

SCHEDA

RIFORMA CODICE APPALTI

A.S. 1678-B**RIFORMA DEL CODICE DEGLI APPALTI**

SCHEDA ILLUSTRATIVA

Introduzione

La presente scheda illustra il disegno di legge di iniziativa governativa A.S. 1678-B recante delega al Governo per la riforma del Codice degli appalti, **approvato definitivamente il 14 gennaio dal Senato**.

La riforma del codice degli appalti si rende necessaria per due ragioni:

a) il vigente **Codice degli appalti ha subito negli ultimi anni un elevato numero di modifiche** (ne sono state contate oltre 50 per più di 650 modifiche complessive che hanno reso il codice inefficace e contraddittorio) che in molti casi hanno contraddetto le originarie previsioni. La vigente normativa di settore, inoltre, ha dato adito ad un notevole contenzioso, senza ottenere, di converso, risultati evidenti in termini di efficacia ed efficienza delle procedure di affidamento, con conseguente danno per la finanza pubblica e per la qualità dei servizi offerti. A ciò si aggiunge l'eccessiva e complessa regolamentazione prodotta negli anni, che ha dato luogo ad ulteriori continui aggiustamenti e deroghe;

b) per il necessario recepimento, entro il 18 marzo del 2016, delle tre proposte di direttive riguardanti, rispettivamente, l'aggiudicazione dei contratti di concessione (direttiva 2014/23/UE), gli appalti pubblici (direttiva 2014/24/UE), e le procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali (direttiva 2014/25/UE), che nel loro insieme risultano difficilmente integrabili con l'attuale struttura normativa del codice degli appalti.

Le direttive comunitarie comportano un salto culturale significativo nell'impostazione del nuovo corpo normativo in quanto gli obiettivi principali in esso sottesi tendono a conferire maggiore ed ulteriore discrezionalità alla pubblica amministrazione di quella di cui gode attualmente, aspetto questo che per i noti fenomeni corruttivi appare di non poco conto.

Di fronte a tali rischi, inoltre, si pone la necessità di approntare strumenti tali che consentano una maggiore trasparenza in termini di pubblicità e tracciabilità delle procedure non solo al momento dell'affidamento dell'appalto ma anche prima e dopo tale momento.

Con l'A.S. 1678-B, l'Anac diventa il fulcro del nuovo sistema degli appalti: all'autorità, infatti, verrà affidata ampia funzione di vigilanza, con poteri di controllo e raccomandazione, oltre alla possibilità concreta di adottare sanzioni. In aggiunta, l'autorità potrà avanzare linee guida,

contratti e bandi tipo, anche con efficacia vincolante. Inoltre, l'Anac potrà anche monitorare un sistema di accreditamento delle stazioni appaltanti in base a criteri e specifici di efficienza.

Più in generale, con l'A.S. 1678-B si introducono nuovi principi e criteri di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti e si rafforzano le semplificazioni delle disposizioni legislative, distinguendo in maniera più netta l'articolazione delle fonti normative e puntando a contenere gli articoli che andranno a comporre il nuovo Codice e per l'adozione in tempi ristretti del cosiddetto Regolamento del Codice, anche al fine di evitare gli errori del passato.

La valorizzazione della fase progettuale e la previsione di procedure di aggiudicazione trasparenti sono, pertanto, due punti centrali della riforma del codice.

In sintesi, **con il nuovo codice degli appalti si contemperano due apparenti contrapposte esigenze: da un lato promuovere con esso una maggiore cultura della legalità** ponendo un argine robusto ai fenomeni di corruzione che hanno reso particolarmente permeabile quello attuale, **e dall'altro produrre una semplificazione delle norme e delle procedure tale da produrre una maggiore efficienza delle performance economiche** che, invece, un sistema farraginoso come quello attuale non consente se non con la forzatura delle norme che ne regolano il funzionamento ricorrendo a sistematiche deroghe.

1. Le direttive comunitarie

L'A.S. 1678-B trae origine pertanto dall'approvazione delle predette tre direttive comunitarie in materia di appalti pubblici e concessioni.

Nel 2011, la Commissione europea, preso atto della necessità di innovare la disciplina del settore degli appalti e allo scopo di favorire il perfezionamento e il completamento del mercato unico, in attuazione di quanto previsto nell'Atto per il mercato unico - "Dodici leve", ha presentato il cd. "pacchetto direttive appalti pubblici", in materia di appalti pubblici e concessioni.

L'obiettivo di tali direttive è quello di rendere più semplici e flessibili le procedure degli appalti pubblici, di agevolare l'accesso delle imprese, in particolar modo alle MPMI, agli appalti pubblici, e di favorire l'interoperabilità elettronica del mercato interno.

Le tre proposte di direttive riguardanti, rispettivamente, l'aggiudicazione dei contratti di concessione (direttiva 2014/23/UE), gli appalti pubblici (direttiva 2014/24/UE), e le procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali (direttiva 2014/25/UE), sono state approvate prima dal Consiglio e, successivamente, dal Parlamento europeo.

Entrate in vigore il 18 aprile 2014, esse dovranno essere recepite nell'ordinamento interno degli Stati membri entro il 18 aprile 2016.

Cosa prevedono le direttive in materia di appalti

In sintesi le tre direttive sono indirizzate a realizzare:

Ufficio legislativo

- un uso più efficiente dei fondi pubblici, una maggiore semplificazione e flessibilità delle procedure, e soprattutto per attuare procedure corrette;
- l'apertura a livello comunitario del mercato degli appalti, favorendo le PMI e gli offerenti transfrontalieri;
- l'innovazione, nella quale trova una propria posizione anche l'eco-innovazione.

Le innovazioni apportate dalle direttive hanno attuato, innanzitutto, una modernizzazione delle procedure attraverso:

- l'introduzione di un crescente ricorso all'autocertificazione;
- l'introduzione del documento di gara unico (DGUE), contenente informazioni relative all'azienda e l'autocertificazione dei requisiti necessari per partecipare alle gare di appalto;
- la ridefinizione dei criteri di aggiudicazione;
- l'ampliamento del soccorso istruttorio;
- la riduzione dei termini di ricezione delle offerte;
- la possibilità di esaminare le offerte prima della verifica dell'assenza di cause di esclusione.
- Per ciò che concerne, invece, i tentativi di realizzazione di una maggiore semplificazione e flessibilità in materia, le direttive hanno introdotto misure dirette a promuovere l'accesso al mercato di piccole e medie imprese tramite:
 - la riduzione delle spese amministrative di partecipazione alle gare;
 - l'ampliamento degli strumenti messi a loro disposizione;
 - una maggiore suddivisione degli appalti in lotti;
 - una nuova regola diretta alle stazioni appaltanti, alle quali è imposto il divieto di inserire nei bandi soglie minime di fatturato sproporzionate rispetto al valore del contratto.
- Sono stati ridotti, inoltre,
 - i tempi minimi per la presentazione delle offerte da parte delle imprese;
 - è stato posto l'obbligo, per un periodo di 30 mesi, di stabilire una comunicazione interamente elettronica tra la pubblica amministrazione e le imprese in tutte le fasi della procedura;
 - sono state introdotte ulteriori procedure di affidamento dirette ad aumentare le possibilità di negoziazione tra la P.A. e le imprese in gara;
 - è stata ampliata la possibilità di ricorso alla trattativa privata da parte delle stazioni appaltanti;
 - è stata introdotta la procedura competitiva con negoziazione solo per i settori ordinari.

Un'ulteriore misura volta ad agevolare la partecipazione delle piccole e medie imprese alle gare fa riferimento, poi, al fatturato: il legislatore comunitario riconosce l'illegittimità dei criteri che fissano i limiti di accesso alla gara connessi al fatturato aziendale, che non può essere richiesto in

misura superiore al doppio dell'importo dell'appalto. Si tratta di una previsione diretta a porre in essere misure pro-competitive.

Le suddette direttive hanno previsto anche la facoltà per gli Stati membri di prevedere il pagamento diretto ai subappaltatori per le prestazioni affidate direttamente da parte dell'autorità aggiudicatrice, al fine di proteggerli dal rischio di mancato pagamento; hanno introdotto disposizioni più rigide sulle "offerte anormalmente basse", e la preferenza del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (MEAT), riguardo i criteri di assegnazione degli appalti; infine, è stato incentivato l'uso strategico degli appalti per ottenere merci e servizi che promuovano l'innovazione, rispettino l'ambiente e contrastino il cambiamento climatico, migliorando l'occupazione, la salute pubblica e le condizioni sociali.

Le direttive appalti riflettono, inoltre, la volontà di contestare la corruzione nel settore degli appalti, prevedendo, pertanto, specifiche disposizioni per la prevenzione della corruzione nelle procedure di affidamento degli appalti e delle concessioni, sia con previsioni rivolte agli operatori economici, sia con previsioni dirette a far adottare agli Stati membri misure adeguate a prevenire conflitti di interesse, sia mediante la previsione di un sistema di monitoraggio, trasparenza e tracciabilità del sistema degli appalti pubblici.

Infine, come già accennato in precedenza, una delle principali novità consiste nell'introduzione, tra i principi generali, dell'obbligo per tutti gli Stati membri di adottare misure idonee a garantire l'integrazione dei requisiti in materia ambientale, sociale e del lavoro nelle procedure di gara, nonché nell'esecuzione dei contratti, e far sì che gli esecutori rispettino tali obblighi sanciti dal diritto comunitario, dal diritto nazionale, dai contratti collettivi o dal diritto internazionale.

2. Le deleghe

Il disegno di legge d'iniziativa governativa A.S. 1678-B, a seguito delle numerose modifiche introdotte in prima lettura al Senato e successivamente in seconda lettura alla Camera dei Deputati, prevede deleghe in favore del Governo per il recepimento dei contenuti delle tre direttive europee che riordinano la normativa dell'Unione europea in materia di concessioni e di appalti.

A seguito delle modifiche introdotte nei due rami del parlamento, la finalità del provvedimento risulta più ampia del mero recepimento delle direttive. Infatti, il recepimento del provvedimento costituisce un'importante occasione per 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. Tenendo conto delle migliori pratiche adottate in altri Paesi dell'Unione europea, **la nuova disciplina mira, pertanto, ad offrire un approccio alla materia degli appalti e delle concessioni sostanzialmente diverso da quello attuale.**

Al fine di realizzare i suddetti obiettivi, **il Governo è stato delegato ad adottare**, sulla base delle modifiche introdotte da ultimo alla Camera, **due decreti legislativi** (salvo la facoltà per il Governo

di adottare entro il 18 aprile 2016 un unico decreto legislativo) **per conseguire, rispettivamente, le seguenti finalità:**

- 1) **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;
- 2) **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.

3. I principi e i criteri direttivi delle deleghe

A seguito delle numerose modifiche parlamentari introdotte al testo originario, i decreti delegati, oltre al rispetto dei principi e dei criteri direttivi generali di cui all'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, dovranno rispettare i seguenti principi e i criteri direttivi:

In via generale, viene previsto:

- il divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle tre direttive che si intendono recepire;
- il decreto legislativo di riordino, adozione di un unico testo normativo denominato «Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione», dovrà sostituire il vigente Codice dei contratti pubblici;
- la ricognizione e riordino del quadro normativo vigente nelle materie degli appalti pubblici e delle concessioni;
- il recepimento degli strumenti di flessibilità previsti dalle tre direttive;

Nello specifico:

- **si prevede il rafforzamento delle funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione nell'ambito del settore degli appalti;**
- **il rafforzamento delle funzioni di organizzazione, di gestione e di controllo della stazione appaltante;**
- **si prevedono 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;
- **si stabiliscono 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 alle situazioni emergenziali per le quali si prevedono disposizioni che coniughino la tempestività d'azione con i meccanismi di controllo e pubblicità successiva;

- **si stabilisce una forte limitazione del ricorso all'appalto integrato e si prevede di norma la messa a gara del progetto esecutivo, l'esclusione dell'affidamento dei lavori sulla base della progettazione di livello preliminare**, nonché il progressivo uso di metodi e strumenti elettronici specifici, quali quelli di modellazione elettronica e informativa per l'edilizia e le infrastrutture;
- **si stabilisce un forte contenimento del ricorso alle varianti in corso d'opera;**
- **si introducono forme di dibattito pubblico delle comunità locali** dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali;
- **si prevede l'introduzione di una disciplina specifica per il subappalto;**
- **si riducono gli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti alle gare**, con possibilità di utilizzare il documento di gara unico europeo (DGUE), e semplificazione delle procedure di verifica da parte delle stazioni appaltanti attraverso anche la revisione dell'attuale sistema AVCPass;
- **per l'aggiudicazione degli appalti pubblici e delle concessioni, si prevede l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV)**, regolando espressamente i criteri per il ricorso al criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta, nonché 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 per cento dell'importo totale del contratto;
- **si prevede la revisione e la semplificazione dei sistemi di garanzia per l'aggiudicazione e l'esecuzione degli appalti pubblici;**
- **si prevede l'armonizzazione delle norme in materia di trasparenza, pubblicità e tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi ad essa prodromiche e successive.** In tale ambito, revisione della disciplina in materia di pubblicità degli avvisi e dei bandi di gara in modo che avvenga tramite strumenti di pubblicità di tipo informatico nell'ambito della quale, è stata soppressa la pubblicazione, in ogni caso, degli stessi avvisi e bandi in non più di due quotidiani nazionali e in non più di due quotidiani locali, nonché definizione di indirizzi generali da parte del Ministero delle infrastrutture, d'intesa con l'ANAC, al fine di garantire adeguati livelli di trasparenza e di conoscibilità prevedendo, in ogni caso, la pubblicazione su un'unica piattaforma digitale presso l'ANAC di tutti i bandi di gara. Inoltre, viene prevista 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;**
- **si stabiliscono forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle stazioni appaltanti** fatto salvo l'obbligo, per i comuni non capoluogo di provincia,

Ufficio legislativo

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;

- **si razionalizzano e si estendono le forme di partenariato pubblico-privato (PPP)**, nonché riduzione dei relativi tempi procedurali attraverso la predisposizione di studi di fattibilità;
- **si prevede la revisione della disciplina dell'affidamento delle concessioni autostradali;**
- **si prevede la disciplina organica dei contratti di concessione**, per un verso, mediante l'armonizzazione e la semplificazione delle disposizioni vigenti e, per l'altro, 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;
- **si prevede una disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria**, e di una disciplina per l'esecuzione di lavori, servizi e forniture in economia;
- **si prevede l'individuazione dei contratti esclusi dall'ambito di applicazione della nuova disciplina;**
- **si introduce una disciplina specifica per gli appalti pubblici di servizi, diversi da quelli aventi natura intellettuale**, 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, attraverso l'introduzione di "clausole sociali" volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato;
- **si prevede 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;
- **viene prevista una specifica disciplina per i contratti segreti** o che esigono particolari misure di sicurezza, sottoponendo tali affidamenti al controllo preventivo e successivo della Corte dei conti, con la previsione dell'affidamento del controllo preventivo ad un ufficio della Corte organizzato in modo da assicurare la tutela delle esigenze di riservatezza;

Fra gli altri principi e criteri direttivi si segnalano:

- **la semplificazione, armonizzazione e progressiva digitalizzazione delle procedure in materia di affidamento;**
- **la definizione dei requisiti di capacità tecnica ed economico - finanziaria;**
- **l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle stazioni appaltanti** e riorganizzazione delle funzioni delle stazioni appaltanti medesime da indirizzare sulle fasi di programmazione e controllo;

- **la revisione e il miglioramento dell'efficienza delle procedure di appalto** e delle procedure utilizzabili da CONSIP Spa, dai soggetti aggregatori e dalle centrali di committenza;
- **con riferimento alle gare pubbliche per l'acquisto di beni, la previsione di 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;
- **la revisione del sistema di qualificazione degli operatori** e della disciplina in materia di avalimento;
- **la disciplina del procedimento per la decadenza e sospensione delle attestazioni**;
- **la razionalizzazione dei metodi di risoluzione delle controversie** alternativi al rimedio giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto, disciplinando il ricorso alle procedure arbitrali al fine di escludere il ricorso a procedure diverse da quelle amministrative, garantire la trasparenza, la celerità e l'economicità e assicurare il possesso dei requisiti di integrità, imparzialità e responsabilità degli arbitri e degli eventuali ausiliari;
- **la revisione e razionalizzazione del rito abbreviato** per i giudizi aventi ad oggetto le controversie relative ai provvedimenti concernenti le procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture;
- **l'istituzione**, a cura dell'Autorità nazionale anticorruzione, **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;
- **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**, stabilendo 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;
- **l'individuazione, in tema di procedure di affidamento, di modalità volte a garantire i livelli minimi di concorrenzialità**;
- l'indicazione delle disposizioni applicabili in materia di affidamento dei contratti nei settori speciali;
- la promozione di modalità e strumenti telematici e di procedure interamente telematiche d'acquisto;
- la trasparenza nella partecipazione dei portatori qualificati di interessi nell'ambito dei processi decisionali finalizzati alla programmazione e all'aggiudicazione di appalti pubblici e contratti di concessione, nonché nella fase di esecuzione del contratto;
- il rispetto dei criteri di **sostenibilità energetica e ambientale** e la valorizzazione delle esigenze sociali e di sostenibilità ambientale;

Ufficio legislativo

- il riordino e semplificazione della normativa specifica in materia di contratti relativi a beni culturali, ivi inclusi quelli di sponsorizzazione;
- l'individuazione delle modalità e dei soggetti preposti alla rilevazione e determinazione annuale dei costi standardizzati per tipo di lavori, di servizi e di fornitura;
- l'istituzione di un albo nazionale delle commissioni giudicatrici;
- istituzione di un albo dei responsabili dei lavori, dei direttori dei lavori e dei collaudatori;
- la revisione della disciplina di affidamento degli incarichi di collaudo a dipendenti appartenenti ai ruoli della pubblica amministrazione e in trattamento di quiescenza;
- la revisione della disciplina degli incentivi per la progettazione interna delle pubbliche amministrazioni, prevedendo che venga destinata una somma non superiore al 2 per cento dell'importo posto a base di gara alle attività tecniche svolte dai dipendenti pubblici relativamente alle fasi della programmazione degli investimenti, della predisposizione dei bandi, del controllo delle relative procedure, dell'esecuzione dei contratti pubblici, della direzione dei lavori e dei collaudi;
- il **"superamento" delle disposizioni di cui alla legge n. 443 del 2001 (cd. "legge obiettivo")**, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di riordino.

4. Le altre misure del provvedimento

Fra le altre misure del provvedimento si segnalano:

- l'attuazione delle direttive oggetto della delega è 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;
- l'adozione di disposizioni integrative e correttive da parte del Governo deve avvenire entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi;
- il **divieto**, negli appalti pubblici di lavori, affidati a contraente generale, **dell'attribuzione di compiti di responsabile o di direttore dei lavori allo stesso contraente generale**;
- 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 continua 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 (comma 9);

- a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di riordino, sono abrogate **le disposizioni in materia di sistema di garanzia globale di esecuzione** (*performance bond*) e che, dalla data di entrata in vigore della legge e fino alla data di entrata in vigore del decreto di riordino, è sospesa l'applicazione delle medesime disposizioni.

Allegato

INTERVENTI SENATORI PD IN COMMISSIONE LAVORI PUBBLICI (25 novembre 2015)

Il relatore **Stefano ESPOSITO** (PD), anche a nome del correlatore Pagnoncelli, illustra il provvedimento in titolo, ricordando che lo stesso, tornato in Senato dopo l'esame della Camera dei deputati, contiene deleghe al Governo finalizzate al recepimento di tre direttive, che modificano la normativa dell'Unione europea su appalti pubblici e concessioni, e al contestuale riordino della disciplina nazionale vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Sottolinea quindi che nel corso della seconda lettura l'impianto del provvedimento, pur confermato nelle sue linee generali, è stato profondamente modificato: gli interventi hanno riguardato sia le modalità e i termini di esercizio della delega (attraverso due decreti legislativi in luogo di uno, con scadenze diverse), sia il contenuto dei principi e criteri direttivi, che sono stati rivisti e, spesso, ampliati e integrati. Dal punto di vista formale, il disegno di legge si compone sempre di un unico articolo, ora suddiviso in 13 commi, a loro volta articolati in lettere e numeri. Con riferimento alle principali modifiche apportate dalla Camera dei deputati, si sofferma in primo luogo sul comma 1 che stabilisce, nell'alinnea, le modalità e i termini di esercizio della delega. Come già rilevato, nel corso dell'esame presso la Camera, in luogo di un unico decreto legislativo ne sono stati introdotti due: il primo (denominato "decreto di recepimento delle direttive") da adottare entro il 18 aprile 2016, finalizzato all'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE in tema di appalti pubblici e concessioni, il secondo (denominato "decreto di riordino") da adottare entro il 31 luglio 2016, destinato al riordino complessivo della disciplina (nazionale) vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Resta comunque ferma per il Governo la facoltà di adottare un unico decreto legislativo entro il 18 aprile 2016. Tra i principi e criteri direttivi che presiedono all'esercizio della delega, segnala poi che la lettera *b*), parzialmente modificata presso la Camera dei deputati, prevede ora che il nuovo "codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione" – recante le disposizioni contenute nelle tre direttive europee e destinato a sostituire il codice dei contratti pubblici vigente (decreto legislativo n. 163 del 2006) – sia adottato mediante il decreto di riordino, anziché con l'unico decreto legislativo previsto dal testo approvato dal Senato. Infine, nell'ambito del principio di garantire in ogni caso l'effettivo

coordinamento e l'ordinata transizione tra la previgente e la nuova direttiva, è stato inserito anche un esplicito riferimento al coordinamento con le disposizioni in campo ambientale, paesaggistico, dei beni culturali e di trasparenza e anticorruzione. La Camera ha poi inserito una nuova lettera c), che, nelle fasi di aggiudicazione ed esecuzione di un appalto e nella scelta delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, impone la previsione di specifiche tecniche tali da assicurare l'accessibilità delle persone con disabilità, conformemente agli *standard* europei. Nella lettera d), si richiamano come criteri di delega la ricognizione e il riordino del quadro normativo vigente nelle materie degli appalti pubblici e dei contratti di concessione. Rispetto al testo licenziato dal Senato, la riserva di una specifica normativa per i servizi sostitutivi di mensa è ora condizionata al rispetto dei requisiti di capacità richiesti ai concorrenti di cui alla successiva lettera r). La lettera g) inserita alla Camera prevede discipline *ad hoc* per i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria e per i contratti eseguiti in economia, ispirate a criteri di massima semplificazione e rapidità, salvaguardando i principi di trasparenza e imparzialità della gara. Segnala quindi la lettera h), anch'essa introdotta presso la Camera dei deputati, con la quale si impone la puntuale indicazione delle disposizioni applicabili agli affidamenti dei contratti nei settori speciali. Il criterio di delega di cui alla lettera i) ricalca il testo approvato in prima lettura in materia di semplificazione, armonizzazione e progressiva digitalizzazione delle procedure di affidamento degli appalti e dei contratti di concessione, estendendone però le finalità alla facilitazione dell'accesso delle micro, piccole e medie imprese e all'innovazione e interconnessione della pubblica amministrazione. La lettera l) riformula in maniera sostanzialmente equivalente il testo approvato dal Senato, prevedendo una disciplina *ad hoc* per gli appalti legati a emergenze di protezione civile e vietando l'affidamento di contratti con procedure derogatorie rispetto a quelle ordinarie, salvo singole fattispecie connesse alle emergenze. Evidenzia poi che la lettera m), introdotta presso la Camera, prevede una disciplina specifica per i contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza, disponendo il controllo preventivo (e non più solo successivo) della Corte dei conti che, fatte salve le esigenze di riservatezza, si pronuncia sulla legittimità e sulla regolarità degli affidamenti, nonché sulla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione. Sottolinea la particolare rilevanza della novità recata dalla lettera n) (anch'essa inserita in seconda lettura), con la quale si dispone l'individuazione dei contratti esclusi dall'ambito di applicazione del decreto di recepimento delle direttive e del decreto di riordino, in coerenza con quanto previsto dalle direttive medesime. La lettera p) integra la previsione, già inserita in prima lettura, di misure per garantire il rispetto dei criteri di sostenibilità energetica e ambientale negli affidamenti con il criterio di aggiudicazione basato sui costi del ciclo di vita e con punteggi premiali per i beni, i lavori e i servizi a ridotto impatto sulla salute e sull'ambiente. Alla lettera q), rispetto al testo approvato in prima lettura, il numero 5) è stato integrato con la previsione di sanzioni in caso di omessa o tardiva denuncia all'ANAC delle richieste estorsive e corruttive in materia di appalti pubblici. È stato inoltre aggiunto il nuovo numero 6), che impone la piena accessibilità,

visibilità e trasparenza degli atti progettuali, per consentire un'adeguata ponderazione dell'offerta da parte dei concorrenti. La lettera *r)* estende e puntualizza la definizione dei requisiti di capacità economico-finanziaria, tecnica (ivi compresa quella organizzativa) e professionale richiesti per la partecipazione alle gare di appalto. Richiama poi l'attenzione sulle modifiche apportate alla successiva lettera *s)*, che riscrive i criteri di delega in materia di pubblicità degli avvisi e dei bandi di gara, prevedendo esclusivamente strumenti di tipo informatico (in ogni caso con pubblicazione di tutti i bandi su un'unica piattaforma digitale presso l'ANAC), laddove la norma approvata dal Senato prevedeva anche la pubblicazione su quotidiani (non più di due nazionali e non più di due locali). Si tratta quindi di una scelta molto diversa da quella operata in prima lettura, della quale prende atto, sia pure con alcune perplessità. Anche le disposizioni di cui alla lettera *cc)* sono state modificate, estendendo i principi di revisione ed efficientamento delle procedure di appalto degli accordi quadro, delle convenzioni e delle altre procedure utilizzabili dalla CONSIP Spa con un richiamo alle reti di committenza e alla partecipazione delle micro, piccole e medie imprese. Per quanto riguarda la lettera *dd)*, nel passaggio presso l'altro ramo del Parlamento si è inserito l'obbligo delle stazioni appaltanti di pubblicare sul proprio sito *internet* il resoconto finanziario al termine del contratto. In secondo luogo, si è modificato l'obbligo dei comuni non capoluogo di provincia in materia di aggregazione o centralizzazione delle committenze, che devono ora essere attuate a livello di unione dei comuni, ove esistenti, ovvero tramite altro soggetto aggregatore secondo la normativa vigente (il testo precedente prevedeva livelli di aggregazione subprovinciali attraverso la definizione di ambiti ottimali territorialmente omogenei). Si è inoltre fatta salva l'esigenza di suddivisione in lotti, nel rispetto della normativa dell'Unione europea. Su questo punto rinnova la richiesta di chiarimenti al Governo circa il numero effettivo di stazioni appaltanti che potrebbero derivare dal nuovo meccanismo. La lettera *ee)* aggiunge, alle misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera, un apposito regime sanzionatorio a carico delle stazioni appaltanti che omettono o tardano di comunicare all'ANAC le variazioni in corso d'opera per gli appalti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria. Alla lettera *ff)*, relativa ai criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, rispetto al testo approvato in prima lettura è stata integrata la definizione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, riferendolo a un approccio costo/efficacia inteso quale costo del ciclo di vita e includendo il "miglior rapporto qualità/prezzo" (valutato con criteri oggettivi sulla base degli aspetti connessi all'oggetto del contratto). È stato inoltre precisato che le modalità di individuazione e valutazione delle offerte anomale debbono rendere non predeterminabili i parametri di riferimento per il calcolo dell'offerta anomala. La lettera *gg)* è stata modificata, inserendo tra i contratti pubblici da aggiudicare esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, oltre a quelli relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, anche quelli di servizi ad alta intensità di manodopera, ossia quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per

cento dell'importo totale del contratto. In proposito osserva che si tratta di una modifica poco chiara rispetto all'impostazione del testo licenziato in prima lettura. La lettera *hh*), relativa all'istituzione presso l'ANAC di un albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici di appalti pubblici e contratti di concessione, prevede ora che si tenga conto anche delle precedenti attività professionali dei componenti e dei possibili conflitti d'interesse. Relativamente alla lettera *ii*), presso la Camera dei deputati si è introdotta la previsione che, per gli appalti pubblici e i contratti di concessione sotto la soglia di rilevanza comunitaria, onde garantire la valutazione comparativa tra più offerte, debbano essere invitati a presentare offerta almeno cinque operatori economici, ove esistenti. La lettera *ll*), modificata alla Camera, inserisce tra le verifiche e i controlli per i quali si prevede il rafforzamento del ruolo della stazione appaltante (attraverso il responsabile del procedimento, il direttore dei lavori o il direttore dell'esecuzione del contratto) anche quelli relativi all'effettiva ottemperanza alle misure e alle prescrizioni in materia ambientale, paesaggistica, storico-architettonica, archeologica e di tutela della salute umana, prevedendo adeguate sanzioni per omessa o insufficiente vigilanza. Evidenzia poi la nuova lettera *nn*), introdotta presso la Camera dei deputati, che pone la revisione della disciplina di affidamento degli incarichi di collaudo a dipendenti della pubblica amministrazione in servizio o in quiescenza, vietando l'affidamento dell'incarico di collaudo per appalti di lavori pubblici di importo superiore alle soglie di rilevanza comunitaria, ubicati nella regione sede dell'amministrazione di appartenenza, e disponendo un limite all'importo dei corrispettivi. Rispetto al testo approvato dal Senato, la lettera *oo*) sopprime per le opere oggetto di appalto o concessione il valore minimo del 70 per cento del contenuto innovativo e tecnologico in rapporto al valore complessivo dei lavori, richiesto ai fini del ricorso all'appalto integrato (ferma restando di norma la messa a gara del progetto esecutivo) ed esclude l'affidamento dei lavori sulla base della sola progettazione preliminare. In merito esprime perplessità, atteso che la disposizione amplia nuovamente la possibilità di ricorso all'appalto integrato, contro la quale vi era stata invece durante la prima lettura una generale opposizione. La lettera *pp*), inserita presso la Camera dei deputati, con riferimento alle gare pubbliche per l'acquisto di beni, impone la previsione di specifiche tecniche che garantiscano parità di accesso e la piena attuazione del principio di concorrenza. La lettera *rr*) è stata integrata con la previsione di destinare una somma non superiore al 2 per cento dell'importo posto a base di gara per le attività tecniche svolte dai dipendenti pubblici relativamente alla programmazione della spesa per investimenti, alla predisposizione e controllo delle procedure di bando e di esecuzione dei contratti pubblici, di direzione dei lavori e ai collaudi, escludendo l'applicazione degli incentivi alla progettazione. Segnala poi la nuova lettera *vv*), che reca principi e criteri direttivi dettagliati per l'introduzione di una disciplina del procedimento per la decadenza e la sospensione delle attestazioni in caso di procedure di fallimento e di concordato preventivo (con continuità aziendale e con riserva). Si prevede tra l'altro l'attribuzione della competenza all'ANAC che, in determinati casi, sentito il giudice delegato e il responsabile della procedura concorsuale, può

subordinare la partecipazione, l'affidamento di subappalti e la stipulazione dei relativi contratti alla necessità che il curatore fallimentare o l'impresa in concordato si avvalgano di un altro operatore economico. La lettera *aaa*), modificata dalla Camera, detta principi e criteri direttivi per agevolare la risoluzione delle controversie in materia di esecuzione dei contratti di appalto, disciplinando il ricorso alle procedure arbitrali e prevedendo forme semplificate per l'adozione delle misure cautelari da parte del giudice amministrativo. Analogamente, la lettera *bbb*) dispone la revisione e razionalizzazione del rito abbreviato per i giudizi amministrativi aventi ad oggetto i provvedimenti concernenti le procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture di cui al codice del processo amministrativo (decreto legislativo n. 104 del 2010). In proposito ritiene assai condivisibili le novità introdotte, rilevando che il Governo sembra aver avuto maggiore apertura sul tema rispetto alle posizioni più rigide espresse in Senato. Altre modifiche al testo approvato dal Senato sono state apportate alla lettera *ccc*), che introduce l'obbligo di motivazione della mancata suddivisione in lotti di un appalto, e alle lettere *ddd*) e *ggg*), che prevedono l'introduzione di misure ovvero di clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato negli appalti pubblici di lavori e servizi. Il nuovo testo della lettera *eee*), in materia di affidamenti diretti (*in house*) tra enti nell'ambito del settore pubblico, prevede anche per questi enti l'obbligo di pubblicazione di tutti gli atti connessi all'affidamento, assicurando sempre la valutazione sulla congruità economica delle offerte, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione. Anche la lettera *hhh*), che prevede una disciplina organica della materia dei contratti di concessione, è stata modificata inserendo il richiamo al rispetto del risultato del *referendum* abrogativo del 12-13 giugno 2011 per le concessioni del settore idrico, nonché la 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. Segnalano poi, tra le modifiche introdotte nella lettera *iii*) in materia di concessioni di lavori o di servizi pubblici, l'obbligo di affidare una quota pari all'80 per cento (anziché al 100 per cento come nel testo approvato dal Senato) dei contratti relativi alle concessioni di importo superiore a 150.000 euro mediante procedura ad evidenza pubblica, potendo la restante parte essere realizzata da società *in house* per i soggetti titolari pubblici ovvero da società direttamente o indirettamente controllate o collegate per i soggetti titolari privati, ovvero tramite operatori individuati mediante procedure ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato. Per le concessioni già in essere il periodo transitorio di adeguamento è poi elevato fino a ventiquattro mesi, in luogo dei precedenti dodici. Dai suddetti obblighi sono state escluse, oltre alle concessioni in essere come previsto in prima lettura, anche quelle di nuova aggiudicazione purché anch'esse affidate con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea. La successiva lettera *qqq*), che introduce forme di dibattito pubblico in materia di grandi progetti infrastrutturali e architettonici, è stata modificata prevedendo la pubblicazione *on line* dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica e l'inserimento delle relative osservazioni nella

valutazione per la predisposizione del progetto definitivo. Nella lettera *rrr*), che prevede una disciplina specifica per il subappalto, rispetto al testo approvato in prima lettura è stato limitato a casi specifici l'obbligo di indicare, in sede di offerta, una terna di nominativi di subappaltatori e sono state previste ulteriori fattispecie per il pagamento diretto da parte della stazione appaltante ai subappaltatori. Al riguardo segnala che le modifiche apportate sembrano aver ridotto alcune garanzie per i subappaltatori. Infine, sottolinea la particolare rilevanza delle norme di cui alla lettera *sss*), introdotte presso la Camera dei deputati: si stabilisce infatti l'espresso superamento delle disposizioni di cui alla legge n. 443 del 2001 ("legge obiettivo") con effetto dalla data di entrata in vigore del decreto di riordino. Conseguentemente, si prevede l'aggiornamento e la revisione del piano generale dei trasporti e della logistica, la riallocazione delle risorse tra le opere in base ai criteri individuati nel Documento pluriennale di pianificazione, nonché l'applicazione delle procedure di valutazione ambientale strategica e di valutazione di impatto ambientale. Si prevede inoltre l'inserimento nel Documento di economia e finanza di una dettagliata relazione sullo stato di avanzamento delle opere programmate, nonché l'emanazione di norme di coordinamento e transitorie per gli interventi per i quali vi siano obbligazioni giuridiche vincolanti e la definizione delle funzioni e dell'organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Fa quindi presente che i commi da 2 a 8 del disegno di legge in titolo disciplinano in dettaglio le modalità e i termini di adozione dei decreti legislativi di attuazione della delega. Con riferimento alle modifiche effettuate dalla Camera dei deputati, il comma 2, pur confermando lo svolgimento di consultazioni delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa, sopprime la previa definizione delle relative modalità operative. Il successivo comma 3 riduce rispetto al testo licenziato dal Senato i termini per l'espressione dei pareri sugli schemi dei due decreti legislativi (di recepimento e di riordino) da parte del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata Stato - città e autonomie locali (da trenta a venti giorni) e da parte delle Commissioni parlamentari competenti (da quaranta a trenta giorni). Come ulteriore novità si prevede che, ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui alla legge delega, il Governo, con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni, ritrasmette il testo alle Camere per il parere definitivo delle Commissioni, da esprimere entro quindici giorni. Rispetto al testo approvato dal Senato, il nuovo comma 4 riscrive completamente le procedure per la transizione tra la nuova normativa e quella vigente, ora articolate in due fasi, corrispondenti all'adozione dei due decreti legislativi. Nella prima fase il decreto di recepimento delle direttive abroga le parti incompatibili del codice dei contratti pubblici vigente (decreto legislativo n. 163 del 2006) e altre disposizioni, espressamente indicate. Nella seconda fase il decreto di riordino abroga le ulteriori disposizioni del codice, nonché del suo regolamento di esecuzione e attuazione (decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010) e altre disposizioni, espressamente indicate. Entrambi i decreti sono accompagnati da opportune disposizioni di coordinamento, transitorie e finali. Il decreto di

riordino incorpora al suo interno il contenuto del decreto di recepimento delle direttive con le eventuali e opportune disposizioni correttive e integrative. Viene quindi meno la previsione, contenuta nel testo approvato in prima lettura, dell'adozione di un nuovo regolamento di esecuzione e attuazione. Il comma 5 (anch'esso introdotto presso la Camera dei deputati) prevede poi, sulla base del decreto di riordino, anche l'emanazione di linee guida di carattere generale proposte dall'ANAC e approvate con decreto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa trasmissione per il parere alle competenti Commissioni parlamentari. Il comma 6, che regola l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE da parte delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, è rimasto invariato rispetto alla versione della prima lettura. È stato invece inserito alla Camera il comma 7, che stabilisce che gli organi costituzionale attuano i principi e criteri direttivi della legge delega nell'ambito delle loro prerogative. Il comma 8, praticamente invariato, detta le modalità per l'adozione, entro un anno dall'entrata in vigore, di disposizioni integrative e correttive dei decreti di recepimento e di riordino. Il comma 9 (anch'esso non modificato nel passaggio alla Camera) sancisce, negli appalti pubblici di lavori affidati a contraente generale, il divieto di attribuzione di compiti di responsabile o di direttore dei lavori allo stesso contraente generale. Segnala poi il comma 10, inserito durante l'esame presso l'altro ramo del Parlamento, che introduce una speciale disciplina per garantire la continuità dei rapporti di lavoro con l'appaltatore subentrante in caso di successione di imprese nel contratto di appalto con il medesimo committente e per la medesima attività di *call center*. Uguale rilievo riveste anche il successivo comma 11, che riscrive la disciplina, già prevista nel testo approvato dal Senato, per l'abrogazione del sistema di garanzia globale di cui agli articoli 123, comma 3, e 176, comma 18, del codice dei contratti pubblici, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto di riordino e fatta salva l'applicabilità, alle condizioni ivi indicate, anche alle procedure bandite anteriormente. Il comma 12 è stato introdotto dalla Camera dei deputati e rimodula i termini dei commi precedenti nel caso in cui il Governo adotti un unico decreto legislativo. Infine, il comma 13 reca la clausola di invarianza finanziaria del provvedimento.

Discussione generale

Il senatore **FILIPPI** (PD) ritiene fuorviante mettere a confronto il testo in esame con quello approvato in prima lettura, in considerazione del fatto che si tratta comunque di una delega e che è ormai urgente arrivare ad un'approvazione rapida. In sede di emanazione dei decreti legislativi di attuazione si potranno poi apportare eventuali modifiche per precisare e migliorare alcuni aspetti di dettaglio. Anche in quella fase, è prevedibile che vi saranno molte pressioni da parte dei vari portatori di interessi, ma occorre che vi sia un atteggiamento rigoroso, in considerazione del fatto che si andranno a definire regole di base per il funzionamento di tutto il sistema degli appalti pubblici e dei contratti di concessione.

Riconosce naturalmente che esistono aspetti nel testo licenziato in seconda lettura che non convincono fino in fondo, tra cui in particolare l'assenza già ricordata del regolamento di attuazione ed esecuzione del nuovo codice, sia perché rappresenta una sorta di "cessione di sovranità" dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti all'ANAC, sia perché si tratta di un atto amministrativo che avrebbe consentito di introdurre le norme di dettaglio necessarie per un'efficace applicazione della nuova disciplina che sarà recata dal codice. Non ritiene infatti che tale aspetto possa essere affrontato in maniera adeguata con l'adozione degli atti di *soft law* affidati all'ANAC.

Il senatore **BORIOLI (PD)** dichiara preliminarmente di condividere l'impianto complessivo del provvedimento e conferma l'apprezzamento per il lavoro fatto sia in Senato che alla Camera dei deputati. Ritiene tuttavia del tutto eccessive le funzioni attribuite all'ANAC, sottolineando che le perplessità già a suo tempo espresse in merito risultano ora rafforzate di fronte al testo approvato dalla Camera. Da una parte infatti il numero assai elevato di stazioni appaltanti sui quali l'autorità dovrà esercitare i suoi compiti di regolazione e di vigilanza rischia di compromettere la stessa operatività ed efficacia del sistema, dall'altra l'accentramento di molte decisioni essenziali potrebbe deresponsabilizzare le pubbliche amministrazioni appaltanti e rallentare quel processo di crescita e di qualificazione da tempo auspicato.

INTERVENTI SENATORI PD e GOVERNO IN AULA (12 gennaio 2016)

ESPOSITO Stefano, relatore. Signora Presidente, il disegno di legge, che torna al Senato dopo il lavoro che quest'Aula aveva svolto in modo proficuo lo scorso anno, di recepimento delle tre direttive che modificano la normativa dell'Unione europea su appalti pubblici e concessioni ha subito alla Camera dei deputati alcune modifiche, in alcuni casi parziali e in altri con integrazioni significative al testo uscito dal Senato. Credo sia utile per l'Assemblea e per i colleghi che io provi ad illustrare in maniera puntuale le modifiche, segnalando quelle più rilevanti rispetto al testo licenziato in quest'Aula. Tra i principali criteri direttivi che presiedono l'esercizio della delega si segnala la lettera *b)*, che è stata parzialmente modificata dalla Camera ed ora prevede che il nuovo codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessioni recanti disposizioni contenute nelle tre direttive europee, e destinato a sostituire il codice dei contratti pubblici vigente (decreto legislativo n. 163 del 2006), sia adottato mediante il decreto di riordino anziché con l'unico decreto legislativo previsto dal testo approvato dal Senato. Nell'ambito del principio di garantire in ogni caso l'effettivo coordinamento e l'ordinata transizione tra la previgente e la nuova direttiva, è stato inserito anche un esplicito riferimento al coordinamento con le disposizioni in campo ambientale, paesaggistico, dei beni culturali e di trasparenza e anticorruzione. Teniamo conto che il Senato si era concentrato molto sulla disciplina dei beni culturali e sappiamo quanto sia rilevante per il sistema degli appalti pubblici, con il

lavoro proficuo e le risorse messe a disposizione da questo Governo per il settore dei beni culturali e artistici, avere una normativa che presieda agli interventi sul patrimonio artistico nazionale. La Camera ha poi inserito una nuova lettera *c)* che impone misure nella procedura di appalto per assicurare l'accessibilità delle persone con disabilità, andando ad inserire un elemento su cui quest'Aula non era riuscita ad intervenire in maniera proficua. Nella lettera *d)* rispetto al testo licenziato al Senato la riserva di una specifica normativa per i servizi sostitutivi di mensa è ora condizionata al rispetto dei requisiti di capacità richiesti ai concorrenti, già previsti nella lettera *r)* del testo licenziato dal Senato. La lettera *g)*, inserita alla Camera, prevede discipline *ad hoc* per i contratti pubblici di lavoro, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria e per i contratti eseguiti in economia, ispirate a criteri di massima semplificazione e rapidità, salvaguardando i principi di trasparenza e imparzialità della gara, mentre la nuova lettera *h)* regola gli affidamenti dei contratti nei settori speciali. Rimangono sostanzialmente invariate la lettera *i)* in materia di semplificazione, armonizzazione e progressiva digitalizzazione delle procedure di affidamento e la lettera *l)*, che prevede una disciplina *ad hoc* per gli appalti legati ad emergenze di protezione civile e vieta le procedure derogatorie rispetto a quelle ordinarie, salvo singole fattispecie connesse alle emergenze stesse. È importante evidenziare, alla lettera *m)* introdotta alla Camera, una disciplina specifica per i contratti secretati o che esigono particolari misure di sicurezza, disponendo il controllo preventivo e non solo successivo della Corte dei conti. Questo tema è particolarmente rilevante perché il lavoro della Camera interviene in maniera complessiva sui contratti stipulati in regime di emergenza o affidati al Ministero della difesa. Si evidenzia poi che la lettera *n)*, anch'essa inserita in seconda lettura, dispone l'individuazione dei contratti esclusi dall'ambito di applicazione delle direttive europee. Anche questo è un completamento utile. Al Senato, in prima lettura, ci eravamo rimessi totalmente a quanto era previsto nella normativa europea. Si è ritenuto alla Camera di fare una precisazione dettagliata che al Senato avevamo ritenuto di rimandare ai contenuti della direttiva. La lettera *p)* integra la previsione, già inserita in prima lettura, di misure per garantire il rispetto dei criteri di sostenibilità energetica e ambientale negli affidamenti con il criterio di aggiudicazione basato sui costi del ciclo di vita e con punteggi premiali per i beni, i lavori e i servizi a ridotto impatto sulla salute e sull'ambiente. La lettera *q)* è stata integrata con norme che prevedono sanzioni in caso di omessa o tardiva denuncia all'ANAC delle richieste estorsive e corruttive in materia di appalti pubblici, nonché la piena accessibilità, visibilità e trasparenza degli atti progettuali. Questo punto integra, completandolo, il lavoro svolto al Senato. Ricordo a questo proposito l'emendamento presentato dal senatore Lumia che era stato accolto proprio per garantire un sostegno alle imprese che si fossero rivolte allo Stato in caso di estorsione. La lettera *r)* estende e puntualizza la definizione dei requisiti di capacità economico-finanziaria, tecnica (compresa quella organizzativa) e professionale richiesti per la partecipazione alle gare di appalto. La lettera *s)*, in materia di pubblicità degli avvisi e dei bandi di gara, prevede ora esclusivamente strumenti di

tipo informatico, laddove la norma approvata dal Senato prevedeva anche la pubblicazione su quotidiani. Voi sapete che questo è stato un argomento molto dibattuto. Noi avevamo lasciato la possibilità di pubblicità per i bandi anche sugli organi di informazione cartacei. Si è ritenuto alla Camera di togliere questa previsione, rimandando esclusivamente ad una pubblicità *on line*. Mi permetto di dire che, su questo terreno, secondo me non si è tenuto conto del necessario periodo di passaggio tra una normativa e l'altra, ma queste sono le scelte fatte e sappiamo che su tale argomento vi è stata un'ampia discussione e un ampio dibattito. La lettera *cc*) estende i principi di revisione ed efficientamento delle procedure di appalto utilizzabili dalla CONSIP SpA con un richiamo alle reti di committenza e alla partecipazione delle micro, piccole e medie imprese. Questa lettera, secondo me molto rilevante, ha completato un lavoro che noi avevamo abbozzato nel testo del Senato riguardante le gare d'appalto della più grande stazione appaltante italiana che è CONSIP. Per quanto riguarda la lettera *dd*), nel passaggio presso l'altro ramo del Parlamento si è inserito l'obbligo delle stazioni appaltanti di pubblicare sul proprio sito Internet il resoconto finanziario al termine del contratto. Si è poi modificato l'obbligo dei Comuni non capoluogo di Provincia in materia di aggregazione o centralizzazione delle committenze, che devono ora essere attuate a livello di Unione dei Comuni, ove esistenti, ovvero tramite altro soggetto aggregatore secondo la normativa vigente, e non più a livello subprovinciale come nel testo precedente. Si è inoltre fatta salva l'esigenza di suddivisione in lotti, nel rispetto della normativa dell'Unione europea. Io, per i colleghi interessati, ritengo utile sottolineare che questo aspetto, la lettera *dd*), riguarda uno dei punti focali del lavoro svolto qui al Senato e che secondo me sovrintende ad un codice degli appalti davvero innovativo. Noi, qui al Senato, avevamo lavorato, dopo un'ampia discussione, ad una drastica riduzione delle stazioni appaltanti. I colleghi ricorderanno che avevamo individuato, in una delle ultimissime votazioni prima del voto finale, una mediazione concordata praticamente tra tutti i Gruppi. Chiedo scusa, non perché mi senta offeso, ma perché credo che sarebbe utile che il ministro Delrio potesse ascoltare questo punto del mio intervento. Consentirò al senatore Davico di ricominciare subito, ma questo punto sulle stazioni appaltanti lo ritengo molto rilevante. Avevamo lavorato ad una soluzione di drastica riduzione. Capisco le ragioni per le quali alla Camera si sia lavorato ad una diversa mediazione; il tema dell'unione dei Comuni era stato contemplato anche nella nostra discussione. Ritengo che la scelta fatta alla Camera faccia aumentare eccessivamente, signor Ministro, il numero delle stazioni appaltanti. Sappiamo che il codice degli appalti si regge su un meccanismo di riduzione delle stazioni appaltanti e di loro qualificazione e su un lavoro sincronizzato tra Ministero ed ANAC, affinché anche le imprese vengano qualificate e possano partecipare solo agli appalti per cui hanno davvero i requisiti. È evidente che questo lavoro è possibile ed è più produttivo nella misura in cui le stazioni appaltanti sono in numero limitato. Questa scelta della Camera - che naturalmente rispetto, ma ritengo giusto lasciare a verbale la perplessità del relatore, del correlatore e direi complessivamente della Commissione - rischia di allargare eccessivamente. Quindi, nella stesura del

decreto, invito il Governo a tener conto di questo aspetto. Lo dico semplicemente perché questo punto, secondo me, è il cardine di un sistema degli appalti pubblici che possa davvero garantire l'efficienza e l'efficacia che attraverso questo codice andiamo ad istituire. La lettera *ee*) introduce sanzioni a carico delle stazioni appaltanti che omettono o tardano a comunicare all'ANAC le variazioni in corso d'opera per gli appalti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria. Questo invece è un intervento significativamente migliorativo del testo del Senato perché, dopo che le varianti sono state comunque ridotte nella loro possibilità di essere utilizzate, questa norma inserisce un elemento di ulteriore restrizione, positiva ed utile per garantire opere pubbliche che abbiano tempi e soprattutto costi certi. Alla lettera *ff*), relativa ai criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, rispetto al testo approvato in prima lettura è stata integrata la definizione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Sono state inoltre precisate le modalità di individuazione e valutazione delle offerte anomale. La lettera *gg*) è stata modificata inserendo, tra i contratti pubblici da aggiudicare esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, oltre a quelli relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, anche quelli relativi ai servizi ad alta intensità di manodopera, ossia quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto. In realtà noi avevamo già inserito questa norma, ma si è ritenuto alla Camera di ampliarla ulteriormente. Evidentemente alla Camera c'è stata una diversa lettura dell'approccio ad una legge delega. È comunque positivo che venga mantenuto uno dei cardini di questo codice: chiudere la drammatica esperienza, per questo Paese, degli appalti di servizio affidati con il massimo ribasso, che aveva e purtroppo ha ancora come unico effetto - in attesa dell'emanazione dei decreti - quello di scaricare il massimo ribasso sulla pelle e soprattutto sulla paga oraria di chi lavora. La lettera *hh*), relativa all'istituzione presso l'ANAC di un albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni di aggiudicazione degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, prevede ora che si tenga conto anche delle precedenti attività professionali dei componenti e dei possibili conflitti di interesse. È un'integrazione positiva, che sicuramente renderà ancora più semplice, da parte del Governo, la scrittura del testo vero e proprio del codice, su un terreno e su un punto che fanno sì che il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa possa essere davvero garanzia di trasparenza ed imparzialità nell'assegnazione dell'appalto. Relativamente alla lettera *ii*), presso la Camera dei deputati si è introdotta la previsione che, per gli appalti pubblici e i contratti di concessione sotto la soglia di rilevanza comunitaria, onde garantire la valutazione comparativa tra più offerte, debbano essere invitati a presentare offerta almeno cinque operatori economici, ove esistenti. Anche questo è un miglioramento significativo, che va nella direzione di aprire il mercato, come ci richiedono le direttive europee, e soprattutto di garantire una trasparenza e una rotazione dei soggetti che vengono invitati. La lettera *ll*) amplia il campo delle verifiche e dei controlli della stazione appaltante, prevedendo adeguate sanzioni per omessa o insufficiente vigilanza. Si evidenzia poi la

nuova lettera *nn*), introdotta presso la Camera dei deputati, che pone la revisione della disciplina di affidamento degli incarichi di collaudo a dipendenti della pubblica amministrazione in servizio o in quiescenza. Su questo punto si era molto discusso in Senato, ma non eravamo intervenuti. Ritengo sia stata fatta una scelta giusta, corretta, che apre, anche in questo caso, il mercato a tanti professionisti, anche giovani, evitando che i contratti di collaudo abbiano sempre una filiera definita o predefinita. Rispetto al testo approvato dal Senato, la lettera *oo*) amplia la possibilità del ricorso all'appalto integrato per gli appalti e le concessioni di lavori (ferma restando di norma la messa a gara del progetto esecutivo) ed esclude l'affidamento dei lavori sulla base della sola progettazione preliminare. Questa lettera cambia in maniera significativa l'impianto della normativa che avevamo approvato al Senato: si ripristina l'appalto integrato, che avevamo sostanzialmente limitato alle opere con un valore di innovazione tecnologica superiore al 70 per cento. Valuto positivamente il mantenimento della gara con il progetto esecutivo; esprimo qualche perplessità sul reinserimento di questo meccanismo di affidamento dei lavori, ma naturalmente con la speranza che la norma così costruita possa essere maggiormente gestibile rispetto all'attuale. La lettera *pp*), inserita presso la Camera dei deputati, con riferimento alle gare pubbliche per l'acquisto di beni, impone la previsione di specifiche tecniche che garantiscano parità di accesso e la piena attuazione del principio di concorrenza. La lettera *rr*) è stata integrata con la previsione di destinare una somma non superiore al 2 per cento dell'importo posto a base di gara per le attività tecniche di programmazione, predisposizione e controllo degli appalti svolte dai dipendenti pubblici, escludendo l'applicazione degli incentivi alla progettazione. Anche questo è un fatto estremamente positivo; è un tema di cui discutiamo da moltissimi anni, di cui abbiamo discusso anche durante la prima lettura al Senato e che alla Camera sono stati più bravi a risolvere, con una scelta che non potrà che dare frutti positivi. Si segnala poi la nuova lettera *vv*), che reca principi e criteri direttivi dettagliati per l'introduzione di una disciplina del procedimento per la decadenza e la sospensione delle attestazioni in caso di procedure di fallimento e di concordato preventivo (con continuità aziendale e con riserva). Anche questo punto migliora un comma che avevamo già inserito. In generale, al Senato siamo stati più asciutti nella scrittura della legge delega; alla Camera le maglie sono state più larghe. Ritengo che, comunque, il lavoro sinergico abbia sostanzialmente prodotto, nella gran parte dei casi, un miglioramento. Le lettere *aaa*) e *bbb*) dettano principi e criteri direttivi per agevolare la risoluzione delle controversie in materia di esecuzione dei contratti di appalto, disciplinando il ricorso alle procedure arbitrali e prevedendo forme semplificate per l'adozione delle misure cautelari e per lo svolgimento del rito abbreviato da parte del giudice amministrativo. Ovviamente spetterà al Governo la scelta definitiva, in sede di scrittura del codice. Penso - e credo che su questo ci sia piena convergenza con il Governo - che ridurre al minimo gli arbitrati sia un terreno sul quale non vi sia, da questo punto di vista, alcun contrasto tra Parlamento e Governo. Altre modifiche al testo approvato dal Senato sono state apportate alla lettera *ccc*), che introduce l'obbligo di

motivazione della mancata suddivisione in lotti di un appalto. Questo è un elemento relevantissimo: le direttive europee impongono che gli appalti vengano suddivisi in lotti. Alla Camera dei deputati è stato fatto un lavoro ancora più puntuale affinché questa norma venga rispettata. Segnalo la lettera *eee*), in materia di affidamenti diretti *in house* tra enti nell'ambito del settore pubblico, che impone l'obbligo di pubblicazione di tutti gli atti connessi all'affidamento, assicurando sempre la valutazione sulla congruità economica delle offerte avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione. Anche in questo caso si tratta di una norma che era stata già inserita al Senato e che è stata rafforzata per far sì che gli affidamenti *in house* abbiano veramente un valore economico congruo e convengano davvero alla pubblica amministrazione rispetto al mercato. La disposizione di cui alla lettera *hhh*), in materia di concessioni, è stata modificata inserendo il richiamo al rispetto del *referendum* abrogativo del 12 e 13 giugno 2011 per le concessioni nel settore idrico e le concessioni per gli approvvigionamenti industriali in autoconsumo elettrico da fonti rinnovabili. Questo elemento era già presente nella lettura delle direttive e, anche per rispetto del voto popolare, si è ritenuto di precisarlo. La disposizione di cui alla lettera *iii*) riguarda la materia delle concessioni di lavori e servizi pubblici. Sapete che questo tema ha portato via molto tempo e molte energie e che il Senato aveva fatto una scelta netta rispetto ai concessionari e all'affidamento da parte degli stessi dei lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria sulle reti concesse. Il testo approvato dal Senato prevedeva il 100 per cento di affidamento... Signora Presidente, sono solo io ad intervenire in quanto l'altro relatore, senatore Pagnoncelli, non è presente e quindi usufruirò anche di un po' del suo tempo. Purtroppo, il senatore Pagnoncelli ha avuto un piccolo infortunio. Noi avevamo scelto la strada del 100 per cento di affidamento dei lavori attraverso gara. Alla Camera dei deputati si era giunti ad un punto di mediazione, prevedendo l'obbligo di affidare la quota dell'80 per cento dei lavori attraverso gara e affidando la restante quota del 20 per cento a società *in house* direttamente costituite dai concessionari. Credo si sia comunque fatto un buon lavoro. Signora Presidente, desidero concludere soffermandomi su quella che, secondo me, è la vera novità contenuta nel testo. Voglio rendere giustizia alla scelta coraggiosa e al lavoro fatto dalla Camera dei deputati: mi riferisco all'introduzione della lettera *sss*), che stabilisce l'espresso superamento delle disposizioni di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, cosiddetta legge obiettivo. Ricorderete che in quest'Assemblea sono stati presentati una serie di emendamenti, in particolare portati avanti dal Movimento 5 Stelle e dalla componente Sinistra Ecologia e Libertà del Gruppo Misto per il superamento della legge obiettivo. In Senato non eravamo riusciti a trovare un giusto punto di equilibrio, che invece è stato realizzato alla Camera dei deputati. Credo che il superamento della legge obiettivo, con effetto dalla data di entrata in vigore del decreto di riordino, sia un fatto positivo ed innovativo, che non potrà che giovare al sistema degli appalti per la realizzazione delle opere pubbliche. Tengo a precisare che non si tratta di un superamento senza conseguenze, in quanto alla Camera si è previsto l'aggiornamento di tutti gli atti di programmazione delle opere infrastrutturali e l'applicazione

delle valutazioni di carattere ambientale (VAS e VIA). Si sono inoltre previsti l'inserimento nel Documento di economia e finanza di una dettagliata relazione sullo stato di avanzamento delle opere programmate, nonché l'emanazione di norme di coordinamento e transitorie per gli interventi per cui vi siano obbligazioni giuridiche vincolanti e la definizione delle funzioni e dell'organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Credo di aver illustrato le principali modifiche ed integrazioni apportate al testo alla Camera dei deputati. Ritengo di poter dire che il provvedimento che ci avviamo a discutere cambierà radicalmente il sistema degli appalti in questo Paese. Non intendo ripetere i punti cardine, che sono rimasti sostanzialmente invariati, nonostante - forse - una scarsa attenzione perché non c'è stata polemica. Infatti abbiamo lavorato sia alla Camera sia al Senato in modo equilibrato. C'è stata forse poca attenzione, ma credo che questa sarà, al momento dell'approvazione, una delle principali riforme degli ultimi anni, che garantirà sia alle imprese sia naturalmente ai cittadini - che poi sono gli utenti finali della realizzazione di opere pubbliche - un sistema diverso, con una grande collaborazione tra le diverse istituzioni (Ministero, ANAC, Parlamento e Commissioni parlamentari competenti), nella speranza di portare questo Paese finalmente ai livelli degli altri Paesi europei in termini di costi certi e tempi certi nella realizzazione delle opere pubbliche.

Discussione generale

PARENTE (PD). Signora Presidente, una delle bontà fondamentali, a mio avviso, di questa nuova normativa l'ha già sottolineata bene il relatore: si mette mano al massimo ribasso che tanto male ha portato all'economia italiana in generale; tanto male ai lavoratori e alle lavoratrici, alla qualità e professionalità sia delle aziende che della forza lavoro. Un altro tema in questa normativa è il destino delle lavoratrici e dei lavoratori nel cambio appalti. Noi abbiamo fatto molte discussioni in Commissione lavoro al Senato su questo tema. Il testo è stato licenziato in prima lettura e la Camera ha apportato tre novità. Una è quella del criterio premiante per promuovere l'occupazione favorendo gli addetti già impiegati nei precedenti appalti con l'introduzione della clausola sociale volta a promuovere la stabilità occupazionale del personale e una clausola sociale specifica per i *call center*. Di fronte a questi cambiamenti la Commissione lavoro del Senato ha inteso chiedere il parere a due autorità importanti nel nostro Paese, l'Autorità nazionale anticorruzione e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. I pareri sono stati molto importanti per noi ai fini della stesura del parere finale in Commissione lavoro. L'ANAC ha sottolineato come la clausola sociale per il riassorbimento dei lavoratori e delle lavoratrici debba essere armonizzabile con l'organizzazione delle imprese subentranti e con le esigenze tecnico-organizzative e di manodopera previste nel nuovo appalto nel contesto sociale e nel nuovo contesto imprenditoriale. A seguito di questo parere, la Commissione lavoro del Senato si è espressa nel senso di invitare il Governo ad adottare

normative che tengano insieme il soddisfacimento delle istanze di carattere sociale e ambientale, come previsto dalle direttive, di cui dobbiamo conservare la bontà. Come dicevo, bisogna tenere insieme le esigenze di carattere sociale - *in primis* le ricadute occupazionali - con la normativa di parità di trattamento e quella relativa alla concorrenza, oltre che alle esigenze organizzative delle imprese. Anche l'Autorità per la concorrenza si è espressa chiedendo di tener conto del fatto che è delicato bilanciare la protezione delle clausole sociali con quelle della concorrenza. La compatibilità sociale, del resto, è molto ben sottolineata dall'articolo 41 della nostra Costituzione, che prevede che l'iniziativa economica è libera e deve svolgersi non in contrasto con l'utilità sociale. Quindi, le compatibilità sociali sono fondamentali, sia nell'ordinamento comunitario, sia nella nostra Costituzione. Chiediamo dunque al Governo di tener conto di questi due pareri nella predisposizione dei decreti attuativi. Tener conto, significa tenere insieme, ovvero armonizzare esigenze diverse: questo è uno dei casi che testimoniano la fatica e la bellezza di legiferare, tenendo insieme e armonizzando esigenze diverse. Senza infingimenti, abbiamo tanto bisogno di innovazione, di efficienza organizzativa, di progresso tecnologico negli appalti pubblici e, nello stesso tempo, abbiamo bisogno di proteggere l'occupazione. Tenere insieme tali questioni è anche responsabilità delle parti sociali: molti contratti prevedono già le clausole sociali, ma probabilmente le parti sociali dovrebbero non solo fare politiche difensive, ma anche prendersi cura del rafforzamento professionale dei lavoratori e delle lavoratrici, perché il progresso tecnologico rischia di rendere obsolete le competenze dei lavoratori e delle lavoratrici, con ricadute anche sulla qualità degli appalti pubblici. Il secondo tema da considerare è quello del sistema Paese. Abbiamo da poco completato il *jobs act*, la delega sul lavoro, che tratta anche una materia fondamentale, che in Italia dobbiamo ancora attuare, come quella delle politiche attive. Quindi, tutto il sistema Paese deve prendersi cura di questo tema, per consentire, anche a seguito delle mutate condizioni tecniche e organizzative, anche nel caso del cambio di appalto, una ricollocazione delle lavoratrici e dei lavoratori nel tessuto produttivo del nuovo contesto sociale. Insomma, come dicevo, dobbiamo tenere insieme esigenze diverse, ovvero tutelare la libera concorrenza e l'esigenza di rendere il sistema italiano aperto all'investimento di aziende straniere, armonizzando tutto ciò con le esigenze di carattere occupazionale. Facciamo ciò tenendo conto che il sistema Paese deve prendersi cura anche della professionalità dei nostri lavoratori e delle nostre lavoratrici. In Italia tutto ciò è ancora fermo, è ancora difficile farlo, ma non possiamo affrontare il tema del lavoro a pezzetti, dunque dobbiamo inserire anche il tema degli appalti in quello più grande relativo alle professionalità e alle competenze dei lavoratori.

CANTINI (PD). Signor Presidente, Ministro, Vice Ministro, colleghi, intervengo un'altra volta in Assemblea per sottolineare l'importanza del provvedimento in esame, che una volta approvato in via definitiva potrà finalmente dispiegarsi nelle sue leggi di attuazione e rappresenta un punto fondamentale del programma del Governo che noi sosteniamo. Il nostro Paese è bloccato e sistematicamente scosso da scandali legati

agli appalti e alla corruzione che in essi si annida. Molte sono le cause di tutto ciò ed una è senz'altro la normativa attuale, che si presenta farraginoso, difficile e con numerosissime eccezioni che si sono susseguite nel tempo. Abbiamo un codice che, come ho già detto e mi permetto di ripetere in questa sede, non trova confronto con altre realtà europee. Ricordo, ad esempio, che la direttiva europea del 2004 che nel nostro ordinamento ha purtroppo prodotto il corposo codice del 2006 è stata invece tradotta in pochissimi articoli sia nell'ordinamento inglese che in quello tedesco. Il testo che oggi analizziamo torna in Senato dopo l'esame della Camera dei deputati e mira a superare la situazione descritta. Il provvedimento delega infatti il Governo al recepimento di tre direttive che modificano la normativa dell'Unione europea in tema di appalti pubblici e concessioni, e al riordino della disciplina nazionale vigente in materia di contratti pubblici relativi a forniture, lavori e servizi. L'impianto del provvedimento, pur confermato nelle sue linee generali, è stato modificato in merito alle modalità e ai termini di esercizio della delega, che potrà avvenire attraverso due decreti legislativi. Il primo, denominato decreto di recepimento delle direttive, da adottarsi entro il prossimo 18 aprile, sarà finalizzato all'attuazione delle direttive europee n. 23, 24 e 25 del 2014 in tema di appalti pubblici e concessioni, mentre il secondo, denominato decreto di riordino, da adottarsi entro il 31 luglio 2016, sarà destinato al riordino complessivo della disciplina nazionale vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Resta comunque ferma per il Governo la facoltà di adottare un unico decreto legislativo entro il 18 aprile 2016. Lo stesso Governo, tramite il vice ministro Nencini, presente in Aula, nel corso dell'esame in Commissione ha confermato l'impegno a cercare di emanare un unico decreto entro la data del 18 aprile 2016. Il Governo è infatti ben consapevole, come noi, dell'urgenza del tema per tutti gli operatori del settore perché, onorevoli colleghi, anche questo strumento serve a far ripartire l'economia, sostenere la ripresa e, di conseguenza, favorire nuova occupazione e lavoro. Non dobbiamo dimenticare che la spesa per gli appalti pubblici nel nostro Paese ammonta a molti punti percentuali del PIL e il non disperdere queste risorse è perciò un compito prioritario, soprattutto adesso che abbiamo posto fine a quella distorta regola del Patto di stabilità - come ricorderete, ciò è stato fatto con l'ultima legge di stabilità - che ha bloccato la realizzazione di opere ed investimenti pubblici. Inoltre, una buona normativa in materia di appalti non soltanto ha un valore tecnico-giuridico, ma è anche una questione di giustizia. È infatti doveroso garantire che imprese sane non subiscano la concorrenza sleale di altre imprese che si affidano alla corruzione e si giovano della poca trasparenza e della complessità della macchina amministrativa. Come ho detto prima, il contenuto dei principi e dei criteri direttivi del provvedimento in esame è stato rivisto ed integrato durante il lavoro alla Camera dei deputati. In questa sede segnalo solo alcuni degli elementi che ritengo positivi come, ad esempio, il superamento della legge obiettivo. Secondo la relazione annuale sullo stato di attuazione del programma ad opera del Servizio studi della Camera dei deputati, in collaborazione con l'ex Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici e il CRESME, dopo quindici anni di vigenza di questa legge solo l'8 per cento delle opere è concluso (parliamo di

strade, valichi, passanti, porti, eccetera). Insomma, le infrastrutture che dovrebbero servire tutti gli italiani sono rimaste nel libro delle più o meno buone intenzioni. Nel testo che stiamo per approvare si stabilisce infatti l'espresso superamento delle disposizioni di cui alla legge n. 443 del 2001 (la cosiddetta legge obiettivo), con effetto dalla data di entrata in vigore del decreto di riordino. Conseguentemente, si prevede l'aggiornamento e la revisione del Piano generale dei trasporti e della logistica, la riallocazione delle risorse tra le opere in base ai criteri individuati nel Documento pluriennale di pianificazione, che dovrebbe includere e rendere coerenti la pianificazione e la programmazione degli investimenti delle opere pubbliche. In sostanza, per essere più semplici, con queste nuove norme si vogliono stabilire criteri per superare la logica dei grandi proclami e creare regole che portino a un monitoraggio dei risultati degli investimenti e ad una verifica della loro effettività, per garantire anche che le risorse assegnate vengano spese nei tempi previsti, a partire dai fondi europei (cosa che oggi non sempre avviene). La lettera *bbb*), dell'articolo 1, introdotta alla Camera dispone la revisione e razionalizzazione del rito abbreviato per i giudizi amministrativi aventi ad oggetto i provvedimenti concernenti le procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture di cui al codice del processo amministrativo (decreto legislativo n. 104 del 2010), mentre altre lettere del provvedimento prevedono l'introduzione di misure, ovvero di clausole sociali, volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato negli appalti pubblici di lavori e servizi. Quello che si è cercato comunque di avere come punto fermo del nostro lavoro complessivo - è stato un lavoro di squadra tra Camera e Senato - è ottenere un quadro di riferimento più semplice, più chiaro e più stabile per gli operatori nazionali ed internazionali e i responsabili delle stazioni appaltanti, nonché di rendere trasparenti le procedure. Infatti, i migliori tassi di crescita e di attrazione degli investimenti, come evidenziato anche dalla Banca mondiale, si verificano nelle Nazioni ritenute capaci di condurre a compimento le politiche intraprese e che abbiano al contempo comportamenti amministrativi e giudiziari prevedibili in tutti i sensi ma anche nei tempi (che garantiscono un adeguato contrasto alla criminalità e alla corruzione). Nel verificare la congruità dei testi adottati dal Governo a seguito di questa delega saremo, nelle Commissioni parlamentari - io faccio parte di una Commissione competente per materia - particolarmente puntigliosi nel ruolo di controllo attribuitoci perché molti dei successi che riusciremo ad ottenere con questa nuova normativa dipendono proprio dai contenuti dei provvedimenti attuativi. Il provvedimento che stiamo per approvare - e concludo - insieme al *jobs act* e alle numerose riforme (sulla giustizia, sulla pubblica amministrazione, la riforma costituzionale e quella elettorale, tutte messe in campo da questo Governo) rappresenta la migliore risposta all'immobilismo in cui il nostro Paese era caduto. Dobbiamo sempre ricordarci che questo Governo è nato, su impulso del presidente Napolitano, per fare le riforme. Con questa delega, che è anche una profonda riforma del sistema attuale speriamo pertanto di lasciare al passato l'inerzia e l'opacità nel settore delle opere pubbliche e di costruire una

nuova realtà, dove trasparenza, rendicontabilità ed efficacia - soprattutto efficacia - degli appalti pubblici siano il volano della bellezza e della forza delle piccole e grandi realtà produttive del nostro Paese.

Repliche Relatore e Governo

ESPOSITO Stefano, relatore. Signor Presidente, sarò conciso perché credo sia giusto lasciare tutto il tempo necessario al Ministro per rispondere alle tante sollecitazioni che sono emerse. Vorrei solo fare tre puntualizzazioni. La prima è relativa al tema delle concessioni trattato dal senatore Malan, che purtroppo non è in Aula. Intanto, quella sul Brennero è una norma sulla quale abbiamo lavorato in quest'Aula in sede di approvazione del testo della legge delega nel mese di giugno. È una norma che è stata costruita nel pieno e totale rispetto della direttiva europea che andiamo a recepire, che lascia lo spazio ai Governi nazionali, per le imprese partecipate con una percentuale altissima da enti pubblici, di poter fare questi affidamenti diretti. Per il resto, è stata citata una serie di concessioni autostradali che sarebbero state prorogate, proroga che non risulta in alcun atto. Vorrei ricordare al senatore Malan ed ai colleghi intervenuti sul punto citando il decreto sblocca Italia che proprio grazie al testo licenziato in questa Aula, di cui stiamo discutendo questa sera, abbiamo di fatto superato l'articolo 5 dello sblocca Italia e l'abbiamo fatto in piena e totale sintonia tra Parlamento e Governo. Pertanto, il messaggio che viene fatto passare secondo il quale il Governo ed il ministro Delrio avrebbero prodotto o starebbero producendo proroghe delle concessioni è del tutto falso. C'è poi la questione che per alcune concessioni in scadenza - ne cito due che conosco direttamente: l'autostrada Torino-Piacenza (A21) e la tangenziale di Torino - si è in ritardo rispetto alla predisposizione del bando di gara, ma noi avevamo previsto una norma specifica di proroga, ma non della concessione *tout court*, bensì una proroga con tempi certi e funzionali alla predisposizione del bando europeo. Voglio dire con chiarezza, perché rimanga agli atti, che con questo testo del codice degli appalti abbiamo definitivamente superato il tema delle proroghe ed assunto pienamente la direttiva europea che prevede le gare, fatte salve quelle poche eccezioni (il Brennero, nella fattispecie) sulle quali, credo anche giustamente, si è lavorato per l'affidamento diretto con le caratteristiche previste dall'Europa. Un'ultima considerazione desidero indirizzarla alla senatrice De Petris. Non è la Camera ad aver inserito la clausola sociale: questa era presentissima nel testo ed era uno dei punti cardine che quest'Assemblea ha votato all'unanimità. Alla Camera dei deputati si è fatta la scelta di ampliare la clausola sociale anche al settore dei *call center*. Ovviamente, non posso che essere d'accordo, va solo tenuto conto del fatto che l'ampliamento della casistica di applicazione della clausola sociale al 100 per cento nel caso di trasferimento di appalto rischia di essere una norma che verrà impugnata. Noi ci siamo attenuti in maniera puntualissima alla normativa ed alle direttive europee, che prevedono che in un cambio tra un operatore e l'altro vada riconosciuta la possibilità di una diversa organizzazione, e, tra l'altro, a sentenze del TAR e del

Consiglio di Stato di questo Paese. Quindi, nessuno di noi è contrario alla clausola sociale estesa in maniera ampia e nessuno ha intenzione di toccarla; si tenga soltanto conto del fatto che direttive europee e sentenze hanno dato riscontri diversi rispetto alle aspettative e quindi spetterà adesso al Governo, in sede di emanazione dei decreti tener conto di tali elementi.

DELRIO, ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Signor Presidente, mi permetta innanzi tutto di ringraziare il Senato per il lavoro che ha svolto in occasione della prima stesura della legge delega, un lavoro seguito dal vice ministro Nencini, che ringrazio molto per la sua costante presenza e per l'attività proficua realizzata in Commissione, che ha consentito oggi di mettere all'attenzione, per l'approvazione definitiva da parte di quest'Assemblea, un testo che anch'io considero, come molti di voi hanno sottolineato, una delle riforme più importanti per il nostro Paese. Affrontare i temi dell'occupazione, della crescita del prodotto interno lordo e della creazione di imprese solide senza trattare i temi dei contratti pubblici, dei lavori pubblici e degli appalti è ovviamente una pia illusione. Sappiamo tutti che gli investimenti pubblici e privati sono i motori più importanti per la crescita di un Paese perché non hanno solo l'effetto diretto dell'ammontare dell'investimento stesso, ma tendono anche nel tempo - come dimostrano gli economisti - a produrre effetti positivi nell'economia di un Paese. Il nostro è quindi un Paese ammalato, nel senso che non è riuscito a fare di questo motore di sviluppo una realtà. Gli appalti pubblici complessivamente valgono oltre il 15 per cento del PIL. Quindi, sono una fetta importantissima. Porsi l'obiettivo - il Senato, la Camera e il Governo hanno affrontato insieme il problema in maniera adeguata - di una nuova stagione negli appalti e nei lavori pubblici credo che sia uno degli obiettivi più importanti che questa legislatura poteva darsi; credo che vada a tutti gli effetti ascritto tra le grandi riforme di questo periodo di Governo. Per questo faccio appello a tutte le forze politiche che hanno contribuito in maniera così decisiva alla predisposizione di questo testo a non cambiare idea perché la riforma è forte, di sostanza e trasversale. Interessa, infatti, tutte le imprese, piccole e grandi; interessa il tema della legalità, del controllo, della semplificazione e un'Italia che entra finalmente in Europa non con norme barocche ma adeguate alla modernità. Credo che questa riforma debba essere patrimonio comune e, quindi, pur rispettando anche alcune perplessità che sono sorte, credo sarebbe molto importante la partecipazione di tutti alla sua approvazione. Abbiamo bisogno di combattere le ragioni che hanno impedito al sistema dei lavori e degli appalti pubblici di crescere in questo Paese. Uno dei principali motivi è la corruzione. Il ruolo dell'ANAC in questa riforma - come è stato sottolineato - è importante. Non è un ruolo sostitutivo: nessuno toglie i poteri regolamentari - lo dico al senatore Cioffi - al Ministero, che può intervenire in qualsiasi momento per regolamentare, se lo ritiene opportuno e per chiarire. La corruzione è però uno dei temi centrali. La lotta alla corruzione è profonda e viene attuata con tutti gli strumenti che conoscete meglio di me e che sono stati richiamati in questa Aula, a partire dalla creazione degli albi, dalle linee guida e dai

poteri di vigilanza e controllo, che non sono sostitutivi dell'azione politica, di strategia, di indirizzo e di vigilanza del Ministero. Non lo sono affatto. Semplicemente l'ANAC svolge fino in fondo il suo ruolo di autorità di vigilanza sui contratti pubblici e sull'esecuzione dei lavori. Mettiamo in evidenza in maniera così decisiva il fatto che la corruzione è stata uno degli elementi che ha impedito l'esecuzione corretta dei lavori. Qualcuno pensa che l'intervento di ANAC sia di rallentamento sull'esecuzione dei lavori. Invece, i casi di collaborazione così stretta che abbiamo sperimentato in questi mesi sia con l'Expo che con il MOSE dimostrano esattamente il contrario, che si può fare anche una profonda lotta alla corruzione e allo spreco di denaro pubblico e, nello stesso tempo, si può procedere con i tempi giusti all'esecuzione dei lavori. La prima malattia che questo Paese ha avuto sempre è quindi la corruzione e credo che il codice risponda in maniera veramente efficace a questa sfida. Il secondo elemento è il tema dell'eccessiva farraginosità delle regole: erano oltre 650 gli articoli di cui era composto il codice dei contratti e il regolamento attuativo (che peraltro è stato attuato dieci anni dopo l'emanazione del codice dei contratti). Noi ci poniamo invece il tema di avere un unico decreto legislativo di riordino che raccoglie anche il recepimento delle direttive europee, come è stato ricordato da molti di voi. Ci proponiamo di farlo in pochi mesi, entro la metà di aprile. È un'ambizione molto forte che nasce dal desiderio di semplificare drasticamente il quadro. C'è stata troppa incertezza. La senatrice Cantini ha giustamente ricordato che gli investitori internazionali - buona parte degli investimenti in un Paese sono fatti da investitori esterni e l'Italia ha una bassissima capacità di attrazione, anche se questo *trend* per fortuna si sta invertendo - hanno bisogno di regole semplici e chiare e di contratti molto semplificati, perché così avviene in tutti i Paesi. Gli investitori si possono attrarre solamente in presenza di una fortissima semplificazione, ovvero di una fortissima capacità di adeguarsi agli *standard* europei. Quindi, il recepimento delle direttive, unitamente al decreto di riordino, affronterà in maniera molto importante - e, ovviamente, anche con una certa difficoltà - il tema di ridurre al minimo gli articoli che riordinano complessivamente il sistema degli appalti pubblici. Il terzo elemento che ha impedito al Paese di crescere in questo settore è certamente la mancata efficacia degli interventi, che può dipendere da vari fattori, uno dei quali è la mancanza di concorrenza, come ha ricordato il senatore Malan (mi dispiace che in questo momento non sia presente in Aula). Il tema della concorrenza è stato richiamato più volte. La mancata efficacia nell'esecuzione dei lavori dipende anche dal fatto che sono stati messi a gara progetti preliminari non attendibili. Mi pare che la mancata efficacia sia dipesa anche dal fatto che, in maniera molto palese, si è preferito superare le difficoltà nell'esecuzione dei lavori pubblici attraverso procedure derogatorie. Da questo punto di vista sono molto soddisfatto del lavoro che abbiamo fatto tutti insieme, in questi mesi, perché credo che questa sia una rivoluzione della normalità. Il senatore Crosio, della Lega Nord, ha espresso molti dubbi sul fatto che, togliendo la legge obiettivo, si possano eseguire le opere e che vi sia una certezza nella loro esecuzione; io penso esattamente il contrario. Non so dire quanto sia esatta la definizione del presidente Cantone, che condivido, sul fatto che la legge obiettivo sia una legge

criminogena: lui ha più elementi di me per dirlo. Anche se non fosse criminogena - giudizio che condivido, lo ripeto - certamente essa è stata inefficace. Le procedure derogatorie non sono servite a questo Paese e lo dimostrano i fatti, non le chiacchiere. Ancora pochi giorni fa c'è stata una polemica, da parte di qualche esponente dell'imprenditoria di una Regione del Meridione, che affermava che avremmo cancellato dei finanziamenti previsti nella legge obiettivo, ma questi finanziamenti semplicemente non esistono, non ci sono. Ci sono state promesse, chiacchiere, incapacità di programmazione precisa e di selezione delle opere utili al territorio, mancanza di cronoprogrammi trasparenti a disposizione dei cittadini e di dibattito pubblico sul fatto che un'opera sia veramente utile o meno. Davvero credo che il superamento della legge obiettivo faccia bene al Paese e all'esecuzione delle opere. Il problema non è quindi quello di affidarci alle procedure speciali, per fare cose normali, ma quello di affidarci a procedure normali per fare cose anche speciali: questo è il vero tema. In tutto il mondo si fa così e si può fare così, semplificando le procedure, dando i tempi alle conferenze dei servizi e cercando di dare centralità al progetto. Questo codice dà centralità al progetto, all'affidabilità delle imprese - vogliamo imprese più serie, accreditate e iscritte in albi - e al fatto che la selezione delle opere e le commissioni di gara vengano fatte in maniera trasparente. Quindi si affrontano, uno dopo l'altro, tutti gli argomenti che hanno contribuito a una lunga serie di insuccessi. Lo stesso vale per il tema della concorrenza, che veniva richiamato. Noi abbiamo fatto le gare e mi spiace che non sia qui presente il senatore Malan: se fosse qui, gli ricorderei che stiamo facendo le gare. Abbiamo fatto le gare per la Centropadane e per la Società Autostrade meridionali e stiamo aggiudicando. Semplicemente, diamo alle concessionarie gli stessi diritti che hanno in tutta Europa: in tutta Europa ci possono essere concessioni affidate *in house*, se sono partecipate in una certa maniera da enti pubblici, e quindi con una procedura particolare, oppure sono messe a gara, ma è chiaro che la scelta di fondo rimane quella di adeguarci in maniera stretta alle procedure che l'Europa consiglia e che sono comuni a tutti. È evidente che, nel momento in cui si fanno queste proposte, non si fanno regali, ma si seguono le regole delle direttive europee. Non c'è nessun regalo. Non stiamo prorogando nessuna concessione, non so a cosa faccia riferimento. Non c'è nessun mistero nelle proroghe che sono state eseguite: mi sembra di ricordare che sulla tratta autostradale Brescia-Padova la proroga era di due anni, dal 13 giugno 2013 al 13 giugno 2015. Noi non abbiamo prorogato un bel nulla, semplicemente c'è l'*iter* della Valdastico che sta proseguendo, quindi non c'è nessun atto segreto. La scelta di fare tutto in massima trasparenza e dando conto di tutto quello che viene deciso, di quali sono i termini contrattuali proposti anche negli affidamenti *in house* è una scelta chiave del Ministero, quindi non riesco a capire gli argomenti che sono stati portati in questa direzione. A nostro avviso, questa scelta che stiamo facendo e che abbiamo fatto insieme, questo lavoro così importante e incisivo che fa fatto il Parlamento congiuntamente potrà davvero garantire al Paese una stagione nuova e io credo che i senatori potranno vedere qualcosa di questa stagione negli esiti degli investimenti pubblici nel 2015. Noi abbiamo aumentato i bandi di gara nell'edilizia in generale e

nell'edilizia scolastica in particolare; abbiamo fatto ripartire i lavori su gran parte dei bandi di gara relativi al contrasto al dissesto idrogeologico; RFI ha aumentato i suoi investimenti del 30 per cento; abbiamo più che raddoppiato gli investimenti negli aeroporti. Abbiamo deciso di scegliere poche opere, di selezionarle, di concentrarsi su quelle e di concordare insieme alle Regioni e agli enti locali (perché stiamo facendo un lavoro da mesi su questo argomento) il piano programmatico delle opere più utili per il territorio con comuni responsabilità, con cofinanziamenti, assumendoci la responsabilità non di portare nelle nostre comunità delle liste improbabili e infinite per non avere nessuno contro. È stato detto dal senatore Gibiino che in Emilia-Romagna si fanno le opere trovando l'accordo di tutti. Non è vero: in Emilia-Romagna si discute molto e molti rimangono contrari, però si va avanti lo stesso perché è giusto che il dibattito non comporti un blocco. Il dibattito pubblico non significa bloccare le opere, ma cercare di ottenere il massimo di consenso, di condivisione, di trasparenza sui dati che la costruzione di un'opera comporta; pertanto si fa un ragionamento di coinvolgimento con l'intelligenza delle comunità locali, ma non è uno strumento con cui si bloccano le opere e nemmeno uno strumento con cui si ottiene un consenso unanime, perché questo è impossibile. Chiunque costruisce una strada sa che è impossibile avere un consenso unanime su un'opera, è proprio impossibile. Noi riteniamo quindi di ispirarci a questi principi di semplicità, di trasparenza, di lotta all'illegalità e anche di grande alleanza con i territori. Certo, l'Italia si assume la responsabilità di dire che le sue grandi opere strategiche, i *tunnel* ferroviari, i corridoi su cui devono viaggiare le merci (non più su strada ma su ferro), i grandi porti, le grandi infrastrutture, le infrastrutture metropolitane delle nostre città sono opere strategiche, perché fanno parte delle risposte che rendono un Paese competitivo. Vi è poi tutta una serie di opere che stiamo programmando, pianificando e sbloccando insieme alle Regioni e agli enti locali che riguardano il benessere delle comunità a un livello minore. Tutte le opere che erano state avviate, che hanno finanziamenti e utilità per il Paese non sono ferme. Non so a cosa faccia riferimento il senatore Crosio, ma volentieri possiamo esaminare una dopo l'altra le centinaia di opere che lui ha paura di aver perso. Non credo si sia persa nessuna opera; i lavori nei cantieri stanno procedendo, quindi credo che davvero noi con questa ricetta possiamo dare un grande contributo all'economia del Paese, oltre che alla sua credibilità. Noi abbiamo grandi aziende che operano all'estero e lo fanno senza fare grandi varianti anche su grandi lavori. Io sono stato recentemente in un cantiere europeo fuori dal nostro Paese dove c'è un'azienda italiana che lavora e lì non si fanno riserve. Come mai? La risposta è la seguente: perché c'è un rapporto serio tra lo Stato che fa lo Stato, che decide prima le regole e poi, se c'è un imprevisto, lo si valuta insieme. Non è che il giorno dopo che si è aperto il cantiere si assoldano dieci avvocati e partono centinaia di milioni di riserve. Ormai le ditte in Italia lavorano più con gli avvocati che con gli ingegneri. Noi vorremmo tornare a fare in modo che le nostre imprese lavorino in Italia con la certezza delle regole (regole semplici e affidabili), in piena trasparenza, con la certezza per i lavoratori che vi operano, con il chiaro impegno a rispettare i tempi e le modalità su cui si è concordato all'inizio. Questo è il tema. Non si

può avere una relazione con le opere pubbliche come fossero uno sportello bancario in cui di volta in volta uno può entrare, digitare e prendere quello di cui ha bisogno a sua discrezione. Non è così. Per riuscire ad ottenere questo credo che la ricetta giusta sia puntare su: centralità del progetto, qualità delle imprese, semplificazione delle norme, adeguamento alle normative europee, strutturazione e attrazione dei capitali privati. Ritengo davvero che la discussione di queste ore potrà portare buone notizie non solo a coloro che si occupano di appalti, ma anche a tutta l'economia del nostro Paese.

Dichiarazione di voto (14 gennaio 2016)

FILIPPI (PD). Signora Presidente, ministro Delrio, onorevoli colleghi, il provvedimento di delega che a breve approveremo costituisce, senza ombra di dubbio, un tassello fondamentale del processo di riforme strutturali che questo Parlamento e il Governo hanno intrapreso e stanno realizzando. Si tratta di un provvedimento destinato ad essere una vera e propria cartina di tornasole dell'efficacia e quindi della qualità della stagione riformatrice che stiamo vivendo. La riforma di un codice non è mai una questione di ordinaria amministrazione. Come è stato ricordato la necessità di riformare il codice degli appalti, nasce da una doppia esigenza: da un lato recepire le rilevanti novità introdotte in materia dalle direttive comunitarie, e dall'altro riorganizzare una disciplina che ha dimostrato particolari sofferenze e criticità nella sua applicazione. Criticità in termini di efficienza produttiva e di efficacia realizzativa delle opere pubbliche, ma anche nel non consentire un adeguato contrasto a fenomeni corruttivi che purtroppo, come le cronache dimostrano, risultano ampiamente diffusi nel nostro Paese, ad ogni livello e a qualsiasi latitudine! Eppure, mi sento di dire che il dibattito parlamentare, sia nelle Aule che nelle Commissioni, ha registrato un livello importante di consapevolezza dei problemi e credo abbia fornito un contributo alto nel suo complesso ed un positivo orientamento ad indicare le cose che non hanno funzionato e a come porvi rimedio. Comune e condivisa è stata la richiesta di un codice che fosse il frutto di un quadro normativo più semplificato, composto da regole più chiare e comprensibili e che non consentisse deroghe sistematiche alla trasparenza delle procedure. Anche per questo, purtroppo, non c'è stato molto spazio nell'informazione: non c'erano litigi da evidenziare, ma piuttosto c'erano da spiegare contenuti e posizioni equilibrate. Comune e condivisa è stata anche la richiesta che non si dovesse ripercorrere l'esperienza passata di un regolamento degli appalti, norma applicativa e di dettaglio, che ha conosciuto la sua approvazione a distanza di quasi quattro anni dopo la norma primaria del codice e con una non proprio rigorosa definizione dell'ambito di competenze che i due strumenti dovevano invece avere, producendo così commistione e conflittualità tra le norme e non sempre univoca interpretazione. A questo va sicuramente aggiunto l'eccessiva ridondanza delle norme, con i suoi oltre seicento articoli e i migliaia di

commi, i continui e innumerevoli rimaneggiamenti e le modifiche apportate che hanno reso il codice, di fatto, un testo costituito da stratificazioni normative, non sempre di facile gestione e interpretazione. Tutto ciò non è stato frutto del caso, però! Va detto per coerenza e per amor della verità. È stato piuttosto il frutto del combinato disposto tra un conflitto politico fondato su due concezioni opposte che hanno caratterizzato l'azione di Governo degli anni che ci stanno alle spalle, da un lato, e lo strutturarsi di un sistema pervasivo e diffuso di legare agli appalti e alle concessioni pubbliche anche altri interessi non sempre necessariamente leciti ed attinenti. Il codice è stato anche uno dei principali oggetti e terreni di scontro fra due concezioni che si fronteggiavano. Da un lato una concezione che ha riservato un'attenzione più stringente alle procedure, una fase politica che con la propria azione di Governo, figlia di una cultura incarnata con la legge obiettivo, doveva prevedere risultati lampo, certezza di finanziamenti e selezione delle priorità. I risultati purtroppo sono evidenze oggi agli occhi di tutti, come ben ricordava il Ministro. Dall'altro lato una concezione che riservava invece un'attenzione quasi esclusiva agli strumenti di pianificazione e alle procedure di concertazione istituzionale e che purtroppo in essi si esauriva, trovando in essi anche il motivo del proprio sfinimento. Una stagione politica figlia delle pratiche concertative e che aveva ispirato la riforma del Titolo V della nostra Carta costituzionale, e che oggi riconosciamo essere stata probabilmente una forzatura eccessiva. Il risultato prodotto, non è stato, almeno dal mio punto di vista, il prevalere o l'affermarsi di una concezione sull'altra, ma piuttosto l'avvitamento, la torsione tra due orientamenti che non hanno conosciuto e concepito conciliazione alcuna, ma che hanno invece praticato un esercizio della deroga alla norma per supreme ragioni di Stato. È alle nostre spalle, ma ricordiamo bene quella stagione in cui sistematico è stato il ricorso alla Protezione civile e al suo imponente e ambito sistema derogatorio previsto per le emergenze e le calamità, con il corollario di risorse fresche a disposizione e la loro massima disponibilità d'impiego. La Protezione civile, paradigma di uno Stato che solo nelle emergenze sapeva assolvere a suoi compiti ordinari. La Protezione civile come macchina operativa anche per assolvere alla preparazione e organizzazione di grandi eventi! Anche gli esiti di quella stagione sono tristemente noti. Quella stagione si è chiusa - come sappiamo - ma la nuova non si è ancora aperta, e l'urgenza di accogliere le previsioni normative disposte dalle direttive comunitarie ci impone che la transizione sia la più rapida possibile anche per non incorrere nelle procedure d'infrazione. Quello in corso è un processo di riforma, improntato ad una determinazione legislativa finalizzata al perseguimento di due obiettivi che sono tra loro, per noi, inscindibili: una maggiore garanzia in termini di legalità, argine vero alla dilagante corruzione, e una maggiore efficienza ed efficacia nell'applicazione delle norme per la migliore realizzazione delle opere e dei servizi. Il risultato atteso, se mi è consentita una sintesi ardita, è quello di conciliare la maggiore discrezionalità che le direttive prevedono per le stazioni appaltanti, che vogliamo tutti ridotte e qualificate, con una maggiore tracciabilità delle procedure applicative in tutte le fasi del processo di affidamento, dal progetto che deve riscoprire una sua propria autonoma centralità, al bando di

gara, alla realizzazione e al collaudo. Onorevoli colleghi, raccolgo le critiche costruttive emerse nel dibattito, come comprendo il disappunto più o meno pronunciato di alcuni colleghi in ragione di un testo che era ritenuto migliore rispetto alle modifiche intervenute nel passaggio alla Camera. Purtroppo, però, non credo siano comprensibili fuori da una dinamica parlamentare questi disappunti ed abbiamo ritenuto non dovessero tradursi in ulteriori modifiche al testo, per proseguire in una prassi virtuosa che inserisce la necessità delle riforme in un quadro di tempi certi. C'è un merito indiscusso, talvolta anche mal sopportato, che il presidente del Consiglio Renzi ha intrapreso, ed è quello di iscrivere il processo riformatore in una cornice temporale definita e precisa, e a quella attenersi. Oggi, quindi, approviamo in terza lettura e in via definitiva il disegno di legge delega al Governo il cui esercizio si concluderà nei tempi previsti e nel rispetto di quelli richiamati. Da oggi inizia il secondo tempo della partita che - come ho già avuto modo più volte di dire in Commissione - è quello più importante e decisivo. È il tempo in cui la norma si scrive davvero ed è il tempo in cui il Parlamento non viene meno all'esercizio della sua sovranità. Mi sia consentito di sottolineare a questo scopo che, nel passaggio parlamentare alla Camera, l'aspetto del parere che le Commissioni parlamentari competenti sono tenute obbligatoriamente ad esprimere ha conosciuto un significativo rafforzamento prevedendo un doppio passaggio: una sorta di parere rafforzato, in grado cioè di giudicare l'operato del Governo anche sul recepimento di quelle che saranno le osservazioni, i rilievi e le condizioni che saranno contenute nel parere delle Commissioni di Camera e Senato. Questo processo riformatore, che ha conosciuto già in questa prima fase un ampio e rilevante concorso del Parlamento alla definizione del disegno di legge delega - basta confrontare seriamente il testo iniziale del Governo con quello adesso in approvazione - per noi non si conclude qui. Noi riteniamo che il Parlamento non debba attendere passivamente l'arrivo del codice nelle Commissioni, ma debba invece affiancare con iniziative di promozione e sollecitazione il lavoro di produzione del Governo. E ciò avviene - sia chiaro - non perché questo sia un Governo sotto tutela, tutt'altro, come è bene evidente a tutti. Semmai è per offrire una sponda comune contro la pressante azione delle *lobby* che in questi anni, al diminuire della forza della politica, hanno senza dubbio accresciuto il loro potere d'influenza, pervasivo o meno, sul legislatore chiunque esso fosse, per altro non dando prova di particolare efficacia. Anche nel metodo fino ad ora svolto consideriamo questa esperienza positiva e innovativa; un'esperienza - ne siamo convinti - che produrrà probabilmente anche forme di sperimentazione avanzate per la nostra cultura ordinamentale. Mi riferisco al tanto discusso tema del *soft law* che, con il concorso dell'ANAC, sarà introdotto. Su questo invito tutti a guardare tale novità con maggiore benevolenza e curiosità, tenendo ben presente un'esperienza, come quella dell'Expo, dove l'apporto di questo organismo è stato determinante per un successo che sembrava inizialmente compromesso. È per tutte queste ragioni e soprattutto è con lo spirito che ho cercato di manifestare che il voto del nostro Gruppo su un provvedimento che molto più di altri è destinato

a segnare la fase di questa stagione politica riformatrice, e probabilmente anche di quella futura, non può che essere convintamente favorevole.