

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici in relazione all'attuale crisi nel settore dell'asilo»**

[COM(2015) 454 final]

(2016/C 264/08)

**Relatore: Erik SVENSSON**

La Commissione europea, in data 14 ottobre 2015, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*«Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici in relazione all'attuale crisi nel settore dell'asilo»*

[COM(2015) 454 final].

La sezione specializzata «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 13 aprile 2016.

Alla sua 516<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 27 e 28 aprile 2016 (seduta del 27 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 220 voti favorevoli, 1 voto contrario e 9 astensioni.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 In un contesto in cui le amministrazioni aggiudicatrici sono sottoposte a una notevole pressione dato che devono risolvere i problemi urgenti provocati dalla crisi dei rifugiati e dei richiedenti asilo, il CESE prende atto della comunicazione della Commissione che fornisce precisazioni ma non contiene alcuna modifica.

1.2 Il CESE confida che sia la direttiva attualmente in vigore che la nuova direttiva possano offrire un margine di manovra sufficiente per una gestione più rapida, prevedendo la possibilità di ridurre drasticamente i termini per la presentazione delle offerte e di ricorrere all'aggiudicazione diretta.

1.3 Tuttavia, il CESE sottolinea l'importanza di:

- assicurare un elevato grado di trasparenza e presentare una documentazione estremamente dettagliata,
- non utilizzare la flessibilità legislativa in modo inappropriato,
- perseguire soluzioni che permettano una successiva integrazione e aiuti supplementari,
- assicurare che i contratti aggiudicati nelle situazioni di urgenza siano assegnati per un periodo di tempo limitato.

1.4 Non si può sottolineare abbastanza l'importanza del settore non profit in quanto va ad integrare l'aggiudicazione degli appalti pubblici. Grazie all'impegno di tale settore, molti paesi sono stati in grado di aiutare e sostenere un numero molto maggiore di persone di quanto non sarebbe stato possibile altrimenti.

1.5 Il CESE ritiene che sia importante ridurre le procedure burocratiche che determinano ritardi nelle procedure di appalto, nonostante il fatto che il quadro legislativo consenta una migliore gestione.

1.6 A causa di nuove e crescenti minacce, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di bandire appalti distinti per le misure di sicurezza e le soluzioni assicurative.

1.7 Il CESE sottolinea che nel caso dei rifugiati che scelgono di **non** chiedere asilo si presenta un problema analogo poiché anche in questo caso vi è l'urgente necessità di prestare servizi di assistenza, cura e protezione.

1.8 Il CESE sottolinea che, nel caso degli appalti pubblici legati alla crisi dei richiedenti asilo e dei rifugiati, occorre tenere conto anche di altri servizi che preparano e favoriscono la futura integrazione.

1.9 Il CESE chiede e raccomanda alla Commissione di chiarire la comunicazione anche per quanto riguarda l'aggiudicazione degli appalti pubblici nel contesto della crisi dei rifugiati oppure di elaborare un'ulteriore comunicazione che affronti la tematica degli appalti pubblici in risposta alla crisi dei rifugiati.

## 2. Sintesi del documento della Commissione

2.1 L'Unione europea affronta attualmente numerose sfide in relazione a un afflusso improvviso e in rapida crescita di richiedenti asilo. Gli Stati membri devono tra l'altro soddisfare adeguatamente e tempestivamente i bisogni più immediati di tali richiedenti (alloggi, beni e servizi). La normativa europea in materia di appalti pubblici offre tutti gli strumenti necessari per soddisfare detti bisogni grazie alle disposizioni dell'attuale direttiva 2004/18/CE <sup>(1)</sup> (in appresso «la direttiva») e della più recente direttiva sugli appalti pubblici 2014/24/UE <sup>(2)</sup>.

2.2 La comunicazione in esame non crea alcuna nuova disposizione legislativa. Essa comprende l'interpretazione della Commissione sulle disposizioni riguardanti: i) appalti di infrastrutture, per esempio gli alloggi, che possono essere messe a disposizione sia mediante la locazione di fabbricati esistenti che non richiedono notevoli adeguamenti (ossia lavori) sia mediante l'edificazione ex novo o la ristrutturazione di fabbricati esistenti, per cui è prevista una soglia di 5 186 000 EUR; ii) appalti di forniture quali tende, container, indumenti, coperte, letti e generi alimentari, con una soglia di 135 000 EUR (in precedenza 134 000 EUR) o 209 000 EUR (in precedenza 207 000 EUR) a seconda della natura dell'amministrazione aggiudicatrice; iii) appalti di servizi come pulizia, servizi sanitari, ristorazione, sicurezza, ai quali si applicano le medesime soglie previste per gli appalti di forniture. Sebbene la direttiva si applichi pienamente a tutti i servizi, sono previste delle disposizioni particolari per il «regime alleggerito» (un regime speciale per i servizi sociali e altri servizi specifici). Per i servizi assoggettabili a tale regime la soglia è stata fissata a 750 000 EUR.

2.3 Per gli appalti che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva, l'amministrazione aggiudicatrice può scegliere di aggiudicare l'appalto seguendo una procedura **aperta** o **ristretta**. Il termine minimo di presentazione delle offerte nelle procedure aperte è di 52 giorni, ma può essere ridotto a 40 giorni se si utilizzano i mezzi elettronici. Nelle procedure ristrette i termini di scadenza sono di 37 giorni per la presentazione delle domande di partecipazione e ulteriori 40 giorni per la presentazione delle offerte dopo che l'amministrazione aggiudicatrice ha selezionato i candidati invitati a presentare un'offerta.

Se sussiste un'urgenza, la direttiva prevede una notevole riduzione dei termini generali con la possibilità di optare per a) la procedura ristretta «accelerata» in cui il termine per la presentazione delle domande di partecipazione è di 15 giorni e il termine per la presentazione delle offerte di 10 giorni, o per b) la «procedura negoziata senza previa pubblicazione» che permette di aggiudicare appalti per soddisfare i bisogni dei richiedenti asilo anche nei casi di maggiore urgenza.

2.4 Le amministrazioni aggiudicatrici dovranno valutare caso per caso la procedura da scegliere per l'aggiudicazione di appalti volti a soddisfare le necessità immediate dei richiedenti asilo (alloggi, beni e servizi).

## 3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE prende atto della comunicazione della Commissione e concorda con la sua posizione generale secondo cui gli Stati membri devono essere in grado di soddisfare tempestivamente i bisogni più immediati dei richiedenti asilo.

3.1.1 Il CESE constata che la comunicazione in esame non contiene modifiche ma fornisce precisazioni e chiarimenti costruttivi.

---

<sup>(1)</sup> Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114; parere del CESE: GU C 193 del 10.7.2001, pag. 7).

<sup>(2)</sup> Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65; parere del CESE: GU C 191 del 29.6.2012, pag. 84).

3.2 A giudizio del CESE, è estremamente utile e opportuno che la Commissione si esprima proprio in questo momento sull'applicabilità delle norme in vigore, dato che molti paesi hanno accolto, anche se in misura diversa, un numero mai registrato prima di richiedenti asilo e che le amministrazioni aggiudicatrici, a livello sia nazionale che regionale, sono sottoposte a forti pressioni.

3.3 Il CESE condivide l'opinione espressa dalla Commissione nella comunicazione secondo cui le disposizioni della vigente direttiva 2004/18/CE e quelle della più recente direttiva 2014/24/UE, che dovrà essere recepita nel diritto nazionale entro il 18 aprile di quest'anno, sono sostanzialmente sufficienti per far fronte al numero crescente dei richiedenti asilo e alla maggiore pressione temporale provocati dall'attuale situazione in materia di asilo.

3.3.1 È della massima importanza che le norme in materia di appalti pubblici non costituiscano un ostacolo alla possibilità di far fronte a questa situazione e di fornire la protezione prevista dalla normativa in materia di asilo. Questo rischio è più evidente nei settori dell'alloggio, dei servizi sanitari, della sicurezza e della ristorazione.

3.3.2 Il CESE confida che la nuova direttiva e, pertanto, anche le nuove disposizioni nazionali, possano offrire un margine di manovra sufficiente per una gestione più rapida, prevedendo la possibilità di ridurre drasticamente i termini per la presentazione delle offerte.

3.3.3 In caso di estrema urgenza vi è inoltre la possibilità di ricorrere all'aggiudicazione diretta anche al di sopra della soglia stabilita.

3.4 Secondo il CESE, tuttavia, è di cruciale importanza assicurare un elevato grado di trasparenza e presentare una documentazione estremamente dettagliata qualora si ricorra a una procedura accelerata o all'aggiudicazione diretta.

3.4.1 Per garantire che la legge sugli appalti pubblici continui a godere del sostegno delle imprese, dei sindacati e delle altre organizzazioni della società civile, è di fondamentale importanza che nessuna delle parti - autorità o fornitori - utilizzi la flessibilità delle disposizioni in un modo inappropriato. Per questo motivo è molto importante che già durante la procedura si preveda la possibilità di un eventuale riesame. Per garantire una corretta attuazione si potrebbe prendere in considerazione una procedura di valutazione a posteriori (valutazione ex post).

3.4.2 È essenziale sottolineare l'importanza, anche in situazioni di urgenza, di perseguire soluzioni che permettano una successiva integrazione e aiuti supplementari. Questo vale in particolare per i gruppi vulnerabili, quali i minori non accompagnati, le donne in stato di gravidanza e le persone con disabilità.

3.5 Va sottolineato che, nei casi di estrema urgenza come quelli che stanno vivendo alcuni paesi dell'UE a seguito della crisi nel settore dell'asilo, vi è sempre il rischio che sia le amministrazioni aggiudicatrici che i fornitori cerchino delle «scorciatoie».

3.6 È importante limitare nel tempo l'aggiudicazione di contratti in situazioni di urgenza («procedura ristretta accelerata» o «procedura negoziata senza previa pubblicazione»), di modo da poter tornare quanto prima alle normali condizioni operative.

#### 4. Osservazioni specifiche

4.1 È fondamentale sottolineare che il settore non-profit ha fornito un contributo significativo, in aggiunta all'aggiudicazione degli appalti pubblici. Questo è stato determinante per i paesi che hanno accolto il maggior numero di richiedenti asilo, ad esempio la Germania e la Svezia. Senza il contributo del settore non profit non avremmo potuto far fronte al numero dei richiedenti asilo registrato in questi paesi.

4.1.1 Anche gli operatori che altrimenti avrebbero maggiori difficoltà ad aggiudicarsi dei contratti (ad esempio, le organizzazioni senza fini di lucro) hanno ora la possibilità di ricorrere all'aggiudicazione diretta.

4.2 Benché il quadro normativo permetta una reazione tempestiva, (troppo) spesso le autorità spesso hanno bisogno di tempi troppo lunghi. Le procedure burocratiche possono determinare ritardi nelle procedure di appalto.

4.3 Potrebbe essere utile citare l'esempio concreto dello Stato membro dell'UE che, in proporzione alle sue dimensioni e assieme alla Germania, ha accolto il maggior numero di richiedenti asilo provenienti essenzialmente dalla Siria.

4.3.1 Nel novembre 2015 il governo svedese ha esaminato l'opportunità di modificare la legislazione per far fronte alla situazione di estrema difficoltà creatasi con l'arrivo dei richiedenti asilo.

4.3.2 L'amministrazione aggiudicatrice svedese ha ribattuto che le norme in materia di appalti previste dalla direttiva UE permettono sia una reazione tempestiva in casi di estrema urgenza sia la tutela dell'interesse generale e un adeguato bilanciamento degli interessi.

4.4 Affinché le amministrazioni aggiudicatrici possano garantire la qualità e la necessaria rapidità, esse dovrebbero, secondo il CESE, effettuare un sondaggio di mercato che permetta di individuare i fornitori possibili e disponibili nonché i costi previsti, prima che la situazione diventi critica.

4.5 Il CESE sottolinea l'importanza che l'amministrazione aggiudicatrice non rinvi la conclusione dei contratti bensì che vi proceda con la rapidità richiesta dalle circostanze.

4.6 Dall'esperienza emerge che i costi per la sicurezza e le assicurazioni sono aumentati in misura significativa (fino a tre volte) a causa delle minacce e degli eventi verificatisi.

4.7 Al fine di ridurre le incertezze nel settore degli appalti e accrescere la disponibilità di soluzioni possibili, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di bandire appalti distinti per le misure di sicurezza e le soluzioni assicurative.

#### **5. Commenti e osservazioni sulle questioni che non vengono affrontate nella comunicazione della Commissione**

5.1 Il CESE sottolinea che nel caso dei rifugiati che scelgono di **non** chiedere asilo si presenta un problema analogo. Anche in questo caso vi è infatti l'urgente necessità di prestare servizi di assistenza, cura e protezione nonché di soddisfare i bisogni umani più fondamentali.

5.2 Il CESE è dell'avviso che, per quanto riguarda gli appalti pubblici nel settore degli alloggi, dell'assistenza e dei servizi sia per i richiedenti asilo che per altri rifugiati, occorre tenere conto anche di servizi che preparano alla vita quotidiana e a un'eventuale integrazione futura e favoriscono tali processi. Tali servizi urgenti comprendono le formazioni linguistiche e, nella migliore delle ipotesi, l'avviamento professionale.

5.2.1 Attualmente esistono già alcuni esempi concreti di appalti nel settore della formazione linguistica, della formazione alla guida e di altre attività importanti che vengono assicurati dal settore non profit, dalle chiese e dalle associazioni.

5.3 Nei paesi con deboli finanze pubbliche, in cui vi è il rischio che le autorità non paghino per i servizi prestati sulla base di contratti, è fondamentale che i pagamenti siano effettivamente eseguiti.

5.4 Infine, il CESE ritiene essenziale che la Commissione chiarisca la comunicazione alla luce del più ampio contesto, esaminando anche l'aggiudicazione degli appalti pubblici nel quadro della crisi sia dei richiedenti di asilo che dei rifugiati, **oppure** elaborando un'ulteriore comunicazione sull'aggiudicazione degli appalti pubblici in risposta alla crisi dei rifugiati.

Bruxelles, 27 aprile 2016

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---