

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)

(Estensore: CARDINALI)

Roma, 2 dicembre 2015

Sul disegno di legge:

(1678-B) Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

La 14^a Commissione permanente, esaminato disegno di legge in titolo, considerato che esso delega il Governo all'adozione di un decreto legislativo volto a dare attuazione alle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, concernenti i contratti di concessione e gli appalti pubblici, entro il 18 aprile 2016, e di un decreto legislativo di riordino complessivo della materia, entro il 31 luglio 2016;

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

richiamati i pareri già espressi dalla 14^a Commissione sul testo del disegno di legge n. 1678, in data 21 gennaio 2015, e sul nuovo testo ed emendamenti, in data 29 aprile 2015;

rilevato, tra l'altro, che:

- in riferimento alla digitalizzazione delle procedure in materia di affidamento di appalti e concessioni, indicata come obiettivo nelle criteri di delega di cui alle lettere *i)* e *q)* dell'articolo 1, comma 1 del disegno di legge in titolo, le tre direttive in materia di appalti pubblici e di concessioni precisano che i mezzi elettronici di informazione e comunicazione possono semplificare notevolmente la pubblicazione degli appalti e accrescere l'efficacia e la trasparenza delle procedure di appalto e che, per tale ragione, dovrebbero diventare la norma per la comunicazione e lo scambio di informazioni nel corso delle procedure di appalto in quanto aumentano enormemente le possibilità degli operatori economici di partecipare a procedure d'appalto nell'ambito del mercato interno. Al riguardo, si segnala altresì che all'interno della strategia per una progressiva digitalizzazione delle procedure di gestione degli appalti si colloca anche la direttiva 2014/55/UE che disciplina la fatturazione elettronica nel settore dei

Al Presidente
dell'8^a Commissione permanente
S E D E

contratti pubblici. La direttiva dovrà essere recepita entro la fine del 2018 e la relativa delega è contenuta nel disegno di legge di delegazione europea 2014;

- in merito alla centralizzazione delle committenze e delle stazioni appaltanti, la Camera dei deputati ha modificato la lettera *dd)* nel senso che ha eliminato l'aggregazione "almeno regionale" per gli affidamenti di importo superiore alle soglie di rilevanza comunitaria, sostituendola con un'aggregazione "a livello di unione dei comuni, ove esistenti, o ricorrendo ad altro soggetto aggregatore secondo la normativa vigente";

- il criterio di delega di cui alla lettera *pp)*, inserito alla Camera dei deputati, con riferimento alle gare pubbliche per l'acquisto di beni, richiama quanto previsto dall'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE in tema di specifiche tecniche che definiscono le caratteristiche previste per lavori, servizi o forniture. È demandata al legislatore delegato la previsione di specifiche tecniche relative alle gare da espletare, 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;

- con riferimento alla lettera *aaa)*, volta alla razionalizzazione dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto, nel corso dell'esame al Senato era stato precisato che tale razionalizzazione doveva tradursi nella limitazione del ricorso alle procedure arbitrali e nella riduzione dei costi ad esse connessi. La Camera dei deputati, invece, ha eliminato il riferimento alla limitazione delle procedure arbitrali, delegando il Governo alla sua disciplina, e alla lettera *bbb)* ha dettato disposizioni sul processo amministrativo;

- la lettera *ddd)*, esplicitamente finalizzata alla valorizzazione delle esigenze sociali e di sostenibilità ambientale, prevede l'introduzione di criteri e modalità premiali di valutazione delle offerte da attribuire alle imprese. Al riguardo, si ricorda che l'articolo 70 della direttiva 2014/24/UE consente di esigere condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto, tra le quali anche condizioni relative all'occupazione, ma che, come anche messo in evidenza dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, non possono costituire barriere all'ingresso, nella forma della richiesta di elementi di ammissibilità dell'offerta;

- analoga osservazione si applica alle lettere *fff)* e *ggg)*, che prevedono la possibilità di stabilire "clausole sociali" a salvaguardia dell'occupazione dei lavoratori impiegati nel servizio oggetto dell'appalto ad alta intensità di manodopera;

- la lettera *eee)* finalizzata a garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nelle procedure riguardanti gli appalti pubblici e i contratti di concessioni tra enti nell'ambito del settore pubblico (cosiddetti affidamenti *in house*), è stata modificata dalla Camera dei deputati che ha previsto, anche per gli enti aggiudicatori di affidamenti *in house*, l'obbligo di pubblicazione di tutti gli atti connessi all'affidamento e la valutazione sulla congruità economica delle offerte,

formula, per quanto di competenza, parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

in riferimento alla scadenza della delega per il recepimento delle direttive, fissata dall'articolo 1, comma 1, al 18 aprile 2016 (e non più a due mesi prima di tale data coincidente la scadenza delle direttive), al fine di evitare di ritardare l'attuazione e

di rischiare l'apertura di una procedura di infrazione, si ritiene opportuno chiarire se i contenuti del regolamento di esecuzione saranno adottati dal decreto di attuazione delle direttive o dal successivo decreto di riordino. In particolare, sarebbe opportuno specificare che con il decreto di recepimento si provveda a dare compiuta e immediata attuazione alle direttive, al fine di intendere che le attuali disposizioni del regolamento di esecuzione, necessarie a dare concreta attuazione alle direttive, siano riversate nel decreto legislativo di recepimento. Conseguentemente, al comma 4, sarebbe opportuno integrare la norma che stabilisce che il decreto di recepimento dispone l'abrogazione delle parti incompatibili del codice, anche con le parti incompatibili del regolamento di esecuzione;

in riferimento al divieto del cosiddetto "*gold plating*", di cui alla lettera *a*) del comma 1, ovvero al divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive, occorrerebbe valutare quali dei criteri specifici di delega sono applicabili al decreto di recepimento e, in tal caso, quali potrebbero implicare l'introduzione di ulteriori adempimenti rispetto a quelli previsti dalle direttive ovvero limitare la portata di talune disposizioni delle direttive medesime;

infine, si suggerisce alla Commissione di merito, ai fini di una migliore tecnica legislativa, di valutare l'opportunità di prevedere espressamente l'abrogazione, sia del vecchio codice in quanto tale e non solo delle sue disposizioni (così come previsto dal comma 12, lettera *c*), nel caso in cui il Governo adotti un unico decreto legislativo), sia anche dello stesso decreto di attuazione delle direttive, nel momento in cui il suo contenuto viene riversato nel nuovo codice.

Valeria Cardinali