



CONFINDUSTRIA

Pacchetto Appalti

Lente sull'UE n. 57

Ottobre 2017

CONTESTO

Il 3 ottobre la Commissione ha presentato una nuova iniziativa – il c.d. **Pacchetto Appalti** (PPP, *Public Procurement Package*) – con l'obiettivo di migliorare l'accesso agli **appalti pubblici**, puntando su un uso più efficiente delle risorse esistenti, un potenziamento del sistema organizzativo e sul ricorso alle nuove tecnologie. Le proposte si inseriscono nel quadro della strategia di investimenti che, dal 2014, tenta di stimolare l'economia dell'Unione, attraverso **riforme finalizzate a rendere più efficiente e funzionale il sistema produttivo europeo**.

Gli appalti pubblici rivestono un ruolo cruciale nell'economia europea: secondo i dati Eurostat, il **14% del PIL europeo**, più di 2000 miliardi di euro, sono investiti tramite appalto pubblico.

Dal 2014, attraverso le direttive¹ sull'aggiudicazione degli appalti pubblici, sugli appalti pubblici e sugli appalti per gli erogatori di servizi pubblici come acqua, energia, trasporti e poste, la Commissione europea ha intrapreso la difficile via della semplificazione, cercando di coniugare un **potenziamento quantitativo**, attraverso il tentativo di un uso più efficiente delle risorse pubbliche, e un **miglioramento qualitativo**, attraverso la selezione di imprese non solo in base all'offerta con minor prezzo, ma anche seguendo valori sostenibili, approcci inclusivi e soluzioni innovative. Il minor prezzo, infatti, non sempre corrisponde ad un uso più efficiente delle risorse pubbliche, perché non tiene conto delle esternalità positive, spesso di lungo termine: ad esempio, le lampade led, in sostituzione delle lampade a incandescenza, hanno un prezzo superiore, ma forniscono un quantitativo di luce maggiore a minor costo ambientale. Ancora oggi, invece, **il 55% degli appalti pubblici nell'UE ricorre al criterio del prezzo più basso**.

Le direttive del 2014 dovevano consentire alle aziende di **accedere con più facilità** al mercato degli appalti pubblici. In parte, secondo i dati forniti dalla Commissione, hanno avuto successo: un esempio è l'aumento consistente degli appalti transnazionali, cresciuti del 3,5% in modo diretto e del 20% in modo indiretto tramite subappalti esteri.

Tuttavia, buona parte delle **opportunità non sono ancora state sfruttate** interamente: le direttive sono state adottate con difficoltà da alcuni Stati membri². Inoltre l'assenza di una effettiva competizione è ancora un fattore rilevante per l'economia pubblica: l'inefficienza e la corruzione negli appalti pubblici aumentano i costi del 20%³, una percentuale che potrebbe essere impiegata in nuove risorse pubbliche e ulteriori appalti per le imprese.

¹ La semplificazione è avvenuta tramite tre direttive: [n. 23 del 2014](#) sull'aggiudicazione degli appalti pubblici; [n. 24 del 2014](#) sugli appalti pubblici (che abroga la direttiva n. 18 del 2004), [n. 25 del 2014](#) sugli appalti per gli erogatori di servizi pubblici come acqua, energia, trasporti e poste (che abroga la direttiva n. 17 del 2004).

² A tre anni di distanza, alcuni Stati membri non hanno ancora recepito del tutto (Lussemburgo) o in parte (Bulgaria e Slovenia) le direttive in materia di appalti pubblici.

Secondo le intenzioni della Commissione, il miglioramento degli appalti pubblici deve essere orientato all'**efficienza**, alla **sostenibilità** e all'**uso strategico delle risorse**. Questi aspetti vanno integrati quanto prima all'interno degli investimenti pubblici, che costituiscono un nodo fondamentale per molti piani strategici dell'Unione.

GLI STRUMENTI DEL PACCHETTO APPALTI

Per il raggiungimento degli obiettivi proposti dalla Commissione sono stati individuati **quattro strumenti**:

1. una **comunicazione** che delinea le sei priorità del settore degli appalti pubblici su cui agire;
2. una **comunicazione** che propone di assistere le imprese nei grandi appalti infrastrutturali;
3. una **raccomandazione** per professionalizzare il personale pubblico impiegato nei processi di appalto;
4. una **consultazione** con gli *stakeholder* per innovare attraverso gli appalti pubblici.

COMUNICAZIONE “APPALTI PUBBLICI EFFICACI IN EUROPA E PER L'EUROPA”

La Comunicazione definisce **sei priorità strategiche** su cui, secondo la Commissione, è necessario intervenire:

1. aggiudicare gli appalti pubblici valutandone anche il grado di **innovazione**, la **sostenibilità ambientale** e la **responsabilità sociale**;
2. **professionalizzare** il personale collegato all'intera filiera degli appalti (dalla redazione alla gestione);
3. **migliorare l'accesso al mercato degli appalti**, soprattutto per le PMI nel mercato interno e, più in generale, per tutte le aziende europee nei Paesi terzi;
4. aumentare la **trasparenza**, l'**integrità** e la **qualità dei dati**;
5. **digitalizzare** tutto il processo di appalto;
6. aumentare la **cooperazione europea**.

Nonostante le misure adottate nel 2014, **le piccole e medie imprese continuano ad aggiudicarsi una quota di appalti europei di gran**

³ R. Anderson, W.E. Kovacic, “Competition Policy and International Trade Liberalisation: Essential Complements to Ensure Good Performance in Public Procurement Markets”, *Public Procurement Law Review*, 18 (2009): 71.

lunga inferiore (circa il 45%) rispetto al potenziale stimato. Tra le misure adottate nel 2014, ad esempio, la Commissione ammette che alcune soluzioni non hanno avuto successo, come la proposta di parcellizzare i contratti più complessi, così da renderli appetibili e accessibili per le piccole e medie imprese.

Alla luce di queste considerazioni, e sulla scorta dell'esperienza maturata attraverso il programma COSME, per stimolare l'ingresso delle PMI nel mercato degli investimenti pubblici, la Commissione europea considera prioritario puntare sia sulla **semplificazione dell'accesso agli appalti**⁴, sia sulla **pubblicità digitale dei bandi**.

Altro aspetto considerato strategico è, infatti, il raggiungimento della **piena digitalizzazione**. La Commissione ritiene infatti che la trasformazione digitale degli appalti pubblici sia ancora troppo lenta e impedisca la diffusione delle informazioni necessarie alle imprese. I principali servizi online – come la notifica, l'accesso, l'invio, la ricezione, il pagamento – sono stati implementati soltanto da quattro Stati membri (Lituania, Portogallo, Regno Unito, Svezia)⁵. Un miglioramento in questo senso, soprattutto realizzando un registro pubblico digitale degli appalti, consentirebbe di **ampliare il potenziale bacino di imprese** interessate e di valutare meglio l'efficienza e l'integrità del processo di appalto, rendendo le PMI più competitive a livello europeo.

COMUNICAZIONE “SOSTEGNO AGLI INVESTIMENTI MEDIANTE UNA VALUTAZIONE EX ANTE VOLONTARIA DEGLI ASPETTI RELATIVI AGLI APPALTI PER I GRANDI PROGETTI INFRASTRUTTURALI”

Nel novembre 2014 la Commissione ha lanciato un **piano di investimenti strategici** (EFSI, *European Fund for Strategic Investments*), noto anche come Piano Juncker, con l'obiettivo di accelerare la ripresa economica europea in alcuni settori chiave, con un fondo da 315 miliardi di euro. Nel 2016 il piano è stato esteso fino al 2020 – il c.d. EFSI 2.0 – con un focus ulteriore su occupazione e crescita delle regioni in ritardo di sviluppo. Accanto al Piano Juncker, nel contesto del c.d. **“Meccanismo per Collegare l'Europa”** (CEF, *Connecting Europe Facility*), inquadrato nella rubrica 1A del Bilancio pluriennale 2014-2020 dell'UE con l'obiettivo di finanziare infrastrutture transeuropee dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni, la Commissione ha investito **25 miliardi di euro espressamente dedicati al settore trasporti**.

Con la presente Comunicazione, la Commissione intende puntare su meccanismi che aumentino la trasparenza, limitino l'incertezza nella filiera

⁴ Commissione europea, Direzione generale per le Imprese e l'Industria, Unità B.3: Politiche di innovazione per la crescita. *Appalti pubblici: un volano dell'innovazione nelle PMI e nei servizi pubblici*. Unione europea, 2014.

⁵ Inoltre le ultime direttive sugli appalti impongono che la presentazione degli appalti avvenga in digitale dall'ottobre 2018.

dei grandi appalti e prevedano adeguati incentivi al fine di stimolare la partecipazione dei privati alla realizzazione di tali progetti infrastrutturali.

La Commissione intende armonizzare l'intero settore degli appalti seguendo la normativa già adottata nel 2014, estendendola per la prima volta anche al **settore delle concessioni**.

Gli strumenti proposti, analizzati qui di seguito, si rivolgono a tutti i tipi di appalti, ma sono dedicati soprattutto ai settori strategici dei piani di investimenti europei: **energia, trasporti, telecomunicazioni e costruzioni** non residenziali. La Commissione, in particolare, propone un servizio di "valutazione *ex ante*", relativo alla normativa europea applicabile, alle condizioni di esclusione, alle procedure di aggiudicazione, ai criteri di selezione e alle modalità per implementare gli appalti congiunti transfrontalieri⁶.

Esistono già alcuni strumenti a disposizione delle imprese per la valutazione dei progetti infrastrutturali: il Polo Europeo di Consulenza sugli Investimenti (EIAH, *European Investment Advisory Hub*), l'Assistenza Congiunta per la Preparazione ai Progetti a favore delle Regioni Europee (JASPERS, *Joint Assistance to Support Projects in European Regions*), il Centro Europeo di Consulenza sui Partenariati Pubblico-Privato (EPEC, *European PPP Expertise Centre*). Tuttavia tali strumenti sono attivabili esclusivamente per progetti finanziabili dalla Commissione e dalla Banca Europea degli Investimenti. **Il nuovo meccanismo, invece, sarebbe a disposizione di tutte le imprese interessate** e si affiancherebbe ai servizi esistenti.

Nel dettaglio, e come anticipato, per incentivare la partecipazione delle imprese private alla realizzazione di questi progetti infrastrutturali, la Comunicazione propone un nuovo meccanismo volontario *ad hoc* di **valutazione preventiva**, "*voluntary ex-ante mechanism*", con l'obiettivo di semplificare l'avvio dei grandi appalti. Il meccanismo si compone di tre strumenti differenti:

1. L'**helpdesk**: nelle intenzioni della Commissione si tratta di uno strumento per **raccogliere e processare entro un mese** le domande delle autorità nazionali e delle imprese **con appalti superiori a 250 milioni di euro**⁷. A tal fine, la Commissione ha intenzione di lanciare una pagina online dedicata, che dovrebbe essere attiva a partire dai primi mesi del 2018 ([pagina dedicata](#)). I tempi di risposta, nel caso si rendessero necessarie ulteriori informazioni, potrebbero aumentare. Inoltre, una volta caricate le domande in forma anonima e le relative risposte sul database ufficiale, un'impresa dovrebbe essere nelle

⁶ Sul funzionamento degli appalti comuni tra Stati membri si fa riferimento all'art. 39 della [direttiva n. 24 del 2014](#).

⁷ Fanno eccezione i progetti strategici, come i Progetti di Interesse Comune (PIC) per le reti di trasporto trans-europee e per la diversificazione delle fonti di approvvigionamento energetico. Gli Stati membri possono notificare la rilevanza strategica di un progetto per utilizzare il nuovo meccanismo della Commissione.

condizioni di poterle consultare, previa registrazione. La Commissione si impegna, in ogni caso, a rimuovere eventuali dati sensibili.

2. Il **meccanismo di notifica** (*notification mechanism*) dovrebbe essere invece rivolto alle autorità nazionali e alle imprese con **appalti superiori a 500 milioni di euro**⁸. Concretamente, si tratta di una **valutazione preventiva** (*assessment*) del piano di appalto, da inviare alla Commissione, in modo tale da evitare le incertezze sui tempi di esecuzione ed eventuali rischi legali. La consulenza ottenuta non vincola in alcun modo i richiedenti. A differenza dell'helpdesk, la valutazione coprirebbe l'intero appalto e non le singole questioni esposte dalle domande presentate. Nel caso in cui un progetto dovesse poi subire delle modifiche, le autorità nazionali dovrebbero avere la facoltà di notificarle alla Commissione per consentire una valutazione preventiva più accurata. Secondo la Comunicazione, i soggetti interessati dovrebbero usufruire di un modulo *ad hoc* per inviare il progetto di appalto e i dati necessari: tale modulo dovrebbe essere disponibile online nella medesima pagina dell'helpdesk, una volta attiva⁹. **La Commissione dovrebbe in questo caso fornire una risposta entro 3 mesi dalla richiesta**, anche se la tempistica potrebbe aumentare nel caso si rendessero necessarie ulteriori informazioni. Su base volontaria, le valutazioni potrebbero poi essere condivise nello stesso database, già reso disponibile per le domande dell'helpdesk.
3. Tutte le informazioni raccolte tramite l'helpdesk e il meccanismo di notifica, su base volontaria e anonima, dovrebbero essere disponibili in tutte le lingue ufficiali dell'Unione con traduzione automatica nel terzo strumento proposto dalla Commissione: il **meccanismo di scambio delle informazioni** (*information exchange mechanism*), che comprende anche una piattaforma per l'interscambio di dati tra gli *stakeholder*. La piattaforma dovrebbe diventare operativa nei primi mesi del 2018.

L'intero meccanismo è considerato al momento come una misura *una tantum* la cui **durata di sarebbe 2 anni** dall'avvio (previsto per i primi mesi del 2018). Nondimeno, la Commissione considera la possibilità di estendere o implementare il servizio in base agli sviluppi futuri.

⁸ Vedi nota precedente

⁹ Il modulo è già stato reso disponibile dalla Commissione ed è aggiunto anche qui in allegato.

RACCOMANDAZIONE “COSTRUIRE UN’ARCHITETTURA PER LA PROFESSIONALIZZAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI”

La **formazione del personale** è rilevante per orientare in senso qualitativo i criteri di selezione negli appalti pubblici, insieme a una serie di procedure di valutazione *ex post* dell'integrità del processo. Secondo alcuni dati (non proprio recenti) citati dalla Commissione europea, la scarsa formazione del personale ha un impatto dell'83% nella dispersione delle risorse pubbliche legate alla gestione degli appalti, a fronte di un 17% legato ai meccanismi di corruzione.

Con la Raccomandazione “Costruire un’architettura per la **professionalizzazione degli acquirenti pubblici**”, rivolta agli Stati membri, l'attenzione si concentra su tre approcci strategici:

1. **sviluppare un’architettura professionale appropriata** per la professionalizzazione del personale;
2. **migliorare la formazione e la carriera professionale** delle risorse umane;
3. **fornire gli strumenti e i mezzi adeguati** per lavorare in modo efficiente, ad esempio con il migliore utilizzo degli strumenti digitali.

La Commissione si impegna anche ad agevolare lo scambio di buone pratiche e di approcci innovativi.

CONSULTAZIONE DEI SOGGETTI INTERESSATI SUGLI ORIENTAMENTI IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI PER L’INNOVAZIONE

Il 3 ottobre è stata infine lanciata una **consultazione sull'innovazione tramite appalti pubblici**, in vista dell'avvio di una nuova strategia per l'innovazione da collegare alla proposta di creare un partenariato tra le autorità e tutti i soggetti interessati agli appalti pubblici. L'obiettivo della consultazione, la cui *deadline* è prevista il 2 gennaio 2018, è ottenere nuove idee su modalità di acquisto e risultati innovativi. Attraverso tale strumento la Commissione cerca di prendere in considerazione due diversi modi per fare innovazione: guidare l'innovazione e sfruttare i prodotti dell'innovazione.

PRIME REAZIONI

La nuova iniziativa in materia di appalti pubblici è stata accolta positivamente anche da **BusinessEurope**, che ritiene essenziale la corretta attuazione delle norme sugli appalti pubblici per migliorare la concorrenza e per garantire l'uso migliore delle risorse pubbliche.

PROSSIMI PASSI

Gli strumenti proposti dovrebbero diventare operativi nei primi mesi del 2018. La loro efficacia, trattandosi di misure non legislative, dipenderà dalla volontà degli Stati membri di cooperare attraverso la loro rapida implementazione.

Ad esempio, il c.d. “**Nuovo strumento per gli appalti internazionali**”, presentato dalla Commissione nel marzo 2012, con l’obiettivo di semplificare i rapporti con gli Paesi terzi che non favoriscono l’apertura dei propri investimenti pubblici alle aziende europee, pur avendo ricevuto il parere favorevole della commissione parlamentare per il Commercio Internazionale (INTA), risulta invece bloccato a livello di Consiglio dell’UE, dove le diverse sensibilità politiche dei Governi non convergono su un possibile testo di compromesso.

La Commissione, inoltre, sta lavorando ad alcuni capitoli sugli appalti pubblici anche nel contesto di alcuni **negoziati per gli accordi di libero scambio**, con l’obiettivo di semplificare l’accesso delle imprese europee ai mercati terzi, in particolar modo verso Stati Uniti e Cina. I risultati dipenderanno ovviamente dal progresso dei negoziati in corso con questi partner: in particolare il Partenariato Transatlantico su Commercio e Investimenti (TTIP, *Transatlantic Trade and Investment Partnership*), che riguarda il partenariato con gli Stati Uniti, come noto, è ormai fermo dall’autunno 2016.

PER ULTERIORI INFORMAZIONI

[Commissione europea – Comunicato stampa “Investimenti pubblici più efficaci grazie ad appalti efficienti e professionali”](#)

[Commissione europea – Memo “Appalti pubblici efficienti e professionali”, domande e risposte](#)

[Commissione europea – Comunicazione “Appalti pubblici efficaci in Europa e per l’Europa”](#)

[Commissione europea – Comunicazione “Sostegno agli investimenti mediante una valutazione ex ante volontaria degli aspetti relativi agli appalti per i grandi progetti infrastrutturali”](#)

[Commissione europea – Raccomandazione “Costruire un’architettura per la professionalizzazione degli appalti pubblici”](#)

[Commissione europea – Consultazione dei soggetti interessati sugli orientamenti in materia di appalti pubblici per l’innovazione](#)

[Normativa europea in materia di appalti pubblici](#)

Per maggiori informazioni: M. Cristina Scarfia
mc.scarfia@confindustria.eu

Annex I

Standard form

Identification questions

Title of the project: _____ Sector: _____
Contracting _____ Member _____
authority/entity: _____ State: _____
Authority notifying _____ Contact _____
the projectⁱ _____ details: _____
Total estimated cost _____

This notification concerns:

A new project A contract modification

Project description

Please describe the relevant elements of the projectⁱⁱ:

Please describe the procurement plan for the projectⁱⁱⁱ:

For new projects

Please describe the different phases in which the procurement will be carried out and the estimated start date/timetable of the tendering procedures:

Please specify the issues you want the Commission Services to assess:

For contract modification

Please describe the contract needing modification and the circumstances for this^{iv}:

Additional information

Have you obtained an opinion on the procurement aspects of this project from a competent national authority? If yes, please provide it.

No

Yes

Does the notification contain sensitive information? If yes, please specify which ones..

No

Yes

Additional information relevant to the question:

ⁱ If this is different from the contracting authority/entity.

ⁱⁱ Please include in the description: the project's objectives, the main stakeholders, the project's funding and financing, the current stage of the project, basic technical information (especially functional requirements) and, if available, evaluation criteria and social clauses.

ⁱⁱⁱ The procurement plan defines how a project will be implemented from a public procurement point of view. It establishes, for example, (i) whether the project will use a Build, a Design-Build or a Design-Build-Operate contract, (ii) whether a project will be executed through many separate tenders and which procurement procedures will be used, and (iii) how procurement for a cross-border project will be carried out.

^{iv} The description should also include the impact of the potential change on the total value of the contract.