



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME **14/160/CU08/C4**

PARERE SUL DISEGNO DI LEGGE RECANTE DELEGA AL GOVERNO PER L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2014/23/UE DEL 26 FEBBRAIO 2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SULL'AGGIUDICAZIONE DEI CONTRATTI DI CONCESSIONE, DELLA DIRETTIVA 2014/24/UE DEL 26 FEBBRAIO 2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SUGLI APPALTI PUBBLICI E CHE ABROGA LA DIRETTIVA 2004/18/CE E DELLA DIRETTIVA 2014/25/UE DEL 26 FEBBRAIO 2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SULLE PROCEDURE DI APPALTO DEGLI ENTI EROGATORI NEI SETTORI DELL'ACQUA, DELL'ENERGIA, DEI TRASPORTI E DEI SERVIZI POSTALI E CHE ABROGA LA DIRETTIVA 2004/17/CE

Punto 8) O.d.g. Conferenza Unificata

Considerazioni generali

La Conferenza esprime forte apprezzamento per la previsione di un nuovo testo normativo unitario per gli appalti e per le concessioni, che si spera abrogherà le numerose norme *extravaganti* rispetto all'attuale codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, norme che si sono stratificate nel corso del tempo e che costituiscono un fattore di disorientamento e di considerevole complicazione procedimentale. La codificazione di tutte le norme vigenti in materia, pertanto, sarà un prezioso fattore di semplificazione, nonché un importante strumento di accelerazione delle procedure per l'affidamento dei contratti e di deflazione del contenzioso giurisdizionale.

Alcune modifiche proposte, sotto riportate, mirano proprio a rendere più efficace tale azione di razionalizzazione e semplificazione, prevedendo un codice unico di natura innovativa e non meramente compilativa, consentendo così di abrogare le disposizioni superflue o incongruenti, ma anche di modificarne alcune al fine di ottenere un quadro normativo più omogeneo.

Nella stessa direzione andava la richiesta della Conferenza delle Regioni e Province autonome, accolta dal Governo in occasione dell'intesa sul dPCM recante i requisiti dei soggetti aggregatori, espressa nella seduta della Conferenza Unificata del 16 ottobre u.s., relativa alla convocazione di un Tavolo Regioni-ANCI-Presidenza del Consiglio-MIT-MEF, per la risoluzione dei problemi applicativi derivanti dalla normativa che disciplina il sistema di affidamento dei contratti pubblici.

Per tali ragioni la Conferenza esprime parere favorevole con l'accoglimento delle proposte emendative di seguito riportate e in parte già recepite dal Ministero delle Infrastrutture.

Roma, 18 dicembre 2014

Proposte di emendamenti al comma 1 del testo

Emendamento n. 1

Alla lettera b), la parola: “*compilazione*” è sostituita dalla seguente: “*redazione*”.

Motivazione

La modifica proposta mira a precisare che il nuovo testo normativo dovrà avere carattere innovativo e non meramente riproduttivo della normativa pregressa.

Emendamento n. 2

Alla lettera b), dopo le parole “*disciplinate dalle tre direttive*” inserire le seguenti: “, *sia per contratti di rilevanza comunitaria sia per contratti di valore inferiore alla soglia comunitaria*”.

Motivazione

La modifica proposta intende precisare che il testo normativo di cui alla lettera b) dovrà disciplinare tutti gli appalti, a prescindere dal valore, soprattutto in considerazione della prevista integrale abrogazione dell’attuale codice dei contratti pubblici, che renderà necessario occuparsi anche dei contratti sotto-soglia comunitaria. A questo proposito, le Regioni propongono, nell’ambito di tale razionalizzazione, di procedere a una radicale semplificazione della normativa riguardante i contratti sotto-soglia, sia pur nel rispetto dei principi europei di non discriminazione, di parità di trattamento, di proporzionalità e di adeguatezza.

Emendamento n. 3

Alla lettera c) del comma 1, dopo la parola: “*razionalizzazione*”, sono inserite le seguenti: “, *in ordine al testo di cui alla lettera b),*”.

Motivazione

Le modifiche rispondono all’esigenza di una reale razionalizzazione dell’intero quadro, mediante la confluenza di tutte le norme all’interno di un unico testo normativo.

Emendamento n. 4

Alla lettera d) del comma 1, dopo le parole: “*rischio idrogeologico*”, sono inserite le seguenti: “*prevedendo adeguate misure di controllo, trasparenza e misurazione dei risultati,*”.

Motivazione

La proposta di emendamento mira all’introduzione, per i settori ivi indicati, di specifiche misure di controllo, trattandosi di opere di particolare impatto e di notevole rilievo per il sistema Paese, monitorando anche gli effetti, in termini di efficienza, delle soluzioni innovative proposte ed eventualmente applicate.

Emendamento n. 5

Dopo la lettera d) del comma 1, è inserita la seguente:

“*d-bis) previsione di misure volte a garantire il rispetto dei criteri di sostenibilità energetico-ambientale nell’affidamento di appalti pubblici e di concessioni;*”.

Motivazione

Si ritiene opportuno prevedere, esplicitamente, misure volte a rafforzare il rispetto dei criteri ambientali e di sostenibilità energetico-ambientale nell'affidamento di appalti pubblici e di concessioni.

Emendamento n. 6

Alla lettera e):

- all'inizio della lettera, inserire le parole: *“armonizzazione, in ordine al testo di cui alla lettera b), delle norme in materia di”*;
- dopo le parole *“salvo casi espressamente previsti, anche”*, aggiungere le seguenti: *“mediante l'unificazione delle relative banche dati e”*;
- alla fine della lettera aggiungere le parole: *“, nonché valorizzazione del ruolo e delle funzioni di supporto alle stazioni appaltanti da parte delle regioni e delle province autonome, anche per la diffusione e per l'utilizzo dei mezzi elettronici di informazione e di comunicazione.”*.

Motivazione

Le modifiche proposte mirano a rafforzare la finalità di contrasto alla corruzione che ispira il testo della delega, anche valorizzando il ruolo e la presenza delle Regioni e Province autonome sui territori di riferimento.

Emendamento n. 7

Alla fine della lettera f) sono inserite le seguenti parole *“, nonché riduzione degli adempimenti procedurali per il contenimento dei tempi di conclusione dei procedimenti secondo il principio di proporzionalità, avuto particolare riguardo all'importo stimato del contratto e all'urgenza dell'affidamento, nonché”*.

Alla lettera f), dopo le parole *“da parte delle stazioni appaltanti”* sono aggiunte le seguenti: *“anche promuovendo forme di accesso diretto alle banche dati degli enti certificanti”*.

Motivazione

I principi espressi nello schema di legge delega vanno opportunamente integrati con un ulteriore criterio, consistente nella riduzione dei tempi per l'affidamento dei contratti pubblici. Ed infatti, tenuto conto della frequente esistenza di sub-procedimenti che comportano attività istruttorie e valutative – e che comportano, sovente, l'instaurazione di un contraddittorio con gli operatori economici – occorre anche tener conto del fatto che la somma dei predetti sub-procedimenti (aggiungendosi al termine dilatorio di stipula dei contratti) può complessivamente condurre ad un eccessivo allungamento dei tempi di conclusione delle procedure, e ciò nonostante un'adeguata e tempestiva attività di programmazione.

Nella medesima logica di semplificazione, ma con riguardo specifico alle procedure di verifica delle autodichiarazioni da parte delle stazioni appaltanti, appare inoltre opportuno integrare il disposto della legge delega con l'indicazione, rivolta al legislatore delegato, di individuare misure che favoriscano modalità più efficienti di verifica, superando l'attuale sistema di “intermediazione” creato in attuazione delle norme istitutive della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici mediante il sistema Avcpass. In tal senso, è quindi opportuno che la legge delega preveda la necessità di individuare strumenti che favoriscano l'accesso telematico “diretto” – da parte delle stazioni appaltanti – alle banche dati degli enti certificanti: si pensi, ad esempio, alle semplificazioni che potrebbero derivare dalla possibilità di accedere direttamente alle piattaforme esistenti per il già menzionato rilascio del documento unico di regolarità contributiva, oppure all'accesso diretto al sistema CERPA per l'acquisizione dei certificati del casellario giudiziale nonché, non ultimo, all'accesso alla Banca Dati Nazionale Antimafia.

Emendamento n. 8

Alla lettera g), le parole: *“l’introduzione di misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d’opera”* sono sostituite dalle seguenti: *“l’introduzione di misure volte a valorizzare la fase della progettazione, finalizzata anche al contenimento del ricorso a variazioni progettuali in corso d’opera”*.

Motivazione

La proposta di emendamento risponde all’esigenza di non precludere, a priori, la possibilità di introdurre variazioni in corso d’opera – peraltro ammesse dalla direttiva europea – ma, comunque, di puntare maggiormente sulla fase progettuale, in modo da ridurre la necessità di ricorrere a tali variazioni.

Emendamento n. 9

Alla lettera i), dopo le parole *“omogeneità e trasparenza”*, aggiungere le parole *“, applicabili ai contratti di lavori, servizi e forniture,”*.

Motivazione

La modifica proposta mira a chiarire l’ambito oggettivo della revisione del sistema di qualificazione, ivi previsto, precisando che riguarda sia i contratti pubblici di lavori, sia quelli relativi a forniture e servizi, superando l’impostazione della qualificazione gara per gara

Emendamento n. 10

Alla lettera l), dopo le parole: *“di esecuzione del contratto”* sono aggiunte le seguenti: *“, , fermo restando l’adeguato coordinamento con la normativa processuale”*.

Motivazione

Si ritiene opportuno prevedere specifiche disposizioni che possano definire un quadro armonico:

- dei soggetti deputati alla definizione delle controversie, evitando frammentazioni e sovrapposizioni che potrebbero essere, a loro volta, foriere di contenzioso e di rallentamenti nella consegna della commessa pubblica;
- delle norme, che possano così consentire un chiaro coordinamento con gli istituti processuali a loro volta contenuti nel codice di procedura civile e nel codice del processo amministrativo, al fine di evitare, ancora una volta, pericolose sovrapposizioni e disarmonie normative.

Emendamento n. 11

Alla lettera m) del comma 1, dopo le parole: *“di nuova costituzione”* sono inserite le seguenti: *“, tenuto conto del processo di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle stazioni appaltanti”*.

Motivazione

Il tema della tutela delle PMI – che rappresentano il sostrato produttivo del mercato nazionale ed europeo – costituisce, da tempo, il principio ispiratore di un’ampia serie di interventi normativi volti a favorire l’accesso alle commesse pubbliche proprio da parte delle piccole e medie imprese.

In tale contesto, si deve pertanto evidenziare che l’esigenza di procedere all’aggregazione della committenza pubblica, riconducibile all’esigenza di ridurre le centrali di committenza (ed, in definitiva, alla necessità di contenere la spesa pubblica) deve essere temperata con la previsione di istituti giuridici che consentano,

efficacemente, la partecipazione delle PMI a procedure con importi a base d'asta aggregati ed, in quanto tali, considerevolmente elevati.