

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVIII
N. 66

VIII COMMISSIONE (AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO, SU:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia e dei trasporti e di servizi postali (COM(2011)895 definitivo)

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici (COM(2011)896 definitivo)

Approvato il 28 novembre 2012

La VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati,

esaminate, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento della Camera:

la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia e dei trasporti e di servizi postali COM(2011)895 def. (cosiddetti « settori speciali »);

la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici COM(2011)896 def. (cosiddetti « settori ordinari »);

tenuto conto della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione COM(2011)897 def;

premesso che nel 2011 si è svolta una consultazione pubblica sul Libro verde recante la modernizzazione della politica dell'Unione europea in materia di appalti pubblici. Il Libro verde è stato esaminato, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento, da codesta Commissione la quale, il 14 aprile 2011, ha adottato un documento finale nel quale si esprimevano alcune osservazioni alle quali la Commissione europea ha risposto;

ricordato che la revisione del quadro normativo europeo in materia di appalti pubblici costituisce una delle dodici azioni prioritarie dell'Atto per il mercato unico (Single Market Act) COM(2011)206, inteso a rilanciare il mercato unico europeo al fine di favorire la crescita, lo sviluppo e l'occupazione;

considerato che:

la normativa italiana in materia di appalti risulta più coerente, nel confronto con quella di altri Paesi, rispetto alla normativa UE, se non addirittura in alcuni casi più avanzata e garantista. Per questo motivo è bene salvaguardare gli aspetti positivi dell'esperienza italiana quali, ad esempio, la disciplina più stringente in relazione all'esclusione dalla partecipazione alle gare o l'importante ruolo svolto dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici ai fini del monitoraggio sul complesso degli appalti pubblici aggiudicati;

occorre procedere all'adozione contestuale delle due proposte di direttive relative agli appalti, tanto nei settori ordinari che in quelli speciali, e della proposta di direttiva sulle concessioni, il cui esame ha subito notevoli ritardi a causa delle forti riserve di alcuni Stati membri. Ciò al fine di evitare uno sfasamento temporale nella loro entrata in vigore che potrebbe vanificare l'obiettivo perseguito dalla Commissione europea di creare un mercato europeo nel settore degli appalti e delle concessioni;

il recepimento delle nuove direttive offre una preziosa occasione per il legislatore nazionale di consolidare e semplificare il *corpus* normativo della materia, evitando duplicazioni e sovrapposizioni, in modo da garantire maggiore certezza giuridica e ridurre il rischio di contenzioso;

atteso che la Presidenza cipriota del Consiglio dell'Unione europea ha presentato proposte di compromesso che in parte recepiscono alcune delle osservazioni avanzate dal Governo italiano e che in linea generale risultano condivisibili;

tenuto conto degli importanti elementi di informazione e di valutazione acquisiti nel corso dell'ampio ciclo di audizioni svolte in sede di istruttoria delle proposte in esame;

rilevata, altresì, la necessità che il presente documento finale, unitamente al parere espresso dalla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) il 28 novembre 2012, sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea, nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio;

ESPRIME UNA VALUTAZIONE POSITIVA

con le seguenti osservazioni che in parte trovano già riscontro nelle proposte della Presidenza cipriota:

a) considerato che i servizi legali per loro stessa natura presentano una dimensione transfrontaliera molto limitata e che inoltre la loro prestazione è basata su un rapporto fiduciario con il professionista, si sostenga la soluzione della Presidenza cipriota che ne prospetta l'esclusione dal campo di applicazione delle future direttive;

b) si stabilisca il carattere facoltativo e non vincolante delle disposizioni dirette a:

consentire il ricorso più esteso alla procedura negoziata la quale, in assenza di adeguate garanzie volte a controbilanciare la maggiore discrezionalità delle stazioni appaltanti nel contrattare le condizioni di appalto, potrebbe aumentare il rischio di abusi, favoritismi e distorsioni della concorrenza e della trasparenza;

prevedere la suddivisione degli appalti in lotti separati al fine di evitare il rischio di determinare un aggravio dei costi, un prolungamento dei tempi di esecuzione e un incremento del contenzioso;

c) si consentano deroghe alla previsione del ricorso obbligatorio agli strumenti elettronici nelle procedure di aggiudicazione degli appalti, in considerazione dell'impatto che potrebbe derivarne per le

stazioni appaltanti e tutti i soggetti interessati;

d) con riferimento alle norme che prospettano un'inversione temporale della valutazione dei criteri di aggiudicazione rispetto a quelli di selezione, si introducano cautele adeguate per evitare il rischio — che smentirebbe l'obiettivo di velocizzare alcune procedure — dell'emersione in una fase troppo avanzata di carenze di requisiti, con il conseguente obbligo di riavviare la procedura;

e) per quanto concerne le cause di esclusione, si rimetta agli Stati membri la possibilità di specificare le condizioni di applicazione delle relative disposizioni, fermo restando che l'esclusione per mancato pagamento di imposte e tasse può giustificarsi in relazione alla gravità delle violazioni;

f) si garantisca che l'aggiudicazione sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa non finisca per concentrarsi su ribassi eccessivi e oggettivamente insostenibili;

g) si valorizzino le esperienze positive degli Stati membri, tra cui l'Italia, che si avvalgono di soggetti qualificati incaricati di centralizzare gli acquisti per conto di più amministrazioni in modo da ridurre i costi unitari;

h) si proceda nei termini prospettati dalla Presidenza cipriota per quanto concerne la previsione di effettuare i pagamenti direttamente ai subappaltatori;

i) al fine di non aumentare gli adempimenti e non prolungare eccessivamente i tempi di esecuzione, sia elevata dal 5 al 15% la percentuale di variazione del prezzo a partire dalla quale si deve ricorrere ad una nuova procedura di aggiudicazione;

nonché con le seguenti ulteriori osservazioni:

a) per quanto riguarda il cosiddetto *self cleaning* — vale a dire la possibilità di accettare operatori economici che avreb-

bero dovuto essere esclusi, ma che dimostrano di aver assunto misure adeguate per rimediare ai difetti riscontrati — se ne verifichino attentamente i possibili rischi, accanto ai potenziali vantaggi, trattandosi di un istituto conosciuto soltanto in alcuni Stati membri, il quale, al di fuori di tale contesto, potrebbe non conseguire i medesimi risultati. Con riferimento all'ordinamento italiano, tale istituto potrebbe confliggere con il principio di tassatività delle cause di esclusione con il conseguente rischio di aumento del contenzioso;

b) quanto ai requisiti economici richiedibili in sede di gara, si chiarisca che il fatturato minimo annuo può essere anche inferiore al tetto massimo indicato nel triplo del valore stimato dell'appalto, salvo in circostanze debitamente motivate, e dovute a rischi specifici connessi alla natura dei lavori, in modo da evitare di imporre livelli eccessivamente elevati, specie nell'attuale fase di crisi e di contrazione delle attività;

c) siano garantiti standard uniformi per quanto concerne i requisiti reputazionali dei soggetti appaltanti in modo da evitare disomogeneità a livello operativo ed effetti distorsivi sulla concorrenza;

d) relativamente alla previsione per cui la stazione appaltante può stabilire che alcune prestazioni, ritenute essenziali, siano eseguite direttamente dall'offerente, si precisi che tale previsione non preclude il ricorso al subappalto, ferma restando la piena responsabilità dell'appaltatore rispetto alle prestazioni affidate in subappalto. Si chiarisca, inoltre, che la previsione si applica, invece, in tutti i casi di avvalimento, per cui un concorrente che partecipa ad una gara pubblica può dimostrare il possesso dei requisiti necessari per la partecipazione facendo riferimento alle risorse e alle capacità di un altro operatore economico. Tale facoltà andrebbe comunque esclusa quando si tratti

di requisiti di natura strettamente soggettiva quali il titolo di studio, l'esperienza professionale o il possesso della certificazione di qualità, in modo che i lavori o i servizi per cui sono richiesti quegli specifici requisiti siano eseguiti direttamente dai soggetti individuati;

e) siano confermate le disposizioni relative al rispetto della normativa europea e di quella internazionale in materia ambientale, di diritto del lavoro e sicurezza sociale, per evitare che gli Stati membri possano stabilire *standard* e presidi meno elevati rispetto a quelli da esse previsti;

f) con riferimento alla determinazione del costo in relazione al « ciclo di vita » dei prodotti o dei servizi oggetto dell'appalto, si preveda il carattere facoltativo di tale nuova metodologia considerato che alcuni dei criteri indicati (quali, ad esempio quelli riguardanti la sostenibilità ambientale, economica e sociale delle costruzioni, o i costi esterni ambientali) sono tuttora in fase di puntuale definizione a livello UE;

g) considerate le peculiarità del sistema italiano, nel quale la maggior parte degli appalti di lavori viene aggiudicato da amministrazioni locali, si circoscriva l'ambito di applicazione del regime di aggiudicazione semplificato per le amministrazioni regionali o locali per evitare che una sua generalizzazione, laddove non accompagnata da opportune cautele, produca effetti distorsivi della concorrenza o alteri presidi già previsti dalla normativa nazionale;

h) si mantenga la previsione relativa all'istituzione in ciascun Stato membro di un organo unico indipendente preposto al controllo e al coordinamento delle attività di attuazione, anche alla luce della positiva esperienza italiana dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici.

ALLEGATO

**PARERE DELLA XIV COMMISSIONE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)**

La XIV Commissione Politiche dell'Unione europea,

esaminate, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento della Camera, la proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia e dei trasporti e di servizi postali (cosiddetti « settori speciali ») (COM(2011)895 def.) e la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici (cosiddetti « settori ordinari ») (COM(2011)896 def.);

tenuto conto della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (COM(2011)897 def);

vista la risoluzione dell'Assemblea legislativa delle Marche in merito alle proposte legislative in esame, approvata il 9 ottobre 2012 e trasmessa alle Camere e al Governo;

considerato che la Presidenza ci-priota del Consiglio dell'Unione europea ha presentato una proposta di compromesso in vista della adozione di un orientamento generale, prospettando modifiche alle proposte di direttiva in esame, che recepiscono, tra l'altro, alcune delle osservazioni e degli emendamenti presentati dal Governo italiano;

premesso che:

la revisione della normativa europea in materia di appalti pubblici costituisce una delle dodici azioni prioritarie dell'Atto per il mercato unico (COM(2011)206), al fine di promuovere la crescita, lo sviluppo e l'occupazione;

è opportuno che le due proposte di direttiva relative agli appalti e la proposta

di direttiva sulle concessioni siano negoziate ed approvate contestualmente, in modo da non pregiudicare l'obiettivo di creare un vero mercato europeo nel settore degli appalti e delle concessioni;

occorre che il quadro normativo europeo in materia tenga conto delle specificità delle piccole e medie imprese e ne favorisca la partecipazione agli appalti;

in sede di recepimento delle nuove direttive, una volta adottate, sarà necessario procedere ad una revisione organica e ad una semplificazione della disciplina nazionale in materia, anche al fine di eliminare le regole più restrittive rispetto a quelle richieste dalla normativa europea e non giustificate dalla tutela di interessi pubblici (c.d. *gold plating*), in coerenza con i principi previsti dal disegno di legge comunitaria 2012 (A.C. 4295) e dal progetto di legge recante « Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea » (A.C. 2854 e abb.-B) approvato in via definitiva dalla Camera il 27 novembre 2012;

rilevata, altresì, la necessità che il presente parere, unitamente al documento finale approvato dalla Commissione di merito, sia trasmesso al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea, nell'ambito del dialogo politico,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) sia stabilito il carattere facoltativo e non vincolante delle disposizioni delle due proposte dirette a:

prevedere un ricorso più esteso alla procedura negoziata la quale, in assenza

di adeguate garanzie a fronte della maggiore discrezionalità delle stazioni appaltanti nel contrattare le condizioni di appalto, potrebbe aumentare il rischio di abusi, favoritismi e distorsioni della concorrenza e della trasparenza;

prevedere la suddivisione degli appalti in lotti separati al fine di evitare il rischio di un aggravio dei costi, un prolungamento dei tempi di esecuzione e un incremento del contenzioso;

2) siano introdotte deroghe al ricorso obbligatorio agli strumenti elettronici nelle procedure di aggiudicazione degli appalti, in considerazione degli oneri che potrebbero derivarne per le stazioni appaltanti e tutti i soggetti interessati;

3) si introducano garanzie affinché l'aggiudicazione sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa non induca a ribassi eccessivi ed insostenibili;

4) si tenga conto dell'esperienza positiva degli Stati membri, tra cui l'Italia, che si avvalgono di soggetti qualificati incaricati di centralizzare gli acquisti per conto di più amministrazioni in modo da ridurre i costi unitari;

5) siano confermate le disposizioni, proposte dalla Commissione, relative al rispetto della normativa europea e di quella internazionale in materia ambientale, di diritto del lavoro e sicurezza sociale, per evitare che gli Stati membri possano stabilire regole meno rigorose rispetto a quelli da esse previsti;

6) siano mantenuti nell'ambito di applicazione delle future direttive i servizi legali di cui la proposta della Presidenza cipriota prospetta invece l'esclusione in ragione della loro limitata dimensione transfrontaliera e del fatto che la loro prestazione è basata su un rapporto fiduciario con il professionista;

e con le seguenti osservazioni:

a) si valuti l'opportunità di introdurre regole e procedure semplificate volte a promuovere la partecipazione delle PMI agli appalti di lavori e servizi funzionali allo sviluppo del tessuto economico e produttivo di aree svantaggiate, per caratteristiche territoriali, economiche e sociali, nonché a quelli concernenti la prevenzione di rischi ambientali e sismici;

b) si valuti l'opportunità di circoscrivere l'ambito di applicazione del regime di aggiudicazione semplificato per le amministrazioni regionali o locali per evitare che una sua generalizzazione, laddove non accompagnata da opportune cautele, possa produrre effetti distorsivi della concorrenza o alteri presidi già previsti dalla normativa nazionale;

c) si valuti il mantenimento dell'obbligo, previsto nelle proposte originaria della Commissione, di istituire in ciascun Stato membro un organo unico indipendente preposto al controllo e al coordinamento delle attività di attuazione, anche alla luce della positiva esperienza italiana dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici.