

VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica francese relativo all'attuazione di un servizio di autostrada ferroviaria tra l'Italia e la Francia, fatto a Lussemburgo il 9 ottobre 2009. C. 4685 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	196
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Centro europeo per le previsioni meteorologiche a medio termine concernente i locali del Centro situati in Italia, con Allegati, fatto a Reading il 22 giugno 2017. C. 4686 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	199
Disposizioni concernenti la realizzazione di reparti di terapia intensiva aperta. Nuovo testo C. 141 Antezza (Parere alla XII Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	201

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni – Sostegno agli investimenti mediante una valutazione <i>ex ante</i> volontaria degli aspetti relativi agli appalti per i grandi progetti infrastrutturali (COM(2017) 573 final).	
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa (COM(2017) 572 final).	
Raccomandazione della commissione europea relativa alla professionalizzazione degli appalti pubblici – Costruire un'architettura per la professionalizzazione degli appalti pubblici. C(2017)6654 final (<i>Esame congiunto, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento, e rinvio</i>)	202

SEDE CONSULTIVA

Martedì 7 novembre 2017. — Presidenza del presidente Ermete REALACCI.

La seduta comincia alle 14.

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica francese relativo all'attuazione di un servizio di autostrada ferroviaria tra l'Italia e la Francia, fatto a Lussemburgo il 9 ottobre 2009. C. 4685 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla III Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento titolo.

Enrico BORGHI (PD), *relatore*, ricorda che la Commissione è oggi chiamata ad esaminare, ai fini del prescritto parere il disegno di legge – già approvato dal Senato il 4 ottobre scorso – che reca ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica francese relativo all'attuazione di un servizio di autostrada ferroviaria tra l'Italia e la Francia, fatto a Lussemburgo il 9 ottobre 2009 (C. 4685 Governo).

Nel ricordare che si tratta di un sistema per il trasporto di merci mediante l'utilizzo di vagoni ferroviari speciali che consentono il trasporto su rotaia di TIR e *container* attraverso il traforo del Frejus, tra Orbassano e Aiton, segnala che tale servizio di trasporto combinato è un'alternativa, più sostenibile dal punto di vista ambientale, rispetto al trasporto su strada poiché riduce drasticamente le emissioni di gas ad effetto serra. Sulla scorta dell'ampia relazione illustrativa che accompagna il testo presentato al Senato (A.S. 2823), tale alternativa si mostra tanto più necessaria con l'aumento della domanda e sarebbe consonante con i nuovi orientamenti dei trasportatori su strada verso la rinuncia parziale alla percorrenza su gomma.

Segnala inoltre che la mancata attuazione dell'Accordo italo-francese potrebbe secondo il Governo esercitare durevoli conseguenze negative sulle politiche transfrontaliere ed europee in materia di trasporto di merci nell'ambiente alpino. La continuità del servizio – che è già operante, dapprima in via sperimentale, dal 2003 – si pone inoltre come contestuale alla realizzazione del collegamento ferroviario Lione Torino. Oltre a risparmiare, secondo le stime del Governo, circa 5.000 tonnellate di anidride carbonica l'anno, come risultato della minore utilizzazione dei motori dei camion, l'Accordo è volto ad assicurare la prosecuzione di un trasporto più sicuro delle merci pericolose, che già rappresenta un terzo delle merci trasportate dall'Autostrada Ferroviaria Alpina (AFA).

Dal punto di vista societario l'AFA vede una partecipazione paritaria tra le due compagnie ferroviarie di Trenitalia e SNCF. Per quanto concerne l'Italia, il progetto è stato inizialmente regolato da un accordo di programma triennale 2004-2006, periodicamente rinnovato, previa autorizzazione degli aiuti di Stato da parte della Commissione europea. A seguito della decisione della Commissione UE di porre un termine alla possibilità di concedere l'aiuto di Stato alla data del 30 giugno 2013, Trenitalia ha comunque con-

tinuato ad assicurare il servizio proprio per le considerazioni già svolte sulle conseguenze negative di una sua interruzione. In particolare, dal 1° luglio 2013 il servizio è stato denominato «transitorio», ovvero propedeutico alla definizione e preparazione di una procedura di gara con la quale si prevede di poter assegnare tali servizi per un periodo di concessione decennale a partire tendenzialmente dal 30 giugno 2018. Su tali basi nel maggio 2015 la Commissione europea ha riconosciuto la possibilità dell'erogazione dell'aiuto di Stato per i servizi AFA nel periodo 1° luglio 2013 – 30 giugno 2018.

Tutto ciò premesso, l'Accordo italo-francese in oggetto si compone di un preambolo e 8 articoli.

L'articolo 1 contiene l'oggetto dell'accordo: le Parti decidono di proseguire il servizio di autostrada ferroviaria alpina attraverso il tunnel del Fréjus, già oggetto di positiva sperimentazione negli anni precedenti, fissandone le condizioni di realizzazione e mirando all'autonomia finanziaria dello stesso. Secondo quanto stabilito dal comma 2 dell'articolo 1, il servizio dovrà essere accessibile ai trasporti di merci pericolose.

L'articolo 2, sui diritti e obblighi delle Parti, contiene il loro impegno alla realizzazione di un servizio gestito da una o più imprese e alle condizioni previste nell'Accordo in esame nonché da uno o più contratti conclusi tra i due Governi e l'impresa o le imprese di gestione. Tali contratti, che potranno assumere la forma di concessione di servizio pubblico, verranno attribuiti previa procedura di gara internazionale che rispetti i principi del Trattato istitutivo dell'Unione europea, segnatamente quelli di non discriminazione, di parità di trattamento e di trasparenza. La durata dei contratti non potrà comunque eccedere i 15 anni, pur potendo tener conto del periodo di ammortamento degli investimenti effettuati dalle imprese di gestione.

L'articolo 3 individua il quadro di riferimento normativo e regolamentare per la disciplina del servizio di autostrada ferroviaria.

L'articolo 4 è dedicato al finanziamento del servizio AFA: le Parti riconoscono in linea di principio che è a loro carico il finanziamento delle infrastrutture eventualmente necessarie situate nei rispettivi territori, e riconoscono altresì che i contributi pubblici di qualsiasi natura provenienti dagli Stati, dagli enti territoriali dei due Paesi o dall'Unione europea potranno essere attribuiti alle imprese di gestione. L'ammontare, la durata, le modalità di versamento di tali contributi verranno stabiliti in via definitiva dai Governi al termine della procedura di gara per l'attribuzione dei contratti. Il regime giuridico applicabile a tutti i contributi pubblici è quello derivante dal diritto comunitario. Una convenzione di finanziamento conclusa tra le Parti dell'Accordo regolerà le modalità di ripartizione tra i due Stati di tutti i contributi pubblici di qualsiasi natura necessari alla realizzazione del progetto.

L'articolo 5 disciplina le modalità di risoluzione delle eventuali controversie che dovessero insorgere tra i Governi in merito all'applicazione e all'interpretazione dell'Accordo.

L'articolo 6 affida a un apposito Gruppo di lavoro il compito di preparare, realizzare e svolgere la procedura di selezione del Gestore del servizio di autostrada ferroviaria, nonché di elaborare la bozza di convenzione di finanziamento. Si prevede il coinvolgimento della Commissione intergovernativa per la nuova linea ferroviaria Torino-Lione, che è incaricata di fornire pareri e raccomandazioni sulle misure più favorevoli per l'esecuzione del servizio AFA. Verrà altresì istituito un Osservatorio del trasferimento modale il quale, dopo l'avvio del nuovo servizio AFA, procederà al monitoraggio degli effetti dell'Accordo in esame in termini di trasferimento dei veicoli pesanti dalla strada alla ferrovia.

L'articolo 7 è dedicato ai ricorsi collegati alle procedure di attribuzione dei contratti di gestione del servizio AFA e prevede (comma 1) che qualsiasi soggetto interessato ad ottenere uno o più contratti di gestione e che si ritenga leso da viola-

zioni delle disposizioni del diritto comunitario applicabili potrà presentare ricorso per ottenere misure correttive o compensative quali previste dalla direttiva 89/665/CE. In merito a tali ricorsi decide un tribunale per la risoluzione dei conflitti, del quale il comma 2 disciplina composizione e procedure.

L'articolo 8, infine, prevede l'entrata in vigore dell'Accordo in esame alla data della seconda delle due notifiche con le quali ciascuna delle Parti renderà noto all'altra il completamento delle procedure interne necessarie. La durata dell'Accordo è prevista fino al termine dei contratti di gestione, salvo che una delle Parti non lo denunci per via diplomatica, con effetto un anno dopo la notifica.

Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica si compone di quattro articoli. Gli articoli 1 e 2 contengono, rispettivamente, l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione dell'Accordo.

L'articolo 3 reca la norma di copertura finanziaria degli oneri finanziari derivanti dall'Accordo. A tale proposito segnalo che, come specificato dalla relazione governativa, gli oneri per la prosecuzione del progetto sono già stati stanziati dalla legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015), che ha destinato un importo complessivo di oltre 29 milioni di euro a copertura del periodo 1° gennaio 2013-30 giugno 2018 e ha disposto lo stanziamento di 10 milioni di euro, per ciascuno degli anni dal 2018 al 2022, successivamente rimodulati in 5 milioni di euro in 10 anni fino al 2027. Agli oneri eventuali derivanti dagli articoli 5 e 7 dell'Accordo in esame (relativi rispettivamente alla risoluzione delle vertenze e ai ricorsi collegati alla procedura di attribuzione dei contratti) si farà fronte se necessario con apposito provvedimento legislativo (comma 2). Gli oneri derivanti dal Trattato in esame sono invece minimi, perché riguardano solo le spese di missione per partecipare alle riunioni congiunte, e sono quantificati in circa 7.700 euro annui (ai quali si provvede mediante riduzione dello stanziamento del Fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale

2017-2019, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, utilizzando parzialmente l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale).

L'articolo 4, infine, dispone l'entrata in vigore della legge di autorizzazione alla ratifica per il giorno successivo alla sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Ermete REALACCI, *presidente*, sollecita i colleghi a sottoporre al relatore eventuali considerazioni o rilievi critici nel più breve tempo possibile, considerato che il termine per l'espressione del parere è fissato per la giornata di domani.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Centro europeo per le previsioni meteorologiche a medio termine concernente i locali del Centro situati in Italia, con Allegati, fatto a Reading il 22 giugno 2017.

C. 4686 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla III Commissione).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento titolo.

Diego ZARDINI (PD), *relatore*, ricorda che la Commissione è oggi chiamata ad esaminare, ai fini del prescritto parere il disegno di legge – già approvato dal Senato il 5 ottobre scorso – che reca ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Centro europeo per le previsioni meteorologiche a medio termine (*European Centre for Medium-Range Weather Forecasts-ECMWF*) fatto a Reading il 22 giugno 2017 e volto a localizzare in Italia il nuovo *data centre* dell'organizzazione.

Ricorda preliminarmente ai colleghi che il Centro europeo per le previsioni meteorologiche a medio termine è un'or-

ganizzazione intergovernativa con sede nel Regno Unito, istituita nel 1975, e attualmente sostenuto da 22 Stati membri europei, fra cui l'Italia, e da 12 Stati osservatori. Il suo compito principale consiste nel fornire previsioni meteorologiche globali a medio termine ai servizi nazionali di previsioni, per finalità strategico-militari e civili, ed in particolare per segnalare il possibile verificarsi di condizioni meteo potenzialmente pericolose. Per tali attività il Centro si avvale di sistemi di elaboratori ad altissime prestazioni, installati presso la sede principale dell'organizzazione.

Ricorda inoltre che nel 2015 il Consiglio del Centro ha deciso di procedere ad una competizione internazionale per stabilire dove ospitare il nuovo centro dati, il più grande del mondo, dopo aver ritenuto insoddisfacenti le proposte di localizzazione avanzate dal Regno Unito, e che il concorso è stato vinto – nel dicembre 2016 – dalla società consortile ASTER dell'Emilia-Romagna, tra i cui soci figurano la Regione, gli atenei della regione, gli enti di ricerca come CNR, ENEA e Istituto nazionale di fisica nucleare, che ha individuato la nuova sede del centro nel Tecnopolo di Bologna, sito nell'area dell'ex Manifattura tabacchi.

Il testo dell'Accordo – che è stato messo a punto, tra marzo e giugno 2017, in una serie di riunioni fra il Governo italiano, la regione e i rappresentanti del Centro europeo – si compone di 8 articoli e di 2 allegati e stabilisce gli elementi tecnici relativi alla messa a disposizione dell'area oltre alle disposizioni sui privilegi e le immunità.

L'articolo 1 contiene la definizione dei termini utilizzati nell'Accordo. Ai sensi dell'articolo 2 il Governo italiano concede al Centro un contributo annuo di 4 milioni di euro che l'Italia si obbliga a versare a partire dal 2019. Il testo della norma precisa che si tratta di un contributo aggiuntivo rispetto alle somme già corrisposte al Centro dall'Italia nella sua qualità di Paese Membro.

L'articolo 3 prevede che il Governo italiano, per mezzo della regione Emilia-Romagna, metta a disposizione del Centro

gratuitamente l'area situata nell'ex Manifattura Tabacchi di Bologna, ed esattamente individuata nell'allegato I, parte I, dell'Accordo. L'area sarà messa a disposizione dell'organismo entro il luglio 2019 ed entro tale termine dovrà essere resa, sempre a cura della regione Emilia-Romagna tecnicamente idonea all'utilizzo quale *data centre* secondo le specifiche negoziate con il Centro ed elencate nell'allegato I. Qualora terreni, edifici e servizi non dovessero risultare sufficienti per i requisiti richiesti, nel periodo compreso tra il 1° luglio 2024 e il 30 giugno 2033 il Centro potrà chiedere di occupare ulteriori strutture tra quelle specificate nella parte II dell'allegato I.

L'articolo 4 rinvia all'Allegato II per quanto concerne i privilegi e le immunità riconosciuti al Centro e al suo *staff*.

Con l'articolo 5 viene disciplinato il riparto di responsabilità tra Centro e Governo sia a livello internazionale sia in ambito civilistico, tra le Parti e nei confronti di terzi.

L'articolo 6 riguarda le modifiche e le modalità di attuazione dell'Accordo in esame attraverso consultazioni tra le Parti.

L'articolo 7 disciplina la risoluzione delle eventuali controversie, facendo riferimento, in ultima istanza, alla procedura di arbitrato prevista dall'articolo 17 della Convenzione istitutiva del Centro.

L'articolo 8 disciplina l'entrata in vigore, fissata alla data di notifica, da parte del Governo, del completamento della procedura di ratifica, e l'eventuale risoluzione dell'Accordo.

Come anticipato, l'Allegato I è suddiviso in due Parti: la Parte I descrive le aree che vengono messe a disposizione del Centro già all'approvazione dell'Accordo, individuando in dettaglio le forniture tecniche e le attrezzature necessarie. La Parte II descrive le aree, contigue a quelle di cui alla Parte I, che saranno messe a disposizione del Centro qualora questi ne faccia richiesta come previsto dall'articolo 3 dell'Accordo.

L'Allegato II, infine, disciplina i privilegi e le immunità che, conformemente a quanto previsto dal Protocollo sui privilegi

e le immunità del Centro del 1973, il Governo italiano garantisce al Centro e al suo personale che presterà servizio nella sede di Bologna.

Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica dell'Accordo tra il Governo e il Centro europeo per le previsioni meteorologiche a medio termine si compone di 4 articoli. Gli articoli 1 e 2 contengono l'autorizzazione alla ratifica dell'Accordo e degli atti correlati nonché l'ordine di esecuzione.

L'articolo 3 contiene le disposizioni finanziarie inerenti l'Accordo, concernenti il contributo annuo al Centro, gli oneri per la messa a disposizione e in opera degli immobili di cui all'articolo 3 dell'Accordo, il contributo statale per la manutenzione degli immobili. In particolare alla copertura degli oneri relativi al contributo aggiuntivo annuo al Centro di 4 milioni di euro a partire dal 2019, di cui all'articolo 2 dell'Accordo, nonché del contributo annuo di 250.000 euro alla Regione Emilia-Romagna per la manutenzione degli immobili si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del Fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2017-2019, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2017, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Agli oneri derivanti dalla messa a disposizione e in opera degli immobili, pari a 6,5 milioni di euro per il 2017, 20 milioni di euro per il 2018 e 13,5 milioni di euro per il 2019, (per un totale di 40 milioni di euro nel triennio 2017-2019) si provvede a valere sulle risorse previste dall'articolo 1, comma 606, della legge di bilancio 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232) che ha autorizzato spese a favore della partecipazione italiana a programmi di ricerca e sviluppo dell'Unione europea, del rafforzamento della ricerca nel settore della

meteorologia e climatologia e della realizzazione delle infrastrutture necessarie per il relativo progetto di localizzazione.

L'articolo 4 infine prevede l'entrata in vigore della legge il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Tutto ciò premesso, invita i colleghi a sottoporli eventuali considerazioni, in vista della predisposizione della proposta di parere.

Ermete REALACCI, *presidente*, invita il relatore a valutare se la proposta di parere possa essere integrata con il riferimento alle molte iniziative assunte dalla Commissione Ambiente ai fini del rafforzamento e del coordinamento dei centri di previsione meteorologica.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Disposizioni concernenti la realizzazione di reparti di terapia intensiva aperta.

Nuovo testo C. 141 Antezza.

(Parere alla XII Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento titolo.

Giovanna SANNA (PD), *relatrice*, ricorda che la Commissione è oggi chiamata ad esaminare, ai fini dell'espressione del prescritto parere, la proposta di legge recante disposizioni concernenti la realizzazione di reparti di terapia intensiva aperta, nel nuovo testo elaborato dalla Commissione di merito (Affari sociali), come risultante dalle modifiche approvate, da ultimo, nella seduta del 12 ottobre 2017.

Segnala preliminarmente ai colleghi che la proposta in esame, ispirata alla necessità di attuare pienamente il diritto al rispetto del malato, si propone, in linea con il parere espresso nel 2013 dal Comitato nazionale di bioetica, di aumentare lo spazio orario quotidiano di visita dei parenti nei reparti di terapia intensiva e, nel

contempo, di innalzare la qualità delle relazioni fra operatori medici e professionali, pazienti e loro persone di riferimento affettivo, anche allo scopo di contribuire meglio all'efficacia dell'assistenza.

Passando alla sintetica descrizione del contenuto del provvedimento, fa presente che l'articolo 1 precisa che la realizzazione di reparti di terapia intensiva aperta costituisce uno degli obiettivi prioritari del Piano sanitario nazionale, che propone infatti indicazioni di carattere strutturale e organizzativo al fine di rendere le strutture ospedaliere accoglienti e di favorire la presenza nei reparti di degenza dei familiari e delle persone significative per il paziente.

Al fine di garantire l'umanizzazione delle cure e il rispetto della dignità della persona nei reparti di terapia intensiva, l'articolo 2 rinvia ad uno specifico decreto del Ministro della salute, previa intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e previo parere del Consiglio superiore di sanità, la definizione di linee guida, aggiornate con cadenza triennale, per la promozione, lo sviluppo e il coordinamento degli interventi regionali individuati dal successivo articolo 3. Le linee guida, in particolare, definiscono le procedure e le modalità di gestione, di organizzazione e di assistenza nei reparti di terapia intensiva al fine di creare un modello assistenziale di «terapia intensiva aperta». Segnalo che, tra le caratteristiche che tale modello deve avere, figura – di interesse per la VIII Commissione – la previsione nei piani di edilizia sanitaria di spazi adeguati per la realizzazione del modello assistenziale della «terapia intensiva aperta», ivi compresa la disponibilità di spazi adeguatamente attrezzati per i familiari.

Come già segnalato, l'articolo 3 attribuisce alle regioni il compito di trasformare gli attuali reparti di terapia intensiva, adeguandoli alle citate linee guida di cui all'articolo 2, e di organizzare corsi di formazione periodici per il personale medico e infermieristico finalizzati a favorire

e supportare la comunicazione tra l'*équipe* medico-infermieristica, il paziente ed i familiari, così da garantire anche una migliore e più consapevole partecipazione dei pazienti e dei loro familiari alle decisioni terapeutiche.

Infine, sulla base dell'articolo 4 lo stato di attuazione del provvedimento, dal quale non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, è valutato annualmente dal Comitato paritetico permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza.

Ermete REALACCI, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.15.

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Martedì 7 novembre 2017. — Presidenza del presidente Ermete REALACCI.

La seduta comincia alle 14.15.

Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni – Sostegno agli investimenti mediante una valutazione *ex ante* volontaria degli aspetti relativi agli appalti per i grandi progetti infrastrutturali.
(COM(2017) 573 final).

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa.
(COM(2017) 572 final).

Raccomandazione della commissione europea relativa alla professionalizzazione degli appalti pubblici – Costruire un'architettura per la professionalizzazione degli appalti pubblici.
C(2017)6654 final.

(Esame congiunto, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame dei provvedimenti titolo.

Raffaella MARIANI (PD), *relatrice*, ricorda che l'VIII Commissione avvia oggi l'esame di un pacchetto di misure non legislative sugli appalti pubblici presentato dalla Commissione europea il 3 ottobre 2017.

Si tratta, in particolare, della comunicazione « Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa » (COM(2017)572); della comunicazione « Sostegno agli investimenti mediante una valutazione *ex ante* volontaria degli aspetti relativi agli appalti per i grandi progetti infrastrutturali » (COM(2017)573) e della raccomandazione C(2017)6654 relativa alla professionalizzazione degli appalti pubblici.

La Commissione europea ha anche parallelamente avviato una consultazione pubblica su come stimolare l'innovazione negli appalti, che sarà aperta fino al 31 dicembre 2017.

Con la crisi economica, gli investimenti pubblici nell'UE hanno registrato una grave contrazione, ma mentre nei Paesi cosiddetti centrali e della coesione essi sono attualmente paragonabili ai livelli pre-crisi, nei Paesi cosiddetti periferici (Cipro, Grecia, Spagna, Irlanda, Italia, Slovenia e Portogallo) sono ancora sotto del 42 per cento.

Anche per questi motivi, nel 2014 la Commissione europea ha avviato il cosiddetto « Piano Juncker » per rilanciare gli investimenti e recuperare la competitività dell'UE in seguito alla crisi economico-finanziaria.

Nell'Unione europea gli appalti pubblici ammontano a oltre 2 mila miliardi di euro l'anno, circa il 14 per cento del PIL. Secondo la Commissione europea, un aumento del 10 per cento della loro efficienza porterebbe un risparmio nei bilanci pubblici di 200 miliardi di euro l'anno, senza ridurre il livello dei servizi offerti ai cittadini europei.

Per creare condizioni di parità per tutte le imprese europee, la legislazione UE stabilisce norme minime armonizzate per gli appalti pubblici. Esse sono recepite

nelle legislazioni nazionali e si applicano alle offerte il cui valore monetario supera un certo importo. Per le offerte di valore inferiore, si applicano le norme nazionali che comunque devono rispettare i principi generali del diritto dell'UE.

Un nuovo pacchetto normativo sugli appalti è stato approvato nel 2014. In Italia è stato recepito con il decreto legislativo n. 50 del 2016, il Codice dei contratti pubblici.

Nonostante il suddetto pacchetto normativo abbia semplificato e reso più flessibili le procedure, secondo la Commissione europea gli appalti non sono ancora sufficientemente strategici: ad esempio, il 55 per cento delle procedure utilizza ancora il prezzo più basso quale unico criterio di aggiudicazione, mentre il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è sottoutilizzato, e il principio della concorrenza aperta, sui cui si basano gli appalti pubblici per garantire il miglior rapporto qualità/prezzo nell'utilizzo dei fondi pubblici, non è sufficientemente rispettato considerato che molti appalti pubblici sono aggiudicati a seguito di negoziazione, senza la pubblicazione di un bando di gara, e le PMI si aggiudicano solo il 45 per cento del valore degli appalti pubblici al di sopra delle soglie UE, il che è chiaramente inferiore al loro peso nell'economia europea.

Inoltre, secondo la Commissione europea, la trasformazione digitale degli appalti pubblici sta procedendo lentamente e le amministrazioni aggiudicatrici raramente acquistano insieme, considerato che gli appalti in cooperazione rappresentano solo l'11 per cento delle procedure, quando invece gli acquisti in blocco riescono spesso a garantire prezzi migliori e ad offrire l'opportunità di scambiare *know-how* e ottenere una migliore qualità.

Infine, gli appalti pubblici sono spesso condotti senza le necessarie competenze o conoscenze tecniche o procedurali, molti progetti infrastrutturali su larga scala non rispettano il bilancio iniziale, con spese superiori a quelle preventivate, e la pia-

nificazione e l'attuazione richiedono spesso tempi notevolmente più lunghi di quelli inizialmente previsti.

In tale contesto, il *Single Market Scoreboard* della Commissione europea valuta la performance complessiva in materia di appalti pubblici per Stato membro. Due indicatori sono ritenuti particolarmente importanti: la percentuale di procedure con un'unica offerta e la percentuale di procedure per le quali non è stato pubblicato nessun bando di gara.

Tra i maggiori Paesi dell'UE, nel 2016 registravano una performance soddisfacente la Francia e il Regno Unito, mentre l'Italia e la Spagna insoddisfacente. La Germania, invece, una performance considerata nella media.

In particolare, per quanto riguarda l'Italia, nel 2016 il 31 per cento delle procedure si sono concluse con un'unica offerta (contro una media UE del 17 per cento), mentre per il 9 per cento delle procedure non è stato pubblicato nessun bando di gara (contro una media UE del 5 per cento). Inoltre, i periodi di decisione sono lunghi (192 giorni contro una media UE di 79). Infine, nel periodo 2009-2014 il valore dei bandi di gara pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea in percentuale del PIL ha superato di poco il 2 per cento (contro una media UE del 4,4 per cento).

Inoltre, in base al rapporto «*Government at a Glance 2017*» dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), nel 2015 in Italia la spesa tramite appalti pubblici riguardava solo il 20,5 per cento del totale della spesa pubblica contro il 29,1 per cento della media dei Paesi OCSE. Tra i maggiori Paesi dell'UE, nel 2015 la Germania spendeva per appalti pubblici il 34,2 per cento del totale della spesa pubblica, la Francia il 25,6 per cento, il Regno Unito il 32 per cento e la Spagna il 23,9 per cento.

Rimandando alla puntuale documentazione predisposta dagli uffici per gli aspetti di dettaglio, illustra di seguito i punti salienti dei tre atti al nostro esame.

La comunicazione COM(2017)572 delinea una strategia per gli appalti pubblici

incentrata su sei priorità strategiche: maggiore utilizzo dei criteri di innovazione, rispetto dell'ambiente e responsabilità sociale per l'aggiudicazione di appalti pubblici; professionalizzazione degli acquirenti pubblici; migliore accesso delle PMI ai mercati degli appalti dell'UE e accesso più agevole delle imprese dell'UE ai mercati degli appalti dei Paesi terzi; maggiore trasparenza, integrità e qualità dei dati in materia di appalti; digitalizzazione delle procedure d'appalto; maggiore cooperazione tra gli acquirenti pubblici in tutta l'UE.

La Commissione europea preannuncia il suo impegno a intraprendere, entro la fine del 2018, diverse azioni specifiche nel contesto della citata strategia. Tra queste, si segnalano l'aggiornamento degli orientamenti sugli appalti verdi e sociali, con la modifica della direttiva 2009/33/CE sui veicoli puliti, e il miglioramento dello scambio di buone pratiche in materia di appalti strategici, con un approccio mirato ai settori della difesa e della sicurezza, compresa la cibersecurity.

Altre azioni specifiche riguardano l'istituzione di una rete dell'UE di centri nazionali degli appalti per l'innovazione, il miglioramento dell'accesso ai mercati degli appalti non UE mediante accordi commerciali, l'istituzione di registri dei contratti accessibili al pubblico per una maggiore trasparenza in merito agli appalti aggiudicati e alle loro modifiche.

La Commissione europea si impegna anche ad agevolare la segnalazione di casi di corruzione nelle procedure di appalto, istituendo meccanismi di denuncia efficaci e tutelando i denunciatori contro eventuali ritorsioni, e ad estendere l'ambito di applicazione di e-Certis, il sistema *online* per una mappatura dei certificati/attestati richiesti dagli Stati membri nelle procedure di appalto pubblico. Infine, la Commissione europea annuncia il suo impegno per sostenere l'attuazione del documento di gara unico europeo, del principio *una tantum* e della fatturazione elettronica negli Stati membri e per promuovere appalti pubblici transfrontalieri congiunti.

La comunicazione COM(2017)573 istituisce, invece, un meccanismo su base volontaria di supporto alle autorità pubbliche in via preventiva nell'applicazione delle norme UE in materia di appalti pubblici per grandi progetti infrastrutturali. Nello specifico, le autorità nazionali e le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori avranno la facoltà di utilizzare il meccanismo per porre questioni all'attenzione della Commissione europea e ricevere una valutazione non giuridicamente vincolante della compatibilità del progetto con il quadro normativo dell'UE.

Il meccanismo si concentra sui progetti di investimento infrastrutturali più importanti (che superano determinate soglie); tuttavia, uno Stato membro potrà richiedere alla Commissione europea di utilizzarlo per progetti infrastrutturali di minor valore, se considerati di grande importanza per lo Stato membro stesso o per l'UE nel suo insieme. Inoltre, il meccanismo integra e non sostituisce i meccanismi nazionali per il sostegno o i controlli ex ante e i meccanismi europei di sostegno, quali il Polo europeo di consulenza sugli investimenti (*European Investment Advisory Hub* – EIAH), l'Assistenza congiunta ai progetti nelle regioni europee (JASPERS) e il Centro europeo di consulenza sui PPP (EPEC).

Il meccanismo, che dovrebbe essere avviato nei primi mesi del 2018, si compone di tre elementi che possono essere utilizzati in modo indipendente per ogni progetto: un *helpdesk*, che risponderà a domande specifiche nella fase iniziale di preparazione delle decisioni in materia di appalti pubblici per i progetti il cui valore è di almeno 250 milioni di euro. La Commissione europea si impegna a rispondere entro un mese, ma, se necessario, potrà richiedere informazioni supplementari, nel qual caso il termine per le risposte sarà prorogato. Tra i problemi specifici che le autorità nazionali si trovano ad affrontare nel corso dello sviluppo del piano di appalto vi possono essere: il quadro giuridico applicabile dell'UE che disciplina il progetto (direttiva sugli appalti ordinari, sugli appalti speciali o sulle

concessioni); le condizioni per le esclusioni dalle direttive; le procedure di appalto da usare e le relative caratteristiche specifiche; i criteri di selezione e di aggiudicazione; l'inclusione di considerazioni relative all'ambiente, al sociale o all'innovazione; le modalità di attuazione degli appalti congiunti; un meccanismo di notifica, volto ad ottenere dalla Commissione europea una valutazione preventiva del piano di appalto di progetti superiori a 500 milioni di euro. I servizi della Commissione europea forniranno il loro parere, con lettera, entro 3 mesi dalla data di notifica; tuttavia, se chiedono informazioni aggiuntive alle autorità, i termini si sospendono. Tutte le informazioni riservate e sensibili sul piano commerciale saranno trattate in maniera conseguente e cancellate in collaborazione con le autorità pertinenti; un meccanismo di scambio delle informazioni, composto da una banca dati contenente tutte le informazioni pertinenti e una piattaforma per lo scambio di opinioni e informazioni tra le parti interessate.

Infine, la raccomandazione C(2017)6654 si rivolge agli Stati membri affinché sviluppino una politica di professionalizzazione basata su un approccio globale articolato in tre obiettivi complementari: definire la politica di professionalizzazione degli appalti pubblici; migliorare la formazione e la gestione delle carriere; fornire strumenti e metodologie atti a sostenere la pratica professionale degli appalti pubblici.

Per quanto concerne l'obiettivo di sviluppare un'architettura politica adeguata per la professionalizzazione, secondo la Commissione europea è opportuno che ogni politica di professionalizzazione possa contare su un sostegno politico di alto livello. Ciò significa definire chiaramente le responsabilità e i compiti attribuiti alle istituzioni centrali, sostenere gli sforzi compiuti a livello locale, regionale e settoriale, garantire la continuità tra cicli politici, utilizzando, ove conveniente, le strutture istituzionali che promuovono la specializzazione, l'aggregazione e la condivisione delle conoscenze.

Circa l'obiettivo di migliorare la formazione e la gestione delle carriere dei professionisti degli appalti pubblici, secondo la Commissione europea gli operatori nel settore degli appalti pubblici, vale a dire il personale coinvolto negli appalti per la fornitura di beni, servizi e opere, nonché i revisori e i funzionari responsabili del controllo dei casi di appalti pubblici, devono possedere le qualifiche, la formazione, le competenze e l'esperienza necessarie al loro livello di responsabilità. Si tratta di disporre di personale esperto, qualificato e motivato, di offrire la formazione e lo sviluppo professionale continuo necessari, nonché di sviluppare una struttura di carriera e incentivi volti ad aumentare l'attrattiva della funzione degli appalti pubblici e a motivare i funzionari pubblici a conseguire risultati strategici.

Per quanto concerne infine l'obiettivo di fornire strumenti e metodologie atti a sostenere la pratica professionale degli appalti pubblici, a giudizio della Commissione europea gli operatori nel settore degli appalti pubblici devono essere dotati di strumenti e sostegno adeguati per agire in modo efficiente ed ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo per ciascuna acquisizione. A tal fine, è opportuno garantire la disponibilità di strumenti e processi per promuovere appalti pubblici intelligenti, quali strumenti per gli appalti elettronici, orientamenti, manuali, modelli e strumenti di cooperazione, accompagnati dalla formazione, dal sostegno e dalla competenza corrispondenti, nonché l'aggregazione di conoscenze e lo scambio di buone pratiche.

Il complesso delle proposte avanzate dalla Commissione europea appare, quindi, interessante e in larga parte condivisibile. Segnala, tuttavia, alcuni aspetti critici che meritano di essere approfonditi.

Innanzitutto, sarebbe opportuno valutare se lo strumento innovativo di cui si prospetta l'introduzione, vale a dire il supporto preventivo alle autorità pubbliche interessate, non potrebbe rivelarsi utile ad assicurare una certezza di orientamento da parte della Commissione europea e a prevenire eventuali contenziosi

anche con riferimento ad appalti di valore significativamente più basso di quello prospettato. Peraltro, l'esigenza di ampliare l'ambito d'applicazione e di abbassare le soglie è emersa anche da numerosi contributi pervenuti in sede di consultazione pubblica.

Potrebbe inoltre risultare opportuno: chiarire l'ambito dei soggetti abilitati ad avvalersene, considerato che non appare chiaro se nella nozione di « autorità nazionali » rientrano tutte le stazioni appaltanti; chiarire cosa si intende per « piano di appalto »; valutare se non si possa ridurre la durata massima di tre mesi entro i quali i servizi della Commissione europea sarebbero tenuti a rispondere, in modo da evitare il rischio che il parere espresso intervenga in una fase già avanzata.

Infine, potrebbe risultare opportuno chiarire quale sarebbe l'effetto giuridico del parere espresso, che non sembrerebbe direttamente riconducibile alla responsabilità della Commissione europea, ma dei servizi giuridici della stessa, e considerato che non è chiarito se l'eventuale integrale recepimento del parere da parte del soggetto richiedente metterebbe lo stesso al riparo da eventuali successive procedure sanzionatorie per violazione della normativa europea.

Segnala anche che nel vigente ordinamento nazionale già è previsto che l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) è attivabile con una procedura cosiddetta di vigilanza collaborativa, con la quale si intende una forma di verifica, di tipo preventivo, finalizzata a garantire il corretto svolgimento delle operazioni di gara e dell'esecuzione dell'appalto e a impedire tentativi di infiltrazione criminale. Andrebbe quindi chiarito che rapporto intercorrerebbe tra le due procedure.

Circa la banca dati collegata al meccanismo di valutazione, potrebbe risultare opportuno chiarire che gli oneri derivanti dalla sua costituzione e gestione sarebbero interamente a carico della Commissione europea. Inoltre, si potrebbe valutare se la Commissione europea debba provvedere comunque all'inserimento di tutti i pareri espressi, anche sintetizzandone il conte-

nuto e classificandoli, in modo da creare una sorta di massimario.

Infine, per quanto riguarda specificamente l'Italia, da più parti è stato segnalato che l'adozione del Codice dei contratti pubblici non ha risolto interamente i problemi, sul piano della certezza delle regole, che nel nostro Paese hanno rallentato o, comunque, reso più complessa la realizzazione di opere pubbliche, specie di carattere infrastrutturale. In sostanza, l'esperienza dimostra che non vi è gara, specie di valore considerevole, che sia immune da rischi di contenzioso o di annullamento. Oltre all'esistenza di fonti normative riconducibili a diversi livelli di governo, sono intervenute le linee guida adottate dall'ANAC e una consistente giurisprudenza amministrativa. In questo senso un'analisi definitiva sarà possibile dopo un periodo congruo di recepimento ed applicazione delle nuove regole ed anche alla luce della redazione dei decreti attuativi ancora in corso di elaborazione. Un quadro completo e coerente con le Direttive Europee, la Legge delega n.11/2016 ed i dlgs: n. 50/2016 e n. 56/2017 permetterà di analizzare con elementi certi l'evoluzione del sistema di affidamento dei contratti pubblici.

Alla luce delle questioni richiamate, considerati l'importanza e il valore delle iniziative al nostro esame, ritiene opportuno procedere ad un rapido ciclo di audizioni di alcuni soggetti in grado di fornire utili elementi ai fini dell'istruttoria. Si tratterebbe in particolare del Ministero delle infrastrutture appaltanti (Anci, Regioni, Centrali di aggregazione e centrali di committenza), dei rappresentanti delle imprese di costruzione e delle imprese di servizi e forniture, di gestori di servizi e di rappresentanti delle professioni oltre che dei principali riferimenti del mondo dell'innovazione applicata alla PA.

Ermete REALACCI, *presidente*, nell'invitare i colleghi a cogliere l'opportunità rappresentata dall'esame degli atti dell'Unione europea in oggetto per verificare lo stato di attuazione del nuovo codice dei contratti e le eventuali criticità riscontrate,

ricorda che, in linea con le irrituali dichiarazioni dello stesso Pontefice in materia di appalti, la Commissione Ambiente si è costantemente espressa per il progressivo superamento del meccanismo del massimo ribasso nell'aggiudicazione dei lavori, in favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che consente di valutare le diverse proposte, oltre che sotto l'aspetto finanziario, anche alla luce del rispetto dei criteri sociali ed ambientali. Nell'evidenziare come tale processo sia nei fatti ostacolato da un lato dall'applicazione delle soglie di valore degli appalti e dall'altro dall'impreparazione delle stazioni appaltanti, ribadisce la necessità di riproporre le posizioni parlamentari tuttora disattese.

Mauro PILI (Misto), nell'invitare la collega Mariani, in considerazione della sua padronanza della materia, ad individuare quali impegni possano essere richiesti al Governo, evidenzia come gli obiettivi posti dall'Unione europea in tema di innovazione, responsabilità sociale e protezione dell'ambiente, confliggano con il sistema italiano, che non si è dato parametri misurabili per la valutazione di tali criteri. Nel ricordare il rischio di blocchi degli appalti, paventato dallo stesso ministro Delrio in sede di presentazione dello schema di decreto correttivo, ritiene opportuno evitare di modificare nuovamente il codice dei contratti, sollecitando la relatrice ad individuare un percorso più adeguato per un eventuale intervento del Governo in materia.

Raffaella MARIANI (PD), *relatrice*, precisa che, in esito all'esame degli atti dell'Unione europea, la Commissione Ambiente approverà un documento finale rivolto alle istituzioni europee in cui, pre-

feribilmente con il consenso del Governo, potranno essere evidenziati gli aspetti tuttora critici del sistema nazionale degli appalti. A tale proposito, nel sottolineare in particolare la resistenza con cui viene adottato il meccanismo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che consentirebbe invece di operare un salto nel livello di qualità dei lavori appaltati, valutandoli anche sulla base del rispetto delle clausole sociali e dei criteri ambientali, rileva la necessità di potenziare la formazione e la competenza delle stazioni appaltanti, che devono essere messe in condizione di esercitare le proprie prerogative di discrezionalità e responsabilità della scelta. Nel ricordare ai colleghi che l'Italia risulta tra i Paesi che più hanno usufruito del cosiddetto Piano Juncker, rileva comunque la necessità di reperire ulteriori risorse, per sostenere l'azione degli enti locali e delle regioni. Da ultimo ravvisa l'opportunità di verificare lo stato di avanzamento dei decreti ministeriali e delle linee guida dell'ANAC previsti dal nuovo codice dei contratti e indispensabili per la sua piena attuazione.

Ermete REALACCI, *presidente*, nel raccomandare una valutazione trasversale degli atti all'esame, che si prefigga tra l'altro di verificare la coerenza tra gli indirizzi dell'Unione europea, le posizioni assunte dalla Commissione Ambiente e l'attuazione pratica del nuovo codice, rileva a titolo esemplificativo le implicazioni della valutazione *ex ante* su base volontaria proposta dalla Commissione europea per i grandi progetti infrastrutturali rispetto al dibattito pubblico previsto dal codice dei contratti.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.35.