

**PARERE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
**(Politiche dell'Unione europea)**

(Estensore: CARDINALI)

Roma, 29 aprile 2015

Sul nuovo testo e su emendamenti relativi al disegno di legge:

***(1678) 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***

La 14<sup>a</sup> Commissione permanente, esaminato il nuovo testo relativo al disegno di legge in titolo,

ricordato che esso reca una delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo volto a dare attuazione alle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, concernenti i contratti di concessione e gli appalti pubblici;

ricordato, in particolare, che la direttiva 2014/24/UE si riferisce alle procedure relative agli appalti pubblici del settore ordinario (servizi, lavori e forniture) ed abroga la direttiva 2004/18/UE, la direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 si riferisce alle procedure d'appalto nei settori speciali (acqua, energia, trasporti, servizi postali) ed abroga la direttiva 2014/17/UE, mentre la direttiva 2014/23/UE regola, per la prima volta, l'aggiudicazione dei contratti di concessione;

richiamato il parere già espresso sul testo del disegno di legge in titolo dalla 14<sup>a</sup> Commissione, in data 21 gennaio 2015;

considerato che il nuovo testo relativo al disegno di legge in titolo è composto di un unico articolo che fissa: al comma 1 i principi e i criteri specifici di delega; al comma 2 la previsione della consultazione degli *stakeholders* nella predisposizione dello schema di decreto delegato; al comma 3 il termine di esercizio della delega, collegato al termine di recepimento delle direttive e i pareri delle Commissioni parlamentari e del Consiglio di Stato sullo schema di decreto delegato; al comma 4 la delega per l'emanazione di decreti correttivi; al comma 5 le disposizioni procedurali per l'emanazione del regolamento di esecuzione del codice la cui entrata in vigore deve essere contestuale al codice stesso; al comma 6 la clausola di invarianza finanziaria;

condivisa l'esigenza di rivedere e razionalizzare la materia nel suo complesso, al fine di creare un sistema più snello, trasparente ed efficace, necessario per garantire la certezza giuridica nel settore e assicurare un'effettiva concorrenza e condizioni di parità tra gli operatori economici, attraverso una riscrittura e la conseguente abrogazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, adottato in attuazione della

---

Al Presidente  
dell'8<sup>a</sup> Commissione permanente  
S E D E

delega conferita con l'articolo 25 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004);

preso atto che il nuovo testo prevede, all'articolo 1, all'alinea del comma 1 e alla lettera *c)* del medesimo, l'ampliamento della formulazione della delega, per ricomprendervi anche la revisione complessiva e organica della materia e la ricognizione – al fine di chiarezza e di leggibilità della normativa – delle altre disposizioni esistenti in materia di contratti pubblici presenti nell'ordinamento, come suggerito nel citato parere del 21 gennaio 2015;

rilevato, al riguardo, che secondo la Relazione programmatica 2015 sulla partecipazione dell'Italia all'UE, nella prima metà del 2015, il Governo presenterà alla Commissione europea un documento sulla strategia di riforma del sistema nazionale degli appalti pubblici, elaborata dal gruppo di lavoro inter-istituzionale istituito nel 2014, su proposta della Commissione stessa, e organizzerà di una conferenza a Roma sul tema;

condivisa l'opportunità dell'inserimento specifico anche del contrasto dei conflitti di interesse, oltre che della corruzione, nell'ambito dei principi di trasparenza, pubblicità e tracciabilità di cui alla lettera *e)* dell'articolo 1, comma 1;

condivisa, inoltre, l'opportunità dell'inserimento del criterio di cui alla lettera *m)*, relativo all'utilizzo preferenziale del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che è basato sul rapporto qualità/prezzo e non sul solo elemento del prezzo più basso;

preso atto che le lettere *o)* e *bb)*, al di là dell'ambito di applicazione delle direttive europee, prevedono forme di pubblicità e trasparenza – rispettivamente – anche per appalti pubblici e concessioni sotto la soglia comunitaria e per appalti pubblici e concessioni tra enti nell'ambito del settore pubblico (cosiddetti affidamenti *in house*);

preso atto, altresì, che la lettera *dd)*, prevede la fissazione di criteri direttivi per le concessioni escluse dall'ambito di applicazione della direttiva 2014/23/UE;

preso atto che la lettera *p)* prevede funzioni di controllo della stazione appaltante sull'esecuzione delle prestazioni;

preso atto che la lettera *q)* prevede una limitazione al ricorso all'appalto integrato, ove le direttive europee, considerando la diversità degli appalti pubblici di lavori, lasciano libertà alle amministrazioni aggiudicatrici di poter prevedere sia l'aggiudicazione separata che l'aggiudicazione congiunta di appalti per la progettazione e l'esecuzione di lavori;

preso atto che la lettera *gg)* prevede forme di dibattito pubblico nelle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali;

formula, per quanto di competenza:

1. parere favorevole sul nuovo testo, con le seguenti osservazioni:

in relazione alla scadenza della delega, fissata dall'articolo 1, comma 3, entro il termine di due mesi antecedenti il termine di recepimento del 18 aprile 2016 previsto dalle direttive, si auspica che la previsione di cui al comma 1, lettera *ii)*, e al comma 5, dell'articolo 1, per la quale entro la stessa data deve essere adottato anche il conferente

regolamento di esecuzione, necessario a dare attuazione compiuta alle direttive, non comporti ritardi che possano determinare la conseguente apertura di una procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

in riferimento alla lettera *a)* dell'articolo 1, comma 1, si ritiene opportuno che essa sia riformulata nel senso di un richiamo al già vigente divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive previsto e disciplinato dai commi 24-*bis*, 24-*ter* e 24-*quater* dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005;

valuti la Commissione di merito l'opportunità di aggiungere alla fine della lettera *b)* dell'articolo 1 l'effettivo coordinamento del previsto «Codice degli appalti e delle concessioni», oltre che con i principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, anche con «*la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*»;

in riferimento al comma 1, lettera *g)*, concernente l'utilizzo di un'unica banca dati centralizzata, valuti la Commissione di merito l'opportunità di esplicitare l'integrazione delle procedure concernenti gli appalti e concessioni, dalla programmazione del progetto, allo svolgimento della gara, fino alla realizzazione finale dell'opera o servizio, con l'Agenda digitale e l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT);

in riferimento alla lettera *i)*, si segnala che il sistema di qualificazione, in base al quale operare la centralizzazione delle committenze e la riduzione del numero delle stazioni appaltanti, è quello di cui alla lettera *h)* e non alla lettera *g)*;

in riferimento alla lettera *s)*, che prevede un ampliamento delle forme di partenariato pubblico privato, si ritiene opportuno, in tale ambito, fare esplicito riferimento anche al “partenariato per l'innovazione”, previsto dalle direttive;

in riferimento alla lettera *t)*, sulla revisione del sistema di qualificazione degli operatori economici (tra cui si contemplano “criteri reputazionali”), si ritiene opportuno richiamare i criteri di valutazione previsti dalle direttive europee, in particolare gli articoli 38 e 39 della direttiva 2014/23/UE, gli articoli da 56 a 64 della direttiva 2014/24/UE, e gli articoli da 76 a 81 della direttiva 2014/25/UE;

in riferimento alla lettera *aa)*, recante un criterio di “territorialità” e di “filiera corta” diretto a favorire le imprese che operano nel territorio, si rileva come ciò non sia previsto dalle direttive e rischi di determinare una violazione della normativa europea in materia e in particolare del principio di non discriminazione esplicitamente richiamato nelle direttive;

in riferimento alla lettera *cc)*, che prevede la possibilità di stabilire “clausole sociali” a salvaguardia dell'occupazione dei lavoratori impiegati nel servizio oggetto dell'appalto ad alta intensità di manodopera, si ricorda che l'articolo 70 della direttiva 2014/24/UE consente di esigere condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto, tra le quali anche condizioni relative all'occupazione, ma che, come anche messo in evidenza dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, non possono costituire barriere all'ingresso, nella forma della richiesta di elementi di ammissibilità dell'offerta;

in riferimento all'articolo 1, comma 3, valuti la Commissione di merito l'opportunità di aggiungere che sullo schema di decreto legislativo sia acquisito il parere dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), considerato anche che la nuova

lettera *f*) dell'articolo 1 prevede l'ampliamento delle funzioni di vigilanza dell'Autorità medesima nel settore degli appalti pubblici e delle concessioni;

2. parere favorevole sull'emendamento 1.47 dei Relatori, sul divieto di affidamento di contratti attraverso procedure derogatorie; parere favorevole sull'emendamento 1.278 dei Relatori, in quanto sostituisce il requisito discriminatorio relativo all'accesso all'appalto, con una condizione relativa all'esecuzione dell'appalto stesso, in linea con il citato articolo 70 della direttiva 2014/24/UE e la citata giurisprudenza della Corte di giustizia; e parere non ostativo sui restanti emendamenti riferiti al nuovo testo.

Valeria Cardinali