

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE 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)

(2007/C 93/04)

Il Consiglio, in data 29 giugno 2006, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 14 novembre 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore van IERSEL.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 18 gennaio 2007, nel corso della 432<sup>a</sup> sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 140 voti favorevoli, 14 voti contrari e 10 astensioni.

## Sommario

1. Introduzione
2. Consultazione e contenuto
3. Osservazioni generali
4. Questioni specifiche
  - 4.1 Aspetti redazionali
  - 4.2 Termini sospensivi
  - 4.3 Annullamento dell'aggiudicazione a contratto già concluso
  - 4.4 Attestazione
  - 4.5 Conciliazione e risoluzione delle controversie
  - 4.6 Termine sospensivo
5. Diritti da versare per presentare ricorso
6. Glossario

### 1. Introduzione

1.1 Nel 1991 e nel 1993 sono entrate in vigore in materia di appalti pubblici due direttive concernenti l'applicazione di procedure di ricorso in relazione, rispettivamente, alla direttiva «classica» e a quella «settori speciali», allo scopo di rendere più efficace l'applicazione di queste ultime direttive e offrire delle possibilità di ricorso non previste nelle precedenti direttive «classiche»<sup>(1)</sup>.

1.2 Poiché l'obiettivo delle direttive sugli appalti pubblici è creare un contesto aperto, equo e trasparente in cui le imprese di tutta l'UE possano competere a parità di condizioni, tali direttive «ricorsi» stabiliscono una serie di procedure per le imprese che intendono presentare ricorso contro l'aggiudicazione di un appalto pubblico cui sono interessate.

1.3 Le direttive «ricorsi» perseguono due obiettivi tra loro correlati:

- fornire uno strumento per costringere i soggetti aggiudicatori a rispettare le direttive e
- fornire uno strumento grazie al quale un offerente che ritenga vi sia stata una violazione delle direttive da parte di un soggetto aggiudicatore possa intraprendere le azioni necessarie per tutelare i propri interessi.

1.4 Qualsiasi azione avviata da un offerente che si ritenga danneggiato nei confronti di un soggetto aggiudicatore deve passare attraverso i giudici nazionali o altri organi simili dello Stato membro in questione; la Commissione può avviare azioni solo nei confronti di uno Stato membro, non di un soggetto aggiudicatore, e solo nel caso in cui vi siano prove che dimostrino che tale Stato membro non regola in modo appropriato i propri soggetti aggiudicatori.

1.5 Val la pena di notare come nel 1999 la Corte di giustizia avesse già specificato che le disposizioni delle due direttive «ricorsi» dovevano mirare a rafforzare i meccanismi esistenti per garantire l'effettiva applicazione delle direttive sugli appalti pubblici, in particolare nella fase in cui le violazioni possono ancora essere sanate<sup>(2)</sup>.

1.6 Direttive «ricorsi» efficaci sono parte integrante del diritto degli appalti pubblici, e le modifiche apportate a quelle direttive dalla proposta in esame dovrebbero garantire un migliore funzionamento delle direttive in materia di appalti pubblici.

1.7 Nel giugno del 2006 la Commissione ha infatti presentato la proposta di una nuova direttiva che modifica le summenzionate direttive «ricorsi» al fine di migliorarle e renderle più efficaci.

1.8 Le principali innovazioni della nuova direttiva consistono nell'introduzione di un termine sospensivo di dieci giorni tra la decisione di aggiudicare un appalto e la conclusione del contratto, in modo da offrire a chiunque ritenga di aver subito un pregiudizio la possibilità di presentare ricorso, e nella soppressione dei meccanismi di attestazione e di conciliazione.

### 2. Consultazione e contenuto

2.1 Nel marzo del 2003 la Commissione ha avviato una serie di consultazioni sulla validità delle direttive «ricorsi». Sono stati realizzati due questionari. Gli Stati membri sono stati consultati nel quadro del comitato consultivo per gli appalti pubblici. Oltre a tale consultazione, ne sono state effettuate altre, mediante questionari in linea (*Interactive Policy Making*), tra avvocati, associazioni di categoria, ONG e imprese, nonché tra soggetti aggiudicatori.

<sup>(2)</sup> *Impact assessment report — Remedies in the field of public procurement* («Relazione sulla valutazione d'impatto — Procedure di ricorso in materia di appalti pubblici»), SEC(2006) 557, del 4.5.2006, pag. 5: sentenza Alcatel, causa C-81/98, punto 33.

<sup>(1)</sup> Cfr. la nota 9 al glossario.

2.2 La nuova direttiva si basa su una valutazione d'impatto approfondita, che espone due problemi principali: la mancanza di ricorsi efficaci contro la prassi degli affidamenti diretti illegittimi di appalti pubblici e la stipula affrettata dei contratti di appalto da parte dei soggetti aggiudicatori, che privano di fatto gli operatori economici della possibilità di proporre ricorsi efficaci prima della conclusione del contratto <sup>(3)</sup>.

2.3 La valutazione d'impatto presenta una serie di ottime analisi delle opinioni dei soggetti interessati e costituisce di per sé un esempio significativo di una forma di comunicazione aperta e trasparente in un ambito estremamente complesso.

2.4 È alquanto interessante notare che, da tale valutazione, emergono notevoli differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda la gestione dei ricorsi, differenze che possono creare confusione per gli offerenti:

- i soggetti aggiudicatori, tra cui in particolare gli enti regionali e locali, si sono mostrati poco propensi a rispondere ai quesiti posti nel quadro della consultazione,
- i singoli operatori economici non sono ancora abituati ad avvalersi delle procedure di ricorso in materia di appalti pubblici,
- risposte molto significative sono pervenute da parte di studi legali, associazioni di categoria e ONG.

2.5 La conclusione generale cui sono giunti gli interpellati è che occorre combattere le aggiudicazioni illegittime e promuovere la concorrenza, in particolare quella transfrontaliera.

2.6 Le imprese sono generalmente molto riluttanti ad avviare azioni contro i soggetti aggiudicatori, mentre l'esperienza mostra come alcuni Stati membri esitino ancora ad adottare una legislazione che promuova la trasparenza e l'apertura dei mercati. Ciò dimostra la necessità di un'azione a livello dell'UE. Altri Stati membri, invece, hanno profuso sforzi considerevoli per applicare le direttive.

2.7 Le modifiche proposte forniscono due nuove importanti misure di tutela per gli offerenti:

- la comunicazione della decisione di aggiudicare un contratto di appalto deve avvenire almeno dieci giorni prima della data prevista per la stipula (termine sospensivo), e
- qualora un offerente presenti ricorso, la procedura di appalto deve essere sospesa per un certo periodo, in linea di principio finché la questione non sia stata risolta.

2.8 È tuttavia prevista la possibilità, per esempio in caso di urgenza, di aggiudicare i contratti senza passare attraverso la normale procedura di appalto. È inoltre possibile non tener conto del termine sospensivo nei casi in cui esso sia palesemente non pertinente. Tuttavia, la procedura di dialogo competitivo deve sempre prevedere un termine sospensivo a causa delle sue stesse modalità di funzionamento. Tra gli altri aspetti, va menzionata l'eventualità che, nelle fasi conclusive di una proce-

dura di appalto, rimanga un unico «offerente preferito»: ciò potrebbe dar luogo ad abusi, e la sospensione è quindi necessaria per evitare tale situazione.

### 3. Osservazioni generali

3.1 La valutazione d'impatto si dimostra molto utile nell'indicare chiaramente che in molti casi gli Stati membri e i soggetti aggiudicatori valutano in modo distinto la necessità di aprire il mercato degli appalti pubblici.

3.2 La Commissione propone cinque possibili soluzioni per far fronte al problema dei ricorsi: mantenimento dello stato attuale, una comunicazione o una direttiva che istituisca un termine sospensivo, e una comunicazione o una direttiva che istituisca un organo indipendente <sup>(4)</sup>.

3.3 Il CESE concorda con la Commissione sul fatto che:

- il mantenimento dello stato attuale non è una soluzione realizzabile, in quanto le carenze e le notevoli differenze tra gli Stati membri persisterebbero,
- le comunicazioni non costituiscono uno strumento interessante poiché non sono sufficientemente vincolanti: negli Stati membri continuerebbero a prevalere le antiche tradizioni, le relazioni e i rapporti di dipendenza reciproci.

3.4 Di conseguenza, per fare pressione sul settore pubblico e accrescere la professionalità da entrambe le parti, la scelta è tra l'istituzione di un organo indipendente e l'introduzione di un termine sospensivo tra la decisione di aggiudicare un appalto e la conclusione del relativo contratto.

3.4.1 Tali organi indipendenti esistono in alcuni Stati membri <sup>(5)</sup>. Occorre notare che la maggior parte dei soggetti interessati del settore privato è favorevole a tale approccio, anche se esso comporterebbe un aumento dei costi e delle procedure amministrative. Alcuni Stati membri raccomandano di nominare degli esperti in seno a tali organi.

3.4.2 Al contrario, la grande maggioranza degli Stati membri è favorevole all'introduzione di un termine sospensivo limitato che interessi direttamente i committenti pubblici e le imprese che presentano ricorso, sospendendo la procedura durante il decorso di tale termine.

3.5 Il CESE concorda con la proposta della Commissione riguardo all'introduzione di un termine sospensivo. Riconosce che un siffatto sistema a livello comunitario, se correttamente attuato, dovrebbe probabilmente promuovere, da un lato, l'efficacia, la chiarezza e la certezza giuridica e, dall'altro, un sistema di appalti pubblici più aperto e trasparente che accrescerebbe la concorrenza. Tuttavia, il termine sospensivo non va necessariamente considerato come un'alternativa esclusiva agli organi indipendenti, che gli Stati membri sono ovviamente liberi di istituire.

<sup>(3)</sup> *Impact assessment report — Remedies in the field of public procurement* («Relazione sulla valutazione d'impatto — Procedure di ricorso in materia di appalti pubblici»), SEC(2006) 557, del 4.5.2006.

<sup>(4)</sup> Cfr. il glossario per la definizione di «organo indipendente» e la differenza tra questo e l'«organo responsabile delle procedure di ricorso», ai fini del presente documento.

<sup>(5)</sup> Per esempio, l'Autorità garante della concorrenza in Danimarca e l'Agenzia governativa centrale svedese per gli appalti pubblici.

## 4. Questioni specifiche

### 4.1 Aspetti redazionali

4.1.1 La numerazione della nuova direttiva risulta confusa: infatti, le modifiche che questa apporta alla direttiva «settori speciali» sono previste dall'articolo 2, benché gran parte di quelle apportate alla direttiva «classica» (alle pagine precedenti) e alla stessa direttiva «settori speciali» (alle pagine seguenti) siano numerate dall'articolo 2 *bis* all'articolo 2 *septies*. Sarebbe più pratico se le modifiche apportate rispettivamente alle direttive «classica» e «settori speciali» fossero riunite in due capi, anziché articoli, distinti. Una volta che le modifiche introdotte dalla nuova direttiva saranno entrate in vigore, ovviamente questo problema perderà di rilievo; nel frattempo, però, sarebbe opportuno agevolare la comprensione della proposta.

4.1.2 Inoltre, sarebbe stato utile presentare versioni consolidate delle due direttive «ricorsi».

4.1.3 Vi sono poi alcuni errori di stampa, che saranno senza dubbio corretti nelle versioni successive.

### 4.2 Termini sospensivi

4.2.1 Il concetto di termine sospensivo è generalmente ben accetto.

4.2.2 La possibilità, sostenuta da un certo numero di interpellati nel quadro della consultazione della Commissione, di istituire organi indipendenti che agiscano in qualità di arbitri è stata respinta a favore dell'introduzione di un termine sospensivo, su richiesta soprattutto degli Stati membri. Tale concetto è stato discusso fin dall'entrata in vigore delle direttive, ma, pur apparendo di primo acchito interessante, presenta gli stessi difetti del meccanismo di conciliazione, che del resto è un concetto analogo. A tale proposito persiste tuttavia un problema che è trattato di seguito, nella sezione «Conciliazione e risoluzione delle controversie».

4.2.3 Eccezion fatta per i termini di cinque giorni (che sono giorni lavorativi), tutti gli altri termini, compresi quelli di tre giorni, si riferiscono a giorni di calendario. Ciò è naturalmente fonte di problemi, che sono approfonditi di seguito nella sezione «Termine sospensivo».

### 4.3 Annullamento dell'aggiudicazione a contratto già concluso

4.3.1 Benché l'obiettivo della direttiva sia risolvere i problemi *prima* che l'appalto sia effettivamente aggiudicato, vi sono disposizioni che consentono di annullare anche le decisioni di aggiudicazione illegittime relative a un contratto di appalto già concluso.

4.3.2 Al riguardo possono presentarsi due situazioni: nella prima, le parti sono in collusione e sono entrambe ben consapevoli delle conseguenze che potrebbero derivare qualora si scoprisse l'illegittimità dell'aggiudicazione; nella seconda, l'operatore economico è innocente e non è consapevole del fatto che l'aggiudicazione rischia di essere annullata.

4.3.3 Nel primo caso non vi è motivo di preoccuparsi per le perdite che potrebbero derivarne per l'operatore economico.

4.3.4 Nel secondo caso, tenendo presente che talvolta il ricorso contro la decisione di aggiudicazione può essere proposto fino a sei mesi dalla conclusione del contratto, vi è il rischio che un operatore economico innocente subisca un grave danno. Infatti, poiché in tal caso il soggetto aggiudicatore risulterebbe avere agito al di là dei propri poteri, l'operatore economico potrebbe non disporre di alcun mezzo per pretendere un risarcimento<sup>(6)</sup>. Per quanto improbabile possa essere una tale eventualità, il Comitato ritiene opportuno mettere in guardia contro questo rischio.

4.3.5 Si potrebbe obiettare che è compito dell'offerente assicurarsi che il soggetto aggiudicatore abbia rispettato il termine sospensivo e pubblicato i necessari avvisi concernenti l'intenzione di concludere il contratto e, qualora non sia ancora soddisfatto, chiedere una conferma ufficiale al committente. Al riguardo la nuova direttiva stabilisce (art. 2 *septies*, par. 2) che il contratto di appalto già concluso si considera privo di effetto solo se il soggetto aggiudicatore non ha notificato nei termini stabiliti la propria intenzione di concludere il contratto o se non ha rispettato il termine sospensivo. Queste poche condizioni sembrerebbero, specie negli appalti grandi e importanti, facili da verificare. Tuttavia, le soglie fissate per gli appalti di forniture e servizi non possono essere definite «grandi e importanti», neppure per le PMI, mentre le conseguenze, in caso di danni non risarcibili in seguito all'annullamento, lo sono senz'altro. Il CESE non ritiene giusto far ricadere sull'offerente il rischio di errore e le gravi conseguenze che questo comporta, e crede che tale punto vada riconsiderato; il principio «*caveat venditor*», con le sue possibili drastiche ripercussioni, non costituisce un meccanismo adeguato per prevenire i casi di illegittimità da parte dei soggetti aggiudicatori. Benché le conseguenze lamentate nella causa «*Hazell contro Hammersmith and Fulham*» potrebbero non verificarsi in altre circostanze o in altri paesi, una legislazione a livello comunitario o nazionale è auspicabile, se non essenziale, per evitare di esporre gli offerenti a un rischio ingestibile in caso di annullamento dell'aggiudicazione di un appalto.

### 4.4 Attestazione

4.4.1 Con la nuova direttiva la Commissione propone di abolire la procedura di attestazione, dato lo scarso uso che ne è stato fatto. L'attestazione era stata introdotta nella direttiva «ricorsi» per i «settori speciali» come forma di controllo simile a quello presente nella garanzia di qualità o in alcuni aspetti dell'audit finanziario moderno. All'epoca fu suggerito che un settore speciale che avesse ottenuto una relazione di attestazione positiva, avrebbe potuto derogare ad alcune o a tutte le dettagliate disposizioni della direttiva, a patto che ne rispettasse i principi; tuttavia, la Commissione non ritenne accettabile tale proposta.

<sup>(6)</sup> Cfr. la causa «*Hazell vs Hammersmith and Fulham Councils UK House of Lords 1992*», in cui gli enti locali avevano concluso contratti swap sui tassi di interesse per ridurre i propri costi o realizzare dei profitti. In quel caso, i tassi di interesse si rivelarono svantaggiosi per gli enti locali e le banche reclamarono la differenza. Non essendo in grado di pagare, gli enti locali dichiararono che tali contratti esulavano dai propri poteri ed erano dunque nulli. Il tribunale si pronunciò a favore degli enti locali, e le banche interessate, che avevano concluso i contratti in buona fede, subirono una perdita notevole.

4.4.2 Vi è stato quindi uno scarso incentivo a ricorrere all'attestazione, e non sorprende che se ne sia fatto scarso uso. Inoltre, tale procedura è stata criticata in quanto attesta la conformità alla direttiva solo riguardo a un determinato momento, senza però dare alcuna garanzia di tale conformità in relazione a un momento immediatamente successivo. Ciò significa fraintendere il senso di quella procedura, poiché procedure equivalenti funzionano in modo efficace nell'ambito della garanzia di qualità e dell'audit finanziario moderno. L'essenziale è garantire che venga istituito un sistema di procedure che, se rispettato, assicuri una conformità soddisfacente alla direttiva e che il soggetto aggiudicatore rispetti realmente le sue stesse procedure. La maggior parte delle principali organizzazioni opera sulla base di procedure interne e, tranne che in caso di frodi o di gravi problemi societari, segue tali procedure in maniera affidabile. Certificando che le procedure sono soddisfacenti in linea di principio e applicate nella pratica, l'attestazione fornisce una garanzia sufficiente in merito alla conformità dell'organizzazione; essa dovrebbe, naturalmente, essere periodicamente confermata.

4.4.3 Un'attestazione efficace potrebbe fornire uno strumento grazie al quale i singoli settori speciali potrebbero beneficiare di tutti o della maggior parte dei vantaggi previsti all'articolo 30 (7) della direttiva «settori speciali» nei casi in cui i requisiti generali definiti in tale articolo non siano soddisfatti.

4.4.4 In mancanza di un incentivo a usare tale procedura, questa risulta evidentemente di scarsa utilità. Tuttavia, se la si modificasse introducendovi un incentivo concreto, sarebbe opportuno prevederne il mantenimento nella forma così modificata.

#### 4.5 Conciliazione e risoluzione delle controversie

4.5.1 Il CESE osserva che è opinione ampiamente accettata che occorra abolire una procedura così poco utilizzata come quella di conciliazione.

4.5.2 È tuttavia opinione diffusa e condivisa, e anche ampiamente argomentata dal CESE in diversi pareri, che sia auspicabile una qualche forma di risoluzione alternativa delle controversie. I meccanismi esistenti nei vari Stati membri sono molto diversi tra loro e vanno dal ricorso ad organi relativamente informali, di facile accesso e con costi ridotti, fino al contenzioso vero e proprio, con tutte le spese e la distrazione di risorse che esso comporta. Gli organi indipendenti risultano chiaramente efficaci negli Stati membri che hanno scelto questa opzione, ma tale prassi non è generalizzata (cfr. sopra il punto 3.4.1 e la relativa nota).

4.5.3 Individuare una soluzione universale al problema non è facile, dati i diversi contesti culturali e giuridici presenti nei vari Stati membri.

(7) L'articolo 30, paragrafo 1, stabilisce che: «Gli appalti destinati a permettere la prestazione di un'attività di cui agli articoli da 3 a 7 [definizione di settore speciale] non sono soggetti alla presente direttiva se, nello Stato membro in cui è esercitata l'attività, questa è direttamente esposta alla concorrenza su mercati liberamente accessibili.» Il resto dell'articolo 30 descrive più in dettaglio i criteri e le procedure da seguire per ottenere l'esenzione.

4.5.4 La procedura di conciliazione ha avuto uno scarso successo perché, a quanto pare, non può dar luogo a decisioni aventi forza esecutiva e, se non ha buon esito, occupa il tempo entro cui è possibile proporre un ricorso formale. Tuttavia, le decisioni esecutive, in caso di mancato accordo tra le parti come nell'arbitrato, necessitano comunque di un contenzioso. Tale paradosso potrebbe creare dei problemi nella risoluzione delle controversie.

4.5.5 Un'ulteriore analisi dei meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie in uso in altri paesi o in altri contesti potrebbe molto probabilmente consentire di individuare uno strumento in grado di superare le obiezioni mosse alla procedura di conciliazione, ma pur sempre a costi ridotti, contribuendo in tal modo a migliorare il rispetto delle direttive.

#### 4.6 Termine sospensivo

4.6.1 I termini sospensivi previsti nella proposta di direttiva necessitano di un'ulteriore analisi.

4.6.2 In primo luogo, tali termini si riferiscono per la maggior parte (ad eccezione di quelli di cinque giorni) a giorni di calendario e sono piuttosto brevi (tre, sette o dieci giorni). In alcuni Stati membri e in alcuni periodi dell'anno, dieci giorni di calendario possono corrispondere ad appena tre giorni lavorativi e tre giorni di calendario possono non includere neppure un giorno lavorativo. Chiaramente ciò può risultare insoddisfacente. Per esempio, nel 2006 vi sono almeno 42 giorni lavorativi (su un totale di 260) considerati festivi in uno dei paesi del SEE; vi sono un periodo di dieci giorni con due soli giorni lavorativi e tre periodi con tre soli giorni lavorativi.

4.6.2.1 Occorre trovare un equilibrio tra l'esigenza di concedere agli operatori economici un periodo di tempo ragionevole per poter presentare ricorso e quella di non determinare un ritardo inutile in tutti gli appalti che non presentano problemi.

4.6.2.2 L'ideale sarebbe definire il termine sospensivo in termini di giorni lavorativi; tuttavia, ciò solleva il problema della diversità dei giorni festivi nei vari Stati membri.

4.6.3 In secondo luogo, nel caso in cui una gara di appalto sia stata condotta correttamente, gli offerenti saranno in attesa di un avviso che sarà, in ogni caso, inviato personalmente a ognuno di loro; essi avrebbero quindi poche difficoltà ad agire rapidamente qualora avessero motivo di farlo.

4.6.4 Nel caso di affidamento diretto, oppure di affidamento a un soggetto esterno come se fosse un operatore interno al soggetto aggiudicatore, il problema della pubblicità dell'appalto si pone in modo più serio.

4.6.5 I potenziali offerenti potrebbero non sapere nemmeno che si prevede di aggiudicare un appalto e dipendere, per venire a conoscenza, dalla pubblicazione dell'avviso. Anche nel caso in cui i dieci giorni di calendario comprendano un solo fine settimana e corrispondano quindi a otto giorni lavorativi, il tempo a disposizione per avviare un'azione tempestiva sarà molto limitato.

4.6.6 Poiché è opinione generale che gli appalti affidati direttamente rappresentino la maggior parte delle violazioni, occorre prestare maggiore attenzione alla durata del termine sospensivo e ad un meccanismo che garantisca che i potenziali offerenti interessati possano venire a conoscenza dell'appalto proposto il prima possibile. Per questo tipo di appalti, quindi, sarebbe utile prevedere un termine sospensivo alquanto più lungo, non applicabile agli appalti che siano stati correttamente messi in concorrenza mediante una procedura competitiva.

4.6.7 Naturalmente le direttive «ricorsi» si applicano unicamente agli appalti il cui importo supera le soglie stabilite. Tuttavia, gli appalti il cui importo si trova leggermente al di sotto di tali soglie, e che pertanto non rientrano nell'ambito di applicazione di tali direttive, in certi casi possono «crescere» di valore fino a superare, talvolta in modo piuttosto significativo, le soglie stesse. Un fenomeno, questo, che si presta fin troppo spesso ad abusi.

4.6.8 Un obbligo di pubblicare tutti gli appalti, compresi quelli ampiamente al di sotto delle soglie e quelli stipulati con operatori interni al soggetto aggiudicatore, sarebbe sproporzionato. Al riguardo occorre prestare attenzione al fatto che i servizi interni esulano dall'ambito di applicazione della direttiva sugli appalti pubblici. Anche qui sorge un interrogativo di fondo, cioè per quale motivo in questo caso si debba applicare il termine sospensivo.

4.6.9 Per offrire uno strumento semplice e tempestivo per avvisare gli operatori economici potenzialmente interessati dell'imminente aggiudicazione di un appalto che superi le soglie stabilite (o, possibilmente, un valore inferiore, per esempio l'80 % dell'importo di tali soglie), si potrebbe creare uno speciale sito web ospitato o finanziato dalla Commissione e adibito unicamente a tale scopo. Qualora si creasse tale sito, il suo utilizzo dovrebbe esser reso obbligatorio.

4.6.10 Inoltre, lo sviluppo di uno strumento di ricerca automatica da usare in quel sito per segnalare agli offerenti gli avvisi pubblicati che potrebbero essere di loro interesse aumenterebbe in modo significativo l'efficacia degli avvisi. Passando in rassegna quotidianamente i contenuti del sito e segnalando tutto ciò che possa essere di interesse, tale strumento aumenterebbe la probabilità che gli offerenti vengano tempestivamente a conoscenza di aggiudicazioni imminenti contro le quali intendono presentare ricorso.

## 5. Diritti da versare per presentare ricorso

5.1 Per scoraggiare la presentazione di ricorsi vessatori o strumentali, si è proposto di imporre il pagamento di una somma agli offerenti che intendono ricorrere nei confronti dell'aggiudicazione di un appalto. Il CESE non è favorevole a tale misura perché, da un lato, l'introduzione di un ricorso richiede già un notevole esborso finanziario e, dall'altro, l'organo responsabile delle procedure di ricorso<sup>(8)</sup> è perfettamente in grado di riconoscere, e non ammettere, i ricorsi manifestamente infondati.

<sup>(8)</sup> Cfr. il glossario per la definizione di «organo responsabile delle procedure di ricorso» e la differenza tra questo e l'«organo indipendente», ai fini del presente documento.

5.2 Nei paesi in cui l'organo responsabile delle procedure di ricorso non dispone dei poteri necessari per non ammettere i ricorsi pretestuosi, l'obbligo di pagare una certa somma potrebbe essere giustificato, purché il suo importo sia tale da non scoraggiare la presentazione di ricorsi realmente fondati e da fungere invece da deterrente nei confronti dei soggetti aggiudicatori che abbiano violato le direttive.

5.3 Benché ciò non rientri strettamente nell'ambito della nuova direttiva, il CESE è venuto a conoscenza del fatto che alcuni soggetti aggiudicatori hanno adottato la prassi di esigere il pagamento di una somma dai soggetti che intendono presentare un'offerta. Il CESE è decisamente contrario a tale misura, che non solo è penalizzante per le PMI ma si presta inoltre fin troppo facilmente a essere utilizzata come strumento di velata discriminazione, contrariamente allo spirito, e forse financo alla lettera, delle direttive.

## 6. Glossario

Direttiva «classica»	Direttiva 2004/18/CE, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi. Si applica a tutte le amministrazioni pubbliche (nazionali, regionali, comunali, ecc.), eccezion fatta per quelle soggette alle norme della direttiva «settori speciali» (cfr. di seguito).
Direttiva «settori speciali»	Direttiva 2004/17/CE, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali. Si applica a tutti gli operatori di questi settori, siano essi pubblici o privati.
Appalti pubblici	Appalti stipulati dalle amministrazioni pubbliche soggette alla direttiva «classica» o dagli enti aggiudicatori soggetti alla direttiva «settori speciali».
Direttive «ricorsi»	Le due direttive, entrate in vigore nel 1991 e nel 1993 e di cui ora si propone la modifica, concernenti l'applicazione di procedure di ricorso in relazione, rispettivamente, alla direttiva «classica» <sup>(9)</sup> e a quella «settori speciali» <sup>(10)</sup> . Il loro scopo è migliorare l'applicazione di queste ultime direttive e offrire delle possibilità di ricorso non previste nelle precedenti direttive «classiche» <sup>(11)</sup> .

<sup>(9)</sup> Direttiva 92/50/CEE del 18.6.1992 (servizi), nonché direttive 93/36/CEE (forniture) e 93/37/CEE (lavori pubblici), entrambe del 14.6.1993.

<sup>(10)</sup> Direttiva 93/38/CEE del 14.6.1993.

<sup>(11)</sup> Direttive 71/305/CEE del 26.7.1971 (lavori pubblici) e 77/62/CEE del 21.12.1976 (forniture). All'epoca non vi era ancora una direttiva concernente gli appalti di servizi.

Nuova direttiva	Direttiva che modifica le direttive «ricorsi» e costituisce l'oggetto del presente parere.	Organo indipendente	Organo indipendente che riceverebbe i ricorsi, come indicato alla sezione 2, terzo punto in neretto, punto 3, della relazione introduttiva alla nuova direttiva (pagina 5 del documento della Commissione).
Direttiva(e)	A seconda del contesto, una od ognuna delle direttive sopra definite.		
Soggetto aggiudicatore	L'amministrazione aggiudicatrice (ai sensi della direttiva «classica») o l'ente aggiudicatore (ai sensi della direttiva «settori speciali») tenuto al rispetto delle procedure previste dalle direttive.	Organo responsabile delle procedure di ricorso	Organo giudiziario o semigiudiziario, indipendente dal soggetto aggiudicatore, competente a ricevere i ricorsi e a statuire al riguardo.

Bruxelles, 18 gennaio 2007

Il Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

---

ALLEGATO

**al parere del Comitato economico e sociale europeo**

Essendo stato accolto un emendamento in tal senso, il seguente punto del parere della sezione è stato soppresso, benché oltre un quarto dei votanti si sia espresso a favore del suo mantenimento:

~~1.2.1 In un tale contesto di concorrenza trasparente, non vi è dubbio che l'economia e l'efficienza siano due principi importanti nell'ambito delle procedure di appalto. Tuttavia, non si deve trascurare il fatto che gli investimenti pubblici sono al tempo stesso uno strumento di politica economica e che, in linea con gli obiettivi di Lisbona, nel processo decisionale vanno considerati anche gli aspetti occupazionali, sociali e ambientali; e poiché, in tema di procedure di ricorso relative ad appalti pubblici, occorre conformarsi anche a questo principio.~~

*Esito della votazione:*

voti a favore dell'emendamento (ossia della soppressione del punto): 78 voti contrari: 67 astensioni: 10

---