

**Parere del Comitato delle regioni migliorare l'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici**

(2007/C 146/10)

IL COMITATO DELLE REGIONI

- appoggia la proposta di introdurre un termine sospensivo di dieci giorni per evitare che i soggetti aggiudicatori stipulino il contratto di appalto prima che la sua aggiudicazione sia stata comunicata alle imprese interessate. Questa procedura permette di rivedere le decisioni prima che diventino definitive, a beneficio sia dei soggetti aggiudicatori che delle imprese,
- ritiene che la proposta intesa a prevenire gli appalti conclusi illegittimamente a trattativa privata abbia una portata eccessivamente ampia, e si pronuncia a favore del sistema attuale che prevede il risarcimento dei danni. La Commissione è dell'avviso che l'affidamento diretto illegittimo rappresenti un problema di notevoli proporzioni, però non lo dimostra presentando, ad esempio, dati statistici pertinenti e dettagliati. Il Comitato esorta la Commissione a presentare informazioni approfondite sull'ampiezza del fenomeno degli appalti conclusi illegittimamente a trattativa privata,
- ritiene che l'applicazione delle direttive ricorsi sugli appalti pubblici di servizi che superano la soglia di cui all'Allegato II B2 non risulti molto chiara. A giudizio del Comitato, i ricorsi in materia di appalti di servizi di tipo «B» andrebbero esplicitamente esclusi dall'ambito di applicazione di tali direttive sì da lasciare interamente agli Stati membri la decisione sui modi di garantire certezza giuridica alle imprese interessate riguardo all'aggiudicazione degli appalti di questo tipo. Molti dei servizi rientranti in questa categoria, come quelli sanitari e sociali, costituiscono il nucleo stesso delle attività svolte dagli enti locali e regionali. In tali ambiti l'UE ha competenze estremamente limitate, ed essa non dovrebbe ampliarle surrettiziamente mediante le direttive ricorsi.

**Testo di riferimento**

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE del Consiglio per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici

COM(2006)195 def. — 2006/0066 (COD)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE del Consiglio per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici* (COM(2006)195 def. — 2006/0066 (COD)),

vista la decisione della Commissione europea, del 4 maggio 2006, di consultare il Comitato delle regioni sull'argomento, conformemente all'art. 265, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea,

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza, del 25 aprile 2006, di incaricare la commissione Politica economica e sociale di elaborare un parere in materia,

visto il proprio progetto di parere (CdR 182/2006 riv. 2), adottato il 15 dicembre 2006 dalla commissione Politica economica e sociale (relatrice: Catarina SEGERSTEN-LARSSON (SE/PPE), membro del consiglio provinciale del Värmland),

**ha adottato il seguente parere in data 13 febbraio 2007, nel corso della 68<sup>a</sup> sessione plenaria.**

**1. Posizione del Comitato delle regioni**

IL COMITATO DELLE REGIONI

1.1 **accoglie con favore** la proposta di elaborare delle nuove direttive ricorsi, dal momento che, a suo giudizio, un sistema di ricorsi efficace e più trasparente garantirebbe una maggiore tutela delle imprese interessate, inducendole così — si spera — a concorrere a un maggior numero di appalti. Ciò determinerebbe un aumento della concorrenza, che a sua volta andrebbe a vantaggio delle amministrazioni aggiudicatrici;

1.2 **ritiene** tuttavia che la semplificazione della normativa sia una delle condizioni fondamentali per ridurre il numero delle procedure di ricorso. La semplicità delle disposizioni non solo ne agevola l'applicazione, ma permette anche di limitare le interpretazioni erranee. Purtroppo, però, le nuove direttive sugli appalti pubblici non vanno in questa direzione. La complessità delle norme procedurali previste da tali direttive induce sovente le amministrazioni aggiudicatrici a commettere degli errori. Ciò riguarda in particolare gli enti locali e regionali minori, che non hanno accesso a servizi giuridici specializzati in materia di appalti pubblici. Il Comitato desidera inoltre ricordare alla Commissione europea che gli appalti pubblici sono per lo più aggiudicati dagli enti locali e regionali piuttosto che dalle amministrazioni nazionali;

1.3 **ritiene** inoltre che un'eccessiva rigidità delle sanzioni applicabili alle infrazioni delle norme sugli appalti pubblici possa avere conseguenze negative, soprattutto in presenza di un quadro normativo complesso. In primo luogo, è possibile che i soggetti aggiudicatori si astengano dall'affidare in appalto i

servizi in questione, scegliendo di prestarli in proprio. Inoltre, un'altra conseguenza potrebbe essere un'attenzione eccessiva per i prezzi più bassi. È infatti difficile contestare che una data offerta sia quella economicamente più vantaggiosa, mentre è senz'altro più facile discutere aspetti quali la qualità e altri parametri analoghi;

1.4 **appoggia** la proposta di introdurre un termine sospensivo di dieci giorni per evitare che i soggetti aggiudicatori stipulino il contratto di appalto prima che la sua aggiudicazione sia stata comunicata alle imprese interessate. Questa procedura permette di rivedere le decisioni prima che diventino definitive, a beneficio sia dei soggetti aggiudicatori che delle imprese. Il Comitato è inoltre favorevole alla proposta volta a consentire agli Stati membri di esigere che chiunque intenda proporre ricorso informi l'ente aggiudicatore dell'asserita violazione e della propria intenzione di presentare ricorso. Invita nel contempo la Commissione a valutare l'impatto dell'introduzione del termine di dieci giorni già dopo un anno: sarà così possibile stabilire fino a che punto esso determini un significativo aumento del numero dei ricorsi, come è avvenuto in diversi Stati membri;

1.5 **reputa** tuttavia che possano sorgere dei problemi riguardo ai contratti conclusi in violazione della normativa. Mentre ai sensi della direttiva proposta tali contratti sarebbero considerati privi di effetto, il Comitato ritiene che la decisione al riguardo andrebbe lasciata agli Stati membri, in modo da agevolare l'adeguamento alla normativa nazionale in materia di contratti e di responsabilità civile;

1.6 contrariamente alla Commissione, **dubita** che l'introduzione di un termine sospensivo di dieci giorni possa, in un primo tempo, determinare un aumento di qualche punto percentuale del numero di ricorsi. In Svezia, ad esempio, a seguito dell'introduzione di un termine sospensivo pari a quello proposto, si è registrato un incremento iniziale del numero dei ricorsi pari al 150 %, e il loro numero è continuato ad aumentare anche dopo questa impennata iniziale <sup>(1)</sup>;

1.7 **ritiene** che la proposta intesa a prevenire gli appalti conclusi illegittimamente a trattativa privata abbia una portata eccessivamente ampia, e si pronuncia a favore del sistema attuale che prevede il risarcimento dei danni. La Commissione è dell' avviso che l'affidamento diretto illegittimo rappresenti un problema di notevoli proporzioni, però non lo dimostra presentando, ad esempio, dati statistici pertinenti e dettagliati. Il Comitato esorta la Commissione a presentare informazioni approfondite sull'ampiezza del fenomeno degli appalti conclusi illegittimamente a trattativa privata. I dati della consultazione on-line ai quali si fa riferimento sono decisamente inadeguati e non possono fungere da base per un'innovazione di questa portata. L'obbligo di pubblicità per tutti gli appalti pubblici che superano le soglie stabilite e che i soggetti aggiudicatori intendono concludere senza prima espletare procedure competitive, con la conseguente applicazione del termine sospensivo, determina gravi conseguenze per i soggetti aggiudicatori. Rientrano in questa categoria di appalti, ad esempio, quelli stipulati con le aziende *in-house* (operatori «interni» al soggetto aggiudicatore) e, in

alcuni casi, quelli conclusi nel quadro della cooperazione intercomunale. In alcuni pareri il CdR ha già sottolineato i problemi sollevati dagli appalti concessi alle aziende *in-house* e le difficoltà che sorgono nella cooperazione intercomunale. Secondo il Comitato, la normativa sugli appalti non deve ostacolare o impedire il ricorso a tali pratiche;

1.8 **ritiene** che l'applicazione delle direttive ricorsi sugli appalti pubblici di servizi che superano la soglia di cui all'Allegato II B <sup>(2)</sup> non risulti molto chiara. A giudizio del Comitato, i ricorsi in materia di appalti di servizi di tipo «B» andrebbero esplicitamente esclusi dall'ambito di applicazione di tali direttive sì da lasciare interamente agli Stati membri la decisione sui modi di garantire certezza giuridica alle imprese interessate riguardo all'aggiudicazione degli appalti di questo tipo. Molti dei servizi rientranti in questa categoria, come quelli sanitari e sociali, costituiscono il nucleo stesso delle attività svolte dagli enti locali e regionali. In tali ambiti l'UE ha competenze estremamente limitate, ed essa non dovrebbe ampliarle surrettiziamente mediante le direttive ricorsi. Secondo il Comitato, i meccanismi di ricorso relativi agli appalti per i servizi di tipo «B» e per quelli di valore inferiore all'importo della soglia vanno lasciati alla competenza esclusiva degli Stati membri;

1.9 **sottoscrive** la proposta di abolire il sistema di attestazione e la procedura di conciliazione.

## 2. Raccomandazioni del Comitato delle regioni

### Raccomandazione 1

**Proposta di modifica della Commissione — Articolo 1, paragrafo 3, della direttiva 89/665/CEE**

**Proposta di modifica della Commissione — Articolo 1, paragrafo 3, della direttiva 92/13/CEE**

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del CdR
Gli Stati membri provvedono a rendere accessibili le procedure di ricorso, secondo modalità che gli Stati membri possono determinare, almeno a chiunque abbia o abbia avuto interesse a ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto pubblico e sia stato o rischi di essere leso a causa di una presunta violazione.	Gli Stati membri provvedono a rendere accessibili le procedure di ricorso, secondo modalità che gli Stati membri possono determinare, almeno a chiunque abbia o abbia avuto interesse a ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto pubblico, <u>soddisfi i requisiti posti per l'aggiudicazione dell'appalto stesso</u> e sia stato o rischi di essere leso a causa di una presunta violazione.

### Motivazione

Con il presente emendamento ci si propone di rendere accessibili le procedure di ricorso solo alle imprese che siano effettivamente in grado di soddisfare i requisiti posti dall'amministrazione aggiudicatrice.

<sup>(1)</sup> *Nämnden för offentlig upphandling* (Agenzia governativa centrale svedese per gli appalti pubblici), relazioni annuali 2003 e 2004.

<sup>(2)</sup> Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31.3.2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

## Raccomandazione 2

**Proposta di modifica della Commissione — Articolo 2, paragrafo 4, della direttiva 89/665/CEE****Proposta di modifica della Commissione — Articolo 2, paragrafo 4, della direttiva 92/13/CEE**

Testo proposta dalla Commissione	Emendamento del CdR
Gli Stati membri possono prevedere che l'organo responsabile delle procedure di ricorso, quando esamina l'opportunità di prendere provvedimenti provvisori, possa tener conto delle probabili conseguenze dei provvedimenti stessi per tutti gli interessi che possono essere lesi nonché per l'interesse pubblico e decidere di non autorizzare tali provvedimenti qualora le conseguenze negative possano superare quelle positive.	Gli Stati membri possono prevedere che l'organo responsabile delle procedure di ricorso, quando esamina l'opportunità di prendere provvedimenti provvisori, possa tener conto delle probabili conseguenze dei provvedimenti stessi per tutti gli interessi che possono essere lesi, <u>nonché in particolare</u> per l'interesse pubblico, e decidere di non autorizzare tali provvedimenti qualora le conseguenze negative possano superare quelle positive.

## Motivazione

Occorre attribuire maggiore importanza all'interesse pubblico.

Bruxelles, 13 febbraio 2007.

Il Presidente  
del Comitato delle regioni  
Michel DELEBARRE