**CAMERA DEPUTATI - VIII Commissione**

**Resoconto della VIII Commissione permanente  
(Ambiente, territorio e lavori pubblici)**

**Martedì 5 aprile 2011**

Martedì 5 aprile 2011. - Presidenza del vicepresidente Roberto TORTOLI, indi del vicepresidente Salvatore MARGIOTTA.

**La seduta comincia alle 12.**

**Libro verde: sulla modernizzazione della politica dell'Unione europea in materia di appalti pubblici. COM(2011)15 definitivo. (Esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento, e rinvio).**

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Salvatore MARGIOTTA (PD), ***relatore***, ricorda che la Commissione è chiamata ad esaminare, nell'ambito della cosiddetta fase ascendente, il Libro verde sulla modernizzazione della politica comunitaria in materia di appalti pubblici. Si tratta di un'ottima occasione per affrontare in una prospettiva organica e coerente il complesso delle problematiche che attengono ad una materia, quella della disciplina degli appalti, che presenta diversi profili di criticità non soltanto nel nostro Paese. Questo è il merito dei documenti preparatori cui le istituzioni europee da tempo fanno ricorso per avviare un confronto ampio su argomenti complessi, prima di procedere alla definizione di eventuali proposte di modifica puntuale della normativa vigente.

Il metodo di lavoro proposto dalle autorità europee consente di valutare con attenzione i diversi aspetti da affrontare; è un metodo che sarebbe opportuno assumere anche nel nostro Paese dove purtroppo tuttora si procede alla discussione di riforme anche di notevole portata, a prescindere da una preventiva valutazione più generale dei problemi sottostanti e delle possibili opzioni per la loro soluzione. Sul Libro verde la Commissione europea apre una fase di consultazione esterna finalizzata ad acquisire elementi di informazione e di valutazione in ordine alla revisione della disciplina europea degli appalti pubblici. Gli obiettivi di questa revisione sono quelli di accrescere l'efficienza e l'efficacia degli appalti pubblici, il che si traduce primariamente in un miglioramento dell'efficienza della spesa pubblica, obiettivo sempre cruciale e ancora più strategico nell'attuale difficile situazione dei bilanci nazionali, ma anche in un miglioramento della concorrenza e in definitiva anche nella riduzione dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche. L'Unione europea attribuisce inoltre valenza strategica al sistema degli appalti pubblici nel perseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020, come viene peraltro diffusamente evidenziato nella seconda parte del Libro verde. Il Libro verde si preoccupa anche di verificare quali soluzioni possano essere adottate per semplificare una disciplina che oggettivamente, nel corso degli anni, si è andata stratificando e complicando sempre di più, e soprattutto per ridurre i conseguenti adempimenti non soltanto a carico delle imprese, specie di piccole dimensioni, che spesso si vedono estromesse dalla possibilità di concorrere ad appalti, ma anche delle stesse stazioni appaltanti, specie quando si tratta di enti di minori dimensioni.

Va in proposito ricordato che in particolare i comuni sono attualmente in Italia i maggiori committenti, sotto il profilo quantitativo, di opere pubbliche.

La modernizzazione della politica comunitaria degli appalti pubblici passa ovviamente attraverso una rivisitazione della direttiva comunitaria n. 17 del 2004 (cosiddetti settori speciali), riguardante le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, e della direttiva n. 18 del 2004, concernente il coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (cosiddetti settori ordinari). Ricorda che le direttive comunitarie n. 17 e n. 18 sono state recepite nell'ordinamento nazionale con il Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, che ha uniformato e razionalizzato l'intera materia dei contratti pubblici e che è stato successivamente novellato da tre decreti legislativi correttivi di cui la Commissione si è occupata esprimendo pareri al Governo.

Il Libro verde passa in rassegna taluni ambiti della disciplina degli appalti pubblici formulando osservazioni, suggerimenti, riflessioni e ponendo una serie di quesiti (114 per la precisione) con i quali si propone di raccogliere contributi utili ai fini della presentazione di proposte di modifica delle direttive n. 17 e n. 18 entro l'inizio del 2012. Le questioni affrontate dal Libro verde sono numerose, pertanto in questa sede si limita a segnalarne alcune, a suo avviso più cruciali, e che possono costituire un utile spunto per avviare una riflessione anche a livello nazionale. È noto, infatti, che i principali soggetti operanti nel settore stanno procedendo a istruttorie interne per valutare gli eventuali effetti di modifiche a livello comunitario che inevitabilmente si ripercuoteranno sull'ordinamento nazionale. In questo quadro, il Parlamento può e, a suo avviso, deve fornire un contributo importante per indirizzare il Governo nel negoziato e nella trattativa che si aprirà nella modifica della disciplina degli appalti pubblici. A ciò si aggiunga che l'analisi del Libro verde può costituire un'importante occasione per verificare lo stato della normativa nazionale, la sua attuazione, anche allo scopo di valutare specifici elementi di criticità su cui aprire una riflessione nella prospettiva di una modifica normativa, considerato peraltro che la disciplina italiana, rispetto a quella comunitaria, presenta elementi di maggiore complessità e appesantimento sui quali è opportuno riflettere in vista di una modernizzazione e una maggiore efficienza degli appalti a livello comunitario.

Passando, pertanto, più specificatamente al contenuto del Libro verde, segnala preliminarmente che il documento comunitario raggruppa le varie questioni in sei tematiche concernenti: l'ambito di applicazione delle norme sugli appalti pubblici, il miglioramento degli strumenti a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici, l'accessibilità al mercato europeo degli appalti, l'uso strategico degli appalti in risposta alla Strategia Europa 2020, la garanzia di procedure corrette e l'accesso dei fornitori dei paesi terzi al mercato europeo.

Per quanto concerne, in primo luogo, l'ambito di applicazione materiale della disciplina degli appalti, segnala che il Libro verde mette in discussione l'attuale distinzione tra appalti di lavori, forniture e servizi, eventualmente prevedendo soltanto due tipi di appalti pubblici, quelli di forniture e di servizi. Si tratta di una questione che ha generato anche nell'ordinamento interno problemi di applicazione soprattutto nel caso degli appalti misti. Un altro aspetto oggetto di attenzione riguarda l'ambito di applicazione degli appalti di servizi attraverso un riesame della distinzione tra «servizi A», soggetti integralmente alle procedure previste dalle direttive, e «servizi B», la cui aggiudicazione deve rispettare unicamente alcune disposizioni specifiche.

Altre questioni ricadenti nell'ambito di applicazione della normativa sugli appalti pubblici sono quelle relative, per un verso, alla valutazione di un eventuale innalzamento delle soglie comunitarie - per aumentare l'interesse transfrontaliero alla partecipazione agli appalti - e, per l'altro, all'adeguatezza delle attuali disposizioni in materia di «appalti esclusi», procedendo laddove possibile all'abolizione delle esclusioni non più necessarie. Con riferimento agli acquirenti pubblici, nel Libro verde si invita a valutare l'adeguatezza dell'approccio attualmente seguito per definire i committenti pubblici, con particolare riferimento al concetto di «organismo di diritto pubblico», concetto elaborato nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea.

Quanto al miglioramento degli strumenti a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici, fa presente che rientrano in questo contesto le riflessioni riguardanti la modernizzazione delle procedure e più in generale la necessità di procedure d'appalto più flessibili garantendo, altresì, alle amministrazioni aggiudicatrici la facoltà di disporre di più ampi margini per negoziare le condizioni dell'appalto con i potenziali offerenti. Il Libro verde suggerisce di verificare se le procedure previste e le varie fasi debbano essere modificate o debbano esserne individuate le nuove fasi al fine di ridurre la complessità e gli oneri amministrativi, garantendo allo stesso tempo pari condizioni di concorrenza ed efficienza degli appalti. Con riferimento alla situazione italiana, sarebbe opportuno verificare se, sulla base dell'esperienza, i nuovi strumenti previsti dalle direttive abbiano consentito, e in che modo, di favorire la partecipazione privata agli investimenti pubblici. Rientra anche in questo ambito una riflessione riguardante il ricorso alle procedure negoziate senza pubblicazione del bando, cui si è fatto maggiore ricorso negli ultimi tempi. Un'altra questione sollevata nel Libro verde riguarda l'opportunità di riconsiderare l'organizzazione e la sequenza dell'esame dei criteri di selezione e di aggiudicazione nell'ambito della procedura di appalto e, in particolare, la possibilità di esaminare i criteri di aggiudicazione non necessariamente dopo l'esame dei criteri di selezione. In sostanza, si tratterebbe di evitare di imporre a carico dell'ente appaltante l'onere di una verifica generalizzata per tutti i potenziali concorrenti della esistenza di requisiti, posto che il numero dei concorrenti che effettivamente parteciperebbero alla fase di aggiudicazione si riduce anche significativamente.

Il Libro verde presta particolare attenzione alla finalità di rendere il mercato europeo degli appalti più accessibile, favorendo la partecipazione delle piccole e medie imprese, che rappresentano la spina dorsale dell'economia comunitaria e che hanno grandi potenzialità di creazione di posti di lavoro, di crescita e di innovazione. Questo è un punto che riveste la massima importanza in Italia per l'incidenza particolarmente elevata delle piccole imprese nel tessuto produttivo nazionale. È evidente che non è facile trovare soluzioni equilibrate che sappiano contemperare l'obiettivo di non penalizzare le piccole imprese con le economie di scala che possono essere assicurate da imprese di maggiori dimensioni che cumulino diversi appalti. Il legislatore, anche nazionale, sta da tempo tentando di sperimentare soluzioni innovative che tuttavia non sempre si sono rivelate sufficienti a rispondere a questa duplice esigenza: in sostanza, si ripropone in questo ambito il problema di conciliare accesso al mercato e concorrenza.

Nel Libro verde viene, altresì, sottolineato che le amministrazioni pubbliche possono offrire un importante contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020, sfruttando il proprio potere di acquisto per appaltare beni e servizi a maggiore valenza «sociale» per favorire l'innovazione, rispettare l'ambiente e lottare contro i cambiamenti climatici e promuovere una riduzione dei consumi energetici. Al riguardo, ricorda che nell'ordinamento interno il Codice dei contratti pubblici, pur non rendendo obbligatoria la pratica degli acquisti verdi, prevede, come principio generale, che l'economicità possa essere subordinata a «criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile», principio che trova applicazione in diverse disposizioni che disciplinano le varie fasi del contratto.

Il Libro verde sottolinea come il settore degli appalti pubblici rappresenti un'area in cui è particolarmente forte il rischio di prassi commerciali scorrette, come conflitti di interessi, favoritismi e corruzione. Per tale ragione, in tale ambito è opportuno fare in modo che la modernizzazione delle procedure e la semplificazione siano attuate in un quadro che garantisca la trasparenza e la correttezza delle procedure medesime. In proposito, è da rilevare che i requisiti fissati dalle direttive hanno ridotto molto il ricorso a pratiche commerciali scorrette, mentre le medesime direttive poco o nulla prevedono al fine di prevenire e sanzionare i conflitti di interesse, nonché per penalizzare i favoritismi e la corruzione negli appalti pubblici. La legislazione nazionale tratta tali problematiche con disposizioni che variano da uno Stato membro all'altro.

Come già anticipato, le tematiche affrontate dal Libro verde sono numerose e complesse, queste tematiche vanno peraltro calate nella realtà italiana che presenta ovviamente delle caratteristiche peculiari rispetto alle esperienze degli altri Stati membri. La riflessione che si avvia oggi non potrà quindi prescindere da una valutazione più generale su quello che è oggi lo stato attuale della realizzazione delle infrastrutture in Italia, la situazione degli attori sul mercato caratterizzata da eccessiva frammentazione, la struttura del mercato medesimo, la rigidità della regolazione e, da ultimo, le caratteristiche del contenzioso, che non hanno eguali nel resto d'Europa. Per tale ragione, ritiene che l'acquisizione di elementi di informazione e di valutazione forniti da soggetti esterni sia fondamentale per la comprensione del quadro di riferimento.

In conclusione, considerato che la scadenza per l'invio dei contributi esterni alla Commissione europea è fissata al 18 aprile 2011, al fine di fornire orientamenti al Governo in questa importante fase, ritiene che la Commissione debba procedere in tempi rapidi allo svolgimento di un ciclo di audizioni e infine procedere alla votazione di un documento conclusivo.

Per rendere più proficuo il lavoro di acquisizione di informazioni ed elementi di valutazione, fa notare che l'ufficio di presidenza ha ritenuto opportuno svolgere un breve ciclo di audizioni limitate nel numero ad alcuni interlocutori veramente imprescindibili e da svolgere in modo da favorire la dialettica e il confronto tra i diversi punti di vista ed interessi.

Sulla base delle considerazioni svolte e degli elementi che emergeranno dal dibattito, si riserva, pertanto, di proporre alla Commissione una proposta di documento conclusivo di indirizzo al Governo.

Roberto TORTOLI, ***presidente***, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta. **La seduta termina alle 12.15**