

NUOVO TESTO PROPOSTO DAI RELATORI PER IL DISEGNO DI LEGGE
N. 1678

NT

Stefano Esposito, Pagnoncelli, relatori

Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio rispettivamente sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici, nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 32, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, e dei seguenti principi e criteri direttivi specifici, tenendo conto delle migliori pratiche adottate in altri Paesi dell'Unione europea:

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

b) compilazione di un unico testo normativo denominato «Codice degli appalti pubblici e delle concessioni» recante le disposizioni legislative in materia di procedure di affidamento di gestione e di esecuzione degli appalti e delle concessioni disciplinate dalle tre direttive, garantendo in ogni caso l'effettivo coordinamento e l'ordinata transizione tra la vigente e la nuova disciplina, al fine di evitare incertezze interpretative ed applicative, nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

c) ricognizione e riordino del quadro normativo vigente nelle materie degli appalti pubblici e delle concessioni, al fine di conseguire una significativa riduzione del complesso delle disposizioni legislative, amministrative e regolamentari vigenti e un maggiore livello di certezza del diritto e di semplificazione dei procedimenti, tenendo in debita considerazione gli aspetti peculiari dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture e dei diversi settori merceologici e di attività;

d) semplificazione e armonizzazione delle disposizioni in materia di affidamento degli appalti pubblici e delle concessioni, anche attraverso la promozione di soluzioni innovative nelle materie disciplinate con particolare riguardo allo sviluppo delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale;

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

appalti pubblici, finalizzati ad evitare la corruzione e i conflitti d'interesse ed a favorire la trasparenza;

f) attribuzione all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) di più ampie funzioni di vigilanza nel settore degli appalti pubblici e delle concessioni, comprendenti anche poteri di controllo, raccomandazione, intervento cautelare e sanzionatorio, nonché di adozione di atti di indirizzo quali linee guida, bandi-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile, anche dotati di efficacia vincolante e fatta salva l'impugnabilità di tutte le decisioni assunte dall'Autorità innanzi ai competenti organi di giustizia amministrativa;

g) riduzione degli oneri documentali a carico dei soggetti partecipanti e semplificazione delle procedure di verifica da parte delle stazioni appaltanti, con particolare riguardo all'accertamento dei requisiti di qualificazione, attraverso l'accesso a un'unica banca dati centralizzata;

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

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

l) introduzione di misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera;

m) utilizzo preferenziale, per l'aggiudicazione degli appalti pubblici e delle concessioni, del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, misurata sul "miglior rapporto qualità/prezzo", anche al fine di garantire una più agevole individuazione ed esclusione delle offerte anomale;

n) creazione di un albo nazionale, gestito dall'ANAC, dei componenti delle commissioni giudicatrici di appalti pubblici e concessioni, prevedendo specifici requisiti di moralità, di competenza e di professionalità e la loro assegnazione nelle commissioni giudicatrici mediante pubblico sorteggio da una lista di candidati indicati alle stazioni appaltanti che ne facciano richiesta in numero almeno doppio rispetto ai componenti da nominare;

o) garanzia di adeguati livelli di pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli appalti pubblici e le concessioni sotto la soglia comunitaria, assicurando, anche nelle forme semplificate di aggiudicazione, la valutazione comparativa tra più offerte.

p) rafforzamento della funzione di controllo della stazione appaltante sull'esecuzione delle prestazioni, con particolare riguardo ai poteri di verifica e intervento del responsabile del procedimento, del direttore dei lavori nei contratti di lavori e del direttore dell'esecuzione del contratto nei contratti di servizi e forniture, e vietando comunque, negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale, l'attribuzione dei compiti di responsabile o direttore dei lavori allo stesso contraente generale;

q) valorizzazione della fase progettuale negli appalti pubblici e nelle concessioni di lavori, promuovendo la qualità architettonica, anche attraverso lo strumento dei concorsi di progettazione, limitando il ricorso all'appalto integrato e privilegiando la messa a gara del progetto definitivo o esecutivo;

r) revisione e semplificazione della disciplina vigente per il sistema di garanzia globale di esecuzione per gli appalti pubblici di lavori;

s) razionalizzazione ed estensione delle forme di partenariato pubblico privato, con particolare riguardo alla finanza di progetto e alla locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità, incentivandone l'utilizzo anche attraverso il ricorso a strumenti di carattere finanziario innovativi e specifici;

t) revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici in base a criteri di omogeneità e trasparenza, in ogni caso prevedendo la decadenza delle attestazioni in caso di procedure di fallimento, anche introducendo misure di premialità connesse a criteri reputazionali basati su parametri oggettivi e misurabili e su accertamenti definitivi concernenti il rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione di contratti eseguiti e la gestione dei contenziosi, nonché assicurando gli opportuni raccordi con la normativa vigente in materia di *rating* di legalità;

u) revisione della disciplina vigente in materia di avvalimento, nel rispetto dei principi comunitari e dei principi della giurisprudenza amministrativa in materia, rafforzando gli strumenti di verifica circa l'effettivo possesso dei requisiti e delle risorse oggetto di avvalimento da parte dell'impresa ausiliaria e prevedendo che quest'ultima esegua direttamente le prestazioni per le quali mette a disposizione gli stessi requisiti e risorse, che possono ricomprendere anche beni strumentali;

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

z) miglioramento delle condizioni di accesso al mercato degli appalti pubblici e delle concessioni per le piccole e medie imprese e per le imprese di nuova costituzione, anche attraverso il divieto di aggregazione artificiosa degli appalti.

aa) valorizzazione delle attuali esigenze sociali ed ambientali, mediante introduzione di criteri e modalità premiali di valutazione delle offerte nei confronti delle imprese che operano nel proprio territorio, in ottemperanza ai principi di economicità dell'appalto, semplificazione ed implementazione dell'accesso delle micro, piccole e medie imprese, privilegiando 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;

bb) garanzia di adeguati livelli di pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli appalti pubblici e le concessioni tra enti nell’ambito del settore pubblico (cosiddetti affidamenti *in house*), assicurando, anche nelle forme di aggiudicazione diretta, la valutazione comparativa di più offerte, avuto riguardo all’oggetto e al valore della prestazione;

cc) previsione di una disciplina specifica per gli appalti pubblici di servizi, con particolare riguardo a quelli ad alta intensità di manodopera, definiti come quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell’importo totale del contratto, prevedendo l’introduzione di “clausole sociali” per la stabilità occupazionale del personale impiegato.

dd) disciplina organica della materia delle concessioni, mediante l’armonizzazione e la semplificazione delle disposizioni vigenti, la previsione di criteri direttivi per le concessioni escluse dall’ambito di applicazione della direttiva 2014/23/UE e la definizione del concetto di “rischio operativo”, con particolare riferimento alle “condizioni operative normali”;

ee) individuazione, in tema di procedure di affidamento, di modalità volte a garantire i livelli minimi di concorrenzialità, trasparenza e parità di trattamento richiesti dalla normativa europea;

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

gg) previsione di forme di dibattito pubblico (sul modello del *débat public* francese) delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali aventi impatto sull’ambiente o sull’assetto del territorio.

hh) previsione dell’espressa abrogazione delle disposizioni del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, con effetto dalla data di entrata in vigore del codice di cui alla lettera *b)*, anche attraverso l’individuazione di un apposito regime transitorio, assicurando l’ordinato passaggio tra la previgente e la nuova disciplina;

ii) previsione dell’emanazione di un nuovo regolamento, contestuale al nuovo codice, recante la disciplina esecutiva e attuativa del codice di cui alla lettera *b)*, ispirato a principi di razionalizzazione e semplificazione amministrativa e adottato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, ai sensi dell’articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

ll) previsione dell’espressa abrogazione delle disposizioni del regolamento di esecuzione ed attuazione del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, con effetto dalla data di entrata in vigore del

regolamento di cui alla lettera *ii*), anche attraverso l'individuazione di un apposito regime transitorio, assicurando l'ordinato passaggio tra la previgente e la nuova disciplina.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 e in via preliminare alla redazione dello schema di decreto legislativo, la Presidenza del Consiglio dei ministri coordina, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, lo svolgimento delle consultazioni delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa, previa definizione delle metodologie e delle modalità operative per lo svolgimento di tali consultazioni secondo gli *standard* internazionali di partecipazione ai processi di regolazione e tenuto conto della disciplina interna dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).

3. Il decreto legislativo previsto dal comma 1, corredato della relazione tecnica di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che dia conto della neutralità finanziaria del medesimo ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti, è adottato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, della giustizia, dell'economia e delle finanze, entro il termine di cui all'articolo 31, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, sentito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, che si pronunzia entro trenta giorni; decorso tale termine il decreto legislativo è adottato anche in mancanza di detto parere. Sullo schema di decreto è altresì acquisito, ai sensi dell'articolo 14 del testo unico di cui al regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, il parere del Consiglio di Stato che si pronunzia entro trenta giorni; decorso tale termine il decreto legislativo è adottato anche in mancanza di detto parere. Sullo schema di decreto legislativo è altresì acquisito il parere delle Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica competenti per materia e per i profili finanziari, entro quaranta giorni dalla data di trasmissione secondo quanto previsto dall'articolo 31, commi 3 e 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234. Decorso tale termine, il decreto può essere comunque adottato.

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

5. Il regolamento di cui al comma 1, lettera *ii*), è adottato su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporto, sentiti i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dei beni e delle attività culturali e del turismo, dello sviluppo economico, dell'economia e delle finanze e previo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Sullo schema di regolamento il Consiglio di Stato esprime parere entro trenta giorni dalla data di trasmissione, decorsi i quali il regolamento può essere emanato. Il regolamento entra in vigore contestualmente al decreto legislativo di cui al comma 1. Con la procedura di cui al presente comma si provvede altresì alle successive modificazioni e integrazioni del regolamento.

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

decreto legislativo è emanato solo successivamente o contestualmente alla data di entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie.