

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»¹.

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 Commissione Ambiente della Camera ha, quindi, confermato l'impianto del Senato, ampiamente condiviso dalle forze politiche 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.

DIVIETO DI GOLD PLATING

Divieto di introduzione/mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle tre direttive dell'UE². **Questa norma non è stata modificata dalla Camera rispetto al testo pervenuto dal Senato** (comma 1 lett. a).

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

² 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

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 (comma 1 lett. f). **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 (comma 1 lett. g). 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 (comma 1 lett. h);

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, dovrà contenere una disciplina adeguata anche **per gli appalti di servizi e forniture**. La nuova normativa dovrà inoltre garantire l'effettivo coordinamento e l'ordinata transizione tra la previgente e la nuova disciplina – come sottolineato dalla **Commissione Ambiente della Camera** – anche in riferimento, tra l'altro, alle disposizioni in materia di **protezione e tutela ambientale e paesaggistica, di valutazione degli impatti ambientali e di tutela e valorizzazione dei beni culturali**. Questo al fine di evitare incertezze interpretative ed applicative, nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (comma 1 lett. b).

Sempre la **Commissione** ha tenuto ad introdurre il principio che assicurare, in linea con quanto previsto dallo standard europeo, 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 (comma d).

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 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 il settore dei **servizi sostitutivi di mensa** (comma 1 lett. c).

Sempre in Commissione Ambiente previste altre disposizioni sulla semplificazione inerenti:

potuto essere evitati», Commissione Europea, *Smart regulation in the European Union*, COM(2010) 543 final, Bruxelles, 8 ottobre 2010.

- 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 (comma 1 lett. e ed l);
- la specifica disciplina annunciata per i contratti segretati o che esigono particolari misure di sicurezza, sottoponendo tali affidamenti al **controllo preventivo e successivo della Corte dei conti**, 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 (comma 1 lett. m);
- la individuazione dei contratti esclusi dall'ambito di applicazione del decreto legislativo di cui all'alinea del presente comma, in coerenza con quanto previsto dalle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE (comma 1 lett. n);
- la **armonizzazione e digitalizzazione delle procedure per l'affidamento degli appalti e delle concessioni** con richiamo particolare alle infrastrutture strategiche di interesse nazionale, nonché all'innovazione tecnologica e digitale e alla interconnessione della Pubblica Amministrazione (comma 1 lett. f);
- il **riassetto, la revisione e la semplificazione dei sistemi di garanzia** 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 (comma 1 lett. pp).

RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA

La **razionalizzazione delle procedure di spesa** viene sottolineata dall'applicazione di criteri di **qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti**, attraverso il **contenimento dei tempi e piena verificabilità dei flussi finanziari** anche attraverso la 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**, da prevedere per gli affidamenti di importo superiore alle soglie di rilevanza comunitaria nonché per gli affidamenti di importo superiore a 100.000 euro e inferiore alle medesime soglie di rilevanza comunitaria, definendo a tal fine ambiti ottimali, a livello di unione di comuni, e garantendo la tutela dei diritti delle minoranze linguistiche come prevista dalla Costituzione e dalle disposizioni vigenti (comma 1 lett. dd).

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, di qualificazione delle medesime

stazioni, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi (comma 1 lett. bb).

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

TRASPARENZA

Gli operatori economici per partecipare alle procedure di gara devono possedere dei **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 – da scegliersi dalle stazioni appaltanti nel rispetto dei principi di trasparenza e rotazione (comma 1 lett. r) – e favorire l'**accesso alle micro, piccole e medie imprese** (comma 1 lett. i - r -zz).

Si procederà ad una armonizzazione delle norme in materia di **trasparenza, pubblicità, durata (introdotto dall'esame della Commissione) e di tracciabilità degli atti di procedura e di gara** (comma 1 lett.q). 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 aggiudicatrici;
- la trasparenza degli atti ed il rispetto della regolarità contributiva, fiscale e patrimoniale dell'impresa appaltatrice.

La Commissione ha inoltre previsto:

- un sistema di penalità e premialità per la denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive, prevedendo altresì, attraverso un emendamento in **Commissione**, 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 **la Commissione** ha 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 (comma 1 lett. ccc).

ANTICORRUZIONE

Molte le disposizioni che riguardano direttamente o indirettamente l'**Autorità nazionale per la anticorruzione (ANAC)** con più ampie funzioni regolatorie e di indirizzo. Su questi aspetti non è intervenuto il lavoro della Commissione Ambiente della Camera e il testo arrivato in Aula è quello approvato dal Senato (comma 1 lett. t e u).

Sono attribuite all'ANAC 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 (comma 1 lett. hh).

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)**³, che verrà effettuata introducendo alla base degli elementi di valutazione misure di **premialità**, 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» (comma 1 lett. tt).

L'autorità curerà come forma di **garanzia di pubblicità e trasparenza per gli affidamenti in house** un elenco di enti aggiudicatari degli stessi, ovvero di coloro che esercitano funzioni di controllo o di collegamento rispetto ad altri enti (comma 1 lett. ccc).

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 abbiamo affiancato il riconoscimento di **strumenti di modellazione elettronica ed informativa per l'edilizia** e le infrastrutture (comma 1 lett. oo).

In questa direzione di innovazione tecnologica, **la Commissione** ha migliorato il provvedimento prevedendo anche la **revisione e l'efficientamento delle procedure di appalto** degli accordi quadro, delle convenzioni ed in genere delle procedure utilizzabili

³ 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 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.

dalla **Concessionaria Servizi Informatici Pubblici (CONSIP)**⁴, dai soggetti aggregatori e dalle centrali di committenza, finalizzata a migliorare la qualità degli approvvigionamenti e a ridurre i tempi di espletamento delle gare promuovendo anche un sistema di reti di committenza volto a determinare un più ampio ricorso alle gare ed agli affidamenti di tipo telematico, al fine di garantire **l'effettiva partecipazione delle micro, piccole e medie imprese** (comma 1 lett. cc).

AGGIUDICAZIONE GARE CON OFFERTA PIÙ VANTAGGIOSA – GREEN PUBLIC PROCUREMENT

L'**offerta economicamente più vantaggiosa** è, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento per l'aggiudicazione degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, il criterio scelto dal legislatore. Questa va misurata sul «**miglior rapporto qualità/prezzo**» determinato sulla base di criteri oggettivi, seguendo un approccio costo/efficacia.

Il lavoro della **Commissione** (comma 1 lett. p e ff) ha permesso di inserire tra i criteri prioritari anche il **costo del ciclo di vita** dei materiali e gli **impatti sull'ambiente e sulla salute umana**, individuando i **criteri qualitativi, ambientali e sociali connessi all'oggetto dell'appalto pubblico** o del contratto di concessione. In sostanza, le stazioni appaltanti non potranno ricorrere al solo criterio di aggiudicazione del prezzo o del costo inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta, escludendo così delle offerte "anomale". I criteri così determinati dovranno essere adottati nell'aggiudicazione dei contratti pubblici relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica (comma 1 lett. gg).

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** (comma 1 lett. ll).

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**

⁴ CONSIP S.p.A. (Concessionaria Servizi Informatici Pubblici) è un organismo a struttura societaria interamente posseduto dal Ministero dell'Economia, con il compito di svolgere attività di consulenza, assistenza e supporto nell'ambito degli acquisti di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche.

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 lavori e di collaudi, con particolare riferimento al profilo dei tempi e dei costi, **con esclusione di applicazione degli incentivi alla progettazione** (comma 1 lett. qq).

ONERI DOCUMENTALI

Prevista una **riduzione degli oneri documentali a carico dei soggetti partecipanti** (comma 1 lett. z e aa) 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)⁵ consentirà di ridurre gli oneri documentali per autocertificare il possesso dei requisiti da parte delle imprese.

Annunciata poi una **revisione del sistema dell'AVCPASS⁶** che potrebbe essere di grande sostegno per il sistema delle imprese. Oggi non sempre funziona, e la revisione di detto strumento è un passaggio fondamentale per essere in perfetta linea con le indicazioni delle direttive europee. **Non modificato in Commissione.**

SUPERAMENTO LEGGE OBIETTIVO

Il lavoro in **Commissione** ha specificatamente introdotto il **superamento delle disposizioni di cui alla "legge obiettivo"⁷**, prevedendo l'aggiornamento e la revisione del Piano generale dei Trasporti e della logistica approvato nel 2001⁸, la riprogrammazione dell'allocazione delle risorse alle opere in base ai criteri individuati nel Documento pluriennale di pianificazione (DPP)⁹, nonché l'applicazione delle procedure di valutazione ambientale strategica (VAS) e di valutazione di impatto ambientale (VIA); (comma 1 lett. qqq).

⁵ 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).

⁶ Un sistema per la comprova *online* dei requisiti di partecipazione richiesti agli Operatori Economici.

⁷ Legge 21 dicembre 2001, n. 443.

⁸ Decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 2001.

⁹ Previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228.

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 (comma 1 lett. ii)

NÉ DEROGHE NÉ VARIANTI IN CORSO D'OPERA

La Commissione ha annunciato una **limitazione** radicale al ricorso all'**appalto integrato per opere puntuali** (comma 1 lett. oo). 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 riduzione al ricorso alle varianti in corso d'opera (comma 1 lett. z) che dovrà essere sempre adeguatamente motivata e giustificata unicamente da condizioni impreviste ed imprevedibili e con particolare riguardo alle infrastrutture strategiche della legge obiettivo.

Sempre **in Commissione Ambiente** introdotta altresì, 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 (comma 1 lett. ee).

RESPONSABILI LAVORI

Superamento del meccanismo che affida al **general contractor la individuazione del direttore dei lavori** e istituzione sulla base di procedure selettive presso il Ministero delle infrastrutture dell'**Albo nazionale obbligatorio dei soggetti che possono ricoprire i ruoli di responsabile dei lavori, di datore Lavori e il collaudatore per gli appalti aggiudicati con general contractor**. Tale albo qualificherà il direttore dei lavori e le stazioni appaltanti che decidessero di affidare, attraverso il contraente generale, la realizzazione di un'opera dovranno individuare in quell'albo il direttore dei lavori, con un'ampia rotazione. Non sarà più possibile avere un direttore dei lavori impegnato su cinque cantieri diversi, nominato dalla stessa stazione appaltante (comma 1 lett. mm)

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 (comma 1 lett. ll)

CONTROVERSIE ALTERNATIVE

Razionalizzazione dei metodi di risoluzione delle controversie alternative al ricorso giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto, limitando non solo il ricorso alle procedure arbitrali, ma anche, **come stabilito dalla Commissione**, a quelle amministrative e indicando puntualmente i casi specifici di ricorso alle stesse secondo modalità idonee a garantirne adeguatamente **trasparenza, celerità ed economicità**, nonché ad assicurare requisiti di integrità, imparzialità e responsabilità degli arbitri e degli eventuali ausiliari, in ogni caso sotto il controllo pubblico e riducendone il costo (comma 1 lett. vv).

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**, 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, prevedendo l'introduzione di una specifica disciplina per le concessioni relative agli **approvvigionamenti industriali in autoconsumo elettrico da fonti rinnovabili** (comma 1 lett. fff).

Obbligo per tutti i titolari di concessioni di lavori e di servizi di affidare con procedura di evidenza pubblica una quota (**come stabilito dalla VIII Commissione**) 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**. Per le concessioni in essere stabilito un periodo transitorio di dodici mesi ed escludendo da tale obbligo le concessioni in essere o di nuova aggiudicazione affidate con formula di finanza di progetto o le concessioni affidate con gara di evidenza pubblica (comma 1 lett. ggg).

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 (comma 1 lett. hhh e iii).

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 (comma 1 lett. ppp).

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. Questo principio di **salvaguardia dei livelli occupazionali in essere** con una **“clausola sociale”** per la stabilità occupazionale è stato introdotto dalla **Commissione Ambiente** (comma 1 lett. bbb - ddd – eee).

COMUNITÀ LOCALI E DÉBAT PUBLIC

Introduzione di nuove forme di partecipazione prima di avviare l'iter di grandi appalti, mediante 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 partecipazione del pubblico, di acquisizione dei consensi necessari per realizzare un'opera in tempi certi, utile e condivisa stabilendo la pubblicazione online dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica (comma 1 lett. ooo).

ESERCIZIO DELLA DELEGA

Nell'esercizio delle deleghe, 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**.

Nell'esercizio della delega e in via preliminare alla redazione dello schema 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 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri 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, 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,

In caso di **successione di imprese** nel contratto di appalto con il medesimo committente e per la medesima attività di call center, il rapporto di lavoro continua con l'appaltatore subentrante, salvaguardando i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali vigenti alla data del trasferimento.

A decorrere dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, **cessano di applicarsi le disposizioni in materia di sistema di garanzia globale**, di cui all'articolo 129, comma 3, del citato codice di cui al [decreto legislativo n. 163 del 2006](#), e successive modificazioni.

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. Il termine per il recepimento delle direttive negli Stati membri è il 18 aprile 2016 anche se termini differenziati sono previsti per taluni istituti come si vedrà di seguito

Fonte: Schede di lettura Camera 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