



Strasburgo, 3.10.2017
COM(2017) 573 final

**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**

1. INTRODUZIONE

Le priorità principali dell'UE sono l'occupazione, la crescita e la competitività, che si traducono nella necessità di uno stimolo degli investimenti a livello locale, regionale, nazionale ed europeo. La presente comunicazione ha lo scopo di assistere le autorità pubbliche nella gestione più efficiente possibile di grandi progetti di appalto, siano essi finanziati o no dall'UE, in modo da ottimizzare l'impiego del denaro dei contribuenti, garantire infrastrutture di alta qualità e massimizzare l'occupazione e la crescita. A tal fine la Commissione realizzerà un meccanismo basato su tre pilastri che aiuterà le autorità pubbliche ad applicare le norme UE in materia di appalti.

Dal suo insediamento nel novembre 2014, l'attuale Commissione europea ha attribuito un ruolo centrale agli investimenti introducendo il piano di investimenti per l'Europa, che comprende il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), il cui obiettivo è mobilitare 315 miliardi di EUR entro il primo semestre del 2018, avvalendosi di garanzie pubbliche per attrarre e assicurare investimenti privati nei progetti più importanti. Per il successo del piano è fondamentale rimuovere gli ostacoli agli investimenti, raggiungere una maggiore prevedibilità normativa e fornire assistenza tecnica per i progetti di investimento.

Dato il rapido successo del piano nel conseguimento dei risultati, la Commissione europea ha deciso nel 2016 di prorogarne la durata, aumentarne la potenza di fuoco e potenziarlo, intensificando l'assistenza tecnica e eliminando gli ostacoli agli investimenti nel mercato unico¹. La proposta del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS 2.0)² contribuirà a rafforzare in modo significativo l'economia dell'UE. Il FEIS mira non solo a far crescere il totale degli investimenti mobilitati fino ad almeno 500 miliardi di EUR entro la fine del 2020, ma anche a migliorare la sua copertura geografica e ad aumentare la sua diffusione nelle regioni meno sviluppate e nelle regioni in transizione. Ciò è fondamentale per la creazione di posti di lavoro, la crescita e la competitività future in Europa.

Allo stesso tempo il meccanismo per collegare l'Europa (MCE) sostiene la connettività dell'UE nei settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni, finanziando i progetti della rete transeuropea. Dal 2014 a oggi l'MCE ha investito 25 miliardi di EUR, grazie ai quali gli investimenti infrastrutturali complessivi nell'UE hanno raggiunto l'ammontare di circa 50 miliardi di EUR.

La capacità di attrarre gli investimenti privati e il ricorso agli appalti pubblici nel modo più efficace ed efficiente possibile assumono un ruolo fondamentale. Gli appalti pubblici costituiscono circa il 14 % del PIL dell'UE e le autorità pubbliche spendono oltre 2°000 miliardi di EUR del denaro dei contribuenti europei ogni anno. Tuttavia il potenziale degli appalti pubblici come stimolo per l'occupazione e la crescita non è utilizzato appieno.

Le procedure di appalto consentono ai promotori dei progetti di confrontare diverse offerte e di scegliere la più adatta e con il miglior rapporto qualità/prezzo. Le società possono quindi presentare offerte con fiducia, poiché la scelta del contraente sarà effettuata sulla base di un trattamento equo e in condizioni di parità. Tuttavia gli appalti

¹ COM(2016) 581 final.

² COM(2016) 597 final; 2016/0276 (COD).

sono spesso condotti senza le necessarie competenze o conoscenze tecniche o procedurali³.

Molti progetti infrastrutturali su larga scala non vengono realizzati secondo le previsioni. Accade di frequente che il bilancio non venga rispettato e le spese risultino superiori a quelle preventivate. La pianificazione e l'attuazione spesso richiedono un tempo notevolmente più lungo di quello inizialmente previsto⁴.

Ciò avviene per diversi motivi: l'incertezza circa il livello e gli strumenti di finanziamento, una valutazione incompleta o superficiale delle necessità e il cambiamento delle condizioni economiche e politiche. Anche la complessità e la durata delle procedure di appalto pubblico, insieme agli errori nelle procedure e alle carenze dei sistemi di aggiudicazione degli appalti pubblici di determinati Stati membri⁵, rivestono un ruolo importante.

I grandi progetti transfrontalieri, che colmano le lacune infrastrutturali tra Stati membri, devono affrontare ulteriori sfide dovute alle possibili differenze tra i quadri normativi nazionali. Sebbene la maggior parte delle norme in materia di appalti pubblici siano state armonizzate a livello di UE, le direttive sugli appalti pubblici consentono una certa flessibilità a livello nazionale.

È necessario che la situazione cambi. La presente comunicazione contiene alcuni elementi chiave per contribuire a tale cambiamento. Come annunciato nelle comunicazioni "L'Europa ricomincia a investire"⁶ e in quella relativa alla strategia per il mercato unico⁷, la Commissione sta introducendo un meccanismo in tre parti per i grandi progetti infrastrutturali, per guidare e dare chiarezza alle autorità pubbliche e aiutarle a scambiare e adottare buone pratiche. Ciò contribuirà a migliorare l'efficacia della spesa nazionale, che è essenziale per sfruttare appieno il potenziale dell'Europa in termini di investimenti.

La presente iniziativa è uno dei pilastri della strategia della Commissione per migliorare l'efficacia degli appalti pubblici e renderli più strategici, promuovendo nel contempo la competitività, l'occupazione e la crescita.

Il meccanismo ex ante fa quindi parte di un pacchetto sugli appalti che include una comunicazione sulla strategia per gli appalti pubblici "Appalti efficaci in Europa e per l'Europa" e una raccomandazione della Commissione relativa alla professionalizzazione degli appalti pubblici: "Costruire un'architettura per la professionalizzazione degli appalti pubblici". Parallelamente è stata avviata una consultazione relativa a un progetto di orientamenti sugli appalti per l'innovazione, al fine di favorire l'adozione di soluzioni innovative e maggiormente sostenibili per la nostra società.

Se non pianificati attentamente gli appalti possono mettere a rischio gli investimenti pubblici

Una grande città aveva urgente bisogno di una nuova costruzione non residenziale. Un

³ Comunicazione "Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese", punto 3.2 [COM(2015) 550 final].

⁴ Secondo lo studio di Bent Flyvbjerg "What You Should Know About Megaprojects, and Why: An Overview" (Tutto quello che dovrete sapere a proposito dei megaprogetti e perché: una panoramica), 2014, 9 di questi progetti su 10 superano i limiti di bilancio o di tempo stabiliti.

⁵ Tali carenze sono state evidenziate per determinati Stati membri nell'ambito del semestre europeo 2017: relazioni per paese (https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_en).

⁶ COM(2016) 359 final.

⁷ COM(2015) 550 final.

operatore immobiliare privato si è proposto per costruire l'edificio necessario. Le autorità pubbliche e l'operatore immobiliare hanno concluso un contratto di locazione per l'edificio prima dell'inizio dei lavori. Il contratto di locazione, stipulato senza alcuna gara d'appalto, includeva i requisiti dettagliati delle autorità pubbliche per l'edificio.

A seguito della denuncia da parte di un cittadino, la Commissione ha concluso che, poiché il progetto era disciplinato dalle norme UE in materia di appalti pubblici, esso avrebbe dovuto essere oggetto di una gara d'appalto. Le autorità della città hanno dovuto rescindere il contratto di locazione per non incorrere in sanzioni da parte dell'UE. Contemporaneamente l'operatore immobiliare privato ha fatto richiesta di risarcimento danni per la risoluzione del contratto di locazione.

Il meccanismo proposto avrebbero evitato le difficoltà giuridiche alle autorità, consentendo loro di gestire un progetto economicamente valido.

2. IL MECCANISMO EX ANTE VOLONTARIO

Le autorità nazionali e le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori hanno facoltà di utilizzare il meccanismo su base volontaria per porre questioni^{8, 9} all'attenzione della Commissione e ricevere una valutazione¹⁰ della compatibilità del progetto¹¹ con il quadro normativo dell'UE prima di compiere passi importanti, ad esempio indire un bando di gara per i lavori principali del progetto, firmare un accordo internazionale o decidere di ricorrere ad una procedura negoziata senza previa indizione di gara.

Le autorità nazionali e le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori che si occupano di progetti su larga scala, in particolare transfrontalieri, possono ricorrere a questo meccanismo ogni qualvolta lo ritengano utile o necessario. Ciò contribuirà a ridurre il rischio di ritardi e di sforamenti dei costi derivanti dalle difficoltà incontrate nei processi di appalto pubblico.

Il meccanismo contribuirà inoltre a sviluppare buone pratiche nell'ambito del quadro europeo sugli appalti pubblici rivisto e aggiornato adottato nel 2014¹². Ciò può essere particolarmente importante per le concessioni, che per la prima volta sono regolate completamente da un regime UE armonizzato.

⁸ Solo le autorità coinvolte nel progetto possono presentare domanda di sostegno, poiché esse devono fornire informazioni specifiche sul progetto e sono le uniche a poter spiegare le questioni che le interessano. A seconda della natura specifica di ciascun progetto e dello Stato membro interessato, tali autorità variano dal Ministero competente (a livello regionale o nazionale) nel settore in cui si sviluppa il progetto, alle autorità di appalto nazionali o alle autorità aggiudicatrici/agli enti aggiudicatori.

⁹ Le domande e le notifiche possono essere inviate in una qualsiasi delle lingue ufficiali dell'UE.

¹⁰ I pareri espressi dai servizi della Commissione nella valutazione non sono giuridicamente vincolanti per coloro che utilizzano il meccanismo o per la Commissione stessa e lasciano impregiudicata l'interpretazione delle norme pertinenti da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea.

¹¹ Un progetto è costituito dalla totalità dei lavori, delle forniture e dei servizi richiesti per costruire e gestire sviluppi delle infrastrutture su larga scala e possono essere appaltati da una o più amministrazioni aggiudicatrici. Esso può, ad esempio, comportare lo sviluppo di un tratto di un'infrastruttura di trasporto lineare, come diverse sezioni adiacenti di un'autostrada destinati a collegare due nodi, o comprendere un unico progetto di infrastruttura energetica, come la costruzione di una centrale elettrica e dei relativi collegamenti alla rete nazionale.

¹² La riforma del 2014 è contenuta nella direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, nella direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e nella direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione. Il termine per il recepimento è scaduto il 16 aprile 2016.

Il meccanismo è destinato a tutti i tipi di progetti infrastrutturali, in particolare dei settori dei trasporti e dell'energia, delle TIC e dell'edilizia non residenziale¹³, ed è generalmente disponibile quando si superano determinate soglie¹⁴. Uno Stato membro può inoltre richiedere alla Commissione di utilizzare il meccanismo per progetti infrastrutturali di minor valore, che però sono considerati di grande importanza per lo Stato membro stesso o per l'UE nel suo insieme¹⁵, ad esempio per progetti di interesse comune (PCI) nell'ambito delle reti transeuropee.

Il meccanismo analizzerà le questioni sollevate alla luce del quadro europeo sugli appalti pubblici e intende integrare, non sostituire, i meccanismi nazionali esistenti per il sostegno o i controlli ex ante. Le autorità degli Stati membri sono responsabili per la dimensione nazionale degli appalti pubblici e tutti i progetti dovranno rispettare il diritto nazionale, in aggiunta, se del caso, al diritto dell'Unione. I tribunali degli Stati membri o gli organismi preposti ai ricorsi sono competenti a decidere in merito a qualsiasi conflitto.

Prima di istituire il meccanismo la Commissione ha condotto un'ampia consultazione con le autorità nazionali, gli esperti in materia di appalti pubblici, le associazioni di categoria, i promotori e gli altri portatori di interessi, in merito alla sua utilità e ai diversi parametri. I portatori di interessi hanno generalmente sostenuto il meccanismo proposto e hanno manifestato la loro disponibilità ad utilizzare i diversi strumenti. In molti hanno suggerito di ampliarne l'ambito d'applicazione e di abbassarne le soglie. Una sintesi dei risultati della consultazione pubblica è stata pubblicata online¹⁶.

L'assistenza fornita attraverso il meccanismo andrà ad integrare i meccanismi di sostegno esistenti quali il polo europeo di consulenza sugli investimenti (PECI), l'Assistenza congiunta ai progetti nelle regioni europee (JASPERS) e il Centro europeo di consulenza sui PPP (EPEC). Tali meccanismi si applicano soltanto ai progetti che ricevono il sostegno finanziario della Commissione europea o della Banca europea per gli investimenti, o che si concentrano sui settori ammissibili a tale sostegno, e non si riferiscono alle questioni e ai processi relativi agli appalti nel loro complesso. Il ruolo principale di JASPERS ad esempio è quello di fornire assistenza finché il progetto non è sottoposto alla valutazione ai fini del finanziamento dell'UE. L'EPEC assiste le autorità pubbliche solo quando queste ultime intendono realizzare i loro progetti mediante partenariati pubblico-privati, con particolare attenzione ai fondi e ai finanziamenti, ma non le assiste nella scelta del modello di appalto più adeguato e non fornisce consulenze per i progetti che si sviluppano in un altro modo. Il meccanismo ex ante volontario fornirà un sostegno specifico e dedicato per tutte le questioni relative agli appalti pubblici durante l'intera fase di esecuzione del progetto, offrendo un'assistenza globale che completa la gamma di strumenti già a disposizione degli Stati membri.

Combinando vari strumenti, ciascuno con le proprie caratteristiche specifiche, le autorità degli Stati membri e i promotori potranno beneficiare notevolmente delle competenze esistenti per i grandi progetti infrastrutturali.

¹³ Grandi contratti quadro comprendenti diversi progetti minori non sono contemplati da tale meccanismo.

¹⁴ Le soglie proposte sono state definite in base all'analisi dei progetti infrastrutturali pubblicati nella banca dati *Tender Electronic Daily* nel periodo 2010-2015 e hanno lo scopo di fare in modo che il meccanismo si concentri sui progetti di investimento infrastrutturali più importanti nell'UE o per l'UE.

¹⁵ Dopo aver ricevuto una richiesta, i servizi della Commissione ne valuteranno l'ammissibilità e informeranno lo Stato membro in merito alle condizioni per la sua accettazione.

¹⁶ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9021.

I progetti finanziati a titolo del FEIS o di altri strumenti dell'UE, quale il meccanismo per collegare l'Europa, trarranno vantaggio dal meccanismo, oltre che dal sostegno del polo europeo di consulenza sugli investimenti. Molti di questi sono progetti infrastrutturali, come quelli relativi alle energie rinnovabili (parchi eolici) e quelli volti a potenziare le reti di trasporto. Il FEIS è stato usato anche per migliorare le infrastrutture sociali. Affrontare e risolvere le questioni relative agli appalti pubblici può essere di fondamentale importanza per la buona riuscita di tali progetti.

Per quanto riguarda il piano di investimenti per l'Europa, la Commissione ha annunciato¹⁷ che istituirà un'unica squadra dedicata agli investimenti in cui intende riunire tutti i servizi competenti della Commissione, al fine di valutare rapidamente ed efficacemente i grandi progetti infrastrutturali. Sono già stati fatti i primi passi in questo senso. Il meccanismo ex ante fornirà un contributo a tale quadro e, una volta diventato pienamente operativo, sosterrà e completerà questa più ampia funzione. Infine sono in corso una valutazione¹⁸ e una consultazione pubblica¹⁹ al fine di determinare quali misure aggiuntive potrebbero essere utili per assistere i promotori nella realizzazione di progetti transfrontalieri o di altri progetti TEN-T.

3. STRUTTURA DEL MECCANISMO EX ANTE VOLONTARIO

Il meccanismo sarà costituito da tre componenti:

- i. **un helpdesk,**
- ii. **un meccanismo di notifica e**
- iii. **un meccanismo di scambio delle informazioni**

che possono essere utilizzati in modo indipendente per ogni progetto.

3.1. Helpdesk

Le autorità nazionali e le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori avranno a disposizione un helpdesk che fornirà orientamenti, risponderà alle domande e chiarirà specifiche questioni relative agli appalti pubblici nella fase iniziale di preparazione delle decisioni in materia di appalti pubblici. L'helpdesk sarà disponibile per i progetti il cui valore stimato totale è di almeno 250 milioni di EUR²⁰.

L'helpdesk può svolgere un ruolo fondamentale per i progetti transfrontalieri al fine di comprendere le implicazioni delle diverse soluzioni possibili.

Le autorità nazionali possono contattare l'helpdesk in merito a problemi specifici che si trovano ad affrontare nel corso dello sviluppo del piano di appalto di un progetto. Tali problemi potrebbero riguardare ad esempio:

¹⁷ COM(2016) 359 final; COM(2016) 581 final; COM(2016) 764 final.

¹⁸ http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3272163_en

¹⁹ https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/consultations/2017-ten-t-implementation_en

²⁰ Uno Stato membro può richiedere alla Commissione di utilizzare il meccanismo per progetti infrastrutturali di minor valore, che però sono considerati di grande importanza per lo Stato membro stesso o per l'UE nel suo insieme, ad esempio per progetti di interesse comune (PCI) nell'ambito delle reti transeuropee. Dopo aver ricevuto una richiesta, la Commissione ne valuterà l'ammissibilità e informerà lo Stato membro in merito alle condizioni per la sua accettazione.

- il quadro giuridico applicabile dell'UE che disciplina il progetto: direttiva sugli appalti classici o direttiva sui servizi di pubblica utilità; direttiva sulle concessioni, ecc.
- 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 a norma dell'articolo 39 della direttiva 2014/24/UE.

Se necessario l'helpdesk continuerà ad offrire consulenza per tutta la durata del progetto, ad esempio su questioni relative alle procedure di aggiudicazione o alla possibilità di modificare i contratti esistenti. Tuttavia qualsiasi valutazione dettagliata del piano di appalto nel senso più ampio o di specifici aspetti dello stesso dovrà essere effettuata nel quadro del meccanismo di notifica, di cui si applicheranno le condizioni.

Le domande dovranno essere inviate tramite l'apposito sistema elettronico disponibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/pp-large-projects/>. Il sistema elettronico gestirà tutti gli scambi di informazioni, le domande rivolte alla Commissione e le relative risposte. Tramite questo sistema gli utenti possono presentare domande aggiuntive o notificare il progetto alla Commissione in una fase successiva. Ciò consentirà alla Commissione di seguire costantemente gli sviluppi del progetto.

La Commissione cercherà di rispondere²¹ alle domande che le verranno poste entro il termine di un mese. Se necessario essa potrà richiedere informazioni supplementari pertinenti per l'analisi, nel qual caso il termine per le risposte sarà prorogato.

Ogni volta che una richiesta verrà chiusa, una versione anonima delle domande e delle risposte sarà pubblicata sul sito web del meccanismo ex ante²². Tutte le informazioni riservate e sensibili sul piano commerciale saranno cancellate in collaborazione con l'amministrazione aggiudicatrice pertinente²³. Ciò consentirà alle amministrazioni aggiudicatrici di acquisire informazioni da un'ampia gamma di casi presentati alla Commissione, anche per i progetti che non possono beneficiare direttamente del sostegno offerto dal meccanismo.

Costruzione di una linea ferroviaria — assistenza da parte dell'helpdesk

Nell'ambito della valutazione della migliore soluzione relativa agli appalti per la costruzione di una nuova linea ferroviaria lunga 150 km, l'amministrazione aggiudicatrice può contattare l'helpdesk, una o più volte, per chiedere, ad esempio:

- *Come sviluppare il partenariato pubblico-privato che costruirà e gestirà la ferrovia? La ripartizione dei rischi prevista richiede il ricorso alle procedure di appalto nel settore dei servizi di pubblica utilità oppure il progetto rientra nell'ambito della direttiva sulle concessioni?*

²¹ Si veda nota 10 a piè di pagina.

²² Si veda nota 10 a piè di pagina.

²³ Il regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione si applica a tutti i documenti elaborati o ricevuti dalla Commissione e in suo possesso.

- *Se il Paese interessato sta considerando la firma di un accordo internazionale che contempli l'attuazione del progetto, tale accordo escluderà le procedure di appalto dall'ambito di applicazione delle direttive?*
- *Come si può gestire e concepire al meglio una procedura competitiva che comporta negoziazioni? Come si può ridurre il numero di candidati idonei invitati a partecipare alla procedura?*
- *Come includere nel miglior modo gli obiettivi di innovazione, sociali ed ecologici degli appalti nel progetto?*

Se la linea ferroviaria collega due Paesi diversi, l'helpdesk può essere contattato anche per:

- *chiedere chiarimenti sull'accordo necessario tra le amministrazioni aggiudicatrici di due Paesi diversi al fine di realizzare un appalto congiunto;*
- *chiarire il regime degli appalti applicabile quando due Stati membri intendono istituire un soggetto congiunto per realizzare un progetto.*

Se è necessario modificare un contratto dopo che è stato firmato, le autorità/amministrazioni possono presentare domande riguardanti le condizioni in base alle quali è possibile modificare i contratti. Ciò consentirà loro di decidere se una modifica è possibile senza una nuova procedura di appalto trasparente.

3.2. Meccanismo di notifica

Una volta presa una decisione sulle modalità di esecuzione di un progetto da un punto di vista degli appalti pubblici, e fatti passi avanti con la preparazione della necessaria documentazione di gara²⁴, le autorità nazionali e/o le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori avranno la possibilità di notificare alla Commissione il piano di appalto dei progetti infrastrutturali il cui valore stimato totale supera i 500 milioni di EUR²⁵. I servizi della Commissione forniranno quindi una valutazione²⁶ in cui esprimeranno il loro parere in merito alla conformità del piano di appalto con le norme UE che disciplinano gli appalti pubblici, fatta salva qualsiasi futura interpretazione o valutazione giuridica.

L'helpdesk è a disposizione per domande specifiche, mentre il meccanismo di notifica riguarda il piano di appalto nel senso più ampio. Il piano di appalto definisce in che modo il progetto sarà attuato dal punto di vista degli appalti pubblici. Esso stabilisce ad esempio: i) se il progetto si avvarrà di un contratto di costruzione, di progettazione e costruzione o di progettazione, costruzione e gestione; ii) se il progetto sarà eseguito mediante diverse gare separate e quali procedure di appalto saranno usate e iii) come si svolgerà l'appalto per un progetto transfrontaliero.

Le autorità nazionali e/o le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori possono notificare alla Commissione il piano di appalto complessivo di un progetto e/o questioni

²⁴ L'helpdesk è lo strumento adatto a chiarire questioni o a cui fare domande in vista di tali decisioni.

²⁵ Si veda nota 20 a piè di pagina.

²⁶ Si veda nota 10 a piè di pagina.

specifiche di importanza decisiva per l'intero progetto. In quest'ultimo caso è necessario individuare chiaramente gli elementi specifici che richiedono una valutazione.

La maggior parte dei grandi progetti infrastrutturali si avvale di diversi bandi di gara. Per garantire un trattamento efficace e consentire che il meccanismo rimanga di facile utilizzo, le autorità potrebbero voler sollevare questioni specifiche relative a uno dei bandi, ma non dovrebbero comunicare ogni singola gara d'appalto alla Commissione.

Nell'attuazione dei progetti è pratica comune che i contratti vengano modificati al fine di riflettere le modifiche apportate alle condizioni iniziali. Tali modifiche danno origine a questioni giuridiche complesse, sebbene le direttive sugli appalti forniscano già degli orientamenti e chiariscano le condizioni per tali modifiche. Le autorità nazionali e/o le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori possono inoltre notificare alla Commissione le loro proposte in merito a specifiche modifiche dei contratti.

I piani di appalto possono anche variare nel corso del tempo man mano che il progetto si sviluppa. Le autorità nazionali possono informare la Commissione di qualsiasi modifica sostanziale apportata a una precedente notifica che potrebbe influire sugli esiti di una valutazione, ad esempio nel caso in cui la procedura di appalto pubblico venga modificata da standard a straordinaria.

Costruzione di una linea ferroviaria — notifica alla Commissione

Per la costruzione di una linea ferroviaria le autorità hanno deciso di suddividere il progetto in tre segmenti di circa 50 km ciascuno, che saranno appaltati separatamente, per la costruzione e la manutenzione, nell'ambito degli appalti nei servizi di pubblica utilità.

Le autorità intendono verificare che questo approccio sia in linea con le norme UE in materia di appalti e notificano tale piano alla Commissione. Tale notifica deve comprendere le informazioni sulle procedure di appalto per l'aggiudicazione dei contratti dei tre lotti, la pianificazione delle procedure d'appalto, la tempistica prevista, le procedure per la pubblicità e l'informazione, ecc.

L'ente aggiudicatore può indicare questioni specifiche che richiedono particolare attenzione, come la definizione di un criterio di aggiudicazione nelle specifiche tecniche per il primo segmento.

Se prevede di modificare un contratto, l'ente aggiudicatore potrebbe voler ricevere dai servizi della Commissione una valutazione di conformità di tale piano di modifica alle norme dell'UE. In tal caso, l'ente aggiudicatore potrebbe notificare tale modifica alla Commissione.

3.2.1. Procedura di notifica

Le autorità nazionali e le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori (autorità di notifica) si avvarranno di un modulo standard accompagnato da documenti giustificativi. La struttura del modulo standard è allegata alla presente comunicazione.

Oltre alle informazioni relative al progetto e all'autorità che lo notifica, nel modulo standard andranno inserite informazioni sul piano d'appalto per l'intero progetto, che è necessario per l'analisi. Tali informazioni comprendono:

- l'oggetto del progetto,
- il valore del progetto,
- le organizzazioni coinvolte (autorità aggiudicatrice/i),
- le diverse fasi del progetto,
- l'eventuale previsione di finanziamento del progetto da parte dell'UE,
- l'eventuale presentazione del progetto per l'approvazione a un organismo nazionale competente,
- la pianificazione della procedura di appalto,
- le condizioni che richiedono la modifica del contratto, se la notifica riguarda una modifica del contratto.

Le autorità di notifica potranno inoltre caricare i documenti che ritengono pertinenti per l'analisi. Tuttavia esse sono tenute a fornire solo le informazioni necessarie per la valutazione.

La Commissione e l'autorità di notifica potranno, se necessario, mettersi in contatto per chiarire alcuni aspetti della notifica.

Ai fini della notifica, le autorità di notifica si avvarranno di un apposito sistema elettronico, usato anche come helpdesk (<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/pp-large-projects/>). Il sistema garantirà la sicurezza necessaria per la presentazione e il trattamento dei dati.

3.2.2. *Risposta della Commissione*

In base alle informazioni trasmesse, i servizi della Commissione competenti forniranno, mediante lettera, il loro parere sulla compatibilità del piano di appalto del progetto con la normativa UE in materia di appalti, o sulle specifiche questioni sollevate dalle autorità nazionali. La Commissione fornirà inoltre una valutazione in merito a tutte le questioni specifiche sollevate nella notifica.

Tale valutazione non includerà il parere dei servizi della Commissione in merito alla conformità della misura alle disposizioni del diritto dell'Unione che esulano dagli appalti pubblici. La valutazione dei servizi della Commissione si baserà sempre sulle informazioni fornite e sulle condizioni applicabili nel dato momento.

La Commissione si impegna a fornire la sua risposta entro il termine di 3 mesi dalla data di notifica. Qualora la Commissione richieda informazioni aggiuntive alle autorità nazionali, si applicherà una sospensione dei termini.

La Commissione inviterà inoltre le autorità competenti a fornire i documenti relativi al progetto per il meccanismo di scambio delle informazioni, se del caso e ove disponibili. Tutte le informazioni riservate e sensibili sul piano commerciale saranno trattate in maniera conseguente e cancellate in collaborazione con le autorità pertinenti²⁷.

²⁷ Si veda nota 23 a piè di pagina.

3.3. Meccanismo di scambio delle informazioni

Il meccanismo di scambio delle informazioni è uno strumento di gestione della conoscenza a disposizione delle autorità nazionali e delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori. Lo strumento ha lo scopo di creare classi di riferimento per progetti simili come mezzo di condivisione delle esperienze. Esso servirà inoltre da piattaforma per gli scambi su vari aspetti relativi ai progetti, come il tipo di procedura di appalto, le fasi del progetto, i problemi emersi nell'esecuzione del progetto, ecc.

Nella fase iniziale lo strumento comprenderà due componenti: una banca dati contenente tutte le informazioni pertinenti e una piattaforma in cui le parti interessate potranno scambiarsi opinioni e informazioni. Entrambi i componenti saranno disponibili all'inizio del 2018.

3.3.1. *Struttura della banca dati, fonti e accessibilità*

La banca dati conterrà vari tipi di documenti relativi alla procedura di appalto di grandi progetti infrastrutturali. Tra questi: documenti di gara, documenti sulla struttura organizzativa del progetto, contratti, linee guida su diversi tipi di procedure, informazioni specifiche sui progetti transfrontalieri e sentenze della Corte di giustizia. La banca dati sarà gestita dalla Commissione, che provvederà a caricarvi i documenti in suo possesso o che sono stati presentati dagli Stati membri e/o dai promotori.

Le autorità nazionali e le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori sono incoraggiati a trasmettere alla Commissione le informazioni sui grandi progetti infrastrutturali che sono già stati attuati o che sono in corso di realizzazione. La banca dati svolgerà al meglio la funzione di strumento di informazione per le autorità nazionali se conterrà fin dall'inizio le informazioni sui progetti che sono già stati attuati integralmente.

La banca dati sarà pubblicamente accessibile previa registrazione. Il meccanismo di scambio delle informazioni andrà a vantaggio anche dei promotori privati e delle amministrazioni aggiudicatrici impegnate in progetti il cui valore è inferiore alla soglia applicabile per l'utilizzo dell'helpdesk e del meccanismo di notifica.

Le informazioni fornite dalle autorità nel quadro della procedura di notifica saranno rese disponibili nella banca dati solo previo consenso dell'autorità interessata. Per tutte le altre informazioni, gli Stati membri devono garantire che siano stati rimossi tutti i dati sensibili²⁸.

I documenti possono essere forniti in una qualsiasi delle lingue ufficiali dell'UE. La banca dati comprenderà uno strumento di traduzione automatica e sarà collegata ad altre iniziative simili, come il centro per la conoscenza e l'apprendimento di JASPERS.

3.3.2. *Piattaforma*

Le discussioni "tra pari" rappresentano uno degli strumenti più efficaci per l'apprendimento e lo sviluppo. Pertanto, in aggiunta alla banca dati, la Commissione creerà una piattaforma informatica per facilitare lo scambio diretto di informazioni e di

²⁸ Si veda nota 23 a piè di pagina.

esperienze fra coloro che sono impegnati nello sviluppo di grandi progetti infrastrutturali nell'UE. La banca dati sarà aperta ai professionisti dell'UE previa registrazione e consentirà la creazione di gruppi di discussione per tipo di progetto o in base a specifiche questioni relative all'appalto. Tali gruppi possono essere aperti o chiusi, ovvero accessibili solo ai membri che hanno aperto la discussione.

4. CONCLUSIONI

Il meccanismo ex ante non è una misura unica, ma fa parte di un nuovo partenariato proposto dalla Commissione con le autorità locali, regionali e nazionali e tra queste ultime. Tale meccanismo è direttamente collegato all'obiettivo globale di rendere gli appalti pubblici uno strumento maggiormente strategico. Il successo del meccanismo dipenderà da tale concetto di partenariato e dalla diffusione degli strumenti proposti negli Stati membri. Le autorità nazionali sono invitate a promuovere attivamente il meccanismo e a utilizzare nel modo più adeguato l'assistenza che esso offre.

Le esigenze dei portatori di interesse, espresse nella consultazione pubblica o in altre occasioni, sono state tenute particolarmente in considerazione. Poiché queste ultime possono variare nel tempo, la Commissione continuerà a monitorare e a valutare l'uso del meccanismo ex ante, verificando inoltre che esso fornisca un supporto efficace. La valutazione verrà effettuata dopo che gli strumenti sono stati pienamente operativi per 24 mesi o prima, se ritenuto opportuno e necessario. In base a questi elementi, se necessario gli strumenti saranno adeguati di conseguenza.

Allegato I

Modulo standard

Domande di identificazione

Titolo del progetto: _____ Settore: _____
Amministrazione
aggiudicatrice/ente _____ Stato
aggiudicatore: _____ membro: _____
Autorità che
notifica il progettoⁱ: _____ Recapiti: _____
Costo totale
stimato: _____

La presente notifica riguarda:

- Un nuovo progetto La modifica di un contratto

Descrizione del progetto

Descrivere gli elementi pertinenti del progettoⁱⁱ:

--

Descrivere il piano di appalto del progettoⁱⁱⁱ:

Per i nuovi progetti

Descrivere le diverse fasi in cui si svolgerà l'appalto e la data di inizio/il calendario prevista/o delle procedure di gara:

Specificare per quali aspetti si richiede la valutazione dei servizi della Commissione:

Per le modifiche di un contratto

Descrivere il contratto che necessita di essere modificato e le circostanze che giustificano tale modifica^{iv}:

Informazioni supplementari

È stato ottenuto un parere da un'autorità nazionale competente sugli aspetti relativi all'appalto di questo progetto? Se sì, specificarlo.

No

Sì

La notifica contiene informazioni sensibili? Se sì, specificare quali.

No

Sì

Informazioni supplementari pertinenti

ⁱ Se diversa dall'amministrazione aggiudicatrice/ente aggiudicatore.

ⁱⁱ Si prega di inserire nella descrizione: gli obiettivi del progetto, i principali portatori di interessi, le fonti di finanziamento del progetto, la fase attuale del progetto, le informazioni tecniche di base (in particolare i requisiti funzionali) e, se disponibili, i criteri di valutazione e le clausole sociali.

ⁱⁱⁱ Il piano di appalto definisce in che modo il progetto sarà attuato dal punto di vista degli appalti pubblici. Esso stabilisce ad esempio: i) se il progetto si avvarrà di un contratto di costruzione, di progettazione e costruzione o di progettazione, costruzione e gestione; ii) se il progetto sarà eseguito mediante diverse gare separate e quali procedure di appalto saranno usate e iii) come si svolgerà l'appalto per un progetto transfrontaliero.

^{iv} La descrizione dovrebbe comprendere anche l'impatto che il potenziale cambiamento avrebbe sul valore totale del contratto.