

MERCOLEDÌ 25 NOVEMBRE 2015

193<sup>a</sup> Seduta

Presidenza del Presidente

MATTEOLI

**(1678-B)** *Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Esame e rinvio)

Il presidente [MATTEOLI](#) ricorda l'indicazione testé convenuta di dare precedenza alla trattazione del provvedimento in titolo al fine di assicurarne un *iter* spedito.

Il relatore [Stefano ESPOSITO](#) (PD) condivide l'urgenza di chiudere il disegno di legge in tempi rapidi e, possibilmente, senza modifiche rispetto al testo licenziato dalla Camera dei deputati. Tale urgenza scaturisce, oltre che dalla esigenza di non rinviare una riforma da tempo attesa, anche da quella di rispettare la scadenza molto ravvicinata (18 aprile 2016) imposta dall'Unione europea per il recepimento delle direttive comunitarie.

In termini generali, segnala che la Camera dei deputati, rispetto al testo licenziato dal Senato, ha apportato numerose e rilevanti modifiche, in alcuni casi migliorative e condivisibili, in altri che destano invece alcune perplessità. Cita in particolare la riscrittura della disposizione di cui alla nuova lettera *r*) del comma 1, relativa alla centralizzazione delle committenze e alla riduzione delle stazioni appaltanti: il testo, per quanto riguarda i comuni non capoluogo di provincia, pone ora l'obbligo di ricercare forme di aggregazione o di centralizzazione delle committenze a livello di unioni di comuni o comunque in ambito subprovinciale. In tal modo, si correrebbe però il rischio di moltiplicare enormemente il numero delle stazioni appaltanti (secondo alcuni fino a 1.500-2.000 soggetti), il che sarebbe del tutto contrario alle finalità che hanno ispirato la norma in Parlamento. Chiede pertanto al Governo di chiarire questo aspetto.

Il senatore [FILIPPI](#) (PD), intervenendo sull'ordine dei lavori, condivide l'esigenza di accelerare il più possibile l'*iter* del provvedimento in titolo, come pure quello del disegno di legge n. 1880-B. Chiede pertanto di fissare da subito il termine per la presentazione dei relativi emendamenti e ordini del giorno. Nel merito, dichiara infine di condividere le perplessità manifestate dal relatore su alcune modifiche apportate alla Camera, tra cui quelle in tema di contratti di lavori, forniture e

servizi affidati dai titolari di concessioni, che rispetto al testo approvato dal Senato sembrano aver ampliato le deroghe al principio di totale affidamento con gara ad evidenza pubblica.

Infine, esprime perplessità sull'eliminazione della previsione di emanazione di un nuovo regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei contratti pubblici: sarebbe infatti opportuno conservare un livello di regolazione amministrativa del settore in capo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ruolo che le attribuzioni di *soft law* dell'ANAC non possono surrogare, trattandosi di cosa diversa.

Il [PRESIDENTE](#), tenuto conto delle indicazioni emerse, propone di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti e degli ordini del giorno al provvedimento in esame per martedì 1° dicembre, alle ore 15.

La Commissione conviene con la proposta del Presidente.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

\*\*\*\*\*

Legislatura 17<sup>a</sup> - 8<sup>a</sup> Commissione permanente - Resoconto sommario n. 193 del  
25/11/2015 LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8<sup>a</sup>)

MERCOLEDÌ 25 NOVEMBRE 2015

193<sup>a</sup> Seduta

Presidenza del Presidente

MATTEOLI

**[\(1678-B\)](#)** *Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Il relatore [Stefano ESPOSITO](#) (PD), anche a nome del correlatore Pagnoncelli, illustra il provvedimento in titolo, ricordando che lo stesso, tornato in Senato dopo l'esame della Camera dei deputati, contiene deleghe al Governo finalizzate al recepimento di tre direttive, che modificano la normativa dell'Unione europea su appalti pubblici e concessioni, e al contestuale riordino della disciplina nazionale vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Sottolinea quindi che nel corso della seconda lettura l'impianto del provvedimento, pur confermato nelle sue linee generali, è stato profondamente modificato: gli interventi hanno riguardato sia le modalità e i termini di esercizio della delega (attraverso due decreti legislativi in luogo di uno, con scadenze diverse), sia il contenuto dei principi e criteri direttivi, che sono stati rivisti e, spesso, ampliati e integrati.

Dal punto di vista formale, il disegno di legge si compone sempre di un unico articolo, ora suddiviso in 13 commi, a loro volta articolati in lettere e numeri. Con riferimento alle principali modifiche apportate dalla Camera dei deputati, si sofferma in primo luogo sul comma 1 che stabilisce, nell'alinea, le modalità e i termini di esercizio della delega. Come già rilevato, nel corso dell'esame presso la Camera, in luogo di un unico decreto legislativo ne sono stati introdotti due: il primo (denominato "decreto di recepimento delle direttive") da adottare entro il 18 aprile 2016, finalizzato all'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE in tema di appalti pubblici e concessioni, il secondo (denominato "decreto di riordino") da adottare entro il 31 luglio 2016, destinato al riordino complessivo della disciplina (nazionale) vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Resta comunque ferma per il Governo la facoltà di adottare un unico decreto legislativo entro il 18 aprile 2016.

Tra i principi e criteri direttivi che presiedono all'esercizio della delega, segnala poi che la lettera *b*), parzialmente modificata presso la Camera dei deputati, prevede ora che il nuovo "codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione" – recante le disposizioni contenute nelle tre direttive europee e destinato a sostituire il codice dei contratti pubblici vigente (decreto legislativo n. 163 del 2006) – sia adottato mediante il decreto di riordino, anziché con l'unico decreto legislativo previsto dal testo approvato dal Senato. Infine, nell'ambito del principio di garantire in ogni caso l'effettivo coordinamento e l'ordinata transizione tra la previgente e la nuova direttiva, è stato inserito anche un esplicito riferimento al coordinamento con le disposizioni in campo ambientale, paesaggistico, dei beni culturali e di trasparenza e anticorruzione.

La Camera ha poi inserito una nuova lettera *c*), che, nelle fasi di aggiudicazione ed esecuzione di un appalto e nella scelta delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, impone la previsione di specifiche tecniche tali da assicurare l'accessibilità delle persone con disabilità, conformemente agli *standard* europei.

Nella lettera *d*), si richiamano come criteri di delega la ricognizione e il riordino del quadro normativo vigente nelle materie degli appalti pubblici e dei contratti di concessione. Rispetto al testo licenziato dal Senato, la riserva di una specifica normativa per i servizi sostitutivi di mensa è ora condizionata al rispetto dei requisiti di capacità richiesti ai concorrenti di cui alla successiva lettera *r*).

La lettera *g*) inserita alla Camera prevede discipline *ad hoc* per i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria e per i contratti eseguiti in economia, ispirate a criteri di massima semplificazione e rapidità, salvaguardando i principi di trasparenza e imparzialità della gara.

Segnala quindi la lettera *h*), anch'essa introdotta presso la Camera dei deputati, con la quale si impone la puntuale indicazione delle disposizioni applicabili agli affidamenti dei contratti nei settori speciali.

Il criterio di delega di cui alla lettera *i*) ricalca il testo approvato in prima lettura in materia di semplificazione, armonizzazione e progressiva digitalizzazione delle procedure di affidamento degli appalti e dei contratti di concessione, estendendone però le finalità alla facilitazione dell'accesso delle micro, piccole e medie imprese e all'innovazione e interconnessione della pubblica amministrazione.

La lettera *l*) riformula in maniera sostanzialmente equivalente il testo approvato dal Senato, prevedendo una disciplina *ad hoc* per gli appalti legati a emergenze di protezione civile e vietando l'affidamento di contratti con procedure derogatorie rispetto a quelle ordinarie, salvo singole fattispecie connesse alle emergenze.

Evidenzia poi che la lettera *m*), introdotta presso la Camera, prevede una disciplina specifica per i contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza, disponendo il controllo preventivo (e non più solo successivo) della Corte dei conti che, fatte salve le esigenze di riservatezza, si pronuncia sulla legittimità e sulla regolarità degli affidamenti, nonché sulla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione.

Sottolinea la particolare rilevanza della novità recata dalla lettera *n*) (anch'essa inserita in seconda lettura), con la quale si dispone l'individuazione dei contratti esclusi dall'ambito di applicazione del decreto di recepimento delle direttive e del decreto di riordino, in coerenza con quanto previsto dalle direttive medesime.

La lettera *p*) integra la previsione, già inserita in prima lettura, di misure per garantire il rispetto dei criteri di sostenibilità energetica e ambientale negli affidamenti con il criterio di aggiudicazione basato sui costi del ciclo di vita e con punteggi premiali per i beni, i lavori e i servizi a ridotto impatto sulla salute e sull'ambiente.

Alla lettera *q*), rispetto al testo approvato in prima lettura, il numero 5) è stato integrato con la previsione di sanzioni in caso di omessa o tardiva denuncia all'ANAC delle richieste estorsive e corruttive in materia di appalti pubblici. È stato inoltre aggiunto il nuovo numero 6), che impone la piena accessibilità, visibilità e trasparenza degli atti progettuali, per consentire un'adeguata ponderazione dell'offerta da parte dei concorrenti.

La lettera *r*) estende e puntualizza la definizione dei requisiti di capacità economico-finanziaria, tecnica (ivi compresa quella organizzativa) e professionale richiesti per la partecipazione alle gare di appalto. Richiama poi l'attenzione sulle modifiche apportate alla successiva lettera *s*), che riscrive i criteri di delega in materia di pubblicità degli avvisi e dei bandi di gara, prevedendo esclusivamente strumenti di tipo informatico (in ogni caso con pubblicazione di tutti i bandi su un'unica piattaforma digitale presso l'ANAC), laddove la norma approvata dal Senato prevedeva anche la pubblicazione su quotidiani (non più di due nazionali e non più di due locali). Si tratta quindi di una scelta molto diversa da quella operata in prima lettura, della quale prende atto, sia pure con alcune perplessità.

Anche le disposizioni di cui alla lettera *cc*) sono state modificate, estendendo i principi di revisione ed efficientamento delle procedure di appalto degli accordi quadro, delle convenzioni e delle altre procedure utilizzabili dalla CONSIP Spa con un richiamo alle reti di committenza e alla partecipazione delle micro, piccole e medie imprese.

Per quanto riguarda la lettera *dd*), nel passaggio presso l'altro ramo del Parlamento si è inserito l'obbligo delle stazioni appaltanti di pubblicare sul proprio sito *internet* il resoconto finanziario al termine del contratto. In secondo luogo, si è modificato l'obbligo dei comuni non capoluogo di provincia in materia di aggregazione o centralizzazione delle committenze, che devono ora essere attuate a livello di unione dei comuni, ove esistenti, ovvero tramite altro soggetto aggregatore secondo la normativa vigente (il testo precedente prevedeva livelli di aggregazione subprovinciali attraverso la definizione di ambiti ottimali territorialmente omogenei). Si è inoltre fatta salva l'esigenza di suddivisione in lotti, nel rispetto della normativa dell'Unione europea. Su questo punto rinnova la richiesta di chiarimenti al Governo circa il numero effettivo di stazioni appaltanti che potrebbero derivare dal nuovo meccanismo.

La lettera *ee*) aggiunge, alle misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera, un apposito regime sanzionatorio a carico delle stazioni appaltanti che omettono o tardano di comunicare all'ANAC le variazioni in corso d'opera per gli appalti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria.

Alla lettera *ff*), relativa ai criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, rispetto al testo approvato in prima lettura è stata integrata la definizione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, riferendolo a un approccio costo/efficacia inteso quale costo del ciclo di vita e includendo il "miglior rapporto qualità/prezzo" (valutato con criteri oggettivi sulla base degli aspetti connessi all'oggetto del contratto). È stato inoltre precisato che le modalità di individuazione e valutazione delle offerte anomale debbono rendere non predeterminabili i parametri di riferimento per il calcolo dell'offerta anomala.

La lettera *gg*) è stata modificata, inserendo tra i contratti pubblici da aggiudicare esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, oltre a quelli relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, anche quelli di servizi ad alta intensità di manodopera, ossia quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto. In proposito osserva che si tratta di una modifica poco chiara rispetto all'impostazione del testo licenziato in prima lettura.

La lettera *hh*), relativa all'istituzione presso l'ANAC di un albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici di appalti pubblici e contratti di concessione, prevede ora che si tenga conto anche delle precedenti attività professionali dei componenti e dei possibili conflitti d'interesse.

Relativamente alla lettera *ii*), presso la Camera dei deputati si è introdotta la previsione che, per gli appalti pubblici e i contratti di concessione sotto la soglia di rilevanza comunitaria, onde garantire la valutazione comparativa tra più offerte, debbano essere invitati a presentare offerta almeno cinque operatori economici, ove esistenti.

La lettera *ll*), modificata alla Camera, inserisce tra le verifiche e i controlli per i quali si prevede il rafforzamento del ruolo della stazione appaltante (attraverso il responsabile del procedimento, il direttore dei lavori o il direttore dell'esecuzione del contratto) anche quelli relativi all'effettiva ottemperanza alle misure e alle prescrizioni in materia ambientale, paesaggistica, storico-architettonica, archeologica e di tutela della salute umana, prevedendo adeguate sanzioni per omessa o insufficiente vigilanza.

Evidenzia poi la nuova lettera *nn*), introdotta presso la Camera dei deputati, che pone la revisione della disciplina di affidamento degli incarichi di collaudo a dipendenti della pubblica amministrazione in servizio o in quiescenza, vietando l'affidamento dell'incarico di collaudo per

appalti di lavori pubblici di importo superiore alle soglie di rilevanza comunitaria, ubicati nella regione sede dell'amministrazione di appartenenza, e disponendo un limite all'importo dei corrispettivi.

Rispetto al testo approvato dal Senato, la lettera *oo*) sopprime per le opere oggetto di appalto o concessione il valore minimo del 70 per cento del contenuto innovativo e tecnologico in rapporto al valore complessivo dei lavori, richiesto ai fini del ricorso all'appalto integrato (ferma restando di norma la messa a gara del progetto esecutivo) ed esclude l'affidamento dei lavori sulla base della sola progettazione preliminare. In merito esprime perplessità, atteso che la disposizione amplia nuovamente la possibilità di ricorso all'appalto integrato, contro la quale vi era stata invece durante la prima lettura una generale opposizione.

La lettera *pp*), inserita presso la Camera dei deputati, con riferimento alle gare pubbliche per l'acquisto di beni, impone la previsione di specifiche tecniche che garantiscano parità di accesso e la piena attuazione del principio di concorrenza.

La lettera *rr*) è stata integrata con la previsione di destinare una somma non superiore al 2 per cento dell'importo posto a base di gara per le attività tecniche svolte dai dipendenti pubblici relativamente alla programmazione della spesa per investimenti, alla predisposizione e controllo delle procedure di bando e di esecuzione dei contratti pubblici, di direzione dei lavori e ai collaudi, escludendo l'applicazione degli incentivi alla progettazione.

Segnala poi la nuova lettera *vv*), che reca principi e criteri direttivi dettagliati per l'introduzione di una disciplina del procedimento per la decadenza e la sospensione delle attestazioni in caso di procedure di fallimento e di concordato preventivo (con continuità aziendale e con riserva). Si prevede tra l'altro l'attribuzione della competenza all'ANAC che, in determinati casi, sentito il giudice delegato e il responsabile della procedura concorsuale, può subordinare la partecipazione, l'affidamento di subappalti e la stipulazione dei relativi contratti alla necessità che il curatore fallimentare o l'impresa in concordato si avvalgano di un altro operatore economico.

La lettera *aaa*), modificata dalla Camera, detta principi e criteri direttivi per agevolare la risoluzione delle controversie in materia di esecuzione dei contratti di appalto, disciplinando il ricorso alle procedure arbitrali e prevedendo forme semplificate per l'adozione delle misure cautelari da parte del giudice amministrativo. Analogamente, la lettera *bbb*) dispone la revisione e razionalizzazione del rito abbreviato per i giudizi amministrativi aventi ad oggetto i provvedimenti concernenti le procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture di cui al codice del processo amministrativo (decreto legislativo n. 104 del 2010). In proposito ritiene assai condivisibili le novità introdotte, rilevando che il Governo sembra aver avuto maggiore apertura sul tema rispetto alle posizioni più rigide espresse in Senato.

Altre modifiche al testo approvato dal Senato sono state apportate alla lettera *ccc*), che introduce l'obbligo di motivazione della mancata suddivisione in lotti di un appalto, e alle lettere *ddd*) e *ggg*), che prevedono l'introduzione di misure ovvero di clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato negli appalti pubblici di lavori e servizi.

Il nuovo testo della lettera *eee*), in materia di affidamenti diretti (*in house*) tra enti nell'ambito del settore pubblico, prevede anche per questi enti l'obbligo di pubblicazione di tutti gli atti connessi all'affidamento, assicurando sempre la valutazione sulla congruità economica delle offerte, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione.

Anche la lettera *hhh*), che prevede una disciplina organica della materia dei contratti di concessione, è stata modificata inserendo il richiamo al rispetto del risultato del *referendum* abrogativo del 12-13 giugno 2011 per le concessioni del settore idrico, nonché la previsione di criteri volti a promuovere le concessioni relative agli approvvigionamenti industriali in autoconsumo elettrico da fonti rinnovabili nel rispetto del diritto dell'Unione europea.

Segnalano poi, tra le modifiche introdotte nella lettera *iii*) in materia di concessioni di lavori o di servizi pubblici, l'obbligo di affidare una quota pari all'80 per cento (anziché al 100 per cento come nel testo approvato dal Senato) dei contratti relativi alle concessioni di importo superiore a 150.000 euro mediante procedura ad evidenza pubblica, potendo la restante parte essere realizzata da società *in house* per i soggetti titolari pubblici ovvero da società direttamente o indirettamente controllate o collegate per i soggetti titolari privati, ovvero tramite operatori individuati mediante procedure ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato. Per le concessioni già in essere il periodo transitorio di adeguamento è poi elevato fino a ventiquattro mesi, in luogo dei precedenti dodici. Dai suddetti obblighi sono state escluse, oltre alle concessioni in essere come previsto in prima lettura, anche quelle di nuova aggiudicazione purché anch'esse affidate con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea.

La successiva lettera *qqq*), che introduce forme di dibattito pubblico in materia di grandi progetti infrastrutturali e architettonici, è stata modificata prevedendo la pubblicazione *on line* dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica e l'inserimento delle relative osservazioni nella valutazione per la predisposizione del progetto definitivo.

Nella lettera *rrr*), che prevede una disciplina specifica per il subappalto, rispetto al testo approvato in prima lettura è stato limitato a casi specifici l'obbligo di indicare, in sede di offerta, una terna di nominativi di subappaltatori e sono state previste ulteriori fattispecie per il pagamento diretto da parte della stazione appaltante ai subappaltatori. Al riguardo segnala che le modifiche apportate sembrano aver ridotto alcune garanzie per i subappaltatori.

Infine, sottolinea la particolare rilevanza delle norme di cui alla lettera *sss*), introdotte presso la Camera dei deputati: si stabilisce infatti l'esplicito superamento delle disposizioni di cui alla legge n. 443 del 2001 ("legge obiettivo") con effetto dalla data di entrata in vigore del decreto di riordino. Conseguentemente, si prevede l'aggiornamento e la revisione del piano generale dei trasporti e della logistica, la riallocazione delle risorse tra le opere in base ai criteri individuati nel Documento pluriennale di pianificazione, nonché l'applicazione delle procedure di valutazione ambientale strategica e di valutazione di impatto ambientale. Si prevede inoltre l'inserimento nel Documento di economia e finanza di una dettagliata relazione sullo stato di avanzamento delle opere programmate, nonché l'emanazione di 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.

Fa quindi presente che i commi da 2 a 8 del disegno di legge in titolo disciplinano in dettaglio le modalità e i termini di adozione dei decreti legislativi di attuazione della delega. Con riferimento alle modifiche effettuate dalla Camera dei deputati, il comma 2, pur confermando lo svolgimento di consultazioni delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa, sopprime la previa definizione delle relative modalità operative. Il successivo comma 3 riduce rispetto al testo licenziato dal Senato i termini per l'espressione dei pareri sugli schemi dei due decreti legislativi (di recepimento e di riordino) da parte del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata Stato - città e autonomie locali (da trenta a venti giorni) e da parte delle Commissioni parlamentari competenti (da quaranta a trenta giorni). Come ulteriore novità si prevede che, ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune

disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui alla legge delega, il Governo, con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni, ritrasmette il testo alle Camere per il parere definitivo delle Commissioni, da esprimere entro quindici giorni.

Rispetto al testo approvato dal Senato, il nuovo comma 4 riscrive completamente le procedure per la transizione tra la nuova normativa e quella vigente, ora articolate in due fasi, corrispondenti all'adozione dei due decreti legislativi. Nella prima fase il decreto di recepimento delle direttive abroga le parti incompatibili del codice dei contratti pubblici vigente (decreto legislativo n. 163 del 2006) e altre disposizioni, espressamente indicate. Nella seconda fase il decreto di riordino abroga le ulteriori disposizioni del codice, nonché del suo regolamento di esecuzione e attuazione (decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010) e altre disposizioni, espressamente indicate. Entrambi i decreti sono accompagnati da opportune disposizioni di coordinamento, transitorie e finali. Il decreto di riordino incorpora al suo interno il contenuto del decreto di recepimento delle direttive con le eventuali e opportune disposizioni correttive e integrative. Viene quindi meno la previsione, contenuta nel testo approvato in prima lettura, dell'adozione di un nuovo regolamento di esecuzione e attuazione. Il comma 5 (anch'esso introdotto presso la Camera dei deputati) prevede poi, sulla base del decreto di riordino, anche l'emanazione di linee guida di carattere generale proposte dall'ANAC e approvate con decreto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa trasmissione per il parere alle competenti Commissioni parlamentari.

Il comma 6, che regola l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE da parte delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, è rimasto invariato rispetto alla versione della prima lettura. È stato invece inserito alla Camera il comma 7, che stabilisce che gli organi costituzionale attuano i principi e criteri direttivi della legge delega nell'ambito delle loro prerogative.

Il comma 8, praticamente invariato, detta le modalità per l'adozione, entro un anno dall'entrata in vigore, di disposizioni integrative e correttive dei decreti di recepimento e di riordino. Il comma 9 (anch'esso non modificato nel passaggio alla Camera) sancisce, negli appalti pubblici di lavori affidati a contraente generale, il divieto di attribuzione di compiti di responsabile o di direttore dei lavori allo stesso contraente generale.

Segnala poi il comma 10, inserito durante l'esame presso l'altro ramo del Parlamento, che introduce una speciale disciplina per garantire la continuità dei rapporti di lavoro con l'appaltatore subentrante in caso di successione di imprese nel contratto di appalto con il medesimo committente e per la medesima attività di *call center*.

Uguale rilievo riveste anche il successivo comma 11, che riscrive la disciplina, già prevista nel testo approvato dal Senato, per l'abrogazione del sistema di garanzia globale di cui agli articoli 123, comma 3, e 176, comma 18, del codice dei contratti pubblici, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto di riordino e fatta salva l'applicabilità, alle condizioni ivi indicate, anche alle procedure bandite anteriormente.

Il comma 12 è stato introdotto dalla Camera dei deputati e rimodula i termini dei commi precedenti nel caso in cui il Governo adotti un unico decreto legislativo.

Infine, il comma 13 reca la clausola di invarianza finanziaria del provvedimento.

Si apre la discussione generale.



Il senatore [CIOFFI](#) (*M5S*) rileva che alcune modifiche apportate al provvedimento nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati appaiono poco condivisibili e peggiorative rispetto al testo approvato dal Senato. Cita ad esempio la lettera *dd*), che nel nuovo testo sembra ammettere tra i soggetti aggregatori delle committenze per i comuni non capoluogo di provincia anche le unioni di comuni situati in Regioni diverse, laddove il testo approvato in prima lettura faceva espresso riferimento ad ambiti territorialmente omogenei per garantire una effettiva razionalizzazione dei centri di committenza.

Anche la lettera *iii*), concernente gli affidamenti dei contratti da parte dei soggetti titolari di concessioni pubbliche, rappresenta un passo indietro rispetto alla versione licenziata in prima lettura, in quanto si consente l'affidamento *in house* del 20 per cento del valore dei contratti, mentre in Senato vi era stata l'indicazione unanime di affidare l'intero importo dei contratti con procedura ad evidenza pubblica.

Esprime poi critiche sugli ulteriori poteri affidati all'ANAC: si ridimensiona infatti notevolmente il ruolo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a favore di una autorità amministrativa, che svolgerà contemporaneamente la funzione di regolatore e controllore del settore degli appalti pubblici e delle concessioni, con il rischio di creare un'eccessiva concentrazione di poteri. Anche la conservazione degli incentivi fino al 2 per cento del valore dei contratti per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, sia pure non riferiti alle progettazioni, desta notevole perplessità in quanto i dipendenti pubblici dovrebbero svolgere normalmente le attività che si intende incentivare, e non sembra questo il modo corretto di valorizzarne la professionalità.

Il senatore [MARGIOTTA](#) (*Misto*) ritiene che nel passaggio presso l'altro ramo del Parlamento si sia dilatato eccessivamente il contenuto del provvedimento, anche rispetto al testo già fin troppo ampio approvato dal Senato, considerando che si tratta di un disegno di legge delega. L'attenzione riservata alla regolazione di alcuni aspetti settoriali e di dettaglio ha innescato l'aspettativa di molti portatori di interessi che vorrebbero ulteriori modifiche e integrazioni: ritiene tuttavia che ciò non sia condivisibile, essendo invece necessario licenziare quanto prima il testo senza nuove modifiche, per non ritardare ulteriormente l'approvazione di un provvedimento atteso da tempo.

Nel merito, non ritiene che le modifiche apportate alla Camera dei deputati siano comunque peggiorative: in molti punti hanno anzi contribuito a migliorare il testo. Ad esempio, ritiene che la nuova soluzione della lettera *rrr*) in materia di subappalti sia più equilibrata, così come condivide l'eliminazione degli incarichi di progettazione affidati ai dipendenti pubblici degli uffici tecnici, essendo un compito che può essere meglio espletato da professionisti esterni. Contesta invece la soppressione della previsione di un nuovo regolamento di esecuzione e attuazione che avrebbe dovuto accompagnare il nuovo codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, poiché un atto amministrativo così importante per l'applicazione della legislazione non può essere surrogato dai poteri di *soft law* affidati all'ANAC, il cui esercizio concreto è ancora tutto da valutare.

Il senatore [FILIPPI](#) (*PD*) ritiene fuorviante mettere a confronto il testo in esame con quello approvato in prima lettura, in considerazione del fatto che si tratta comunque di una delega e che è ormai urgente arrivare ad un'approvazione rapida. In sede di emanazione dei decreti legislativi di

attuazione si potranno poi apportare eventuali modifiche per precisare e migliorare alcuni aspetti di dettaglio. Anche in quella fase, è prevedibile che vi saranno molte pressioni da parte dei vari portatori di interessi, ma occorre che vi sia un atteggiamento rigoroso, in considerazione del fatto che si andranno a definire regole di base per il funzionamento di tutto il sistema degli appalti pubblici e dei contratti di concessione.

Riconosce naturalmente che esistono aspetti nel testo licenziato in seconda lettura che non convincono fino in fondo, tra cui in particolare l'assenza già ricordata del regolamento di attuazione ed esecuzione del nuovo codice, sia perché rappresenta una sorta di "cessione di sovranità" dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti all'ANAC, sia perché si tratta di un atto amministrativo che avrebbe consentito di introdurre le norme di dettaglio necessarie per un'efficace applicazione della nuova disciplina che sarà recata dal codice. Non ritiene infatti che tale aspetto possa essere affrontato in maniera adeguata con l'adozione degli atti di *soft law* affidati all'ANAC.

Il senatore [BORIOLI](#) (PD) dichiara preliminarmente di condividere l'impianto complessivo del provvedimento e conferma l'apprezzamento per il lavoro fatto sia in Senato che alla Camera dei deputati. Ritiene tuttavia del tutto eccessive le funzioni attribuite all'ANAC, sottolineando che le perplessità già a suo tempo espresse in merito risultano ora rafforzate di fronte al testo approvato dalla Camera. Da una parte infatti il numero assai elevato di stazioni appaltanti sui quali l'autorità dovrà esercitare i suoi compiti di regolazione e di vigilanza rischia di compromettere la stessa operatività ed efficacia del sistema, dall'altra l'accentramento di molte decisioni essenziali potrebbe deresponsabilizzare le pubbliche amministrazioni appaltanti e rallentare quel processo di crescita e di qualificazione da tempo auspicato.

Il senatore [CROSIO](#) (LN-Aut) sottolinea che in prima lettura l'esame del disegno di legge era stato affrontato da tutte le forze politiche con uno spirito molto costruttivo, guidato dal desiderio di modernizzare in modo efficace un settore essenziale per la vita del Paese, attraverso la valorizzazione delle progettazioni e la corretta esecuzione dei contratti pubblici affidati dalle stazioni appaltanti.

Invece, con il testo approvato dalla Camera dei deputati si è segnato un arretramento rispetto ad una serie di punti: ad esempio si dà ancora spazio alle interferenze degli uffici tecnici delle stazioni appaltanti sulla fase di progettazione e si amplia ancora una volta la possibilità del ricorso all'appalto integrato. Si tratta di un'impostazione che non ha uguali negli altri Paesi europei, dove si attribuisce maggiore importanza alla fase progettuale.

Anche l'abrogazione della "legge obiettivo" contenuta nella lettera sss), certamente condivisibile, non è però di per sé sufficiente ad assicurare la corretta esecuzione degli appalti pubblici dei lavori, se non si accompagna ad una semplificazione e modernizzazione delle procedure della pubblica amministrazione al pari di quanto avviene in altre realtà europee.

Il relatore [PAGNONCELLI](#) (CoR) rileva che, rispetto al testo approvato in prima lettura dal Senato, nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati vi è stato un cedimento alle istanze di alcuni interessi particolari e settoriali. Richiama ad esempio le modifiche apportate alla lettera gg) sugli appalti dei servizi ad alta intensità di manodopera e alla lettera rr) sui compiti degli uffici tecnici.

Pur consapevole della necessità di addivenire ad una rapida approvazione del testo, auspica che il Governo voglia svolgere un lavoro attento e condiviso, riflettendo su alcune evidenti carenze che andrebbero sanate.

Il presidente [MATTEOLI](#) (*FI-PdL XVII*) osserva che in prima lettura la Commissione e il Senato hanno svolto un lavoro serio e costruttivo, ricercando la massima condivisione possibile su un provvedimento di rilevanza strategica per il Paese. Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, pur riconoscendo che alcune modifiche apportate sono ridondanti o troppo generiche (ad esempio il riferimento alla normativa dei settori speciali di cui alla lettera *h*)), ritiene comunque che l'impianto complessivo del provvedimento sia condivisibile e che vada ora approvato in tempi rapidi, possibilmente prima della pausa natalizia, per dare al Paese una riforma da troppo tempo attesa. Sarà poi compito del Governo, in sede di predisposizione dei decreti legislativi di attuazione, cercare di migliorare e integrare le varie disposizioni là dove possibile.

Il vice ministro NENCINI ringrazia la Commissione e il Presidente per l'attenzione e l'alta qualità del lavoro svolto, sia nel corso della prima lettura sia nella fase attuale. Aldilà della valutazione sulle singole modifiche apportate durante l'esame presso l'altro ramo del Parlamento, ritiene che il testo sia condivisibile e che debba essere approvato rapidamente e senza modifiche, sia per corrispondere alle legittime aspettative di molti operatori economici, sia per consentire il puntuale recepimento delle direttive comunitarie entro la scadenza del 18 aprile 2016.

Anche per garantire il rispetto della suddetta scadenza, nel provvedimento si prevedono due decreti legislativi di attuazione (quello di recepimento delle direttive e quello di riordino): tuttavia, conferma l'impegno del Governo a cercare di emanare, ove possibile, un unico decreto entro la data del 18 aprile 2016. Per tale ragione è quindi essenziale la tempestiva approvazione del provvedimento senza modifiche: il Governo è comunque disponibile a valutare con attenzione eventuali ordini del giorno che dovessero essere presentati su aspetti di particolare rilevanza, anche in relazione alla successiva stesura dei decreti legislativi.

Tra le novità più rilevanti inserite nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati ricorda l'abrogazione espressa della "legge obiettivo", che aveva formato oggetto di ampia discussione anche durante la prima lettura in Senato. Ancora, l'eliminazione della previsione di emanazione di un regolamento di esecuzione ed attuazione del nuovo codice, per ragioni di semplificazione. Di particolare importanza è poi anche la variazione nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici da parte dei titolari di concessioni che, come già ricordato, prevede ora l'affidamento con procedura ad evidenza pubblica dell'80 per cento del valore di tutti i contratti, anziché del 100 per cento. Un altro aspetto di cui si era discusso molto anche in Senato e che alla Camera è stato ulteriormente affinato e perfezionato è quello per il superamento degli attuali meccanismi della garanzia globale di esecuzione.

Si sofferma quindi sul tema della riduzione delle stazioni appaltanti, fornendo anche risposta alle richieste di chiarimento avanzate dai senatori e dal relatore Stefano Esposito. Secondo le stime attuali, in Italia vi sarebbero circa 35.000 stazioni appaltanti: con il meccanismo previsto dalla nuova lettera *dd*), per quanto riguarda in particolare i comuni non capoluogo di provincia, attraverso le unioni di comuni e gli altri soggetti aggregatori esistenti, si potrebbe arrivare a regime a circa 1.100 stazioni appaltanti. Sottolinea che si tratta di un numero certamente ancora molto elevato, ma che appare assai più ridotto rispetto alla situazione attuale e ciò rappresenta un indubbio progresso.

Infine, l'altra novità più rilevante introdotta dalla Camera dei deputati è l'ulteriore ampliamento dei poteri riconosciuti all'ANAC, soprattutto per quanto riguarda l'attività di regolamentazione del settore attraverso l'emanazione di atti di indirizzo e linee guida. Nel prendere atto della volontà espressa dal Parlamento su questo specifico aspetto, conferma comunque le valutazioni e le riserve già espresse nel corso dell'esame in prima lettura.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.