



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*  
CONFERENZA UNIFICATA

**Parere, ai sensi dell'articolo 2, comma 5 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281 sul disegno di legge recante la 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 di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE.**

Rep. Atti n. 154/CV del 18 dicembre 2014

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nell'odierna Seduta del 18 dicembre 2014

VISTA la direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione;

VISTA la 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;

VISTA la direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE;

VISTO il disegno di legge recante la 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 di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE, approvato dal Consiglio dei Ministri nelle riunioni del 29 agosto 2014, deliberandone l'urgenza, ai sensi dell'articolo 2, comma 5 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281;

VISTA la nota CSR 4729 P-4.23.2.12 del 20 novembre 2014 con la quale è stato diramato il testo di disegno di legge sopra indicato, corredato delle prescritte relazioni, pervenuto dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 18 novembre 2014 al fine di acquisire il parere della Conferenza ai sensi dell'articolo 2, comma 5 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281;

VISTI gli esiti della riunione tecnica indetta per il giorno 3 dicembre 2014, nel corso della quale le regioni hanno espresso, in linea generale, un parere favorevole sul disegno di legge in esame, consegnando un primo documento di osservazioni e proposte emendative discusse nel corso

MP  
107



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*  
CONFERENZA UNIFICATA

dell'incontro e l'ANCI ha formulato alcune osservazioni e proposte di modifica, impegnandosi a formalizzarle in un documento di puntuali richieste di emendamento;

VISTA la nota prot. CSR 5017 P-4.23.2.13 del 4 dicembre 2014, con la quale è stato trasmesso il documento delle regioni, consegnato nel corso dell'incontro sopra indicato;

VISTI gli esiti della riunione tecnica tenutasi in data 12 dicembre 2014 per concludere l'iter istruttorio sul disegno di legge in esame, nel corso della quale sono state discusse le nuove proposte emendative presentate dalle regioni, contenute in un documento consegnato nel corso dell'incontro e ritenute in gran parte accoglibili dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

CONSIDERATO che l'ANCI ha formulato, nel corso della medesima riunione alcune osservazioni e proposte di modifica, alcune delle quali ritenute, in linea di massima, accoglibili dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

VISTA la nota prot. CSR 5159 P-4.23.2.13 del 12 dicembre 2014, con la quale si trasmette il documento elaborato dalle regioni ad esito dell'incontro tecnico sopra citato, contenente le richieste di emendamento al testo, riformulate tenendo conto di quanto emerso nel corso della discussione istruttoria e di quanto convenuto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

VISTA la nota prot. CSR 5225 P-4.23.2.13 del 17 dicembre 2014, con la quale è stato trasmesso il documento dell'ANCI, contenente le osservazioni e le richieste di modifica al disegno di legge in esame;

VISTI gli esiti dell'odierna Seduta nel corso della quale le Regioni hanno espresso parere favorevole sul disegno di legge in esame, atteso che gli emendamenti già presentati in sede tecnica sono stati in parte accolti;

CONSIDERATO che l'ANCI ha espresso un parere favorevole condizionato all'accoglimento di alcuni emendamenti, contenuti in un documento consegnato nel corso della Seduta che, allegato al presente atto, ne costituisce parte integrante (All. 1), che attengono ad una maggiore attenzione alla fase di esecuzione delle prestazioni, ad una riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti, ad una semplificazione nelle procedure di verifica delle stazioni appaltanti

**ESPRIME PARERE FAVOREVOLE**

nei termini sopra indicati, ai sensi dell'articolo 2, comma 5 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281 sul disegno di legge recante la 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



*Presidenza*

*del Consiglio dei Ministri*

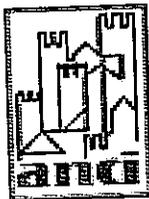
CONFERENZA UNIFICATA

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 di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE.

Il Segretario  
Antonio Nadded



Il Presidente  
Maria Carmela Lanzetta



*Disegno di legge delega al Governo per l'attuazione delle direttive: 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 aggiudicazione dei contratti di concessione; 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici; 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.*

**CONSIDERAZIONI GENERALI:**

L'ANCI esprime un orientamento complessivamente favorevole sul contenuto del Disegno di Legge Delega del Governo per l'attuazione delle Direttive Comunitarie 23, 24, 25, del 26 febbraio 2014, in quanto il citato disegno di legge contiene un percorso procedurale, finalizzato all'adozione di un apposito Decreto Legislativo di recepimento delle predette direttive, nonchè criteri direttivi, in larga parte condivisibili e talora oggetto specifiche richieste e proposte di cui la stessa ANCI si è fatta anche in tempi recenti promotrice.

Fermo restando la condivisione delle direttrici che guideranno il processo di riforma (certezza giuridica, pubblicità e trasparenza, snellezza, tutela giuridica) si sottolinea l'opportunità di inserire anche quella relativa alla "esecutività" intesa come capacità della norma di agevolare la conduzione del contratto anche in fase di esecuzione.

Più specificatamente si rileva positivamente che il disegno di legge delega contenga un esplicito divieto di introduzione o mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive, anche con riferimento al disposto dell'articolo 14, comma 24 ter, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

Infatti la normativa in materia attualmente vigente, composta dal Decreto legislativo n. 163/2006 e s.m.i., dal suo Regolamento d'attuazione DPR n. 207/2010, oltre che da numerose norme contenute frammentariamente in

molteplici atti legislativi e regolamentari, nazionali e regionali, appare spesso eccessivamente puntuale o addirittura minuziosa, con l'effetto di complicare le procedure di affidamento a danno dell'efficienza e del raggiungimento di risultati di buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Si ritiene pertanto che il recepimento delle Direttive possa essere l'occasione per un nuovo approccio alla materia degli appalti nel suo complesso, ponendo attenzione a creare un contesto normativo che consenta alle pubbliche amministrazioni, ed in particolare ai Comuni, di operare con modalità efficaci, in quanto soggetti che sanno far leva sul mercato per rispondere alle numerose ed importanti esigenze pubbliche di cui sono portatori.

La necessità di coniugare trasparenza, parità di trattamento, efficacia nell'ottenimento dei risultati attesi in tempi certi, è il principale snodo intorno al quale deve concentrarsi l'impegno di revisione e razionalizzazione per accompagnare il percorso di recepimento delle tre direttive. **Tuttavia sarebbe auspicabile un approccio graduale al processo di riforma che non disperda quanto di positivo è riscontrabile nell'attuale codice dei contratti e le cui norme procedurali si sono in gran parte radicate nei comportamenti dei soggetti attuatori.**

E' pregevole l'ammissione - nella Relazione del ddl - del fatto che i continui interventi legislativi, operati sulla materia, abbia comportato, come in più occasioni denunciato dall'ANCI, il proliferare di contenzioso con danni sulla finanza pubblica, sulla qualità dei servizi offerti ai cittadini e quindi sull'attività complessiva delle Amministrazioni.

Va evidenziata, inoltre, una criticità di carattere generale in materia di "avvalimento". Detto istituto, introdotto dal diritto comunitario, nel nostro sistema italiano presenta non pochi aspetti problematici di cui, in primis, la circostanza che i rapporti contrattuali si instaurano con soggetti privi di una adeguata qualificazione ad eseguire le prestazioni. Inoltre non si ritiene possibile l'applicazione dello strumento dell'avvalimento nel settore dei servizi, soprattutto quando attiene ai servizi alla persona, servizi culturali e concessioni.

Tuttavia, in un contesto di apprezzamento complessivo del Disegno di Legge Delega, ANCI ritiene di dover proporre alcune indicazioni di integrazione dei criteri direttivi, come contenuti in dettaglio nelle seguenti proposte



emendative, corredate della *ratio* cui sono ispirate:

### **PROPOSTE DI MODIFICA e/o INTEGRAZIONI:**

ANCI, oltre alle considerazioni sopra esposte, propone le seguenti modifiche/integrazioni al testo di ddl con le relative motivazioni

#### EMENDAMENTO N. 1

All'art. 1 comma 1 lett. b) sostituire il periodo: "*codice degli appalti pubblici e delle concessioni*" con il periodo: "*codice degli appalti pubblici, delle concessioni e dei contratti di partenariato pubblico-privato*".

#### MOTIVAZIONE

Tale specificazione si rende necessaria alla luce della considerazione che tra i contratti di partenariato pubblico-privato rientrano altre tipologie oltre le concessioni.

#### EMENDAMENTO N. 2

All'art. 1 comma 1 alla fine della lett. c) è aggiunto:  
"*...al fine di conseguire una riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti anche in attuazione dei principi di programmazione, proporzionalità e non aggravio dei procedimenti*"

#### MOTIVAZIONE

Il d.lgs n. 163/2006 e s.m.i. contiene all'art. 11 un unico procedimento di affidamento dei contratti pubblici; si rende invece necessario l'inserimento di un principio di semplificazione, in particolare delle fasi sub procedurali successive allo svolgimento delle operazioni di gara che risulta spesso farraginoso e poco funzionale alle esigenze di celerità da perseguire. Ciò soprattutto in relazione all'entità delle singole procedure di affidamento, stabilendo modalità semplificate (ad esempio riunendo le fasi dell'aggiudicazione provvisoria e definitiva) per le procedure di minore importo.

Al tempo stesso vanno ripensate le procedure di affidamento cosiddette "in economia" e "tramite cottimo" che, a partire dalle denominazioni, appaiono da



ripensare anche alla luce delle ampie possibilità di ricorso a più agevoli e trasparenti modalità telematiche o a procedure quadro che abbiano come presupposto la programmazione degli acquisti e degli appalti

#### EMENDAMENTO N. 3

All'art. 1 comma 1 lett. d) dopo la parola "concessioni" è inserita la seguente:

*"mediante il ricorso alle procedure telematiche, sia nella fase propedeutica agli affidamenti che fase di rendicontazione e.."*

#### MOTIVAZIONE

Risulta poco coerente che l'adozione di una nuova normativa organica in materia di appalti e contratti pubblici non costituisca l'occasione per un deciso superamento delle procedure tradizionali cartacee e per avviare un sistema di comunicazioni con le imprese totalmente o prevalentemente telematico. Ciò in linea generale e soprattutto in relazione alle centrali di committenza sulla quali il disegno di legge delega introduce alcuni significativi principi. Preme evidenziare la pluralità di approcci alla telematica, che può realizzarsi attraverso vere e proprie procedure telematiche, o anche attraverso il generalizzato utilizzo del mezzo telematico nelle procedure tradizionali. A giudizio di ANCI occorre che il disegno di legge indichi espressamente entrambe le modalità per consentire il più ampio approccio alla tematica negli appalti.

#### EMENDAMENTO N. 4

All'art. 1 comma 1 lett. d) dopo le parole "rischio idrogeologico", sono inserite le seguenti: *"prevedendo adeguate misure di controllo, trasparenza e misurazione dei risultati"*

#### MOTIVAZIONE

La proposta di emendamento mira all'introduzione, per i settori ivi indicati, di specifiche misure di controllo, trattandosi di opere di particolare impatto e di notevole rilievo per il sistema Paese, monitorando anche gli effetti, in termini di efficienza, delle soluzioni innovative proposte ed eventualmente applicate.

#### EMENDAMENTO N. 5

All'art. 1 comma 1 lett. f) alla fine del paragrafo inserire:



*“anche promuovendo l’accesso a banche dati centralizzate degli enti certificanti e degli enti di controllo”*

#### MOTIVAZIONE

Il sistema delle verifiche delle autocertificazioni presentate dalle imprese in sede di gara e delle banche dati a supporto di tali verifiche si presenta allo stato attuale come uno dei punti più inutilmente farraginosi e forieri di disbrigo di procedure burocratiche. Tutto ciò causa allungamenti di tempo nelle aggiudicazioni, impiego di forza lavoro per attività inutilmente ripetitive, frantendimenti e contenziosi con le imprese. Pertanto a giudizio di ANCI un criterio specifico volto a riordinare l’intero sistema appare indispensabile

#### EMENDAMENTO N. 6

All’art. 1 comma 1 la lettera g) dopo le parole *“numero delle stazioni appaltanti”* sono aggiunte le seguenti: *“anche mediante riordino e coordinamento delle norme vigenti in materia di aggregazioni”* e dopo la parola *“volte”* e prima della parola *“ricorso”* sono inserite le seguenti:  
*“a valorizzare la fase della progettazione finalizzata anche al contenimento del...”*

#### MOTIVAZIONE

ANCI condivide la finalità di contenimento della spesa rappresentata dal ricorso alle centrali di committenza e ritiene che tale istituto debba essere regolato in modo organico e non scollegato dal contesto legislativo in materia di appalti e contratti. A questo fine, per quanto attiene al tema delle centrali di committenza, contenuto nel criterio direttivo g) del disegno di legge, ANCI propone che nell’ambito di tale criterio sia esplicitamente inserito un indirizzo di riordino e coordinamento delle norme vigenti (che si elencano: art. 26 legge n. 488/1999; art. 58 legge n. 388/2000; art. 1 commi 449 a 458 legge n. 296/2006; art. 13 legge n. 136/2010; artt da l’8 al 13 d.l. 52/2012 convertito in legge n. 94/2012; art. 1 dl n. 95/2012 convertito in legge n. 135/2012; art. 9 dl n. 66/2014 convertito in legge n. 89/2014).

Si evidenzia, inoltre, che il tema della progettazione appare sostanzialmente eluso nei criteri direttivi. ANCI ritiene invece che uno dei principali motivi che in questi anni hanno determinato gravi inefficienze, sprechi, scarsa trasparenza negli



appalti risieda nella frequente mediocre progettazione non solo per i lavori ma anche per ciò che attiene ai servizi pubblici da affidare. Ne consegue che l'esecuzione degli appalti risulta abbastanza disancorata rispetto ai criteri e ai documenti che ne hanno determinato l'aggiudicazione. Si rende, perciò, necessario che alla base di ogni procedura di gara sia posta una progettazione certa e credibile e che le varianti in fase di esecuzione con le conseguenti variazioni dei prezzi, siano confinate al novero delle eccezioni. Inoltre un criterio direttivo specifico deve essere rivolto al tema della progettazione, della sua validazione, della sua valutazione nel ciclo progettuale e della sua fattibilità in tempi certi e con risorse ben definite.

#### EMENDAMENTO N. 7

All'art. 1 comma 1 alla lett. h) dopo la parola: "utilizzo" eliminare la parola "anche" e aggiungere le seguenti: *"attraverso la centralizzazione delle committenze, da agevolare anche mediante la previsione di forme ausiliare e/o di supporto alle stesse, l'uso di strumenti di carattere finanziario innovativi e specifici nonché mediante il ricorso a provvedimenti di "soft law" finalizzati ad accrescere la cultura della progettazione in relazione alla fattibilità economica finanziaria e alla bancabilità degli interventi"*

#### MOTIVAZIONE

Il ricorso a finanziamenti privati nel settore pubblico presuppone che si determini un valore minimo di investimento tale da renderlo sostenibile e fattibile in un arco temporale non breve. Forme di aggregazione per tipologie merceologiche simili potrebbero essere favorite dal ricorso ad attività di committenza ausiliari. La previsione di strumenti di carattere regolamentare potrebbe agevolare l'utilizzo del partenariato pubblico-privato, caratterizzato, come noto, da elevati gradi di complessità.

Inoltre, il tema della progettazione assume particolare rilevanza anche in materia di concessioni ed in generale per le forme di partenariato pubblico privato, in particolare curando le modalità di redazione dei piani economico-finanziari: in questo caso occorre a giudizio di ANCI inserire il principio della bancabilità in tempi certi della progettazione e ciò con l'obiettivo di allineare il nostro paese alle



#### EMENDAMENTO N. 8

All'art. 1 comma 1 la lettera i), dopo le parole "operatori economici" aggiungere le seguenti: "..., finalizzato a promuovere la cultura della qualità e a fornire maggiori garanzie per le stazioni appaltanti nella selezione dei concorrenti,..." e dopo la parola "trasparenza" aggiungere la parola "competenza"

#### MOTIVAZIONE

Il sistema di qualificazione attraverso le SOA ha dato risultati abbastanza limitati ed in vari casi non ha garantito il miglioramento qualitativo del sistema delle imprese e la selezione di concorrenti ragionevolmente affidabili.

Occorre pertanto ricostruire un sistema di qualificazione che valorizzi con sistemi di premialità gli effettivi comportamenti positivi delle imprese.

Inoltre, oltre ai criteri di omogeneità e trasparenza si propone di inserire l'ulteriore criterio della "competenza" intesa come l'attitudine ad eseguire il contratto secondo la natura delle prestazioni richieste. Ciò vale soprattutto per quei contratti in cui la componente gestionale rappresenta, in modo sostanziale, la forma di remunerazione dell'investimento.

#### EMENDAMENTO N. 9

All'art. 1 comma 1 lett. m) dopo il periodo: "per le imprese di nuova costruzione" è inserito il periodo: " e promozione di modalità di selezione dei concorrenti e di affidamento degli appalti e dei contratti pubblici che favoriscono la più ampia partecipazione e riducano i rischi di oligopolio e di rendita di posizione"

#### MOTIVAZIONE

A giudizio di ANCI il tema dell'accesso pieno al mercato ha come finalità fondamentale quello di consentire la selezione delle migliori offerte ed in questo senso l'attenzione alle piccole e medie imprese ed alle imprese di nuova costruzione, oltre che come valore in sé è corollario per un corretto approccio alla promozione di un mercato aperto a tutti i livelli.



#### EMENDAMENTO N. 10

All'art. 1 comma 1 lett. o) dopo la parola: "*programmazione*" eliminare la lettera: "*e*" e dopo le parole: "*all'aggiudicazione*" aggiungere le parole: "*e all'esecuzione*".

#### MOTIVAZIONE

Un adeguato livello di informazione anche durante l'esecuzione delle prestazioni potrebbe agevolare il consenso sociale e per questa via ridurre il contenzioso.

#### EMENDAMENTO N. 11

All'art. 1 comma 1 lett. p) dopo il periodo: "*decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163*" è inserito il seguente:

*" e delle disposizioni contenute nell'art. 26 legge n. 488/1999; all'art. 58 legge n. 388/2000; all'art. 1 commi dal 449 al 458 legge n. 296/2006; all'art. 13 legge n. 136/2010; agli artt. dall'8 al 13 dl n. 52/2012 convertito in legge n. 94/2012; all'art. 1 dl n. 95/2010 convertito in legge n. 135/2012; all'art. 9 dl n. 66/2014 convertito in legge n. 89/2014."*

#### MOTIVAZIONE

L'abrogazione delle norme indicate si colloca esplicitamente nella logica dell'indirizzo volto al riordino e coordinamento delle norme vigenti, con l'espressa volontà di regolare il tema delle centrali di committenza, della centralizzazione degli acquisti e della riduzione del numero delle stazioni appaltanti, in un quadro organico e non extravagante rispetto al nuovo codice dei contratti pubblici.

