



Camera dei Deputati

SERVIZIO COMMISSIONI

Comunicazione “Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa” (COM(2017)572); comunicazione “Sostegno agli investimenti mediante una valutazione ex ante volontaria degli aspetti relativi agli appalti per i grandi progetti infrastrutturali” (COM(2017)573); raccomandazione C(2017)6654 relativa alla professionalizzazione degli appalti pubblici.

DOCUMENTO FINALE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

L'VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici),

esaminate, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento della Camera dei deputati, la comunicazione “Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa” (COM(2017)572), la comunicazione “Sostegno agli investimenti mediante una valutazione ex ante volontaria degli aspetti relativi agli appalti per i grandi progetti infrastrutturali” (COM(2017)573) e la raccomandazione C(2017)6654 relativa alla professionalizzazione degli appalti pubblici;

preso atto degli elementi di conoscenza e valutazione acquisiti nel corso delle audizioni svolte sui documenti;

premesse che:

- la disciplina in materia di appalti pubblici è stata oggetto negli ultimi anni di radicali aggiornamenti e modifiche a livello europeo. Gli ordinamenti nazionali hanno recepito le significative novità intervenute; ciononostante, persistono ancora nelle prassi dei Paesi membri consuetudini che non risultano coerenti con la realizzazione di un vero mercato unico degli appalti pubblici. Tuttavia, il 55% delle procedure utilizza ancora il prezzo più basso quale unico criterio di aggiudicazione, mentre il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è sottoutilizzato; molti appalti vengono aggiudicati a seguito di negoziazione, senza la pubblicazione di un bando di gara; le PMI si aggiudicano solo il 45% del valore degli appalti pubblici al di sopra delle soglie UE, una misura largamente inferiore al loro peso nell'economia europea; inoltre, la trasformazione digitale degli appalti pubblici sta procedendo lentamente e le amministrazioni aggiudicatrici raramente acquistano insieme, considerato che gli appalti in cooperazione rappresentano solo l'11% delle procedure;
- anche a livello nazionale, persistono incertezze sul piano interpretativo, suscettibili di determinare difficoltà dal punto di vista operativo, anche a causa dell'insufficiente livello di conoscenze e competenze tecniche da parte dei soggetti che a vario titolo gestiscono gli appalti pubblici. Molti progetti infrastrutturali su larga scala non rispettano i preventivi di spesa iniziali e la pianificazione e l'attuazione richiedono spesso tempi notevolmente più lunghi di quelli previsti;
- la Commissione europea ha inteso rimediare ad alcuni dei problemi emersi assumendo un'iniziativa volta ad individuare alcune procedure e soluzioni che possono assistere i soggetti che bandiscono appalti di considerevole valore in modo da prevenire eventuali problemi nella gestione



Camera dei Deputati

SERVIZIO COMMISSIONI

degli appalti stessi e, soprattutto, in modo da evitare l'insorgere di contenzioso che in materia rimane tuttora assai consistente;

• l'iniziativa della Commissione europea appare pienamente apprezzabile laddove prevede una duplice forma di intervento: l'istituzione di un sistema di valutazione preventiva su base volontaria per aiutare, attraverso l'emissione di pareri dei servizi della Commissione europea, su richiesta delle autorità pubbliche interessate, sull'applicazione delle norme UE in materia di appalti pubblici per grandi progetti infrastrutturali e l'invito agli Stati membri affinché adottino misure per il miglioramento complessivo dell'intera gamma di abilità, competenze, conoscenze ed esperienze professionali dei soggetti che svolgono o contribuiscono a svolgere compiti riguardanti le procedure di appalto;

rilevata la necessità che il presente documento finale sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea, nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio,

esprime una valutazione favorevole,

con le seguenti osservazioni:

a) ferma restando la facoltà prevista per gli Stati membri di richiedere il parere dei servizi della Commissione europea anche per progetti infrastrutturali di minor valore, si segnala la necessità di ampliare l'ambito d'applicazione del sistema di valutazione preventiva delineato, stabilendo una soglia più bassa per il suo utilizzo, in modo da assicurare certezza di orientamento da parte della Commissione europea e prevenire eventuali contenziosi con riferimento ad appalti di valore più contenuto, a vantaggio delle stazioni appaltanti di minori dimensioni, quali gli enti locali;

b) appare, inoltre, opportuno ridurre la durata massima di tre mesi entro i quali i servizi della Commissione europea sarebbero tenuti a fornire risposte alle richieste di chiarimento avanzate, in modo da evitare una situazione di incertezza prolungata;

c) occorre chiarire in termini inequivoci il valore giuridico della pronunce adottate su richiesta attraverso i pareri forniti, posto che dal testo sembra dedursi che essi non sarebbero interamente riconducibili alla Commissione in quanto tale, ma soltanto ai servizi giuridici della stessa;

d) appare, inoltre, opportuno valutare se non si possa precisare che l'eventuale integrale recepimento del parere da parte del soggetto richiedente metterebbe lo stesso al riparo da eventuali successive procedure sanzionatorie per violazione della normativa europea. Alla stessa finalità di favorire la certezza della normativa applicabile e l'omogeneità degli orientamenti assunti dalla Commissione europea, potrebbe rispondere l'inserimento di tutti i pareri espressi, anche sintetizzandone il contenuto e classificandoli, in modo da creare una sorta di massimario;



Camera dei Deputati

SERVIZIO COMMISSIONI

- e) potrebbe, altresì, risultare opportuno chiarire che gli oneri derivanti dalla costituzione e gestione della banca dati collegata al meccanismo di valutazione sarebbero interamente a carico della Commissione europea;
- f) inoltre, sarebbe opportuno chiarire il rapporto intercorrente tra la procedura di valutazione ex ante prospettata dalla Commissione europea e le eventuali procedure di tipo preventivo degli appalti pubblici vigenti in alcuni ordinamenti nazionali come, ad esempio, quello italiano, dove l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) è attivabile con una procedura cosiddetta di vigilanza collaborativa; le diverse procedure, opportunamente coordinate, potrebbero infatti concorrere complessivamente a dare una maggiore certezza sul piano delle regole applicabili;
- g) parallelamente, appare indispensabile tradurre concretamente l'obiettivo che la Commissione europea prefigura di elevare la qualità professionale e le competenze dei soggetti che a vario titolo sono coinvolti nelle procedure di appalto, attraverso il pieno coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche degli Stati membri e delle professioni specializzate, anche mediante lo sviluppo di adeguati programmi di formazione e apprendimento permanenti. Ciò vale soprattutto per le stazioni appaltanti di minori dimensioni che spesso non dispongono di professionalità specificamente dedicate;
- h) occorre investire risorse e impegnare competenze tecniche per promuovere una più rapida e intensa digitalizzazione dell'intero sistema degli appalti pubblici e per promuovere e diffondere l'utilizzo di modelli standard, basati sulle migliori pratiche, che possano aiutare le amministrazioni, soprattutto di minori dimensioni, a gestire gli appalti in maniera più efficiente e meno problematica.