



## COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 13.7.2018  
C(2018) 4418 final

*Signor Presidente,*

*La Commissione desidera ringraziare la Camera dei Deputati per il parere espresso sulla comunicazione della Commissione "Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa" {COM(2017)572 final}, sulla comunicazione "Sostegno agli investimenti mediante una valutazione ex ante volontaria degli aspetti relativi agli appalti per i grandi progetti infrastrutturali" {COM(2017)573 final} e sulla raccomandazione della Commissione relativa alla professionalizzazione degli appalti pubblici {C(2017)6654 final}.*

*Queste iniziative fanno parte di un pacchetto più ampio di ambiziose misure intese a promuovere l'efficienza degli appalti pubblici nel quadro delle iniziative intraprese dalla Commissione per rafforzare il mercato unico e stimolare gli investimenti in tutta Europa. Gli appalti pubblici rappresentano circa il 14% del prodotto interno lordo dell'Unione europea e costituiscono pertanto una parte ingente e importante della spesa pubblica europea. Si tratta di un potente strumento strategico di cui dispongono le autorità pubbliche per investire in servizi pubblici di alta qualità per i cittadini e promuovere la crescita sostenibile, l'innovazione e la competitività delle imprese europee. Negli ultimi anni l'Unione europea ha adottato un nuovo quadro giuridico che offre maggiore flessibilità e trasparenza e molti Stati membri hanno preso provvedimenti per migliorare radicalmente le loro politiche in materia di appalti pubblici e i relativi sistemi. Permangono tuttavia sfide di prim'ordine.*

*Del pacchetto fa parte una comunicazione a carattere generale relativa a una strategia quadro che indica chiare priorità per migliorare la gestione degli appalti nell'Unione europea e incentivare le amministrazioni aggiudicatrici a svolgere le gare di appalto in maniera sostenibile ricorrendo nel contempo alle tecnologie digitali per semplificare e accelerare le procedure. La Commissione ha inoltre presentato una comunicazione su un meccanismo che mira a fornire chiarezza e orientamenti alle autorità pubbliche che devono avviare e gestire le procedure di appalti pubblici, in particolare i progetti complessi e di grandi dimensioni. La Commissione sostiene inoltre l'idea che per migliorare l'efficienza degli appalti pubblici sia fondamentale disporre di personale competente, preparato e motivato. Per questo motivo ha adottato una raccomandazione che include strategie sulle modalità per professionalizzare gli acquirenti pubblici.*

*On. Roberto FICO  
Presidente della Camera dei Deputati  
Palazzo Montecitorio - Piazza Montecitorio  
IT - 00100 - Roma (Italia)*

*La Commissione si compiace dell'ampio sostegno della Camera dei Deputati agli obiettivi delle due comunicazioni e della raccomandazione e tiene debito conto delle osservazioni espresse in merito alle iniziative. La Commissione sostiene pienamente e accoglie con favore l'impegno profuso dall'Italia negli ultimi anni per riformare il sistema di appalti pubblici. Il tempestivo recepimento delle direttive sugli appalti pubblici del 2014 mediante il Codice dei contratti pubblici del 2016 e lo sviluppo e l'attuazione di una strategia nazionale globale per gli appalti pubblici sono tappe importanti verso un impiego più efficiente e trasparente degli appalti pubblici. La Commissione è fiduciosa che le autorità italiane garantiranno la completa e corretta attuazione del Codice e della strategia, fornendo strumenti fondamentali all'Italia per affrontare le sfide in materia di appalti e sostenere pienamente gli obiettivi del pacchetto sugli appalti pubblici della Commissione e le sue future azioni in questo settore.*

*In particolare, i grandi progetti infrastrutturali spesso richiedono la messa in atto di procedure di appalto complesse. Molti di questi progetti necessitano di più tempo e/o più fondi di quanto inizialmente previsto. Le incertezze di ordine tecnico e giuridico circa la procedura di appalto sono un altro fattore aggravante. Il meccanismo ex ante della Commissione aiuterà a fare chiarezza e fornire certezza del diritto, sostenendo al tempo stesso lo scambio di buone pratiche tra le amministrazioni aggiudicatrici.*

*Anche gli appalti strategici a favore della sostenibilità e dell'innovazione risultano sottoutilizzati. Non sempre la concorrenza è la forza motrice del processo di appalto e gli appalti pubblici restano in una certa misura un esercizio complesso e oneroso. Al tempo stesso, la digitalizzazione del settore avviene lentamente, il che non facilita la raccolta e l'analisi dei dati, che attualmente sono scarsi e confusi. Per rispondere a queste sfide, le autorità nazionali ed europee devono garantire che gli acquirenti pubblici siano dotati di capacità, strutture e strumenti che consentano loro di trarre i massimi benefici dalla procedura di appalto. La raccomandazione della Commissione indica le misure da prendere per conseguire tale risultato.*

*Per quanto riguarda lo stato di avanzamento delle misure annunciate nel pacchetto sugli appalti pubblici, la Commissione ha già attivato il meccanismo volontario ex ante. Gli Stati membri possono già inviare allo helpdesk del meccanismo domande su questioni specifiche relative ad aspetti del progetto riguardanti gli appalti oppure notificare al meccanismo di notifica un piano di appalti pubblici affinché sia valutato. Un meccanismo di scambio di informazioni (con una banca dati e una piattaforma di discussione accessibili alle parti interessate) è in via di costituzione e dovrebbe essere disponibile nei prossimi mesi.*

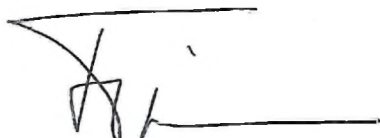
*Inoltre, la Commissione sta adottando ulteriori provvedimenti nell'ambito della professionalizzazione degli acquirenti pubblici, che sono illustrati più in dettaglio nell'allegato.*

*La Commissione desidera inoltre sottolineare che, nel contesto del meccanismo ex ante, si adopererà per fornire un elevato grado di certezza giuridica e garantire la corretta applicazione del diritto dell'Unione europea. Tuttavia, ciò non pregiudica eventuali interpretazioni o valutazioni giuridiche vincolanti, come precisato nella comunicazione.*

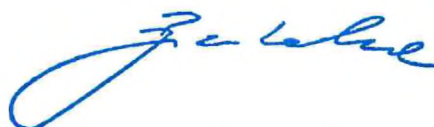
*La Commissione avrà un ruolo guida relativamente a tutte le iniziative di cui sopra (una volta avviate) e conta sulla piena cooperazione di tutti gli Stati membri per la loro efficace attuazione. Per le osservazioni di carattere più specifico contenute nel parere, si rimanda all'allegato.*

*Confidando che questi chiarimenti rispondano alle questioni sollevate, la Commissione auspica di continuare in futuro il dialogo con la Camera dei Deputati.*

*Voglia gradire, signora Presidente, i sensi della nostra più alta considerazione.*



*Frans Timmermans  
Primo vicepresidente*



*Elzbieta Bienkowska  
Membro della Commissione*



## Allegato

*La Commissione ha esaminato attentamente le osservazioni espresse nel parere della Camera dei Deputati ed è lieta di fornire i seguenti chiarimenti.*

*In merito al punto a), riguardante la richiesta di estendere l'ambito di applicazione della valutazione ex ante, come indicato nella comunicazione<sup>1</sup>, le soglie sono state create per calibrare il meccanismo sui progetti infrastrutturali più importanti in Europa e per l'Europa e, al tempo stesso, garantire un'ampia copertura geografica. Come giustamente sottolineato nel parere, la Commissione è disponibile a prendere in considerazione le richieste degli Stati membri relative a grandi progetti di considerevole valore che non raggiungono necessariamente le soglie fissate, se ritiene che tali progetti rivestano grande importanza (ad esempio, in un'ottica transfrontaliera, o progetti di interesse comune)<sup>2</sup>. In tal caso, la Commissione valuterà l'ammissibilità del progetto.*

*La fissazione di soglie elevate, con la possibilità di prendere in considerazione importanti progetti di importo inferiore è, secondo la Commissione, una soluzione migliore di quella di abbassare le soglie in generale. In questo secondo caso, per esempio, un piccolo Stato membro continuerebbe a essere escluso dal meccanismo, mentre, nell'ambito dell'attuale proposta, progetti di importo notevolmente inferiore possono essere presi in considerazione.*

*In merito alla richiesta, di cui al punto b), di ridurre la durata massima entro cui la Commissione dovrebbe fornire una risposta, è opportuno ricordare che il meccanismo ex-ante si articola in due fasi. Gli Stati membri possono chiedere chiarimenti allo helpdesk del meccanismo su aspetti specifici che emergono nel corso dell'elaborazione del progetto. In questo caso i servizi della Commissione cercheranno di rispondere entro un mese, a meno che non sia necessario raccogliere ulteriori informazioni per la valutazione. Il termine di tre mesi si applica quando uno Stato membro è in uno stadio più avanzato della preparazione del piano di gara del progetto e lo notifica alla Commissione, chiedendole una valutazione.*

*Considerando la complessità potenziale e l'entità di tali domande, una riduzione dei tempi di esame della notifica potrebbe non lasciare ai servizi della Commissione il tempo sufficiente per effettuare un'attenta analisi degli elementi notificati e fornire una valutazione di alta qualità.*

*Al punto c) la Camera dei Deputati chiede che sia chiarito in termini inequivoci il valore giuridico delle valutazioni espresse dalla Commissione nell'ambito del meccanismo ex-ante. Come spiegato nella comunicazione<sup>3</sup>, nelle valutazioni sono espressi i pareri dei servizi della Commissione, che esaminano esclusivamente la compatibilità delle procedure notificate con la normativa dell'Unione europea in materia di appalti pubblici. Tali pareri non sono giuridicamente vincolanti né per i destinatari né per la Commissione stessa e non pregiudicano l'interpretazione delle norme pertinenti da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea.*

---

<sup>1</sup> Cfr. la comunicazione C(2017) 573, nota 14.

<sup>2</sup> Cfr. ibidem, pag. 4.

<sup>3</sup> Cfr. ibidem, nota 10.

*Per quanto riguarda il punto d), la Commissione non può garantire che un progetto pienamente conforme alla sua valutazione sia al riparo da eventuali successive procedure sanzionatorie per violazione della normativa europea, e ciò per due motivi principali. In primo luogo, è importante ricordare che il ruolo della Commissione è controllare e garantire la conformità con il diritto dell'Unione europea. La Commissione e i suoi servizi non dispongono della competenza di interpretare il diritto dell'Unione in maniera vincolante. Questo compito compete alla Corte di giustizia dell'Unione europea, e nessuna garanzia fornita dalla Commissione su una determinata questione può interferire con il diritto della Corte di verificare in una fase più avanzata le stesse questioni o questioni analoghe.*

*In secondo luogo, la legislazione dell'Unione conferisce alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori degli Stati membri il compito di assicurare il rispetto del diritto dell'Unione nell'ambito degli appalti pubblici. Anche se l'obiettivo dei meccanismi ex ante è di facilitare tale compito, un meccanismo ex ante non può sostituirsi al ruolo fondamentale delle autorità aggiudicatrici nazionali e agli obblighi loro imposti dalla legislazione dell'Unione in materia.*

*Infine, la valutazione nell'ambito del meccanismo da parte della Commissione si basa, in ogni caso, sulle informazioni fornite dalle autorità nazionali o dal promotore del progetto. Pur confidando che sia interesse delle autorità competenti degli Stati membri fornire informazioni corrette e complete, tali informazioni possono nondimeno risultare incomplete o inesatte, o il progetto può non essere effettuato secondo le informazioni fornite, il che, a sua volta, può limitare il valore della valutazione stessa.*

*La Commissione intende pubblicare, nel quadro del meccanismo di scambio delle informazioni, una versione anonimizzata delle domande pervenute allo helpdesk e delle risposte ricevute. La Commissione inviterà inoltre le autorità che richiedono una valutazione nell'ambito della procedura di notifica a fornire, se del caso e ove disponibili, i documenti correlati al progetto per il meccanismo di scambio di informazioni. Tutte le informazioni riservate e sensibili sul piano commerciale saranno trattate di conseguenza e radiate dal testo pubblicato, in collaborazione con le autorità competenti<sup>4</sup>.*

*In merito al punto e), per quanto riguarda i costi derivanti dalla costituzione e gestione del meccanismo di scambio delle informazioni, la Commissione conferma che tali oneri saranno interamente a suo carico. Non è prevista la partecipazione degli Stati membri a tali costi.*

*In merito al punto f), la Commissione accoglie con grande favore la valutazione ex ante degli appalti e i meccanismi di sostegno vigenti in alcuni ordinamenti nazionali, come ad esempio quello italiano, dove l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) è attivabile con una cosiddetta procedura di vigilanza collaborativa; la Commissione appoggia la*

---

<sup>4</sup> Il regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione si applica a tutti i documenti elaborati o ricevuti dalla Commissione e in suo possesso.



*decisione di alcuni Stati membri di creare analoghi meccanismi. Questi offrono alle amministrazioni aggiudicatrici, in particolare a quelle di piccole dimensioni e non sempre dotate delle risorse necessarie, un preziosissimo aiuto per istituire correttamente una procedura di appalto. I meccanismi nazionali hanno altresì il vantaggio di essere calibrati sulle caratteristiche del sistema nazionale e sulle sue specificità. Inoltre, mentre il meccanismo ex ante della Commissione ha esclusivamente lo scopo di comunicare alle autorità nazionali il parere della Commissione europea in merito alla conformità degli appalti con le norme dell'Unione in materia di appalti pubblici, le autorità nazionali competenti hanno il compito di verificare anche la conformità con le norme nazionali. Il meccanismo offre quindi, come suggerito nel parere, un livello supplementare di controllo per l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore/promotore.*

*La valutazione dell'Autorità nazionale anticorruzione si fonda su un procedimento che è analogo al meccanismo ex ante della Commissione, ma ha tuttavia una portata più ampia e interessa una gamma di procedure più variegata, coprendo pertanto un insieme molto più ampio di procedure di appalto. Tuttavia, le considerazioni esposte in precedenza sulla complementarità dei due sistemi si applicano anche alla "procedura di vigilanza collaborativa" attivabile dall'Autorità nazionale anticorruzione.*

*Per quanto riguarda il punto g), la Commissione sta già sviluppando iniziative concrete per promuovere la professionalizzazione delle amministrazioni pubbliche che si occupano di appalti pubblici. Il 7 dicembre 2017 la Commissione ha varato un "centro di competenze informatiche"<sup>5</sup> sotto forma di una pagina web che raccoglie tutte le informazioni rese disponibili dai suoi servizi in relazione agli appalti pubblici. Il contenuto di questa pagina web confluirà in una banca dati di buone pratiche, che sarà presto disponibile in tutte le lingue dell'UE. Tra le altre iniziative, la Commissione prevede anche la creazione di un quadro delle competenze europee che elencherà le competenze e conoscenze minime in materia di appalti che ciascun soggetto delle amministrazioni pubbliche coinvolto nelle procedure di appalto nell'Unione europea dovrà avere. Tale quadro delle competenze si prefigura come uno strumento pratico per agevolare la formazione iniziale e permanente, la gestione delle assunzioni e delle risorse umane e la gestione delle capacità amministrative nel settore degli appalti pubblici. Infine, la Commissione sta sviluppando una serie di orientamenti e di raccomandazioni chiave per diversi ambiti correlati agli appalti pubblici (innovazione, appalti socialmente responsabili, accesso agli appalti per le piccole e medie imprese, difesa) e sta preparando misure di formazione per destinatari mirati (ad esempio, acquirenti pubblici, centrali di committenza, magistrati, revisori contabili, ecc.) o su temi specifici (ad esempio, gli appalti socialmente responsabili).*

*Infine, in merito al punto h), la Commissione concorda pienamente con la Camera dei Deputati sulla necessità di investire risorse e impegnare competenze tecniche per promuovere una più rapida e intensa digitalizzazione dell'intero sistema degli appalti pubblici. La Commissione sostiene la completa digitalizzazione delle procedure di*

---

<sup>5</sup> Gli strumenti di supporto a disposizione degli acquirenti pubblici sono consultabili qui (in lingua inglese): [https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers\\_it](https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_it).

appalto, già proposta nella comunicazione del 2013, mediante diversi interventi riguardanti anche le risorse e le competenze tecniche, quali:

- i) il finanziamento di iniziative degli Stati membri attraverso i fondi strutturali e il Meccanismo per collegare l'Europa;
- ii) l'uso di strumenti comuni, quale il modello di dati della Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, che permette agli Stati membri di creare il proprio documento di gara unico europeo in formato elettronico e garantisce l'interoperabilità tra sistemi nazionali;
- iii) forum di discussione e seminari con le amministrazioni nazionali competenti per una migliore gestione del passaggio agli appalti elettronici, tra cui figurano, ad esempio, il forum multilaterale sugli appalti elettronici (gruppo di esperti sugli appalti pubblici) e il forum sulla fatturazione elettronica (il forum europeo multilaterale delle parti interessate sulla fatturazione elettronica) che svolgono entrambi un ruolo cruciale per la diffusione delle buone pratiche e lo sviluppo di orientamenti comuni in questi settori. In particolare, in Italia queste attività hanno contribuito alla creazione di un registro a livello nazionale che intende promuovere la trasparenza degli appalti pubblici;
- iv) la creazione di strumenti di semplificazione online per gli Stati membri dell'Unione europea e i paesi dello Spazio economico europeo<sup>6</sup>;
- v) i controlli che la Commissione effettua sulla legislazione nazionale per verificare il corretto recepimento delle disposizioni sugli appalti elettronici contenute nelle direttive sugli appalti pubblici, nonché le proposte per adeguare la normativa europea vigente alle attuali tecnologie (ad esempio, nuovi formulari standard per bandi di gara).

La Commissione continuerà a collaborare strettamente con le autorità nazionali competenti nel quadro del dialogo costruttivo già in corso e grazie alla loro partecipazione attiva alle suddette iniziative europee.

---

<sup>6</sup> Si veda, ad esempio, eCertis: <https://ec.europa.eu/tools/ecertis/search>.