



**2017/2278(INI)**

28.2.2018

# **PROGETTO DI RELAZIONE**

sul pacchetto sulla strategia in materia di appalti pubblici  
(2017/2278(INI))

Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

Relatore: Carlos Coelho

**INDICE**

	<b>Pagina</b>
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	3
MOTIVAZIONE .....	9
ALLEGATO: ELENCO DELLE ENTITÀ O DELLE PERSONE DA CUI IL RELATORE HA RICEVUTO CONTRIBUTI.....	12

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

### **sul pacchetto sulla strategia in materia di appalti pubblici (2017/2278(INI))**

*Il Parlamento europeo,*

- vista la comunicazione della Commissione del 3 ottobre 2017 sugli appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa (COM(2017)0572),
- vista la comunicazione della Commissione del 3 ottobre 2017 sul sostegno agli investimenti mediante una valutazione ex ante volontaria degli aspetti relativi agli appalti per i grandi progetti infrastrutturali (COM(2017)0573),
- vista la raccomandazione (UE) 2017/1805 della Commissione, del 3 ottobre 2017, relativa alla professionalizzazione degli appalti pubblici – Costruire un'architettura per la professionalizzazione degli appalti pubblici (C(2017)6654)<sup>1</sup>,
- vista la direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE<sup>2</sup>,
- vista la direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE<sup>3</sup>,
- vista la direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione<sup>4</sup>,
- vista la relazione della Commissione del 17 maggio 2017 sul riesame dell'applicazione pratica del documento di gara unico europeo (DGUE) (COM(2017)0242),
- vista la direttiva 2014/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici<sup>5</sup>,
- vista la relazione della Commissione dell'11 ottobre 2017 sulla valutazione della norma europea sulla fatturazione elettronica ai sensi della direttiva 2014/55/UE (COM(2017)0590),
- visto il parere del Comitato economico e sociale europeo del 14 febbraio 2018,
- visto l'articolo 52 del suo regolamento,
- vista la relazione della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (A8-0000/2018),

---

<sup>1</sup> GU L 259 del 7.10.2017, pag. 28.

<sup>2</sup> GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65.

<sup>3</sup> GU L 94 del 28.3.2014, pag. 243.

<sup>4</sup> GU L 94 del 28.3.2014, pag. 1.

<sup>5</sup> GU L 133 del 6.5.2014, pag. 1.

- A. considerando che oltre 250 000 autorità pubbliche nell'Unione spendono ogni anno circa il 14 % del PIL per l'acquisto di servizi, opere e forniture;
- B. considerando che gli appalti pubblici comportano l'esborso di una notevole quantità di denaro dei contribuenti e che pertanto i contribuenti si attendono che tali appalti siano eseguiti nel modo più efficiente possibile, in termini sia di costi che di qualità fornita;
- C. considerando che gli appalti pubblici possono essere uno strumento utile al servizio di un mercato unico più forte e della crescita delle imprese dell'UE e dell'occupazione nell'Unione;
- D. considerando che la Commissione ha avviato, il 3 ottobre 2017, una consultazione mirata sul progetto di orientamenti sugli appalti pubblici per l'innovazione e, il 7 dicembre 2017, una consultazione mirata relativa al campo di applicazione e alla struttura di una guida della Commissione sugli appalti pubblici socialmente responsabili;
- E. considerando che, secondo i dati del 2016, sarebbero solo quattro gli Stati membri che si servono di tecnologie digitali per tutte le fasi salienti degli appalti pubblici;
- F. considerando che, secondo la scheda informativa tematica del semestre europeo in materia di appalti pubblici del novembre 2017, nel periodo 2006-2016 il numero di bandi con una sola offerta è salito dal 14 % al 29 %;
- G. considerando che le nuove norme introdotte dalle direttive del 2014 dovrebbero contribuire all'attuazione della strategia Europa 2020 per una economia sostenibile, più sociale, innovativa e inclusiva;
- H. considerando che è di importanza fondamentale che i fornitori confidino nel fatto che i sistemi degli appalti pubblici dell'Unione offrono procedure semplici e digitali nonché la piena trasparenza e la sicurezza dei dati;

### ***Quadro legislativo e attuazione***

1. accoglie con favore, a distanza di quasi quattro anni dalla profonda revisione del quadro legislativo dell'Unione in materia di appalti pubblici, le misure non legislative proposte dalla Commissione e auspica che esse siano di stimolo a una migliore attuazione;
2. esprime delusione per il ritmo con il quale molti Stati membri hanno recepito le direttive del 2014 nel settore degli appalti pubblici nonché per i numerosi ritardi, e deplora che per un numero limitato di Stati membri la Commissione abbia dovuto avviare le procedure d'infrazione;
3. è preoccupato per il prossimo ciclo di scadenze previsto dalle direttive relative agli appalti elettronici e per la transizione degli Stati membri verso la generalizzazione degli appalti elettronici, ivi compresa la fatturazione elettronica;
4. invita la Commissione a completare rapidamente gli orientamenti sugli appalti pubblici per l'innovazione e la guida sugli appalti pubblici socialmente responsabili, al fine di facilitare l'attuazione delle rispettive disposizioni giuridiche negli Stati membri;

5. chiede alla Commissione di strutturare meglio le guide e gli altri strumenti messi a punto per aiutare gli Stati membri ad attuare il quadro in materia di appalti pubblici, e di farlo in un modo più comprensibile, che offra una buona visione d'insieme ai funzionari responsabili degli appalti, ponendo anche attenzione alle lingue disponibili;
6. accoglie con favore i nuovi orientamenti sugli appalti pubblici per i funzionari responsabili degli appalti del febbraio 2018, concepiti per aiutare i funzionari pubblici nazionali, regionali e locali a garantire efficienza e trasparenza nelle procedure degli appalti pubblici per i progetti finanziati dall'UE;

### ***Appalti strategici e coordinati***

7. segnala che oggi più che mai la legislazione vigente dell'Unione permette che gli appalti pubblici siano utilizzati come strumento strategico per promuovere obiettivi politici e incoraggia gli Stati membri a trarre da ciò il massimo vantaggio;
8. invita gli Stati membri a utilizzare gli appalti pubblici in maniera strategica per promuovere una economia sostenibile, circolare e socialmente responsabile, nonché l'innovazione, la crescita delle PMI e la concorrenza; sottolinea che per fare ciò occorre che gli Stati membri collochino tali politiche al più alto livello e sostengano, a tal fine, gli acquirenti e i funzionari responsabili degli appalti nella pubblica amministrazione;
9. accoglie con favore l'esempio di adozione di strategie nazionali in materia di appalti pubblici e incoraggia altri Stati membri a seguire tale esempio per ammodernare i propri sistemi degli appalti pubblici;
10. plaude al fatto che molti Stati membri abbiano adottato misure per accettare l'offerta economicamente più vantaggiosa e incoraggia la sistematica applicazione di questo criterio;
11. osserva che, se da un lato riconosce che in alcuni casi il prezzo basso è indice di soluzioni innovative e di una gestione efficiente, dall'altro è preoccupato per l'eccessivo ricorso al prezzo più basso come criterio di aggiudicazione che si osserva in diversi Stati membri e invita pertanto la Commissione e gli Stati membri ad analizzare il motivo alla base di tale situazione;
12. sottolinea che è importante che nelle loro decisioni di acquisto le amministrazioni aggiudicatrici tengano conto dell'intero ciclo di vita dei prodotti e invita la Commissione a fornire assistenza nella messa a punto di metodologie per dare attuazione al concetto di "calcolo dei costi del ciclo di vita";
13. osserva che considerazioni di innovazione, socioeconomiche e ambientali costituiscono criteri di aggiudicazione legittimi negli appalti pubblici, ma che le amministrazioni aggiudicatrici possono perseguire obiettivi ecologici, di innovazione o sociali anche attraverso capitolati ben ponderati e consentendo offerte con varianti;
14. riconosce che una valutazione qualitativa delle offerte richiede acquirenti competenti e invita la Commissione ad assistere gli Stati membri nella divulgazione delle metodologie e delle pratiche di valutazione;

15. plaude agli sforzi compiuti da diversi Stati membri per istituire autorità responsabili del coordinamento degli appalti e riconosce che questo contribuisce allo svolgimento di appalti strategici ed efficienti;
16. chiede che un maggior numero di Stati membri sfrutti i vantaggi degli acquisti centralizzati e dell'aggregazione degli acquisti pubblici e osserva che le centrali di committenza possono velocizzare la diffusione di competenze, migliori pratiche e dell'innovazione;
17. sottolinea che, soprattutto nell'ottica di promuovere l'innovazione, è importante che le amministrazioni aggiudicatrici si confrontino con il mercato e sfruttino in misura sufficiente la fase di pre-appalto in preparazione delle fasi successive;
18. ritiene che la nuova procedura di partenariato contribuirà a promuovere l'innovazione e incoraggia le amministrazioni aggiudicatrici a cooperare con il mercato al fine di sviluppare prodotti, opere o servizi innovativi non ancora esistenti;
19. accoglie con favore la valutazione ex ante volontaria degli aspetti relativi agli appalti per i grandi progetti infrastrutturali, come proposta dalla Commissione, e invita quest'ultima a concentrarsi in via prioritaria sul funzionamento dell'helpdesk, nel pieno rispetto della riservatezza;

#### ***Digitalizzazione e sana gestione delle procedure d'appalto***

20. si rammarica della lenta adozione delle tecnologie digitali negli appalti pubblici all'interno dell'Unione e invita gli Stati membri a garantire una rapida trasformazione digitale delle procedure e l'introduzione di processi elettronici per tutte le fasi salienti, segnatamente quelle di notifica, accesso ai bandi e presentazione, valutazione, aggiudicazione dell'appalto, ordinazione, fatturazione e pagamento;
21. invita la Commissione e gli Stati membri ad adoperarsi al massimo per introdurre i moduli elettronici (eForm) al più tardi entro la fine del 2018;
22. conviene con la Commissione sul fatto che i registri dei contratti possono essere uno strumento efficiente in termini di costi ai fini della gestione dei contratti, per migliorare la trasparenza, l'integrità e i dati e per una migliore governance degli appalti pubblici;
23. richiama l'attenzione sulle difficoltà che potrebbero presentarsi agli offerenti in relazione ai requisiti in materia di certificati e firme e promuove al riguardo un regime leggero in termini di requisiti, insieme alla piena applicazione del principio "una tantum" al fine di ridurre al minimo l'onere per gli offerenti;
24. sottolinea che tutti gli Stati membri dovrebbero essere in grado di fornire dati sull'esecuzione degli appalti pubblici, ivi compresi dati sulle gare, sulle procedure e sui contratti nonché informazioni statistiche, anche per consentire alla Commissione di valutare il mercato unico sul piano degli appalti;

#### ***Mercato unico e migliore accesso agli appalti***

25. osserva con rammarico un calo d'intensità della concorrenza negli appalti pubblici

- all'interno dell'Unione negli ultimi anni ed esorta gli Stati membri che registrano un'alta percentuale di bandi con unico offerente ad affrontare il problema;
26. esorta gli Stati membri a incrementare le procedure di aggiudicazione congiunte, anche a livello transfrontaliero, favorite dalle norme UE riviste, e chiede alla Commissione di fornire assistenza tecnica in questo ambito;
  27. si rammarica del fatto che le PMI abbiano ancora difficoltà ad accedere agli appalti pubblici e invita la Commissione a valutare l'efficacia delle misure previste dalle direttive del 2014 e, se necessario, a proporre nuove soluzioni;
  28. invita gli Stati membri a sostenere la partecipazione delle PMI alle gare d'appalto, ad esempio attraverso la suddivisione obbligatoria in lotti;
  29. invita la Commissione ad analizzare in particolare gli ostacoli agli appalti pubblici transfrontalieri derivanti dalle barriere linguistiche e a proporre soluzioni;
  30. sottolinea l'importanza di garantire l'interoperabilità nei beni e nei servizi acquistati e di evitare la dipendenza (lock-in) da un unico fornitore e invita la Commissione a proporre misure in merito;
  31. osserva che dati affidabili sull'accesso agli appalti pubblici sono necessari per verificare la responsabilità delle autorità pubbliche e rappresentano un mezzo per combattere le frodi e la corruzione;
  32. accoglie l'esito della valutazione della direttiva sulle procedure di ricorso e la decisione della Commissione di non proporre una revisione legislativa, ma chiede che sia portata avanti la cooperazione tra gli organi di ricorso nazionali e che siano forniti maggiori orientamenti della Commissione in merito alle direttive;
  33. si rammarica del fatto che la direttiva sugli appalti nel settore della difesa non abbia ancora prodotto i risultati auspicati ed esorta la Commissione e gli Stati membri a moltiplicare gli sforzi per una migliore attuazione delle norme attualmente applicabili;
  34. chiede che l'azione dell'Unione migliori l'accesso dei fornitori dell'UE ai mercati degli appalti pubblici dei paesi terzi, in quanto il mercato degli appalti pubblici dell'Unione è uno dei più aperti al mondo;

### ***Professionalizzazione***

35. accoglie con favore le raccomandazioni della Commissione in merito alla professionalizzazione e invita gli Stati membri a elaborare in via prioritaria piani nazionali di sviluppo;
36. invita la Commissione a proporre i mezzi di sostegno finanziario provenienti dai fondi dell'Unione volti a sostenere le azioni di professionalizzazione pertinenti negli Stati membri;
37. sottolinea che sia gli acquirenti che i fornitori devono essere formati adeguatamente per lavorare in maniera efficiente in tutte le fasi dell'appalto e che, per quanto riguarda la professionalizzazione, bisogna porre attenzione a tutti i livelli della pubblica

amministrazione;

o

o o

38. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

## MOTIVAZIONE

All'inizio del 2014 i colegislatori dell'UE hanno concluso la revisione del quadro legislativo dell'Unione in materia di appalti pubblici. Questa profonda riforma, individuata come necessaria per il processo di integrazione europea dall'atto sul mercato unico del 2011, doveva coadiuvare direttamente la strategia Europa 2020 e contribuire in maniera notevole alla crescita e alla competitività dell'Unione.

All'epoca il Parlamento era ragionevolmente soddisfatto dell'esito delle trattative. Si era battuto con forza ed era riuscito a ottenere che le nuove direttive fornissero agli Stati membri gli strumenti per modernizzare gli acquisti pubblici, trasformare in senso digitale gli appalti pubblici e passare dalla semplice regolamentazione degli stessi alla realizzazione di appalti pubblici strategici.

Tuttavia, le direttive offrono opzioni e opportunità per gli Stati membri, ma la scelta spetta a ciascun paese. Per il momento, a circa quattro anni dall'adozione formale delle direttive, non esiste un quadro chiaro né una panoramica completa di come le direttive siano state recepite e attuate nei diversi Stati membri. Ciò è purtroppo dovuto anche al fatto che in numerosi Stati membri il recepimento ha subito notevoli ritardi, tanto che per alcuni paesi la Commissione ha dovuto avviare procedure d'infrazione.

### La posizione del relatore

Il relatore *accoglie con favore l'insieme di misure non vincolanti* proposte dalla Commissione il 3 ottobre 2017 e la sua strategia aggiornata sugli appalti pubblici per l'Unione; queste misure e questa strategia possono stimolare una migliore attuazione delle norme in materia di appalti pubblici negli Stati membri e accelerare le riforme nazionali nella misura necessaria.

Tuttavia, il relatore desidera osservare che se dovesse emergere l'esigenza di migliorare il quadro relativo agli appalti pubblici, il Parlamento si riserva il diritto di chiedere in qualsiasi momento alla Commissione europea di proporre misure legislative.

Le direttive del 2014 offrono agli Stati membri la possibilità di *modernizzare* le norme relative agli acquisti pubblici. I precisi requisiti delle direttive a tale riguardo sono la *digitalizzazione* degli appalti (appalti elettronici dalla prima all'ultima fase), nonché la massima *semplificazione*. Ciò rappresenta un'opportunità per conseguire

- maggiore trasparenza;
- maggiore efficienza;
- minore burocrazia;
- un mercato unico più forte.

Inoltre, le nuove direttive non si limitano a fissare le norme a cui devono sottostare le autorità pubbliche per giustificare come utilizzano il denaro dei contribuenti. Ora più che mai esse offrono agli Stati membri enormi possibilità per conseguire *obiettivi strategici* e per perseguire politiche attraverso la spesa pubblica. Gli appalti pubblici non rappresentano un mero strumento procedurale per disciplinare gli acquisti pubblici di merci, servizi o opere. Essi possono diventare un veicolo per gli Stati membri, ad esempio per:

- promuovere l'innovazione;
- promuovere l'economia verde e circolare;
- perseguire obiettivi sociali, ad esempio a vantaggio dei disabili o degli anziani;
- sostenere le piccole e medie imprese.

Il relatore è preoccupato per il *ritmo* con cui gli Stati membri stanno modernizzando il proprio quadro in materia di appalti pubblici e per la *profondità* prevista delle riforme. Coglie pertanto l'occasione per invitare gli Stati membri a

- passare, ove opportuno, dal criterio del prezzo più basso a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa e al calcolo dei costi del ciclo di vita; incoraggiare gli acquirenti e i funzionari nazionali responsabili degli appalti, a partire dal più alto livello statale, ad adottare questo approccio;
- sostenere la partecipazione delle PMI alle gare d'appalto, ad esempio attraverso la suddivisione obbligatoria in lotti;
- accelerare la digitalizzazione di tutte le fasi del processo di aggiudicazione degli appalti;
- introdurre strumenti per la trasparenza, come i registri dei contratti e sistemi utili al principio "una tantum";
- sviluppare strategie nazionali in materia di appalti pubblici, ivi compresi piani completi di professionalizzazione;
- raccogliere e analizzare sistematicamente i dati relativi agli appalti pubblici;
- sfruttare meglio i vantaggi degli acquisti centralizzati e delle centrali di committenza;
- utilizzare la fase pre-appalto e la nuova procedura relativa ai partenariati per l'innovazione per gli acquisti innovativi;
- adottare misure drastiche volte ad aumentare gli appalti pubblici transfrontalieri e l'approvvigionamento in cooperazione;

Il relatore, inoltre, invita la Commissione a

- individuare i margini a disposizione per sostenere attraverso i fondi dell'Unione gli interventi di professionalizzazione pertinenti negli Stati membri;

- concentrarsi in via prioritaria sull'helpdesk per la valutazione ex ante volontaria degli aspetti relativi agli appalti per i grandi progetti infrastrutturali;
- adottare velocemente gli orientamenti sull'innovazione e sugli appalti pubblici socialmente responsabili;
- organizzare tutti gli orientamenti disponibili e gli altri materiali in un modo comprensibile che offra una buona visione d'insieme ai funzionari responsabili degli appalti;
- fornire assistenza agli Stati membri in merito alle metodologie sul calcolo dei costi del ciclo di vita;
- garantire l'introduzione tempestiva dei moduli elettronici (eForm).

## **ALLEGATO: ELENCO DELLE ENTITÀ O DELLE PERSONE DA CUI IL RELATORE HA RICEVUTO CONTRIBUTI**

L'elenco in appresso è compilato su base puramente volontaria, sotto l'esclusiva responsabilità del relatore. Nel corso dell'elaborazione del progetto di relazione, il relatore ha ricevuto contributi dalle seguenti entità o persone:

<b>Entità e/o persona</b>
Prof. Dr Christopher Bovis, Università di Hull
Prof. Dr Jörg Becker, Università di Münster
Jaime Quesado, presidente dell'ente per i servizi condivisi del governo portoghese
Joan Prummel, consulente dell'organizzazione neerlandese Rijkswaterstaat
Baiba A. Rubesa, amministratore delegato di Rail Baltica
Thomas Solbach, ministero federale tedesco per gli Affari economici e l'energia
Business Europe
UEAPME (Unione europea artigianato e piccole e medie imprese)
Eurocities
OpenPEPPOL (Appalti pubblici paneuropei online)
Consiglio degli architetti d'Europa/Ordine federale degli architetti tedeschi
RESAH (rete degli appalti ospedalieri)/Associazione EHPPA
IFPSM (Federazione internazionale per la gestione della catena di acquisto e approvvigionamento)