



Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sugli appalti pubblici e sulle concessioni, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici

A.C. 3194-A

Dossier n° 319/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
12 ottobre 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3194-A
Titolo:	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
Iniziativa:	Governativa
Date:	
approvazione in Commissione:	8 ottobre 2015

CONTENUTO

Il disegno di legge delega il Governo ad attuare la nuova disciplina europea in materia di appalti pubblici e concessioni, attraverso il recepimento delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, e a procedere a un complessivo riordino della normativa vigente sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Il disegno di legge, già approvato dal Senato, è stato modificato in più punti nel corso dell'esame in sede referente (per un'analisi del contenuto del disegno di legge approvato dal Senato e per una disamina più articolata dei principi e dei criteri direttivi si rinvia al dossier n. [319](#)). Le modifiche, di cui si darà conto di seguito, hanno riguardato, in primo luogo, le modalità e i termini per l'esercizio della delega, nonché in gran parte la definizione dei principi e dei criteri direttivi specifici.

Finalità della delega e principi e criteri direttivi generali (art. 1, comma 1, alinea, e commi 2 e 3)

Contenuto dei decreti delegati e termini di adozione (comma 1, alinea)

Il **comma 1, alinea, delega** il Governo ad adottare, sulla base delle modifiche apportate in sede referente, **due decreti legislativi** per conseguire, rispettivamente, le seguenti finalità:

- **l'attuazione delle direttive** 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 (per una sintesi delle direttive si veda il box "Le direttive oggetto di recepimento" contenuto nel [dossier relativo al testo approvato dal Senato](#)). Il **termine** per l'adozione di tale decreto è fissato al **18 aprile 2016**, corrispondente al termine fissato dalle direttive europee per il loro recepimento;
- **il riordino complessivo della disciplina vigente** in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Il **termine** per l'adozione di tale decreto è fissato al **31 luglio 2016**;

Il testo approvato dal Senato prevedeva che entrambe le finalità fossero perseguite con un unico decreto legislativo da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge. In conseguenza delle modifiche approvate dalla Commissione, il recepimento delle direttive e il riordino della normativa vigente sono rispettivamente demandati a due differenti decreti legislativi, per l'emanazione dei quali vengono fissati due diversi termini temporali. L'elenco dei principi e dei criteri direttivi è riferito sia all'attuazione delle direttive, sia al riordino della normativa vigente; per taluni principi, è stato specificato che si applicano al decreto di riordino (ad esempio, la lettera b), che si riferisce all'adozione di un unico

testo normativo") ovvero che sono riferiti ad entrambi i decreti legislativi (ad esempio, la lettera n), introdotta dalla Commissione, che riguarda i contratti esclusi dall'ambito di applicazione della nuova disciplina prevista dai due decreti).

Modalità e procedure per l'esercizio della delega (commi 2 e 3)

Le modalità e le procedure per l'esercizio della delega sono disciplinate nei **commi 2 e 3** del disegno di legge, che sono stati **modificati nel corso dell'esame in sede referente**.

Il nuovo testo del **comma 2** prevede, nell'esercizio delle deleghe, il **coordinamento** della **Presidenza del Consiglio** dei ministri, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentita l'Autorità nazionale anticorruzione, per lo svolgimento delle **consultazioni delle principali categorie di soggetti pubblici e privati** destinatari della nuova normativa. Tale disposizione conferma quanto già statuito dal testo approvato dal Senato.

Rispetto a tale testo è stata invece **soppressa** tutta la parte successiva del comma, che recava disposizioni dettagliate relative alla **definizione delle metodologie e delle modalità operative per lo svolgimento delle consultazioni** citate.

Un'ulteriore differenza rispetto al testo approvato dal Senato è l'eliminazione della parte della disposizione che prevedeva le citate consultazioni anche "in via preliminare alla redazione dello schema di decreto legislativo".

Il nuovo testo del **comma 3** lascia sostanzialmente immutato il novero degli organi chiamati a pronunciarsi sugli schemi di decreto intervenendo sulle modalità e sui termini per l'espressione dei rispettivi pareri. Il disegno di legge approvato dal Senato prevedeva, da un lato, che il Consiglio di Stato e la Conferenza unificata si pronunciassero entro trenta giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo e, dall'altro, che fosse acquisito il parere delle Commissioni parlamentari entro quaranta giorni dalla medesima trasmissione. Il nuovo testo approvato dalla Commissione prevede che il **Consiglio di Stato**, la **Conferenza unificata** e le **Commissioni parlamentari** competenti per materia e per i profili finanziari **si pronuncino "contestualmente"**, su ciascuno schema, entro trenta giorni dalla trasmissione decorsi i quali il decreto è adottato anche in assenza dei predetti pareri. Rispetto al testo approvato dal Senato, pertanto, si prevede una **riduzione di dieci giorni** (da quaranta a trenta) del termine concesso, **per l'espressione del parere**, alle **Commissioni parlamentari** competenti e una contestualità per l'adozione dei pareri medesimi da parte del Consiglio di Stato, della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari.

Riguardo invece agli organi deputati all'adozione degli schemi dei decreti delegati, in sede referente è stato precisato che la proposta iniziale dovrà essere adottata anche di **concerto con il Ministro dello sviluppo economico**.

Si segnala che per prassi, consolidata anche da lettere inviate dai Presidenti della Camera e del Senato al Presidente del Consiglio (si veda ad esempio la lettera del 12 febbraio 1998), le Commissioni parlamentari esprimono i pareri alla fine del procedimento dopo l'acquisizione degli ulteriori pareri di altri soggetti eventualmente prescritti.

Un'ulteriore modifica apportata in sede referente riguarda le **ipotesi di ritrasmissione alle Camere di un secondo testo di schema per l'ottenimento del parere definitivo**.

In base al testo approvato dal Senato tale ipotesi ricorreva qualora il Governo non intendesse conformarsi ai pareri parlamentari; in tal caso, si prevedeva che il Governo ritrasmettesse il testo alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e che rendesse comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Il testo approvato in sede referente prevede invece l'obbligo di trasmissione di un nuovo testo dello schema alle Camere **qualora il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi** di cui alla presente legge. Anche in questo caso viene operata una riduzione da venti a quindici giorni dei termini concessi alle Commissioni per esprimere il parere.

E' stata soppressa la disposizione che prevedeva, per il computo dei termini per l'espressione dei predetti pareri parlamentari, l'applicazione dell'articolo 31, comma 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, a norma del quale se il termine per l'espressione del parere parlamentare scade nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega o successivamente, questi ultimi sono prorogati di tre mesi.

In merito al contenuto dei decreti delegati, il nuovo testo del comma 4 prevede che:

- il decreto di recepimento delle direttive dispone l'**abrogazione** delle parti incompatibili del Codice dei contratti oggi vigente (D.Lgs. 163/2006) e di altre disposizioni, espressamente indicate. La norma non precisa se il decreto di recepimento interverrà novellando il Codice dei contratti pubblici

ovvero conterrà una disciplina a sè stante abrogando le parti incompatibili del Codice;

- il decreto di riordino della normativa, che dispone l'abrogazione delle ulteriori disposizioni **del D.Lgs. 163/2006** e di altre disposizioni, espressamente indicate, deve comprendere al suo interno il contenuto del decreto di recepimento delle direttive con le eventuali e opportune disposizioni correttive e integrative.

Il nuovo testo approvato dalla Commissione interviene, inoltre, sulle modalità di adozione della disciplina attuativa ed esecutiva del Codice. Si prevede, infatti, per un verso, l'abrogazione del **regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice (D.P.R. 207/2010)** ad opera del decreto legislativo di riordino e, per l'altro, che, sulla base del decreto legislativo recante il nuovo Codice sono, altresì, emanate **linee guida di carattere generale** da adottare di concerto tra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e l'ANAC, che sono trasmesse prima dell'adozione alle competenti Commissioni parlamentari per il parere (nuovo comma 5).

Si osserva che non è specificato lo strumento giuridico con il quale verranno adottate le linee guida, anche ai fini dell'applicazione dei rimedi giurisdizionali, e che andrebbe valutata l'opportunità del ricorso al "concerto" tra il Ministro delle infrastrutture e l'ANAC, che riguarda le procedure tra più soggetti appartenenti allo stesso ente (ad esempio, tra diversi Ministri).

Si segnala, inoltre, che la norma non indica i termini per l'adozione delle linee guida, che dovrebbero sostituire il regolamento di cui al D.P.R. n. 207 del 2010 di cui il decreto legislativo di riordino prevede espressamente l'abrogazione.

Le nuove disposizioni introdotte dalla Commissione prevedono quindi l'emanazione di un nuovo Codice e l'abrogazione delle precedenti disposizioni dettate dai previgenti Codice e Regolamento. Conseguentemente vengono soppresse le lettere iii) e mmm) che, nel testo approvato dal Senato, disciplinavano proprio le medesime abrogazioni.

Vengono altresì soppressi la lettera III), che prevedeva l'emanazione di un nuovo Regolamento, e il comma 6, che disciplinava le modalità di adozione del nuovo Regolamento.

Principi e criteri direttivi generali (comma 1, alinea)

Il comma 1, alinea, prevede che i decreti delegati dovranno essere adottati nel rispetto dei **principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 32 della [legge 24 dicembre 2012, n. 234](#)**, che reca norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

L'articolo 32, infatti, elenca i principi e i criteri direttivi generali di delega per l'attuazione del diritto dell'Unione europea.

Oltre al rispetto dei principi e dei criteri direttivi generali, l'adozione dei decreti delegati dovrà rispettare i **principi e i criteri direttivi specifici** elencati nelle lettere da a) a qq).

La disposizione in esame, infine, prevede che nell'esercizio della delega si **tengano in considerazione le migliori pratiche adottate in altri paesi dell'Unione europea**.

Criteri specifici di delega (art. 1, comma 1)

Divieto di "gold plating" - lett. a)

Il primo principio e criterio direttivo specifico di cui alla lettera a) è il divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle tre direttive che si intendono recepire. Si tratta del cosiddetto divieto di "gold plating" già ricompreso tra i principi e i criteri direttivi generali di delega per l'attuazione del diritto dell'Unione europea - di cui all'art. 32, comma 1, lettera c), della legge 234/2012 - il cui rispetto è richiamato nell'alinea del comma 1. Alla stregua di quanto previsto dal principio generale, la lettera a), nel richiamare i livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive europee, fa riferimento all'articolo 14, commi 24-ter e 24-quater, della legge 246/2005, che definisce tali livelli.

Nuovo codice degli appalti pubblici e delle concessioni - lett. b)

La **lettera b)** del comma 1 prevede l'adozione, con il decreto legislativo di riordino, di un unico testo normativo denominato «**Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione**», che dovrà **sostituire il vigente Codice** dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (decreto legislativo n. 163/2006) di cui il comma 4 dell'articolo in esame prevede l'abrogazione.

Si fa notare che il termine "adozione" è stato inserito nel corso dell'esame in sede referente, in luogo del termine "compilazione", che compariva nel testo approvato dal Senato, al fine di tener conto del carattere innovativo, e non solo ricognitivo, che avrà il nuovo Codice.

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**.

Il Codice dei contratti pubblici e il Regolamento attuativo ed esecutivo del Codice contengono la disciplina applicabile agli appalti di forniture e servizi nei settori ordinari e speciali. Le definizioni di appalti pubblici di forniture e servizi sono riportate nei commi 9 e 10 dell'articolo 3 del Codice.

Ai sensi del comma 1 dell'articolo 32 del Codice, le norme del titolo I (contratti di rilevanza comunitaria) della parte II (contratti nei settori ordinari), nonché quelle della parte I (principi comuni), IV (contenzioso) e V (disposizioni finali) si applicano in relazione ai servizi e forniture, affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici, di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 28 del medesimo Codice.

Agli appalti di servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea si applicano invece le norme del titolo II della parte II del Codice.

Il nuovo codice, inoltre, dovrà **garantire 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.

Nel corso dell'esame in sede referente è stato precisato che il citato coordinamento e l'ordinata transizione dovranno essere garantiti **anche con riferimento**, tra l'altro, al coordinamento con le **disposizioni in materia di protezione e tutela ambientale e paesaggistica**, di valutazione degli impatti ambientali e di tutela e valorizzazione dei beni culturali.

Si ricorda in proposito che l'articolo 253 del decreto legislativo n. 163 del 2006 contiene le norme transitorie finalizzate a regolare l'effettiva applicazione delle disposizioni del Codice che sono articolate in più di trentacinque commi, alcuni dei quali sono stati aggiunti dopo l'entrata in vigore del Codice medesimo.

Accessibilità delle persone disabili - lett. c)

La lettera c), inserita durante l'esame in sede referente, prevede che la delega sia attuata assicurando, 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.

Tale disposizione non risulta chiaramente definita relativamente alla finalità di garantire l'accessibilità delle persone disabili con riguardo alle specifiche tecniche, ai criteri di aggiudicazione e alle condizioni di esecuzione di un appalto.

La lettera in esame sembra dare seguito alle raccomandazioni espresse nel terzo considerando della direttiva n. 24 ove si legge che "nell'applicare la presente direttiva si dovrebbe tener conto della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, soprattutto per quanto riguarda la scelta dei mezzi di comunicazione, le specifiche tecniche, i criteri di aggiudicazione e le condizioni di esecuzione di un appalto".

L'accessibilità delle persone disabili viene contemplata in altre parti della premessa, nonché nell'articolato; in particolare, si richiama il disposto dell'art. 42, paragrafo 1, secondo cui "per tutti gli appalti destinati all'uso da parte di persone fisiche, sia che si tratti del pubblico che del personale di un'amministrazione aggiudicatrice, è necessario che le specifiche tecniche, salvo in casi debitamente giustificati, siano elaborate in modo da tenere conto dei criteri di accessibilità per le persone con disabilità o di progettazione adeguata per tutti gli utenti".

Razionalizzazione del quadro normativo e semplificazione dei procedimenti - lett. d) e e)

La lettera d) prevede che la delega sia attuata attraverso la **ricognizione** e il **riordino del quadro normativo** vigente nelle materie degli appalti pubblici e delle concessioni, ai fini di:

- una significativa **riduzione e razionalizzazione del complesso delle disposizioni** legislative, amministrative e regolamentari vigenti. Si tratta di una finalità che incrocia l'esigenza di garantire un effettivo coordinamento tra la vecchia e la nuova normativa esplicitata nella lettera b);
- un **più elevato livello di certezza del diritto** e di **semplificazione dei procedimenti**.

La medesima lettera specifica che in tale opera di riordino e semplificazione siano **tenuti in debita considerazione gli aspetti peculiari dei contratti pubblici** relativi a lavori, servizi e forniture e dei diversi settori merceologici e di attività, **salvaguardando una specifica normativa** generale di settore per quanto riguarda il settore dei **servizi sostitutivi di mensa**.

In sede referente tale disposizione è stata integrata al fine di stabilire che la salvaguardia di una specifica normativa per i servizi sostitutivi di mensa deve avvenire **nel rispetto del criterio di delega** contenuto nella lettera r).

Tale lettera prevede la definizione dei requisiti di capacità economico-finanziaria, tecnica, ivi compresa

quella organizzativa, e professionale, attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto, che gli operatori economici devono possedere per partecipare alle procedure di gara, tenendo presente l'interesse pubblico ad avere il più ampio numero di potenziali partecipanti e a favorire l'accesso alle MPMI.

Si ricorda che i servizi di mensa sono inclusi tra i servizi specifici di cui all'Allegato XIV della direttiva n. 24 a cui si applica, ai fini dell'aggiudicazione, la disciplina del Capo I del titolo III quando il loro valore è pari o superiore alla soglia di cui alla lettera d) del comma 1 dell'articolo 4 (750.000 euro).

La disciplina dei servizi sostitutivi di mensa nella normativa vigente è contenuta nell'art. 285 del D.P.R. 207/2010 (regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti), che ha sostituito il D.P.C.M. 18 novembre 2005.

La [determinazione n. 5 del 2011](#) dell'allora Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici ha trattato le questioni interpretative concernenti le procedure di gara per l'affidamento del servizio sostitutivo di mensa tramite buoni pasto.

La **lettera e)** prevede, inoltre, che la semplificazione ed il riordino del quadro normativo vigente devono:

- mirare alla predisposizione di **procedure non derogabili** riguardanti gli appalti pubblici e i contratti di concessione. Si segnala, in proposito, che il criterio di cui alla lettera l) vieta espressamente l'affidamento di contratti attraverso procedure derogatorie rispetto a quelle ordinarie fatta eccezione per singole fattispecie connesse a particolari esigenze collgate alle situazioni emergenziali;
- mirare al conseguimento di una significativa **riduzione e certezza dei tempi** relativi alla realizzazione **delle opere pubbliche**;
- contemplare l'espresso **divieto di affidamento di contratti attraverso procedure derogatorie rispetto a quelle ordinarie**.

Tale disposizione, aggiunta nel corso dell'esame in Commissione, riproduce il principio di "non derogabilità" delle procedure già sancito dalla successiva lettera l).

Recepimento degli strumenti di flessibilità delle direttive - lett. f)

La lettera f) prevede genericamente il **recepimento degli strumenti di flessibilità previsti dalle tre direttive**. Le nuove direttive, come già anticipato nel box che riporta il contenuto della nuova disciplina europea, introducono una flessibilità di utilizzo delle procedure e degli strumenti a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici, a cui è attribuita maggiore discrezionalità nella scelta delle soluzioni più adeguate.

Contratti "sotto-soglia" ed esecuzione "in economia" - lett. g)

La lettera g), inserita nel corso dell'esame **in sede referente**, riguarda la previsione:

- di una **disciplina applicabile ai contratti pubblici** di lavori, servizi e forniture, **di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria**;
Gli importi delle soglie dei contratti pubblici di rilevanza comunitaria sono indicati all'art. 28 del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 163/2006) e sono pari a:
 - 134.000 euro o 207.000 euro (a seconda del tipo di servizio e dell'amministrazione aggiudicatrice) per gli appalti pubblici di forniture e di servizi;
 - 5.186.000 euro per gli appalti di lavori pubblici e per le concessioni di lavori pubblici.
- e della **disciplina per l'esecuzione di lavori, servizi e forniture in economia**.

La stessa disposizione precisa che tali discipline dovranno essere ispirate a criteri di **massima semplificazione e rapidità dei procedimenti**, salvaguardando i principi di **trasparenza e imparzialità della gara**.

La disciplina dei contratti "sotto-soglia" e dei lavori, servizi e forniture in economia, nei settori ordinari, è contenuta nel Titolo II della Parte II del D.Lgs. 163/2006 (artt. 121-125). Ulteriori e più dettagliate disposizioni sono contenute nel regolamento attuativo del Codice, vale a dire nel D.P.R. 207/2010. Le acquisizioni in economia di beni, servizi, lavori, possono essere effettuate mediante amministrazione diretta e mediante procedura di cottimo fiduciario.

Contratti nei settori speciali - lett. h)

Il criterio di cui alla lettera h), inserito nel corso dell'esame in sede referente, prevede che vengano puntualmente **indicate le disposizioni applicabili in materia di affidamento dei contratti nei settori speciali**.

Le norme per i cosiddetti settori "speciali", in cui sono compresi acqua, energia, trasporti e servizi postali,

sono contenute nella direttiva 2014/25/UE che, a differenza delle direttive del 2004, è caratterizzata da un avvicinamento della disciplina dei settori "speciali" a quella dei settori ordinari. Permane un regime specifico che riguarda, in generale, i sistemi di qualificazione degli operatori economici (articolo 77), l'accessibilità di norme e criteri oggettivi per l'esclusione e la selezione degli offerenti o dei candidati agli operatori economici interessati (articolo 78), nonché norme ad hoc per i vari settori speciali.

Nell'ordinamento nazionale, le disposizioni riguardanti i contratti di lavori, servizi e forniture nei settori speciali sono attualmente contenute nella parte III del Codice dei contratti pubblici.

Semplificazione e digitalizzazione delle procedure di affidamento -lett. i)

La lettera i) esplicita genericamente il criterio della **semplificazione**, dell'**armonizzazione** e della **progressiva digitalizzazione** delle procedure in materia di affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, **attraverso**:

- **la promozione di reti e sistemi informatici** già sperimentati in altre procedure competitive al fine, come è stato precisato nel corso dell'esame in sede referente, di **facilitare l'accesso delle MPMI** mediante una maggiore diffusione di informazioni e un'adeguata tempistica;
- **e di soluzioni innovative** nelle materie disciplinate, **con particolare riguardo allo sviluppo delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici** di preminente interesse nazionale nonché, secondo quanto aggiunto nel corso dell'esame in Commissione, **all'innovazione tecnologica e digitale e all'interconnessione della P.A.**

Divieto di affidamenti in deroga - lett. l)

La lettera l), modificata durante l'esame in sede referente, prevede il **divieto** espresso di affidamento di contratti attraverso **procedure derogatorie** rispetto a quelle ordinarie, **ad eccezione di singole fattispecie connesse a particolari esigenze collegate alle situazioni emergenziali**.

Tale disposizione, che conferma quanto già prevedeva il testo approvato dal Senato, è stata integrata, in sede referente, al fine di prevedere che i decreti delegati definiscano una **disciplina delle 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.

Si noti che l'esigenza di prevedere **adeguati meccanismi di controllo e di pubblicità successiva** era invero già prevista nel testo approvato dal Senato.

Si segnala, infine, che un riferimento al regime derogatorio alla normativa vigente per consentire l'effettività delle misure contenute nella normativa speciale adottata per la durata dello stato di emergenza è presente nei criteri di delega del [disegno di legge S. 2068](#), approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati, che delega il Governo al riordino delle disposizioni in materia di protezione civile.

Contratti segreti - lett. m)

Durante l'esame **in sede referente** è stata aggiunta la lettera m) che prevede una **specifica disciplina per i contratti segreti** o che esigono particolari misure di sicurezza, sottoponendo tali affidamenti al controllo della Corte dei conti e:

- 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 prevedendo l'adeguata motivazione nel caso in cui non sia possibile esperire la procedura con un numero minimo di partecipanti o i casi in cui la negoziazione con più di un operatore economico sia incompatibile con le esigenze di segretezza e sicurezza.

Relativamente al **controllo della Corte dei conti** la disposizione precisa che si tratta di controllo **preventivo e successivo** e che la Corte si dovrà pronunciare:

- sulla legittimità e sulla regolarità degli affidamenti effettuati in base alla citata disciplina specifica;
- nonché sulla regolarità, sulla correttezza e sull'efficacia della gestione.

La disciplina dei contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza è contenuta nell'art. 17 del D.Lgs. 163/2006. La specificità di tali contratti, che riguardano opere, servizi e forniture, è nella natura derogatoria della disciplina che li riguarda. Le deroghe previste dall'art. 17 citato attengono: alla disciplina generale in materia di appalti pubblici sotto il profilo delle procedure di affidamento, della concorrenza e della pubblicità delle procedure di gara; al controllo della Corte dei Conti, limitatamente a quelli posti in essere da amministrazioni statali, che sono esclusi da quello preventivo di legittimità.

Sulla disciplina dei contratti segreti interviene il [disegno di legge S. 1936](#), già approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati. Con riferimento al controllo della Corte dei conti, le disposizioni dell'art. 1, comma 1, lettera c), dell'Atto Senato 1936, sono analoghe a quelle previste dal criterio di delega in esame in quanto prevedono l'assoggettamento anche al controllo preventivo. Con riferimento al contenuto dei controlli, il testo dell'A.S. 1936 precisa che:

- in sede di controllo preventivo, la Corte dei conti si pronuncia sulla legittimità e sulla regolarità dei contratti;

- in sede di controllo successivo, la Corte si pronuncia sulla regolarità, sulla correttezza e sull'efficacia della gestione.

Contratti esclusi - lett. n)

Durante l'esame **in sede referente** è stata introdotta la lettera n) che prevede l'individuazione dei contratti esclusi dall'ambito di applicazione del decreto legislativo di recepimento delle direttive e del decreto di riordino, in coerenza con quanto previsto dalle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE oggetto di recepimento.

Si ricorda che la Sezione 3 del capo I del Titolo I della direttiva n. 24, intitolata "Esclusioni", contiene gli articoli da 7 a 12 che disciplinano le seguenti esclusioni dall'ambito di applicazione della direttiva:

- appalti aggiudicati nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali (essendo disciplinati dalla direttiva n. 25, che a sua volta, nella Sezione 2 del capo III del titolo I disciplina gli appalti e i concorsi di progettazione esclusi e detta disposizioni particolari per appalti concernenti aspetti di difesa e di sicurezza);
- esclusioni specifiche nel settore delle comunicazioni elettroniche;
- appalti pubblici aggiudicati e concorsi di progettazione organizzati in base a norme internazionali;
- esclusioni specifiche per gli appalti di servizi;
- appalti di servizi aggiudicati in base a un diritto esclusivo;
- appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico (affidamenti *in house*).

Ulteriori casi di esclusione sono contenuti nella Sezione II del capo I del Titolo I della direttiva n. 23 (relativa alle concessioni), intitolata "Esclusioni", che contiene gli articoli da 10 a 17 che disciplinano le seguenti esclusioni dall'ambito di applicazione della direttiva:

- esclusioni riguardanti le concessioni aggiudicate da amministrazioni aggiudicatrici e da enti aggiudicatori;
- esclusioni specifiche nel settore delle comunicazioni elettroniche;
- esclusioni specifiche nel settore idrico;
- concessioni aggiudicate a un'impresa collegata;
- concessioni aggiudicate a una *joint venture* o a un ente aggiudicatore facente parte di una *joint venture*;
- esclusione di attività direttamente esposte alla concorrenza;
- concessioni tra enti nell'ambito del settore pubblico.

Riordino e semplificazione delle norme in materia di contratti relativi a beni culturali - lett. o)

La lettera o) prevede il **riordino e la 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, genericamente 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 (decreto legislativo 42/2004).

Nel corso dell'**esame in Commissione** è stata aggiunta, al citato rispetto del Codice dei beni culturali e del paesaggio, anche la necessità di **garantire la trasparenza e la pubblicità degli atti**.

Rispetto dei criteri di sostenibilità energetica e ambientale - lett. p)

La lettera p) prevede misure volte a garantire il rispetto dei **criteri di sostenibilità energetica e ambientale** nell'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione.

Nel corso dell'esame **in sede referente** è stato stabilito che le citate misure dovranno consistere, in particolare:

- nell'inserimento del **criterio di aggiudicazione basato sui costi del ciclo di vita**;
- e nell'attribuzione di un **maggior punteggio per i beni e i servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente**.

Si fa notare che tutte e tre le direttive, come chiaramente esplicitato nei considerando delle medesime, sono orientate verso una adeguata integrazione dei requisiti in materia ambientale nelle procedure di appalto e di aggiudicazione delle concessioni, e nell'articolato delle stesse si ritrovano numerose disposizioni in materia. Tale enunciazione viene riproposta nell'articolato tra i principi generali per l'aggiudicazione degli appalti e delle concessioni (v. articolo 18 della direttiva n. 24 e art. 30 della direttiva n. 23).

Rispetto alle precedenti "direttive appalti", le nuove direttive, infatti, 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.

Relativamente ai criteri di aggiudicazione, netta preferenza nei confronti dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che è individuata seguendo un approccio costo/efficacia, quale il costo del ciclo di vita, che può includere il miglior rapporto qualità/prezzo valutato in relazione a criteri ambientali, qualitativi o sociali connessi all'oggetto dell'appalto (articolo 67, paragrafo 2, della direttiva n. 24). Si tratta certamente di uno degli aspetti, che connota la finalità di utilizzare in maniera strategica gli appalti, in quanto la preferenza nei confronti

dell'offerta economicamente più vantaggiosa si accompagna a nuove modalità per la sua individuazione. Lo dimostra anche la nuova definizione del costo in cui sono compresi tutti i costi o parti di essi legati al ciclo di vita (*life cycle cost*) di un prodotto, di un servizio o di un lavoro (articolo 68 della direttiva n. 24) incluse le esternalità ambientali.

Al riguardo, si segnala che la lettera ff), in conseguenza delle modifiche apportate in sede referente, fa più correttamente riferimento ai "costi del ciclo di vita" in relazione alla definizione del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Trasparenza, pubblicità e tracciabilità delle procedure di gara - lett. q)

La **lettera q)** è finalizzata all'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. **Nel corso dell'esame in Commissione**, è stato inserito anche il riferimento alla **durata**.

I predetti obiettivi vengono specificati, ai numeri da 1) a 6), prevedendo che nell'esercizio della delega:

- siano individuati espressamente i **casi** nei quali, in via eccezionale, è possibile ricorrere alla **procedura negoziata senza** precedente pubblicazione di un **bando di gara** (numero 1);
- siano disciplinate le suddette procedure di gara, nonché le relative fasi e la **durata** (il riferimento alla durata è stato inserito nel corso dell'esame in Commissione), sia mediante l'**unificazione delle banche dati esistenti** in tale ambito **presso l'Autorità nazionale anticorruzione**, 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 (numero 2);
- sia **assicurata** comunque la **trasparenza** degli atti ed il **rispetto della regolarità contributiva, fiscale e patrimoniale** dell'impresa appaltatrice (numero 3);
- sia previsto obbligatoriamente il ricorso a **conti dedicati per le imprese aggiudicatrici di appalti pubblici** attraverso i quali regolare tutti i flussi finanziari dei pagamenti verso tutti i prestatori d'opera e di lavoro e verso tutte le imprese che entrano a vario titolo in rapporto con l'impresa aggiudicatrice in relazione agli appalti assegnati (numero 4);
- sia previsto un **sistema amministrativo**, regolato sotto la direzione **dell'ANAC, di penalità e premialità per la denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive** da parte delle imprese titolari di appalti pubblici e di servizi, comprese le imprese subappaltatrici e le imprese fornitrici di materiali, opere e servizi (numero 5) e, sulla base di una modifica approvata **durante l'esame in Commissione**, uno **specifico regime sanzionatorio** nei casi di omessa o tardiva denuncia;
- sia garantita la **piena accessibilità e la trasparenza degli atti progettuali**, anche in via telematica, al fine di consentire un'adeguata ponderazione dell'offerta da parte dei concorrenti (**numero 6 introdotto durante l'esame in sede referente**).

Definizione dei requisiti di capacità tecnica ed economico-finanziaria - lett. r)

Il criterio di cui alla lettera r) prevede la definizione dei **requisiti di capacità** tecnica ed economico-finanziaria, ivi compresa quella organizzativa, e professionale, che gli **operatori economici** devono **possedere per partecipare** alle procedure di **gara**, tenendo presente l'interesse pubblico ad avere il più ampio numero di potenziali partecipanti.

Durante l'esame in sede referente la lettera m) è stata modificata specificando inoltre che i suddetti requisiti di capacità devono essere **attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto**, che i potenziali partecipanti devono essere scelti dalle stazioni appaltanti nel rispetto dei **principi di trasparenza e rotazione** tenendo presente l'interesse pubblico a **favorire l'accesso delle micro, piccole e medie imprese**.

Revisione delle norme in materia di pubblicità degli avvisi e dei bandi di gara - lett. s)

La lettera s), **modificata durante l'esame in sede referente**, prevede la **revisione della disciplina in materia di pubblicità degli avvisi** e dei bandi di gara in modo che avvenga **tramite strumenti di pubblicità di tipo informatico**.

Rispetto al testo approvato dal Senato, è stata **soppressa la pubblicazione**, in ogni caso, 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. Nel testo approvato dal Senato si prevedeva, inoltre, il ricorso

"principalmente" a strumenti di pubblicità di tipo informatico.

Con riferimento all'obbligo di pubblicazione sui quotidiani, si ricorda che tale obbligo è stato eliminato, con decorrenza dal 1° gennaio 2016, dall'art. 26 del D.L. 66/2014. Fino a tale data continua invece ad applicarsi la disciplina previgente, che è contenuta rispettivamente nel comma 7 dell'articolo 66 e nel comma 5 dell'articolo 122 del Codice dei contratti rispettivamente per i contratti di importo superiore e inferiore alla soglia europea.

Attribuzione all'ANAC di poteri e funzioni - lett. t, u) e aaa)

La lettera t) prevede un ampliamento delle funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) in funzione del miglioramento dell'efficienza, del sostegno allo sviluppo delle migliori pratiche, della facilitazione dello scambio di informazioni tra stazioni appaltanti e di vigilanza nel settore degli appalti pubblici e dei contratti di concessione.

Il rafforzamento delle funzioni dell'Autorità include anche **poteri di controllo**, raccomandazione, di **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.

La successiva lettera u) prevede l'individuazione dei **casì in cui, con riferimento agli atti di indirizzo** di cui alla lettera t), l'ANAC è tenuta (immediatamente dopo la loro adozione) a trasmettere alle Camere apposite relazioni.

La lettera aaa), infine, prevede la revisione della disciplina dettata dall'art. 32 del D.L. n. 90 del 2014, così da **consentire all'ANAC**, prima di attivare la procedura di sostanziale commissariamento dell'impresa, di **invitare le stazioni appaltanti a procedere in autotutela per la gara**, fissando un termine entro il quale la decisione sull'esperibilità dell'autotutela deve essere assunta. Solo se mancano le condizioni per procedere in autotutela, si potranno attivare le procedure previste dal D.L. 90/2014.

Costi standardizzati per tipo di lavori, di servizi e di fornitura - lett. v)

La lettera v) prevede l'individuazione delle **modalità e dei soggetti preposti alla rilevazione e alla determinazione annuale dei costi standardizzati** per tipo di lavoro, di servizio e fornitura. Si tratta di una disposizione in parte già prevista dal testo approvato dal Senato (in parte perché il testo approvato dal Senato riguardava solamente la determinazione annuale dei costi standardizzati, senza far riferimento alla rilevazione e alle modalità e ai soggetti preposti), ma che tale testo affidava al nuovo Regolamento di attuazione del nuovo Codice.

Si tratta quindi di una modifica per lo più conseguente al fatto che nel testo approvato in sede referente non viene più contemplata l'adozione di un nuovo Regolamento.

Relativamente ai c.d. costi standard, si ricorda che l'art. 7, comma 4, lettere b) e c), del vigente D.Lgs. 163/2006, prevede che l'Osservatorio dei contratti pubblici determini annualmente i costi standardizzati per tipo di lavoro, servizio e fornitura in relazione a specifiche aree territoriali, facendone oggetto di una specifica pubblicazione.

Riduzione degli oneri dei partecipanti e verifica dei requisiti - lett. z) e aa)

La lettera z) prevede:

- la **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;
- la **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**;
 - la **revisione e la semplificazione dell'attuale sistema AVCpass**, garantendo a tal fine l'interoperabilità tra i Ministeri e gli organismi pubblici coinvolti e prevedendo genericamente l'applicazione di specifiche **sanzioni in caso di rifiuto all'interoperabilità**.

L'esame congiunto delle lettere q) e z) sembra configurare un sistema con due banche dati di riferimento: una banca dati centralizzata, risultante dall'unificazione presso l'ANAC di tutte le banche dati del settore (quindi presumibilmente una banca dati che si configurerà come il risultato del confluire nella BDNCP delle altre banche dati esistenti), e una banca dati centralizzata presso il MIT, che sembra avere come funzione principale quella di consentire l'aggiornamento e la verifica dei requisiti generali di

qualificazione.

La lettera aa) prevede che, al fine di ridurre gli oneri documentali, per i partecipanti alle gare è **possibile utilizzare** il documento di gara unico europeo (DGUE) o analogo documento predisposto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) per autocertificare il possesso dei requisiti.

Qualificazione delle stazioni appaltanti - lett. bb)

La lettera bb) individua gli obiettivi di razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso 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 tecnico-organizzativa sulla base di parametri obiettivi. Il tema della qualificazione delle stazioni appaltanti è collegato a una riforma del sistema in cui, anche in conseguenza del recepimento, si dovrebbe fare maggiore ricorso a un uso più flessibile degli strumenti e a modalità innovative nella gestione e nell'esecuzione degli affidamenti.

Nel corso dell'esame in Commissione la predetta lettera è stata integrata al fine di prevedere la riorganizzazione delle funzioni delle stazioni appaltanti con particolare riferimento alle fasi di programmazione e controllo. Tale riorganizzazione è collegata a un rafforzamento del controllo delle stazioni appaltanti, previsto dalla lettera ll), e a una revisione dell'assetto degli incentivi alla progettazione che, in conseguenza di quanto previsto dalla lettera qq), saranno destinati, tra l'altro, alle fasi della programmazione degli investimenti e al controllo delle relative procedure.

Revisione e efficientamento delle procedure di appalto - lett. cc)

La lettera cc) prevede la revisione e il miglioramento dell'efficienza delle procedure di appalto della Consip, 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.

Nel corso dell'esame in Commissione la predetta lettera è stata integrata al fine di:

- precisare che la revisione e il miglioramento dell'efficienza delle procedure di appalto riguardano gli accordi quadro, le convenzioni ed in genere le procedure utilizzabili da CONSIP Spa, dai soggetti aggregatori e dalle centrali di committenza (nel testo del Senato si faceva riferimento solo a Consip);

- promuovere anche un sistema di reti di committenza;
- garantire l'effettiva partecipazione delle micro, piccole e medie imprese.

Centralizzazione delle committenze e riduzione delle stazioni appaltanti - lett. dd)

La lettera dd) articola ulteriormente il criterio di cui alle lettere bb) e dd) in vista del contenimento dei tempi e della piena verificabilità dei flussi finanziari, mediante:

- la previsione dell'obbligo per le stazioni appaltanti - introdotto in sede referente - di pubblicazione, sul proprio sito internet, del resoconto finanziario al termine dell'esecuzione del contratto;
- la centralizzazione delle committenze e la riduzione del numero delle stazioni appaltanti, effettuate sulla base del sistema di qualificazione di cui alla lettera bb);

Con riferimento alla citata centralizzazione la medesima lettera precisa che deve esservi la possibilità, a seconda del grado di qualificazione conseguito, di gestire contratti di maggiore complessità. Nel corso dell'esame in sede referente è stato precisato che deve comunque essere salvaguardata l'esigenza di garantire la suddivisione in lotti nel rispetto della normativa dell'Unione europea.

Nel considerando 78 della direttiva n. 24 viene sottolineata l'opportunità di adeguare gli appalti pubblici alle necessità delle PMI e che, a tal fine e per rafforzare la concorrenza, le amministrazioni aggiudicatrici "dovrebbero in particolare essere incoraggiate a suddividere in lotti i grandi appalti". L'art. 46 della medesima direttiva stabilisce, tra l'altro, che "le amministrazioni aggiudicatrici possono decidere di aggiudicare un appalto sotto forma di lotti separati e possono determinare le dimensioni e l'oggetto di tali lotti".

Durante l'esame in sede referente la lettera dd) è stata inoltre modificata con riguardo all'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.

Mentre nel testo approvato dal Senato era previsto un "doppio binario" che prevedeva diverse modalità di aggregazione a seconda dell'importo del contratto, nel corso dell'esame in Commissione è stata prevista una disciplina unitaria che corrisponde a quella inizialmente prevista per gli affidamenti di importo compreso tra 100.000 euro e la soglia comunitaria. Secondo il testo approvato in sede referente, quindi, per tutti gli appalti di importo superiore a 100.000 euro occorrerà provvedere, ai fini della centralizzazione delle committenze dei comuni non capoluogo di provincia, alla definizione

di ambiti ottimali, a livello di unione di comuni, garantendo la tutela dei diritti delle minoranze linguistiche come prevista dalla Costituzione e dalle disposizioni vigenti. Il riferimento alle unioni di comuni è stato inserito nel corso dell'esame in Commissione.

Il comma 4 dell'articolo 9 del D.L. 66/2014 ha definito una nuova disciplina per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture per i comuni non capoluogo di provincia. In base al nuovo testo del comma 3-*bis* dell'art. 33 del Codice, così riscritto dal citato comma 4, nell'acquisizione di lavori, beni e servizi, i comuni non capoluogo di provincia devono optare, a decorrere dal 1° novembre 2015 (tale decorrenza è stata prevista dall'art. 23-*ter*, comma 1, del D.L. 90/2014, come modificato da ultimo dal comma 169 dell'articolo 1 della legge 107/2015), per una delle seguenti opzioni alternative:

- procedere nell'ambito delle unioni dei comuni, ove esistenti;
- costituire un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalersi dei competenti uffici, anche delle province;
- ricorrere ad un soggetto aggregatore o alle province;
- utilizzare, per l'acquisto di beni e servizi, gli strumenti elettronici di acquisto gestiti dalla CONSIP o da altro soggetto aggregatore di riferimento.

L'art. 23-*ter*, comma 3, del D.L. 90/2014 ha altresì disposto che i comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti possono procedere autonomamente per gli acquisti di beni, servizi e lavori di valore inferiore a 40.000 euro.

Contenimento del ricorso alle varianti in corso d'opera - lett. ee)

La **lettera ee)** prescrive l'introduzione di misure volte a **contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera**, che dovranno essere volte a distinguere le variazioni sostanziali e quelle non sostanziali. Il criterio di cui alla lettera ee) prevede, inoltre, che le misure di contenimento delle varianti dovranno applicarsi, in particolare, alla fase di esecuzione dei lavori e dovranno essere specificamente riferite alle infrastrutture strategiche disciplinate dalla c.d. legge obiettivo (L. 443/2001).

La stessa lettera provvede, inoltre, a specificare che **ogni variazione in corso d'opera deve essere:**

- **adeguatamente motivata e giustificata unicamente da condizioni impreviste e imprevedibili** (il riferimento all'"adeguata" motivazione e alla giustificazione "unicamente" sulla base di condizioni impreviste e imprevedibili è stato inserito nel corso dell'esame in Commissione);
- **e debitamente autorizzata dal RUP** (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.

La medesima lettera dispone, altresì, che dovrà essere sempre assicurata la **possibilità**, per l'amministrazione committente, **di procedere alla risoluzione** (il riferimento alla "risoluzione" in luogo della "rescissione" è stato inserito nel corso dell'esame in Commissione) **del contratto quando le variazioni superino determinate soglie** rispetto all'importo originario, e dovrà al contempo essere garantita la qualità progettuale e la responsabilità del progettista in caso di errori di progettazione.

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

La disciplina delle varianti in corso di esecuzione per i lavori è contenuta nell'articolo 132 del Codice dei contratti pubblici. Su tale disciplina è intervenuto l'articolo 37 del decreto-legge 90/2014. Il comma 1 di tale articolo sottopone, infatti, al controllo dell'ANAC l'effettuazione di alcune tipologie di varianti consentite dal Codice dei contratti pubblici introducendo l'obbligo di trasmissione all'ANAC, entro 30 giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante, di alcune tipologie di varianti in corso d'opera, al fine di consentire alla stessa ANAC di effettuare le valutazioni e adottare gli eventuali provvedimenti di competenza. Il citato obbligo di trasmissione all'ANAC è limitato alle sole varianti relative ad appalti di importo pari o superiore alla soglia di rilevanza europea (per gli appalti "sotto soglia" il comma 2 dell'art. 37 prevede una diversa disciplina: in tali casi, infatti, l'obbligo di comunicazione scatta per tutte le varianti in corso d'opera contemplate dall'art. 132 del Codice e la comunicazione deve essere inviata all'Osservatorio, tramite le sezioni regionali, entro 30 giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante) e di importo eccedente il 10% dell'importo originario del contratto.

Utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa - lett. ff) e gg)

La lettera ff) prevede l'**utilizzo**, per l'aggiudicazione degli appalti pubblici e delle concessioni, del **criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV)**, misurata sul **"miglior rapporto qualità/prezzo"**. **Nel corso dell'esame in sede referente** la predetta lettera è stata integrata al fine di specificare che il "miglior rapporto qualità/prezzo" è **determinato** sulla base di criteri oggettivi **seguendo un approccio costo/efficacia, quale il costo del ciclo di vita (life cycle cost)**, e individuando i **criteri qualitativi, ambientali e sociali connessi all'oggetto dell'appalto** pubblico o del contratto di concessione nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento.

La preferenza per il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa si

accompagna alla **regolazione espressa dei criteri, delle caratteristiche tecniche e prestazionali** (nel testo approvato dal Senato si parlava di "casi) nonché **delle 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**.

La medesima lettera ff) prevede, infine, la definizione delle **modalità di individuazione ed esclusione delle offerte anomale**, con particolare riguardo ad appalti di valore inferiore alle soglie di rilevanza europea. Rispetto al testo approvato dal Senato, è stato soppresso il riferimento alle modalità "più agevoli" per l'esclusione delle offerte anomale ed è stata prevista l'indicazione di modalità, che rendano **non predeterminabili i parametri di riferimento** per il calcolo dell'offerta anomala.

La **lettera gg)** riserva l'**utilizzo esclusivo** del criterio dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**, per l'**aggiudicazione dei contratti pubblici relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica**, 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.

Durante l'esame in sede referente, nella lettera gg) è stato introdotto l'utilizzo esclusivo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa anche per l'aggiudicazione dei contratti pubblici di **servizi 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.

Al riguardo, si segnala che la lettera gg) e la lettera ddd) sembrano recare disposizioni di analogo contenuto relativamente all'utilizzo esclusivo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per i contratti di servizi ad alta intensità di manodopera.

Istituzione di un albo nazionale delle commissioni giudicatrici - lett.hh)

La **lettera hh)** prevede la creazione, presso l'Autorità nazionale anticorruzione, di un **albo nazionale obbligatorio** dei componenti delle **commissioni giudicatrici** di appalti pubblici e concessioni i quali, ai fini dell'iscrizione, debbono possedere **specifici requisiti di moralità, di competenza e di professionalità** nello specifico settore a cui si riferisce il contratto. Nell'esercizio della delega dovranno essere disciplinate le cause di incompatibilità e di cancellazione dall'albo. **In sede referente**, è stato, altresì, previsto, che, nell'istituzione dell'albo, si tengano in considerazione, a seguito di apposite verifiche, le precedenti **attività professionali dei componenti** e la eventuale sussistenza di **ipotesi di conflitto di interessi**.

Si prevede, inoltre, che l'**assegnazione dei componenti alle commissioni giudicatrici** avvenga mediante **pubblico sorteggio** da una lista di candidati indicati alle stazioni appaltanti in numero almeno doppio rispetto ai componenti da nominare e comunque nel rispetto del principio di rotazione.

Si demanda infine a una determinazione dell'Autorità la **disciplina generale per la tenuta dell'albo**, comprensiva dei criteri per il suo aggiornamento.

Pubblicità e trasparenza nei contratti sotto soglia - lett.ii)

La **lettera ii)** prevede la 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 europea** assicurando, anche nelle forme semplificate di aggiudicazione:

- la **valutazione comparativa tra più offerte** prevedendo, **come modificato in sede referente**, che debbano essere **invitati almeno cinque operatori economici, ove esistenti** (il testo del Senato prevedeva una valutazione comparativa tra più offerte in numero almeno pari a cinque);
- una adeguata **rotazione** degli affidamenti;
- 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.

Ai contratti pubblici aventi per oggetto lavori, servizi, forniture, di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, si applicano oltre alle disposizioni della parte I (norme comuni), della parte IV (contenzioso) e della parte V (disposizioni finali), anche le disposizioni della parte II (contratti nei settori ordinari), in quanto non derogate dalle norme del Titolo II (artt. 121-125) della parte II del Codice dei contratti pubblici, che disciplina i contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea riportate nell'articolo 28 del Codice.

In particolare, il comma 7 dell'articolo 122 del Codice prevede che i lavori di importo complessivo inferiore a un milione di euro possono essere affidati dalle stazioni appaltanti, a cura del responsabile del procedimento, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, e secondo la procedura negoziata senza pubblicazione del bando; l'invito è rivolto, per lavori di importo pari o superiore a 500.000 euro, ad almeno dieci soggetti e, per lavori di importo inferiore a 500.000 euro, ad almeno cinque soggetti se sussistono aspiranti idonei in tali numeri.

L'articolo 123 del Codice, che disciplina la procedura ristretta semplificata per gli appalti di lavori, prevede che, per gli appalti aventi ad oggetto la sola esecuzione di lavori di importo inferiore a un milione e cinquecentomila di euro, le stazioni appaltanti hanno facoltà, senza procedere a pubblicazione di bando, di invitare a presentare offerta almeno venti concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione ai lavori oggetto dell'appalto, individuati tra gli operatori economici iscritti nell'elenco disciplinato nel medesimo articolo.

L'articolo 125 del Codice disciplina i lavori, i servizi e le forniture in economia provvedendo a regolare le fattispecie riguardanti gli affidamenti mediante cottimo fiduciario che avvengono nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione, parità di trattamento, previa consultazione di almeno cinque operatori, per i lavori di importo pari superiore a 40.000 euro e fino a 200.000 euro e per servizi o forniture di importo pari o superiore a quarantamila euro e fino alle soglie di rilevanza europea.

Rafforzamento del controllo delle stazioni appaltanti - lett.II)

La **lettera II)** prevede il **rafforzamento delle funzioni di organizzazione, di gestione** (funzioni introdotte in sede referente) **e di controllo** della stazione appaltante sull'esecuzione delle prestazioni, attraverso un potenziamento dei **poteri di verifica e di intervento del responsabile del procedimento** e del **direttore** nei contratti di lavori, nonché del **direttore dell'esecuzione** nei contratti di servizi e forniture.

Durante l'esame in sede referente, è stato previsto che il rafforzamento delle suddette funzioni sia regolato anche per i **controlli volti a verificare l'ottemperanza delle misure di mitigazione e di compensazione**, delle 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.

Tale rafforzamento, secondo quanto dispone la norma, dovrà essere attuato mediante verifiche effettive e non meramente documentali.

Il criterio di cui alla lettera II) reca specifiche previsioni per la normativa riguardante le infrastrutture strategiche e gli insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale attraverso:

- il **divieto**, negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale, di attribuzione dei **compiti di responsabile o direttore dei lavori** allo stesso **contraente generale o soggetto collegato**.

Tale divieto, ai sensi dell'art. 1, comma 8, del presente provvedimento, decorrerà comunque dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento.

L'attuazione della lettera II) andrà, pertanto, coordinata con la norma di diretta applicazione di cui all'art. 8.

- l'**obbligo** per i soggetti che realizzano insediamenti produttivi strategici privati o infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale di **adottare** forme di **contabilità esecutiva** e di **collaudo analoghe** a quelle previste per gli **appalti pubblici di lavori**.

Istituzione di un albo dei responsabili dei lavori, dei direttori dei lavori e dei collaudatori - lett. mm)

La **lettera mm)** prevede l'istituzione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un **albo nazionale obbligatorio** dei soggetti che, sulla base di specifici requisiti di moralità, di competenza e di professionalità, possono ricoprire i ruoli di **responsabile dei lavori, direttore dei lavori** e di **collaudatore** negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale. Nel corso dell'esame **in sede referente**, è stato specificato che l'istituzione dell'albo deve avvenire sulla base di **procedure selettive**.

La nomina dei suddetti soggetti nelle procedure di appalto deve avvenire mediante pubblico sorteggio da una lista di candidati indicati alle stazioni appaltanti in numero almeno triplo per ciascun ruolo da ricoprire.

Si prevede, infine, che le spese di tenuta dell'albo sono poste a carico dei soggetti interessati.

Affidamento del collaudo a dipendenti della pubblica amministrazione - lett.nn)

Il criterio di cui alla lettera nn) , **inserito** durante l'esame **in sede referente**, prevede la revisione della disciplina di affidamento degli **incarichi di collaudo** a dipendenti appartenenti ai ruoli della pubblica amministrazione e in trattamento di quiescenza.

La medesima lettera prevede che la nuova disciplina contenga il **divieto dell'affidamento dell'incarico di collaudo per appalti** di lavori pubblici "sopra soglia", **ubicati nella regione sede dell'amministrazione di appartenenza**, e definisca **limiti all'importo dei corrispettivi**.

La disciplina dell'attività di collaudo è regolata dagli articoli 120 e 141 del D.lgs 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici), che rispettivamente prevedono le norme sull'incarico per l'affidamento dell'attività di collaudo e le relative incompatibilità. Nel D.P.R. n. 207 del 2010 (Regolamento di esecuzione del Codice dei contratti pubblici) gli articoli 216 e 238 prevedono rispettivamente la disciplina sulla nomina del collaudatore e sul

compenso spettante ai collaudatori.

Valorizzazione della fase progettuale negli appalti e nelle concessioni di lavori - lett.oo)

Il criterio di cui alla lettera oo) è finalizzato alla valorizzazione della fase progettuale negli appalti pubblici e nelle concessioni di lavori attraverso:

- la **promozione della qualità architettonica** e tecnico-funzionale, anche attraverso lo strumento dei concorsi di progettazione e, sulla base di una modifica approvata durante l'esame in **sede referente**, il **progressivo uso di strumenti elettronici specifici** quali quelli di **modellazione elettronica** ed informativa per l'edilizia e le infrastrutture. Il riferimento all'utilizzo di tali strumenti è previsto nel paragrafo 4 dell'articolo 22 della direttiva n. 24, come si evince dalla versione inglese della direttiva che prevede, per gli appalti pubblici di lavori e i concorsi di progettazione, che gli Stati membri possono richiedere l'uso di specifici strumenti elettronici quali gli strumenti di modellazione elettronica delle informazioni edilizie o similari ("*specific electronic tools, such as of building information electronic modelling tools or similar*"). La versione italiana della direttiva fa invece riferimento a strumenti di simulazione elettronica per le informazioni edilizie o strumenti analoghi;
- la **limitazione del 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;

Rispetto alla disciplina europea, che lascia libertà di scelta all'amministrazione aggiudicatrice, tale previsione sembra restringere l'utilizzo di tale forma di appalto.

Si segnala che nella definizione europea di "appalti di lavori" rientra non solo la sola esecuzione di lavori, ma anche il contratto avente ad oggetto l'esecuzione e la progettazione (**art. 1, n. 6, della direttiva n. 24**).

- la previsione di norma della **messa a gara del progetto esecutivo**, che - **come specificato in sede referente - riguarda in particolare le opere puntuali**;
- l'**esclusione**, per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e di tutti i servizi di natura tecnica, 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 e, in conseguenza di una modifica approvata nel corso dell'esame in sede referente, **dell'affidamento dei lavori sulla base della progettazione di livello preliminare** (cd. "appalto integrato complesso").

Si osserva che andrebbe valutata l'opportunità di una formulazione più chiara nel caso in cui si intendesse attribuire portata generale alla predetta esclusione dell'affidamento dei lavori sulla base della progettazione preliminare.

L'art. 53, comma 2, del Codice dei contratti (D.Lgs. 163/2006) stabilisce che negli appalti relativi a lavori, il contratto possa avere ad oggetto:

- a) la sola esecuzione;
 - b) la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo dell'amministrazione aggiudicatrice (c.d. appalto integrato semplice);
 - c) previa acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori sulla base del progetto preliminare dell'amministrazione aggiudicatrice (c.d. appalto integrato complesso).
- Nell'appalto integrato complesso, ai sensi della medesima lettera c), "lo svolgimento della gara è effettuato sulla base di un progetto preliminare, nonché di un capitolato prestazionale corredato dall'indicazione delle prescrizioni, delle condizioni e dei requisiti tecnici inderogabili. L'offerta ha ad oggetto il progetto definitivo e il prezzo. L'offerta relativa al prezzo indica distintamente il corrispettivo richiesto per la progettazione definitiva, per la progettazione esecutiva e per l'esecuzione dei lavori".

Sistemi di garanzia per l'aggiudicazione e l'esecuzione degli appalti pubblici - lett. pp)

La lettera pp) è volta al riassetto, alla revisione e alla semplificazione dei sistemi di garanzia per l'aggiudicazione e l'esecuzione degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture al fine di salvaguardare l'interesse pubblico alla conclusione dei lavori nei costi, nei tempi e nei modi programmati, anche in caso di fatti impreveduti ed imprevedibili e non imputabili alla stazione appaltante. Nel corso dell'esame in Commissione, è stato altresì specificato che la revisione dei sistemi di garanzia è finalizzata a renderli **proporzionati ed adeguati alla natura delle prestazioni oggetto del contratto ed al grado di rischio ad esso connesso**.

La norma prevede, inoltre, che la nuova disciplina dei sistemi di garanzia debba entrare in vigore contestualmente a strumenti attuativi preventivamente concordati con gli istituti bancari e assicurativi che devono assumersi i rischi d'impresa.

Revisione degli incentivi e della validazione della progettazione - lett. qq)

La lettera qq) prevede la revisione e la semplificazione della disciplina vigente riguardante 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 (RUP);
- il **divieto**, al fine di evitare conflitti di interesse, dello **svolgimento contemporaneo dell'attività di validazione con quella di progettazione**.

Nel corso dell'esame in sede referente, il predetto criterio è stato integrato introducendo una revisione della disciplina degli incentivi per la progettazione interna delle pubbliche amministrazioni che prevede che venga destinata una somma non superiore al **2 per cento dell'importo posto a base di gara** alle attività tecniche svolte dai dipendenti pubblici relativamente alle fasi della **programmazione** degli investimenti, della predisposizione dei bandi, del controllo delle relative procedure, dell'**esecuzione dei contratti pubblici**, della **direzione dei lavori** e dei **collaudi**. In sostanza le risorse, che attualmente confluiscono nel Fondo per la progettazione e l'innovazione, dovrebbero essere destinate esclusivamente alle attività precedentemente indicate e, pertanto, la nuova disciplina non prevederebbe alcuna forma di incentivo per la progettazione come peraltro sembra confermare il ricorso al termine "esclusione" contenuto nella nuova formulazione della lettera qq).

L'art. 13 *bis* del d.l. 90/2014 ha introdotto nel Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 163/2006) una nuova disciplina degli incentivi alla progettazione soppressi dal precedente articolo 13, che si differenzia da quella abrogata principalmente per i seguenti aspetti:

- le risorse (che continuano ad essere pari, al massimo, al 2% degli importi posti a base di gara di un'opera o lavoro) vengono fatte confluire da ogni amministrazione in un fondo denominato "Fondo per la progettazione e l'innovazione";
- le risorse non vengono destinate unicamente a remunerare l'attività di progettazione: il 20% del Fondo (come si evince anche dalla denominazione) è destinato all'acquisto, da parte dell'ente, di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a: progetti di innovazione; banche dati per il controllo ed il miglioramento della capacità di spesa; ammodernamento/efficientamento dell'ente e dei servizi ai cittadini;
- l'80 per cento delle risorse finanziarie del fondo per la progettazione e l'innovazione è ripartito, per ciascuna opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale e adottati nel regolamento adottato dall'amministrazione, tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori. In proposito, viene introdotta una disciplina più dettagliata dei criteri di riparto finalizzata, in particolare, a graduare l'incentivo in base all'effettivo rispetto, in fase di realizzazione dell'opera, dei tempi e dei costi previsti nel progetto esecutivo.

Partenariato pubblico privato e studi di fattibilità - lett. rr) e ss)

Le lettere rr) e ss), sono volte, rispettivamente, alla razionalizzazione ed all'estensione delle forme di partenariato pubblico-privato (PPP), nonché alla riduzione dei relativi tempi procedurali attraverso la predisposizione di studi di fattibilità.

In particolare, la lettera rr) prevede la razionalizzazione e l'estensione delle forme di partenariato pubblico privato (PPP), con particolare riguardo alla finanza di progetto (*project financing*) e alla locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità, il cui utilizzo deve essere incentivato mediante il ricorso a innovativi e specifici strumenti finanziari ed il supporto tecnico alle stazioni appaltanti, garantendo la trasparenza e la pubblicità degli atti.

La lettera ss) prevede la **predisposizione di studi di fattibilità** che consentano di porre a gara progetti con accertata copertura finanziaria derivante dalla verifica dei livelli di bancabilità (il riferimento all'opera è stato soppresso a seguito di una modifica approvata in sede referente), garantendo altresì l'acquisizione di tutte le necessarie autorizzazioni, i pareri e gli atti di assenso comunque denominati entro la fase di aggiudicazione. La lettera ss) è stata **modificata** nel corso dell'esame in **Commissione**, al fine di specificare che, **previa indicazione dell'amministrazione competente**, siano definiti le **modalità e i tempi** per la predisposizione degli studi.

Revisione del sistema di qualificazione degli operatori - lett. tt)

La lettera tt) prevede la revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici in base a criteri di **omogeneità, trasparenza e verifica** delle **capacità** realizzative, delle competenze tecniche e professionali, nonché delle **attività effettivamente eseguite**. Nel corso dell'esame in Commissione è stato specificato, da un lato, che la **verifica** delle capacità realizzative deve essere **formale e sostanziale** e, dall'altro, che la verifica delle competenze tecniche e professionali deve **riguardare anche le risorse umane organiche all'impresa** (il testo approvato dal Senato faceva riferimento alle competenze tecniche e professionali organiche all'impresa).

La stessa lettera dispone che la revisione del sistema di qualificazione dovrà avvenire:

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, che dovranno essere **regolate da un'apposita disciplina generale fissata dall'ANAC** con propria determinazione;

- assicurando gli opportuni **raccordi** con la normativa vigente in materia di **rating di legalità**;
- prevedendo in ogni caso la **decadenza delle attestazioni** in caso di procedure di fallimento oppure la **sospensione** in caso di concordato «con riserva» o «con continuità aziendale».

Revisione della disciplina in materia di avvalimento - lett. uu)

La lettera uu) prevede la revisione della disciplina vigente in materia di avvalimento:

- nel rispetto dei principi dell'UE 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;
- **rafforzando gli strumenti di verifica** circa:
 - l'effettivo possesso dei requisiti e delle risorse oggetto di avvalimento da parte dell'impresa ausiliaria;
 - l'effettivo impiego delle risorse medesime nell'esecuzione dell'appalto, al fine di escludere la possibilità di ricorso all'avvalimento a cascata;
- prevedendo che non possa essere oggetto di **avvalimento** il possesso della **qualificazione e dell'esperienza tecnica e professionale necessarie** per eseguire le prestazioni da affidare.

Al riguardo, si rileva che la disciplina europea dell'avvalimento consente agli operatori economici di fare affidamento sulla capacità economica e finanziaria e sulle capacità tecniche e professionali di altri soggetti.

Metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale - lett. vv)

La lettera vv) prevede, quali principi e criteri direttivi, la **razionalizzazione dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale**, anche in materia di esecuzione del contratto, limitando il ricorso alle procedure arbitrali. Nel corso dell'esame in Commissione è stato aggiunto che la **limitazione deve riguardare anche le procedure "amministrate"** e che il legislatore delegato deve indicare puntualmente i casi specifici di ricorso alle procedure arbitrali e amministrative 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 con riduzione dei costi.

Si segnala, inoltre, che il disegno di legge C. 2953 (delega per la riforma del processo civile), in corso di esame in Commissione Giustizia, è diretto a potenziare il ricorso all'arbitrato.

Accesso al mercato dei contratti pubblici - lett. zz)

La lettera zz) è finalizzata al 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.

La norma specifica che i soggetti interessati da un migliore accesso al mercato dei contratti pubblici sono non solo i piccoli e medi operatori economici, i giovani professionisti, le piccole e medie imprese e le imprese di nuova costituzione, ma anche - sulla base di una **modifica** approvata nel corso dell'esame **in Commissione - le micro imprese**.

La norma precisa inoltre che la finalità del miglioramento dell'accesso al mercato dei contratti pubblici deve essere attuata anche attraverso il divieto di aggregazione artificiosa degli appalti e l'introduzione di misure premiali per gli appaltatori e i concessionari che coinvolgano i predetti soggetti nelle procedure di gara. Nel corso dell'esame in sede referente è stata inserita la previsione dell'**obbligo di motivazione della mancata suddivisione in lotti**.

Valorizzazione delle esigenze sociali e di sostenibilità ambientale - lett. bbb)

La lettera bbb), esplicitamente finalizzata alla valorizzazione delle esigenze sociali e di sostenibilità ambientale, prevede l'introduzione di **criteri e modalità premiali di valutazione delle offerte** da attribuire alle imprese tenendo conto:

- dell'utilizzo, anche parziale, nell'esecuzione dell'appalto di **manodopera o personale a livello locale o** in via prioritaria, sulla base di una modifica inserita nel corso dell'esame in Commissione,

di addetti già impiegati nel medesimo appalto;

- degli aspetti della territorialità e della **filiera corta**;
- delle **ricadute occupazionali** a cui si attribuisce un peso specifico.

La norma, nel fare riferimento ai predetti criteri, ribadisce le finalità di semplificazione e di miglioramento dell'accesso al mercato delle piccole e medie imprese già richiamate nella lettera zz) e, in conseguenza dell'introduzione del ricorso agli addetti già impiegati nel medesimo appalto, fa, altresì, riferimento alla salvaguardia dei livelli occupazionali in essere.

Pubblicità e trasparenza degli affidamenti in house (lett. ccc)

La lettera ccc), finalizzata a garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nelle procedure riguardanti gli appalti pubblici e i contratti di concessioni tra enti nell'ambito del settore pubblico (cosiddetti affidamenti *in house*), prevede:

- l'istituzione, a **cura dell'Autorità nazionale anticorruzione**, di un **elenco di enti aggiudicatori** di affidamenti *in house* ovvero che esercitano funzioni di controllo o di collegamento rispetto ad altri enti, tali da consentire gli affidamenti diretti;
- l'**iscrizione** nel suddetto elenco **a domanda**, a seguito del riscontro dei requisiti previsti. Sembrerebbe trattarsi, pertanto, di un elenco a partecipazione facoltativa.

La domanda di iscrizione consente all'ente aggiudicatore, sotto la propria responsabilità, di affidare direttamente appalti o concessioni all'ente con affidamento *in house* o soggetto al controllo singolo o congiunto o al collegamento.

Nel corso dell'esame in **Commissione**, la predetta lettera è stata integrata al fine di:

- **prevedere**, anche per gli enti aggiudicatori di affidamenti *in house*, l'**obbligo di pubblicazione di tutti gli atti** connessi all'affidamento;
- assicurare, anche nelle forme di aggiudicazione diretta, la **valutazione sulla congruità economica delle offerte**, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione.

La normativa nazionale vigente (articolo 86 del Codice dei contratti) disciplina un procedimento di valutazione della congruità delle offerte finalizzato all'individuazione delle offerte anormalmente basse a seconda che si faccia ricorso al criterio del prezzo più basso o al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Relativamente alle offerte anormalmente basse, l'art. 69 della direttiva n. 24 (art. 84 della direttiva n. 25) stabilisce che le amministrazioni aggiudicatrici impongono agli operatori economici di fornire spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti nelle offerte se queste appaiono anormalmente basse rispetto a lavori, forniture o servizi ed indica gli argomenti a cui possono riferirsi le citate spiegazioni. Gli affidamenti *in house*, che soddisfano i requisiti previsti dalle direttive, non rientrano nell'ambito di applicazione delle direttive medesime (art. 12 dir. n. 24; art.28 dir. n. 25; art. 17 dir. n. 23).

Appalti pubblici di servizi ad alta intensità di manodopera - lett. ddd)

La lettera ddd) prevede l'introduzione 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. In proposito, si prevede:

- l'introduzione di "**clausole sociali**" per la stabilità occupazionale del personale impiegato;
- il **riferimento**, per ciascun comparto merceologico o di attività, al **contratto collettivo nazionale di lavoro** che presenta le migliori condizioni per i lavoratori;
- l'espressa **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**.

Contratti collettivi negli appalti di lavori e di servizi -lett. eee)

La lettera eee) reca la previsione di una **disciplina specifica per gli appalti pubblici di lavori** che stabilisca che per 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.

Nel corso dell'esame in sede **referente**, il predetto criterio è stato integrato prevedendo che la disciplina specifica riguardi **anche i servizi** e introduca "**clausole sociali**" **per la stabilità occupazionale del personale impiegato**.

Al riguardo, si osserva che la lettera eee) reca disposizioni analoghe alla lettera dd) relativamente all'introduzione di "clausole sociali" per la stabilità occupazionale del personale impiegato negli appalti di servizi.

Previsione di criteri per i contratti di concessione - lett. fff)

La lettera fff) è finalizzata a definire una disciplina organica dei contratti di concessione, per un verso, mediante l'armonizzazione e la semplificazione delle disposizioni vigenti e, per l'altro, attraverso la previsione di criteri per le concessioni escluse dall'ambito di applicazione delle direttive europee, ossia quelle indicate nella sezione II della direttiva 2014/23/UE. Nel corso dell'esame in sede **referente** è stato precisato che, per quanto riguarda le concessioni nel **settore idrico**, venga **rispettato l'esito del referendum abrogativo del 12-13 giugno 2011**.

Nella sezione II della direttiva sono elencati i casi di esclusione (art. 10-17), per cui la disciplina della direttiva medesima non si applica. A titolo di esempio, ricadono in tale ambito le esclusioni riguardanti il settore delle comunicazioni elettroniche, idrico, le attività direttamente esposte alla concorrenza nonché ovviamente le concessioni tra enti nell'ambito del settore pubblico (concessioni *in house*).

Si ricorda che della l'articolo 19, comma 1, lettera c), della legge n. 124/2015, che delega il Governo al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, include, tra i principi e i criteri direttivi, con particolare riferimento alle società in partecipazione pubblica operanti nei servizi idrici, la risoluzione delle antinomie normative in base ai principi del diritto dell'Unione europea, tenendo conto dell'esito del referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011.

Più in particolare, la lettera fff) prevede che nell'attuazione della delega vengano inseriti:

- criteri per 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 al **rischio operativo ai sensi della direttiva 2014/23/UE** (il riferimento al rischio operativo è stato inserito nel corso dell'esame in sede referente);

L'articolo 5 della direttiva n. 23 precisa che l'aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile.

- criteri volti a disciplinare le procedure di **fine concessione** e le modalità di **indennizzo in caso di subentro**;
- una specifica disciplina per le concessioni relative agli **approvvigionamenti industriali in autoconsumo elettrico da fonti rinnovabili** (il riferimento a tale disciplina è stato inserito in Commissione).

In merito alla disciplina dell'autoconsumo, si ricorda che il d.lgs. 79/1999 fornisce la definizione di autoproduttore (articolo 2), stabilendo una soglia di utilizzo proprio non inferiore al 70% annuo, e disciplina gli autoconsumi in relazione all'obbligo di immissione in rete dell'energia prodotta da fonti rinnovabili (articolo 11). Per una ricostruzione della normativa successiva sui sistemi privati e sulle problematiche ad essa inerenti, si rinvia alla segnalazione dell'Autorità per l'energia [n. 348/2014](#) e al documento di consultazione [n. 644/2014](#).

Affidamenti dei contratti pubblici relativi alle concessioni di importo superiore a 150.000 euro - lett. ggg)

La lettera ggg) prevede l'**obbligo** per i concessionari - pubblici e privati - di lavori o di servizi pubblici, già esistenti o di nuova aggiudicazione, di **affidare una quota pari all'80%** dei **contratti** di lavori, servizi e forniture **relativi alle concessioni di importo superiore a 150.000 euro** mediante **procedure ad evidenza pubblica**, anche di tipo semplificato. Il testo approvato dal Senato prevedeva che il predetto obbligo si applicasse a tutti i contratti pubblici relativi alle concessioni di importo superiore a 150.000. Nel corso dell'esame **in sede referente**, è stato precisato che i **restanti contratti (20%)** potranno **essere realizzati da società in house direttamente o tramite operatori individuati mediante procedure ad evidenza pubblica**, anche semplificate.

Al fine di valutare la portata della norma appare utile ricordare che la normativa europea e nazionale distingue tra i concessionari che sono amministrazioni aggiudicatrici e tra i concessionari che non sono amministrazioni aggiudicatrici regolamentando gli appalti in maniera differente a seconda che si tratti di lavori affidati da concessionari che sono amministrazioni aggiudicatrici e da concessionari che non lo sono. Tale distinzione è riprodotta nelle norme del Codice dei contratti pubblici di seguito riportate. In particolare, nel caso di appalti di lavori affidati dai concessionari che sono amministrazioni aggiudicatrici, l'art. 148 prevede che il concessionario sia tenuto a rispettare le disposizioni dettate dal Codice medesimo in relazione ai lavori che sono eseguiti da terzi (art. 62 della direttiva 18). Nel caso di appalti di lavori affidati dai concessionari che non sono amministrazioni aggiudicatrici, l'art. 146 del Codice dei contratti, che riprende il disposto dell'articolo 60 della direttiva n. 2004/18/UE, prevede la possibilità a carico della stazione appaltante di: a) imporre al concessionario di lavori pubblici di affidare a terzi appalti corrispondenti ad una percentuale non inferiore al

30% del valore globale dei lavori oggetto della concessione. Si ricorda, inoltre, che in base alla norma transitoria di cui al comma 25 dell'art. 253 del Codice i titolari di concessioni già assentite alla data del 30 giugno 2002, ivi comprese quelle rinnovate o prorogate ai sensi della legislazione successiva, sono tenuti ad affidare a terzi una percentuale minima del 60 per cento dei lavori, agendo, esclusivamente per detta quota, a tutti gli effetti come amministrazioni aggiudicatrici.

L'articolo 5 del D.L. 133 del 2014 (cd. "sblocca Italia"), che ha dettato una nuova disciplina per le modifiche dei rapporti concessori in essere finalizzate a procedure di aggiornamento o revisione anche mediante l'unificazione di tratte interconnesse, contigue ovvero tra loro complementari, ai fini della loro gestione unitaria, prevede, al comma 3, che l'affidamento dei lavori, nonché delle forniture e dei servizi, ulteriori rispetto a quelli previsti dalle vigenti convenzioni, avviene nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica disciplinate dal codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Le nuove direttive non riproducono le disposizioni delle precedenti direttive relativamente agli appalti di lavori aggiudicati dai concessionari. Per quanto riguarda le norme sull'esecuzione dei contratti, il paragrafo 2 dell'articolo 47 della direttiva 2014/23 - direttiva che non si applica all'aggiudicazione di concessioni per le quali è stata presentata un'offerta o che sono state aggiudicate prima del 17 aprile 2014 - prevede che, nei documenti di gara, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore possono chiedere o possono essere obbligati da uno Stato membro a chiedere all'offerente o al candidato di indicare, nella sua offerta, le eventuali parti della concessione che intende subappaltare a terzi, nonché i subappaltatori proposti (si vedano anche il par. 2 dell'articolo 71 della direttiva n. 24 e il par. 2 dell'articolo 88 della direttiva n. 25).

In sede referente la lettera in esame è stata altresì integrata al fine di prevedere **modalità di verifica del rispetto delle citate disposizioni da parte anche dell'ANAC**.

Per le concessioni in essere, si prevede un **periodo transitorio** di adeguamento al predetto obbligo della durata non superiore a dodici mesi.

Sono **escluse dall'obbligo** di affidamento suddetto:

- le **concessioni** in essere o di nuova aggiudicazione affidate con la formula della **finanza di progetto** (di cui all'art. 153 del Codice dei contratti);
- le **concessioni affidate con procedure di gara ad evidenza pubblica**, secondo il diritto dell'Unione europea. In **sede referente** è stato precisato che l'esclusione non opera solamente per le concessioni **in essere**, come prevedeva il testo approvato dal Senato, ma **anche per le concessioni di nuova aggiudicazione**.

Relativamente alle norme in materia di affidamento di contratti di appalto applicabili alle concessioni escluse, la norma fa rinvio alle disposizioni "vigenti alla data di entrata in vigore della legge" delega, termine diverso da quello di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1.

Affidamento delle concessioni autostradali - lett. hhh) e iii)

Le lettere hhh) e iii) riguardano l'affidamento delle concessioni autostradali. In particolare, la lettera hhh) prevede l'avvio delle procedure ad evidenza pubblica per l'**affidamento delle nuove concessioni** autostradali **non meno di 24 mesi prima della scadenza** di quelle in essere.

Si prevede, inoltre, una 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.

La successiva lettera iii) prevede l'introduzione di una **disciplina transitoria per l'affidamento delle concessioni** autostradali che, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di recepimento, siano **scadute o prossime alla scadenza**, al fine di assicurare il massimo **rispetto** del principio **dell'evidenza pubblica** e di prevedere che, nei **casi di** concessione in cui l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sul concessionario un **controllo analogo** a quello da esso esercitato sui propri servizi (concessioni in *house*), sia assicurato il massimo **rispetto dei principi desumibili dall'articolo 17 della direttiva 2014/23/UE**, che regolano la concessioni tra enti nell'ambito del settore pubblico (analogamente a quanto previsto dall'art. 12 della direttiva n. 24 per gli appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico).

Concorrenzialità nelle procedure di affidamento -lett. III)

La lettera III) prevede l'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 tramite la sperimentazione di procedure e sistemi informatici già adoperati per aste telematiche. La predetta lettera è stata integrata nel corso dell'esame in sede referente al fine di tenere conto dei livelli minimi di **rotazione**.

Strumenti e procedure telematici d'acquisto - lett. mmm)

La lettera mmm) prevede la 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.

Partecipazione dei portatori qualificati di interessi - lett. nnn)

La lettera nnn) prevede la **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.

Dibattito pubblico e acquisizione dei consensi - lett. ooo)

Il criterio di cui alla lettera ooo) prevede l'introduzione di forme di dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio; in tale ambito, sulla base di una modifica approvata nel corso dell'esame in sede referente, si prevede la definizione di una procedura di **partecipazione del pubblico** e di **acquisizione dei consensi necessari per realizzare un'opera** in tempi certi, utile e condivisa stabilendo, inoltre, la pubblicazione *online* dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica. Il testo approvato dal Senato prevedeva la definizione di una procedura di acquisizione dei consensi tecnici e amministrativi necessari per realizzare l'opera.

Si ricorda che in Francia i grandi progetti infrastrutturali di portata nazionale, con un'incidenza rilevante sull'ambiente o sulla gestione del territorio, devono essere oggetto, prima ancora di eventuali procedure di valutazione d'impatto ambientale e di ogni inchiesta pubblica, di una particolare forma strutturata di "concertazione pubblica", la procedura di "dibattito pubblico" (*débat public*).

Disciplina del subappalto - lett. ppp)

La lettera ppp) prescrive l'introduzione di una disciplina specifica per il subappalto che, a seguito delle modifiche approvate dalla Commissione, dovrà applicarsi a tutti i **contratti di lavori, servizi e forniture**, mentre il testo approvato dal Senato faceva riferimento solo ai lavori.

Si prevede in particolare:

- **l'obbligo per il concorrente di indicare** in sede di offerta le **parti** del contratto di lavori che intende subappaltare;
- **l'espressa individuazione dei casi 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.** A differenza del testo approvato dal Senato, che imputava tale obbligo in tutti i casi al concorrente, nella nuova formulazione della lettera hhh) sarà il decreto delegato che dovrà determinare i casi in cui dovrà essere indicata la terna di nominativi;

Si segnala che il paragrafo 2 dell'articolo 71 della direttiva n. 2014/24/UE dispone che nei documenti di gara l'amministrazione aggiudicatrice può chiedere o può essere obbligata da uno Stato membro a chiedere all'offerente di indicare, nella sua offerta, le eventuali parti dell'appalto che intende subappaltare a terzi, nonché i subappaltatori proposti.

- **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 tali motivi;
- **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.

"Legge obiettivo" (lett. qqq)

La lettera qqq), **inserita** nel corso dell'esame in **Commissione**, prevede l'espresso "superamento" delle disposizioni di cui alla legge n. 443 del 2001 (cd. "legge obiettivo"), a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di riordino. In proposito, si segnala preliminarmente che la disciplina dei lavori relativi alle infrastrutture strategiche è contenuta nel Capo IV del Titolo III della parte II del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (artt. 161-181) e che le disposizioni di tale decreto saranno abrogate in sequenza dal decreto legislativo di recepimento delle direttive, relativamente a quelle incompatibili con la nuova disciplina di attuazione delle medesime direttive, e successivamente dal decreto legislativo di riordino.

La lettera qqq) prevede che il "superamento delle disposizioni di cui alla legge n. 443/2001 avvenga attraverso:

- **l'aggiornamento e la revisione del Piano generale dei Trasporti e della logistica** approvato con decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 2001;

Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, approvato con D.P.R. 14 marzo 2001 ed elaborato dall'allora Ministero dei Trasporti e della Navigazione, aveva lo scopo di effettuare una prima analisi sul sistema dei trasporti italiano e di proporre soluzioni ai problemi identificati e ritenuti prioritari. La legge 21 dicembre 2001, n.

443 ("Legge Obiettivo"), ha poi stabilito all'articolo 1, comma 1, che il Programma Infrastrutture strategiche dovesse tener conto del piano generale dei trasporti ma che l'inserimento nel Programma di infrastrutture strategiche non comprese nel Piano generale dei trasporti ne costituissero un'automatica integrazione. La delibera CIPE n. 1/2001 ha quindi impegnato i Ministri interessati a predisporre piani settoriali o documenti attuativi del P.G.T.L. di pari livello, da sottoporre all'approvazione del CIPE.

La Legge 1° agosto 2002, n. 166 (collegato infrastrutture), all'articolo 1, ha autorizzato la spesa per finanziare attività di studio e consulenza per l'aggiornamento del Piano generale dei trasporti, nonché per consentire l'accesso a privati alle banche dati del Sistema informativo per il monitoraggio e la pianificazione dei trasporti (SIMPT).

Successivamente, come strumenti di programmazione nel settore dei trasporti, sono stati elaborati alcuni piani settoriali:

- il Piano della Logistica, del gennaio 2006, elaborato dalla Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica a seguito della sottoscrizione il 1° luglio 2005, in sede governativa, del Patto della Logistica e approvato dal CIPE con Deliberazione n. 44/2006 del 22 marzo 2006;
- il Piano generale per la mobilità (ottobre 2007), anche per tenere conto sia del mutato contesto europeo, con l'evoluzione della politica comunitaria delle Reti Transeuropee verso l'est Europa e verso l'area euromediterranea, che del progressivo aggravarsi del problema interno del trasporto pubblico locale;
- il Piano nazionale della logistica 2011-2020, approvato dalla Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica nel dicembre 2010 e aggiornato il 26 luglio 2012, dopo il confronto con gli operatori, i territori e le audizioni parlamentari (la Consulta è stata successivamente soppressa e le sue funzioni sono state riassorbite dal MIT).

Recentemente, il decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. "Sblocca Italia") ha previsto (art. 29) la redazione di un Piano strategico nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL), che è stato presentato dal Governo al Parlamento per il parere delle competenti Commissioni parlamentari ed è stato quindi approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri del 6 agosto 2015. Il Piano costituirà uno dei piani di settore che andranno a confluire in un documento programmatico più ampio, plurisettoriale e plurimodale: il Documento di Programmazione Pluriennale che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti intende redigere ed approvare entro la fine del 2015, secondo il disposto dell'art. 2 del decreto legislativo n. 228/2011, per includere e rendere coerenti tutti i piani e i programmi d'investimento per opere pubbliche di competenza del Ministero. Per quanto riguarda il settore aereo, il Consiglio dei ministri ha approvato in via definitiva il 27 agosto 2015, dopo il parere delle Commissioni parlamentari competenti, il decreto del Presidente della Repubblica recante l'individuazione degli aeroporti di interesse nazionale, ai sensi dell'articolo 698 del codice della navigazione.

- la **riprogrammazione dell'allocazione delle risorse alle opere in base ai criteri individuati nel Documento Pluriennale di pianificazione (DPP)**, previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228;

Tale documento è stato disciplinato dall'[articolo 2 del d.lgs. 29 dicembre 2011, n. 228](#), che ha attuato l'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della [legge 31 dicembre 2009, n. 196](#), in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche. Ai sensi del comma 1 di tale disposizione, al fine di migliorare la qualità della programmazione e ottimizzare il riparto delle risorse di bilancio, ogni Ministero, nel rispetto delle procedure di valutazione d'impatto ambientale previste dalla normativa europea, predispone un Documento pluriennale di pianificazione, che include e rende coerenti tutti i piani e i programmi d'investimento per opere pubbliche di propria competenza, ivi compreso il Programma triennale dei lavori di cui all'[articolo 128 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163](#), e successive modificazioni.

Si segnala che nell'[aggiornamento del Programma delle infrastrutture strategiche \(PIS\), allegato al DEF 2015](#), si prospetta la definizione entro settembre 2015 di un unico documento pluriennale di pianificazione (PPP), che dovrebbe includere e rendere coerenti la pianificazione e la programmazione degli investimenti delle opere pubbliche.

- l'**applicazione delle procedure di valutazione ambientale strategica (VAS) e di valutazione di impatto ambientale (VIA)** di cui alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (cd. "Codice ambientale");

La parte seconda del d.lgs. 152/2006 disciplina le procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione dell'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione integrata ambientale (IPPC). Con la legge 443/2001 e i relativi decreti delegati (ora confluiti nel corpo del D.Lgs. 163/2006, c.d. Codice dei contratti pubblici, cfr. artt. 165 e 182-185), al fine di snellire le procedure autorizzative che precedono la realizzazione dell'opera strategica, è stata introdotta una procedura speciale di VIA le cui differenze principali rispetto alla procedura ordinaria risiedono nel fatto che:

- la "VIA speciale" viene istruita sul progetto preliminare;
- l'approvazione del progetto preliminare e della VIA è di competenza del CIPE.

- **norme di coordinamento e transitorie per gli interventi per i quali vi siano obbligazioni giuridiche vincolanti;**

- **definizione delle funzioni e dell'organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**, anche con riferimento alle disposizioni di cui al citato Capo IV (del Titolo III della parte II) del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Si veda, in particolare, l'articolo 163 del Codice dei contratti, che disciplina le attività del Ministero delle infrastrutture occorrenti ai fini della progettazione e dell'approvazione delle infrastrutture strategiche. Per lo svolgimento di tale attività si prevede che il Ministero possa avvalersi, tra l'altro, di una struttura tecnica di missione.

Ulteriori disposizioni

Attuazione delle direttive da parte delle regioni e delle province autonome (art. 1, co.6)

Il **comma 6** dispone che l'**attuazione** delle direttive oggetto della delega 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.

Adozione di disposizioni integrative e correttive (art. 1, co. 7)

Il **comma 7** prevede l'adozione di **disposizioni integrative e correttive** da parte del Governo, entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi e della procedura per l'adozione previsti, dal presente disegno di legge, per i citati decreti delegati.

Divieto di attribuzione delle funzioni di responsabile o di direttore dei lavori al contraente generale (art. 1, co. 8)

Il comma 8 contiene una disposizione applicabile già **a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge**, che vieta, negli appalti pubblici di lavori, affidati a contraente generale, l'attribuzione di compiti di responsabile o di direttore dei lavori allo stesso contraente generale.

Il suddetto divieto si applica anche alle procedure di appalto già bandite alla data di entrata in vigore della presente legge, incluse quelle già espletate per le quali la stazione appaltante non abbia ancora proceduto alla stipulazione del contratto con il soggetto aggiudicatario.

La medesima previsione è oggetto del criterio direttivo di cui all'articolo 1, comma 1, lettera II), del disegno di legge in esame.

Cambio appalti nel settore call center (art.1, co.9)

Il **comma 9**, introdotto dalla Commissione, prevede una **nuova disciplina dei cambi di appalto nel settore dei call center**, introducendo una **clausola sociale di riassorbimento occupazionale**. In particolare, si stabilisce:

- che in caso di successione di imprese nel contratto di appalto, **il rapporto di lavoro** dei lavoratori impiegati dall'appaltatore uscente **continua con l'appaltatore subentrante**, alle medesime condizioni economiche e normative previste dalla contrattazione collettiva;
- che nel caso in cui non venga adottata una disciplina normativa da parte della contrattazione collettiva, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con proprio decreto, definisce i criteri generali per l'attuazione della norma, sentite le organizzazioni datoriali e sindacali;
- l'obbligo per le stazioni appaltanti (pubbliche e private) di comunicare alle organizzazioni sindacali (aziendali e territoriali) la volontà di stipulare un contratto di appalto per servizi di *call center*.

In proposito si ricorda che il provvedimento in esame riguarda la disciplina degli appalti pubblici e delle concessioni nonchè il riordino della normativa vigente in materia di contratti pubblici; la disposizione del comma 9 sembra invece applicarsi a tutti i contratti di appalto, indipendentemente dalla natura giuridica (pubblica o privata) del soggetto appaltante.

Andrebbe specificato il ruolo della contrattazione collettiva nella disciplina del passaggio dei lavoratori dall'appaltatore uscente all'appaltatore subentrante, così come il rapporto tra contrattazione collettiva e (eventuale) disciplina normativa statale (DM del Ministero del lavoro).

Si ricorda che riguardo a disposizioni che hanno previsto l'inserimento di "clausole sociali" si sono espresse la Corte costituzionale in taluni casi mantenendo in generale ferme tali clausole in senso proprio ([sentenza 68/2011](#)) e, in altri casi, relativamente a specifici profili (sentenze 68/2011), dichiarandone l'illegittimità (sentenza [356/1993](#)), nonché la Corte di giustizia dell'UE ([C-460/02](#) e [C-386/03](#)).

Sistema di garanzia globale di esecuzione (art. 1, co. 10)

Il comma 10 dispone che, **a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di recepimento delle direttive, cessano di applicarsi le disposizioni in materia di sistema di garanzia globale di esecuzione (performance bond)**., di cui all'articolo 129, comma 3, del vigente Codice. Si ricorda che la

lettera pp) del comma 1 del disegno di legge delega prevede, nell'ambito dei principi e criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega, 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.

Clausola di invarianza finanziaria (art. 1, co. 11)

Il **comma 11** reca, in primo luogo, una clausola di invarianza finanziaria ai sensi della quale **dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri** a carico della finanza pubblica. Si precisa, inoltre, che le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti di rispettiva competenza con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Conformemente a quanto previsto dall'art. 17, comma 2, della legge di contabilità e finanza pubblica, nel caso in cui i decreti delegati determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, tali decreti saranno emanati solo successivamente o contestualmente alla data di entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

I pareri espressi dalle commissioni in sede consultiva

Le Commissioni I (Affari costituzionali), II (Giustizia), IX (Trasporti) X (Attività produttive) e XI (Lavoro) hanno espresso un parere favorevole con osservazioni

La Commissione IV (Difesa) ha formulato condizioni e un'osservazione, mentre la XII Commissione (Affari sociali) ha formulato una condizione.

Le Commissioni V (Bilancio), VI (Finanze), VII (Cultura), XII (Agricoltura) e XIV (Politiche dell'UE) hanno espresso parere favorevole.

La Commissione parlamentare per le questioni regionali ha espresso un parere favorevole con condizioni.

Il Comitato per la legislazione ha espresso, infine, un parere favorevole con condizioni e osservazioni sul testo approvato dal Senato.