

## **UE quadro degli appalti pubblici – la posizione della CES Adottata dal Comitato Esecutivo del 6-7 marzo 2012**

1. Nel dicembre 2011 la Commissione ha adottato il nuovo quadro per gli appalti pubblici, comprendente una direttiva generale su di essi, una direttiva specifica applicabile ai soli “settori speciali”, relativi a acqua, energia, trasporti e servizi postali, e una direttiva sulla aggiudicazione di contratti di concessione.
2. La CES deplora che l'obiettivo di integrare meglio i fattori sociali e ambientali, in materia di appalti pubblici, non è stato raggiunto.

La Commissione ha privilegiato un approccio volontaristico, il che significa che sarebbe facoltativo per le autorità pubbliche prendere in considerazione fattori sociali e ambientali.

La Commissione ha anche omesso di affrontare l'incompatibilità tra diritto comunitario e la Convenzione OIL 94, che è il risultato del caso Ruffert.

Le norme sugli appalti pubblici dovrebbero sostenere la promozione e la attuazione della Convenzione.

Esse devono garantire che le leggi nazionali del lavoro e i contratti collettivi applicabili siano pienamente rispettati.

La CES chiede agli Stati membri che devono ancora ratificare la Convenzione di farlo al più presto possibile.

Al fine di evitare gli abusi sulle condizioni di lavoro, deve essere introdotto un sistema di responsabilità collettiva e solidale che stabilisca chiaramente che l'intera catena di sub appalti è ritenuta congiuntamente responsabile per quanto riguarda retribuzioni e condizioni di lavoro, sicurezza sociale, diritti fondamentali, salute, sicurezza e formazione.

3. Le proposte della Commissione non contengono alcuna garanzia di mantenere o migliorare la qualità dei servizi.

La CES non può accettare che l'aggiudicazione di appalti pubblici continuano ad essere basati sul criterio di minor costo.

I contratti di aggiudicazione degli appalti sulla base del criterio della offerta “economicamente più vantaggiosa” forniscono garanzie sufficienti affinché una offerta sia valutata per i suoi meriti economici e sociali.

4. La CES ritiene necessario che le autorità locali godano di un'ampia discrezionalità nell'organizzazione e la fornitura di servizi pubblici.

Esse devono essere in grado di fornire pubblici servizi direttamente ai cittadini.

Una interpretazione estensiva della modalità in-house è pertanto importante.

5. La CES accoglie con favore il riconoscimento che i servizi sociali non possono essere trattati allo stesso modo di altri servizi pubblici e sono quindi soggette solo a principi della trasparenza e non discriminazione.

Tuttavia, il rispetto del diritto del lavoro e degli accordi collettivi devono valere anche per il regime degli appalti per i servizi sociali.

Inoltre, la sicurezza sociale e i servizi sindacali devono essere esclusi in quanto non costituiscono servizi ai sensi della legge dell'Unione Europea.

6. La Ces non crede che ci sia la necessità di una direttiva specifica in materia di concessioni. Contrariamente agli obiettivi dichiarati, aumenta l'incertezza giuridica per le autorità pubbliche.

Il campo d'applicazione è vago e il rapporto con le altre due altre direttive sugli appalti non è chiaro. Si sollevano preoccupazioni circa la capacità delle autorità pubbliche di organizzare settori chiave in un modo sociale sostenibile.

7. Infine la Ces rinnova la sua richiesta di una moratoria sulle liberalizzazioni in assenza di una valutazione completa ed esauriente dell'impatto degli effetti delle attuali misure dell'UE.

Allegato:

## **Memorandum esplicativo**

### **Dati di base**

1. Nel gennaio 2011 la Commissione ha pubblicato un libro verde sulla modernizzazione della UE sulla politica degli appalti pubblici.

La risposta della CES ha sottolineato la responsabilità delle autorità pubbliche di utilizzare denaro pubblico per promuovere la coesione, lo sviluppo sociale ed economico, la buona qualità dell'occupazione, servizi di qualità, beni e opere.

A seguito del caso Ruffert, vi è grande incertezza sulla misura in cui gli enti aggiudicatari possono stipulare un principio di piena equità tra tutti i lavoratori sullo stesso territorio.

Questo rende difficile il rispetto della Convenzione ILO 94 in quegli Stati membri che l'hanno ratificata, e lascia la porta aperta al dumping sociale in tutta l'UE.

La CES ha anche sottolineato che quella degli appalti pubblici è una scelta, non un obbligo e che, in particolare, le autorità locali devono godere di un'ampia discrezionalità sull'organizzazione e la fornitura dei servizi pubblici.

2. A seguito del libro verde la Commissione ha pubblicato nel dicembre 2011 un pacchetto per la revisione delle norme comunitarie sugli appalti pubblici.

Questo pacchetto è composto da una proposta per una direttiva generale che sostituisce la direttiva 2004/18/CE sugli appalti pubblici, una direttiva appalti degli enti che operano nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali ( la "utility direttiva") che sostituisce la direttiva 2004/17/CE, e una direttiva relativa all'aggiudicazione dei contratti di concessione.

3. Anche se ognuna di queste proposte contiene specificità legate ai loro rispettivi ambiti, esse cercano di perseguire due obiettivi: incrementare l'efficienza della spesa pubblica e consentire un uso migliore degli appalti pubblici a sostegno di obiettivi sociali comuni.

In particolare la CES accoglie con favore il secondo obiettivo, visto che attualmente l'approccio prevalente si basa quasi esclusivamente su considerazioni economiche.

Tuttavia, il contenuto delle proposte è inferiore agli obiettivi sociali e sono necessari importanti miglioramenti per garantire il rispetto del diritto del lavoro e per garantire servizi pubblici di qualità.

4. Anche se il CES sostiene i principi di trasparenza e non discriminazione, non siamo convinti della necessità di una direttiva specifica in materia di concessioni che ricoprono il diritto di sfruttare opere e servizi.

Contrariamente agli obiettivi dichiarati, aumenta l'incertezza giuridica per le autorità pubbliche.

Il campo di applicazione della direttiva proposta non è chiaro e il rapporto con la direttiva generale in materia di appalti pubblici non è spiegato.

Inoltre, la CES è preoccupata che la direttiva potrebbe interferire con il diritto delle autorità pubbliche di organizzare i servizi pubblici nel modo in cui lo ritengano opportuno.

### **Il rispetto per i salari dignitosi e per le condizioni di lavoro**

5. E' essenziale che tutte le parti in una procedura di appalto pubblico siano vincolate dal diritto nazionale del lavoro e dai contratti collettivi applicabili localmente.

Tuttavia, le direttive proposte contengono disposizioni molto deboli sulle ragioni di carattere sociale e di conseguenza non forniscono sufficienti garanzie contro la concorrenza sleale delle condizioni di lavoro.

Inoltre, in molti Stati membri gli accordi collettivi nazionali e settoriali vengono attaccati da recenti riforme del mercato del lavoro che stabiliscono la precedenza degli accordi delle imprese al di sopra di quelle nazionali/settoriali.

Questo è un ulteriore fattore che ha messo i lavoratori a rischio di avere la loro retribuzione e le condizioni di lavoro peggiori a causa della concorrenza e del criterio del prezzo più basso negli appalti pubblici.

6. Nelle proposte della Commissione, la possibilità di integrare fattori sociali ed ambientali nelle procedure di appalto pubblico rimane del tutto facoltativa per gli enti aggiudicatari.

La CES rifiuta questo approccio "volontaristico" ed esorta le istituzioni dell'UE a introdurre obblighi giuridicamente vincolanti.

Le condizioni di esecuzione del contratto devono includere il rispetto di tutti i termini e le condizioni di lavoro nel luogo in cui l'opera viene eseguita.

Se il prezzo o costo a carico dell'offerente sembra anormalmente basso, l'eventuale offerente deve fornire la prova del rispetto di tali termini e condizioni.

Nel corso dell'esecuzione del contratto, ogni violazione delle condizioni di lavoro deve automaticamente comportare l'esclusione del contraente.

7. Per quanto riguarda il livello di protezione, la Commissione ritiene che solo le norme dell'UE e le Convenzioni fondamentali dell'OIL devono essere prese in considerazione.

I rapporti menzionano persino che solo fattori legati alla "salute e all'integrazione sociale di persone svantaggiate o appartenenti a gruppi vulnerabili" sono ammissibili e che tali fattori dovrebbero rimanere entro i limiti della Direttiva sul distacco dei lavoratori.

Un approccio minimalista che lascia la porta aperta al dumping sociale.

Le norme sul lavoro dell'UE, e in particolare la Direttiva sul distacco dei lavoratori, non armonizzano le leggi sul lavoro negli Stati membri, ma si limitano a stabilire le norme minime volte a garantire il coordinamento tra i vari sistemi nazionali.

Il Diritto comunitario da solo non può impedire la concorrenza sleale delle condizioni di lavoro.

8. Per la CES, il principio della parità di trattamento sul posto di lavoro è fondamentale.

Le Istituzioni dell'UE dovrebbero assicurare che il quadro degli appalti pubblici UE rispetti tutti i termini e le condizioni di lavoro nel luogo l'opera (il lavoro) in cui viene svolto.

I termini e le condizioni applicabili dovrebbero essere intesi come intera legge nazionale del lavoro, nonché come accordi collettivi.

Questa è una condizione necessaria per garantire la compatibilità tra diritto comunitario e la convenzione OIL 94.

Esso stabilisce che le condizioni nell'ambito dei contratti degli appalti pubblici non dovrebbero essere meno favorevoli di quelle stabilite per lo stesso lavoratore nella stessa area mediante contratto collettivo o qualsiasi altro strumento analogo.

10 Stati membri della UE hanno ratificato la convenzione.

L'Unione Europea ha l'obbligo di garantire che tutti gli Stati membri possano continuare ad aderire alla convenzione, promuovere la sua ratifica e attuazione, e risolvere eventuali ambiguità di legislazione comunitaria che potrebbero verificarsi durante il percorso.

9. Tuttavia, tali condizioni possono essere facilmente elusi in caso di complesse catene di subappalto non presidiate.

Al fine di promuovere la trasparenza, le amministrazioni aggiudicatarie devono pertanto richiedere agli offerenti di indicare nelle loro offerte ogni subappalto proposto (questo è solo opzionale nella proposta della Commissione).

Inoltre un sistema di responsabilità congiunta e solidale deve chiaramente stabilire che l'intera catena del subappalto è congiuntamente responsabile riguardo a retribuzione e condizioni di lavoro, protezioni sociali/sicurezza, diritti fondamentali, salute, sicurezza e formazione.

\*Si veda risoluzione CES su “ le condizioni per la libera circolazione: una maggiore protezione dei lavoratori e leale concorrenza”.

10. Va inoltre osservato che le proposte offrono agli enti aggiudicatari la possibilità di richiedere etichette sociali che certifichino le caratteristiche ambientali, sociali o di altro.

La CES ritiene che tali etichette possano fornire informazioni utili circa il comportamento degli imprenditori ( ad esempio la promozione di posti di tirocinio e investimenti in formazione). Tuttavia, le etichette non possono da sole fornire garanzie sufficienti per quanto riguarda il rispetto delle condizioni di lavoro e dei requisiti ambientali.

Inoltre, non c'è abbastanza riconoscimento nelle proposte in materia di norme applicabili che possono essere specificate in gare come standard di qualità che in alcuni casi hanno dimostrato di avere un impatto positivo in termini di salari, di condizioni di lavoro e carico di lavoro, specialmente quando sono stati inclusi negli accordi collettivi.

## Qualità dei Servizi

11. La CES è sempre stata critica sul fatto che le normative UE sugli appalti pubblici facciano essenzialmente affidamento a ragioni economiche indipendentemente dalle conseguenze per la qualità dei servizi.

In particolare, aggiudicare le gare con il criterio dell'offerta più bassa non può garantire la qualità e la sostenibilità.

Aggiudicazione di appalti su questa base si traduce spesso in frodi, violazioni di norme e servizi di scarsa qualità.

La CES invita pertanto la UE e le Istituzioni ad abolire il “minor costo” quale criterio di aggiudicazione.

L'aggiudicazione degli appalti sulla base del criterio “economicamente più vantaggioso” (MEAT) fornisce garanzie sufficienti affinché un'offerta venga valutata sia sui meriti economici che sociali.

12. Inoltre, le attuali regole comunitarie sugli appalti pubblici ignorano il contributo positivo che i lavoratori possono apportare alla procedura di aggiudicazione.

La CES chiede che l'UE chiarisca nelle direttive proposte che l'aggiudicazione degli appalti pubblici da parte delle autorità non costituisce un trasferimento ai sensi della Direttiva sul trasferimento delle imprese. La Giurisprudenza della Corte di Giustizia dovrebbero essere codificata nelle direttive in modo che le autorità pubbliche abbiano una conoscenza più chiara delle norme applicabili.

13. La direttiva sul trasferimento delle imprese comporta un'informazione significativa e procedure di consultazione su una proposta di “trasferimento”.

I rappresentanti dei lavoratori dovrebbero, pertanto, essere informati e consultati riguardo al potenziale impatto di un futuro processo di gara.

Questo dialogo dovrebbe avvenire sia con l'attuale datore di lavoro sia con i potenziali datori di lavoro futuri.

A questo proposito, le proposte della Commissione di introdurre nuove tecniche di aggiudicazione sono interessanti.

Sarebbe possibile per gli enti aggiudicatari contare su una procedura in due fasi, in modo che il dialogo/trattative con gli offerenti pre-individuati possa avvenire prima dell'aggiudicazione del contratto.

I rappresentanti dei lavoratori devono essere in grado di assumere un ruolo attivo in questo scambio.

14. La Direttiva sul trasferimento dell'impresa vieta qualsiasi modifica alle attuali condizioni di lavoro, tra cui licenziamenti, che sono direttamente connessi al trasferimento.

E' estremamente importante che tale obbligo sia imposto nel contesto degli appalti pubblici.

Offerte (gare) successive sono fonte di grande incertezza per la forza lavoro e, come diretto risultato, sono pregiudizievoli per la continuità di un servizio.

15. Le proposte della Commissione contengono nuove disposizioni riguardanti i costi del “ciclo di vita”.

Questo dovrebbe permettere agli enti aggiudicatari di prendere in considerazione tutte le fasi dell'esistenza di un'opera o servizio, dall'acquisizione delle materie prime fino allo smaltimento, autorizzazione e finalizzazione.

I costi da prendere in considerazione non si riferiscono esclusivamente a spese monetarie, ma anche a costi ambientali (emissioni di gas a effetto serra e cambiamento climatico).

L'introduzione dei costi del ciclo di vita può costituire un ulteriore allontanamento da un approccio puramente economico, ma la dimensione sociale deve essere ulteriormente esplorata.

Il lavoro precario, lunghi orari di lavoro, le cattive condizioni di salute e sicurezza, la mancanza di investimenti nelle competenze ecc. hanno anche costi esterni che devono essere presi in considerazione.

## **Il ruolo degli enti locali**

16. Il trattato di Lisbona riconosce i servizi pubblici come strumento indispensabile di coesione sociale e regionale.

Il protocollo sui servizi di interesse generale sottolinea in particolare il ruolo essenziale e l'ampia discrezionalità delle autorità nazionali, regionali e locali nel fornire, commissionare ed organizzare servizi d'interesse generale più vicine possibili alle esigenze degli utenti.

Ciò è necessario per garantire che le autorità pubbliche possano esercitare le loro responsabilità nell'assicurare i diritti fondamentali dei cittadini.

Le nuove norme comunitarie in materia di appalti pubblici devono rispettare questi principi.

17. Le due direttive proposte sugli appalti pubblici non includono accordi in-house.

Questo è importante in quanto le autorità pubbliche dovrebbero essere in grado di fornire servizi pubblici direttamente ai loro Cittadini.

La CES chiede un'interpretazione estensiva della nozione di in-house, in modo da coprire in modo chiaro il legame pubblico-pubblico e la cooperazione con i fornitori senza scopo di lucro che soddisfano i criteri di interesse generale.

18. Le proposte della Commissione escludono anche i servizi sociali dal quadro generale e li sottopongono a un regime più leggero, imponendo solo il rispetto dei principi fondamentali della trasparenza e parità di trattamento.

La lista delle proposte di “servizi sanitari e sociali, servizi amministrativi, educativi, sanitari e culturali, servizi di sicurezza sociale obbligatori, servizi previdenziali, altri servizi pubblici sociali e personali, servizi forniti dai sindacati, e servizi religiosi” come servizi sociali e altri specifici che beneficerebbero di questo regime più leggero.

Il riconoscimento che i servizi sociali non possono essere assimilati a ordinari servizi economici è benaccetto.

Tuttavia, le direttive proposte portano ai sensi delle norme sugli appalti - anche se più leggeri - servizi che non hanno nulla a che fare con il mercato interno.

I riferimenti ai servizi sociali di sicurezza e ai servizi dei sindacati devono essere rimossi.

19. La Ces riconosce che le autorità pubbliche dovrebbero avere più margine di manovra possibile su come organizzare i servizi sociali.

Ciò non significa, tuttavia, che i fattori sociali dovrebbero essere ignorati.

E' quindi della massima importanza garantire che il rispetto per le condizioni di lavoro, nonché la qualità dei servizi si applicano anche nei servizi sociali.

20. Nel complesso, la nozione stessa di servizi sociali è un tema molto controverso.

I concetti variano notevolmente non solo secondo le tradizioni nazionali, ma anche in diversi ambiti della politica comunitaria ( ad esempio la direttiva sui servizi e le norme sugli aiuti di Stato).

La CES rinnova le sue richieste per uno specifico strumento UE sui servizi sociali.

21. La direttiva proposta sulla aggiudicazione di contratti di concessione è problematica per quanto riguarda il principio di sussidiarietà e la discrezionalità necessaria deve essere lasciata alle autorità pubbliche.

La CES non contesta le norme del Trattato legate alla trasparenza e alla non discriminazione. Tuttavia, la direttiva impone obblighi più rigorosi rispetto ai requisiti di Giurisprudenza della Corte di Giustizia e come tale suscita forti preoccupazioni circa la futura capacità delle autorità pubbliche di organizzare settori chiave in modo sociale e sostenibile.

22. Inoltre, la CES è preoccupata per l'ambito vago della direttiva così come sulle soglie basse. Essa può essere vista come un incoraggiamento a liberalizzare settori chiave che non sono sempre aperti alla concorrenza ( ad esempio acqua, servizi portuali e servizi sociali). L'apertura di questi settori alla libera concorrenza metterebbe in pericolo gli standard sociali ed ecologici, senza necessariamente contribuire alla qualità di tali servizi. La CES rinnova la sua richiesta di una moratoria sulla liberalizzazione in assenza di una valutazione completa ed esauriente degli effetti delle misure dell'UE attuali.

Vi inviamo il testo tradotto riferito alla posizione della CES inerente al quadro degli appalti pubblici UE.

Anche se sicuramente vi possono essere inesattezze nella traduzione, crediamo che il testo mantenga intatto lo spirito e i contenuti della summenzionata posizione.

Se nella lettura individuate incongruenze fateci una segnalazione per una opportuna correzione.

05.04.2012

Saluti Genco

## **Sintesi**

**UE quadro degli appalti pubblici**

**La posizione della CES**

**Commissione Europea**

**Dicembre 2011**

**Adottato nuovo quadro per gli appalti pubblici:**

- 1. direttiva generale**
- 2. direttiva specifica settori speciali, acqua, energia trasporti e servizi postali**
- 3. direttiva sulla aggiudicazione di contratti in concessioni.**