

**DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE IN MATERIA DI RIFORMA
DEGLI APPALTI E DELLE CONCESSIONI**

1. OBIETTIVI DELLE CONSULTAZIONI E MODALITÀ DI SVOLGIMENTO

Coerentemente con quanto previsto dal comma 2 della Legge delega in materia di appalti e concessioni approvata il 14 gennaio 2016¹, il Governo intende consultare le principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa.

La finalità delle consultazioni è di raccogliere, in riferimento ai temi di maggiore rilevanza, opinioni e suggerimenti ai fini dell'esercizio delle deleghe.

In particolare la presente consultazione mira a:

- a) selezionare, nell'ambito delle disposizioni a recepimento non vincolato delle Direttive, quelle ritenute di particolare rilevanza per i soggetti consultati, anche alla luce dei contenuti della Legge delega;
- b) selezionare, nell'ambito dei criteri di delega che si riferiscono ad ambiti o materie non disciplinati in modo specifico e puntuale dalle Direttive, quelli ritenuti di particolare rilevanza per i soggetti consultati;
- c) ricevere osservazioni e suggerimenti specifici sui possibili contenuti della nuova disciplina in materia di appalti e concessioni, sia in riferimento al recepimento delle tre Direttive europee, sia in riferimento al riordino della disciplina nazionale vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Si invitano, dunque, i soggetti consultati a rispondere alle domande che seguono.

I contributi dovranno essere inviati **entro il 31 gennaio 2016** all'indirizzo di posta elettronica **dagl.consultazioneappalti@pec.governo.it**

Non saranno considerati i contributi:

- pervenuti in forma anonima;
- non attinenti con l'oggetto di questa consultazione;
- pervenuti con modalità diverse da quelle indicate in questo documento;
- inviati oltre il termine sopra indicato.

¹ "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".

Una volta terminata questa prima consultazione, ne sarà svolta una seconda avente ad oggetto i suggerimenti ricevuti in merito ai contenuti della nuova disciplina, con particolare riguardo a quelli riferiti ai temi più significativi. Nel corso della seconda consultazione saranno svolti uno o più incontri volti ad approfondire tali suggerimenti.

I contributi forniti nel corso di entrambe le consultazioni saranno utilizzati ai fini dell'attuazione delle deleghe, senza obbligo per il Governo di adeguarsi alle indicazioni pervenute e di fornire un riscontro puntuale ad ogni soggetto consultato.

Al termine delle consultazioni saranno pubblicati sul sito del Governo: una sintesi dei dati delle consultazioni, i contributi scritti pervenuti, una sintesi dei principali temi emersi durante la seconda consultazione.

2. DOMANDE

1) Ordinare, dalla più importante alla meno importante, le seguenti disposizioni a recepimento facoltativo delle Direttive 2014/24/UE (Appalti), 2014/25/UE (Utilities) e 2014/23/UE (Concessioni)

1 = più importante

È possibile attribuire lo stesso punteggio a più disposizioni

Ordine importanza	Sintesi oggetto disposizioni Direttive	Rif. normativo Direttive
	Operatori economici	Art. 19 par. 2 appalti; Art. 37 par. 2 utilities; Art. 26 par. 2 concessioni
	Appalti e concessioni riservati	Art. 20 par. 1 appalti; Art. 38 par. 1 utilities; Art. 24 concessioni
	Regole applicabili alle comunicazioni	Art. 22 par. 4 e 6 appalti; Art. 40 par. 4 e 6 utilities; Art. 29 par. 1 concessioni
1	Scelta delle procedure	Art. 26 par. 5 appalti
	Procedura ristretta	Art. 28 par. 4 appalti
	Uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione	Art. 32 par. 1 e Art. 26 par. 6 appalti; Art. 44 par. 5 e art. 50 utilities
	Cataloghi elettronici	Art. 36 par. 1 appalti; Art. 54 par. 1 utilities
1	Attività di centralizzazione delle committenze e centrali di committenza	Art. 37 par. 1 appalti; Art. 55 par. 1 utilities
	Appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici di Stati membri diversi	Art. 39 par. 2 appalti; Art. 57 par. 2 utilities
1	Suddivisione degli appalti in lotti	Art. 46 paragrafi 3 e 4 appalti; Art. 65 paragrafi 3 e 4 utilities
	Raggruppamento degli avvisi relativi agli appalti aggiudicati	Art. 50 par. 2 appalti; Art. 70 par. 2 utilities
1	Principi generali (Selezione dei partecipanti)	Art. 56 par. 2 appalti; Art. 76 par. 7 utilities
1	Motivi di esclusione	Art. 57 appalti, par. 3 e 4; Art. 80, par. 1, c. 3 utilities; Art. 38 concessioni

	Elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazione da parte di organismi di diritto pubblico o privato	Art. 64 par. 1 appalti
1	Criteri di aggiudicazione dell'appalto	Art. 67 par. 2 appalti; Art. 82 par. 2 utilities
1	Subappalto	Art. 71 appalti; Art. 88 utilities; Art. 42 concessioni
1	Affidamento sulla capacità di altri soggetti (Avvalimento)	Art. 63 appalti; Art.79 utilities
1	Principi per l'aggiudicazione degli appalti	Art. 76 par. 2 appalti; Art. 93 par. 2 utilities
	Appalti riservati per determinati servizi	Art. 77 par. 1 appalti; Art. 94 par. 1 utilities
	Recepimento e disposizioni transitorie	Art. 90 appalti; Art. 106 par. 2 utilities

2) Ordinare, dal più importante al meno importante, i seguenti criteri di delega:

1 = più importante

È possibile attribuire lo stesso punteggio a più criteri

Ordine importanza	Sintesi oggetto criterio delega	Rif. normativo DDL
	Specifica disciplina dei servizi sostitutivi di mensa	Art. 1, comma 1, lett. d)
1	Disciplina applicabile ai contratti sotto soglia e disciplina per l'esecuzione di lavori, servizi e forniture in economia	Art. 1, comma 1, lett. g)
	Pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli appalti pubblici e i contratti di concessione sotto la soglia	Art. 1, comma 1, lett. ii)
	Procedure in materia di protezione civile	Art. 1, comma 1, lett. l)
	Riordino e semplificazione disciplina dei contratti relativi ai beni culturali	Art. 1, comma 1, lett. o)
1	Sistema amministrativo e sanzionatorio di premialità e penalità per la denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive e per la violazione di norme del codice	Art. 1, comma 1, lett. q), n 5)
1	Requisiti capacità economico-finanziaria, tecnica, organizzativa e professionale degli operatori economici	Art.1, comma 1, lett. r)
0,80	Modalità e individuazione soggetti per la determinazione annuale dei costi standardizzati	Art. 1, comma 1, lett. v)
1	Introduzione sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti presso ANAC	Art. 1, comma 1, lett.bb)
1	Misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera	Art. 1, comma 1, lett. ee)
	Revisione della disciplina di affidamento degli incarichi di collaudo a dipendenti pubblici	Art. 1, comma 1, lett. nn)
	Revisione sistema di validazione progetti	Art. 1, comma 1, lett. rr)
	Razionalizzazione ed estensione forme di partenariato pubblico privato	Art. 1, comma 1, lett. ss)
0,50	Revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici (Misure di premialità)	Art. 1, comma 1, lett. uu)
0,80	Casi in cui l'ANAC può subordinare la partecipazione, l'affidamento di subappalti e la stipulazione dei relativi contratti alla necessità che il curatore o l'impresa in concordato si avvalgano di un altro operatore in possesso dei requisiti richiesti	Art. 1, comma 1, lett. vv), n. 6)
	Metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale (procedure amministrate)	Art. 1, comma 1, lett. aaa)
	Revisione e razionalizzazione del rito abbreviato	Art. 1, comma 1,

		lett. bbb)
1	Valorizzazione delle esigenze sociali, di sostenibilità ambientali e stabilità occupazionale	Art. 1, comma 1, lett. ddd) e lett. ggg)
1	Pubblicità e trasparenza delle procedure anche per affidamenti in house	Art. 1, comma 1, lett. eee)
1	Disciplina transitoria per concessioni autostradali	Art. 1, comma 1, lett. mmm)
1	Dibattito pubblico	Art. 1, comma 1, lett. qqg)
1	Revisione del piano generale dei trasporti	Art. 1, comma 1, lett. sss)

3) Indicare eventuali ulteriori criteri di delega (specificando i relativi riferimenti normativi) che si ritengono di particolare rilevanza, nonché ulteriori temi, non inclusi nelle tabelle delle domande 1) e 2), ritenuti particolarmente rilevanti per la definizione della nuova disciplina in materia di appalti e concessioni.

a) fissare il tetto di spesa esente dalla procedura

b) sistema di monitoraggio delle condizioni di lavoro tramite commissione paritetica delle parti sociali

c) tempistica di esecuzione dei lavori stabilita a priori con utilizzo DGUE Art 1 lettera aa)

riferibile alla qualificazione d'impresa, regolarità, durc, perimetrazione dei contratti

IN MERITO AD ULTERIORI ULTERIORI CRITERI DI DELEGA

d) aggiudicazione dei contratti.... Art 1 lettera gg)

e) previsione disciplina specifica appalti servizi Art 1 lettera fff)

f) previsione disciplinache introduca clausole sociali Art 1 lettera ggg)

g) contratti di concessione Art 1 lettera iii)

h) subappalto Art 1 lettera rrr)

IN MERITO AD ULTERIORI TEMI NON INCLUSI ...

i) definire compiutamente i criteri di esclusione dall'appalto, inserire relative sanzioni precisare causali inserendo tra queste anche il preciso riferimento al rispetto del CCNL riferito all'attività oggetto dell'appalto

l) inserire all'Art 1 comma 1 lettera b), oltre alle disposizioni già presenti “ *in materia di protezione e tutela ambientale e paesaggistica, di valutazione degli impatti ambientali, di tutela e valorizzazione dei beni culturali e di trasparenza e anticorruzione,* “ un preciso riferimento al rispetto ed alla tutela del lavoro. Stranamente assente poiché specificatamente richiamata nella direttiva 2014/24/UE in materia appalti ed in modo specifico al – considerando (37) –

Valorizzazione della fase progettuale, limitazione del ricorso all'appalto integrato, esclusione dell'affidamento dei lavori sulla base della sola progettazione preliminare.

4) In riferimento ai temi individuati come più rilevanti in risposta alle domande 1), 2) e 3), fornire osservazioni e suggerimenti specifici sui contenuti della nuova disciplina in materia di appalti e concessioni, seguendo lo schema che segue.

a) Argomento

1) Riconoscimento “erga omnes” dei contratti collettivi per evitare dumping

2) responsabilità solidale dell'impresa appaltante (con modifica dell'art.9 comma 1 della legge 76/2013)

3) Creazione sistema d'ispettorato e controllo dell'appalto

b) Riferimenti normativi a criteri di delega (eventuale)

L'argomento della responsabilità solidale non risulta presente nella delega

c) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa.

1) modalità e individuazione soggetti per la determinazione annuale dei costi standardizzati

a) Riferimenti normativi

1) Art 1 comma 1 lettera v)

b) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa.

Nei due provvedimenti sopra citati dovrà essere inserito il rispetto delle tabelle di costo orario stabilite per decreto dal Ministero del Lavoro .

Riteniamo positivo che si sia inserita una base oggettiva nel decreto per la definizione dei costi standardizzati, poiché ciò risultava completamente assente quando questi venivano determinati da l'Avcp prima e successivamente dall'Anac senza questo presupposto. È però necessario definire in modo concreto la base su cui definire il costo annuale standard e nella sua costruzione devono essere considerati i valori del costo medio orario del lavoro emessi per decreto dal Ministero del Lavoro.

In particolare anche perché i listini dei costi standard riguardano in larga parte i settori dei servizi dove il costo della manodopera supera abbondantemente in tutti i casi il 50% ed in taluni casi raggiunge oltre l'80%.

c) Argomento

2) aggiudicazione e valutazione offerte anomale

d) Riferimenti normativi

2) Art 1 comma 1 lettera ff)

3) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa.

Anche in relazione ai criteri di aggiudicazione, di definizione della congruità e nella valutazione delle offerte anomale è assolutamente necessario fare riferimento alle tabelle di costo orario stabilite per decreto dal Ministero del Lavoro almeno per alcune seguenti considerazioni:

- costituisce un elemento di contrasto ai fenomeni di dumping;
- concorre a determinare una corretta corrispondenza tra il valore dei servizi in appalto e le condizioni per il rispetto dei CCNL da applicare ai lavoratori occupati nell'appalto;
- una corretta applicazione delle tabelle può contribuire a diminuire i contenziosi a seguito delle aggiudicazioni;
- proprio a questo proposito, nella tipologia di gara prevista nel DDL per i servizi ad alta intensità di manodopera (Art 1 comma 1 lettera gg)), concorre a definire in modo più corretto gli indici di congruità su cui misurare l'offerta tecnica e quella economica quali criteri dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- risponde ai principi di trasparenza anche per la stazione appaltante in fase di verifica poiché costituisce un elemento concreto e certo, utile a poter commisurare in modo più efficace la rispondenza tra la previsione di spesa ed il servizio realmente acquistato;
- risulta elemento fondamentale nella individuazione e nella definizione delle offerte anomale;
- risponde agli adempimenti considerati dalle stesse direttive europee in materia di tutela del lavoro negli appalti pubblici;

art 1 comma 1 lettere fff) e ggg) :

sostituire “a promuovere la stabilità occupazionale” con “a garantire la stabilità occupazionale”

- Al fine di un controllo preventivo dei requisiti e per meglio contrastare il fenomeno della penetrazione delle mafie nel sistema degli appalti, è opportuno, già in fase d'offerta, che l'indicazione della terna di nominativi di subappaltatori sia allargata ad ogni tipologia di lavorazione prevista in progetto. Come era previsto nel ddl 1678 nella versione approvata in prima lettura dall'aula del Senato. E' altresì opportuno prevedere la medesima disposizione anche per le tipologie contrattuali diverse del subappalto (forniture con posa in opera, forniture, contratti di servizio).
- E' opportuno porre limiti al subappalto “a cascata”, escludendo le imprese che applicano CCNL difforni dalle tipologie di attività oggetto dell'appalto.
- Necessità di contrastare il meccanismo delle “ cordate” d'impresa finalizzate all'aggiudicazione della gara d'appalto. A questo scopo, il nuovo Codice degli appalti deve

contenere una norma che vincola l'aggiudicataria dell'appalto a non subappaltare lavori, servizi o forniture, alle imprese che hanno partecipato alla stessa gara;

Essendo già previsto nel ddl il pagamento del subappaltatore da parte da parte della stazione appaltante se richiesto dallo stesso, occorre precisare che tale pagamento diretto deve essere subordinato alla regolarizzazione della posizione contributiva e retributiva dei dipendenti dello stesso.

Le risoluzioni proposte dal Governo Italiano in materia di riforma della disciplina delle concessioni non risultano vincolate da orientamenti europei in quanto, nel quadro dei Paesi membri, esistono formulazioni diverse riguardo al tema dell'affidamento diretto. Inoltre non risulta chiaro il computo delle percentuali relative ai lavori in house e a quelli in regime di gara. Tale mancata definizione potrebbe indurre un quadro di scarsa trasparenza nella definizione della nuova disciplina. In aggiunta a ciò il Governo non ha opportunamente valutato le ricadute di tale modifica sul profilo industriale e occupazionale dei settori coinvolti. E' necessario inoltre che l'applicazione delle clausole di salvaguardia sociale, anche come strumento di selezione delle imprese, preveda l'obbligo di riassunzione della platea occupazionale attuale da parte dei nuovi soggetti aggiudicatari.

- **Modificare l'articolo 1 comma 1 lett. iii secondo la seguente riformulazione:**
- 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 e forniture relativi alle concessioni di importo superiore a 150.000 euro mediante procedura ad evidenza pubblica, stabilendo che la manutenzione ed i servizi di ingegneria insieme alla restante parte possa essere realizzata da società in house per i soggetti pubblici ovvero da società direttamente o indirettamente controllate o collegate per i soggetti privati,ecc.
- **Motivazioni**
- Questa richiesta è motivata per salvaguardare l'occupazione di lavoratori che lavorano nelle aziende di manutenzione e nelle aziende dei servizi di ingegneria da decenni con alta professionalità.
Per quanto riguarda l'ingegneria, le attuali società di ingegneria autostradali sono tra quelle che progettano meglio le infrastrutture e che le eventuali gare si rivolgeranno ad un mercato parcellizzato che rischia di non garantire le tutele minime per i lavoratori.

Infine: nella definizione del dibattito pubblico devono essere considerate modalità che garantiscano una interlocuzione ad ampio spettro e che favoriscano occasioni di contrattazione sociale ove valorizzare le caratteristiche dei territori e le esigenze delle comunità locali.