

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII**
N. 182

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI MERCOLEDÌ 22 OTTOBRE 1997

Risoluzione
sul Libro verde della Commissione « Gli appalti pubblici nell'Unione europea:
spunti di riflessione per il futuro »

Annunziata il 3 dicembre 1997

IL PARLAMENTO EUROPEO,

visto il Libro verde della Commissione
[COM(96) 0583 – C4-0009/97],

visti i risultati dell'audizione in materia
tenuta il 22 maggio 1997,

visto l'accordo sugli appalti pubblici
(AAP) entrato in vigore il 1° gennaio 1996,

viste le sue decisioni in seconda lettura
del 14 maggio 1997 sulle posizioni comuni
definite dal Consiglio

in vista dell'adozione della direttiva
96/.../CE del Parlamento europeo e del

Consiglio che modifica le direttive 92/50/
CEE, 93/36/CEE, e 93/37/CEE relative al
coordinamento delle procedure di aggu-
dicazione rispettivamente degli appalti
pubblici di servizi, degli appalti pubblici
di forniture e degli appalti pubblici di
lavori (1),

in vista dell'adozione della direttiva
96/.../CE del Parlamento europeo e del
Consiglio che modifica la direttiva 93/38/
CEE che coordina le procedure di appalto
degli enti erogatori di acqua e di energia,
degli enti che forniscono servizi di tra-

(1) Processo verbale della seduta in tale data,
parte seconda, punto 2 a).

sporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni (2),

visti la relazione della commissione per i problemi economici e monetari e la politica industriale e i pareri della commissione giuridica e per i diritti dei cittadini nonché della commissione per l'occupazione e gli affari sociali (A4-0309/97),

A. considerando che il mercato degli appalti pubblici rappresenta l'11 per cento del prodotto interno lordo dell'Unione europea, ossia circa 720 miliardi di ECU,

B. considerando che solamente il 3 per cento di tutti gli appalti pubblici nell'UE è aggiudicato a imprese di altri stati membri dell'Unione,

C. considerando che le spese per gli appalti degli enti locali relativi a merci, servizi e opere possono essere due volte tanto quelle del governo centrale (3),

D. considerando che un'efficace politica degli appalti pubblici basata sui principi della trasparenza e della non discriminazione tra gli offerenti è fondamentale per il mercato interno,

E. considerando che il progetto di trattato di Amsterdam fa dello sviluppo sostenibile uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione e pone in rilievo la necessità di integrare i requisiti di protezione ambientale nella definizione ed esecuzione di tutte le politiche comunitarie,

F. considerando che l'apertura del mercato degli appalti si pone come obiettivi una maggiore competizione e quindi prezzi più bassi e una più elevata qualità delle merci e dei servizi, sempre nel rispetto del pubblico interesse, particolarmente elevato nei settori dell'istruzione, della sanità, degli alloggi e dei servizi di base,

(2) Processo verbale della seduta in tale data, parte seconda, punto 2 b).

(3) Deloitte & Touche, Study of Public Procurement Opportunities: European Union and Government of the United States, giugno 1994.

G. considerando che i vincoli ambientali e sociali in relazione agli appalti pubblici possono contribuire in misura notevole allo sviluppo sostenibile,

H. considerando che non è dato ravvisare una convergenza dei prezzi o un aumento del numero degli offerenti sul mercato interno da ricondurre alla politica della Commissione in materia di appalti pubblici,

I. considerando che tale mancanza di risultati a livello di mercato interno, in particolare nell'edilizia, è da imputare alla struttura del settore (eccesso di capacità produttiva, ricerca dei costi più contenuti e basse soglie di accesso) e non tanto alla carenza di formazione e informazione,

J. considerando che il quadro giuridico comunitario per gli appalti pubblici è una realtà ma che solo un'esigua minoranza degli Stati membri lo ha recepito e applicato,

K. considerando che l'attuale quadro giuridico in materia di appalti risulta troppo rigido e troppo burocratico e pertanto il potenziale del mercato degli appalti non può essere pienamente sfruttato,

L. considerando che la Commissione e gli Stati membri si sono concentrati sui problemi relativi alla politica e all'applicazione, trascurando quelli susseguenti all'attuazione pratica,

M. considerando che la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici è tuttora relativamente bassa e che un miglioramento delle informazioni e della formazione è pertanto di importanza vitale,

N. considerando che barriere informali, come i ritardi nei pagamenti da parte degli enti aggiudicatori, rendono ancora difficile alle PMI l'accesso al mercato degli appalti,

O. considerando che si manifesta la tendenza a una rimonopolizzazione del mercato degli appalti pubblici,

1. accoglie con favore il Libro verde della Commissione, che offre un quadro generale della situazione attuale e pone una vasta gamma di interrogativi in materia di appalti pubblici, ma deplora che tale Libro verde non poggi su alcuna valutazione e chiede pertanto alla Commissione di effettuare anche un'analisi che tenga conto della struttura dei vari settori;

2. invita gli Stati membri a recepire e attuare al più presto le norme relative agli appalti conformemente alle direttive europee;

3. invita la Commissione a fornire al più presto un calendario completo delle revisioni, dei negoziati e delle altre attività che riguardano le direttive sugli appalti, alle quali, una volta decise, questo Parlamento deve poter partecipare pienamente, e a pronunciarsi in merito agli effetti di tali direttive per i mercati in fase di liberalizzazione;

4. condivide il parere della Commissione secondo cui la stabilità nel settore pubblico è necessaria, ma sottolinea che sono necessari interventi per risolvere i problemi più urgenti nel campo dell'informazione, della chiarificazione e dell'attuazione relative alle norme in materia di appalti;

5. richiama l'attenzione sul ruolo che le società intercomunali possono svolgere per assicurare la prestazione di servizi efficaci ed efficienti e chiede alla Commissione di assicurare che le direttive sugli appalti pubblici non pongano un ostacolo a tale condivisione delle risorse dei comuni e degli altri enti pubblici;

6. reputa che le norme relative agli appalti pubblici non dovrebbero impedire alle amministrazioni comunali di fondare società intercomunali di diritto privato; a tali società dovrebbe essere accordata almeno la possibilità di diventare pienamente competitive, ad esempio assicurando loro un periodo di transizione (di tre

anni al massimo) prima dell'applicazione delle norme relative agli appalti pubblici;

7. invita la Commissione a chiarire, nel corso di una revisione, le definizioni e la terminologia delle direttive, visto che attualmente esse creano notevole confusione a causa della mancanza di definizioni e delle differenze terminologiche fra una direttiva e l'altra;

8. chiede alla Commissione di pronunciarsi in particolare sulla delimitazione e sulla definizione di « servizio » nell'ambito della direttiva;

9. sollecita la rapida pubblicazione dei vademecum e dei testi interpretativi da parte della Commissione, annunciati ormai da parecchio tempo e che dovrebbero costituire uno strumento essenziale per armonizzare l'interpretazione tra gli Stati membri;

10. invita la Commissione a dare priorità alla formulazione comprensibile e chiara delle direttive in tutte le revisioni future, al fine di evitare confusioni e costi inutili;

11. invita la Commissione a tener conto, in tutte le future revisioni delle direttive, dei principi fissati nel programma SLIM e della necessità di formulare le direttive in modo tale da evitare incertezze e problemi di interpretazione;

12. invita la Commissione a incoraggiare gli Stati membri a stabilire o individuare (almeno) un centro nazionale per gli appalti unitamente a centri secondari regionali, che dovranno assolvere alcuni compiti di base a carattere vincolante come la diffusione di informazioni e di documentazione sugli appalti, la promozione e la verifica dei programmi di formazione in materia, la chiarificazione delle norme e delle procedure, ecc.;

13. accoglie il punto di vista della Commissione secondo cui le direttive in materia di appalti non hanno come obiettivo spe-

cifico il perseguimento di politiche ambientali o sociali, ma sottolinea che non dovrebbero costituire un ostacolo alla promozione delle prassi migliori e al mantenimento di standard locali (elevati), se tale è il desiderio dell'ente aggiudicatore;

14. invita la Commissione a sviluppare una politica che promuova attivamente gli appalti pubblici favorendo la sostenibilità;

15. rileva che gli enti aggiudicatori possono tener conto sin d'ora, nella fissazione delle qualifiche dei fornitori o nell'elaborazione dei capitolati, del rispetto della legislazione sociale, ambientale, di qualità, sostenibilità e sanitaria, e richiama l'attenzione sul fatto che il prezzo più basso è soltanto uno dei criteri alternativi per l'aggiudicazione di un appalto, accanto a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa;

16. chiede alla Commissione di incoraggiare le autorità aggiudicatrici a ponderare anticipatamente i loro criteri di aggiudicazione,

17. invita la Commissione a continuare a sostenere la clausola sociale in seno all'OMC e a esaminare in che modo la Convenzione 94 dell'OIL possa costituire parte integrale dell'AAP;

18. incoraggia la partecipazione della sezione di mercato più ampia possibile anche ad appalti al di sotto delle soglie, ma ritiene che non si potrà raggiungere tale obiettivo ricorrendo a un abbassamento del livello delle soglie, abbassamento che in ogni caso deve essere escluso;

19. ritiene pertanto che l'aumento delle soglie avrà effetti positivi — soprattutto per le PMI — tenuto conto degli elevati costi connessi alla preparazione delle offerte e al soddisfacimento dei requisiti previsti anche per i contratti di modesta entità; invita pertanto la Commissione ad esercitare pressioni per un aumento di tali soglie nei futuri negoziati con paesi terzi, in quanto le soglie sono legate all'AAP;

20. propone che nella documentazione informativa presentata siano inserite dichiarazioni di adesione per quanto concerne il riconoscimento e il rispetto delle norme in materia di occupazione, ambiente, sanità e sicurezza, in base al principio che il principale appaltatore è il responsabile per il rispetto di tutte le norme applicabili per conto dei subappaltatori da lui assunti;

21. ritiene che la Commissione dovrebbe avere il diritto di avviare un'inchiesta e di intervenire in base alle risultanze della stessa, in linea con quanto previsto dagli articoli 85-90 del trattato CE relativi alla concorrenza, al fine di ottenere un'effettiva applicazione;

22. chiede un controllo e un'applicazione più efficace delle direttive, mediante l'imposizione uniforme di sanzioni significative a chi viola o cerca di violarne le disposizioni, nonché vie di ricorso più accessibili per la risoluzione di controversie o violazioni meno gravi;

23. invita la Commissione e gli Stati membri a garantire il rispetto della raccomandazione relativa ai pagamenti in ritardo;

24. sottolinea che non esiste ancora un'analisi dettagliata degli effetti della normativa in materia di appalti sul mantenimento e la qualità dei servizi e invita la Commissione a compiere uno studio al riguardo;

25. rivolge un pressante invito a CEN e CENELEC affinché accelerino l'elaborazione delle norme relative a un sistema europeo di registrazione e qualificazione;

26. chiede la definizione di norme comuni che disciplinino in che misura l'attività di consulenza sia ammessa qualora l'impresa di consulenza interessata voglia presentare un'offerta in merito allo stesso incarico;

27. esorta la Commissione a garantire una maggiore armonizzazione dei risultati statistici, onde consentire confronti tra i singoli Stati membri;

28. richiama l'attenzione sul fatto che la definizione di concorrenza adottata dalla Corte di giustizia delle Comunità europee (concorrenza *de jure* e *de facto*) in relazione a coloro che operano nel quadro della direttiva sui servizi pubblici può avere l'effetto di attribuire ai paesi terzi un accesso non reciproco al mercato dell'Unione, e sollecita la Commissione a formulare una definizione chiara e precisa che serva da base per i negoziati con i paesi terzi onde garantire la reciprocità;

29. esorta la Commissione a vigilare sulla reciprocità nelle procedure di stipulazione di contratti richieste nell'Unione europea e nei paesi terzi firmatari dell'accordo sugli appalti pubblici;

30. appoggia l'opinione della Commissione sull'introduzione di nuove tecnologie, compreso il passaggio all'uso esclusivo della pubblicazione elettronica, per agevolare l'apertura dei mercati degli appalti e chiede che siano istituiti programmi globali di formazione e di informazione per le PMI e sia introdotto stabilmente il requisito che tutti i bandi devono essere pubblicati nelle lingue comunitarie, per evitare che esse si trovino in una condizione di svantaggio per mancanza di conoscenze;

31. chiede alla Commissione di dimostrare apertura nei confronti di un'accresciuta elasticità del dialogo tecnico tra le parti dell'appalto, anche qualora ciò renda necessaria una modifica delle direttive;

32. invita la Commissione a garantire, per quanto riguarda l'ampliamento, che i paesi interessati adottino gli standard esistenti entro un periodo di tempo ben definito;

33. riconosce l'importanza del piano d'azione della Commissione sul mercato interno ed esprime il suo appoggio alla rapida attuazione, da parte degli Stati membri, delle direttive UE sugli appalti pubblici, in considerazione del fatto che una parte di esse non è stata, a tutt'oggi, correttamente applicata in più Stati membri;

34. chiede alla Commissione di svolgere un ruolo attivo nell'istituzione di un codice di condotta armonizzato sull'apertura, l'equità, le norme giuridiche, la reciprocità e la trasparenza degli appalti a livello di OMC, applicabile a tutti gli Stati membri;

35. ritiene che l'esclusione dalle gare di appalto delle imprese che non soddisfano agli obblighi giuridici, quantunque su base temporanea, costituisca uno strumento più efficace e invita la Commissione a promuoverne l'applicazione vincolante;

36. chiede che quattro direttive summenzionate (92/50/CEE, 93/36/CEE, 93/37/CEE e 93/38/CEE) siano considerate separatamente e, in particolare, che gli appalti pubblici delle industrie di servizi pubblici continuino a rientrare nel campo di applicazione di una specifica direttiva; chiede che tali direttive siano riviste in modo approfondito e aggiornate in linea con l'attuale calendario, in particolare alla luce degli sviluppi in determinati settori, come quello delle telecomunicazioni, dove in futuro prevarrà la libera concorrenza;

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

GEORGIOS ANASTASSOPOULOS
Vicepresidente