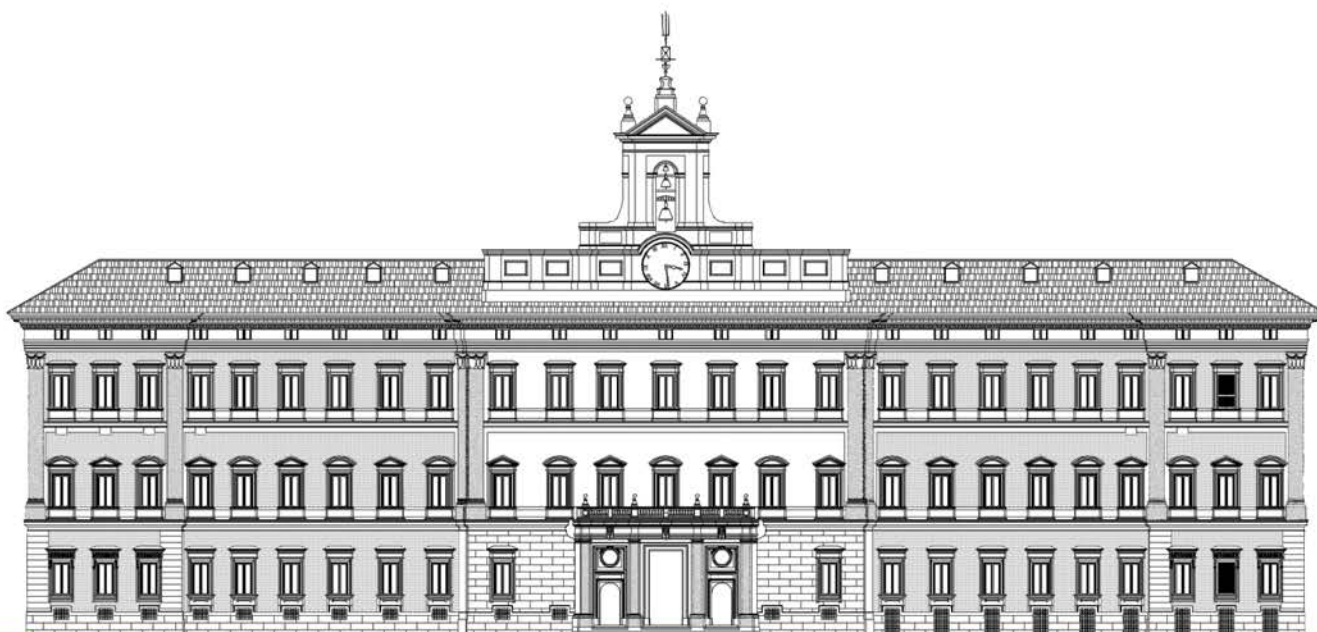




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Analisi degli effetti finanziari

A.C. 3194

**Delega al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE,
2014/24/UE e 2014/25/UE in materia di contratti pubblici**

(Nuovo testo)

N. 71 – 7 ottobre 2015



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Analisi degli effetti finanziari

A.C. 3194

Delega al Governo per l'attuazione delle direttive
2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE in materia di
contratti pubblici

(Nuovo testo)

N. 71 – 7 ottobre 2015

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

Estremi del provvedimento

A.C. 3194

Titolo breve: **Delega al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/U in materia di appalti pubblici 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

approvato con modifiche dal Senato

Commissione di merito: VIII Commissione

**Relatrice per la
Commissione di merito:** Mariani

Gruppo: PD

Relazione tecnica: presente

verificata dalla Ragioneria generale

referita al testo presentato al Senato

Parere richiesto

Destinatario: alla VIII Commissione in sede referente

Oggetto: nuovo testo

INDICE

ARTICOLO 1	- 3 -
DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI.....	- 3 -

PREMESSA

Il disegno di legge, già approvato dal Senato, reca norme di delega al Governo in materia di contratti pubblici.

Il testo, come risultante dagli emendamenti approvati durante l'esame in sede referente presso la VIII Commissione della Camera è composto di un unico articolo.

Il disegno di legge è corredato di relazione tecnica riferita al testo originario.

Si esaminano di seguito le disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI

ARTICOLO 1

Delega al Governo in materia di appalti pubblici

Le norme delegano il Governo ad adottare un decreto legislativo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE 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 un decreto legislativo per il riordino complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

A tal fine, le disposizioni prevedono che l'esercizio della delega avvenga, tra l'altro, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- introduzione o mantenimento di livelli di regolazione non superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive [comma 1, lettera a)];
- semplificazione, armonizzazione e 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 e di soluzioni innovative nelle materie disciplinate, con particolare riguardo allo sviluppo delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale, nonché all'innovazione tecnologica e digitale e all'interconnessione della PA [comma 1, lettera f)];
- misure volte a garantire il rispetto dei criteri di sostenibilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, in particolare inserendo il criterio di aggiudicazione basato sui costi del ciclo di vita e stabilendo un maggior punteggio per i beni e i servizi che presentano un minor impatto sulla salute e sull'ambiente [lettera i)];

- armonizzazione delle norme in materia di trasparenza, pubblicità, durata e tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi ad essa prodromiche e successive. La disciplina deve prevedere sia l'unificazione delle banche dati esistenti nel settore presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), sia la previsione di poteri di vigilanza e controllo sull'applicazione delle norme, con particolare riguardo alla fase di esecuzione della prestazione. Deve essere altresì previsto un sistema amministrativo, regolato dall'ANAC, di penalità e premialità per la denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive da parte delle imprese, definendo altresì uno specifico regime sanzionatorio applicato dall'ANAC [comma 1, lettera l)];
- definizione dei requisiti di capacità economico-finanziaria, tecnica, compresa quella organizzativa, e professionale al fine di avere il più ampio numero di potenziali partecipanti alle procedure di gara e di favorire l'accesso delle micro, piccole e medie imprese [comma 1, lettera m)];
- riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti e semplificazione delle procedure di verifica da parte delle stazioni appaltanti attraverso l'accesso a un'unica banca dati centralizzata gestita dal Ministero delle infrastrutture, che include la revisione e semplificazione dell'attuale sistema AVCpass, al fine di garantire l'interoperabilità tra i Ministeri e gli organismi pubblici coinvolti. Viene altresì previsto che i partecipanti alle gare possano utilizzare il documento di gara unico europeo (DGUE) o analogo documento predisposto dal Ministero delle infrastrutture per autocertificare il possesso dei requisiti [comma 1, lettere r) ed s)];
- al fine di razionalizzazione le procedure di spesa, introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle stazioni appaltanti, al fine di valutare l'effettiva capacità tecnica e organizzativa [comma 1, lettera t)];
- contenimento dei tempi e piena verificabilità dei flussi finanziari anche attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle stazioni appaltanti, salvaguardando, nel rispetto della normativa dell'Unione europea, l'esigenza di garantire la suddivisione in lotti. È fatto salvo l'obbligo, per i comuni non capoluogo di provincia, di ricorrere a forme di aggregazione o centralizzazione delle committenze [comma 1 lettera v)];
- utilizzo, per l'aggiudicazione degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, misurata sul «miglior rapporto qualità/prezzo», regolando espressamente i criteri per il ricorso al criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta. Per i contratti pubblici relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché a quelli di servizi ad alta intensità di manodopera, è previsto esclusivamente il ricorso

al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, escludendo in ogni caso il criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta. Per la valorizzazione della fase progettuale, anche attraverso lo strumento dei concorsi di progettazione, si limita radicalmente il ricorso all'appalto integrato e si esclude, per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e di tutti i servizi di natura tecnica, 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) [comma 1, lettere *aa*), *bb*) e *gg*];

- creazione, presso l'ANAC, di un albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici di appalti pubblici e contratti di concessione, tenuto conto, a seguito di apposite verifiche, delle precedenti attività professionali dei componenti e della eventuale sussistenza di ipotesi di conflitto di interessi [comma 1, lettera *cc*];
- rafforzamento della funzione di controllo della stazione appaltante sull'esecuzione delle prestazioni, inclusi verifiche e controlli relativi alle misure mitigative e compensative, alle prescrizioni in materia ambientale, paesaggistica, storico-architettonica, archeologica e di tutela della salute umana [comma 1, lettera *ee*];
- istituzione presso il Ministero delle infrastrutture di un albo nazionale obbligatorio dei soggetti che possono ricoprire rispettivamente i ruoli di responsabile dei lavori, di direttore dei lavori e di collaudatore negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale, con spese di tenuta dell'albo a carico dei soggetti interessati [comma 1, lettera *ff*];
- riassetto, revisione e semplificazione dei sistemi di garanzia per l'aggiudicazione e l'esecuzione degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, assicurando comunque l'entrata in vigore della nuova disciplina contestualmente a strumenti attuativi preventivamente concordati con gli istituti bancari e assicurativi che devono assumersi i rischi d'impresa. A decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo cessano di applicarsi le disposizioni in materia di sistema di garanzia globale, di cui all'articolo 129, comma 3, del D. Lgs. 163/2006¹ [comma 1, lettera *hh*) e comma 8];
- revisione e semplificazione della disciplina vigente per il sistema della validazione dei progetti. Si prevede la destinazione di una somma non superiore al 2 per cento dell'importo posto a base di gara per le attività tecniche svolte dai dipendenti pubblici, con esclusione di applicazione degli incentivi alla progettazione [comma 1, lettera *ii*].

¹ L'articolo 129, comma 3, del Codice degli appalti pubblici prevede, per i lavori di importo superiore a 75 milioni di euro, un sistema di garanzia globale di esecuzione operante per gli appalti pubblici.

Si segnala che l'art. 93, commi 7-*bis* e seguenti, del codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 163/2006) prevede un'analoga misura, destinando il 2 per cento degli importi posti a base di gara, per un'opera o un lavoro, ad un fondo per la progettazione e l'innovazione;

- miglioramento dell'accesso al mercato degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, anche attraverso il divieto di aggregazione artificiosa e l'individuazione di adeguate dimensioni degli appalti al fine di garantire la partecipazione alle gare di micro, piccole e medie imprese, con la previsione di misure premiali per gli appaltatori e i concessionari che coinvolgono tali imprese nelle procedure di gara. Viene prevista la valorizzazione delle esigenze sociali e di sostenibilità ambientale, mediante criteri e modalità premiali di valutazione delle offerte di utilizzo di manodopera o personale a livello locale e di accesso delle micro, piccole e medie imprese, con peso specifico attribuito anche alle ricadute occupazionali, comunque nel rispetto del diritto dell'Unione europea.
- previsione di una disciplina specifica per gli appalti pubblici di lavori e servizi che introduca, tra l'altro, "clausole sociali" per la stabilità occupazionale del personale impiegato. E' prevista 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 con l'introduzione di «clausole sociali» per la stabilità occupazionale del personale impiegato ed escludendo espressamente il ricorso al solo criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta, comunque nel rispetto del diritto dell'Unione europea [comma 1, lettere *qq*), *ss*) ,*uu*) e *vv*)];
- individuazione, in tema di procedure di affidamento, di modalità volte a garantire i livelli minimi di concorrenzialità, trasparenza, rotazione e parità di trattamento attraverso la sperimentazione di procedure e sistemi informatici già adoperati per aste telematiche [comma 1, lettera *ddd*)];
- introduzione di forme di dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale nonché previsione di una procedura di partecipazione del pubblico [comma 1, lettera *ggg*)];
- introduzione di una disciplina specifica per il subappalto, prevedendo tra l'altro l'obbligo per la stazione appaltante di procedere al pagamento diretto dei subappaltatori in caso di inadempimento da parte dell'appaltatore o anche su richiesta del subappaltatore e, se la natura del contratto lo consente, per i servizi, le forniture o i lavori forniti [comma 1, lettera *bbb*)];
- espresso superamento delle disposizioni relative alla cosiddetta "Legge Obiettivo" (L. 443/2001), con l'aggiornamento e la revisione del Piano generale dei trasporti e della logistica. Si prevede la riprogrammazione dell'allocazione delle risorse alle opere in base ai criteri individuati nel Documento pluriennale di pianificazione

(DPP)², nonché l'applicazione delle procedure di valutazione ambientale strategica (VAS) e di valutazione di impatto ambientale (VIA). Si prevedono altresì norme di coordinamento e transitorie per gli interventi per i quali vi siano obbligazioni giuridiche vincolanti e la definizione delle funzioni e dell'organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e della nuova struttura tecnica di missione presso lo stesso Ministero [comma 1, lettera *iii-bis*]).

- In caso di successione di imprese nel contratto di appalto con il medesimo committente e per la medesima attività di *call center*, il rapporto di lavoro continua con l'appaltatore subentrante, salvaguardando i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali vigenti alla data del trasferimento (comma 7-*bis*).

Tra gli ulteriori principi e criteri di delega previsti, si segnala:

- l'introduzione di disposizioni che consentano all'ANAC, prima di attivare la procedura di sostanziale commissariamento dell'impresa – di cui all'articolo 32 del DL 90/2014 in materia di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione – di prescrivere alla stazione appaltante una valutazione in merito all'attivazione delle misure di autotutela per la gara, fissando un tempo definito per la decisione [comma 1, lettera *rr*]);
- l'avvio di procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento delle nuove concessioni almeno 24 mesi prima della scadenza di quelle in essere; divieto di clausole e norme di proroga; previsione di una disciplina transitoria per l'affidamento delle concessioni scadute o prossime alla scadenza, onde assicurare il massimo rispetto del principio dell'evidenza pubblica e, qualora l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sul concessionario il "controllo analogo", applicazione dei principi dettati per le concessioni *in house* [comma 1, lettere *bbb*) e *ccc*]);
- il divieto, a decorrere dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, per gli appalti pubblici di lavori affidati a un contraente generale, di attribuire i 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 (comma 7);
- obbligo per i soggetti pubblici e privati, titolari di concessioni di lavori o di servizi pubblici già esistenti o di nuova aggiudicazione, di affidare una quota pari all'80 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo superiore a 150.000 euro mediante procedura ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato, stabilendo che la restante parte possa essere realizzata da società *in house* direttamente o tramite operatori individuati mediante procedure di evidenza pubblica, con modalità di verifica del rispetto di questa norma affidate anche all'ANAC. Per le concessioni già in essere, si prevede un periodo transitorio di adeguamento non superiore a dodici

² Di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228.

mesi; si escludono dal predetto obbligo unicamente le concessioni in essere o di nuova aggiudicazione affidate con la formula della finanza di progetto nonché le concessioni affidate con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea, per le quali continuano comunque ad applicarsi le disposizioni in materia di affidamento di contratti di appalto vigenti alla data di entrata in vigore della provvedimento in esame [comma 1, lettera aaa];

Dall'attuazione del provvedimento in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti di rispettiva competenza con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. In conformità all'articolo 17, comma 2, della L. 196/2009, qualora il decreto legislativo previsto dal comma 1 determini nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, lo stesso è emanato solo successivamente o contestualmente alla data di entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie (comma 9).

La **relazione tecnica**, riferita al testo originario, oltre a descrivere le norme, afferma che le disposizioni in esame non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, si osserva preliminarmente che le disposizioni in esame prevedono, al comma 9, sia una clausola di invarianza finanziaria – con la quale si prevede la non onerosità del provvedimento e si dispone che le amministrazioni interessate provvedano agli adempimenti di rispettiva competenza con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente - sia l'esplicito richiamo all'articolo 17, comma 2, della L. 196/2009, che subordina l'emanazione di un decreto legislativo, i cui eventuali maggiori oneri non siano compensati al suo interno, alla successiva o contestuale entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

Tanto premesso, si evidenziano di seguito alcuni profili inerenti i principi e criteri di delega illustrati, rispetto ai quali si ritiene necessario acquisire elementi di informazione e valutazione dal Governo per una verifica dei potenziali effetti finanziari derivanti dall'esercizio della delega:

- la previsione in capo all'ANAC, agenzia che rientra nel perimetro delle pubbliche amministrazioni ai fini del conto economico consolidato, di una pluralità di nuovi

adempimenti, tra cui la direzione di un sistema amministrativo per incentivare la denuncia obbligatoria delle richieste estorsive (lettera *l*) e la creazione, presso la stessa Agenzia, di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e di un albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici, con specifiche attività di verifica (lettere *t*) e *cc*). Sempre con riferimento alle medesime disposizioni, andrebbe acquisita una valutazione del Governo in merito ad eventuali oneri connessi all'adeguamento delle amministrazioni pubbliche al nuovo sistema di qualificazione;

- la creazione presso il Ministero delle infrastrutture di un albo nazionale obbligatorio dei soggetti referenti negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale, con spese di tenuta dell'albo a carico dei soggetti interessati (lettera *ff*). In proposito, andrebbe acquisita conferma che gli oneri derivanti da tale sistema siano integralmente sostenuti dai soggetti interessati, senza alcun riflesso per il Ministero delle infrastrutture anche con riferimento ad esigenze di cassa dovute ad eventuali scarti temporali tra l'insorgenza dei fabbisogni e il reperimento delle risorse;
- le esigenze di adeguamento e di potenziamento delle dotazioni informatiche a disposizione delle pubbliche amministrazioni che potrebbero discendere dall'attuazione dei principi in materia di unificazione delle banche dati e digitalizzazione delle procedure di gara.

Si fa riferimento specificamente alle seguenti previsioni contenute nel testo in esame: alla semplificazione, armonizzazione e progressiva digitalizzazione delle procedure in materia di affidamento degli appalti pubblici, attraverso la promozione di reti e sistemi informatici già sperimentati in altre procedure competitive (lettera *f*); all'unificazione delle banche dati esistenti nel settore degli appalti pubblici esistenti presso l'ANAC (lettera *l*); all'unica banca dati centralizzata gestita dal Ministero delle infrastrutture per l'interoperabilità tra i Ministeri e gli organismi pubblici coinvolti (lettera *r*); al documento unico europeo di gara (DGUE) o analogo documento predisposto dal Ministero delle infrastrutture per autocertificare il possesso dei requisiti (lettera *s*); alla sperimentazione di procedure e sistemi informatici già adoperati per aste telematiche in tema di procedure di affidamento (lettera *ddd*);

- sempre con riferimento al Ministero delle infrastrutture, andrebbero precisati i criteri di riorganizzazione del Ministero medesimo e della struttura di missione, al fine di escludere eventuali profili di onerosità;
- quanto alla destinazione di una somma non superiore al 2 per cento dell'importo posto a base di gara alle attività tecniche svolte dai dipendenti pubblici, poiché sono espressamente esclusi gli "incentivi alla progettazione" (lettera *ii*), andrebbe chiarito se la misura prevista dal testo in esame sia sostitutiva ovvero aggiuntiva rispetto a quella già prevista a legislazione vigente (art. 93 D.Lgs. 163/2006), che destina un identico importo ad un fondo per la progettazione e l'innovazione;
- appare altresì utile acquisire una valutazione del Governo circa il possibile impatto finanziario derivante dall'introduzione di forme di dibattito pubblico nei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali (lettera *ggg*) e dal superamento delle disposizioni relative alla cosiddetta Legge Obiettivo (lettera *iii-bis*), con particolare riferimento all'eventualità che la revisione della normativa in materia incida su opere e programmi già avviati e sui quali sono stati assunti impegni finanziariamente vincolanti.

Infine, appare utile acquisire una conferma dal Governo in merito alla complessiva conformità dei criteri di delega enunciati all'ordinamento europeo al fine di escludere eventuali oneri connessi a procedure di infrazione. Un'ulteriore conferma appare opportuna al fine di escludere profili di onerosità inerenti il criterio che prevede 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 (comma 1, lettera *hhh*) nonché in merito al criterio di delega riferito alla revisione dei sistemi di garanzia e al venir meno delle disposizioni riguardanti la garanzia globale (comma 1, lettera *hh*) e comma 8).

Si segnalano di seguito ulteriori profili per i quali appare utile una valutazione del Governo, al fine di escludere effetti finanziari, peraltro di carattere eventuale ed indiretto, collegati a possibili incrementi dei costi negli appalti:

- il ricorso prevalente all'offerta economicamente più vantaggiosa per l'aggiudicazione degli appalti pubblici, in luogo del criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta (lettere *aa*, *bb*) e *gg*.

- la specifica previsione negli appalti pubblici di misure volte a favorire determinate finalità quali la partecipazione alle gare di micro, piccole e medie imprese, la valorizzazione delle esigenze sociali e di sostenibilità ambientale, le clausole sociali per la stabilità occupazionale del personale impiegato;
- la salvaguardia dei trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali vigenti in caso di successione di imprese nel contratto di appalto con il medesimo committente e per la medesima attività di *call center* (comma 1, lettere *m*), *aa*), *bb*), *gg*), *qq*), *ss*), *uu*) e *vv*) e comma 7-bis).