

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3194-A

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 18 giugno 2015 (v. stampato Senato n. 1678)

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(RENZI)

E DAL MINISTRO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

(LUIPI)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

(PADOAN)

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

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica
il 22 giugno 2015*

(Relatori: **MARIANI** e **CERA**)

NOTA: La VIII Commissione permanente (Ambiente, territorio e lavori pubblici), l'8 ottobre 2015, ha deliberato di riferire favorevolmente sul testo del disegno di legge. In pari data, la Commissione ha chiesto di essere autorizzata a riferire oralmente.

PARERE DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3194 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il disegno di legge, che si compone di un unico articolo suddiviso in 9 commi, reca un contenuto omogeneo, essendo volto a delegare il Governo alla redazione di un nuovo codice dei contratti pubblici, al fine di recepire tre direttive europee di riordino della normativa dell'Unione europea in materia di concessioni e di appalti, nonché di riordinare la disciplina interna vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

in relazione alla formulazione delle norme di delega, il disegno di legge contiene alcune disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono presentare elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega (si vedano le lettere *e*) *f*) *i*), *m*), *p*), *t*), *ddd*) e *fff*) del comma 1); disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono eccessivamente generici (ad esempio, la lettera *o*) del comma 1, che prevede l'« attribuzione all'ANAC di più ampie funzioni », la lettera *zz*) del medesimo comma, che demanda al decreto legislativo la « previsione di criteri per le concessioni » e l'introduzione di « criteri volti a vincolare la concessione », e la lettera *ggg*) del medesimo comma 1 che, in merito all'impatto sull'ambiente o sul territorio di grandi progetti infrastrutturali, delega il Governo a prevedere « una procedura di acquisizione dei consensi tecnici e amministrativi per realizzare un'opera che sia semplice, vincolante e non modificabile nel tempo »); nonché disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi sono indicati in termini di finalità della delega (si vedano, ad esempio, le lettere *b*), *c*), *d*) e *u*) del comma 1), con la conseguenza che, nelle suddette fattispecie, risulta oltremodo dilatato l'orizzonte della scelta discrezionale del Governo;

alcuni dei principi e criteri direttivi della delega enucleati al comma 1 contengono inoltre clausole delle quali andrebbe valutata la portata normativa: ad esempio, la lettera *b*) richiede che sia garantito « l'effettivo coordinamento e l'ordinata transizione tra la previgente e la nuova disciplina », analogamente, la lettera *mmm*) richiama la necessità di un « ordinato passaggio tra la previgente e la nuova disciplina »; altre disposizioni richiedono poi il rispetto della vigente normativa statale (lettera *h*), della normativa di rango costituzionale (lettera *v*), del diritto europeo (lettere *ss*), *uu*) e *aaa*), o dei principi dell'Unione europea (lettera *oo*));

sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione:

quanto alla procedura delineata per l'esercizio della delega, il comma 3, quarto periodo, prevede che il Governo, qualora non

intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmetta il testo alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e renda comunicazioni innanzi alle relative Assemblee, al termine delle quali potrebbero approvare apposite risoluzioni parlamentari: per tale ragione, non appare chiara la formulazione della norma laddove reca l'inciso « anche in mancanza di nuovo parere », posto che la procedura delineata non contempla l'espressione di un secondo parere parlamentare;

con riferimento al computo dei termini per l'esercizio della delega, l'ultimo periodo del comma 3 richiama la previsione di carattere generale contenuta nell'articolo 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012, 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, secondo un meccanismo che non permette di individuare il termine per l'esercizio della delega in modo univoco; a tale proposito, si segnala che, secondo una costante linea di indirizzo, il Comitato per la legislazione nei propri pareri, ha sempre segnalato che « appare opportuno individuare univocamente i termini per l'esercizio della delega principale e di quelle integrative e correttive, rinunciando alla cosiddetta "tecnica dello scorrimento" » e che, nell'esame del disegno di legge C. 2617 (delega per la riforma del terzo settore), dopo che il Comitato aveva posto una condizione in tal senso, l'Assemblea della Camera ha approvato, il 1° aprile 2015, un emendamento all'articolo 1, comma 6, del disegno di legge, che ha previsto, in luogo dello scorrimento del termine di delega, un termine univoco entro il quale il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi, pena l'inefficacia della delega;

alcuni dei principi e criteri direttivi (ad esempio, quelli contenuti all'articolo 1, comma 1, lettere *q*) e *lll*), che autorizzano il Governo ad emanare un nuovo regolamento di attuazione ed esecuzione del nuovo codice, che disponga, in particolare, « la determinazione annuale dei costi standardizzati per tipo di lavori, di servizi e di fornitura ») recano in realtà norme di immediata applicazione e riguardano adempimenti ulteriori rispetto all'esercizio della delega e potrebbero essere ricollocate al di fuori dei principi e criteri direttivi di delega, tra le disposizioni di immediata applicazione, e, in particolare, al comma 6, con il quale fanno sistema;

sul piano della formulazione del testo, in diversi principi e criteri direttivi l'uso degli aggettivi e degli avverbi determina un'autoqualificazione delle previsioni: ciò si riscontra, a titolo esemplificativo, al comma 1, lettera *b*) – che delega il Governo alla « compilazione di un unico testo normativo con contenuti di disciplina adeguata » – lettera *c*) – che pone l'obiettivo di « conseguire una drastica riduzione e razionalizzazione del complesso delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti e un maggiore livello di certezza del diritto e di semplificazione dei procedimenti, tenendo in debita considerazione gli aspetti peculiari dei contratti pubblici relativi a lavori » – nonché alle lettere *d*) e *gg*);

infine, il disegno di legge nel testo presentato al Senato reca sia l'analisi tecnico-normativa (ATN) sia l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 1, comma 1, lettera b), si sostituisca il riferimento ivi contenuto alla « compilazione » di un nuovo testo unico normativo recante il codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione con quello, più appropriato, alla « elaborazione » di tale codice, tenuto conto della natura non solo ricognitiva ma anche innovativa dello stesso;

tenuto conto che la lettera iii) del comma 1 delega il Governo alla « espressa abrogazione delle disposizioni del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, con effetto dalla data di entrata in vigore » del nuovo codice, si verifichi la soppressione del comma 8, il quale dispone, in maniera parziale e con la stessa decorrenza, la cessazione dell'efficacia delle disposizioni di cui all'articolo 129, comma 3, del medesimo codice;

per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 3, quarto periodo, si elimini l'inciso « anche in mancanza di nuovo parere »;

per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 3, si sostituisca il quinto periodo, che consente il ricorso alla « tecnica dello scorrimento » del termine per l'esercizio della delega, individuando in modo univoco il termine ultimo per l'esercizio della delega, che potrebbe coincidere – anche al fine di evitare l'apertura di procedure di infrazione –, con il termine ultimo per l'attuazione delle direttive (18 aprile 2016).

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

tenuto conto che la lettera ee) del comma 1 e il comma 7 recano entrambi (l'uno sotto forma di principio e criterio direttivo di delega, l'altro di disposizione di immediata applicazione) la previsione del divieto, negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale, di attribuire compiti di responsabile o direttore dei lavori allo stesso contraente generale o soggetto collegato – si dovrebbe chiarire se, come sembra, l'intento del legislatore sia quello di dettare una nuova disciplina che abbia immediata vigenza nelle more dell'adozione del nuovo codice, ma che poi confluisca nel codice medesimo o se, invece, si tratti di una duplicazione della stessa disposizione;

all'articolo 1, comma 1, si dovrebbero meglio specificare i principi e criteri direttivi contenuti alle lettere *e), f), i) m), p), t), ddd) e fff)*, avendo cura di distinguerli chiaramente dagli oggetti di delega, come richiesto dalla circolare del 2001;

al medesimo articolo 1, comma 1, lettere *b), c), d) o), u), zz) e ggg)*, che recano principi e criteri direttivi generici o formulati in termini di finalità della delega, si dovrebbero meglio precisare i suddetti principi e criteri al fine di circoscrivere adeguatamente la discrezionalità del legislatore delegato;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si dovrebbero coordinare le disposizioni recate dal comma 1, lettera *a)*, che dispone il « divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive » con le previsioni delle lettere *n), ff), gg) e oo)*, che sembrano invece imporre aggravii procedurali o complicazioni rispetto a quanto stabilito dalla normativa europea di riferimento;

per esigenze di coordinamento interno al testo, si valuti l'unificazione nell'ambito di un unico principio e criterio direttivo dei due distinti principi e criteri contenuti alle lettere *d) e g)* in quanto, mentre il primo indica tra gli obiettivi di delega la definizione di « procedure non derogabili riguardanti gli appalti pubblici e i contratti di concessione », la seconda ripete tale obiettivo ponendovi un'eccezione, rappresentata dalle « singole fattispecie connesse ad urgenze di protezione civile determinate da calamità naturali »;

si dovrebbero altresì coordinare le disposizioni recate dal comma 1, lettera *l)*, numero 2), laddove prevede l'unificazione delle banche dati esistenti nel settore presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), con esclusione della banca dati centralizzata di cui alla lettera *r)*, con quelle recate da tale lettera, la quale dispone a sua volta « l'accesso a un'unica banca dati centralizzata gestita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti », conferendo così l'attributo dell'unicità a due distinte banche dati;

al comma 1, lettera *l)*, numero 5), che prefigura l'introduzione di un ulteriore obbligo di denuncia (oltre gli obblighi di denuncia già previsti nel codice penale), limitato ad alcune specifiche categorie di reati e posto a carico delle imprese titolari di appalti pubblici, si dovrebbe indicare – come negli altri casi di denuncia obbligatoria già previsti nel codice penale – la sanzione conseguente alla violazione dell'obbligo in oggetto;

per quanto detto in premessa, valuti altresì la Commissione l'opportunità di ricollocare i principi e criteri direttivi contenuti all'articolo 1, comma 1, lettere *q) e ll)*, al di fuori dei principi e criteri direttivi di delega tra le disposizioni di immediata applicazione, e, in particolare, al comma 6, con il quale fanno sistema.

PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il nuovo testo del disegno di legge C. 3194 Governo, approvato dal Senato, recante « Delega al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture »;

preso atto che il disegno di legge, già approvato dal Senato, è stato modificato in più punti nel corso dell'esame in sede referente e che le modifiche 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;

rilevato che i principi e criteri direttivi contenuti nel disegno di legge incidono su materie prevalentemente riconducibili alla struttura bifasica dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione delineata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 401 del 2007 che ha precisato come nella predetta struttura bifasica, al momento tipicamente procedimentale di evidenza pubblica, ascrivibile alla materia « tutela della concorrenza » – segue un momento negoziale riconducibile alla materia « ordinamento civile » che l'articolo 117, comma secondo, lettere e) ed l) della Costituzione annovera tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato;

rilevato, inoltre, che altri principi e criteri direttivi contenuti nel provvedimento sono ascrivibili alla materia « ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato », riconducibili alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione), nonché alla materie « tutela dell'ambiente », « giurisdizione » e « giustizia amministrativa » rispettivamente riconducibili alla competenza legislativa esclusiva ai sensi delle lettere s) e l) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione;

evidenziato che, al comma 1, come modificato in sede referente delega il Governo ad adottare due decreti legislativi per conseguire, rispettivamente, le finalità di attuare 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 nonché per realizzare il riordino complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;

osservato, al riguardo, che taluni principi e criteri direttivi specifici andrebbero meglio coordinati alla luce della nuova impostazione della delega come nel caso ad esempio di quanto previsto alla lettera *b*), che si riferisce all'« adozione di un unico testo normativo », nonché alla lettera *g-ter*), introdotta dalla Commissione, che si riferisce al « decreto legislativo di cui all'alinea del presente comma »;

rilevato che il nuovo testo del comma 3, prevede che il Consiglio di Stato, la Conferenza unificata e le Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari esprimano « contestualmente » il loro parere, entro trenta giorni dalla trasmissione, relativamente agli schemi di decreto in oggetto;

segnalato, al riguardo, che per prassi consolidata, risultante anche da lettere inviate dai Presidenti della Camera e del Senato al Presidente del Consiglio, le Commissioni parlamentari esprimono i pareri alla fine del procedimento, dopo l'acquisizione degli altri pareri eventualmente prescritti;

evidenziato che, al medesimo comma 3, il nuovo testo approvato dalla Commissione interviene, inoltre, sulle modalità di adozione della disciplina attuativa ed esecutiva del codice dei contratti pubblici prevedendo, per un verso, l'abrogazione del regolamento di attuazione ed esecuzione del medesimo codice (decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 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 adottarsi di concerto tra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e l'ANAC;

osservato, al riguardo, che andrebbe valutata l'opportunità di specificare lo strumento giuridico con il quale verranno adottate le linee guida, anche ai fini dell'applicazione dei rimedi giurisdizionali, nonché l'opportunità di fare riferimento ad un istituto diverso dal « concerto » – tra il Ministro delle infrastrutture e l'ANAC – che riguarda le procedure tra più soggetti appartenenti allo stesso ente;

segnalato, inoltre, che la medesima norma di cui al comma 3, non indica i termini per l'adozione delle linee guida, che dovrebbero sostituire il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010;

preso atto che il provvedimento prevede l'inserimento di « clausole sociali » con le disposizioni, di carattere più generale, recate dalla lettere *ss*), *uu*) e *vv*) quali criteri per l'esercizio della delega legislativa;

rilevato, in particolare, che il comma *7-bis* reca una disposizione di immediata applicazione in cui si prevede che, 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;

sottolineato che la Corte costituzionale si è espressa con specifico riferimento alla previsione di una « clausola sociale » con la sentenza n. 68 del 2011, ricordando che la « clausola sociale » è un istituto che opera nella ipotesi di cessazione d'appalto e subentro di imprese o società appaltatrici e risponde all'esigenza di assicurare la continuità del servizio e dell'occupazione, nel caso di discontinuità dell'affidatario e sancendo l'illegittimità costituzionale dell'articolo 30 della legge della regione Puglia n. 4 del 2010 in quanto la norma da esso recata non si limitava a prevedere il mantenimento in servizio di personale già assunto, ma stabiliva in modo automatico e generalizzato l'« assunzione a tempo indeterminato » del personale già « utilizzato » dalla precedente impresa o società affidataria dell'appalto;

considerata l'esigenza di consentire che gli organi costituzionali possano proseguire nel percorso di adeguamento dei propri ordinamenti amministrativi interni alla normativa comune nel rispetto dell'ambito di autonomia che la Costituzione loro riconosce,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni

a) al comma 1, valuti la Commissione di merito l'opportunità di coordinare i principi e criteri direttivi alla luce della nuova impostazione della delega che prevede l'emanazione di due decreti;

b) al comma 3, valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere che le Commissioni parlamentari competenti per materia esprimano il loro parere sugli schemi di decreto in oggetto dopo l'acquisizione degli altri pareri eventualmente prescritti;

c) al medesimo comma 3, valuti la Commissione di merito l'opportunità di specificare lo strumento giuridico con il quale saranno adottate le linee guida di carattere generale, anche ai fini dell'applicazione dei rimedi giurisdizionali, nonché l'opportunità di fare riferimento ad un istituto diverso dal « concerto » tra il Ministro delle infrastrutture e l'ANAC;

d) al medesimo comma 3, valuti la Commissione di merito l'opportunità di indicare i termini per l'adozione delle predette linee guida;

e) valuti la Commissione di merito l'opportunità di introdurre una disposizione finalizzata a prevedere che gli organi costituzionali stabiliscano nei propri ordinamenti modalità attuative dei principi e criteri direttivi stabiliti dal provvedimento in oggetto compatibili con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta a tali organi.

PARERE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE
(GIUSTIZIA)

La II Commissione,

esaminato il provvedimento in oggetto,

rilevato che:

il disegno di legge in discussione si propone lo scopo di procedere ad un complessivo riordino della disciplina in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, delegando il Governo ad attuare la nuova disciplina europea in materia;

all'articolo 1, comma 1, lettera *l*), numero 4), si dispone che, nell'esercizio della predetta delega, 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;

per meglio definire l'ambito di applicazione della norma, sarebbe opportuno prevedere l'obbligatorietà di accensione di uno specifico conto in relazione a ciascun appalto, evitando l'equivoco riferimento agli « appalti assegnati »;

osservato che:

la lettera *nn*) del medesimo comma 1 dell'articolo 1 prevede la revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici in base a criteri di omogeneità e trasparenza, e verifica formale e sostanziale delle capacità realizzative, delle competenze tecniche e professionali, ivi comprese le risorse umane, organiche all'impresa, nonché delle attività effettivamente eseguite;

andrebbe valutata l'opportunità di un coordinamento tra il criterio di cui alla predetta lettera *nn*) e quello di cui alla lettera *s*), che consente l'utilizzo del documento di gara unico europeo (DGUE);

rilevato che l'articolo 1, comma 1, lettera *o*), prevede un ampliamento delle attribuzioni dell'ANAC al fine di garantire una maggiore trasparenza nel settore degli appalti pubblici e dei contratti di concessione prevedendo anche l'adozione di atti di indirizzo, quali bandi tipo;

ritenuto che i predetti bandi tipo debbano essere formulati in maniera tale da garantire, in un'ottica di semplificazione, anche la chiarezza, determinatezza e trasparenza dei requisiti, anche morali, di partecipazione alla gara;

ritenuto che in riferimento all'ampliamento di attribuzioni dell'ANAC, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *o*), sarebbe opportuno prevedere la formulazione di modelli di atti dichiarativi dei

soggetti partecipanti alla gara al fine di realizzare livelli *standard* dell'attività amministrativa;

preso positivamente atto delle modifiche introdotte dalla Commissione di merito, relative alle disposizioni contenute all'articolo 1, comma 1, lettera *l*), numero 5), e lettera *pp*), concernenti, rispettivamente, l'introduzione di un sistema amministrativo, regolato sotto la direzione dell'ANAC, di penalità e premialità per la denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive, e la razionalizzazione dei metodi di risoluzione delle controversie alternative al rimedio giurisdizionale,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1) all'articolo 1, comma 1, lettera *l*), numero 4), si valuti l'opportunità, per meglio definire l'ambito di applicazione della norma, di prevedere l'obbligatorietà di accensione di uno specifico conto in relazione a ciascun appalto, evitando l'equivoco riferimento agli « appalti assegnati »;

2) all'articolo 1, comma 1, lettera *o*), la Commissione di merito valuti l'opportunità di prevedere che i bandi tipo siano formulati in maniera tale da garantire la chiarezza e determinatezza dei requisiti oggettivi e soggettivi, anche morali, di partecipazione alla gara;

3) all'articolo 1, comma 1, lettera *o*), la Commissione di merito valuti l'opportunità di prevedere che l'ANAC formuli anche modelli di atti dichiarativi;

4) si valuti l'opportunità di coordinare il criterio di delega di cui al medesimo articolo 1, comma 1, lettera *nn*), con quello di cui alla precedente lettera *s*), che consente l'utilizzo del documento di gara unico europeo.

PARERE DELLA IV COMMISSIONE PERMANENTE
(DIFESA)

La IV Commissione,

esaminato, per le parti di propria competenza, il nuovo testo del disegno di legge del Governo C. 3194, approvato dal Senato, come risultante dagli emendamenti approvati dalla Commissione di merito;

rilevato che:

l'articolo 1, comma 1, lettera *g-bis*), del testo in esame prevede il mantenimento di una disciplina speciale per i contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza, come oggi previsto dall'articolo 17 del vigente codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006;

in particolare, la lettera *g-bis*) reca tra i principi e criteri direttivi della delega la previsione di una specifica disciplina per i contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza, sottoponendo tali affidamenti al controllo preventivo e successivo della Corte dei conti, che si dovrà pronunciare sulla legittimità e sulla regolarità dei medesimi, nonché sulla regolarità, sulla correttezza e sull'efficacia della gestione, individuando le circostanze che ne giustificano il ricorso e, ove possibile, le modalità realizzative, assicurando nelle procedure di affidamento la partecipazione di un numero minimo di operatori economici, nonché l'adeguata motivazione nel caso in cui non sia possibile esperire la procedura con un numero minimo di partecipanti ovvero i casi in cui la negoziazione con più di un operatore economico sia incompatibile con le esigenze di segretezza e sicurezza;

l'attuale codice dei contratti pubblici, all'articolo 1, comma 1-*bis*, prevede che la disciplina del medesimo codice si applichi ai contratti pubblici nel settore della difesa e della sicurezza, con l'eccezione dei contratti cui si applica il decreto legislativo n. 208 del 2011 (attuativo della direttiva comunitaria 2009/91/CE) e dei contratti individuati dall'articolo 6 del medesimo decreto legislativo n. 208;

a sua volta, l'articolo 1, comma 1, lettera *g-ter*), del testo in esame prevede che, in sede di esercizio della delega, il Governo debba individuare i contratti esclusi dall'ambito di applicazione della legislazione delegata in coerenza con quanto previsto dalle direttive europee 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, le quali stabiliscono discipline speciali per le concessioni e gli appalti nei settori della difesa e della sicurezza,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) all'articolo 1, commi 3 e 6, si preveda che tra i Ministri sentiti ai fini dell'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1 e del regolamento di cui al comma 1, lettera *lll*), sia compreso anche il Ministro della difesa;

2) sia prevista, a similitudine di quanto stabilito nell'articolo 1, comma 1-*bis*, del vigente codice dei contratti pubblici, l'esplicita esclusione, dall'ambito applicativo, degli appalti nel settore della difesa e della sicurezza, regolati dalla specifica disciplina di cui alla direttiva 2009/81/CE;

e con la seguente osservazione:

con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera *g-bis*), appare opportuno prevedere la facoltà degli enti competenti di accedere ai cantieri oggetto di contratti segretati o che esigono particolari misure di sicurezza, per svolgere i necessari controlli sulla sicurezza sul lavoro, fermo restando il rispetto delle vigenti normative in materia di requisiti di segretezza.

PARERE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE
(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

La V Commissione,

esaminato il nuovo testo del disegno di legge C. 3194 Governo, approvato dal Senato, recante Delega al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;

preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo, da cui si evince che:

l'ANAC e le amministrazioni pubbliche interessate svolgeranno i nuovi adempimenti, tra cui la direzione di un sistema amministrativo per incentivare la denuncia obbligatoria delle richieste estorsive (comma 1, lettera *l*)) nonché 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 (comma 1, lettere *t*) e lettera *cc*)), con le risorse disponibili a legislazione vigente;

gli oneri relativi alla creazione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un albo nazionale obbligatorio dei soggetti referenti negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale (comma 1, lettera *ff*)), saranno integralmente sostenuti dai soggetti interessati, senza alcun onere per il medesimo Ministero;

l'unificazione delle banche dati e la digitalizzazione delle procedure di gara, di cui al comma 1, lettere *f*), *l*), *r*), *s*), *ddd*), rispondono ad esigenze di razionalizzazione e di funzionalità nonché di trasparenza delle procedure, da cui, ferme restando le dotazioni esistenti, non potrà che conseguire un progressivo efficientamento della spesa e una riduzione degli oneri a carico delle imprese;

la riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che avrà luogo comunque ad invarianza di oneri, si rende necessaria a seguito del superamento della « legge obiettivo » (comma 1, lettera *iii-bis*)), posto che il capo IV del decreto legislativo n. 163 del 2006 e il vigente regolamento di organizzazione del citato Ministero prevedono, tra l'altro, lo svolgimento di specifiche attività, con conseguente attribuzione di competenze e funzioni alla struttura amministrativa del medesimo dicastero;

la destinazione di una somma non superiore al 2 per cento dell'importo posto a base di gara allo svolgimento di attività tecniche da parte dei dipendenti pubblici (comma 1, lettera *ii*)) risulta

sostitutiva rispetto a quella già prevista a legislazione vigente ai sensi dell'articolo 93 del decreto legislativo n. 163 del 2006, che assegna un identico importo ad un fondo per la progettazione e l'innovazione;

l'introduzione di forme di dibattito pubblico nei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali (comma 1, lettera *ggg*) si inquadra nell'ambito delle garanzie partecipative che è necessario assicurare rispetto a scelte programmatiche che possano avere un rilevante impatto sulle comunità dei territori interessati, ferma restando la clausola di invarianza finanziaria di cui al comma 9;

il criterio di delega 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*) non appare suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, trattandosi di un pagamento sostitutivo che verrà effettuato a prestazioni eseguite nel rispetto delle norme di contabilità pubblica;

i criteri di delega concernenti la revisione dei sistemi di garanzia e l'abrogazione delle disposizioni riguardanti la garanzia globale (comma 1, lettera *hh*), e comma 8) non appaiono suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, fermo restando che le relative modalità di attuazione saranno definite con i decreti legislativi attuativi;

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 7-bis) non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, vista anche la coerenza della citata salvaguardia con la disciplina europea;

preso atto, per quanto riguarda i profili di compatibilità comunitaria, del parere favorevole espresso dalla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) nella seduta del 7 ottobre 2015, in cui, tra l'altro, è evidenziato che il provvedimento reca, tra i principi e i criteri direttivi specifici di delega, anche quelli generali per l'attuazione del diritto dell'Unione europea, di cui all'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE
(FINANZE)

La VI Commissione,

esaminato il nuovo testo del disegno di legge C. 3194, approvato dal Senato, recante delega al Governo 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 per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, come risultante dagli emendamenti approvati dalla Commissione di merito;

rilevata la notevole rilevanza del disegno di legge, il quale intende innovare la disciplina del codice degli appalti sotto numerosi punti di vista, in particolare favorendo una più ampia partecipazione agli appalti da parte delle piccole e medie imprese, superando il criterio dell'aggiudicazione in base al prezzo o al costo per passare al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, rafforzando il contrasto ai fenomeni dei conflitti di interesse, della corruzione e dei favoritismi nel settore degli appalti, nonché fornendo importanti chiarimenti circa i criteri da seguire in occasione degli affidamenti *in house*;

evidenziato, per quanto riguarda i profili di competenza della VI Commissione, come il provvedimento intenda assicurare il pieno rispetto della regolarità contributiva, fiscale e patrimoniale dell'impresa appaltatrice, rafforzando a questo fine i presidi normativi già previsti in tale ambito,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA VII COMMISSIONE PERMANENTE
(CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE)

La VII Commissione,

esaminato, nelle sedute del 6 e 7 ottobre 2015, il nuovo testo del disegno di legge C. 3194 recante « Delega al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture », approvato dal Senato;

preso atto dell'ambizioso disegno riformatore ivi contenuto, che interessa tutto l'ordinamento dei contratti pubblici;

considerato che tale disegno di legge si propone di modificare l'attuale codice di contratti pubblici (decreto legislativo n. 163 del 2006) per rendere la disciplina del settore meno permeabile a meccanismi distorsivi della concorrenza e di corruzione, in tale contesto prevedendo meccanismi specifici di verifica, di controllo e di effettività della denuncia di fatti illeciti, ampliando anche le competenze dell'ANAC;

visto in particolare che sono previsti criteri di delega volti a rafforzare gli obblighi di trasparenza e di rendicontazione pubblica delle stazioni appaltanti; che sono indicati come obiettivi la piena apertura e contendibilità dei mercati di lavori, servizi e forniture; che sono prescritti come criteri nella materia la semplificazione e l'innovazione tecnologica e digitale, onde mitigare gli oneri amministrativi delle imprese;

ritenuto con favore che il disegno legge contiene diversi principi di valore sociale, quale per esempio quello per cui – nell'ambito degli atti il cui importo superi 150.000 euro – l'80 per cento dei contratti deve essere messo a gara, mentre il restante 20 per cento può essere affidato *in house* (articolo 1, comma 1, lettera *aaa*). Con analogo favore la Commissione valuta il principio per cui il criterio del massimo ribasso è escluso per gli appalti nei quali è alta l'incidenza della manodopera (articolo 1, comma 1, lettera *bb*);

rilevato altresì che, per quanto di più stretta competenza della Commissione cultura viene prescritto che i decreti legislativi di attuazione della delega contenuta nel disegno di legge, garantiscano l'ordinata transizione tra la previgente e la nuova disciplina anche in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali (articolo 1, comma 1, lettera *b*);

osservato che alla lettera *n*), è prevista la revisione della disciplina della pubblicità degli avvisi e dei bandi di gara, in modo da fare ricorso a strumenti di pubblicità di tipo informatico;

apprezzata infine l'introduzione e la regolamentazione del cosiddetto dibattito pubblico nella fase di predisposizione del progetto delle grandi opere (come strumento di confronto, anche culturale, con i cittadini);

preso atto con favore dell'attenzione mostrata verso la progettazione, verso la qualità architettonica e al rilancio dei relativi concorsi,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA IX COMMISSIONE PERMANENTE
(TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI)

La IX Commissione,

esaminato il nuovo testo del disegno di legge recante Delega al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (C. 3194 Governo – approvato dal Senato);

premesso che:

il provvedimento in esame delega il Governo non soltanto a recepire le direttive sopra richiamate, ma anche a procedere al riordino complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture sulla base di un complesso articolato e dettagliato di criteri e principi direttivi;

il riordino complessivo del quadro normativo in materia degli appalti è rivolto in prima istanza alla finalità di promuovere la trasparenza e la semplificazione delle procedure, ricorrendo allo scopo alla digitalizzazione delle procedure stesse e ad un sistematico utilizzo delle tecnologie dell'informazione;

in relazione alle finalità di semplificazione e di promozione di una più ampia partecipazione delle imprese agli appalti pubblici, il provvedimento detta specifiche disposizioni volte a ridurre gli oneri documentali ed economici a carico dei partecipanti alle gare e promuove gli affidamenti di tipo telematico;

vengono attribuiti all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) da un lato più ampie funzioni di promozione dell'efficienza delle stazioni appaltanti, anche mediante l'adozione di atti di indirizzo, bandi tipo e contratti tipo e dall'altro, ai fini di assicurare la regolarità delle procedure, incisivi poteri di raccomandazione, intervento cautelare e sanzionatori;

sempre a fini di efficientamento delle procedure vengono limitate e regolamentate le ipotesi di variante progettuale, prevedendosi che ogni variazione in corso d'opera debba essere adeguatamente motivata e giustificata esclusivamente da condizioni impreviste e imprevedibili;

il principio di cui alla lettera *e-ter*) dispone che in sede di recepimento della delega siano puntualmente indicate le disposizioni applicabili all'affidamento dei contratti nei settori speciali, tra i quali sono ricompresi i settori dei trasporti e postale, al fine di favorire la trasparenza di tali settori e la piena apertura e contendibilità dei relativi mercati;

il principio di cui alla lettera *iii-bis*) prevede l'aggiornamento e la revisione del Piano generale dei trasporti e della logistica, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 2001; al riguardo occorre precisare che il Piano non è stato più oggetto di aggiornamento, ma sono stati predisposti diversi documenti programmatici settoriali. Sarebbe pertanto opportuno, nell'aggiornamento del Piano, coordinare i documenti già esistenti individuando scelte coerenti con gli indirizzi già assunti in tali sedi, procedendo se del caso, a una rivalutazione e un aggiornamento delle medesime,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera *iii-bis*), valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere espressamente che l'aggiornamento e la revisione del Piano generale dei trasporti e della logistica avvenga in coerenza con gli strumenti programmatici settoriali, e, in particolare, con il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica e con il Piano nazionale degli aeroporti, nonché, per quanto concerne gli investimenti infrastrutturali, con l'Allegato infrastrutture al Documento di economia e finanza;

b) con riferimento alla medesima lettera *iii-bis*) si segnala l'esigenza di garantire la realizzazione delle opere pubbliche per le quali già sia intervenuta l'aggiudicazione e siano stati stipulati contratti; a tal fine valuti la Commissione di merito l'opportunità di precisare in tale senso la formulazione della lettera;

c) sotto il profilo del coordinamento formale, con riferimento alla medesima lettera *iii-bis*), valuti la Commissione di merito l'opportunità di sostituire le parole: « di cui al Capo IV » con le seguenti: « di cui al Titolo III, Capo IV »;

d) valuti la Commissione di merito l'opportunità di introdurre uno specifico principio volto a prevedere, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 42, comma 2, della direttiva 2014/24/UE, oggetto di recepimento, specifiche tecniche relative alle gare da espletarsi, soprattutto in relazione a beni e strumenti informatici e componenti tecnologici, che garantiscano parità di accesso agli operatori e non costituiscano ostacolo alla piena attuazione del principio di libera concorrenza;

e) con riferimento al comma 3, si segnala l'opportunità che il Governo assuma tutte le iniziative idonee ad assicurare che i decreti legislativi di attuazione della delega in esame siano pienamente condivisi con le regioni.

PARERE DELLA X COMMISSIONE PERMANENTE
(ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO)

La X Commissione,

esaminato, per quanto di competenza, il testo, come risultante al termine dell'esame degli emendamenti in sede referente, del disegno di legge recante « Delega al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture » (C. 3194 Governo, approvato dal Senato);

richiamate, in particolare, le disposizioni del comma 1 dell'articolo unico del provvedimento con cui si delega il Governo, entro il termine del 18 aprile 2016, all'adozione del decreto legislativo di attuazione della direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, della direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché, entro il termine del 31 luglio 2016, all'adozione del decreto legislativo per il riordino complessivo della disciplina concernente i contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, secondo principi e criteri direttivi enucleati in 57 lettere da *a)* a *iii-bis)* e « tenendo conto delle migliori pratiche adottate in altri Paesi dell'Unione europea »;

rammentato che le citate direttive di « quarta generazione » oggetto di recepimento sono volte sia a connettere il settore degli appalti alla Strategia Europa 2020, rendendolo funzionale allo sviluppo dell'economia della conoscenza e dell'innovazione, sia all'adeguamento di detto settore all'evoluzione giurisprudenziale della Corte di giustizia;

rammentato, ancora, che conseguentemente la direttiva sugli appalti pubblici – 2014/24/UE – intende perseguire efficientamento della spesa pubblica, facilitazione della partecipazione delle PMI, conseguimento di obiettivi ambientali e sociali e ricerca di soluzioni innovative attraverso: semplificazione e flessibilità procedurale; preferenza per l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata secondo un approccio costo/efficacia, che può includere il miglior rapporto qualità/prezzo valutato in relazione a criteri ambientali, qualitativi o sociali; possibilità di aggiudicazione di appalti secondo lotti separati e con requisiti di capacità economico finanziaria dei partecipanti attinenti e proporzionali all'oggetto dell'appalto; norme in favore dei subappaltatori e richiamo al « Codice europeo di buone pratiche per facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici »; rafforzamento del contrasto dei conflitti di interesse, della corruzione e dei favoritismi;

sottolineato altresì che la direttiva 2014/23/UE reca, poi, una prima disciplina unitaria sull'aggiudicazione dei contratti di concessione di valore pari o superiore a 5.186.000 euro e ciò sulla scorta di una qualificazione della concessione, rispetto al contratto d'appalto, in cui rileva il trasferimento al concessionario di un « rischio operativo » legato alla gestione dei lavori o dei servizi, fermo restando, quanto alla durata, che le concessioni ultraquinquennali non superino il ciclo utile al recupero da parte del concessionario degli investimenti e del ritorno sul capitale investito;

evidenziati, in particolare, tra i principi e criteri direttivi specifici di delega quelli di cui alle lettere: *a)* divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive (cosiddetto divieto di « *gold plating* »); *b)* adozione di un unico testo normativo denominato « codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione », sostitutivo del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; *d)* semplificazione e riordino del quadro normativo, « anche contemplando l'espresso divieto di affidamento di contratti attraverso procedure derogatorie rispetto a quelle ordinarie »; *f)* « progressiva digitalizzazione delle procedure..., anche al fine di facilitare l'accesso delle micro, piccole e medie imprese »; *i)* « ...criterio di aggiudicazione basato sui costi del ciclo di vita e... maggior punteggio per i beni e i servizi che presentano un minor impatto sulla salute e sull'ambiente »; *l)* « armonizzazione delle norme in materia di trasparenza, pubblicità, durata 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 »; *m)* « definizione dei requisiti di capacità economico-finanziaria, tecnica, ivi compresa quella organizzativa e professionale, attinenti e proporzionali all'oggetto dell'appalto... tenendo presente l'interesse pubblico ad avere il più ampio numero di potenziali partecipanti, da scegliere da parte delle stazioni appaltanti nel rispetto dei principi di trasparenza e rotazione, e a favorire l'accesso alle micro, piccole e medie imprese »; *o)* « attribuzione all'ANAC di più ampie funzioni di promozione dell'efficienza... comprendenti anche poteri di controllo, raccomandazione, intervento cautelare, di deterrenza e sanzionatorio, nonché di adozione di atti di indirizzo... »; *q)* « ...determinazione annuale dei costi standardizzati per tipo di lavori, di servizi e di fornitura »; *s)* e *nn)* in materia di qualificazione; *t)* « ...riorganizzazione delle funzioni delle stazioni appaltanti da indirizzare sulle fasi di programmazione e controllo... »; *z)* « introduzione di misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera... »; *pp)* « razionalizzazione dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale... »; *qq)* miglioramento delle condizioni di accesso al mercato dei contratti pubblici; *ss)* « valorizzazione delle esigenze sociali e di sostenibilità ambientale »; *aaa)* obbligo per i concessionari di affidamento di una quota pari all'80 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture – relativi a concessioni di importo superiore a 150.000 euro – mediante procedura ad evidenza pubblica, anche di

tipo semplificato; *ggg*) dibattito pubblico delle comunità locali e acquisizione dei consensi; *hhh*) disciplina specifica per il subappalto; *iii-bis*) « espresso superamento delle disposizioni di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443... »;

segnalata altresì l'opportunità – in materia di « clausole sociali » – di un univoco riferimento ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle associazioni datoriali e dai sindacati dei lavoratori comparativamente maggiormente rappresentativi a livello nazionale, delibera di esprimere

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) in riferimento ai principi e criteri direttivi di cui al comma 1, lettera *q*), concernenti « modalità e soggetti preposti alla rilevazione e determinazione annuale dei costi standardizzati per tipo di lavori, di servizi e di fornitura », valuti la Commissione di merito l'opportunità di un approfondimento delle modalità di coordinamento di tale previsione con i principi e criteri direttivi di cui, tra l'altro, alla lettera *aa*) concernente l'offerta economicamente più vantaggiosa, alla lettera *bb*) concernente servizi ad alta intensità di manodopera, alla lettera *ss*) concernente la premialità in favore della valorizzazione delle esigenze sociali e di sostenibilità ambientale, alla lettera *vv*) in materia di clausole sociali;

b) in riferimento ai principi e criteri direttivi di cui al comma 1, lettera *s*), concernenti la previsione che, al fine di ridurre gli oneri documentali, i partecipanti alle gare possano utilizzare il documento di gara unico europeo, o analogo documento predisposto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'autocertificazione del possesso dei requisiti, valuti la Commissione di merito l'opportunità di un approfondimento delle modalità di coordinamento di tale previsione con la revisione del sistema di qualificazione di cui alla lettera *nn*);

c) in riferimento ai principi e criteri direttivi di cui al comma 1, lettera *ggg*), valuti la Commissione di merito l'opportunità di un approfondimento delle forme di dibattito pubblico e della procedura di partecipazione del pubblico;

d) in riferimento ai principi e criteri direttivi di cui al comma 1, lettera *iii-bis*), valuti la Commissione di merito l'opportunità di un approfondimento del coordinamento tra il superamento delle disposizioni di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, e l'aggiornamento e la revisione del Piano generale dei trasporti e della logistica, la riprogrammazione delle risorse di cui al Documento pluriennale di pianificazione, l'applicazione della valutazione ambientale strategica e della valutazione di impatto ambientale, le « norme di coordinamento e transitorie per gli interventi per i quali vi siano obbligazioni giuridiche vincolanti ».

PARERE DELLA XI COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

La XI Commissione,

esaminato il nuovo testo del disegno di legge atto Camera 3194, approvato dal Senato della Repubblica, recante delega al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;

rilevato con favore che il testo risultante dall'esame in sede referente del disegno di legge in esame individua, nel rispetto del principio costituzionale di libertà di iniziativa economica e del diritto dell'Unione europea, misure volte a definire un quadro normativo per l'affidamento di lavori, servizi, concessioni e forniture più trasparente e con regole certe, che assicuri una più efficace tutela dei lavoratori impegnati nell'ambito dei lavori e servizi oggetto della concessione o dell'appalto;

evidenziato come i principi e criteri direttivi della delega individuati dall'articolo 1 promuovono il dispiegarsi della concorrenza tra gli operatori economici in un quadro regolatorio che tiene conto delle ricadute sociali della successione delle imprese negli appalti e limita il ricorso a forme di competizione basate esclusivamente sulla riduzione dei prezzi e dei costi;

osservato, in particolare, che l'articolo 1, comma 1, lettera *bb*), del disegno di legge reca un criterio direttivo volto a richiedere l'aggiudicazione dei contratti pubblici relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché di quelli di servizi ad alta intensità di manodopera, identificati come quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto, esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, 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;

considerato che la lettera *ss*) dell'articolo 1, comma 1, come modificata dalla VIII Commissione, prevede l'introduzione di sistemi premiali di valutazione delle offerte nei confronti delle imprese che, in caso di aggiudicazione, si impegnino, per l'esecuzione dell'appalto, a utilizzare, anche in parte, manodopera o personale a livello locale ovvero in via prioritaria gli addetti già impiegati nel medesimo appalto, in ottemperanza ai principi di economicità dell'appalto, salvaguardia dei livelli occupazionali in essere, semplificazione ed implementazione dell'accesso delle micro, piccole e medie imprese, tenendo anche in considerazione gli aspetti della territorialità e della

filiera corta e attribuendo un peso specifico anche alle ricadute occupazionali sottese alle procedure di accesso al mercato degli appalti pubblici;

osservato che la successiva lettera *vv*) reca un criterio direttivo concernente la previsione di una disciplina specifica per gli appalti pubblici di lavori e servizi che introduca « clausole sociali » per la stabilità occupazionale del personale impiegato e stabilisca che i contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona in cui 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;

rilevato che la lettera *aaa*) prevede l'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*;

considerato come, in tale ultimo ambito, a fronte dell'ampliamento del ricorso a procedure ad evidenza pubblica e della concorrenza tra diverse imprese, si rende opportuno rafforzare le garanzie per i lavoratori attualmente occupati presso i concessionari, in particolare nei settori della manutenzione e della progettazione, attraverso il riferimento all'introduzione di « clausole sociali »;

evidenziato come la disposizione dell'articolo 1, comma *7-bis*, preveda che, 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 continui con l'appaltatore subentrante, salvaguardando i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali vigenti alla data del trasferimento;

osservato che tale ultima disposizione si pone in rapporto di continuità con le conclusioni dell'indagine conoscitiva sui rapporti di lavoro presso i *call center* presenti sul territorio italiano, condotta dalla Commissione nel corso della presente legislatura, che aveva evidenziato la peculiarità del settore, nel quale le possibilità di delocalizzazione aggravano i rischi di *dumping* sociale e di riduzione delle tutele dei lavoratori;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di integrare le disposizioni dell'articolo 1, comma 1, lettera *aaa*), al fine di prevedere l'introduzione di clausole sociali per la stabilità occupazionale del

personale impiegato e la salvaguardia delle relative professionalità, nei casi di affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica di contratti di lavori, servizi e forniture relativi a concessioni di importo superiore a 150.000 euro.

PARERE DELLA XII COMMISSIONE PERMANENTE
(AFFARI SOCIALI)

La XII Commissione,

esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge C. 3194 Governo, approvato dal Senato: «Delega al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture », come risultante dagli emendamenti approvati;

condivisa l'opportunità di assicurare la più ampia accessibilità da parte delle persone con disabilità in relazione alle procedure di appalto, conformemente agli *standard* europei e tenendo conto della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità;

rilevato che l'attuale formulazione del criterio direttivo di cui alla lettera *b-bis*) del comma 1 dell'articolo 1 non sembra garantire tale obiettivo in ragione di possibili difficoltà di interpretazione;

apprezzato, altresì, il fatto che il criterio direttivo di cui alla lettera *bb*) disponga l'utilizzo esclusivo del criterio dell'offerta valutata sul miglior rapporto qualità/prezzo per l'aggiudicazione dei contratti pubblici relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, escludendo 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,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

all'articolo 1, comma 1, la lettera *b-bis*) sia sostituita dalla seguente: « previsione di specifiche tecniche nei criteri di aggiudicazione di un appalto, nelle condizioni di esecuzione del medesimo nonché nei criteri per la scelta delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, tali da assicurare l'accessibilità da parte delle persone con disabilità, conformemente agli *standard* europei ».

PARERE DELLA XIII COMMISSIONE PERMANENTE
(AGRICOLTURA)

La XIII Commissione,

esaminato, per le parti di competenza, il nuovo testo del disegno di legge C. 3194 Governo, approvato dal Senato, recante delega al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;

considerato che il criterio di delega di cui al comma *bb)* prevede l'aggiudicazione dei contratti pubblici relativi ai servizi di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché a quelli di servizi ad alta intensità di manodopera, definiti come quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto, esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, come definita dalla lettera *aa)*, 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;

valutato positivamente il criterio di delega di cui al comma *ss)*, che prevede la valorizzazione delle esigenze sociali e di sostenibilità ambientale, mediante l'introduzione di criteri e modalità premiali di valutazione delle offerte nei confronti delle imprese che, in caso di aggiudicazione, si impegnino, per l'esecuzione dell'appalto, a utilizzare anche in parte manodopera o personale a livello locale ovvero in via prioritaria gli addetti già impiegati nel medesimo appalto, in ottemperanza ai principi di economicità dell'appalto, salvaguardia dei livelli occupazionali in essere, semplificazione ed implementazione dell'accesso delle micro, piccole e medie imprese, tenendo anche in considerazione gli aspetti della territorialità e della filiera corta;

auspicato al riguardo che il Governo italiano possa valorizzare i prodotti agroalimentari a filiera corta, dell'agricoltura biologica e dell'agricoltura sociale in base ai criteri sopra indicati,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA XIV COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

La XIV Commissione,

esaminato il nuovo testo, come risultante al termine dell'esame degli emendamenti in sede referente, del disegno di legge recante « Delega 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 » (nuovo testo C. 3194 Governo, approvato dal Senato);

ricordato che il testo, a seguito dell'approvazione di emendamenti da parte della Commissione di merito, reca numerose modifiche ed integrazioni dei criteri di delega rispetto alla formulazione approvata e trasmessa dal Senato lo scorso 18 giugno 2015;

rilevato che il nuovo testo dell'articolo 1, comma 1, con riguardo ai termini assegnati al Governo per l'esercizio della delega, sostituisce il precedente termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge con la data del 18 aprile 2016, data fissata dalle direttive europee quale termine ultimo di recepimento da parte degli Stati membri;

preso atto che tale modifica appare idonea a superare il rischio del mancato rispetto del termine di recepimento, segnalato nel corso dell'esame del provvedimento presso la XIV Commissione, in quanto atta a garantire che il decreto legislativo possa essere effettivamente adottato entro il termine ultimo di recepimento, prevenendo in tal modo l'avvio di procedure di infrazione nei confronti dell'Italia;

evidenziate le finalità della direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, volta ad accrescere l'efficienza della spesa pubblica, facilitando la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) e consentendo un miglior uso degli appalti per sostenere il conseguimento di obiettivi ambientali e sociali, nonché di soluzioni innovative;

auspicato al riguardo che il Governo italiano si avvalga della facoltà, che l'articolo 71 della direttiva concede agli Stati membri, di creare meccanismi per il pagamento diretto ai subappaltatori, prevedendo che, se la natura del contratto lo consente, l'amministrazione aggiudicatrice trasferisca i pagamenti dovuti direttamente al subappaltatore per i servizi, le forniture o i lavori forniti all'operatore economico cui è stato aggiudicato l'appalto pubblico;

richiamata la novità in tema di criteri di selezione delle offerte, con cui si esprime una netta preferenza nei confronti dell'offerta economicamente più vantaggiosa secondo un approccio costo/efficacia, che deve includere criteri di natura ambientale, qualitativa o sociale connessi all'oggetto dell'appalto (articolo 67, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE);

espresso in tale ambito apprezzamento per il criterio di delega di cui al comma ss), che prevede la valorizzazione delle esigenze sociali e di sostenibilità ambientale, mediante l'introduzione di criteri

e modalità premiali di valutazione delle offerte nei confronti delle imprese che, in caso di aggiudicazione, si impegnino, per l'esecuzione dell'appalto, a utilizzare anche in parte manodopera o personale a livello locale ovvero in via prioritaria gli addetti già impiegati nel medesimo appalto, in ottemperanza ai principi di economicità dell'appalto, salvaguardia dei livelli occupazionali in essere, semplificazione ed implementazione dell'accesso delle micro, piccole e medie imprese, tenendo anche in considerazione gli aspetti della territorialità e della filiera corta;

ribadito che la revisione della disciplina europea si è resa necessaria per rispondere ad esigenze di chiarimento e tenere conto dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia negli ultimi anni;

evidenziato che il provvedimento reca, tra i principi e i criteri direttivi specifici di delega, anche quelli generali per l'attuazione del diritto dell'Unione europea, di cui all'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il testo del disegno di legge del Governo C. 3194, approvato dal Senato, recante « Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE », come risultante dagli emendamenti approvati dalla Commissione di merito;

richiamato il proprio parere espresso in data 18 marzo 2015 nel corso dell'esame del provvedimento al Senato;

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

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

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

rilevato altresì che nel corso dell'esame presso la Commissione di merito è stato inserito all'articolo 1, comma 1, il criterio di delega

di cui alla lettera *iii-bis*), che prevede, fra l'altro, il superamento delle disposizioni della cosiddetta « legge-obiettivo » (legge n. 443 del 2001) e l'aggiornamento e la revisione del piano generale dei trasporti e della logistica;

rilevato che l'articolo 1, comma 4, prevede l'applicazione dei principi della legge nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano, risultando così lesivo delle competenze legislative in materia di « lavori pubblici » garantite a questi enti dai rispettivi statuti,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) il criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *iii-bis*), che prevede, fra l'altro, il superamento delle disposizioni della cosiddetta « legge-obiettivo » (legge n. 443 del 2001) e l'aggiornamento e la revisione del piano generale dei trasporti e della logistica, sia integrato con la previsione che il livello di coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nelle procedure previste non deve essere inferiore a quello stabilito dalla normativa vigente;

2) all'articolo 1, sia soppresso il comma 4;

3) sia inserito nel disegno di legge in oggetto un autonomo principio e criterio direttivo di delega volto a prevedere che il nuovo testo unico normativo debba delineare espressamente il riparto delle competenze legislative tra lo Stato, le regioni e le province autonome, tenendo conto degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale in materia.
