

Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2011 sulla modernizzazione degli appalti pubblici (2011/2048(INI))

Il Parlamento europeo,

- viste le direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE relative alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici⁽¹⁾ e la direttiva 2007/66/CE sulle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici⁽²⁾,
- vista la decisione del Consiglio 2010/48/CE relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità⁽³⁾, entrata in vigore il 22 gennaio 2011 e che identifica le direttive in materia di appalti pubblici come «Atti comunitari relativi a materie disciplinate dalla Convenzione»,
- visto l'accordo sugli appalti pubblici dell'OMC del 15 aprile 1994,
- vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e segnatamente il suo articolo 26 sull'inserimento delle persone con disabilità,
- vista la sua risoluzione del 12 maggio 2011 sulla parità di accesso ai mercati del settore pubblico nell'UE e nei paesi terzi⁽⁴⁾,
- visto il Libro verde della Commissione sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici (COM(2011)0015),
- visto il Libro verde della Commissione sull'estensione dell'uso degli appalti elettronici nell'UE (COM(2010)0571),
- vista la sua risoluzione del 6 aprile 2011 su un mercato unico per le imprese e la crescita⁽⁵⁾,
- vista la sua risoluzione del 18 maggio 2010 sui nuovi sviluppi in materia di appalti pubblici⁽⁶⁾,
- vista la propria risoluzione del 3 febbraio 2009 relativa agli «appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa»⁽⁷⁾,
- vista la comunicazione della Commissione «Legiferare con intelligenza nell'Unione europea»(COM(2010)0543),
- vista la comunicazione della Commissione dal titolo «Verso un atto per il mercato unico - Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva - 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato» (COM(2010)0608),
- vista la relazione del professor Mario Monti del 9 maggio 2010 su «Una nuova strategia per il mercato unico»,
- visto il documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2010)1214,
- vista la relazione sulla Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU⁽⁸⁾,
- vista la comunicazione della Commissione sugli «Appalti pubblici per un ambiente migliore» (COM(2008)0400),
- vista la comunicazione della Commissione «Una corsia preferenziale per la piccola impresa - Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (uno »Small Business Act' per l'Europa)' (COM(2008)0394),
- vista la comunicazione della Commissione dal titolo «Iniziativa faro Europa 2020. L'Unione dell'innovazione» (COM(2010)0546),
- visto il parere del Comitato delle regioni dell'11-12 maggio 2011 su «Modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti»,
- visto il parere del Comitato economico e sociale europeo del 13 luglio 2011 sul Libro verde relativo alla «Modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti»,

– visto il parere del Comitato economico e sociale europeo del 13 luglio 2011 sul Libro verde relativo all'estensione dell'uso degli appalti elettronici nell'UE,

– visto l'articolo 48 del suo regolamento,

– vista la relazione della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori e i pareri della commissione per il commercio internazionale, della commissione per il controllo dei bilanci, della commissione per l'occupazione e gli affari sociali, della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare, della commissione per l'industria, la ricerca e l'energia e della commissioni per lo sviluppo regionale (**A7-0326/2011**),

A. considerando che un mercato degli appalti pubblici dell'UE correttamente funzionante è un motore essenziale per la crescita e un elemento fondamentale del Mercato Unico oltre che un fattore essenziale per stimolare la concorrenza e l'innovazione e far fronte alle sfide che continuamente si affacciano per la politica pubblica in materia ambientale e sociale e ai problemi di qualità del lavoro - fra cui l'adeguatezza della retribuzione - di eguaglianza, coesione e inclusione sociale, assicurando al contempo un valore ottimale per cittadini, imprese e contribuenti,

B. considerando che la normativa europea in materia di appalti pubblici ha contribuito in modo significativo ad accrescere la trasparenza e la parità di trattamento, a combattere la corruzione e a professionalizzare le procedure di appalto,

C. considerando che, tenuto conto del contesto economico attuale, è più che mai importante garantire un'efficienza ottimale della spesa pubblica, limitando per quanto possibile i costi sostenuti dalle imprese, e che un migliore funzionamento degli appalti pubblici contribuirebbe alla realizzazione di questi due obiettivi,

1. accoglie con favore il Libro verde della Commissione e l'ampio processo di consultazione quale punto di partenza per la revisione delle direttive sugli appalti pubblici nel rispetto delle disposizioni del trattato di Lisbona e della giurisprudenza della Corte di giustizia europea (CGE), e in linea con le nuove norme in materia di aiuti di Stato;

2. sottolinea che, sebbene la revisione delle direttive dell'UE sugli appalti pubblici del 2004 abbia comportato un ulteriore e positivo sviluppo del mercato unico degli appalti pubblici, a distanza di alcuni anni dal recepimento nella legislazione nazionale delle direttive 2004/17 e 2004/18 occorre valutare se sia necessario ottimizzare e apportare chiarimenti alle direttive per colmare le lacune emerse nella pratica; sottolinea che numerosi portatori di interesse considerano le norme in materia di appalti pubblici altamente complesse, il che comporta procedure amministrative costose e laboriose per ottemperarvi; deplora i frequenti casi di recepimento inadeguato delle norme nel diritto nazionale e l'insufficienza delle iniziative di formazione; invita la Commissione a proporre una vasta opera di semplificazione e consolidamento della normativa, fornendo ulteriori chiarimenti laddove necessario; sottolinea inoltre che il maggiore ricorso alle Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) dovrà ora svolgere un ruolo essenziale nella riduzione dell'amministrazione e dei costi e che le diverse iniziative europee sugli appalti e il commercio elettronici (e-procurement e e-commerce) devono pertanto essere allineate alla riforma della normativa in materia;

3. chiede che nelle direttive sia dichiarato esplicitamente che esse non impediscono a un paese di osservare la Convenzione n. 94 dell'OIL; invita la Commissione a incoraggiare tutti gli Stati membri ad osservarla; sottolinea che l'efficacia operativa degli appalti pubblici sostenibili richiede norme europee chiare e inequivocabili che definiscano con precisione il quadro legislativo e attuativo degli Stati membri.

Primo compito: migliorare la certezza giuridica

4. chiede che sia chiarito il campo di applicazione delle direttive; rileva che l'obiettivo principale degli appalti pubblici è l'acquisto di beni, lavori e servizi da parte delle autorità pubbliche al fine di soddisfare le esigenze dei loro cittadini e garantire una gestione efficiente dei fondi pubblici; sottolinea che la stazione appaltante deve trarre un beneficio diretto affinché una procedura possa qualificarsi come appalto pubblico;

5. invita a chiarire le definizioni proposte nelle direttive – per esempio la definizione di «organismo di diritto pubblico» – in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e senza ridurre il campo di applicazione della normativa UE in materia di appalti pubblici;

6. ricorda la sua risoluzione del maggio 2010 sui nuovi sviluppi in materia di appalti pubblici, che ha preso nota della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea affermando che i partenariati pubblico-pubblico non rientrano nel campo d'applicazione delle norme sugli appalti pubblici, fintantoché non siano soddisfatti i seguenti criteri: scopo del partenariato è l'esecuzione di un incarico di servizio pubblico affidato alle pubbliche autorità interessate; l'incarico è svolto esclusivamente dalle autorità pubbliche in questione, cioè senza la partecipazione del capitale privato; l'attività è essenzialmente espletata per conto delle autorità pubbliche coinvolte; sottolinea che il trasferimento di compiti fra organismi del settore pubblico riguarda l'organizzazione amministrativa interna degli

Stati membri ed esula dalle norme relative agli appalti; sottolinea l'opportunità che chiarimenti in tal senso siano riportati nelle direttive sugli appalti pubblici;

7. pone l'accento sull'esclusione delle concessioni di servizi dal campo di applicazione delle norme europee in materia di appalti; ricorda la necessità di considerare sia la complessità delle procedure sia le importanti differenze di cultura e prassi giuridiche esistenti negli Stati membri per quanto riguarda le concessioni di servizi; ritiene che il dibattito sulla definizione del termine «concessioni di servizi» e la creazione del quadro giuridico che disciplina tali concessioni abbia conosciuto un'evoluzione a seguito dell'adozione delle direttive del 2004 sugli appalti pubblici e della giurisprudenza complementare della Corte di giustizia dell'Unione europea; insiste sul fatto che una proposta di atto legislativo relativo alle concessioni di servizi sarebbe giustificata solo nell'ottica di rimediare a eventuali distorsioni del mercato interno; sottolinea che finora non è stata individuata alcuna distorsione di tale ordine e che pertanto un atto legislativo sulle concessioni di servizi appare superfluo se non è funzionale a un evidente miglioramento del funzionamento del mercato interno;

8. sottolinea la necessità di mantenere l'attuale classificazione di categorie di servizi A e B in quanto le disposizioni «più leggere» per i servizi di tipo B trovano giustificazione nelle caratteristiche di tale categoria, trattandosi prevalentemente di servizi prestati a livello locale o regionale; chiede alla Commissione europea di sviluppare strumenti tali da aiutare le amministrazioni locali e regionali a decidere in quale categoria classificare gli specifici incarichi contrattuali;

9. osserva, a tal proposito, che l'applicazione della normativa in materia di appalti pubblici ai servizi sociali personali spesso non consente di conseguire risultati ottimali per i fruitori dei servizi; chiede che il diritto europeo riconosca le migliori pratiche nazionali basate sul principio per cui qualsiasi offerente che rispetti le condizioni stabilite per legge, se osserva i principi generali della parità di trattamento, della trasparenza e della non discriminazione, può essere ammesso alla concessione dei servizi in questione a prescindere dalla forma giuridica che riveste;

10. sottolinea che dovrebbe essere evitata l'introduzione di nuove norme per i mercati degli appalti pubblici al di sotto delle soglie europee perché potrebbe mettere a repentaglio la certezza giuridica acquisita a livello nazionale;

11. invita la Commissione ad allineare le direttive relative ai ricorsi al nuovo Quadro per gli appalti pubblici che si delinea a seguito dell'attuale riesame e a condurre tale esercizio parallelamente all'elaborazione della proposta legislativa principale al fine di assicurare la coerenza;

12. mette in rilievo la responsabilità della Commissione ai fini del monitoraggio della corretta applicazione delle direttive UE negli Stati membri;

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

13. ritiene che, al fine di sviluppare la piena potenzialità degli appalti pubblici, il criterio del prezzo più basso non debba più essere il criterio determinante per l'aggiudicazione di appalti e che sia necessario sostituirlo in via generale con quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa in termini di benefici economici, sociali e ambientali, tenendo conto dei costi dell'intero ciclo di vita dei beni, servizi o lavori di cui trattasi; sottolinea che una simile soluzione non esclude il criterio del prezzo più basso quale criterio decisivo in caso di beni o servizi altamente standardizzati; chiede alla Commissione di elaborare, in stretta cooperazione con gli Stati membri, una metodologia di massima e non obbligatoria per calcolare i costi del ciclo di vita; sottolinea che l'adesione al criterio del «massimo vantaggio economico» stimolerebbe l'innovazione e gli sforzi per ottenere la massima qualità e il massimo valore, promuovendo pertanto il rispetto dei criteri della strategia Europa 2020; sottolinea che tale aspetto è particolarmente importante nel caso delle commesse che hanno un impatto sulla salute dei consumatori e in cui la qualità e i metodi produttivi svolgono un ruolo importante, come il settore alimentare; sottolinea che la normativa in materia di appalti pubblici dovrebbe essere sufficientemente flessibile da assicurare che i consumatori passivi, per esempio in ospedali, case di riposo, scuole e asili, abbiano accesso ad alimenti salutarì e con un buon rapporto qualità/prezzo e non solo all'opzione meno costosa disponibile;

14. riconosce che gli appalti pubblici, se utilizzati efficacemente, possono essere un vero motore per promuovere qualitativamente i posti di lavoro, le retribuzioni e le condizioni normative, garantire la parità, sviluppare le competenze e la formazione, favorire le politiche ambientali e fornire incentivi alla ricerca e all'innovazione; invita la Commissione a esortare i governi e le amministrazioni aggiudicatrici a ricorrere maggiormente agli appalti pubblici sostenibili che promuovono e sostengono un'occupazione qualificata e che forniscono in Europa beni e servizi di elevata qualità; invita la Commissione a esaminare il modo in cui gli appalti pubblici hanno contribuito al conseguimento degli obiettivi generali dell'UE e a illustrare come si potrà operare per migliorare tali obiettivi in futuro;

15. ricorda che gli appalti pre-commerciali rappresentano uno strumento ancora poco sfruttato per promuovere l'innovazione negli appalti pubblici e per contribuire in modo significativo all'identificazione e alla creazione di mercati guida nonché per migliorare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici; considera, inoltre, che il modello proposto per la condivisione dei rischi e dei benefici (IPR) negli appalti pre-commerciali necessita di chiarimenti e

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

16. osserva che le norme in materia di appalti pubblici sono importanti perché possono aiutare i committenti pubblici a conseguire i loro obiettivi programmatici in modo efficace e trasparente; chiede al riguardo la creazione di una banca dati di standard, specialmente quelli relativi ai criteri ambientali e sociali, da tenere regolarmente aggiornata e da mettere a disposizione delle autorità pubbliche, al fine di garantire che i committenti abbiano accesso a indicazioni adeguate e chiare disposizioni per la preparazione delle gare, così da poterne facilmente verificare la conformità sul piano giuridico;

17. chiede che negli appalti pubblici sia fatto maggiore ricorso a norme non discriminatorie e aperte al fine di promuovere gli obiettivi di semplificazione e innovazione, in particolare per quanto riguarda l'accessibilità, le TIC e l'ambiente;

18. sottolinea che il fatto che un prodotto o un servizio sia il risultato di un processo sostenibile è giustamente considerato una caratteristica che può essere usata come criterio per operare un confronto con prodotti o servizi realizzati in modo non sostenibile, consentendo alle autorità di aggiudicazione di controllare in modo trasparente l'impatto ambientale e sociale dei contratti che aggiudicano senza indebolire il necessario legame con l'oggetto dell'appalto; rileva la necessità di chiarire in che misura sia possibile inserire requisiti relativi al processo produttivo nelle specifiche tecniche di ogni tipo di appalto, laddove pertinente e opportuno; fa riferimento alla causa Wienstrom, divenuta l'esempio classico riguardo al modo e al motivo per cui le caratteristiche attinenti alla produzione possano essere classificate come specifiche tecniche;

19. sottolinea che è necessario rafforzare la dimensione della sostenibilità degli appalti pubblici, consentendone l'integrazione in tutte le fasi della procedura di appalto (test di capacità, specifiche tecniche, clausole relative all'esecuzione del contratto ecc.);

20. osserva che, in risposta a una maggiore sensibilizzazione sul versante dell'impatto ambientale e climatico di opere, merci e servizi, le autorità aggiudicatrici dovrebbero includere i costi ambientali nella loro valutazione dell'«offerta economicamente più vantaggiosa» e nel calcolo dei costi del ciclo di vita;

21. sostiene la necessità di precisare maggiormente il testo delle direttive in merito a una migliore accessibilità per i disabili;

22. ritiene che le attuali disposizioni sui subappalti debbano essere rafforzate in quanto il ricorso a più livelli di subappalto può costituire un problema sul piano del rispetto degli accordi collettivi, delle condizioni di lavoro e delle norme in materia di salute e sicurezza; raccomanda, pertanto, che le autorità pubbliche siano informate di tutti i dettagli inerenti al ricorso al subappalto prima della stipula del contratto; invita la Commissione a valutare, nella prospettiva di una futura revisione delle direttive, se per il subappalto siano necessarie nuove norme, ad esempio relativamente all'istituzione di una catena di responsabilità, al fine precipuo di evitare che le PMI subappaltatrici siano soggette a condizioni peggiori di quelle applicabili al contraente principale aggiudicatario dell'appalto pubblico;

23. riconosce il ruolo che l'Unione europea può svolgere nello stimolare lo sviluppo di efficaci partenariati pubblico-privato, promuovendo eque condizioni di concorrenza e la condivisione, fra gli Stati membri, delle migliori prassi in materia di politiche sociali e occupazionali; rileva, tuttavia, l'esistenza di notevoli differenze tra i requisiti normativi e procedurali nei vari Stati membri; invita, pertanto, la Commissione a definire meglio il concetto di partenariato pubblico-privato, in particolare per quanto concerne l'assunzione di rischi in comune e gli impegni economici tra le parti;

24. esorta la Commissione a valutare nuovamente se le soglie stabilite per gli appalti di beni e di servizi siano adeguate e, se del caso, ad aumentarle per agevolare la partecipazione agli appalti pubblici anche alle organizzazioni senza scopo di lucro, agli operatori dell'economia sociale e alle PMI; chiede di tenere in attenta considerazione le disposizioni vincolanti di cui all'Accordo sugli appalti pubblici (AGP) firmato nel quadro dell'OMC; ritiene inoltre necessario tener presente che, alla luce dei difficili negoziati sull'accesso agli appalti pubblici, un aumento delle soglie può facilmente dar luogo a ulteriori difficoltà nella politica commerciale dell'UE;

25. pone l'accento sul fatto che qualsiasi estensione delle norme dell'Unione all'aspetto del «cosa acquistare» rappresenterebbe un notevole cambiamento dell'attuale regime da valutare con attenzione; dubita che questo contribuirebbe alla semplificazione e alla razionalizzazione, e teme piuttosto che si tradurrebbe in norme più complicate con molte esenzioni difficili da gestire nella pratica; le direttive sugli appalti pubblici danno infatti indicazioni procedurali («come acquistare») e non devono essere completate da disposizioni che dicano «cosa acquistare»;

Terzo compito: semplificare le norme e consentire procedure più flessibili

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

27. osserva che la politica in materia di appalti pubblici deve innanzitutto garantire l'utilizzo efficace dei fondi da parte degli Stati membri e l'ottimizzazione dei risultati degli appalti grazie all'applicazione di criteri chiari, trasparenti e flessibili, dando alle imprese dell'UE la possibilità di competere in condizioni di parità in tutta l'Unione;

28. sostiene, in vista del riesame della normativa europea in materia di appalti pubblici, l'opportunità di norme chiare, semplici, flessibili e meno analitiche, che rendano le procedure di appalto più snelle, meno macchinose, più economiche, più aperte verso le PMI e in grado di stimolare gli investimenti; considera necessaria pertanto una maggiore adesione ai principi generali di trasparenza, pari trattamento e non discriminazione; ritiene che la semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici permetta la riduzione dei rischi di errore rispondendo meglio alle esigenze delle piccole stazioni appaltanti;

29. invita a valutare se sia ammissibile un ricorso alla procedura negoziata con previa pubblicazione in tutta l'UE, che vada al di là di quanto previsto dalle vigenti direttive e che permetta una migliore comunicazione fra le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici e un più efficace coordinamento tra domanda e offerta; ritiene che, qualora fosse esteso il campo di applicazione della procedura negoziata, occorrerebbe introdurre ulteriori tutele contro gli abusi - per esempio l'obbligo per l'amministrazione aggiudicatrice di definire fin dall'inizio per tutti gli offerenti almeno alcune condizioni minime per l'esecuzione del contratto, secondo le valide prassi già invalse negli appalti privati - unitamente a requisiti relativi alla documentazione scritta;

30. invita la Commissione a riesaminare l'impostazione attualmente seguita per la qualificazione dei fornitori (in particolare, gli accordi quadro, i sistemi dinamici di acquisizione e l'uso dei sistemi di qualificazione da parte delle imprese di servizi pubblici) affinché ogni nuovo approccio in fatto di qualificazione riduca costi e tempi, sia interessante per le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici e conduca a un'ottimizzazione dei risultati;

31. ribadisce la sua richiesta di ammettere sistematicamente offerte alternative (o varianti), che sono cruciali per promuovere e diffondere soluzioni innovative; sottolinea che i requisiti funzionali e di performance e l'espressa autorizzazione di varianti offre agli aggiudicatari dell'appalto l'opportunità di proporre soluzioni innovative, in particolare in settori altamente innovativi, come quello delle TIC; chiede inoltre che siano esplorate tutte le vie, legislative e non, per fare in modo che gli appalti pubblici siano maggiormente rivolti alla promozione dell'innovazione in Europa;

32. invita la Commissione a introdurre dei chiarimenti nel quadro normativo sugli appalti pubblici, specie in relazione alla fase di esecuzione del contratto (ad esempio sulle «modifiche rilevanti» di un contratto in vigore, sulle modifiche riguardanti il contraente e la risoluzione dei contratti);

33. deplora le limitate opportunità che gli aggiudicatari degli appalti hanno per rettificare eventuali omissioni nelle loro offerte; chiede pertanto alla Commissione di specificare quali omissioni possono essere rettificate dagli offerenti, quali ulteriori modifiche sono consentite e come vanno garantiti trasparenza e pari trattamento;

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

35. si rammarica che il Libro verde abbia omissis di menzionare le carenze, la mancanza di competenza e conoscenza in tema di appalti pubblici e l'inadeguatezza delle strategie adottate in materia; sottolinea l'importanza di promuovere la professionalità e di garantire l'obiettività da parte delle amministrazioni aggiudicatrici e degli operatori di mercato, segnatamente sostenendo lo sviluppo di programmi di formazione mirati; raccomanda di creare una rete di centri di eccellenza nell'ambito dei vigenti quadri normativi nazionali esistenti per promuovere lo scambio di informazioni e di buone pratiche tra gli Stati membri; esorta le organizzazioni di coordinamento a livello nazionale ed europeo ad assumersi solidalmente la responsabilità di mettere a disposizione le necessarie informazioni e ad agevolare lo scambio di informazioni tra i loro membri a livello europeo; mette in rilievo l'importanza di manuali chiari e comprensibili sia per le amministrazioni aggiudicatrici che per gli offerenti; giudica deplorabile che i documenti «Buying green! A handbook on environmental public procurement» e «Buying Social: A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement», rispettivamente sugli appalti

ecocompatibili e sugli aspetti sociali negli appalti pubblici, pubblicati rispettivamente nel 2005 e nel 2010, non risultino al riguardo sufficientemente utili;

36. constata che solo l'1,4% degli appalti è aggiudicato a un'impresa di un altro Stato membro; sottolinea che la professionalizzazione e il miglioramento della formazione del personale delle amministrazioni aggiudicatrici e degli offerenti stimolerebbe la concorrenza nell'UE e permetterebbe di sfruttare meglio i vantaggi offerti dal mercato interno degli appalti pubblici;

Quarto compito: migliorare l'accesso delle PMI

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

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

39. esorta la Commissione a svolgere un'azione di sensibilizzazione riguardo all'importanza di suddividere gli appalti in lotti e a prendere in considerazione l'attuazione del principio «apply or explain», secondo il quale si devono rispettare le norme su questioni quali la divisione in lotti oppure giustificarne l'inosservanza;

40. nota che le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero avere maggiori possibilità di suddividere il contratto di pubblico appalto in lotti, ciò che darebbe alle PMI maggiori opportunità di accedere agli appalti pubblici in termini qualitativi e quantitativi, aumentando al tempo stesso la concorrenza; esorta le PMI ad avvalersi degli appalti comuni e in pool per conseguire economie di scala in settori quali la logistica e i trasporti; esorta le autorità pubbliche a mostrare flessibilità nell'esame di tali soluzioni moderne e volontarie; invita la Commissione a esplorare tutte le possibilità per incoraggiare il raggruppamento delle micro-, piccole e medie imprese a titolo temporaneo o permanente onde consentire loro di partecipare a gare di appalto non suddivise in lotti, senza doversi prendere parte in veste di subappaltatori; chiede in proposito alla Commissione di esaminare in particolare l'attuale prassi di subappaltare alle PMI – spesso a condizioni più sfavorevoli rispetto a quelle riconosciute al contraente – parti di contratti non suddivisi in lotti e troppo impegnative perché le PMI possano parteciparvi;

41. propone, laddove fattibile, di consentire le autocertificazioni e di richiedere i certificati originali soltanto ai candidati selezionati o all'offerente vincitore, evitando peraltro ritardi e distorsioni del mercato causate da dichiarazioni inesatte; invita la Commissione a promuovere un «passaporto elettronico appalti» accettato da tutti gli Stati membri che comprovi che l'operatore economico soddisfa le condizioni richieste dalla legislazione UE in materia di appalti pubblici; sottolinea che un sistema europeo di prequalificazione rappresenterebbe uno strumento utile, se semplice, economico e di facile accesso per le PMI;

Quinto compito: assicurare procedure affidabili e evitare vantaggi indebiti

42. invita la Commissione a promuovere prassi di segnalazione più efficaci al fine di contrastare la corruzione negli appalti pubblici; ciò comprende gli scambi di informazioni tra Stati membri sull'esclusione di offerenti inaffidabili; esorta la Commissione a definire chiare norme per la protezione degli informatori, conformemente alle raccomandazioni contenute nella risoluzione 1729(2010) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa⁽⁹⁾, al fine di aumentare la trasparenza dei contratti finanziati dall'UE, e a promuovere un'azione educativa a livello istituzionale e presso il grande pubblico;

43. rileva che alcuni Stati membri hanno già attuato procedure efficienti in materia di appalti pubblici che assicurano la trasparenza e il corretto uso del denaro del contribuente; invita la Commissione ad analizzare le migliori pratiche degli Stati membri in questo settore e a stabilire i principi più efficaci per gli appalti pubblici indetti nell'UE;

44. osserva che la lotta alla corruzione e ai favoritismi rappresenta uno degli obiettivi perseguiti dalle direttive; sottolinea che gli Stati membri affrontano sfide diverse in questo campo e che la definizione di un'impostazione più

complessa a livello europeo potrebbe vanificare gli sforzi profusi per razionalizzare e semplificare le norme finendo per appesantire la burocrazia; osserva che i principi della trasparenza e della concorrenza sono fondamentali per la lotta alla corruzione; chiede che sia definito un approccio comune alle iniziative in materia di «autoemendamento» per evitare distorsioni del mercato e assicurare la certezza del diritto sia agli operatori economici che alle amministrazioni aggiudicatrici;

45. è del parere che gli appalti pubblici, impegnando risorse della collettività, debbano essere trasparenti e soggetti a pubblico controllo; chiede alla Commissione di chiarire tale aspetto per garantire certezza del diritto alle autorità locali e alle altre pubbliche amministrazioni e per consentir loro di informare i cittadini in merito ai propri obblighi contrattuali;

46. invita la Commissione a studiare la problematica delle offerte eccezionalmente basse e a proporre soluzioni adeguate; raccomanda alle amministrazioni aggiudicatrici, qualora pervengano offerte anormalmente basse, di fornire tempestivamente informazioni sufficienti agli altri offerenti per permettere loro di valutare se vi sia motivo di avviare una procedura di riesame; chiede una maggiore coerenza fra la politica commerciale esterna comune dell'UE e le prassi degli Stati membri che ammettono le offerte eccezionalmente basse;

Sesto compito: estendere l'uso degli appalti elettronici

47. accoglie con favore il Libro verde della Commissione sulla diffusione degli appalti elettronici; osserva che il relativo piano d'azione non ha conseguito l'obiettivo previsto e che è necessaria una maggiore volontà politica a tutti i livelli, compreso quello UE, per proseguire e accelerare la transizione verso l'e-procurement; intende assicurare che almeno il 50% dei pubblici appalti indetti dalle istituzioni UE e dagli Stati membri si svolgano con procedura elettronica, in linea con l'impegno assunto dai governi degli Stati membri alla conferenza ministeriale sull'e-government svoltasi a Manchester nel 2005;

48. sottolinea che alla Commissione spetta un ruolo del tutto particolare nella promozione dei progressi in tema di standardizzazione e di strutture, come nel caso delle firme elettroniche e delle marche temporali, che richiedono un formato convenzionale per ragioni di sicurezza; chiede alla Commissione di elaborare le relative norme comuni; mette in rilievo che requisiti tecnici onerosi per l'autenticazione degli offerenti possono rappresentare un ostacolo per gli operatori; sottolinea, a tal proposito, la necessità di sviluppare un sistema normalizzato di firma elettronica; invita gli Stati membri a rendere disponibile un servizio di convalida per i certificati emessi da fornitori di servizi di certificazione sotto la loro supervisione;

49. sottolinea che, per assicurare l'interoperabilità dei diversi sistemi ed evitare il fenomeno del vendor lock-in (dipendenza nei confronti di un unico fornitore), sono necessarie norme aperte e neutralità tecnologica; invita la Commissione a garantire una reale interoperabilità fra le diverse piattaforme per gli appalti pubblici elettronici già esistenti negli Stati membri, sfruttando maggiormente i risultati ottenuti da iniziative UE come PEPPOL e e-CERTIS;

50. osserva che qualsiasi proposta legislativa volta a espandere e a semplificare l'uso degli appalti elettronici deve iscriversi nel riesame delle principali direttive sugli appalti pubblici ed essere in linea con il loro campo di applicazione e con le disposizioni generali in materia, come quelle che regolano gli obblighi legati alle soglie;

51. mette in rilievo che gli appalti elettronici possono favorire la semplificazione dell'intero processo di appalto, introdurre efficienze tali da consentire un risparmio significativo in termini di costi e di tempi sia alle imprese che alle pubbliche amministrazioni e accrescere trasparenza e accessibilità; nota che, in particolare, l'aggiudicazione elettronica di contratti per via elettronica apre nuove vie all'ammodernamento dell'amministrazione nel settore dei pubblici appalti; ribadisce che gli appalti elettronici devono essere più economici, vantaggiosi e trasparenti rispetto agli appalti pubblici tradizionali; ritiene, comunque, che vi sia ancora un margine di miglioramento e che debbano essere profusi maggiori sforzi per disporre di informazioni comparabili e oggettive e di dati statistici; invita la Commissione e gli Stati membri a favorire l'uso transfrontaliero dell'e-procurement;

52. osserva che la legislazione non rappresenta l'unica soluzione per promuovere i cambiamenti; chiede pertanto alla Commissione di valutare strumenti alternativi per scambiare le esperienze, condividere le migliori prassi e trasferire le conoscenze tra gli attori locali e regionali in ambito transfrontaliero; sottolinea l'assoluta necessità di accrescere le competenze e le conoscenze del personale che si occupa di appalti elettronici e di aiutare le PMI a migliorare le loro conoscenze e capacità grazie a incentivi nazionali e/o europei che assicurino pari condizioni competitive tra PMI e grandi imprese; saluta la Connecting Europe Facility (Meccanismo per collegare l'Europa), nuovo strumento finalizzato a dare impulso agli appalti elettronici transfrontalieri e che favorirà lo sviluppo del mercato unico digitale;

53. accoglie con favore l'annuncio fatto dalla Commissione con il Piano d'azione e- Government 2011-2015, di voler sviluppare la piattaforma epractice.eu fino a farne uno strumento efficace per lo scambio di esperienze e di informazioni tra gli Stati membri e gli operatori di e-governement e insiste affinché il portale sia esteso agli operatori locali e regionali;



54. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

-
- (1) GU L 134 del 30.4.2004.
 - (2) GU L 335 del 20.12.2007, pag. 31.
 - (3) GU L 23 del 27.1.2010, pag. 35.
 - (4) Testi approvati, **P7_TA(2011)0233**.
 - (5) Testi approvati, **P7_TA(2011)0146**.
 - (6) GU C 161 E del 31.5.2011, pag. 38.
 - (7) GU C 67 E del 18.3.2010, pag. 10.
 - (8) http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/smes_access_to_public_procurement_final_report_2010_en.pdf.
 - (9) Risoluzione 1729(2010) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sulla protezione degli informatori, testo adottato il 29 aprile 2010.