

## DELEGA CODICE APPALTI

*Il processo di riforma del codice degli appalti costituisce una grande opportunità per realizzare un sistema condiviso di regole più snello, funzionale al progetto di modernizzazione, un modo per liberare potenzialità di crescita economica troppo spesso imbrigliate nelle pieghe di una regolamentazione farragginosa, poco chiara, che finisce per generare spreco di risorse pubbliche, corruzione e malaffare.*

*La finalità principale del provvedimento è dare attuazione alle direttive europee all'indomani della presentazione, nel 2011, da parte della Commissione europea del cosiddetto pacchetto direttive appalti pubblici, in materia di appalti pubblici e concessioni, allo scopo di favorire il perfezionamento ed il completamento del mercato unico.*

*Il disegno di legge, presentato dal Governo il 18 novembre 2014, è stato ampiamente modificato durante l'esame parlamentare, prima al Senato e poi alla Camera.*

*Al Senato tutte le forze politiche hanno espresso un plauso al lavoro svolto in Commissione in quanto le modifiche introdotte al testo base sono il frutto del lavoro di tutta la Commissione e hanno riguardato i tempi, i contenuti e le modalità di esercizio della delega. Hanno votato in modo favorevole PD, Lega Nord, FI-PDL, Aut, AP (NCD-UDC), mentre SEL e M5S si sono astenuti.*

*Alla Camera, si è voluto garantire un quadro di coerenza, di semplificazione e di trasparenza al sistema degli appalti, anche sostituendo il previsto regolamento di attuazione con strumenti più flessibili e quindi con una soft law, come avviene nei Paesi anglosassoni.*

*Si è quindi deciso di separare in due fasi ravvicinate il percorso di riforma del sistema mediante due decreti legislativi: il recepimento delle nuove direttive UE avverrà mediante decreto entro il 18 aprile 2016, mentre il riordino complessivo del codice dei contratti avverrà con un secondo decreto, entro il 31 luglio.*

*La priorità di semplificare il sistema e di attuare una drastica riduzione dell'apparato normativo ha portato al superamento dello strumento del regolamento e alla scelta di linee guida di carattere generale adottate di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e l'ANAC che forniranno una base certa ed omogenea di comportamenti alle amministrazioni pubbliche e alle imprese. La flessibilità di questo tipo di regolazione consentirà, invece, di restare al passo con il mercato e le esigenze dei singoli settori. Infine il previsto parere delle Camere fornisce il giusto equilibrio al sistema.*

*Sulla scelta di procedure mediante linee guida (principio di soft law) il presidente dell'Autorità anticorruzione, Raffaele Cantone, ha sostenuto: «Effettivamente la soluzione costituisce una nuova frontiera di forte sperimentazione che io difendo e considero fondamentale perché introduce una soft regulation che consente un maggiore confronto*

con il mercato. Come tutte le sperimentazioni avrà bisogno di essere testata in corso d'opera, ma è la vera svolta contenuta in questa riforma»<sup>1</sup>.

Come affermato dalla relatrice, Raffaella Mariani (Pd), «si tratta di un provvedimento di assoluta rilevanza economica, che riforma in maniera complessiva e sostanziale il settore degli appalti pubblici e delle concessioni cogliendo l'occasione del recepimento delle direttive per procedere a un riordino più ampio e a una razionalizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti. Le direttive, infatti, uniscono ad un'esigenza di semplificazione delle norme un approccio innovativo, che si traduce nella flessibilità di utilizzo delle procedure e in una maggiore considerazione degli obiettivi ambientali e sociali nelle procedure di appalto».

La Camera, prima in Commissione Ambiente e successivamente durante l'esame in Aula ha confermato l'impianto del Senato ed ha rafforzato alcuni degli aspetti innovativi presenti nel provvedimento, tra i quali:

- la semplificazione del sistema del sistema degli appalti
- la trasparenza dell'azione amministrativa e la celerità dei procedimenti
- il divieto di deroghe nel nuovo sistema di appalti
- l'innovazione tecnologica
- il green public procurement
- l'attenzione ai livelli occupazionali e alle micro piccole e medie imprese
- il superamento della legge obiettivo

Per approfondimenti si rimanda ai [lavori parlamentari](#) dell'AC 3194 "Delega al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture" e ai [dossier](#) pubblicati dal Servizio Studi della Camera dei deputati.

---

<sup>1</sup> Sole24ore 3 ottobre 2015, "Appalti, funzionerà la riforma in due tempi e soft regulation ok".

## DIVIETO DI GOLD PLATING

Divieto di introduzione/mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle tre direttive dell'UE<sup>2</sup>. **Questa norma non è stata modificata dalla Camera rispetto al testo pervenuto dal Senato.**

## FLESSIBILITÀ

Si prevede il recepimento degli **strumenti di flessibilità** previsti dalle tre direttive: si tratta di un punto molto importante, in quanto le nuove direttive introducono una flessibilità di utilizzo delle procedure e degli strumenti a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici, anche attraverso il possibile ricorso a strumenti innovativi quali i partenariati per l'innovazione. **L'VIII Commissione Ambiente ha ritenuto di specificare** la previsione di una disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di importo **inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria** e della disciplina per l'esecuzione di lavori, servizi e forniture in economia, volte a criteri di massima semplificazione e **rapidità dei procedimenti**, salvaguardando i principi di trasparenza e imparzialità della gara. Inoltre, viene prevista la puntuale indicazione, in materia di affidamento dei contratti nei settori speciali, delle disposizioni ad essi applicabili, anche al fine di favorire la **trasparenza nel settore** e la piena apertura e contendibilità dei relativi mercati.

## SEMPLIFICAZIONE E RIORDINO NEL SISTEMA DEGLI APPALTI

La delega prevede l'adozione di un «**codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione**». Il nuovo codice, oltre a recare le disposizioni in materia di procedure di affidamento, di gestione e di esecuzione degli appalti pubblici e dei contratti di concessione disciplinate dalle tre direttive, prevede un complessivo riordino della disciplina degli **appalti di lavori servizi e forniture**.

La normativa introdotta dovrà garantire l'ordinata transizione tra la previgente e la nuova disciplina – come sottolineato dalla Commissione Ambiente della Camera – per scongiurare ritardi e disfunzioni del sistema e l'effettivo coordinamento tra le disposizioni in materia di **protezione e tutela ambientale e paesaggistica, di valutazione degli impatti ambientali e di tutela e valorizzazione dei beni culturali (Codice Ambiente e Codice dei Beni Culturali) e le disposizioni in materia di trasparenza e anticorruzione**.

È stato introdotto un riferimento molto importante tra i principi di delega che riguarda l'**accessibilità delle persone disabili nella scelta delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione**, le specifiche tecniche, i criteri di aggiudicazione e le condizioni di esecuzione di un appalto.

Il testo approvato dal Senato ha previsto oltre alla ricezione delle direttive europee, **la ricognizione e il riordino del quadro normativo vigente** nelle materie degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, al fine di conseguire una **drastica riduzione e razionalizzazione** del complesso delle disposizioni legislative, regolamentari e

---

<sup>2</sup> La Commissione europea definisce il recepimento gold plating come «quella tecnica ...che va al di là di quanto richiesto dalla normativa europea pur mantenendosi entro la legalità. Gli Stati membri hanno ampia discrezionalità in sede di attuazione delle direttive comunitarie. Essi possono aumentare gli obblighi di comunicazione, aggiungere i requisiti procedurali, o applicare regimi sanzionatori più rigorosi. Se non è illegale, il gold plating è di solito presentata come una cattiva pratica, perché impone costi che avrebbero potuto essere evitati», Commissione Europea, *Smart regulation in the European Union*, COM(2010) 543 final, Bruxelles, 8 ottobre 2010.

amministrative vigenti e un maggiore livello di certezza del diritto e di **semplificazione dei procedimenti**, tenendo in debita considerazione gli aspetti peculiari dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture e dei diversi settori merceologici e di attività e **salvaguardando** una specifica normativa generale di settore per quanto riguarda i **servizi sostitutivi di mensa**.

Sempre dal lavoro in sede referente della Commissione Ambiente della Camera sono arrivate altre disposizioni sulla efficienza e sulla semplificazione inerenti:

- le procedure di acquisizione di servizi, forniture e lavori da applicare in occasione di **emergenze di protezione civile**, che coniughino la necessaria tempestività d'azione con adeguati meccanismi di controllo e pubblicità successiva, con conseguente espresso **divieto di affidamento di contratti attraverso procedure derogatorie** rispetto a quelle ordinarie, ad eccezione di singole fattispecie connesse a particolari esigenze relative alle situazioni emergenziali;
- la previsione di una disciplina applicabile ai contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria (**sottosoglia**);
- la disciplina dei **contratti nei settori speciali**;
- la specifica disciplina annunciata per i **contratti segreti** o che esigono particolari misure di sicurezza, sottoponendo tali affidamenti al **controllo preventivo e successivo della Corte dei conti**, con la precisazione che l'affidamento del controllo preventivo sarà delegato ad un apposito ufficio della Corte organizzato in modo da assicurare la tutela delle esigenze di riservatezza, individuando le circostanze che ne giustificano il ricorso e, ove possibile, le modalità realizzative, assicurando nelle procedure di affidamento la partecipazione di un numero minimo di operatori economici, nonché l'adeguata motivazione nel caso in cui non sia possibile esperire la procedura con un numero minimo di partecipanti ovvero i casi in cui la negoziazione con più di un operatore economico sia incompatibile con le esigenze di segretezza e sicurezza;
- la individuazione dei contratti esclusi, in coerenza con quanto previsto dalle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE;
- la **semplificazione, armonizzazione e progressiva digitalizzazione delle procedure per l'affidamento degli appalti e delle concessioni** anche al fine di facilitare **l'accesso delle micro, piccole e medie imprese** nonché all'innovazione tecnologica e digitale e alla interconnessione della Pubblica Amministrazione;
- il **riassetto, la revisione e la semplificazione dei sistemi di garanzia** (Garanzia Globale - Performance Bond) per l'aggiudicazione e l'esecuzione degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, al fine di renderli proporzionati ed adeguati alla natura delle prestazioni oggetto del contratto ed al grado di rischio ad esso connesso nonché al fine di salvaguardare l'interesse pubblico alla conclusione dei lavori nei costi, nei tempi e nei modi programmati anche in caso di fatti imprevisti ed imprevedibili e non imputabili alla stazione appaltante, e assicurando comunque l'entrata in vigore della nuova disciplina contestualmente a strumenti attuativi preventivamente concordati con gli istituti bancari e assicurativi che devono assumersi i rischi d'impresa.

## RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA

In sede referente si è ulteriormente specificata la necessità di una **riorganizzazione delle fasi di programmazione e controllo**, nonché, come già stabilito al Senato, l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, per l'applicazione di criteri di **qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti**, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi.

Revisione ed efficientamento delle procedure di appalto, degli accordi quadro, delle convenzioni e delle procedure utilizzabili dalla società CONSIP spa, dai soggetti aggregatori e dalle centrali di committenza finalizzati a migliorare la qualità degli approvvigionamenti e a ridurre costi e tempi di espletamento delle gare.

La **razionalizzazione delle procedure di spesa** viene sottolineata dall'applicazione di criteri per il **contenimento dei tempi e la piena verificabilità dei flussi finanziari** anche grazie alla previsione dell'obbligo, come previsto dalla **Commissione**, di **pubblicare sul proprio sito web il resoconto finanziario** al termine dell'esecuzione del contratto. Viene fatto salvo l'obbligo, per i comuni non capoluogo di provincia, di ricorrere a **forme di aggregazione o centralizzazione delle committenze**, a livello di unione di comuni ove esistenti, o ricorrendo ad altro soggetto aggregatore secondo la normativa vigente,.

Indicata anche la **revisione e semplificazione dei sistemi di garanzia per l'aggiudicazione e l'esecuzione** degli appalti.

## TRASPARENZA

La trasparenza è stata richiamata in molti principi della delega. Le stazioni appaltanti nel rispetto dei principi di trasparenza dovranno selezionare gli operatori economici che intendono partecipare alle procedure di gara potendo dimostrare di possedere i **requisiti di capacità economico-finanziaria, tecnica, ivi compresa quella organizzativa, e professionale**. L'interesse pubblico dovrà sempre essere tenuto presente e si dovrà prevedere la presenza del più ampio numero di potenziali partecipanti e favorire l'**accesso alle micro, piccole e medie imprese**.

Si procederà ad una armonizzazione delle norme in materia di **trasparenza, pubblicità, durata e di tracciabilità delle procedura e di gara e delle fasi prodromiche e successive**.

La tracciabilità è un elemento molto importante che consente di seguire l'appalto dal momento della sua indizione fino al termine dei lavori attraverso:

- l'individuazione in via eccezionale dei casi di procedura negoziata;
- l'unificazione delle banche dati presso l'ANAC e la previsione di poteri di vigilanza e controllo sull'applicazione delle norme;
- il ricorso ai conti dedicati per le imprese aggiudicatarie;
- la trasparenza degli atti ed il rispetto della regolarità contributiva, fiscale e patrimoniale dell'impresa appaltatrice.

Dal lavoro in Commissione è arrivata la **revisione della disciplina in materia di pubblicità degli avvisi e dei bandi di gara**, in modo da fare ricorso a strumenti di pubblicità di tipo informatico, nonché la definizione di indirizzi generali da parte del

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con l'ANAC, al fine di garantire adeguati livelli di trasparenza e di conoscibilità, prevedendo in ogni caso, la **pubblicazione su un'unica piattaforma digitale presso l'ANAC di tutti i bandi di gara.**

Grazie al lavoro della Commissione e dell'Aula è previsto:

- **un sistema di penalità e premialità per la denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive**, prevedendo altresì uno specifico regime sanzionatorio nei casi di omessa o tardiva denuncia e individuando inoltre le norme del codice la cui violazione determina la comminazione di sanzioni amministrative da parte dell'ANAC;
- **piena accessibilità, visibilità e trasparenza**, anche in via telematica, **agli atti progettuali**, al fine di consentire un'adeguata ponderazione dell'offerta da parte dei concorrenti.

## **PUBBLICITÀ**

Prevista la garanzia di adeguati livelli di pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli appalti pubblici e i contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, cosiddetti affidamenti *in house*, per i quali è stato introdotto **l'obbligo di pubblicazione di tutti gli atti connessi all'affidamento**, assicurando, anche nelle forme di aggiudicazione diretta, la valutazione sulla congruità economica delle offerte, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione.

## **ANTICORRUZIONE**

Molte le disposizioni del provvedimento che riguardano direttamente o indirettamente **l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con più ampie funzioni regolatorie e di indirizzo.**

Sono attribuite all'ANAC, oltre che la promozione dell'efficienza, il sostegno allo sviluppo delle migliori pratiche, la facilitazione allo scambio di informazioni tra stazioni appaltanti e di vigilanza nel settore degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, insieme con funzioni comprendenti anche poteri di controllo, raccomandazione, intervento cautelare, di deterrenza e sanzionatorio, nonché di adozione di atti di indirizzo (linee guida, bandi-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile), anche dotati di efficacia vincolante e fatta salva l'impugnabilità di tutte le decisioni e gli atti assunti dall'ANAC innanzi ai competenti organi di giustizia amministrativa.

Prevista la costituzione presso l'ANAC di un **Albo nazionale dei commissari di gare**: l'iscrizione richiederà specifici requisiti di moralità, competenza e professionalità, l'assegnazione dei componenti nelle commissioni giudicatrici mediante sorteggio estratti da liste in numero doppio indicate dalle stazioni appaltanti e secondo un principio di rotazione degli incarichi.

Apposita disciplina dell'ANAC regolerà il **rating reputazionale** concernente la revisione del sistema di certificazione e la qualificazione tramite le **Società Organismi di Attestazione (SOA)**<sup>3</sup>, che verrà effettuata introducendo alla base degli elementi di

---

<sup>3</sup> L'Attestazione SOA è la certificazione obbligatoria per la partecipazione a gare d'appalto per l'esecuzione di appalti pubblici di lavori, ovvero un documento necessario e sufficiente a comprovare, in sede di gara, la capacità dell'impresa di eseguire, direttamente o in subappalto, opere pubbliche di lavori con importo a base

valutazione misure di **premierità**, connesse a criteri reputazionali basati su parametri oggettivi e misurabili e **su accertamenti definitivi concernenti il rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione** dei contratti e la gestione dei contenziosi, nonché assicurando gli opportuni raccordi con la normativa vigente in materia di *rating* di legalità, in ogni caso prevedendo la decadenza delle attestazioni in caso di procedure di fallimento o la sospensione in caso di concordato «con riserva» o «con continuità aziendale».

Attraverso il lavoro d'Aula è stata introdotta la disciplina del procedimento per la decadenza in caso di fallimento e di sospensione delle attestazioni in caso di concordato che Anac assieme al giudice delegato potrà utilizzare al fine di esperire ogni possibile tentativo per evitare il fallimento definitivo.

L'autorità dovrà curare e garantire **adeguati livelli di pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli affidamenti in house** per i quali è stato introdotto l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi agli affidamenti stessi.

Ad Anac è stata attribuita la funzione di verifica del rispetto delle previsioni indicate che riguardano affidamenti *in house* di lavori e servizi da parte dei concessionari autostradali.

È stata altresì ripristinata pienamente la competenza di ANAC per il commissariamento delle imprese aggiudicatrici di contratti pubblici indiziate di comportamenti illeciti in funzione della prosecuzione dei lavori e quindi del completamento delle opere (procedimento applicato con successo per il lavori di Expo 2015)

Si è attribuita ad ANAC la responsabilità della stesura della proposta di **Linee guida** di carattere generale sostitutive del Regolamento al codice e approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che devono essere trasmesse, prima dell'adozione, alle competenti Commissioni parlamentari per il parere.

## **INNOVAZIONE TECNOLOGICA E ITALIA DIGITALE**

Una riforma strategica si basa anche sull'innovazione tecnologica e la digitalizzazione delle procedure. Alla pubblicazione informatica di ogni atto della PA si è affiancato il riconoscimento di **strumenti e metodi di modellazione elettronica ed informativa per l'edilizia** e le infrastrutture.

È stato inserito il riferimento alla previsione nelle gare pubbliche per l'acquisto di beni di specifiche tecniche relative alle gare da espletarsi, soprattutto in relazione a beni e strumenti informatici e componenti tecnologici.

Nella direzione della implementazione di una maggiore innovazione tecnologica, **la Commissione** ha previsto la **revisione e l'efficientamento delle procedure di appalto** al fine di garantire **l'effettiva partecipazione delle micro, piccole e medie imprese**.

## **AGGIUDICAZIONE GARE CON OFFERTA PIÙ VANTAGGIOSA – GREEN PUBLIC PROCUREMENT – DIVIETO DI AGGIUDICAZIONE CON CRITERIO DEL MASSIMO RIBASSO**

L'**offerta economicamente più vantaggiosa** per l'aggiudicazione degli appalti pubblici e dei contratti di concessione è – nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento – il criterio scelto dal legislatore. Seguendo un

---

d'asta superiore a € 150.000,00; essa attesta e garantisce il possesso da parte dell'impresa del settore delle costruzioni di tutti i requisiti previsti dalla attuale normativa in ambito di Contratti Pubblici di lavori.

approccio costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita dei materiali e promuovendo la facoltà ovvero, laddove ritenuto necessario, prevedendo l'obbligo di includere il «**miglior rapporto qualità/prezzo**» valutato con criteri oggettivi sulla base degli aspetti qualitativi ambientali e/o sociali connessi all'oggetto dell'appalto pubblico o del contratto di concessione.

Il lavoro in Aula ha ulteriormente dato indicazione circa le **modalità di individuazione e valutazione delle offerte anomale**, che rendano non predeterminabili i parametri di riferimento per il calcolo dell'offerta anomala, con particolare riguardo ad appalti di valore inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria.

Molto significativa è stata l'introduzione, prima al Senato e poi rafforzata dal lavoro della Commissione alla Camera, del **divieto di aggiudicazione dei contratti pubblici relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica nonché a quelli di servizi ad alta intensità di manodopera**, definiti come quelli nei quali il costo della manodopera è pari ad almeno al 50 % dell'importo totale del contratto, al solo criterio di aggiudicazione del prezzo o del costo inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta.

È stato anche escluso il ricorso all'affidamento dei **servizi di ingegneria e architettura e di tutti i servizi di natura tecnica**, con il solo criterio di aggiudicazione del prezzo e del costo inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso.

## **STAZIONI APPALTANTI**

Introdotta dalla **Commissione** un rafforzamento **delle funzioni di organizzazione, di gestione** e controllo della stazione appaltante sull'esecuzione delle prestazioni, attraverso verifiche effettive e non meramente documentali, con particolare riguardo ai **poteri di verifica e intervento** del responsabile del procedimento, del direttore dei lavori nei contratti di lavori e del direttore dell'esecuzione del contratto nei contratti di servizi e forniture, nonché per le verifiche e i **controlli relativi** all'effettiva ottemperanza a tutte le misure mitigative e compensative, alle prescrizioni **in materia ambientale, paesaggistica, storico-architettonica, archeologica e di tutela della salute umana**, impartite dagli enti e dagli organismi competenti, prevedendo un adeguato sistema sanzionatorio nei casi di controlli lacunosi ovvero di omessa vigilanza.

In sede referente si è stabilita anche – al fine di incentivare l'efficienza e l'efficacia nel perseguimento della realizzazione e dell'esecuzione a regola d'arte, nei tempi previsti dal progetto e senza alcun ricorso a varianti in corso d'opera – la destinazione di una somma non superiore al **2 per cento** dell'importo posto a base di gara per **le attività tecniche svolte dai dipendenti pubblici** relativamente alla programmazione della spesa per investimenti, alla predisposizione e controllo delle procedure di bando e di esecuzione dei contratti pubblici, di direzioni dei lavori e ai collaudi, con particolare riferimento al profilo dei tempi e dei costi, escludendo l'applicazione degli incentivi alla progettazione.



## ONERI DOCUMENTALI

Prevista una **riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti** alle gare e una **semplificazione delle procedure** di verifica da parte delle **stazioni appaltanti** attraverso l'accesso ad una unica banca dati centralizzata gestita dal Ministero per le infrastrutture (MIT).

L'utilizzo del **documento di gara unico europeo (DGUE)**<sup>4</sup> consentirà di ridurre gli oneri documentali per autocertificare il possesso dei requisiti da parte delle imprese.

Indicata nella delega la **revisione e semplificazione del sistema dell'AVCpass**<sup>5</sup> che deve essere di sostegno al sistema Stazioni appaltanti-imprese (oggi non sempre funziona, e la revisione di questo strumento è un passaggio fondamentale per allineare il nostro Paese alle indicazioni delle direttive europee).

## SUPERAMENTO LEGGE OBIETTIVO

Il lavoro in **Commissione** ha specificatamente introdotto il **superamento delle disposizioni di cui alla "legge obiettivo"**<sup>6</sup>, prevedendo l'aggiornamento e la revisione del Piano generale dei Trasporti e della logistica approvato nel 2001<sup>7</sup>, la riprogrammazione dell'allocazione delle risorse alle opere in base ai criteri individuati nel Documento pluriennale di pianificazione (DPP)<sup>8</sup>, nonché l'applicazione delle procedure di valutazione ambientale strategica (VAS) e di valutazione di impatto ambientale (VIA);

In Aula è stata aggiunta la **previsione** che nel **Documento di Economia e Finanza** sia contenuta una **dettagliata relazione** sullo stato di avanzamento delle opere programmate.

## PUBBLICITÀ NEI CONTRATTI SOTTO SOGLIA

Garanzia di adeguati livelli di **pubblicità e trasparenza** delle procedure anche per gli appalti pubblici e i contratti di concessione **sotto la soglia di rilevanza comunitaria**, assicurando, anche nelle forme semplificate di aggiudicazione, la valutazione comparativa tra più offerte prevedendo che debbano essere invitati a presentare offerta almeno cinque operatori economici, ove esistenti.

---

<sup>4</sup> Uno dei grandi obiettivi della direttiva 2014/24/UE è alleviare gli oneri amministrativi che pesano sulle amministrazioni aggiudicatrici e sugli operatori economici, non da ultimo le piccole e medie imprese. Il documento di gara unico europeo (DGUE) costituisce uno degli elementi fondamentali a tal fine. Il DGUE consiste in una dichiarazione formale da parte dell'operatore economico, in cui si attesta che il pertinente motivo di esclusione non si applica e/o che il pertinente criterio di selezione è soddisfatto, e fornisce le informazioni rilevanti come richiesto dall'amministrazione aggiudicatrice. Il DGUE indica inoltre l'autorità pubblica o il terzo responsabile per determinare il documento complementare e include una dichiarazione formale secondo cui l'operatore economico sarà in grado, su richiesta e senza indugio, di fornire tali documenti complementari (Articolo 57 del Documento di gara unico europeo).

<sup>5</sup> Un sistema per la comprova *online* dei requisiti di partecipazione richiesti agli Operatori Economici.

<sup>6</sup> Legge 21 dicembre 2001, n. 443.

<sup>7</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 2001.

<sup>8</sup> Previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228.

## NÉ DEROGHE NÉ VARIANTI IN CORSO D'OPERA

La Commissione ha annunciato una **limitazione** al ricorso all'**appalto integrato** prevedendo una disciplina che limiti il ricorso alle **opere ad alto contenuto innovativo o tecnologico**. Prevista la **progettazione esecutiva come base per la gara d'appalto**, che precedentemente era affidata attraverso progetti preliminari o definitivi. La **qualità del progetto** diventa ora centrale nella scrittura della nuova normativa.

**Previsione della introduzione di misure volte a contenere il ricorso alle varianti in corso d'opera** che dovrà essere sempre adeguatamente motivato e giustificato unicamente da condizioni impreviste ed imprevedibili e con particolare riguardo alle infrastrutture strategiche della legge obiettivo.

In Commissione è stata introdotta l'applicazione di uno **specifico regime sanzionatorio in capo alle stazioni appaltanti per la mancata o tardiva comunicazione all'ANAC** delle variazioni in corso d'opera per gli appalti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria.

## DIREZIONE LAVORI

Superamento del meccanismo che affida al **general contractor** la individuazione del direttore dei lavori e istituzione presso il Ministero delle infrastrutture **dell'Albo nazionale obbligatorio** dei soggetti che possono ricoprire i ruoli di responsabile dei lavori, di direttore dei lavori e di collaudatore per gli appalti aggiudicati con **general contractor**. La loro nomina nelle procedure di appalto avverrà mediante pubblico sorteggio, con un'ampia rotazione. Non sarà più possibile avere un direttore dei lavori impegnato su cinque cantieri diversi, nominato dalla stessa stazione appaltante.

**La Commissione** ha statuito il **divieto**, negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale, dell'**attribuzione dei compiti di responsabile o direttore dei lavori allo stesso contraente generale** o soggetto collegato, e ha previsto altresì che i soggetti che realizzano insediamenti produttivi strategici privati o infrastrutture strategiche private di preminente interesse nazionale debbano adottare forme di contabilità esecutiva e di collaudo analoghe a quelle previste per gli appalti pubblici di lavori.

È stata introdotta una **revisione della disciplina di affidamento degli incarichi di collaudo** a dipendenti appartenenti ai ruoli della pubblica amministrazione e in trattamento di quiescenza con limitazioni dei costi e della destinazione regionale degli affidamenti.

## PROCEDURE ARBITRALI

Il ricorso alle **procedure arbitrali** è stato consentito, al fine di garantirne la massima trasparenza nonché il contenimento dei costi, **esclusivamente per le procedure arbitrali amministrative**.

## GIUDIZI INNANZI AL GIUDICE AMMINISTRATIVO

È stato previsto il ricorso a procedure acceleratorie per la definizione dei giudizi che riguardano la fase di ammissione/ esclusione alle procedure di gara, così da evitare il

rischio dell'azzeramento di procedure già compiutamente espletate e contribuire alla velocizzazione della gestione delle procedure medesime.

## CONCESSIONI

Nell'ambito del riordino della disciplina in materia dei **contratti di concessione**, la Commissione Ambiente ha stabilito l'armonizzazione e la semplificazione delle disposizioni vigenti, nonché la previsione di criteri per le **concessioni nel settore idrico nel rispetto dell'esito del referendum abrogativo del 12-13 giugno 2011**, introducendo altresì **criteri volti a vincolare la concessione alla piena attuazione del piano finanziario e al rispetto dei tempi previsti dallo stesso per la realizzazione degli investimenti in opere pubbliche**, e a disciplinare le procedure di fine concessione e le modalità di indennizzo in caso di subentro e la previsione dei criteri volti a promuovere le concessioni relative agli **approvvigionamenti industriali in autoconsumo elettrico da fonti rinnovabili nel rispetto del diritto dell'Unione europea**.

Obbligo per tutti i titolari di concessioni di lavori e di servizi di affidare con procedura di evidenza pubblica una quota pari **all'80% dei contratti superiori a 150.000 euro**. **La restante parte potrà essere realizzata da società *in house* direttamente o tramite operatori individuati mediante procedure di evidenza pubblica, anche semplificate, nonché attraverso modalità di verifica del rispetto di questa norma affidate anche all'ANAC**. L'Aula ha stabilito per le concessioni in essere un periodo transitorio di **24 mesi**.

Sono escluse da tale obbligo le concessioni in essere o di nuova aggiudicazione affidate con la formula della finanza di progetto e le concessioni in essere affidate con procedure di gara ad evidenza pubblica.

Previsione per i concessionari autostradali di criteri volti a vincolare la concessione alla piena attuazione del piano finanziario e il rispetto dei tempi per la realizzazione degli investimenti. **Disciplina transitoria per l'affidamento delle concessioni autostradali scadute** o prossime alla scadenza al fine di assicurare il massimo rispetto dell'evidenza pubblica.

## SUBAPPALTO

Introduzione nei contratti di lavori, servizi e forniture di una disciplina specifica per il **subappalto**, prevedendo in particolare: l'obbligo per il concorrente di indicare in sede di offerta le parti del contratto che intende subappaltare; l'espressa individuazione dei casi specifici in cui vige l'obbligo di indicare, in sede di offerta, **una terna di nominativi di subappaltatori per ogni tipologia di attività prevista in progetto**; l'obbligo di dimostrare l'assenza in capo ai subappaltatori indicati di motivi di esclusione e di sostituire i subappaltatori relativamente ai quali apposita verifica abbia dimostrato la sussistenza di motivi di esclusione; l'obbligo per la stazione appaltante di procedere al pagamento diretto dei subappaltatori in caso di inadempimento da parte dell'appaltatore o anche su richiesta del subappaltatore, e se la natura del contratto lo consente, per i servizi, le forniture o i lavori forniti.

In Aula è stata aggiunta, **ove il sub appaltatore sia una microimpresa o una piccola impresa l'espressa individuazione delle fattispecie in cui la stazione appaltante procede al pagamento diretto senza necessità della richiesta**.

## CLAUSOLA SOCIALE

Valorizzazione delle **esigenze sociali e di sostenibilità ambientale** nella valutazione delle offerte e premialità per le imprese che utilizzano manodopera locale, **ovvero in via prioritaria gli addetti già impiegati nel medesimo appalto**, in ottemperanza ai principi di economicità dell'appalto. Il principio della **promozione della continuità dei livelli occupazionali in essere** con una **"clausola sociale"** volta a promuovere la stabilità occupazionale è stato introdotto alla Camera.

In Aula è stata inserita la **clausola sociale per la stabilità del personale impiegato e per la salvaguardia delle professionalità con riferimento al tema concessioni autostradali**.

## COMUNITÀ LOCALI E DIBATTITO PUBBLICO

**Introduzione di forme di dibattito pubblico delle comunità locali** dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, la città o sull'assetto del territorio, nonché previsione di una procedura di valutazione delle osservazioni elaborate dalla consultazione pubblica nella predisposizione del progetto stabilendo la pubblicazione *online* dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica.

## ESERCIZIO DELLA DELEGA

Nell'esercizio delle deleghe e in via preliminare alla redazione degli schemi di decreto legislativo, la Presidenza del Consiglio dei ministri coordina, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentita l'ANAC, lo svolgimento delle **consultazioni delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa**.

I decreti legislativi **di recepimento delle direttive e di riordino complessivo** sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro delle infrastrutture di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sentiti i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, della giustizia e dell'economia e delle finanze e della difesa previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, della Conferenza unificata e delle **Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica** competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro 30 giorni dalla trasmissione .

Sulla base del decreto di riordino sono emanate dal Ministro delle infrastrutture con decreto ministeriale **linee guida di carattere generale su proposta di ANAC**. Il DM è trasmesso prima dell'adozione al parere delle Commissioni parlamentari.

A decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di riordino **sono abrogate le disposizioni in materia di garanzia globale**, previste dal codice di cui al [decreto legislativo n. 163 del 2006](#), e successive modificazioni. **Dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino alla data di entrata in vigore del decreto di riordino è sospesa l'applicazione delle disposizioni in materia di garanzia globale** prevedendo per gli appalti in oggetto non si applichino le disposizioni di cui all'articolo 113 comma 3 del decreto legislativo 163 del 2006.

## CALL CENTER

L'Aula ha infine introdotto una misura che si applica alla delicatissima situazione dei lavoratori di call center **prevedendo in caso di successione di imprese nel contratto di appalto con il medesimo committente e per la medesima attività di call center, che il rapporto di lavoro continui con l'appaltatore subentrante, secondo le modalità e le condizioni previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro applicati e vigenti alla data del trasferimento stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale.** In assenza di specifica disciplina nazionale collettiva il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con proprio decreto adottato sentite le organizzazioni datoriali e sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale definisce criteri generali.

*Tre sono le direttive che la delega attua: 2014/23/UE, **sull'aggiudicazione dei contratti di concessione**, 2014/24/UE, sugli **appalti pubblici**, e 2014/25/UE, sulle **procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali**.*

*Le tre direttive si applicano solo ai contratti con importo pari o superiore a determinate soglie, riscrivono per la quarta volta la normativa europea sui contratti pubblici e sostituiscono la direttiva 2004/18/CE e la direttiva 2004/17/CE, che vengono conseguentemente abrogate. Rispetto a tali direttive, maggiormente focalizzate sugli aspetti economici delle offerte al fine di garantire la tutela della concorrenza e la parità di trattamento degli operatori, **le direttive di "quarta generazione" sono basate su un approccio nuovo in quanto connettono il settore degli appalti alla Strategia Europa 2020 e li rendono funzionali a sviluppare un'economia della conoscenza e dell'innovazione.** L'integrazione di nuovi obiettivi nella disciplina degli appalti si ripercuote, da un lato, sulla portata della regolazione e, dall'altro, sul ruolo degli operatori economici e soprattutto delle pubbliche amministrazioni nell'affidamento delle commesse. La revisione della disciplina europea, si è resa, altresì, necessaria per chiarire alcuni aspetti alla luce, tra l'altro, dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia: ciò ha riguardato, ad esempio, l'ambito di applicazione della disciplina (definizione di organismo di diritto pubblico, appalti misti, disciplina dell'in house). Le direttive sono state approvate dopo una fase di consultazione e una lunga discussione in seno alle istituzioni europee, che è durata più di due anni e che ha visto anche contrapporsi posizioni diverse in ordine ad alcune questioni sulle quali sono stati raggiunti compromessi in sede di negoziato.*

Fonte: Servizio Studi Camera dei deputati, dossier n. 319 - 2 luglio 2015.

*Post scriptum*

PRIMA LETTURA SENATO

AS 1678

[iter](#)

PRIMA LETTURA CAMERA

AC 3194

[Iter](#)

SECONDA LETTURA SENATO

AS 1678 - B

[iter](#)

[Legge n. 11 del 28 gennaio 2016](#)

Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

*pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 23 del 29 gennaio 2016*