

PARERI

COMITATO DELLE REGIONI

90^a SESSIONE PLENARIA DELL'11 E 12 MAGGIO 2011**Parere del Comitato delle regioni «La modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici — Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti»**

(2011/C 192/02)

IL COMITATO DELLE REGIONI

- constata con soddisfazione che la Commissione considera le PMI la spina dorsale dell'economia dell'UE, e reputa che un accesso più agevole delle PMI alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici sia di cruciale importanza per il mantenimento dell'occupazione; ritiene pertanto che sia importante abolire, per quanto possibile, le soglie imposte alle PMI per la presentazione di un'offerta;
- raccomanda alla Commissione di incoraggiare il ricorso, da parte degli offerenti a livello nazionale, a un «passaporto per gli appalti pubblici» (preferibilmente nella forma di un sistema di registrazione elettronico), di cui essa dovrebbe uniformare il contenuto e le condizioni d'uso. Tale passaporto provverebbe che un operatore è in possesso delle dichiarazioni e dei documenti giustificativi spesso richiesti dalle amministrazioni aggiudicatrici nel quadro degli appalti pubblici. Grazie al passaporto, l'operatore eviterebbe di dover fornire ogni volta le stesse dichiarazioni e gli stessi documenti: ciò consentirebbe un notevole risparmio di tempo e risorse per gli operatori che partecipano spesso alle procedure di aggiudicazione di tali appalti;
- attribuisce grande importanza alla possibilità di conseguire gli obiettivi in materia di innovazione, inclusione sociale, sostenibilità e ambiente per mezzo degli appalti pubblici. La realizzazione concreta di tali obiettivi è frenata dal criterio del collegamento tra i requisiti obbligatori e quelli preferenziali richiesti agli offerenti e l'oggetto dell'appalto, ragion per cui il collegamento con quest'ultimo elemento non deve essere considerato una condizione necessaria.

Relatore	Henk KOOL (NL/PSE), assessore comunale dell'Aia
Testo di riferimento	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

I. OSSERVAZIONI

IL COMITATO DELLE REGIONI

1. si rallegra per la pubblicazione, da parte della Commissione europea, del *Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici — Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*, in cui essa tiene conto della posizione degli enti regionali e locali e delle altre amministrazioni aggiudicatrici in merito alla riduzione dei costi e alla modernizzazione del mercato europeo degli appalti pubblici nonché all'esigenza di rendere più semplici e chiare le direttive in materia;

2. reputa che la direttiva 2004/18/CE (in prosieguo la «direttiva») sia eccessivamente dettagliata riguardo a taluni aspetti e raccomanda quindi alla Commissione di semplificarla laddove possibile;

3. raccomanda inoltre di precisare meglio una serie di punti della direttiva che necessitano di un chiarimento. Alcuni elementi essenziali di tale direttiva sono stati integrati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, e il Comitato auspica vivamente che le statuizioni più importanti della giurisprudenza siano recepite a livello normativo senza ulteriori inasprimenti. Il Comitato raccomanda che, per i contratti di servizi di tipo B, le sovvenzioni, i trasferimenti di beni immobili e gli appalti di valore inferiore alle soglie minime non si applichi l'obbligo di indire una gara o l'obbligo di trasparenza quando non sia in gioco un interesse transfrontaliero;

4. reputa importante stimolare la professionalità sia delle amministrazioni aggiudicatrici che degli operatori del mercato al fine di garantire il funzionamento ottimale del mercato interno. Esso invita la Commissione a (far) istituire, nei quadri nazionali già esistenti, centri di competenza nazionali ed un centro di competenza europeo che ne assicuri il coordinamento. Tali centri potrebbero anche aiutare le amministrazioni aggiudicatrici a realizzare gli obiettivi in materia di innovazione, «appalti sociali», sostenibilità ed ambiente. Il ricorso a questi centri non dovrebbe essere obbligatorio, e gli enti locali devono essere liberi di decidere in materia.

II. RACCOMANDAZIONI

Piccole e medie imprese (PMI)

5. constata con soddisfazione che la Commissione considera le PMI la spina dorsale dell'economia dell'UE, e reputa che un accesso più agevole delle PMI alle procedure di aggiudicazione

degli appalti pubblici sia di cruciale importanza per il mantenimento dell'occupazione; ritiene pertanto che sia importante abolire, per quanto possibile, le soglie imposte alle PMI per la presentazione di un'offerta;

6. è importante ridurre al minimo gli oneri che le imprese devono sostenere per poter partecipare a un appalto pubblico. Il Comitato condivide quindi la proposta della Commissione di ritenere sufficiente, nel maggior numero possibile di casi, un'autocertificazione e di chiedere di presentare i documenti originali solo agli offerenti ammessi alla fase di aggiudicazione o all'aggiudicatario;

7. raccomanda alla Commissione di incoraggiare il ricorso, da parte degli offerenti a livello nazionale, a un «passaporto per gli appalti pubblici» (preferibilmente nella forma di un sistema di registrazione elettronico), di cui essa dovrebbe uniformare il contenuto e le condizioni d'uso. Tale passaporto provverebbe che un operatore è in possesso delle dichiarazioni e dei documenti giustificativi spesso richiesti dalle amministrazioni aggiudicatrici nel quadro degli appalti pubblici. Grazie al passaporto, l'operatore eviterebbe di dover fornire ogni volta le stesse dichiarazioni e gli stessi documenti: ciò consentirebbe un notevole risparmio di tempo e risorse per gli operatori che partecipano spesso alle procedure di aggiudicazione di tali appalti. Dato che i certificati necessari per ottenere il passaporto hanno un termine di validità, anche il passaporto sarebbe valido per una durata determinata, il che ne accrescerebbe l'affidabilità. Questo sistema è già in uso a livello locale in determinati paesi, dove ha dato luogo a esperienze positive. Il passaporto per gli appalti pubblici non dovrebbe, per sua stessa natura, comportare costi elevati;

8. è opportuno evitare i raggruppamenti inutili di appalti tra amministrazioni aggiudicatrici diverse e il raggruppamento di appalti di diverso tipo: gli appalti di maggiori dimensioni potrebbero imporre infatti criteri più rigorosi. Il Comitato raccomanda quindi che la Commissione europea richiami l'attenzione su questo problema per le PMI e insista, nella nota esplicativa della proposta di direttiva o in un documento orientativo specifico, sull'importanza di disciplinare i singoli lotti di appalto;

9. l'aumento delle fattispecie in cui si può far ricorso alla procedura negoziata è vantaggioso per le PMI. Tale procedura offre infatti una certa flessibilità sia alle amministrazioni aggiudicatrici che agli offerenti. Le PMI si concentrano di fatto sulla conoscenza del loro prodotto o servizio anziché sulla procedura di aggiudicazione degli appalti. Il Comitato invita quindi la Commissione ad autorizzare l'impiego della procedura negoziata come procedura ordinaria. La relativa disciplina dovrebbe essere analoga a quella dettata dalla direttiva 2004/17/CE (direttiva «settori speciali»), in virtù della quale le amministrazioni aggiudicatrici scelgono, caso per caso, la forma di aggiudicazione che reputano più adatta al singolo appalto. Il Comitato raccomanda una semplificazione di tutte le procedure parallele;

10. l'attuale procedura ristretta può invece risultare svantaggiosa per le PMI. Nel corso della prima fase di questa procedura, ossia la fase di selezione, attualmente è possibile esprimere solo i requisiti obbligatori e quelli preferenziali richiesti all'impresa appaltatrice; e i desiderata espressi in fase di selezione consistono perlopiù nella richiesta di informazioni sulla storia e l'esperienza dell'impresa in materia di esecuzione di progetti. Ora, in linea generale, le grandi imprese realizzano più progetti delle PMI e possono quindi presentare referenze più pertinenti, accrescendo così le proprie *chances* di superare la selezione. Il Comitato raccomanda pertanto di autorizzare anche la valutazione di (determinati) criteri di aggiudicazione già nel corso della prima fase della procedura ristretta.

Flessibilità

11. raccomanda maggiore flessibilità nel quadro delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici;

12. il diritto degli appalti pubblici è complesso, e le possibilità per gli offerenti di colmare una lacuna in una loro offerta sono limitate. Ciò dipende soprattutto dalla giurisprudenza (nazionale) e dalle scelte operate dalle amministrazioni aggiudicatrici nei bandi di gara d'appalto. Il Comitato raccomanda dunque di precisare, nella nuova direttiva o nella nota esplicativa che accompagna la relativa proposta, quali lacune possono essere colmate dagli offerenti e quali integrazioni o modifiche sono permesse;

13. può accadere che, in seguito alle domande poste da taluni offerenti nel quadro di una procedura di aggiudicazione di appalti pubblici, un'amministrazione aggiudicatrice debba modificare o adattare l'appalto. Se si tratta di una modifica di carattere sostanziale, la procedura dev'essere temporaneamente sospesa e l'appalto rimesso in aggiudicazione. Il Comitato raccomanda dunque di definire un metodo semplice di modifica degli appalti da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, che consista ad esempio in una rettifica ufficiale abbinata a una breve proroga del termine ultimo per la presentazione delle offerte;

14. può accadere che, nel corso dell'esecuzione dell'appalto, l'amministrazione aggiudicatrice si renda conto di aver trascurato un determinato aspetto e desideri effettuare una modifica che non riguardi però un elemento imprevedibile e necessario. Il Comitato reputa dunque opportuno attenuare la disposizione vigente in materia di aggiunta di lavori supplementari. Si potrebbe considerare la possibilità di consentire all'amministrazione aggiudicatrice di attribuire all'aggiudicatario originario lavori supplementari equivalenti a una data quota dell'appalto senza perciò essere soggetta all'obbligo di soddisfare le condizioni di cui all'articolo 31 della direttiva;

15. invita la Commissione ad adottare, nella nuova direttiva, una definizione molto più flessibile per gli accordi quadro, i quali vanno disciplinati allo stesso modo che nella direttiva «settori speciali». La durata del contratto e il fatto che un accordo quadro richieda soltanto in casi eccezionali due fornitori costituiscono disposizioni inutili che vanno soppresse.

Promozione dell'innovazione, degli «appalti sociali», della sostenibilità e dell'ambiente per mezzo degli appalti pubblici

16. si compiace per l'attenzione prestata dalla Commissione, nel Libro verde in esame, alla realizzazione di obiettivi quali la

protezione dell'ambiente, la promozione dell'inclusione sociale, il miglioramento dell'accessibilità per i disabili o lo stimolo all'innovazione;

17. sottolinea che il successo della strategia Europa 2020 dipende in maniera decisiva dalla capacità del livello regionale e locale di mettere in pratica le nuove soluzioni innovative che costituiscono gli obiettivi delle iniziative faro. Le pratiche nuove e innovative non nascono da sole. Nella riforma della legislazione europea in materia di appalti occorrerebbe conferire ai comuni e agli altri soggetti pubblici una maggiore agilità strategica e accrescere il loro ruolo di creatori di nuove soluzioni;

18. sottolinea che nella riforma delle norme in materia di appalti pubblici occorre accrescere il ruolo delle pubbliche amministrazioni in quanto promotrici dell'innovazione. Bisogna creare condizioni per progetti di sviluppo di grandi dimensioni, del valore di diversi milioni di euro, intesi a rispondere a complesse sfide sociali e attuati attraverso consorzi per l'assunzione di rischi. Dev'essere possibile, per un comune o per un altro soggetto pubblico, creare a proprie spese un raggruppamento del genere raccogliendo le necessarie competenze provenienti da imprese o da altre organizzazioni. Le normali gare d'appalto sono difficili o addirittura impossibili. Quando si crea qualcosa di interamente nuovo dev'essere possibile, nonostante le procedure in materia di appalti, riunire con un lavoro di negoziato talenti e competenze differenti e, in particolare, consentire la partecipazione di piccole imprese;

19. attribuisce grande importanza alla possibilità di conseguire gli obiettivi in materia di innovazione, inclusione sociale, sostenibilità e ambiente per mezzo degli appalti pubblici. La realizzazione concreta di tali obiettivi è frenata dal criterio del collegamento tra i requisiti obbligatori e quelli preferenziali richiesti agli offerenti e l'oggetto dell'appalto, ragion per cui il collegamento con quest'ultimo elemento non deve essere considerato una condizione necessaria. Le amministrazioni aggiudicatrici possono così essere libere di decidere se ignorare il collegamento con l'oggetto dell'appalto in considerazione di tali aspetti e quali criteri applicare, considerato che le circostanze variano enormemente da uno Stato membro all'altro. Il Comitato raccomanda di tener conto di tutto ciò nella nuova direttiva;

20. conviene con la Commissione sul fatto che gli enti pubblici possono fornire un contributo importante alla realizzazione degli obiettivi strategici previsti dalla strategia Europa 2020, utilizzando il loro potere di acquisto per rifornirsi di beni e servizi di «valore sociale» superiore, capaci ad esempio di promuovere l'innovazione o rispettare l'ambiente e contrastare i cambiamenti climatici, ridurre il consumo di energia, migliorare le opportunità di impiego, la sanità pubblica e le condizioni sociali, oppure ancora promuovere le pari opportunità migliorando l'inclusione delle categorie svantaggiate. È necessario trovare un equilibrio tra gli obiettivi di cui sopra, l'imparzialità e la non discriminazione per garantire la concorrenza leale e le pari opportunità di accesso alle PMI. Inoltre, nei loro appalti gli enti decentrati devono poter applicare criteri più rigorosi rispetto ai requisiti minimi stabiliti dall'UE, senza

pregiudicare la libera concorrenza. Raccomanda tuttavia alla Commissione di formulare le nuove direttive sugli appalti pubblici in modo tale da assicurare una certa libertà di scelta alle amministrazioni aggiudicatrici, chiedendo, da un lato alle autorità pubbliche di promuovere nei loro appalti determinati servizi di «valore sociale» ma lasciandole libere, dall'altro, di scegliere una o più opzioni da un elenco di alternative;

21. raccomanda alla Commissione di aumentare la sensibilizzazione e di sviluppare nuovi modi per promuovere, a livello dell'UE, l'impiego dei disoccupati di lunga durata, dei disabili e dei tirocinanti. Le amministrazioni aggiudicatrici, se lo desiderano, possono così inserire, nei bandi di gara per gli appalti pubblici, un criterio di aggiudicazione o di esecuzione in base al quale l'impresa aggiudicataria deve destinare una certa quota del valore dell'appalto all'impiego di persone appartenenti a queste categorie per l'esecuzione dell'appalto o per altri compiti all'interno dell'impresa stessa. L'inserimento di tali requisiti deve restare facoltativo a livello di Unione europea, e gli enti regionali e locali devono mantenere la massima flessibilità per specificare i diversi obiettivi politici che intendono conseguire in un appalto, concentrandosi al tempo stesso sul miglior rapporto qualità/prezzo;

22. considera il criterio di aggiudicazione dell'appalto all'«offerta economicamente più vantaggiosa» del tutto appropriato per realizzare gli obiettivi in materia di innovazione, inclusione sociale, sostenibilità e ambiente. Il Comitato risponde negativamente alla domanda posta dalla Commissione circa l'opportunità di eliminare il criterio del «prezzo più basso» per determinate categorie. Esso ritiene infatti che tale criterio debba essere mantenuto, dato che anche in presenza di esso i suddetti obiettivi possono entrare in gioco sotto forma di requisiti minimi. Le amministrazioni aggiudicatrici devono poter scegliere il criterio da applicare in funzione dell'appalto, tenendo altresì presente che esse perseguono spesso anche un obiettivo di riduzione dei costi di cui devono tener conto nella scelta del criterio di aggiudicazione;

23. le amministrazioni aggiudicatrici non sono sempre in grado di verificare il rispetto dei requisiti lungo tutta la catena di fornitura. Ad esempio, è difficile controllare se un processo di produzione in un paese terzo ha comportato il lavoro di minori. Il Comitato richiama l'attenzione della Commissione su questo problema.

Nuove procedure

24. raccomanda di inserire nella nuova direttiva una serie di nuove procedure: una procedura d'appalto («piazza di mercato») per i servizi di tipo A, un modello che consenta la «scelta del cittadino» e una procedura applicabile agli appalti caratterizzati da un'elevata volatilità dei prezzi.

25. «**Piazza di mercato per i servizi di tipo A.** Per i servizi di tipo B, in alcuni Stati membri il sistema è il seguente: non esiste alcun accordo quadro generale, ma ciascun bando di gara viene pubblicato (on line) separatamente, cosicché in una stessa «piazza» coesiste un gran numero di appalti diversi tra

loro. Gli interessati possono candidarsi per ogni singolo appalto, e per ciascun appalto viene stilata una graduatoria sulla base del prezzo proposto, dopodiché vengono esaminati e valutati gli aspetti qualitativi delle cinque offerte più competitive e l'offerente che ha presentato l'offerta più vantaggiosa tra queste ultime si aggiudica l'appalto. Il vantaggio di tale «piazza di mercato» è che essa accresce le probabilità di successo dei lavoratori autonomi senza dipendenti. Si propone quindi di adottare un sistema siffatto anche per i servizi di tipo A.

26. **Modello della «scelta del cittadino».** Il modello detto della «scelta del cittadino» è una procedura che offre una soluzione nel caso di appalti nei quali assume rilievo la libertà del cittadino di scegliere una data impresa. In particolare, è questo il caso degli appalti pubblici relativi a servizi alla persona. La procedura prevede che tutti gli offerenti che soddisfano i requisiti qualitativi e accettano il prezzo (massimo) fissato dalle amministrazioni aggiudicatrici si aggiudichino un contratto quadro. Il cittadino sceglie quindi tra questi l'organizzazione da cui desidera ottenere i servizi alla persona.

27. **Procedura per i mercati caratterizzati dalla volatilità dei prezzi.** Taluni mercati, come quello dell'energia, sono caratterizzati da una notevole instabilità dei prezzi. In questo tipo di appalti è auspicabile che il termine di ricorso sia il più breve possibile. Le offerte sono infatti basate sul prezzo del mercato dell'energia alla data di presentazione delle stesse. Si propone che la nuova direttiva preveda un termine di ricorso adatto a questo tipo di appalti.

Modifica delle soglie

28. si rallegra del fatto che la Commissione esamini la questione del livello delle soglie. Il Comitato raccomanda di stabilire, prima di fissare nuove soglie, le soglie al di sopra delle quali un appalto pubblico può suscitare interesse al di fuori dei confini nazionali. Ciò significherebbe introdurre soglie per forniture e servizi con livelli notevolmente più elevati di quelli attuali. Qualora si ritenga che l'appalto non susciti alcun interesse all'estero, le amministrazioni aggiudicatrici possono risparmiarsi gli oneri imposti da una procedura d'appalto europea. Il Comitato è dell'avviso che la necessità di introdurre soglie significativamente più elevate debba figurare in qualsiasi rinegoziazione dell'Accordo sugli appalti pubblici (AAP) in sede OMC.

Principio di trasparenza

29. **Generale:** l'esistenza di un interesse transfrontaliero non è sempre agevole da stabilire. In molti casi, infatti, per far ciò è necessario effettuare un'analisi di mercato, la quale comporta costi supplementari per le amministrazioni aggiudicatrici. È auspicabile fornire delle precisazioni in merito a ciò che si intende per «transfrontaliero» al fine di garantire una maggiore certezza a tali amministrazioni. Il Comitato raccomanda pertanto alla Commissione di stilare un elenco di soggetti o di mercati per i quali assume rilievo l'aspetto transfrontaliero. In questa stessa ottica, occorrerebbe stabilire se ciò vale per l'insieme del territorio di uno Stato membro oppure per le sole regioni frontaliere.

30. Il Comitato risponde negativamente alla domanda posta dalla Commissione circa l'opportunità di obbligare le amministrazioni aggiudicatrici a redigere il capitolato d'oneri, per appalti di valore elevato, in più di una lingua e/o di accettare offerte in lingue straniere. Ciò comporterebbe un significativo aumento degli oneri amministrativi e contribuirebbe in modo probabilmente molto limitato a favorire la presentazione di offerte provenienti da altri paesi.

31. **Appalti pubblici di valore inferiore alle soglie europee:** il Comitato reputa che gli appalti al di sotto delle soglie europee non possano per definizione essere considerati appalti «transfrontalieri». La prassi attuale dimostra infatti che le imprese straniere partecipano soltanto a un numero molto esiguo di appalti di valore superiore alle soglie europee. Il CdR raccomanda alla Commissione di effettuare uno studio al fine di ottenere dati quantitativi precisi al riguardo. In funzione delle conclusioni di questo studio, sarà possibile stabilire se gli appalti al di sotto delle soglie europee siano da includere o meno nella nozione di «appalto transfrontaliero».

32. **Appalti esclusi:** non è facile stabilire in che misura il principio di trasparenza assuma rilievo nei casi di appalti esclusi. Esistono però determinate eccezioni per le quali tale valutazione si presenta più agevole: si pensi ad esempio alle concessioni di servizi. In altri casi particolari, quali i contratti di lavoro e i trasferimenti di beni immobili, il principio di trasparenza non dovrebbe trovare applicazione. Il Comitato chiede alla Commissione di precisare a quali appalti esclusi si applichi il principio di trasparenza.

33. **Servizi di tipo B:** il Comitato raccomanda di non applicare il principio di trasparenza ai servizi di tipo B che, in seguito all'esame dell'elenco dei servizi di tipo A e B, sono stati aggiunti all'elenco dei servizi di tipo B, e propone che la Commissione lo stabilisca espressamente nella nuova direttiva.

Nuova ripartizione dei servizi di tipo A e B

34. chiede di mantenere l'attuale suddivisione degli appalti di servizi nelle due categorie «A» e «B». L'elenco dei servizi di tipo B è riservato agli appalti che non danno luogo a concorrenza transfrontaliera o comportano un elemento personale tale da non rendere opportuna l'indizione di una gara europea, come ad esempio gli appalti di servizi sanitari e gli appalti sociali. In quest'ultimo caso, la fiducia riposta dall'appaltante e dall'utente/paziente nella persona aggiudicataria dei lavori è essenziale. Si tratta spesso di criteri soggettivi di cui non è possibile tener conto in una procedura di appalto pubblico. Il Comitato invita la Commissione a trasferire nella categoria «B» i servizi «A» che non si prestano al commercio transfrontaliero. Chiede inoltre alla Commissione di definire strumenti che rendano più facile per gli enti regionali e locali stabilire se un determinato appalto rientri nei servizi «A» o «B» elencati nell'allegato;

35. invita la Commissione a riesaminare gli elenchi di codici CPV (*Common Procurement Vocabulary* - Vocabolario comune per gli appalti pubblici). Questi codici e i servizi connessi risultano infatti di difficile comprensione e danno adito a una serie di dubbi. Il Comitato insiste affinché i codici CPV siano resi più chiari oppure venga adottata una nota esplicativa al riguardo.

Esclusioni

36. raccomanda di esaminare con attenzione le disposizioni relative agli appalti esclusi. Occorre infatti considerare la possibilità di spiegare e integrare tali disposizioni. Ad esempio, è difficile comprendere quali servizi finanziari rientrino nell'eccezione di cui alla lettera d) dell'articolo 16 e quando un servizio finanziario sia considerato un servizio di tipo A (categoria 6 dell'Allegato II A);

37. insiste affinché la nuova direttiva preveda un'esclusione per gli appalti tra amministrazioni aggiudicatrici. Poiché le pubbliche amministrazioni sono tenute a fare un uso responsabile del denaro pubblico, è opportuno che esse possano far ricorso alle conoscenze e competenze di altre pubbliche amministrazioni, alle quali rimborseranno le spese sostenute, senza essere obbligate a indire una gara d'appalto. Tale esclusione migliorerebbe notevolmente la coerenza del quadro giuridico dell'UE e rappresenterebbe la soluzione a uno dei problemi più urgenti in materia di appalti con cui si stanno attualmente confrontando gli enti regionali e locali;

38. l'indizione di gare d'appalto per sistemi TIC è fonte di notevoli problemi per le amministrazioni aggiudicatrici, il cui ambiente TIC si compone infatti di numerosi sistemi interdipendenti. Appalti aggiuntivi, come licenze supplementari o nuovi moduli in grado di integrare quelli esistenti, non possono quindi essere sempre soggetti a una procedura di gara senza dar luogo a notevoli svantaggi, sia dal punto di vista tecnico che in termini di costi. Il Comitato raccomanda quindi alla Commissione di verificare se, nella nuova direttiva, le esenzioni dalla procedura di gara possano essere estese a queste fattispecie e/o se si possa introdurre per i sistemi TIC una nuova procedura che metta in concorrenza non dei produttori bensì dei fornitori, essendo espressamente richiesta una determinata marca;

39. reputa, al pari della Commissione, che sia necessario stimolare l'innovazione. Ai sensi del diritto degli appalti pubblici, le amministrazioni aggiudicatrici non possono acquistare nuovi prodotti innovativi senza un motivo specifico. Il Comitato propone che la Commissione studi le possibilità di introdurre una deroga che potrebbe valere per due anni a decorrere, ad esempio, dalla data di rilascio di un brevetto di invenzione riconosciuto.

Risultati ottenuti in passato

40. reputa che le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero poter far tesoro, nel quadro delle procedure di gara, delle esperienze acquisite da amministrazioni omologhe con le imprese aggiudicatarie. Le esperienze negative, sfociate in un risultato finale insoddisfacente, dovrebbero poter essere prese in considerazione. Attualmente, infatti, un'impresa che in passato sia stata (deliberatamente) inadempiente può, in linea di principio, partecipare a una nuova gara d'appalto, che, in alcuni casi, deve essere indetta proprio a causa del ritiro dell'impresa selezionata in un primo tempo. Una soluzione, questa, spesso indesiderabile, dato il deterioramento dei rapporti, la fiducia tradita e l'insufficienza delle prestazioni fornite in passato. Il Comitato è quindi favorevole a un sistema che consenta di tener conto delle esperienze acquisite da un'amministrazione aggiudicatrice con una determinata impresa. Tale sistema deve naturalmente fornire garanzie di obiettività; a questo scopo, è consigliabile utilizzare una relazione di valutazione ufficiale sugli appalti precedenti e prevedere un limite temporale all'esclusione delle imprese interessate.

Appalti per i quali è obbligatorio indire una gara: definizione

41. raccomanda di limitare il campo d'applicazione della nuova direttiva agli acquisti delle stesse amministrazioni aggiudicatrici. Elementi favorevoli a questa posizione si riscontrano nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Questa ha infatti stabilito che la sussistenza di un interesse economico diretto è elemento necessario e decisivo ai fini della delimitazione del campo di applicazione della direttiva. Gli accordi di carattere generale che riguardino ad esempio lo sviluppo territoriale e la concessione di sovvenzioni vanno esclusi dalla definizione in oggetto. Il semplice fatto di porre dei requisiti, ad esempio in materia di lavori da effettuare, non implica necessariamente che le prestazioni siano a titolo oneroso o debbano formare oggetto di un appalto pubblico. Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero infatti, nell'esercizio della loro funzione pubblica, essere libere di specificare determinati requisiti allo scopo di fornire degli orientamenti. Il Comitato raccomanda di definire più chiaramente gli appalti per i quali è obbligatorio indire una gara, recependo a livello normativo la giurisprudenza della Corte in questo campo;

42. la definizione di appalti pubblici di lavori è fonte di problemi per le amministrazioni aggiudicatrici. Il Comitato reputa che il criterio dell'«esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera rispondente alle esigenze specificate dall'amministrazione aggiudicatrice» ponga una serie di difficoltà, e raccomanda quindi di adattare e semplificare tale definizione.

Organismi di diritto pubblico

43. chiede di prestare una particolare attenzione ai piccoli organismi di diritto pubblico, per i quali l'obbligo di indire una gara rappresenta un onere sproporzionato;

44. la stessa definizione di «organismo di diritto pubblico» deve essere resa più adatta. Per le imprese, infatti, non è facile stabilire se esse abbiano o meno a che fare con un soggetto di questo tipo, la cui definizione si basa su criteri finanziari e di vigilanza che non sono agevolmente verificabili dai privati. Inoltre, la Corte di giustizia ha integrato i criteri legislativi riguardanti tali organismi. Il Comitato raccomanda quindi alla Commissione di elaborare una nuova definizione del concetto di «organismo di diritto pubblico».

Bruxelles, 11 maggio 2011

*La presidente
del Comitato delle regioni*
Mercedes BRESSO
