

## ALLEGATO 1

**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. COM(2011)895 def.**

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

**DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La VIII Commissione,

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 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 Commissione XIV (Politiche dell'Unione europea) il 28 novembre, 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 aumen-

tare 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 ed 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 per cento 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 avrebbero dovuto essere esclusi, ma che dimostrano di aver assunto misure adeguate per rimediare ai difetti riscontrati - se ne verificano 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 11

**Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione COM(2011)897 def.****DOCUMENTO FINALE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La VIII Commissione,

esaminata, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento della Camera, la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione COM(2011)897 definitivo;

tenuto conto della proposta di direttiva sulle procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua e dell'energia dei trasporti e dei servizi postali COM(2011)895, e della proposta di direttiva sugli appalti pubblici COM(2011)896;

rilevato che la Presidenza cipriota del Consiglio dell'Unione europea ha presentato, in vista della adozione di un orientamento generale, una proposta di compromesso che prospetta modifiche alla proposta della Commissione in esame;

il testo di compromesso citato, pur recependo alcune osservazioni e delle proposte di emendamento presentate dal Governo italiano, prefigura un sostanziale svuotamento dei contenuti della futura direttiva, con particolare riferimento alla delimitazione del campo di applicazione della disciplina, al regime dei criteri di aggiudicazione delle concessioni, alle disposizioni sull'esecuzione delle concessioni, nonché alla disciplina da applicare alle concessioni già in essere;

premesso che:

attualmente il settore delle concessioni di lavori pubblici trova una limitata disciplina nel Titolo III della direttiva 2004/18/CE sul coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pub-

blici di lavori, di forniture e di servizi, mentre alle concessioni di servizi si applicano solo i principi generali del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

appare pertanto condivisibile l'obiettivo della Commissione di definire un quadro giuridico puntuale ed uniforme per gli Stati membri in materia di aggiudicazione di concessioni, volto in particolare a stabilire ciò che le distingue dagli appalti nonché a fornire il contenuto minimo degli obblighi di trasparenza e non discriminazione sanciti nel Trattato che devono essere rispettati durante lo svolgimento di una procedura di aggiudicazione;

occorre procedere all'adozione contestuale delle due proposte di direttive relative agli appalti, rispettivamente nei settori ordinari e speciali, e della proposta di direttiva sulle concessioni, facenti parte dello stesso pacchetto, il cui esame ha subito notevoli ritardi a causa dell'opposizione di alcuni Stati membri. Ciò al fine di evitare che un eventuale sfasamento temporale nell'entrata in vigore delle nuove direttive vanifichi l'obiettivo perseguito dalla Commissione europea di creare un mercato europeo nel settore degli appalti e delle concessioni;

il recepimento delle nuove direttive rafforza l'esigenza di un intervento organico del legislatore nazionale al fine di consolidare il corpus normativo della materia, evitando duplicazioni e sovrapposizioni per garantire maggiore certezza giuridica e omogeneità;

tenuto conto:

degli importanti elementi di informazione e di valutazione emersi nel corso dell'ampio ciclo di audizioni svolte da codesta Commissione con rappresentanti delle istituzioni e operatori del settore;

che il quadro normativo interno appare già sostanzialmente in linea se non in posizione sensibilmente più avanzata rispetto al raggiungimento degli obiettivi che si intendono perseguire con la futura direttiva;

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

#### ESPRIME UNA VALUTAZIONE POSITIVA

*con le seguenti osservazioni:*

*a)* appare condivisibile l'assetto (desumibile dal combinato disposto del Considerando 6b introdotto, ove approvata, dalla proposta di compromesso avanzata dalla Presidenza cipriota del Consiglio dell'UE, e di quanto previsto in particolare dall'allegato III, paragrafo 5) secondo il quale le concessioni d'uso di beni demaniali devono ritenersi escluse dal campo di applicazione della futura direttiva, mentre la stessa contempla le attività relative allo sfruttamento di un'area geografica al fine della messa a disposizione di aeroporti, porti marittimi o interni e di altri terminali di trasporto ai vettori aerei, marittimi e fluviali. In proposito, al fine di evitare incertezze, si raccomanda la correzione parziale del dispositivo escludendo esplicitamente dall'ambito di applicazione della proposta le concessioni d'uso di beni demaniali;

*b)* appare condivisibile l'orientamento della Presidenza cipriota circa la previsione di deroghe al ricorso obbligatorio agli strumenti elettronici nelle procedure

di aggiudicazione delle concessioni, in considerazione dell'impatto che l'introduzione obbligatoria degli stessi potrebbe avere sulle amministrazioni aggiudicatrici, sugli enti aggiudicatori e su tutti i soggetti interessati laddove il sistema italiano di informatizzazione degli appalti non fosse adeguato per recepire le innovazioni prospettate dalla Commissione europea;

*c)* quanto alla durata massima di una concessione, il riferimento al « tempo necessario per recuperare gli investimenti effettuati e per un ragionevole ritorno sul capitale investito » potrebbe prestarsi a ingenerare incertezza e a interpretazioni non univoche da parte dei diversi Stati membri; appare pertanto condivisibile la limitazione alle concessioni ultraquinquennali di tale principio prospettata nel testo di compromesso citato;

*d)* si esprimano riserve riguardo la generalizzazione del self clearing – vale a dire la possibilità di accettare operatori economici che avrebbero dovuto essere esclusi, ma che dimostrano di aver assunto misure adeguate per rimediare ai difetti riscontrati – essendo tale istituto conosciuto in pochi Stati membri dell'UE, e suscettibile di produrre conseguenze negative in altri ordinamenti. Con riferimento all'ordinamento italiano tale istituto potrebbe, in particolare, confliggere con il principio di tassatività delle cause di esclusione, con il conseguente rischio di aumento del contenzioso;

*e)* il regime delle modifiche delle concessioni in corso di esecuzione, ove applicabile soltanto a quelle aggiudicate successivamente all'entrata in vigore della futura direttiva, potrebbe generare un disallineamento rispetto alla disciplina attualmente applicabile alle concessioni di lunga durata già assegnate o in corso di assegnazione, con particolare riferimento alle diverse soglie percentuali di valore della modifica al di sotto delle quali non è obbligatorio riavviare la procedura di aggiudicazione; appare pertanto condivisibile l'aumento, prospettato nella proposta

citata di compromesso, di tale soglia al 10 per cento;

f) si valuti l'opportunità di prevedere la facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici di imporre al concessionario che una percentuale minima pari al 30 per cento venga affidata a terzi, con particolare riferimento ai rapporti concessori di lunga durata;

g) si chiarisca che per le concessioni aggiudicate, ovvero rinnovate o prorogate senza gara dopo l'entrata in vigore della direttiva 440/89/CEE che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici e successive modifiche, i lavori inerenti dette concessioni siano affidati esclusivamente a terzi con gara, secondo le regole cui sono tenute le amministrazioni aggiudicatrici.