

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

Ai sensi dell'articolo 144, comma 3, del Regolamento

(Estensore: CARDINALI)

Roma, 29 marzo 2017

Sull'atto del Governo:

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (n. 397)**

La Commissione,

considerato che lo schema di decreto legislativo in titolo:

- reca disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice degli appalti), di attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE;

- è adottato a norma dell'articolo 1, comma 8, della legge delega n. 11 del 2016, che prevede che – entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 50 del 2016 (19 aprile 2016) – il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura disciplinata dalla medesima legge;

- consta di 121 articoli, formulati come novelle al citato Codice, che intervengono sulla normativa vigente con modifiche di carattere formale e sostanziale;

rilevato che le modifiche apportate seguono tre direttrici: 1) sono state apportate al Codice tutte le modifiche di coordinamento ai fini di una più agevole lettura; 2) sono state introdotte integrazioni che migliorano l'efficacia e chiariscono la portata di alcuni istituti; 3) sono state apportate limitate modifiche ad alcuni istituti rilevanti, conseguenti alle criticità evidenziate nella prima fase attuativa del codice;

rilevato in particolare che:

- gli articoli da 3 a 7 modificano, rispettivamente, le definizioni e le esclusioni dal campo di applicazione del Codice. Gli articoli da 8 a 20 recano modifiche ai principi e alle disposizioni comuni: in particolare gli articoli da 8 a 14 intervengono sulla disciplina concernente la programmazione e la progettazione;

- l'articolo 10, lettera *h*), modifica in più punti il comma 16 dell'articolo 23 del Codice, specificando tra l'altro che il costo della manodopera e i costi della sicurezza sono scorporati dal costo dell'importo assoggettato al ribasso d'asta;

- l'articolo 14, comma 1, che modifica in più punti l'articolo 27 del Codice, proroga per un periodo non superiore a cinque anni gli atti amministrativi già resi dalle amministrazioni interessate, in caso di un nuovo appalto basato su progetti, per i quali risultino scaduti i medesimi atti, senza che siano intervenute variazioni;

- gli articoli da 15 a 20 innovano i principi per l'affidamento e l'esecuzione dei contratti;

---

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

- gli articoli 21 e 22 modificano la disciplina delle soglie di rilevanza europea e dei contratti di importo inferiore a tale soglia, mentre gli articoli da 23 a 25 intervengono sulla qualificazione delle stazioni appaltanti.

- gli articoli da 26 a 34 recano norme riguardanti le procedure di affidamento. L'articolo 30 modifica l'articolo 50 del Codice al fine di rendere obbligatorio l'inserimento nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, di specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, nel rispetto dei principi dell'Unione europea;

- con gli articoli da 35 a 55 si modificano le norme riguardanti le procedure di scelta del contraente e il loro svolgimento.

In particolare, la lettera *b*) dell'articolo 35 dello schema introduce tre nuovi commi (1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater*) all'articolo 59 del Codice, volti a consentire alle stazioni appaltanti di ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori, sulla base del progetto definitivo, in ulteriori casi – tra cui quando ricorrano i presupposti dell'urgenza – in deroga alla regola del divieto di affidamento congiunto della progettazione e esecuzione dei lavori. Si introduce altresì un nuovo comma 4-*bis* alle disposizioni transitorie del Codice volto a legittimare l'inapplicabilità del detto divieto per le opere i cui progetti definitivi risultino approvati alla data di entrata in vigore del Codice e la cui gara di appalto viene esperita entro diciotto mesi dall'entrata in vigore del decreto correttivo.

L'articolo 49 apporta una serie di modifiche all'articolo 83 del Codice in merito alle condizioni di partecipazione (lettere *a*) e *b*)), al soccorso istruttorio (lettera *c*)), di cui viene eliminato quello a pagamento, e alla disciplina del *rating* di impresa (lettera *d*)), che è espunto dai requisiti di qualificazione ed inserito tra gli elementi di valutazione dell'offerta qualitativa.

L'articolo 53 modifica in più punti la disciplina dell'avvalimento dettata dall'articolo 89 del Codice. Le modifiche più rilevanti riguardano la disciplina delle cosiddette opere superspecialistiche, nonché l'introduzione della penalità della risoluzione del contratto di appalto nel caso in cui il RUP (responsabile unico del procedimento) accerti, in corso d'opera, che le prestazioni oggetto di contratto non sono svolte direttamente dalle risorse umane e strumentali dell'impresa ausiliaria prevista dal contratto di avvalimento;

- gli articoli da 56 a 61 intervengono sulla fase di aggiudicazione dei contratti, mentre gli articoli da 62 a 73 modificano le norme concernenti l'esecuzione.

Tra esse, l'articolo 66 apporta una serie di modifiche all'articolo 105 del Codice in materia di subappalto, superando la rigidità della disciplina attualmente prevista, chiarendo tra l'altro che il limite del 30 per cento è da riferirsi alla categoria prevalente per i lavori e, solo nel caso di servizi e forniture, all'importo complessivo del contratto, mentre in riferimento all'indicazione della terna di subappaltatori, si prevede che la stazione appaltante indichi nel bando quando ritiene necessaria l'indicazione della terna in sede di offerta.

L'articolo 67, comma 1, lettere dalla *a*) alla *c*), novella l'articolo 106 del Codice, in materia di modifica di contratti durante il periodo di efficacia, anche con riferimento alle varianti;

- un gruppo di disposizioni interviene sulle norme riguardanti i contratti pubblici nei settori speciali (acqua, gas, energia, trasporti, servizi postali); in tale ambito, sono ricompresi gli articoli da 74 a 80;

- gli articoli 81 e 82 modificano le norme concernenti gli appalti nei servizi sociali, mentre gli articoli 83 e 84 riguardano gli appalti nel settore dei beni culturali;

- con gli articoli da 85 a 89 si novellano le norme riguardanti i concorsi di progettazione e di idee;

- l'articolo 90 modifica la norma riguardante gli appalti nei settori della difesa e della sicurezza;

- l'articolo 91 modifica in più punti le norme riguardanti le procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile;

- gli articoli da 92 a 98 modificano la disciplina riguardante i contratti di concessione, mentre gli articoli da 99 a 103 novellano le norme riguardanti i contratti di partenariato pubblico privato.

Il comma 1, lettera *a*), dell'articolo 97 dello schema sostituisce il primo periodo del comma 1 dell'articolo 177 del Codice e prevede che i soggetti, pubblici o privati, titolari di concessioni di lavori, di servizi pubblici o di forniture già in essere alla data di entrata in vigore del Codice, non affidate con la formula della finanza di progetto ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea, devono affidare mediante procedura ad evidenza pubblica, introducendo clausole sociali per la stabilità del personale impiegato e per la salvaguardia delle professionalità, una quota pari all'80 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo superiore a 150.000 euro, relativi alle concessioni, a meno che non siano eseguiti direttamente o non riguardino la manutenzione ordinaria;

- l'articolo 104 modifica le norme che riguardano l'istituzione dell'elenco delle amministrazioni e degli enti che operano con affidamenti *in house*;

- gli articoli da 105 a 108 intervengono sulla disciplina del contraente generale. L'articolo 106, che modifica l'articolo 195 del Codice, prevede che le stazioni appaltanti non possono procedere ad affidamenti a contraente generale qualora l'importo dell'affidamento sia pari o inferiore a 100 milioni di euro. La relazione illustrativa giustifica l'inserimento di tale soglia "per evitare che il ricorso all'istituto per interventi di non elevato valore possa concretizzare una elusione della limitazione dell'istituto dell'appalto integrato, limitazione richiesta dalla legge delega";

- gli articoli 109 e 110 modificano le norme concernenti le infrastrutture e gli insediamenti prioritari;

- con gli articoli da 111 a 114 si modificano le norme concernenti i rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale;

- gli articoli da 115 a 117 intervengono sulle norme, che regolano il sistema di *governance*;

- l'articolo 118 integra le norme transitorie, mentre gli articoli da 119 a 121 riguardano rispettivamente l'integrazione dell'elenco delle disposizioni oggetto di abrogazione, la clausola di invarianza e l'entrata in vigore;

valutato che nelle disposizioni dello schema in esame non si ravvisano profili di contrasto con l'ordinamento europeo, né allo stato - anche per il breve tempo della sua vigenza - sono state aperte procedure di infrazione in relazione al decreto legislativo n. 50 del 2016,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

l'inserimento nei bandi di clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato (nuovo articolo 50 del Codice) appare in linea con

il secondo considerando della direttiva 2014/24/UE, che prevede un utilizzo delle procedure di gara “per sostenere il conseguimento di obiettivi condivisi a valenza sociale”, con l’articolo 18, comma 2, che prevede l’obbligo degli Stati membri di garantire nell’esecuzione degli appalti il rispetto degli obblighi sociale e del lavoro, e con l’articolo 70, che stabilisce che nell’esecuzione dell’appalto possono trovare spazio considerazioni sociali o relative all’occupazione.

Tuttavia, lo stesso articolo 50 del Codice richiama il “rispetto dei principi dell’Unione europea”, così richiamando la necessità che – in sede applicativa – la finalità della stabilità occupazionale sia armonizzata con i principi europei della libera concorrenza e della libertà di impresa.

L’eliminazione del soccorso istruttorio a pagamento per sanare le carenze di qualsiasi elemento formale della domanda di partecipazione ad una gara pubblica (articolo 83, comma 9, del Codice) mira a prevenire censure a livello europeo. La previsione, in base a quanto prospettato in sede di rinvio pregiudiziale dalla giurisprudenza amministrativa, sarebbe contraria ai principi di concorrenza previsti dal legislatore europeo.

Mira altresì a prevenire censure a livello europeo il superamento della rigidità della disciplina attualmente prevista in materia di subappalto, chiarendo tra l’altro che il limite del 30 per cento di attività suscettibili di essere oggetto di subappalto è da riferirsi alla categoria prevalente per i lavori e, solo nel caso di servizi e forniture, all’importo complessivo del contratto (articolo 105, comma 2, del Codice). La giurisprudenza europea ha statuito che un’amministrazione aggiudicatrice non è autorizzata ad imporre che il futuro aggiudicatario esegua una determinata percentuale dei lavori oggetto dell’appalto avvalendosi di risorse proprie, e perciò limitando il ricorso al subappalto.

Valeria Cardinali