

DOCUMENTO FINALE APPROVATO DALLA

COMMISSIONE VIII AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI DELLA CAMERA

SEDUTA DEL 14 APRILE 2011

Libro verde: Sulla modernizzazione della politica dell'Unione europea in materia di appalti pubblici. COM(2011)15.

La VIII Commissione,

esaminato, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento della Camera, il Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti (di seguito «Libro verde»);

premesse che:

sul Libro verde si è avviata una consultazione esterna - che si chiuderà il 18 aprile 2011 - finalizzata ad acquisire elementi di informazione e di valutazione in vista della revisione della disciplina europea degli appalti pubblici, e quindi delle direttive n. 17 (settori speciali) e n. 18 del 2004 (settori ordinari);

il metodo adottato anche in questa circostanza dalle istituzioni dell'Unione Europea appare particolarmente apprezzabile in quanto favorisce un preventivo e ampio confronto sulle diverse problematiche (di carattere giuridico, di efficienza amministrativa, economico e di regolazione del mercato per la tutela della concorrenza) che riguardano la materia degli appalti, attraverso una puntuale ricognizione dei problemi emersi con riferimento all'attuazione della normativa europea vigente e alla possibilità di apportare ad essa le correzioni e le integrazioni che risulteranno necessarie;

l'Unione europea riconosce al settore degli appalti pubblici un ruolo fondamentale nel perseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020, trattandosi di uno degli strumenti necessari per promuovere l'innovazione nelle imprese, per favorire la transizione verso un utilizzo più efficiente delle risorse anche ambientali, nonché per migliorare il contesto imprenditoriale, soprattutto per le piccole medie imprese (PMI);

la revisione a livello europeo degli strumenti e dei metodi degli appalti pubblici sarebbe finalizzata ad adeguare tale settore alle evoluzioni del contesto politico, sociale ed economico, anche al fine di perseguire una maggiore efficienza della spesa pubblica, il rafforzamento della concorrenza, nonché un miglior uso degli appalti pubblici a sostegno di obiettivi sociali comuni, quali la tutela dell'ambiente, la maggiore efficienza energetica, la promozione dell'innovazione e dell'inclusione sociale;

il Libro verde riconosce particolare rilevanza alla costruzione di un mercato europeo degli appalti capace di rendere più agevole l'accesso alle piccole e medie imprese, che rivestono un'importanza strategica nell'economia italiana e che hanno grandi potenzialità di creazione di posti di lavoro, di crescita e di innovazione;

il Libro verde considera importante coniugare il perseguimento degli obiettivi sopra indicati con l'esigenza di trasparenza nella gestione degli appalti pubblici per evitare prassi commerciali scorrette, conflitti di interessi, nonché favoritismi e corruzione;

considerato che:

nell'ordinamento interno le direttive n. 17 e n. 18 del 2004 sono state recepite con il Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, successivamente novellato da tre decreti legislativi correttivi;

il regolamento di attuazione del suddetto codice, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, entrerà in vigore l'8 giugno 2011 (salve alcune eccezioni) e, pertanto, alcuni istituti introdotti in recepimento della normativa europea - quali ad esempio il dialogo competitivo, l'asta elettronica, l'accordo quadro - non sono ancora stati sufficientemente sperimentati a livello nazionale;

l'esame del Libro verde ha rappresentato una importante occasione per avviare un utile confronto tra la Commissione e i soggetti istituzionali ed economici impegnati nel settore degli appalti pubblici, al fine di individuare gli elementi di criticità del sistema italiano, e quindi di indirizzare, alla luce di tali criticità, l'attività di negoziato del Governo per le modifiche della normativa europea di riferimento, dal richiamato confronto è emersa la peculiarità del mercato degli appalti pubblici in Italia contraddistinto dall'eccessiva frammentazione sotto il profilo degli attori, dalla rigidità della regolazione e da un elevato contenzioso;

durante il confronto è stato da più parti rilevato come la prospettiva di una modifica della disciplina a livello europeo del settore degli appalti pubblici debba comunque coniugarsi, da una parte, con l'esigenza di garantire a livello nazionale un quadro coerente e ordinato di regole certe e stabili per gli operatori del settore, e dall'altra, con la necessità di evitare una eccessiva regolamentazione in fase di recepimento nazionale (cosiddetta *gold plating*);

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

ESPRIME UNA VALUTAZIONE POSITIVA

sottolineando, in relazione alla posizione da assumere per la definizione di proposte normative europee, l'esigenza di promuovere interventi che contribuiscano a risolvere talune criticità del sistema degli appalti in Italia, e quindi volti:

a) con riferimento all'ambito di applicazione delle norme sugli appalti pubblici:

a innalzare le soglie di rilevanza comunitaria, valutando l'opportunità di prevedere forme di pubblicità semplificate in relazione agli appalti «sottosoglia» di importo tale da generare un interesse transfrontaliero, e cercando comunque di coniugare l'esigenza di semplificazione con quella di garantire la massima concorrenza tra gli operatori comunitari; a circoscrivere la sezione degli «appalti esclusi», alla luce degli impegni internazionali dell'Unione Europea;

b) con riferimento al miglioramento degli strumenti a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici:

a perseguire l'obiettivo di una migliore qualità dei progetti, già nella fase preliminare, presupposto indispensabile per una accurata valutazione della loro fattibilità e favorire una maggiore qualificazione delle stazioni appaltanti, utilizzando tutti gli strumenti già a disposizione, con particolare riguardo alla promozione di forme di aggregazione della domanda attraverso una razionalizzazione delle funzioni amministrative delle stazioni appaltanti, nel rispetto delle autonomie dei singoli enti e tenendo conto dell'oggetto dell'appalto e della localizzazione territoriale dell'opera da realizzare, in modo da consentire alle stazioni appaltanti non strutturate di delegare le funzioni amministrative di committenti ad amministrazioni più organizzate, ovvero di esercitarle in forma associata;

a prevedere la possibilità di estendere anche ai settori ordinari - quantomeno con riferimento a specifiche categorie di lavori aventi caratteristiche omogenee e ripetitive - il ricorso ai sistemi di qualificazione tipici dei settori speciali, garantendo comunque piena concorrenzialità, parità di trattamento e non discriminazione degli operatori medesimi;

a prevedere l'estensione dell'utilizzo, come mezzo di pubblicità, dell'avviso periodico indicativo che l'amministrazione aggiudicatrice intende indire nel corso dell'anno mediante procedura ristretta o negoziata senza previo bando, negli appalti di forniture, servizi o lavori caratterizzati dall'omogeneità della prestazione o dei prodotti richiesti;

a prevedere - ferma restando la tutela della concorrenza, della parità di trattamento e di non discriminazione tra le imprese e con le necessarie garanzie in ordine alle condizioni economiche al fine di preservare l'efficienza della spesa pubblica - l'ampliamento delle possibilità di utilizzo della procedura negoziata previa pubblicazione del bando negli appalti più complessi; ad ampliare la possibilità di ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando con contestuale adozione di meccanismi volti a garantire i principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza; al riguardo, si preveda, nell'ambito della normativa nazionale, la procedura negoziata senza pubblicazione del bando con l'innalzamento della soglia e con contestuale obbligatoria adozione di strumenti quali l'aumento del numero delle imprese da invitare, il criterio della rotazione di tali imprese, la pubblicità delle informazioni relative allo svolgimento della procedura e la pubblicazione *ex post* degli atti della procedura medesima;

a introdurre criteri che consentano alle stazioni appaltanti di verificare, in relazione ai singoli lavori pubblici, l'affidabilità delle imprese, anche prevedendo meccanismi premiali, quali il rispetto dei tempi di esecuzione di precedenti lavori, la mancata presentazione di eccezioni e riserve ovvero di eccessivi ribassi in precedenti lavori;

a limitare il criterio di aggiudicazione del massimo ribasso, prevedendone comunque il ricorso nel caso di appalti di importo non elevato, e privilegiare quindi il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, al fine di valorizzare la qualità, non solo finanziaria, ma anche tecnica, progettuale dell'offerta, nonché elementi legati alla valenza ambientale, sociale dell'offerta medesima, riducendo per quanto possibile il tasso di discrezionalità che è insito in esso;

a prevedere la possibilità di verifica del possesso dei requisiti di qualificazione solo nei confronti del soggetto aggiudicatario, quanto meno in presenza di un sistema che riconosca in capo alle amministrazioni aggiudicatrici la possibilità di verificare direttamente il possesso dei requisiti di qualificazione e in relazione agli appalti aggiudicati al valore più basso;

c) con riferimento all'accessibilità al mercato europeo degli appalti:

a sostenere l'accesso delle piccole e medie imprese al mercato degli appalti pubblici, senza comunque determinare condizioni suscettibili di pregiudicare le economie di scala potenzialmente conseguibili, prevedendo la possibilità di: 1) introdurre meccanismi di aggregazione nella partecipazione alle gare di appalto; 2) suddividere il progetto in lotti funzionali; 3) consentire agli operatori di autocertificare la sussistenza dei requisiti per la partecipazione alle gare, escludendo in ogni caso la possibilità da parte dell'amministrazione aggiudicatrice di richiedere documentazione amministrativa reperibile presso altre amministrazioni;

d) con riferimento all'uso strategico degli appalti pubblici in risposta alle nuove sfide:

ad incentivare un miglior uso degli appalti pubblici a sostegno di obiettivi sociali, e quindi i cosiddetti «appalti verdi», attraverso la previsione di criteri di selezione delle offerte che facciano riferimento a tali obiettivi con particolare riguardo agli obiettivi dell'innovazione e della lotta ai cambiamenti climatici;

e) con riferimento alla garanzia di procedure corrette:

a prevenire il rischio di infiltrazioni delle organizzazioni criminali nonché di fenomeni di corruzione e di conflitti di interesse, attraverso la revisione delle cause di esclusione del candidato o dell'offerente, l'introduzione di una definizione comune di conflitto di interesse fino a prevedere forme efficaci di scambio delle informazioni tra gli Stati membri concernenti ipotesi di corruzione e un sistema informatico per la notifica delle frodi.