



**N. 1678-A**

*Relazione orale*

*Relatori Stefano ESPOSITO e PAGNONCELLI*

## **TESTO PROPOSTO DALLA 8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

**(LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI)**

Comunicato alla Presidenza il 5 giugno 2015

PER IL

## **DISEGNO DI LEGGE**

Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri  
e dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti  
di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 NOVEMBRE 2014**

**INDICE**

## Pareri:

- della 1 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	<i>Pag.</i>	3
- della 5 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	5
- della 14 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	8
- della Commissione parlamentare per le questioni regionali .....	»	14

## Disegni di legge:

- testo proposto dalla Commissione.....	»	16
- n. 1678, d'iniziativa del Governo .....	»	33

**PARERI DELLA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: COCIANCICH)

**sul nuovo testo adottato dalla Commissione per  
il disegno di legge e su emendamenti**

28 aprile 2015

La Commissione, esaminato il nuovo testo adottato dalla Commissione di merito per il disegno di legge, osserva preliminarmente che i lavori pubblici, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale non costituiscono una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. Pertanto, esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo, segnalando, all'articolo 1, comma 1, lettera *i*), l'opportunità di prevedere come facoltà – e non come obbligo – il ricorso, da parte dei comuni non capoluogo, a forme di aggregazione o centralizzazione di alcune tipologie di committenze, nel rispetto dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti locali.

Esaminati, altresì, gli emendamenti ad esso riferiti, esprime, per quanto di competenza, i seguenti pareri:

sull'emendamento 1.56 parere contrario, in quanto la disposizione prevede un principio di delega volto a definire il quadro di riparto delle competenze legislative in materia di appalti pubblici, che dovrebbe piuttosto essere regolato da norma di rango costituzionale;

sui restanti emendamenti parere non ostativo.

**su ulteriori emendamenti**

(Estensore: PALERMO)

5 maggio 2015

La Commissione, esaminati gli ulteriori emendamenti relativi al nuovo testo adottato dalla Commissione di merito per il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo.

**su ulteriori emendamenti**

(Estensore: COCIANCICH)

12 maggio 2015

La Commissione, esaminati gli ulteriori emendamenti relativi al nuovo testo adottato dalla Commissione di merito per il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo.

**su ulteriori emendamenti**

(Estensore: PALERMO)

19 maggio 2015

La Commissione, esaminati gli ulteriori emendamenti riferiti al nuovo testo adottato dalla Commissione di merito per il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo.

**su ulteriori emendamenti**

(Estensore: MORRA)

3 giugno 2015

La Commissione, esaminati gli ulteriori emendamenti riferiti al nuovo testo adottato dalla Commissione di merito per il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo.



**PARERI DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE  
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)**

(Estensore: SPOSETTI)

**sul disegno di legge**

4 febbraio 2015

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di propria competenza, parere non ostativo, condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, alla previsione, all'articolo 1, comma 3, di un parere, sullo schema di decreto legislativo ivi previsto, altresì delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari.

**sul nuovo testo adottato dalla Commissione  
per il disegno di legge**

(Estensore: BROGLIA)

12 maggio 2015

La Commissione, esaminato il nuovo testo del disegno di legge, esprime, per quanto di propria competenza, parere non ostativo,  
nel presupposto che i decreti legislativi attuativi delle nuove funzioni attribuite all'ANAC dall'articolo unico, comma 1, lettere *f*), *i*) e *n*), ove comportino maggiori oneri saranno preceduti dai necessari stanziamenti a mezzo di apposito provvedimento legislativo;  
nel presupposto che le nuove attività di cui al comma 1, lettere *g*) e *r*), non comportino l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri finanziari;  
a condizione, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, di inserire al comma 1, lettere *aa*) e *cc*), infine, le seguenti parole: «, comunque nel pieno rispetto del diritto dell'Unione europea».

**su emendamenti**

(Estensore: AZZOLLINI)

14 maggio 2015

La Commissione, esaminati gli emendamenti relativi al nuovo testo del disegno di legge, esprime, per quanto di propria competenza, parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sulle proposte 1.61, 1.159, 1.184, 1.195, 1.215, 1.182, 1.202, 1.203, 1.204, 1.205, 1.206, 1.75 (testo 2)/5 e 1.1001/1.

Il parere è di semplice contrarietà sugli emendamenti 1.23, 1.24, 1.60, 1.114, 1.115, 1.172, 1.173, 1.179, 1.180, 1.187, 1.341 (limitatamente al comma 5-*quater*), 1.342, 1.207, 1.210 e 1.225.

Il parere di nulla osta sull'emendamento 1.193 è condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, all'inserimento della previsione che le spese di tenuta dell'albo siano poste a carico dei soggetti interessati.

Il parere è non ostativo sui restanti emendamenti ad eccezione delle proposte 1.275, 1.276, 1.278, 1.279, 1.280, 1.285, 1.288, 1.290 e 1.290 (testo 2), 1.303, 1.326, 1.327, 1.328, 1.333, 1.336, 1.330 (testo 2) (e relativi subemendamenti), 1.155 (testo 2), 1.131 (testo 2) (e relativi subemendamenti) e 1.141 (testo 3) (e relativi subemendamenti) sulle quali il parere rimane sospeso.

**su emendamenti**

(Estensore: SPOSETTI)

20 maggio 2015

La Commissione, esaminati gli emendamenti sospesi 1.275, 1.276, 1.278, 1.279, 1.280, 1.285, 1.288, 1.290 e 1.290 (testo 2), 1.303, 1.326, 1.327, 1.328, 1.333, 1.336, 1.330 (testo 2) (e relativi subemendamenti), 1.155 (testo 2), 1.131 (testo 2) (e relativi subemendamenti), 1.141 (testo 3) (e relativi subemendamenti) e gli ulteriori 1.141 (testo 4), 1.1007, 1.1008 e 1.009, relativi al nuovo testo del disegno di legge, esprime, per quanto di propria competenza, parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sull'emendamento 1.1008, limitatamente al capoverso 5-*ter*.

Il parere è di semplice contrarietà sulle proposte 1.275, 1.276 e 1.336.

Sugli emendamenti 1.326, 1.327 e 1.328 il parere di semplice contrarietà è reso con la seguente osservazione: la Commissione evidenzia che le proposte di limitazione dell'attività della Consip, pur nell'impossibilità di una quantificazione puntuale dei minori risparmi, potrebbero comportare effetti finanziari se approvati in assenza di idonea clausola di invarianza.

Il parere sull'emendamento 1.333 è condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, all'introduzione di una clausola di invarianza.

Il parere è di nulla osta sui restanti emendamenti.

### su ulteriori emendamenti

(Estensore: SPOSETTI)

3 giugno 2015

La Commissione, esaminati gli ulteriori emendamenti relativi al nuovo testo del disegno di legge, esprime, per quanto di propria competenza, parere di semplice contrarietà sulle proposte 1.265 (testo 2) e 1.265 (testo 3).

Sulla proposta 1.1008/1, il parere è di nulla osta ed è condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, alla sua approvazione, al fine di superare il parere di contrarietà, reso ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, nella seduta del 20 maggio scorso, sul capoverso 5-*ter* dell'emendamento 1.1008.

Il parere è non ostativo su tutti i restanti emendamenti.

**PARERE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

**sul disegno di legge**

(Estensore: CARDINALI)

21 gennaio 2015

La Commissione, esaminato il disegno di legge,

considerato che esso reca una delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo volto a dare attuazione alle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, concernenti i contratti di concessione e gli appalti pubblici;

considerato, in particolare, che la direttiva 2014/24/UE si riferisce alle procedure relative agli appalti pubblici del settore ordinario (servizi, lavori e forniture) ed abroga la direttiva 2004/18/CE, la direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 si riferisce alle procedure d'appalto nei settori speciali (acqua, energia, trasporti, servizi postali) ed abroga la direttiva 2004/17/CE, mentre la direttiva 2014/23/UE regola, per la prima volta, l'aggiudicazione dei contratti di concessione;

considerato che le direttive europee sugli appalti pubblici hanno quali obiettivi principali:

la semplificazione dell'attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche, anche attraverso lo strumento del documento di gara unico europeo, che consiste in un'autodichiarazione sul possesso dei requisiti;

l'accesso più facile per le piccole e medie imprese, attraverso la suddivisione in lotti delle commesse pubbliche;

una maggiore efficienza nella spesa pubblica;

considerato altresì che le dette direttive presentano alcune novità rispetto all'attuale assetto normativo e in particolare:

con la direttiva 2014/23/UE vengono regolate non solo le concessioni di lavori, ma anche le concessioni di servizi, sinora non disciplinate, e viene ribadito il concetto, già espresso più volte dalla Corte di giustizia, che il rischio operativo è posto a carico al soggetto privato concessionario;

con le direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE viene ampliato il ruolo della negoziazione con le imprese, ora inerente ad una ampliata serie di

procedure di selezione, comprendente oltre al dialogo competitivo, anche le procedure competitive con negoziazione e il partenariato per l'innovazione;

viene espressa una preferenza per il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ulteriormente specificato, nelle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE ad elementi come la qualità della prestazione, la sostenibilità ambientale e sociale, il costo relativo al ciclo di vita del prodotto. Il criterio di aggiudicazione del prezzo più basso ha invece un ruolo più marginale;

viene espressa anche una preferenza per gli istituti connessi ai mezzi di aggregazione della domanda, ben oltre le norme sulle centrali di committenza di cui alle precedenti direttive. Ciò che potrà comportare ulteriori economie nell'acquisizione dei beni e un controllo più stringente sul più limitato numero di stazioni appaltanti coinvolte, anche al fine di prevenire fenomeni di condizionamento da parte della criminalità organizzata;

considerato che il disegno di legge è composto di un unico articolo che fissa al comma 1 i principi e i criteri specifici di delega, al comma 2 la previsione della consultazione degli *stakeholder* nella predisposizione dello schema di decreto delegato, al comma 3 il termine di esercizio della delega, collegato al termine di recepimento delle direttive, e i pareri delle Commissioni parlamentari e del Consiglio di Stato sullo schema di decreto delegato, al comma 4 la delega per l'emanazione di decreti correttivi e al comma 5 la clausola finanziaria;

condivisa l'esigenza di rivedere e razionalizzare la materia nel suo complesso, al fine di creare un sistema più snello, trasparente ed efficace, necessario per garantire la certezza giuridica nel settore e assicurare un'effettiva concorrenza e condizioni di parità tra gli operatori economici, attraverso una riscrittura e la conseguente abrogazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, adottato in attuazione della delega conferita con l'articolo 25 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004);

rilevata la specificità della concessione dei servizi pubblici di trasporto concernenti le aree svantaggiate del territorio nazionale;

ribadito che il decreto legislativo delegato dovrà essere emanato entro la scadenza della delega, ovvero entro due mesi prima del termine del 18 aprile 2016 fissato dalle direttive, si auspica che entro la stessa data sia adottato anche il conferente regolamento di esecuzione ed attuazione, necessario a dare attuazione compiuta alle direttive,

formula, per quanto di competenza, parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di modificare la lettera *a*) dell'articolo 1, adottando una formulazione analoga all'articolo 32, comma 1, lettera *c*), della legge n. 234 del 2012 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea), e in particolare prevedendo

il «divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, ai sensi dell'articolo 14, commi 24-bis, 24-ter e 24-quater, della legge 28 novembre 2005, n. 246»;

valuti la Commissione di merito l'opportunità di aggiungere alla fine della lettera *b*) dell'articolo 1 l'effettivo coordinamento del previsto «Codice degli appalti e delle concessioni» anche con «*la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*»;

in riferimento all'articolo 1, comma 3, valuti la Commissione di merito l'opportunità di aggiungere che sullo schema di decreto legislativo sia acquisito il parere dell'Autorità nazionale anticorruzione;

tenendo conto dell'esigenza di rispettare, in ogni caso, la scadenza del 18 aprile 2016, fissata dalle direttive per la loro attuazione concreta nell'ordinamento nazionale, valuti la Commissione di merito se ampliare la formulazione della delega di cui all'alea dell'articolo 1, comma 1, per ricomprendervi anche la revisione complessiva e organica della materia, secondo i criteri specifici di delega, e per includere nel nuovo «Codice» – al fine di chiarezza e di leggibilità della normativa – le altre disposizioni esistenti in materia di contratti pubblici presenti nell'ordinamento;

valuti, infine, la Commissione di merito l'opportunità di esplicitare, nell'ambito dei criteri specifici di delega, l'integrazione delle procedure concernenti tutte le fasi degli appalti e concessioni, dalla programmazione del progetto, allo svolgimento della gara, fino alla realizzazione finale dell'opera o servizio, con l'Agenda digitale e l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT).

### **sul nuovo testo adottato dalla Commissione per il disegno di legge e su emendamenti**

(Estensore: CARDINALI)

29 aprile 2015

La Commissione, esaminato il nuovo testo relativo al disegno di legge,

ricordato che esso reca una delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo volto a dare attuazione alle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, concernenti i contratti di concessione e gli appalti pubblici;

ricordato, in particolare, che la direttiva 2014/24/UE si riferisce alle procedure relative agli appalti pubblici del settore ordinario (servizi, lavori e forniture) ed abroga la direttiva 2004/18/CE, la direttiva 2014/25/

UE del 26 febbraio 2014 si riferisce alle procedure d'appalto nei settori speciali (acqua, energia, trasporti, servizi postali) ed abroga la direttiva 2004/17/CE, mentre la direttiva 2014/23/UE regola, per la prima volta, l'aggiudicazione dei contratti di concessione;

richiamato il parere già espresso sul testo del disegno di legge dalla 14<sup>a</sup> Commissione, in data 21 gennaio 2015;

considerato che il nuovo testo relativo al disegno di legge è composto di un unico articolo che fissa: al comma 1 i principi e i criteri specifici di delega; al comma 2 la previsione della consultazione degli *stakeholder* nella predisposizione dello schema di decreto delegato; al comma 3 il termine di esercizio della delega, collegato al termine di recepimento delle direttive e i pareri delle Commissioni parlamentari e del Consiglio di Stato sullo schema di decreto delegato; al comma 4 la delega per l'emanazione di decreti correttivi; al comma 5 le disposizioni procedurali per l'emanazione del regolamento di esecuzione del codice la cui entrata in vigore deve essere contestuale al codice stesso; al comma 6 la clausola di invarianza finanziaria;

condivisa l'esigenza di rivedere e razionalizzare la materia nel suo complesso, al fine di creare un sistema più snello, trasparente ed efficace, necessario per garantire la certezza giuridica nel settore e assicurare un'effettiva concorrenza e condizioni di parità tra gli operatori economici, attraverso una riscrittura e la conseguente abrogazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, adottato in attuazione della delega conferita con l'articolo 25 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004);

preso atto che il nuovo testo prevede, all'articolo 1, all'alinea del comma 1 e alla lettera *c*) del medesimo, l'ampliamento della formulazione della delega, per ricomprendervi anche la revisione complessiva e organica della materia e la ricognizione – al fine di chiarezza e di leggibilità della normativa – delle altre disposizioni esistenti in materia di contratti pubblici presenti nell'ordinamento, come suggerito nel citato parere del 21 gennaio 2015;

rilevato, al riguardo, che secondo la Relazione programmatica 2015 sulla partecipazione dell'Italia all'UE, nella prima metà del 2015, il Governo presenterà alla Commissione europea un documento sulla strategia di riforma del sistema nazionale degli appalti pubblici, elaborata dal gruppo di lavoro inter-istituzionale istituito nel 2014, su proposta della Commissione stessa, e organizzerà una conferenza a Roma sul tema;

condivisa l'opportunità dell'inserimento specifico anche del contrasto dei conflitti di interesse, oltre che della corruzione, nell'ambito dei principi di trasparenza, pubblicità e tracciabilità di cui alla lettera *e*) dell'articolo 1, comma 1;

condivisa, inoltre, l'opportunità dell'inserimento del criterio di cui alla lettera *m*), relativo all'utilizzo preferenziale del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che è basato sul rapporto qualità/prezzo e non sul solo elemento del prezzo più basso;



preso atto che le lettere *o*) e *bb*), al di là dell'ambito di applicazione delle direttive europee, prevedono forme di pubblicità e trasparenza – rispettivamente – anche per appalti pubblici e concessioni sotto la soglia comunitaria e per appalti pubblici e concessioni tra enti nell'ambito del settore pubblico (cosiddetti affidamenti *in house*);

preso atto, altresì, che la lettera *dd*), prevede la fissazione di criteri direttivi per le concessioni escluse dall'ambito di applicazione della direttiva 2014/23/UE;

preso atto che la lettera *p*) prevede funzioni di controllo della stazione appaltante sull'esecuzione delle prestazioni;

preso atto che la lettera *q*) prevede una limitazione al ricorso all'appalto integrato, ove le direttive europee, considerando la diversità degli appalti pubblici di lavori, lasciano libertà alle amministrazioni aggiudicatrici di poter prevedere sia l'aggiudicazione separata che l'aggiudicazione congiunta di appalti per la progettazione e l'esecuzione di lavori;

preso atto che la lettera *gg*) prevede forme di dibattito pubblico nelle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali;

formula, per quanto di competenza:

parere favorevole sul nuovo testo, con le seguenti osservazioni:

in relazione alla scadenza della delega, fissata dall'articolo 1, comma 3, entro il termine di due mesi antecedenti il termine di recepimento del 18 aprile 2016 previsto dalle direttive, si auspica che la previsione di cui al comma 1, lettera *ii*), e al comma 5, dell'articolo 1, per la quale entro la stessa data deve essere adottato anche il conferente regolamento di esecuzione, necessario a dare attuazione compiuta alle direttive, non comporti ritardi che possano determinare la conseguente apertura di una procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

in riferimento alla lettera *a*) dell'articolo 1, comma 1, si ritiene opportuno che essa sia riformulata nel senso di un richiamo al già vigente divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive previsto e disciplinato dai commi *24-bis*, *24-ter* e *24-quater* dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005;

valuti la Commissione di merito l'opportunità di aggiungere alla fine della lettera *b*) dell'articolo 1 l'effettivo coordinamento del previsto «codice degli appalti e delle concessioni», oltre che con i principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, anche con «*la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*»;

in riferimento al comma 1, lettera *g*), concernente l'utilizzo di un'unica banca dati centralizzata, valuti la Commissione di merito l'opportunità di esplicitare l'integrazione delle procedure concernenti gli appalti e concessioni, dalla programmazione del progetto, allo svolgimento della gara, fino alla realizzazione finale dell'opera o servizio, con l'A-



genda digitale e l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT);

in riferimento alla lettera *i*), si segnala che il sistema di qualificazione, in base al quale operare la centralizzazione delle committenze e la riduzione del numero delle stazioni appaltanti, è quello di cui alla lettera *h*) e non alla lettera *g*);

in riferimento alla lettera *s*), che prevede un ampliamento delle forme di partenariato pubblico privato, si ritiene opportuno, in tale ambito, fare esplicito riferimento anche al «partenariato per l'innovazione», previsto dalle direttive;

in riferimento alla lettera *t*), sulla revisione del sistema di qualificazione degli operatori economici (tra cui si contemplano «criteri reputazionali»), si ritiene opportuno richiamare i criteri di valutazione previsti dalle direttive europee, in particolare gli articoli 38 e 39 della direttiva 2014/23/UE, gli articoli da 56 a 64 della direttiva 2014/24/UE, e gli articoli da 76 a 81 della direttiva 2014/25/UE;

in riferimento alla lettera *aa*), recante un criterio di «territorialità» e di «filiera corta» diretto a favorire le imprese che operano nel territorio, si rileva come ciò non sia previsto dalle direttive e rischi di determinare una violazione della normativa europea in materia e in particolare del principio di non discriminazione esplicitamente richiamato nelle direttive;

in riferimento alla lettera *cc*), che prevede la possibilità di stabilire «clausole sociali» a salvaguardia dell'occupazione dei lavoratori impiegati nel servizio oggetto dell'appalto ad alta intensità di manodopera, si ricorda che l'articolo 70 della direttiva 2014/24/UE consente di esigere condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto, tra le quali anche condizioni relative all'occupazione, ma che, come anche messo in evidenza dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, non possono costituire barriere all'ingresso, nella forma della richiesta di elementi di ammissibilità dell'offerta;

in riferimento all'articolo 1, comma 3, valuti la Commissione di merito l'opportunità di aggiungere che sullo schema di decreto legislativo sia acquisito il parere dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), considerato anche che la nuova lettera *f*) dell'articolo 1 prevede l'ampliamento delle funzioni di vigilanza dell'Autorità medesima nel settore degli appalti pubblici e delle concessioni;

parere favorevole sull'emendamento 1.47 dei relatori, sul divieto di affidamento di contratti attraverso procedure derogatorie; parere favorevole sull'emendamento 1.278 dei relatori, in quanto sostituisce il requisito discriminatorio relativo all'accesso all'appalto, con una condizione relativa all'esecuzione dell'appalto stesso, in linea con il citato articolo 70 della direttiva 2014/24/UE e la citata giurisprudenza della Corte di giustizia; e parere non ostativo sui restanti emendamenti riferiti al nuovo testo.

**PARERE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER  
LE QUESTIONI REGIONALI**

(Estensore: deputata SIMONI)

18 marzo 2015

La Commissione,

esaminato il testo del disegno di legge,

ricordato che l'articolo 4 del vigente codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 163 del 2006) ha delineato in via legislativa il riparto di competenze tra Stato e regioni, definendo gli ambiti sui quali si esplicano la potestà legislativa concorrente (comma 3) ed esclusiva (comma 2) dello Stato, a prescindere dall'oggetto del singolo contratto pubblico di lavori, servizi e forniture e che il suddetto riparto di competenze è stato chiarito nella sua portata effettiva dalla Corte costituzionale con le sentenze 23 novembre 2007, n. 401 e 14 dicembre 2007, n. 431, con orientamento sempre confermato (vedi, ad esempio, sentenze 320/2008, 322/2008, 160/2009, 283/2009, 221/2010, 7/2011, 43/2011, 53/2011 e 52/2012);

rammentato, in particolare, che la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto la disciplina della procedura di evidenza pubblica alla materia «tutela della concorrenza», la disciplina della stipulazione e dell'esecuzione dei contratti pubblici alla materia dell'«ordinamento civile» e, infine, la disciplina del contenzioso in materia di contratti pubblici alla materia della «giurisdizione e giustizia amministrativa», riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*) della Costituzione;

ricordato inoltre che – ferma restando la riconducibilità della disciplina della programmazione dei lavori pubblici e dell'approvazione dei progetti a fini urbanistici ed espropriativi alla competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni – gli spazi che residuano alla competenza legislativa regionale (concorrente o residuale) investono alcuni aspetti della normativa (e, in particolare, profili di carattere organizzativo e di semplificazione procedimentale e possibilità di introdurre – a determinate condizioni – norme produttive di «effetti proconcorrenziali»);

auspicato, infine, che l'esercizio della delega in oggetto rappresenti l'occasione per chiarire – tenuto conto della giurisprudenza costituzionale e alla luce del principio e criterio direttivo contenuto all'articolo 1, comma 1, lettera *d*) – i rapporti intercorrenti tra le intese generali quadro tra lo Stato e le regioni e le province autonome richieste dall'articolo

1, comma 1, della legge n. 443 del 2001, nell'ambito della individuazione delle infrastrutture strategiche e degli insediamenti produttivi, e le ulteriori eventuali intese previste dagli statuti delle regioni speciali e delle province autonome ai fini della individuazione e della localizzazione delle suddette opere;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

in relazione a quanto disposto dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, provveda la Commissione ad inserire nel disegno di legge un apposito principio e criterio direttivo di delega che disciplini le modalità di esercizio del potere sostitutivo dello Stato nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, recante la previsione che nelle disposizioni adottate in base alla citata norma costituzionale figurino l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in questione, eventualmente integrando l'alinea del comma 1 dell'articolo 1 con la previsione che l'esercizio della delega debba avvenire anche nel rispetto della procedura di cui all'articolo 41, comma 1, della legge n. 234 del 2012;

verifichi altresì la Commissione l'opportunità di inserire nel disegno di legge in oggetto un autonomo principio e criterio direttivo di delega volto a prevedere che il nuovo testo unico normativo debba delineare espressamente il riparto delle competenze legislative tra lo Stato, le regioni e le province autonome, tenendo conto degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale intervenuti in materia.

**DISEGNO DI LEGGE**

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

**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**

## Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo 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, rispettivamente 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 complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, e dei seguenti principi e criteri direttivi specifici, tenendo conto delle migliori pratiche adottate in altri Paesi dell'Unione europea:

a) divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive, come definiti dall'articolo 14, commi 24-ter e

24-*quater*, della legge 28 novembre 2005, n. 246;

*b)* compilazione di un unico testo normativo con contenuti di disciplina adeguata anche per gli appalti di servizi e forniture denominato «codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione» recante le disposizioni legislative in materia di procedure di affidamento di gestione e di esecuzione degli appalti pubblici e dei contratti di concessione disciplinate dalle tre direttive, che sostituisce il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, garantendo in ogni caso l'effettivo coordinamento e l'ordinata transizione tra la previgente e la nuova disciplina, al fine di evitare incertezze interpretative ed applicative, nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

*c)* ricognizione e 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;

*d)* semplificazione e riordino del quadro normativo vigente allo scopo di predisporre procedure chiuse e non derogabili riguardanti gli appalti pubblici e i contratti di concessione e di conseguire una significativa riduzione e certezza dei tempi relativi alla realizzazione delle opere pubbliche;

*e)* recepimento degli strumenti di flessibilità previsti dalle tre direttive;

*f)* semplificazione, armonizzazione e progressiva digitalizzazione delle procedure in materia di affidamento degli appalti pub-

blici e dei contratti di concessione, attraverso la promozione di reti e sistemi informatici già sperimentati in altre procedure competitive e di soluzioni innovative nelle materie disciplinate, con particolare riguardo allo sviluppo delle infrastrutture e degli investimenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale;

*g)* espresso divieto di affidamento di contratti attraverso procedure derogatorie rispetto a quelle ordinarie, ad eccezione di singole fattispecie connesse ad urgenze di protezione civile determinate da calamità naturali, per le quali devono essere previsti adeguati meccanismi di controllo e di pubblicità successiva;

*h)* riordino e semplificazione della normativa specifica in materia di contratti relativi a beni culturali, ivi inclusi quelli di sponsorizzazione, anche tenendo conto della particolare natura di quei beni e delle peculiarità delle tipologie degli interventi, prevedendo altresì modalità innovative per le procedure di appalto relative a lavori, servizi e forniture e di concessione di servizi, comunque nel rispetto delle disposizioni di tutela previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;

*i)* previsione di misure volte a garantire il rispetto dei criteri di sostenibilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione;

*l)* armonizzazione delle norme in materia di trasparenza, pubblicità e tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi ad essa prodromiche e successive, anche al fine di concorrere alla lotta alla corruzione, di evitare i conflitti d'interesse e di favorire la trasparenza nel settore degli appalti pubblici e dei contratti di concessione:

1) individuando espressamente i casi nei quali, in via eccezionale, non è possibile ricorrere alla procedura negoziata senza precedente pubblicazione di un bando di gara;

2) disciplinando le suddette procedure di gara e le relative fasi, sia mediante

l'unificazione delle banche dati esistenti nel settore, sia con la definizione di idonee misure quali la previsione di poteri di vigilanza e controllo sull'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici e di contratti di concessione, con particolare riguardo alla fase di esecuzione della prestazione, finalizzati ad evitare la corruzione e i conflitti d'interesse ed a favorire la trasparenza, e la promozione della digitalizzazione delle procedure stesse, in funzione della loro tracciabilità;

3) assicurando comunque la trasparenza degli atti ed il rispetto della regolarità contributiva, fiscale e patrimoniale dell'impresa appaltatrice;

*m)* definizione dei requisiti di capacità economico-finanziaria, tecnica, ivi compresa quella organizzativa, e professionale che gli operatori economici devono possedere per partecipare alle procedure di gara;

*n)* revisione della disciplina in materia di pubblicità degli avvisi e dei bandi di gara, in modo da fare ricorso principalmente a strumenti di pubblicità di tipo informatico e da prevedere in ogni caso la pubblicazione degli stessi avvisi e bandi in non più di due quotidiani nazionali e in non più di due quotidiani locali, con spese a carico del vincitore della gara;

*o)* attribuzione all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) di più ampie funzioni di promozione dell'efficienza, di sostegno allo sviluppo delle migliori pratiche, di facilitazione allo scambio di informazioni tra stazioni appaltanti e di vigilanza nel settore degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, comprendenti anche poteri di controllo, raccomandazione, intervento cautelare, di deterrenza e sanzionatorio, nonché di adozione di atti di indirizzo quali 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;

*p)* individuazione dei casi in cui gli atti di indirizzo di cui alla lettera *o)* sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle competenti Commissioni parlamentari;

*q)* previsione che il regolamento di cui alla lettera *iii)* disponga la determinazione annuale dei costi standardizzati per tipo di lavori, di servizi e di fornitura;

*r)* riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti, con attribuzione a questi ultimi della piena possibilità di integrazione documentale non onerosa di qualsiasi elemento di natura formale della domanda, purché non attenga agli elementi oggetto di valutazioni sul merito dell'offerta, e semplificazione delle procedure di verifica da parte delle stazioni appaltanti, con particolare riguardo all'accertamento dei requisiti generali di qualificazione, costantemente aggiornati, attraverso l'accesso a un'unica banca dati centralizzata gestita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la revisione e semplificazione dell'attuale sistema AVCpass, garantendo a tal fine l'interoperabilità tra i Ministeri e gli organismi pubblici coinvolti e prevedendo l'applicazione di specifiche sanzioni in caso di rifiuto all'interoperabilità;

*s)* razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso l'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, prevedendo l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi;

*t)* revisione ed efficientamento delle procedure di appalto di CONSIP Spa, al fine di migliorare la qualità degli approvvigionamenti e di ridurre i tempi di espletamento delle gare, anche attraverso un ricorso sempre più ampio alle gare di tipo telematico;



u) contenimento dei tempi e piena verificabilità dei flussi finanziari anche attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle stazioni appaltanti, effettuate sulla base del sistema di qualificazione di cui alla lettera s), con possibilità, a seconda del grado di qualificazione conseguito, di gestire contratti di maggiore complessità e fatto salvo l'obbligo, per i comuni non capoluogo di provincia, di ricorrere a forme di aggregazione o centralizzazione delle committenze di livello almeno regionale o di provincia autonoma per gli affidamenti di importo superiore a un milione di euro;

v) introduzione di misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera, distinguendo in modo dettagliato tra variazioni sostanziali e non sostanziali, in particolare nella fase esecutiva e con specifico riferimento agli insediamenti produttivi strategici e alle infrastrutture strategiche private di preminente interesse nazionale di cui al comma 1 dell'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443, e successive modificazioni; previsione che ogni variazione in corso d'opera debba essere motivata e giustificata da condizioni imprevedute e imprevedibili e, comunque, sia debitamente autorizzata dal responsabile unico del procedimento, con particolare riguardo all'effetto sostitutivo dell'approvazione della variazione rispetto a tutte le autorizzazioni e gli atti di assenso comunque denominati e assicurando sempre la possibilità, per l'amministrazione committente, di procedere alla rescissione del contratto quando le variazioni superino determinate soglie rispetto all'importo originario, garantendo al contempo la qualità progettuale e la responsabilità del progettista in caso di errori di progettazione;

z) utilizzo, per l'aggiudicazione degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, misurata sul «miglior rapporto qualità/prezzo», regolando espres-

mente i casi e le soglie di importo entro le quali è consentito il ricorso al solo criterio di aggiudicazione del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta, nonché determinazione delle modalità più agevoli di individuazione ed esclusione delle offerte anomale, con particolare riguardo ad appalti di valore inferiore alle soglie comunitarie;

*aa)* aggiudicazione dei contratti pubblici relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, come definita dalla lettera z), escludendo in ogni caso l'applicazione del solo criterio di aggiudicazione del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta;

*bb)* creazione, presso l'ANAC, di un albo nazionale dei componenti delle commissioni giudicatrici di appalti pubblici e contratti di concessione, prevedendo:

1) ai fini dell'iscrizione all'albo specifici requisiti di moralità, di competenza e di professionalità nello specifico settore cui si riferisce il contratto, nonché le cause di incompatibilità e di cancellazione dal medesimo albo;

2) l'assegnazione dei componenti alle commissioni giudicatrici mediante pubblico sorteggio da una lista di candidati indicati alle stazioni appaltanti che ne facciano richiesta in numero almeno doppio rispetto ai componenti da nominare e comunque nel rispetto del principio di rotazione;

3) che l'ANAC adotti con propria determinazione la disciplina generale per la tenuta dell'albo, comprensiva dei criteri per il suo aggiornamento;

*cc)* 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 com-

parativa tra più offerte in numero almeno pari a cinque, nonché una adeguata rotazione degli affidamenti, ferma restando la facoltà per le imprese pubbliche dei settori speciali di cui alla direttiva 2014/25/UE di applicare la disciplina stabilita nei rispettivi regolamenti, adottati in conformità ai principi dettati dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea a tutela della concorrenza;

*dd)* rafforzamento della funzione di controllo della stazione appaltante sull'esecuzione delle prestazioni, 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, vietando comunque, negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale, l'attribuzione dei compiti di responsabile o direttore dei lavori allo stesso contraente generale, e prevedendo 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;

*ee)* creazione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un albo nazionale dei soggetti che possono ricoprire rispettivamente i ruoli di responsabile dei lavori, di direttore dei lavori e di collaudatore negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale, prevedendo specifici requisiti di moralità, di competenza e di professionalità e la loro nomina nelle procedure di appalto mediante pubblico sorteggio da una lista di candidati indicati alle stazioni appaltanti che ne facciano richiesta in numero almeno triplo per ciascun ruolo da ricoprire e prevedendo altresì che le spese di tenuta dell'albo siano poste a carico dei soggetti interessati;

*ff)* valorizzazione della fase progettuale negli appalti pubblici e nei contratti di con-

cessione di lavori, promuovendo anche la qualità architettonica e tecnico-funzionale, anche attraverso lo strumento dei concorsi di progettazione, limitando radicalmente il ricorso all'appalto integrato ai casi in cui l'appalto o la concessione di lavori abbiano per oggetto opere per le quali siano necessari lavori o componenti caratterizzati da notevole contenuto innovativo o tecnologico che superino in valore il 70 per cento dell'importo totale dei lavori e prevedendo di norma la messa a gara del progetto esecutivo, con esclusione del ricorso al solo criterio di aggiudicazione del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta;

*gg)* riassetto, revisione e semplificazione dei sistemi di garanzia per l'aggiudicazione e l'esecuzione degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, con particolare riferimento alla salvaguardia dell'interesse pubblico alla conclusione dei lavori nei tempi e nei modi programmati anche in caso di fatti imprevisti ed imprevedibili e non imputabili alla stazione appaltante;

*hh)* revisione e semplificazione della disciplina vigente per il sistema della validazione dei progetti, stabilendo la soglia di importo al di sotto della quale la validazione è competenza del responsabile unico del procedimento nonché il divieto, al fine di evitare conflitti di interesse, dello svolgimento contemporaneo dell'attività di validazione con quella di progettazione;

*ii)* razionalizzazione ed estensione delle forme di partenariato pubblico privato, con particolare riguardo alla finanza di progetto e alla locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità, incentivandone l'utilizzo anche attraverso il ricorso a strumenti di carattere finanziario innovativi e specifici ed il supporto tecnico alle stazioni appaltanti, garantendo la trasparenza e la pubblicità degli atti;

*ll)* al fine di agevolare e ridurre i tempi delle procedure di partenariato pubblico privato, predisposizione di specifici studi di

fattibilità che consentano di porre a gara progetti con accertata copertura finanziaria derivante dalla verifica dei livelli di bancabilità dell'opera, garantendo altresì l'acquisizione di tutte le necessarie autorizzazioni, pareri e atti di assenso comunque denominati entro la fase di aggiudicazione;

*mm)* revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici in base a criteri di omogeneità, trasparenza e verifica delle reali capacità realizzative, delle competenze tecniche e professionali organiche all'impresa, nonché delle attività effettivamente eseguite, anche introducendo 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»;

*nn)* revisione della disciplina vigente in materia di avvalimento, nel rispetto dei principi dell'Unione europea e di quelli desumibili dalla giurisprudenza amministrativa in materia, imponendo che il contratto di avvalimento indichi nel dettaglio le risorse e i mezzi prestati, con particolare riguardo ai casi in cui l'oggetto di avvalimento sia costituito da certificazioni di qualità o certificati attestanti il possesso di adeguata organizzazione imprenditoriale ai fini della partecipazione alla gara, e rafforzando gli strumenti di verifica circa l'effettivo possesso dei requisiti e delle risorse oggetto di avvalimento da parte dell'impresa ausiliaria nonché circa l'effettivo impiego delle risorse medesime nell'esecuzione dell'appalto, al fine di escludere la possibilità di ricorso all'avvalimento a cascata e prevedendo che non possa essere oggetto di avvalimento il possesso della qualificazione e dell'espe-

rienza tecnica e professionale necessarie per eseguire le prestazioni da affidare;

*oo)* razionalizzazione dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto, limitando il ricorso alle procedure arbitrali;

*pp)* miglioramento delle condizioni di accesso al mercato degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, anche con riferimento ai servizi di architettura e ingegneria e agli altri servizi professionali dell'area tecnica, per i piccoli e medi operatori economici, per i giovani professionisti, per le piccole e medie imprese e per le imprese di nuova costituzione, anche attraverso il divieto di aggregazione artificiosa degli appalti, prevedendo in particolare che la dimensione degli appalti ed il conseguente valore delle gare e dei lotti in cui queste risultino eventualmente suddivise siano adeguati al fine di garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle micro, piccole e medie imprese nonché introducendo misure premiali per gli appaltatori e i concessionari che coinvolgano i predetti soggetti nelle procedure di gara;

*qq)* introduzione di disposizioni che, al verificarsi dei casi di cui all'articolo 32 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, stabiliscano che l'ANAC, prima di applicare quanto previsto dal citato articolo 32, prescriva alla stazione appaltante di valutare se sussistono le condizioni per procedere ad una nuova gara oppure se qualcuno dei concorrenti che hanno partecipato alla gara sia disponibile ad eseguire il contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni dell'aggiudicatario corrotto;

*rr)* valorizzazione delle esigenze sociali e di sostenibilità ambientale, mediante introduzione di criteri e modalità premiali di valutazione delle offerte nei confronti delle imprese che, in caso di aggiudicazione, si impegnino, per l'esecuzione dell'appalto, a utilizzare anche in parte manodopera o perso-

nale a livello locale, in ottemperanza ai principi di economicità dell'appalto, semplificazione ed implementazione dell'accesso delle micro, piccole e medie imprese, tenendo anche in considerazione gli aspetti della territorialità e della filiera corta e attribuendo un peso specifico anche alle ricadute occupazionali sottese alle procedure di accesso al mercato degli appalti pubblici, comunque nel rispetto del diritto dell'Unione europea;

ss) 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*, assicurando, anche nelle forme di aggiudicazione diretta, la valutazione comparativa di più offerte, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione; espressa indicazione dell'applicazione del codice di cui alla lettera b) anche per gli eventuali affidamenti effettuati dalle cosiddette società *in house* del settore pubblico;

tt) previsione di una disciplina specifica per gli appalti pubblici di servizi, diversi da quelli aventi natura intellettuale, con particolare riguardo a quelli ad alta intensità di manodopera, definiti come quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto, prevedendo l'introduzione di «clausole sociali» per la stabilità occupazionale del personale impiegato, prendendo a riferimento, per ciascun comparto merceologico o di attività, il contratto collettivo nazionale di lavoro che presenta le migliori condizioni per i lavoratori ed escludendo espressamente il ricorso al solo criterio di aggiudicazione del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta, comunque nel rispetto del diritto dell'Unione europea;

uu) previsione di una disciplina specifica per gli appalti pubblici di lavori che stabilisca che i contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni



devono intendersi quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto e svolta dall'impresa, anche in maniera prevalente;

vv) disciplina organica della materia dei contratti di concessione mediante l'armonizzazione e la semplificazione delle disposizioni vigenti, nonché la previsione di criteri per le concessioni indicate nella sezione II della direttiva 2014/23/UE, 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, nonché a disciplinare le procedure di fine concessione e le modalità di indennizzo in caso di subentro;

zz) obbligo per i soggetti pubblici e privati, titolari di concessioni di lavori o di servizi pubblici già esistenti o di nuova aggiudicazione, di affidare tutti i contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato, prevedendo, per le concessioni già in essere, un periodo transitorio di adeguamento non superiore a dodici mesi;

aaa) avvio delle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento delle nuove concessioni autostradali non meno di ventiquattro mesi prima della scadenza di quelle in essere, con revisione del sistema delle concessioni autostradali, con particolare riferimento all'introduzione di un divieto di clausole e disposizioni di proroga, in conformità alla nuova disciplina generale dei contratti di concessione;

bbb) previsione di una particolare disciplina transitoria per l'affidamento delle concessioni autostradali che, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al presente articolo, siano scadute o prossime alla scadenza, onde assicurare il massimo rispetto del principio dell'evidenza pubblica;



*ccc)* individuazione, in tema di procedure di affidamento, di modalità volte a garantire i livelli minimi di concorrenzialità, trasparenza e parità di trattamento richiesti dalla normativa europea anche attraverso la sperimentazione di procedure e sistemi informatici già adoperati per aste telematiche;

*ddd)* promozione di modalità e strumenti telematici e di procedure interamente telematiche d'acquisto, garantendo il soddisfacimento dell'obiettivo del miglior rapporto qualità/prezzo piuttosto che l'indicazione di uno specifico prodotto;

*eee)* trasparenza nella partecipazione dei portatori qualificati di interessi nell'ambito dei processi decisionali finalizzati alla programmazione e all'aggiudicazione di appalti pubblici e contratti di concessione nonché nella fase di esecuzione del contratto;

*fff)* previsione di forme di dibattito pubblico, ispirate al modello del *débat public* francese, delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali aventi impatto sull'ambiente o sull'assetto del territorio;

*ggg)* obbligo per il concorrente di indicare in sede di offerta sia le parti del contratto di lavori che intende subappaltare, sia una terna di nominativi di subappaltatori per ogni tipologia di lavorazioni prevista in progetto, nonché 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; obbligo per la stazione appaltante di procedere al pagamento diretto dei subappaltatori in caso di inadempimento da parte dell'appaltatore;

*hhh)* espressa abrogazione delle disposizioni del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, con effetto dalla data di entrata in vigore del codice di cui alla lettera *b)*;

*iii)* emanazione di un nuovo regolamento recante la disciplina esecutiva e attua-

tiva di tale codice, ispirato a principi di razionalizzazione e semplificazione amministrativa da adottare con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

*III)* espressa abrogazione delle disposizioni del regolamento di esecuzione ed attuazione del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui alla lettera *III)*, anche attraverso l'individuazione di un apposito regime transitorio, assicurando l'ordinato passaggio tra la previgente e la nuova disciplina.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 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, lo svolgimento delle consultazioni delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa, previa definizione delle metodologie e delle modalità operative per lo svolgimento di tali consultazioni secondo gli *standard* internazionali di partecipazione ai processi di regolazione e tenuto conto della disciplina interna dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR). Le modalità operative delle consultazioni devono prevedere, oltre che incontri collegiali, anche la presentazione, da parte delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa, di documentazione in merito ai principi e criteri direttivi che il Governo è tenuto a rispettare nell'esercizio della delega.

3. Il decreto legislativo di cui al comma 1, corredato della relazione tecnica di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che dia conto della neutralità finanziaria del medesimo ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti, è adottato, su proposta del Presidente del Consiglio dei

ministri e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, della giustizia e dell'economia e delle finanze, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e del parere del Consiglio di Stato che si pronunziano entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Sullo schema di decreto legislativo è altresì acquisito il parere delle Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica competenti per materia e per i profili finanziari, da esprimere entro quaranta giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può essere comunque adottato. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette il testo alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi venti giorni dalla data della nuova trasmissione, il decreto può essere comunque adottato in via definitiva dal Governo anche in mancanza di nuovo parere. Per il computo dei termini per l'espressione dei predetti pareri parlamentari si applica l'articolo 31, comma 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

4. L'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE è disciplinata dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto dei principi e criteri direttivi desumibili dalle disposizioni della presente legge che costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale.

5. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1 il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui al presente articolo.

6. Il regolamento di cui al comma 1, lettera *iii*), è adottato su proposta del Ministro

delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dei beni e delle attività culturali e del turismo, dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze. Sullo schema di regolamento il Consiglio di Stato e le competenti Commissioni parlamentari esprimono parere entro trenta giorni dalla data di trasmissione, decorsi i quali il regolamento può essere emanato. Il regolamento entra in vigore contestualmente al decreto legislativo di cui al comma 1. Con la procedura di cui al presente comma si provvede altresì alle successive modificazioni e integrazioni del regolamento.

7. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, è comunque vietata negli appalti pubblici di lavori, affidati a contraente generale ai sensi dell'articolo 176 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, l'attribuzione di compiti di responsabile o di direttore dei lavori allo stesso contraente generale.

8. A decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, 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.

9. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti di rispettiva competenza con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. In conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora il decreto legislativo determini nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, lo stesso decreto legislativo è emanato solo successivamente o contestualmente alla data di entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

**DISEGNO DI LEGGE N. 1678**

D'INIZIATIVA DEL GOVERNO

## Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio rispettivamente 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, nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 32, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, e dei seguenti principi e criteri direttivi specifici, tenendo conto delle migliori pratiche adottate in altri Paesi dell'Unione europea:

*a)* divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive, come definiti dall'articolo 14, comma 24-ter, della legge 28 novembre 2005, n. 246;

*b)* compilazione di un unico testo normativo denominato «Codice degli appalti pubblici e delle concessioni» recante le disposizioni legislative in materia di procedure di affidamento di gestione e di esecuzione degli appalti e delle concessioni disciplinate dalle tre direttive, volto anche a garantire l'effettivo coordinamento con le ulteriori disposizioni normative in vigore nelle medesime materie nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

*c)* razionalizzazione del quadro normativo nelle materie degli appalti pubblici e delle concessioni al fine di conseguire un maggiore livello di certezza del diritto e di semplificazione dei procedimenti;

*d)* semplificazione e armonizzazione delle disposizioni in materia di affidamento

degli appalti pubblici e delle concessioni, anche attraverso la promozione di soluzioni innovative nelle materie disciplinate con particolare riguardo allo sviluppo delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale, nonché degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico, anche al fine di evitare il ricorso a sistemi derogatori rispetto alla disciplina ordinaria;

*e)* trasparenza e pubblicità delle procedure di gara e delle fasi ad essa prodromiche e successive, salvo casi espressamente previsti, anche tenendo conto della esigenza di concorrere, con la definizione di idonee misure, alla lotta alla corruzione nel settore degli appalti pubblici, nonché, in ogni caso, previsione di poteri di vigilanza e controllo sull'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici, finalizzati ad evitare la corruzione ed a favorire la trasparenza;

*f)* riduzione degli oneri documentali a carico dei soggetti partecipanti e semplificazione delle procedure di verifica da parte delle stazioni appaltanti;

*g)* razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, contenimento dei tempi e piena verificabilità dei flussi finanziari anche attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle stazioni appaltanti e l'introduzione di misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera;

*h)* razionalizzazione ed estensione delle forme di partenariato pubblico privato, incentivandone l'utilizzo anche attraverso il ricorso a strumenti di carattere finanziario innovativi e specifici;

*i)* revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici in base a criteri di omogeneità e trasparenza anche introducendo misure di premialità connesse a criteri reputazionali basati su parametri oggettivi e misurabili e su accertamenti defini-



tivi concernenti il rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione di contratti eseguiti;

l) razionalizzazione dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto;

m) miglioramento delle condizioni di accesso al mercato degli appalti pubblici e delle concessioni per le piccole e medie imprese e per le imprese di nuova costituzione;

n) disciplina organica della materia delle concessioni e individuazione, in tema di procedure di affidamento, di modalità volte a garantire i livelli minimi di concorrenzialità, trasparenza e parità di trattamento richiesti dalla normativa europea;

o) trasparenza nella eventuale partecipazione dei portatori qualificati di interessi nell'ambito dei processi decisionali finalizzati alla programmazione e all'aggiudicazione di appalti pubblici e concessioni;

p) previsione dell'espressa abrogazione delle disposizioni del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, con effetto dalla data di entrata in vigore del codice di cui alla lettera b), anche attraverso l'individuazione di un apposito regime transitorio.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 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, lo svolgimento delle consultazioni delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa, previa definizione delle metodologie e delle modalità operative per lo svolgimento di tali consultazioni secondo gli *standard* internazionali di partecipazione ai processi di regolazione e tenuto conto della disciplina interna dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).

3. Il decreto legislativo previsto dal comma 1, corredato di relazione tecnica

che dia conto della neutralità finanziaria del medesimo ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivante, è adottato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, della giustizia, dell'economia e delle finanze, entro il termine di cui all'articolo 31, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, sentito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, che si pronunzia entro trenta giorni; decorso tale termine il decreto legislativo è adottato anche in mancanza di detto parere. Sullo schema di decreto è altresì acquisito, ai sensi dell'articolo 14 del testo unico di cui al regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, il parere del Consiglio di Stato che si pronunzia entro trenta giorni; decorso tale termine il decreto legislativo è adottato anche in mancanza di detto parere. Sullo schema di decreto legislativo è altresì acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica secondo quanto previsto dall'articolo 31, comma 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

4. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1 possono essere emanate disposizioni correttive ed integrative nel rispetto delle medesime procedure previste per l'adozione del decreto legislativo attuativo della delega di cui al presente articolo e in base ai medesimi principi e criteri direttivi.

5. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le autorità interessate provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. In conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora il decreto attuativo de-

termini nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, lo stesso decreto legislativo è emanato solo successivamente o contestualmente alla data

di entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

