



Il Ddl Delega Appalti e concessioni dopo l'approvazione alla Camera **Atto Camera 3194** *(attualmente in Senato Ddl n. 1678-B)*

Premessa

Il Decreto legislativo per l'attuazione delle Direttive europee approvato dal Senato e, qualche giorno fa dalla Camera dei deputati, dovrà a breve essere licenziato, in terza lettura, dal Senato della Repubblica.

Il Governo è delegato ad adottare le Direttive entro il 18 di aprile del 2016, ed entro il 31 luglio del 2016 dovrà adottare il Decreto di riordino complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture: un testo unico che sarà denominato "Codice degli Appalti pubblici e dei contratti di concessione". A valle del Codice, il Regolamento attuativo sarà sostituito dalle "Linee Guida", la cui elaborazione è affidata al Ministero delle Infrastrutture e all'Anac, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Abbiamo unitariamente ribadito, nelle sedi opportune, che la stesura del nuovo Codice non è una questione meramente tecnica, in quanto la materia degli appalti tocca aspetti decisivi per l'intero Sistema Paese, da vari punti di vista: economici, strategici, occupazionali e riguardanti la legalità, la trasparenza e il contrasto al sistema di corruzione e infiltrazione delle mafie, nonché gli aspetti che afferiscono all'esercizio dei diritti dei lavoratori.

La nostra azione ha prodotto alcuni risultati significativi, recuperando, come noto, la parte lavoristica assolutamente assente nella prima stesura.

Citiamo sinteticamente alcuni di questi risultati:

- l'espresso richiamo ai contratti collettivi di lavoro;
- le clausole sociali per la stabilità occupazionale nei cambi d'appalto;
- l'introduzione delle clausole sociali per la stabilità del personale impiegato e per la salvaguardia delle professionalità negli appalti di concessione;
- la continuità del rapporto di lavoro in caso di successione di impresa nelle attività di call center;
- le tutele occupazionali.

Permangono, nel settore delle Concessioni autostradali, criticità occupazionali che continueremo ad affrontare nella fase di attuazione dei Decreti. Come pure sarà importante rilanciare una formulazione di merito inerente alla responsabilità solidale.

Il testo approvato dalla Camera dei deputati

Il Disegno di legge che delega il Governo ad attuare la nuova disciplina europea in materia di appalti pubblici e concessioni, attraverso il recepimento delle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, e a procedere a un complessivo riordino della normativa vigente sui contratti pubblici

di lavori, servizi e forniture è stato approvato anche dalla Camera lo scorso 17 novembre, ed è stato trasmesso al Senato che lo ha assegnato all'VIII Commissione permanente.

In particolare, il comma 1, **delega il Governo ad adottare**, sulla base delle modifiche apportate in sede referente, **due decreti legislativi** per conseguire, rispettivamente, le seguenti finalità:

- l'attuazione delle Direttive [2014/23/UE](#), sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, [2014/24/UE](#), sugli appalti pubblici e [2014/25/UE](#), sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali. Il termine per l'adozione di tale decreto è fissato al 18 aprile 2016, corrispondente al termine fissato dalle Direttive europee per il loro recepimento;
- il riordino complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Il termine per l'adozione di tale decreto è fissato al 31 luglio 2016.

Relativamente alle **modalità e alle procedure per l'esercizio della delega**, il nuovo testo del comma 3, ulteriormente modificato nel corso dell'esame in Assemblea, prevede che il Consiglio di Stato e la Conferenza unificata si pronuncino, entro 20 giorni dalla trasmissione, degli schemi dei decreti legislativi, schemi contestualmente trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si devono pronunciare a loro volta entro 30 giorni. Decorsi inutilmente questi termini i decreti possono essere comunque adottati anche in assenza dei pareri.

In merito al **contenuto dei decreti delegati**, il nuovo testo del comma 4 prevede che:

- il decreto di recepimento delle Direttive disponga l'abrogazione delle parti incompatibili del Codice dei contratti pubblici oggi vigente ([Dlgs 163/06](#)) e di altre disposizioni espressamente indicate;
- il decreto di riordino della normativa, che dispone l'abrogazione delle ulteriori disposizioni del [Dlgs 163/06](#) e altre disposizioni, espressamente indicate, costituisca il nuovo Codice dei contratti e comprenda al suo interno il contenuto del decreto di recepimento delle Direttive con le eventuali e opportune disposizioni correttive e integrative.

Il nuovo testo approvato dalla Camera dei deputati interviene, inoltre, sulle **modalità di adozione della disciplina attuativa ed esecutiva del Codice**. Si prevede, infatti: **a)** l'abrogazione del regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice ([Dpr 207/10](#)) ad opera del decreto legislativo di riordino e **b)** che, sulla base del decreto legislativo recante il nuovo Codice siano emanate linee guida di carattere generale che, in conseguenza delle modifiche approvate dall'Assemblea, devono essere proposte dall'ANAC e approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e trasmesse, prima dell'adozione, alle competenti Commissioni parlamentari per il parere.

Il comma 1, prevede che i decreti delegati dovranno essere adottati nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all'art. 32 della [legge 234/12](#), che reca norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

Riteniamo utile evidenziare più in dettaglio alcuni punti del testo uscito dalla Camera di grande interesse nell'ambito della modifica dei criteri di aggiudicazione degli appalti e concessioni.

1. La previsione di specifiche tecniche nei criteri di aggiudicazione di un appalto, nelle condizioni di esecuzione del medesimo, nonché nei criteri per la scelta delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione tali da assicurare l'accessibilità da parte delle persone con disabilità, conformemente agli standard europei, ossia con la previsione di disposizioni concernenti le

procedure di acquisizione di servizi, forniture e lavori da applicare in occasione di emergenze di protezione civile con conseguente espresso divieto di affidamento di contratti attraverso procedure derogatorie rispetto a quelle ordinarie, a eccezione di singole fattispecie connesse a particolari esigenze collegate alle situazioni emergenziali. In pratica nel testo approvato dal Senato le deroghe erano previste solo per urgenze di protezione civile determinate da calamità naturali, mentre oggi nel testo approvato dalla Camera le deroghe sono previste per singole fattispecie connesse a particolari esigenze collegate alle situazioni emergenziali.

2. Procedure non derogabili riguardanti gli appalti pubblici e i contratti di concessione e il divieto di affidamento di contratti attraverso procedure derogatorie, ad eccezione di singole fattispecie connesse a particolari esigenze collegate a situazioni emergenziali per le quali si prevedono disposizioni che coniughino la tempestività d'azione con i meccanismi di controllo e pubblicità successiva.

3. Misure che garantiscano il rispetto dei criteri di sostenibilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, facendo ricorso anche al criterio di aggiudicazione basato sui costi del ciclo di vita e stabilendo un maggiore punteggio per i beni, i lavori e i servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente.

4. L'armonizzazione delle norme in materia di trasparenza, pubblicità e tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi ad essa prodromiche e successive;

5. La definizione dei requisiti di capacità tecnica ed economico-finanziaria.

6. L'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle Stazioni appaltanti e riorganizzazione delle loro funzioni da indirizzare sulle fasi di programmazione e controllo, ossia riduzione del numero delle Stazioni appaltanti con possibilità, secondo il grado di qualificazione conseguito, di gestire contratti di maggiore complessità, salvaguardando l'esigenza di garantire la suddivisione in lotti nel rispetto della normativa dell'Unione europea, e fatto salvo l'obbligo, per i Comuni non capoluogo di provincia, di ricorrere a forme di aggregazione o centralizzazione delle committenze, a livello di unione dei Comuni, ove esistenti, o ricorrendo ad altro soggetto aggregatore secondo la normativa vigente.

7. L'introduzione di misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera. Si prevede che ogni variazione in corso d'opera debba essere adeguatamente motivata e giustificata unicamente da condizioni impreviste e imprevedibili e, comunque, sia debitamente autorizzata dal Responsabile unico del procedimento, con particolare riguardo all'effetto sostitutivo dell'approvazione della variazione rispetto a tutte le autorizzazioni e gli atti di assenso comunque denominati e assicurando sempre la possibilità, per l'amministrazione committente, di procedere alla risoluzione del contratto quando le variazioni superino determinate soglie rispetto all'importo originario, garantendo al contempo la qualità progettuale e la responsabilità del progettista in caso di errori di progettazione.

8. L'utilizzo, per l'aggiudicazione degli appalti pubblici e delle concessioni, del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV), seguendo un approccio costo/efficacia, quale il costo del ciclo di vita e includendo il "miglior rapporto qualità/prezzo" valutato con criteri oggettivi; regolazione espressa dei criteri, delle caratteristiche tecniche e prestazionali e delle soglie di importo entro le quali le stazioni appaltanti ricorrono al solo criterio di aggiudicazione del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta, nonché indicazione delle modalità di individuazione e valutazione delle offerte anomale, che rendano non

predeterminabili i parametri di riferimento per il calcolo dell'offerta anomala.

9. L'utilizzo esclusivo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'aggiudicazione dei contratti pubblici relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché dei contratti pubblici di servizi ad alta intensità di manodopera, definiti come quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50% dell'importo totale del contratto.

10. La garanzia di adeguati livelli di pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli appalti pubblici e i contratti di concessione sotto la soglia di rilevanza europea.

11. Il rafforzamento delle funzioni di organizzazione, di gestione e di controllo della Stazione appaltante.

12. La revisione della disciplina di affidamento degli incarichi di collaudo a dipendenti appartenenti ai ruoli della Pubblica amministrazione e in trattamento di quiescenza;

13. Con riferimento alle gare pubbliche per l'acquisto di beni, prevedere specifiche tecniche relative alle gare da espletarsi, soprattutto in relazione a beni e strumenti informatici e componenti tecnologici, che garantiscano parità di accesso agli operatori e non costituiscano ostacolo alla piena attuazione del principio di concorrenza, facilitando così l'accesso alle gare per le Pmi.

14. La revisione e semplificazione dei sistemi di garanzia per l'aggiudicazione e l'esecuzione degli appalti pubblici.

15. La razionalizzazione e l'estensione delle forme di partenariato pubblico-privato (Ppp), nonché la riduzione dei relativi tempi procedurali attraverso la predisposizione di studi di fattibilità.

16. La revisione della disciplina in materia di avvalimento nel rispetto dei principi dell'Unione europea e di quelli desumibili dalla giurisprudenza amministrativa in materia, imponendo che il contratto di avvalimento indichi nel dettaglio le risorse e i mezzi prestati, con particolare riguardo ai casi in cui l'oggetto di avvalimento sia costituito da certificazioni di qualità o certificati attestanti il possesso di adeguata organizzazione imprenditoriale ai fini della partecipazione alla gara.

17. Il miglioramento delle condizioni di accesso al mercato degli appalti pubblici tenendo conto delle Pmi.

18. L'istituzione, a cura dell'Anac, di un elenco di enti aggiudicatori di affidamenti *in house* ovvero che esercitano funzioni di controllo o di collegamento rispetto ad altri enti, tali da consentire gli affidamenti diretti.

19. La previsione di una disciplina specifica per gli appalti pubblici di lavori relativamente alla contrattazione collettiva e all'introduzione di clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato.

20. La disciplina organica dei contratti di concessione mediante l'armonizzazione e la semplificazione delle disposizioni vigenti e attraverso la previsione di criteri per le concessioni escluse dall'ambito di applicazione delle direttive europee, nonché 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.

21. L'obbligo per i concessionari - pubblici e privati - di lavori o di servizi pubblici, già esistenti o di nuova aggiudicazione, di affidare una quota pari all'80% dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo superiore a 150.000 euro mediante procedure ad evidenza pubblica e con riferimento all'applicazione di clausole sociali a garanzia della continuità occupazionale, stabilendo inoltre che la 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 o tramite operatori individuati mediante procedura ad evidenza pubblica, con ampliamento dei tempi per la messa a regime, portati a 24 mesi.

22. La revisione della disciplina dell'affidamento delle concessioni autostradali con avvio delle procedure a evidenza pubblica per l'affidamento delle nuove concessioni autostradali non meno di 24 mesi prima della scadenza di quelle in essere, con revisione del sistema delle concessioni autostradali, con particolare riferimento all'introduzione di un divieto di clausole e disposizioni di proroga, in conformità alla nuova disciplina generale dei contratti di concessione. Previsione di una particolare disciplina transitoria per l'affidamento delle concessioni autostradali che, alla data di entrata in vigore del decreto di recepimento delle direttive, siano scadute o prossime alla scadenza, onde assicurare il massimo rispetto del principio dell'evidenza pubblica, nonché, per le concessioni per le quali l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sul concessionario un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi, dei principi desumibili dall'art. 17 della direttiva 2014/23/UE.

23. L'introduzione di forme di dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali.

24. L'introduzione del Documento di gara unico europeo (DGUE) con lo scopo di ridurre gli oneri documentali: i partecipanti alle gare possono utilizzare il Documento di gara unico europeo o analogo documento predisposto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per autocertificare il possesso dei requisiti.

25. L'introduzione nei contratti di lavori, servizi e forniture di una disciplina specifica per il subappalto, prevedendo tra l'altro l'obbligo per il concorrente di indicare in sede di offerta le parti del contratto che intende subappaltare e l'espressa individuazione dei casi specifici in cui vige l'obbligo di indicare, in sede di offerta, una terna di nominativi di subappaltatori per ogni tipologia di attività prevista in progetto, espressa individuazione delle fattispecie in cui la Stazione appaltante procede al pagamento diretto ai sub-appaltatori, fatta salva la facoltà per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, sulla base dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione e nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, di disciplinare ulteriori casi di pagamento diretto dei subappaltatori.

26. Il "superamento" delle disposizioni di cui alla legge 443/01 (cd "legge obiettivo"), a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di riordino.

Il comma 6 dispone che l'attuazione delle Direttive oggetto della delega sia disciplinata dalle Regioni a Statuto speciale e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto dei principi e criteri direttivi desumibili dalle disposizioni della legge in esame, che costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Il comma 7 prevede l'adozione di disposizioni integrative e correttive da parte del Governo, entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1.

27. L'introduzione di una clausola sociale di riassorbimento occupazionale nei casi di successione

delle imprese nel contratto di appalto nelle attività di *call center* prevedendo che, in caso di successione di imprese nel contratto di appalto, il rapporto di lavoro dei lavoratori impiegati dall'appaltatore uscente continui con l'appaltatore subentrante secondo le modalità e le condizioni previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro applicati e vigenti alla data del trasferimento, stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali maggiormente rappresentative sul piano nazionale. In assenza di specifica disciplina nazionale collettiva, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con proprio decreto adottato, sentite le organizzazioni datoriali e sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, definisce i criteri per l'attuazione della disposizione.

I Segretari Confederali

CGIL

Franco Martini



CISL

Luigi Sbarra



UIL

Tiziana Bocchi

