

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

(all. "A" alla Direttiva P.C.M. 16 gennaio 2013)

Titolo: D.LGS. di 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 (**Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione**)

Amm.ne proponente: PCM, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

SEZIONE 1 - Contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione

A) Rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate

a1) IL CONTESTO EUROPEO

1. Gli appalti pubblici e le politiche europee

Gli appalti pubblici sono considerati fattore strategico a servizio delle politiche per il rilancio economico e per lo sviluppo dell'Europa. Nell'ambito della strategia Europa 2020¹ *“La politica in materia di appalti pubblici deve garantire l'uso più efficace dei fondi pubblici e i mercati degli appalti pubblici devono essere mantenuti aperti a livello di UE”*.

Fra le dodici leve per il rilancio di una crescita sostenibile, intelligente e inclusiva², la Commissione individua anche l'“*Azione chiave: Revisione e ammodernamento del quadro normativo degli appalti pubblici, per giungere ad una politica equilibrata, che sostenga una domanda di beni, opere e servizi rispettosi dell'ambiente, socialmente responsabili e innovativi. La revisione garantirà inoltre che le amministrazioni aggiudicatrici si avvalgano di procedure più semplici e più flessibili e che venga agevolato l'accesso alle imprese, in particolare alle PMI*”

¹ COM (2010) 2020. La comunicazione individua tre priorità: i) crescita intelligente: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; ii) crescita sostenibile: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva; iii) crescita inclusiva: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale. Ci sono poi cinque obiettivi da raggiungere entro il 2020: 1) il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro; 2) il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in ricerca e sviluppo; 3) i traguardi "20-20-20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti: riduzione delle emissioni di gas serra del 20% (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990; 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili; aumento del 20% dell'efficienza energetica; 4) il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani (30-34enni) deve essere laureato; e 5) 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

² COM(2011) 206.

Gli appalti pubblici sono, dunque, a servizio delle politiche dell'UE, non solo per assicurare una maggiore efficienza della spesa pubblica per lavori, servizi e forniture, sempre più necessaria a fronte del contingentamento delle risorse finanziarie disponibili, ma anche di altre politiche pubbliche: l'innovazione, l'accesso al mercato e la crescita delle PMI, lo sviluppo della concorrenza, la tutela ambientale e la responsabilità sociale.

Particolare attenzione la Commissione dedica alle PMI³, che non sono viste solo come protagoniste di un mercato più aperto, ma anche come elemento capace di indurre innovazione e rigenerazione nel tessuto economico e produttivo e, pertanto, componente essenziale del mercato degli appalti pubblici, che presenta strutturalmente barriere all'ingresso, che vanno rese più cedevoli per favorire la partecipazione di nuovi attori.

La visione strategica in cui si inseriscono le nuove direttive del 2014 in materia di appalti pubblici, il cui percorso di approvazione prende avvio con la comunicazione della Commissione 896 del 20 dicembre 2011, riflette l'obiettivo di promuovere un mercato sempre più sano e competitivo, aperto a tutte le imprese europee⁴ e, gradualmente, a quelle extra europee, dove concorrenza e accessibilità possano promuovere innovazione, nuove imprese, occupazione e crescita.

2. Il mercato degli appalti pubblici in Europa

Il mercato degli appalti pubblici, secondo le stime della Commissione europea⁵ vale in media in Europa ca. 1.900 miliardi di euro/anno (Tab.1). L'Italia rappresenta il quarto mercato, con 172,6 mld/anno, media 2011-2014, dietro Germania (417,9), Francia (313,5), Regno Unito (289,3). L'incidenza sul PIL della spesa per appalti pubblici è, nella media europea, pari a ca. il 13% (Tab.2). **Per l'Italia tale valore è di ca. il 10,7 % , che la colloca al 24° posto insieme alla Grecia.** Valori molto più elevati registrano Germania (14,9%), Francia (15%), Belgio (14,9), Olanda (20,75), Regno Unito (14,1%).

Il valore degli appalti pubblici pubblicati sul TED⁶ (Tab.3) è in media di 327 mld/anno. Per l'Italia tale valore si attesta a 27,7 mld/anno, per la Germania a 23,7 mld/anno, per la Francia a 54,78 mld/anno. La tab. 5 mostra l'incidenza del valore dei bandi pubblicati su TED sulla spesa complessiva per appalti pubblici. Per l'Italia, la percentuale del valore dei bandi europei sul totale della spesa è del 16,2, per la Germania, del 5,6, per la Francia, del 17,3, per il Regno Unito, del 29,8. Si evidenzia una anomalia nella posizione della Germania. La tab. 4, che riporta il numero degli avvisi pubblicati su TED, consente anche di individuare il valore medio degli appalti di rilievo europeo come pubblicati su TED per il periodo 2012-2014.

³ A partire dallo *Small Business Act* del 2008 ("Pensare anzitutto in piccolo - Uno "Small Business Act per l'Europa" SBA- COM(2008) 394), il tema della crescita e dell'inclusione delle PMI è impegno costante e trasversale nelle comunicazioni della Commissione europea. Peraltro, lo SBA dà un particolare significato al tema dell'accesso delle PMI agli appalti pubblici.

⁴ Il valore dei contratti di imprese transfrontaliere è ancora molto basso, ca. il 3,5% del valore totale dei contratti di appalti pubblici (SEC (2011) 1585 IA).

⁵ CE-Public Procurement Indicators 2014

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm

⁶ TED (*Tenders Electronic Daily*) è la banca dati europea che consente di pubblicare e consultare i bandi di gara europei.

TAB 1 Stima della spesa per appalti pubblici
 escluso *utilities* e difesa - in miliardi di euro
 (Fonte CE-*Public Procurement Indicators* 2014)

	year				Mean
	2011	2012	2013	2014	
Belgium	54.5	57.1	57.4	59.1	57.0
Bulgaria	4.4	4.5	4.9	5.5	4.8
Czech Republic	23.6	22.0	21.2	21.3	22.0
Denmark	35.1	37.6	37.3	38.2	37.0
Germany	395.4	408.7	425.5	442.0	417.9
Estonia	2.2	2.6	2.6	2.7	2.5
Ireland	17.6	17.1	16.5	17.7	17.2
Greece	22.3	20.0	19.1	18.9	20.1
Spain	131.5	113.0	105.9	104.9	113.8
France	304.3	313.5	319.4	316.8	313.5
Croatia	5.7	5.7	6.0	6.0	5.9
Italy	177.1	171.7	171.7	169.8	172.6
Cyprus	1.6	1.3	1.1	1.0	1.3
Latvia	2.6	2.7	2.7	2.7	2.7
Lithuania	3.7	3.6	3.6	3.7	3.6
Luxembourg	5.4	5.6	5.7	5.9	5.6
Hungary	13.3	13.1	14.3	16.1	14.2
Malta	0.7	0.7	0.7	0.9	0.8
Netherlands	134.7	134.8	133.9	133.8	134.3
Austria	40.3	41.1	42.5	43.5	41.8
Poland	51.2	48.4	47.4	51.3	49.6
Portugal	20.2	17.2	16.6	17.0	17.7
Romania	16.6	15.5	16.0	16.2	16.1
Slovenia	4.9	4.7	4.8	5.1	4.9
Slovakia	9.8	9.5	9.8	10.6	9.9
Finland	33.9	35.7	37.3	37.9	36.2
Sweden	65.2	69.3	71.8	70.8	69.3
United Kingdom	270.7	290.1	284.5	312.1	289.3
EU total	1848.4	1866.8	1880.0	1931.5	1881.7

TAB 2 **Stima dell'incidenza percentuale della spesa per appalti pubblici**
 escluso *utilities* e difesa- in % sul PIL
 (Fonte CE-*Public Procurement Indicators* 2014)

	year				Mean
	2011	2012	2013	2014	
Belgium	14.4	14.7	14.6	14.7	14.6
Bulgaria	10.8	10.7	11.7	12.9	11.5
Czech Republic	14.4	13.7	13.5	13.8	13.8
Denmark	14.3	15.0	14.7	14.8	14.7
Germany	14.6	14.8	15.1	15.2	14.9
Estonia	13.2	14.5	13.8	13.4	13.7
Ireland	10.1	9.8	9.2	9.3	9.6
Greece	10.8	10.5	10.6	10.7	10.7
Spain	12.3	10.8	10.3	10.1	10.9
France	14.8	15.0	15.1	14.9	15.0
Croatia	12.8	13.0	13.7	13.8	13.3
Italy	10.8	10.6	10.7	10.5	10.7
Cyprus	8.2	6.8	6.1	5.6	6.7
Latvia	12.7	12.1	11.8	11.6	12.1
Lithuania	11.8	10.7	10.2	10.0	10.7
Luxembourg	12.7	12.9	12.3	12.1	12.5
Hungary	13.2	13.3	14.1	15.5	14.0
Malta	9.6	10.4	9.6	10.9	10.1
Netherlands	21.0	20.9	20.6	20.2	20.7
Austria	13.0	13.0	13.2	13.2	13.1
Poland	13.5	12.4	12.0	12.5	12.6
Portugal	11.5	10.2	9.7	9.8	10.3
Romania	12.5	11.6	11.1	10.8	11.5
Slovenia	13.4	13.1	13.4	13.8	13.4
Slovakia	13.9	13.1	13.2	14.0	13.5
Finland	17.2	17.9	18.4	18.5	18.0
Sweden	16.1	16.4	16.5	16.4	16.3
United Kingdom	14.5	14.1	13.9	13.9	14.1
EU average	13.1	12.9	12.8	13.0	13.0

TAB 3 **Stima del valore degli appalti pubblici pubblicati sul TED**
 escluso *utilities* e difesa- in miliardi dei euro.
 (Fonte CE-*Public Procurement Indicators* 2014)

	year			Average
	2012	2013	2014	
Belgium	8.57	9.88	9.28	9.25
Bulgaria	2.37	3.07	2.09	2.51
Czech Republic	7.15	6.02	7.49	6.88
Denmark	13.62	12.47	11.65	12.58
Germany	22.47	24.98	23.72	23.72
Estonia	0.98	0.77	1.05	0.93
Ireland	1.98	2.43	3.72	2.71
Greece	3.42	3.41	2.08	2.97
Spain	16.75	13.35	13.88	14.66
France	56.18	55.19	52.97	54.78
Croatia	0.00	1.32	2.46	1.26
Italy	25.23	30.55	27.33	27.70
Cyprus	0.39	0.32	0.29	0.33
Latvia	1.50	1.38	1.73	1.54
Lithuania	1.15	1.28	1.60	1.35
Luxembourg	0.55	0.57	0.70	0.61
Hungary	6.14	6.95	3.81	5.63
Malta	0.24	0.25	0.34	0.28
Netherlands	11.08	10.34	11.81	11.08
Austria	3.29	4.15	5.63	4.36
Poland	16.84	22.05	18.30	19.07
Portugal	2.53	2.72	1.75	2.33
Romania	5.41	4.61	5.07	5.03
Slovenia	1.14	2.13	1.05	1.44
Slovakia	3.03	4.82	5.82	4.56
Finland	6.30	6.43	6.75	6.49
Sweden	14.81	15.59	14.68	15.03
United Kingdom	93.55	87.53	82.57	87.88
EU Total	326.69	334.56	319.64	326.96

TAB 4 **Numero degli avvisi di appalti pubblici pubblicati sul TED**
 escluso *utilities* e difesa, numero.
 (Fonte CE-*Public Procurement Indicators* 2014)

	year			Average
	2012	2013	2014	
Belgium	4435	4420	4432	4429
Bulgaria	2041	3067	2716	2608
Czech Republic	5212	4123	4734	4690
Denmark	2455	2370	2314	2380
Germany	20 444	21 775	22 723	21 647
Estonia	902	796	929	876
Ireland	1060	1156	1075	1097
Greece	2672	2443	2112	2409
Spain	6553	7308	7870	7244
France	40 883	39 934	37 375	39 397
Croatia	5	532	1272	603
Italy	7516	7691	7625	7611
Cyprus	346	301	283	310
Latvia	970	806	947	908
Lithuania	2169	2138	2050	2119
Luxembourg	366	395	436	399
Hungary	1389	2011	1524	1641
Malta	237	200	311	249
Netherlands	3488	3379	3589	3485
Austria	2622	2500	2473	2532
Poland	18 511	19 685	18 759	18 985
Portugal	1278	1487	1512	1426
Romania	3221	2831	3135	3062
Slovenia	1180	1194	1034	1136
Slovakia	1389	1499	1460	1449
Finland	3002	2997	2993	2997
Sweden	5553	5752	5870	5725
United Kingdom	9246	9282	9505	9344
EU Total	149 145	152 072	151 058	150 758

TAB 5 **Stima dell'incidenza percentuale sulla spesa per appalti pubblici pubblicati sul TED**
 escluso utilities e difesa.
 (Fonte CE-*Public Procurement Indicators* 2014)

	2012	year 2013	2014	Mean
Belgium	15.0	17.2	15.7	16.0
Bulgaria	53.2	62.5	37.8	51.2
Czech Republic	32.5	28.4	35.2	32.0
Denmark	36.2	33.5	30.5	33.4
Germany	5.5	5.9	5.4	5.6
Estonia	37.5	29.2	39.4	35.4
Ireland	11.6	14.8	21.1	15.8
Greece	17.1	17.9	11.0	15.3
Spain	14.8	12.6	13.2	13.5
France	17.9	17.3	16.7	17.3
Croatia	0.0	22.0	41.3	21.1
Italy	14.7	17.8	16.1	16.2
Cyprus	29.4	28.9	30.3	29.5
Latvia	56.5	51.4	63.2	57.0
Lithuania	32.5	36.0	43.8	37.4
Luxembourg	9.9	9.9	11.9	10.6
Hungary	46.8	48.5	23.6	39.6
Malta	32.1	34.6	38.8	35.2
Netherlands	8.2	7.7	8.8	8.2
Austria	8.0	9.8	13.0	10.3
Poland	34.8	46.6	35.7	39.0
Portugal	14.7	16.4	10.3	13.8
Romania	35.0	28.8	31.2	31.7
Slovenia	24.2	44.4	20.4	29.7
Slovakia	32.0	49.3	55.0	45.4
Finland	17.7	17.2	17.8	17.6
Sweden	21.4	21.7	20.7	21.3
United Kingdom	32.2	30.8	26.5	29.8
EU average	24.7	27.2	26.2	26.0

TAB 6 **Incidenza percentuale sul PIL del valore degli appalti pubblici pubblicati sul TED**
 escluso utilities e difesa.
 (Fonte CE-*Public Procurement Indicators* 2014)

	2012	year 2013	2014	Mean
Belgium	2.20	2.50	2.30	2.33
Bulgaria	5.70	7.30	4.90	5.97
Czech Republic	4.40	3.80	4.80	4.33
Denmark	5.40	4.90	4.50	4.93
Germany	0.80	0.90	0.80	0.83
Estonia	5.40	4.00	5.30	4.90
Ireland	1.10	1.40	2.00	1.50
Greece	1.80	1.90	1.20	1.63
Spain	1.60	1.30	1.30	1.40
France	2.70	2.60	2.50	2.60
Croatia	0.00	3.00	5.70	2.90
Italy	1.60	1.90	1.70	1.73
Cyprus	2.00	1.80	1.70	1.83
Latvia	6.80	6.00	7.30	6.70
Lithuania	3.50	3.70	4.40	3.87
Luxembourg	1.30	1.20	1.40	1.30
Hungary	6.20	6.90	3.70	5.60
Malta	3.30	3.30	4.20	3.60
Netherlands	1.70	1.60	1.80	1.70
Austria	1.00	1.30	1.70	1.33
Poland	4.30	5.60	4.50	4.80
Portugal	1.50	1.60	1.00	1.37
Romania	4.00	3.20	3.40	3.53
Slovenia	3.20	5.90	2.80	3.97
Slovakia	4.20	6.50	7.70	6.13
Finland	3.20	3.20	3.30	3.23
Sweden	3.50	3.60	3.40	3.50
United Kingdom	4.60	4.30	3.70	4.20
EU average	3.11	3.40	3.32	3.28

Tab.7 Valore medio appalti pubblicati su TED
(ns.elaborazione)

	n° appalti	Valore complessivo € mld	Valore medio € mln
Germania	21.647	23,72	1,1
Francia	39.397	54,78	1,4
Italia	7.611	27,70	3,6
Regno Unito	9.344	87,88	9,4
Europa	150.758	326,96	2,16

La tabella 7 evidenzia di nuovo l'anomalia della Germania, caratterizzata da pochi appalti di importo contenuto, come conferma anche la tab. 6, che riporta l'incidenza sul PIL degli appalti pubblicati su TED.

3. Gli indicatori di performance del mercato degli appalti pubblici in Europa

La Commissione UE ha elaborato una serie di indicatori di qualità del mercato degli appalti, con riferimento al 2014.⁷Tali indicatori, elaborati sulla base delle pubblicazioni dei bandi su TED, da assumere con le avvertenze conseguenti inevitabili semplificazioni, vogliono offrire una rappresentazione di aspetti chiave della qualità del mercato degli appalti pubblici:

- Indicatore 1** Percentuale di aggiudicazioni avvenute con un solo offerente (Tab. 8);
- Indicatore 2** Percentuale di appalti negoziati senza pubblicazione preventiva di bando (Tab. 9);
- Indicatore 3** Percentuale di appalti effettuati da centrali di aggregazione (Tab. 10);
- Indicatore 4** Percentuale di appalti assegnati con il criterio del solo prezzo più basso (Tab. 11);
- Indicatore 5** Velocità -tempi impiegati per l'aggiudicazione, in giorni (Tab. 12);
- Indicatore 6** Percentuale di appalti pubblicati che non contengono sufficienti informazioni (Tab. 13).

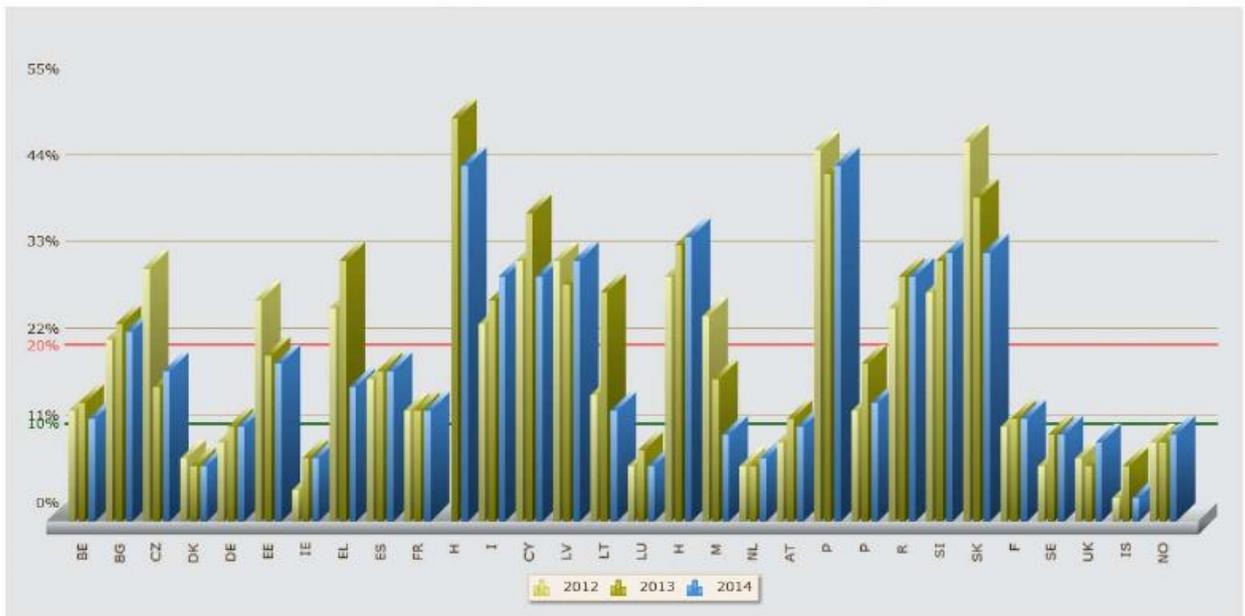
La tavola 14, conclusiva della serie di rappresentazioni, costruita sulla base di una combinazione ponderata dei sei indicatori, evidenzia una performance non positiva del mercato italiano degli appalti, mentre solo pochi paesi si trovano in situazioni ottimali.

Alcuni indicatori, tuttavia, consentono di evidenziare effettive criticità specifiche dell'Italia:

- Elevato numero di appalti aggiudicati con un solo offerente (indicatore 1)
- Insufficiente ricorso a centrali di aggregazione (indicatore 3);
- Elevati tempi di aggiudicazione (indicatore 5)

⁷http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm#maincontentSec2

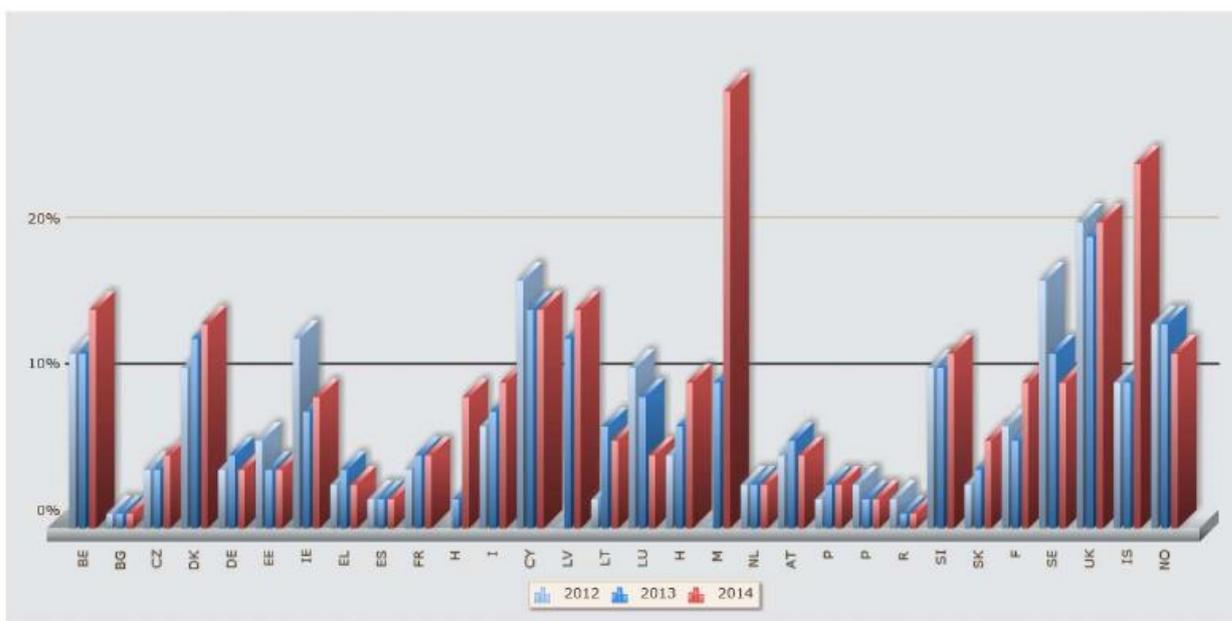
Tab. 8 Indicatore 1- **Un solo offerente**



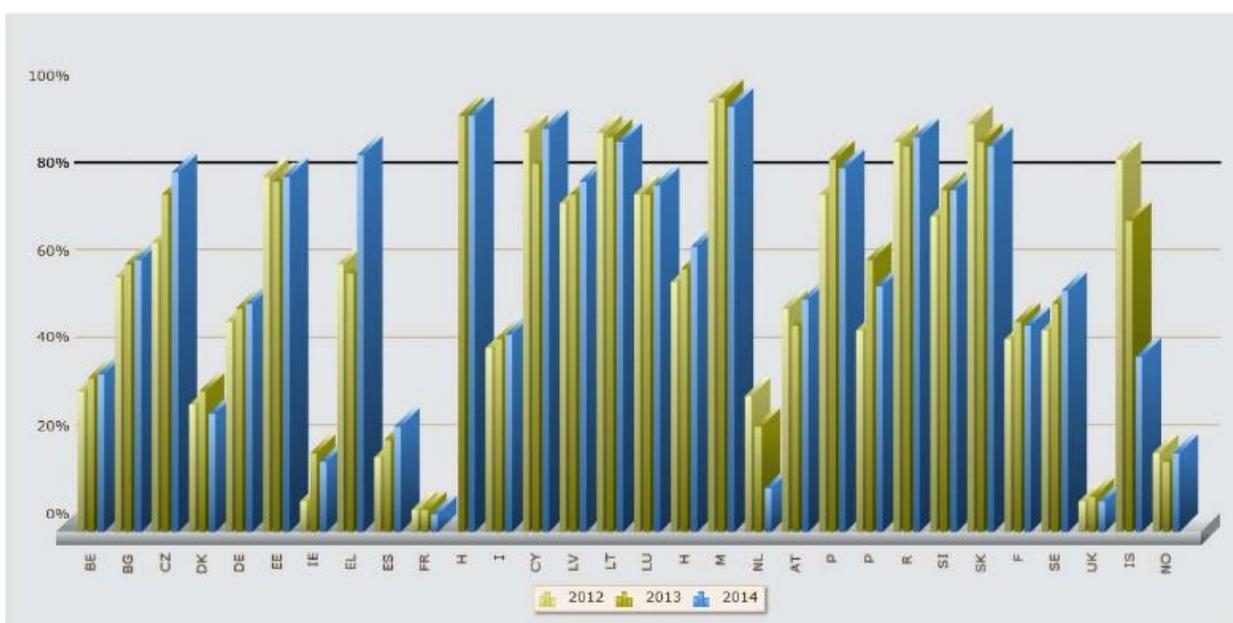
Tab. 9 Indicatore 2- **Percentuale di appalti negoziati senza pubblicazione di bando**



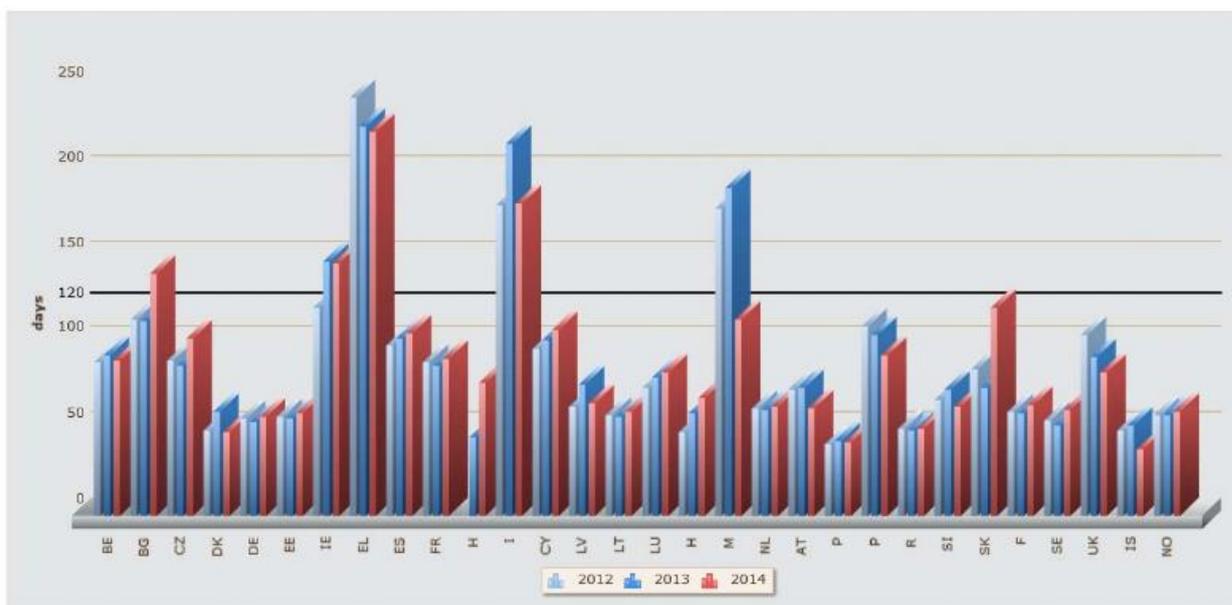
Tab. 10 Indicatore 3- Percentuale di appalti effettuati attraverso “centrali di aggregazione”



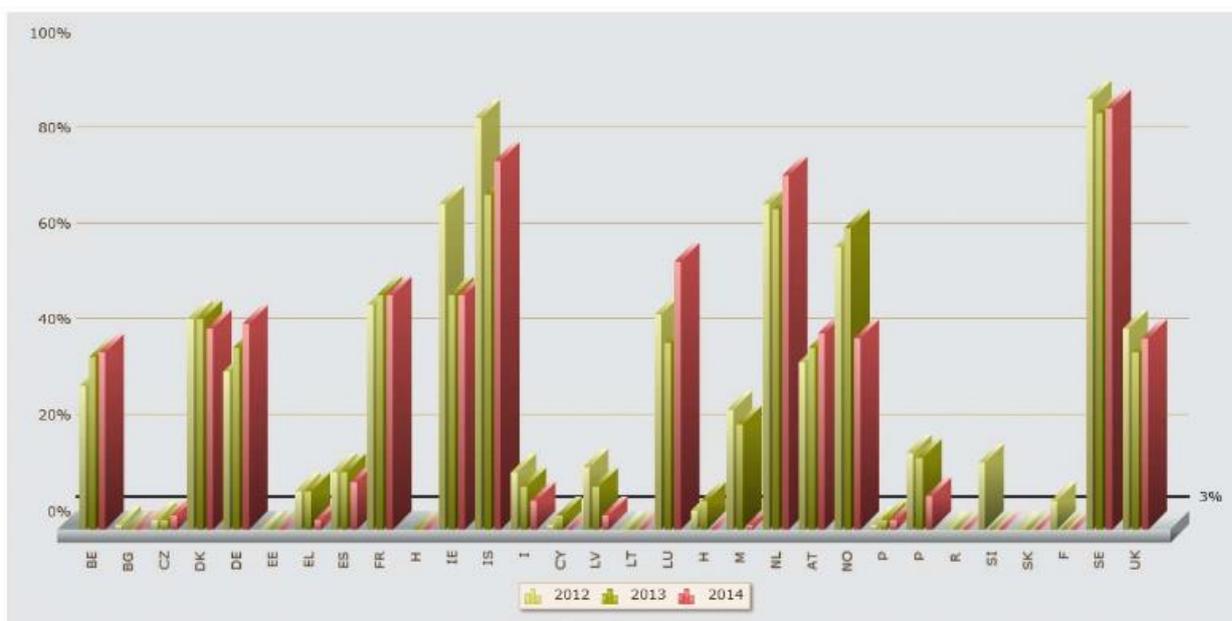
Tab. 11 Indicatore 4- Percentuale di appalti assegnati con il criterio del solo prezzo più basso



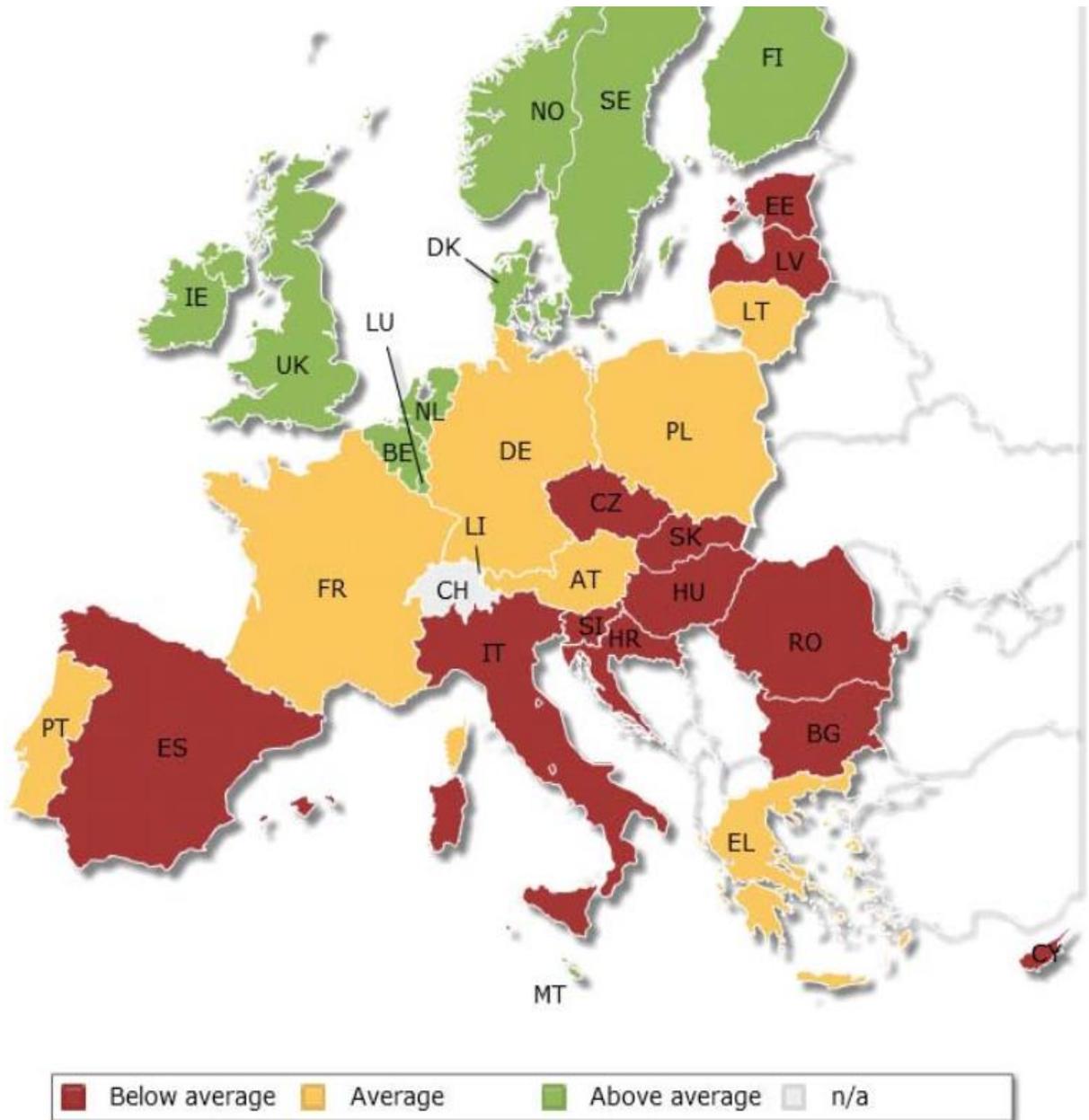
Tab. 12 Indicatore 5- **Velocità -tempi impiegati per l'aggiudicazione, in giorni**



Tab. 13 Indicatore 6- **Percentuale di appalti che non contengono sufficienti informazioni**



Tab. 14Indicatori di *performance* - **Rappresentazione ponderata dei sei indicatori**



The overall performance is a weighted average of all the performance indicators. Triple weight is given to most important indicators: One Bidder and No Calls for Bids.



4) Gli Appalti Pubblici e la Corruzione

La Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione, COM (2014) 38 final, nell'allegato dedicato alla situazione italiana, pone particolare attenzione al tema degli appalti pubblici individuato come settore particolarmente esposto al rischio di corruzione. La Relazione osserva come in Italia il ricorso a procedure negoziate (soprattutto senza pubblicazione del bando) sia più frequente della media: nel 2010 rappresentava infatti il 14% del valore dei contratti, contro il 6% della media dell'Unione, il che rappresenta "un fattore di rischio di condotte corrotte e fraudolente".

Secondo il sondaggio Eurobarometro del 2013, citato nella Relazione, la corruzione sarebbe un fenomeno diffuso negli appalti pubblici gestiti dalle autorità nazionali (70% dei rispondenti italiani contro il 56% della media UE) e negli appalti gestiti dagli enti locali (69% dei rispondenti italiani contro il 60% della media UE). Nello specifico, i rispondenti italiani ritengono le seguenti pratiche particolarmente diffuse nelle gare d'appalto pubbliche: capitolati su misura per favorire determinate imprese (52%); abuso delle procedure negoziate (50%); conflitto di interesse nella valutazione delle offerte (54%); offerte concordate (45%); criteri di selezione o di valutazione poco chiari (55%); partecipazione degli offerenti nella stesura del capitolato (52%); abuso della motivazione d'urgenza per evitare gare competitive (53%); modifica dei termini contrattuali dopo la stipula del contratto (38%).

La Relazione rileva come anche il rischio di collusione sia elevato, dal momento che solo pochi prestatori sono in grado di fornire le opere, le forniture e i servizi interessati. Mette quindi in luce che, secondo studi empirici, in Italia la corruzione risulterebbe particolarmente lucrativa nella fase successiva all'aggiudicazione, soprattutto in sede di controlli della qualità o di completamento dei contratti di opere/forniture/servizi. La Corte dei conti ha più volte constatato la correttezza della gara, il rispetto delle procedure e l'aggiudicazione dell'appalto all'offerta più vantaggiosa, anche se successivamente la qualità dei lavori viene intenzionalmente compromessa nella fase di esecuzione.

La Relazione conclude quindi che *"Più che rivelare la presenza di pratiche corruttive, queste irregolarità, come anche le indicazioni date da Eurobarometro, mettono a nudo i punti deboli dei dispositivi di controllo in vigore, in particolare nella fase di realizzazione dell'appalto pubblico"*.

5. Revisione e ammodernamento del quadro normativo europeo degli appalti pubblici

Criticità del quadro normativo del 2004

Sulla base delle dei nuovi indirizzi e delle previsioni operative della strategia Europa 2020, la Commissione nel 2011 ha avviato il processo di revisione del quadro normativo in materia di appalti pubblici, fondato su direttive del 2004, reso ancora più complesso da numerose sentenze della Corte di Giustizia europea e da frammentate modalità di recepimento a livello nazionale. Sulla base di tali indirizzi e dei lavori preliminari, è stata avviata una procedura di *impact assessments* sulle prime proposte della Commissione, che ha potuto giovare anche dell'esito della valutazione dell'impatto delle precedenti norme.

Il rapporto di valutazione delle direttive del 2004 ha confermato che hanno consentito di ottenere un buon livello di concorrenza (mediamente 4/5 offerte per bando pubblicato), una maggiore trasparenza nei mercati degli appalti pubblici (forte crescita dei bandi pubblicati), risparmi

misurabili nei costi per le imprese e le amministrazioni aggiudicatrici (1,3% del valore dei bandi pubblicati), aumenti dell'occupazione e del PIL.

L'IA, anche sulla base di un'ampia procedura di consultazione e sui lavori di un comitato consultivo, ha riscontrato numerose aree di criticità che possono rappresentare opportunità per ulteriori miglioramenti e consentire di realizzare in pieno il potenziale del mercato interno degli appalti pubblici:

- **Rapporto costo-efficacia delle procedure di appalto subottimale.** Le procedure generano ancora costi in eccesso, che per gli appalti di minori dimensione possono arrivare ad oltre il 20% del valore del contratto. A ciò si aggiungano tempi eccessivi nella definizione delle procedure di aggiudicazione (fino ad oltre 200 gg). Questi costi penalizzano in modo particolare e doppiamente le PMI;
- **La complessità delle norme comunitarie genera incertezza a scapito della qualità dei risultati degli appalti.** Ci sono molte 'zone grigie' per quanto riguarda le attività contemplate dalle direttive (ad esempio cooperazione pubblico-pubblico e pubblico privato; definizione "organismi di diritto pubblico" che ha portato ad una serie di sentenze la Corte di giustizia; concessioni, ecc.) che determinano comportamenti elusivi e utilitaristici: il risvolto della medaglia è che questa complessità si è rivelata anche fonte di rischio di contenzioso;
- Il rischio di **contenzioso da incertezza** ha spinto in molti casi ad applicare le norme europee, quando non sarebbe stato necessario, per paura che la interpretazione del regime applicabile potesse essere sbagliata. Ad esempio, il 18% di tutti gli appalti pubblicati nella GU/TED sono al di sotto della soglia, ma hanno comunque seguita la procedura completa applicabile ai contratti sopra soglia;
- La **proliferazione di diversi modelli nazionali di approvvigionamento**, caratterizzati anche da enorme dispersione delle stazioni appaltanti, con scarsa formazione e professionalità e conseguente applicazione incoerente delle norme, ha generato procedure inappropriate, incapacità di valutazione delle offerte, assenza di controllo e monitoraggio;
- **Strumenti insufficienti a livello nazionale e UE** per la protezione efficiente contro eventuali violazioni della legge, conseguenza di diversità nei modelli di governance e nelle capacità amministrative.
- **Mercato degli appalti pubblici piuttosto nazionale che europeo.** Nonostante quasi 40 anni di legislazione sugli appalti pubblici, uno degli obiettivi principali -la creazione di un mercato unico - deve ancora essere raggiunto: gli appalti transfrontalieri rappresentano l'1,6% degli appalti e circa il 3,5% del il valore totale dei bandi di gara pubblicati nella GU / TED durante il periodo 2006-2009. Forte asimmetria nell'accesso al mercato degli appalti in tutta Europa, con penalizzazione delle PMI.

I *driver* problematici sono stati identificati come segue:

- ambito di applicazione delle norme sugli appalti pubblici;
- procedure;
- uso strategico degli appalti pubblici;
- accesso ai mercati degli appalti pubblici;
- *governance* e organizzazione amministrativa.

Obiettivi delle nuove direttive del 2014

Le nuove direttive sono state approvate nel 2014, dopo una lunga discussione in seno alle istituzioni europee, che è durata più di due anni e che ha visto anche contrapporsi posizioni diverse in ordine ad alcune questioni sulle quali sono stati raggiunti compromessi in sede di negoziato.

I principali obiettivi perseguiti dalle nuove direttive 2014/ nn. 23-24-25, individuati sulla base delle criticità rilevate e delle strategie di Europa 2020, si possono così sintetizzare:

- A) Rendere più efficiente l'uso dei fondi pubblici, con un miglior rapporto qualità-costi, promuovendo maggiore semplificazione, maggiore flessibilità delle procedure, maggiore correttezza;
- B) mercato degli appalti aperto a scala europea, garantendo parità di accesso a condizioni eque, non discriminatorie e per tutte le imprese europee dell'Unione, in particolare alle PMI e agli offerenti transfrontalieri;
- C) promuovere l'uso strategico degli appalti, per favorire l'innovazione, l'uso più efficace e responsabile delle risorse naturali, la tutela ambientale⁸ e la responsabilità sociale.
- D) promuovere la lotta alla corruzione, rendendo le procedure più trasparenti, più semplici, riducendo le zone grigie e le incertezze normative, accrescendo la partecipazione, aprendo i mercati nazionali;

La semplificazione e la flessibilità vengono perseguite attraverso le seguenti principali misure:

- 1. eliminazione della tradizionale distinzione tra cosiddetti servizi prioritari e non prioritari (servizi di tipo A o B) con individuazione di norme specifiche per i servizi sociali;
- 2. un più ampio ventaglio di strumenti a disposizione per l'aggiudicazione degli appalti;
- 3. utilizzo delle comunicazioni elettroniche, degli appalti elettronici (*e-procurement*), delle centrali di committenza e di altre forme di aggregazione della domanda;
- 4. modernizzazione delle procedure: introduzione del documento di gara unico europeo; riduzione dei termini di ricezione delle offerte; ampliamento del soccorso istruttorio; ridefinizione dei criteri di aggiudicazione, privilegiando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- 5. lotta alle prassi commerciali scorrette.

La priorità per le PMI viene perseguita attraverso le seguenti principali misure:

- 6. suddivisione obbligatoria degli appalti in lotti;
- 7. individuazione dei requisiti di partecipazione pienamente rispettosi del principio di proporzionalità e divieto di imporre requisiti di fatturato per un importo superiore al doppio del valore dell'appalto;
- 8. pagamento diretto dei subappaltatori.
- 9. L'innovazione e la tutela ambientale e responsabilità sociale vengono perseguite attraverso le seguenti principali misure:
- 10. introduzione del calcolo dei costi del ciclo di vita e del processo di produzione;
- 11. sanzionare le violazioni degli obblighi derivanti dal diritto del lavoro, di previdenza sociale e dell'ambiente;

⁸ "eco-innovazione" (COM (2011) 899 definitivo).

12. introduzione del partenariato per l'innovazione.

La lotta alla corruzione e le misure di prevenzione assumono un ruolo cardine, con nuove disposizioni per prevenire, individuare e porre rimedio in modo efficace ai conflitti di interesse nell'aggiudicazione degli appalti; per considerare "irregolari" le offerte in relazione alle quali vi sono prove di corruzione o collusione, per escludere gli operatori economici colpevoli di gravi illeciti professionali o al verificarsi di un conflitto di interessi.

A2) IL CONTESTO NAZIONALE

1. Aspetti particolari del mercato degli appalti nazionale⁹

La distribuzione degli appalti per comparto nel 2013 (Tab. 15) vede una **prevalenza sia in valore che in lotti dei servizi** (44% in valore), seguiti dalle forniture (30,8%) e dai lavori (24,9%). La prevalenza dei servizi si accentuerà nel 2015 (46% in valore).

Nel 2013 hanno indetto appalti 8.626 stazioni appaltanti. La tipologia di stazione appaltante prevalente (Tab.16) è quella del Comune, con il 51% in numero e il 15,5% in valore, seguita dai Ministeri e altre istituzioni, con il 14,6% in numero e il 5,3% in valore. Le centrali di committenza raccolgono il 15,3% della domanda in valore.

La procedura di affidamento più diffusa (Tab.17) è quella negoziata senza previa pubblicazione del bando (26%), che tuttavia rappresenta solo il 16% in valore; la procedura negoziata senza previa indicazione di gara è applicata per il 4% del valore, mentre la procedura ristretta senza previa pubblicazione di un bando detiene il 9,8% in valore; le forme di affidamento in economia detengono il 5,3% in valore; il 50% del valore degli appalti è affidato con procedura aperta. **Ne risulta che oltre il 35% del valore degli appalti è affidato al di fuori di vere forme di pubblicità, atte a favorire la concorrenza e il mercato. Il 34% degli appalti in valore è affidato mediante concessione, accordo quadro, finanza di progetto (Tab.18).** Si tratta di appalti di dimensioni medie elevate e di modalità di affidamento strutturalmente penalizzanti per le PMI.

La Tab.19 mostra l'andamento nel periodo 2010-2014 del numero dei lotti appaltati e del loro valore medio: **nel periodo, il numero di lotti diminuisce mentre ne aumenta il valore medio.** Si tratta di un andamento in controtendenza rispetto alle attese conseguenti la preferenza data dal legislatore alla suddivisione in lotti, quale misura di favore per la crescita delle PMI e la contendibilità del mercato.

La Relazione annuale 2013 dell'AVCP contiene un interessante **focus sull'origine/destinazione degli appalti**, ove per origine si intende la regione di localizzazione della stazione appaltante e la destinazione la regione sede dell'impresa. Quel che interessa in questa sede è **dei ca. 125.000 lotti aggiudicati di importo superiore a 40.000 euro, solo 4 risultano a carico di imprese estere, mostrando come il mercato degli appalti italiano non veda presenze significative di imprese estere come dirette aggiudicatarie o come capogruppo**¹⁰.

⁹ Le informazioni sugli appalti riportate in questo paragrafo sono desunte dai Rapporti annuali AVCP/ANAC, salvo diversa indicazione. I dati sul valore degli appalti non corrispondono a quelli desunti dalla Banca dati europea TED.

¹⁰ Dall'analisi condotta non è desumibile il valore di tali affidamenti.

I ribassi d'asta¹¹ risultano maggiori in corrispondenza della procedura aperta (mediamente circa il 20 per cento di ribasso, con picchi anche del 97 per cento, con indifferenza all'entità dell'appalto), che è la procedura con maggiori importi in termini di aggiudicazioni nel 2013. La procedura ristretta (che rappresenta, in valore, circa il 15 per cento delle aggiudicazioni), presenta un ribasso medio inferiore (del 16,5 per cento), mentre la negoziata senza previa pubblicazione del bando, che presenta un'analoga rilevanza nel mercato degli appalti, presenta ribassi medi del 9 per cento.

Un'analisi specifica sulla sola categoria lavori, che è quella che presenta i ribassi relativamente più elevati, presentata nella relazione dell'AVCP, **mostra una un'apprezzabile correlazione (pari a 0,7) tra importo della variante e importo del ribasso, a significare una diffusione della prassi di recuperare in sede di esecuzione quanto "perso" in sede di aggiudicazione.**

Le varianti, notificate nel 2013 all'AVCP, hanno determinato variazioni in aumento degli importi contrattuali pari, mediamente, al 9% del valore dei lotti aggiudicati, con un aumento dei termini di conclusione del contratto in media di 50 giorni. Tuttavia va tenuto conto che il ricorso a varianti in corso d'opera ha riguardato in misura predominante la realizzazione di lavori (nel 73% dei casi), nel 22% contratti di servizi e solo nel 2% di forniture.

Un'analisi specifica sulle varianti e sul loro impatto sull'esecuzione dei contratti è stata condotta nel 7° (2012) e nell'8° (2014) **Rapporto al Parlamento sull'attuazione della legge obiettivo.**

Sono stati messi in evidenza i seguenti aspetti (Tab.21-22-23-24):

- A) nei contratti conclusi la presenza di varianti registrata è del 75,51% mentre per i contratti in corso tale percentuale si attesta al 53,57%: vi è quindi una diminuzione, anche come conseguenza del succedersi di norme sempre più stringenti;
- B) la frequenza nel ricorso alle varianti passa dal 53,93% per gli appalti di importo fino a 10 milioni di euro, al 70,47% per quelli di importo compreso tra 10 e 50 milioni di euro, al 63,41% per quelli di importo compreso tra 50 e 100 milioni di euro. Per classi maggiori di importo, i valori percentuali si attestano su valori inferiori;
- C) i contratti aggiudicati con il criterio del massimo ribasso sono soggetti a varianti nel 72,9% dei casi, mentre quando il criterio di selezione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa le varianti incidono 'solo' per il 46,32%;
- E) sussiste una sensibile differenza nell'incidenza di varianti, se rapportata alla tipologia di affidamento: nel 70,81% dei casi di appalto di sola esecuzione dei lavori si è rilevata la necessità di una o più varianti, nell'appalto integrato il valore si riduce al 48,74%, nella concessione vale il 50%, nel contraente generale si attesta al 38,64%, mentre in caso di finanza di progetto (ex art. 153 del d.lgs. n. 163/2006) il livello scende al 25%, ma
- F) la situazione si inverte se si esamina l'incidenza economica media delle varianti sull'importo contrattuale iniziale: il 18,3% nell'appalto con contraente generale, il 7,8% nella sola esecuzione, il 2,7% nell'integrato. Se si esamina l'incidenza economica delle varianti nei soli appalti interessati da variante abbiamo il 37,7% nell'appalto con contraente generale, il 9,7 nella sola esecuzione, il 14,1% nell'appalto integrato. In conclusione: **gli appalti di sola esecuzione presentano molte varianti ma di modesta entità (sotto il 10%), gli appalti con maggiore responsabilizzazione dell'esecutore presentano meno varianti ma di entità molto più elevata (oltre il 30%).**

Le varianti, soprattutto se di entità rilevante determinano sia un aumento diretto dei costi sia aumenti indiretti, nel maggior tempo di esecuzione, connesso ai maggiori lavori, normalmente

¹¹ Relazione AVCP 2013.

rilevati in quanto varianti contrattuali, ma anche nei tempi di fermo cantiere, dovuti all'approvazione delle varianti, di norma non rilevati ma molto consistenti, in particolare negli appalti integrati e con contraente generale.

La Tab.26, relativa all'evoluzione del programma legge obiettivo 2002-2014, evidenzia **un incremento medio del 64,5 del costo degli interventi programmati** rispetto ai costi inizialmente preventivati. Tale circostanza può essere ricondotta a **carenze previsionali e progettuali**.

Infine, le varianti sono inevitabilmente anche fonte di **contenzioso**. Dal focus presentato nell'8° rapporto al Parlamento sulla legge obiettivo, con riferimento ai lavori conclusi, pari a 5,4 mld di euro, la varianti hanno inciso per il 10% ca. dell'importo, mentre il **contenzioso, definito e in corso di definizione, inciderebbe per oltre il 61% sull'importo dei lavori**, molto di più delle varianti stesse (Tab.25).

L'insorgere di tale contenzioso in fase di esecuzione, che prolifera soprattutto nel settore arbitrale, è strettamente connesso alla durata dei lavori e come si è visto, all'eccessivo ricorso a varianti in corso d'opera. Nel corso del 2011 il costo medio delle opere con la presenza di contenzioso è lievitato del 27,52%, in percentuale superiore al valore registrato nel 2010 che era pari al 22,6%. La Pubblica Amministrazione è risultata soccombente totalmente o parzialmente per il 97,5% dei casi, mentre totalmente soccombente per l'87,30%.¹²

Il contenzioso relativo alle procedure di appalto pesa per circa il 9% del totale del contenzioso al T.A.R. (ca.5000 ricorsi) e per circa il 17% del totale del contenzioso in appello (ca. 2000 ricorsi)¹³.

Non si è a conoscenza di dati sulla relazione tra importo dell'appalto e contenzioso in fase di aggiudicazione. E' presumibile che il contenzioso, per i costi che comporta, sia maggiormente presente per appalti di entità rilevante. Se si considerano gli appalti superiori ad 1 mln (Tab.20) l'incidenza dei ricorsi sarebbe di ca. il 50%.

La durata media in giorni dal deposito del ricorso alla data di definizione in presenza di sospensiva accolta è di ca. 170 gg. Presso i TAR e di ca. 100gg presso il Consiglio di Stato; in caso di sospensiva respinta i tempi sono rispettivamente di ca. 300gg e 100gg. I tempi presentano un trend a diminuire, anche quale conseguenza delle modifiche apportate al codice del processo amministrativo.

Un cenno, infine, agli effetti macroeconomici degli investimenti pubblici in infrastrutture. Il FMI individua proprio nelle infrastrutture l'*assets* su cui puntare per il rilancio della crescita, in quanto, come è noto, l'aumento degli investimenti pubblici nelle infrastrutture da un lato sostiene la domanda nel breve termine, dall'altro contribuisce a migliorare il PIL potenziale nel lungo termine. Il FMI stima, in un campione di economie avanzate, che un aumento della spesa per investimenti pari all'1% del PIL incrementerebbe il PIL stesso dell' 1,4% circa nello stesso anno edell'1,5% nei quattro anni successivi. Un incremento degli investimenti garantirebbe, inoltre, anche effetti positivi sulle dinamiche debito/PIL e deficit/PIL¹⁴.

Rendere più efficiente il mercato delle opere pubbliche e più efficaci i sistemi di attuazione rappresentano anche un importante contributo alle nuove politiche di crescita intraprese dal Paese.

¹² Gruppo di lavoro per l'elaborazione della strategia nazionale di riforma degli appalti pubblici - Identificazione delle principali criticità del sistema individuazione delle possibili cause proposte correttive.

¹³ Relazione A.N.M.A. Stato e prospettive del contenzioso sugli appalti 2015- Dati medi 2009-2013.

¹⁴ Dati tratti da F.Bassanini- Investimenti nelle infrastrutture, crescita e competitività del Paese- Genn.2015

Tab.15 – Distribuzione delle procedure di affidamento perfezionate* di valore superiore a 40.000 euro per settore, lavori, servizi e forniture, 2013

Comparto	Numero	Numero (%)	Importo (mln euro)	Importo (%)	Importo medio (euro)
Lavori	34.015	27,2	21.747,5	24,9	639.351
Servizi	47.704	38,1	38.453,3	44,3	806.082
Forniture	43.477	34,7	26.861,1	30,8	617.823
Totale	125.196	100	87.061,9	100	695.405

*per procedura di affidamento “perfezionata” si intende la procedura per la quale è stato pubblicato il bando (in caso di procedura aperta) ovvero è stata inviata la lettera di invito; dall’insieme sono escluse le procedure annullate o deserte.

Fonte: Anac, Rapporto trimestrale AVCP, dicembre 2013

Tab. 16 (Fonte Rapporto AVCP 2013)

A4.4 Tipologia di Stazione Appaltante per totale importi aggiudicati. Importo ≥ 40.000€; anno 2013					
Tipologia S.A.	n. S.A.	% n. SA	Importo totale lotti	% importo	importo medio
Comuni	5.852	51,5	13.512.560.686	15,5	2.309.050
Aziende del SSN	302	2,7	12.040.781.957	13,8	39.870.138
Centrale committenza nazionale	1	0,0	9.379.560.807	10,8	9.379.560.807
Settore ferroviario	27	0,2	4.994.891.996	5,7	184.995.999
Ministeri, organi costituzionali	1.657	14,6	4.610.199.141	5,3	2.782.256
Centrali committenza locali	9	0,1	4.493.686.908	5,2	499.298.545
Enti regol. econ.	597	5,3	4.160.115.286	4,8	6.968.367
Centrali committenza locali sanitarie	20	0,2	3.951.155.609	4,5	197.557.780
Settore energia elettrica	61	0,5	3.643.980.712	4,2	59.737.388
Settore gas e calore	60	0,5	2.790.739.131	3,2	46.512.318
Regioni	40	0,4	2.413.017.973	2,8	60.325.449

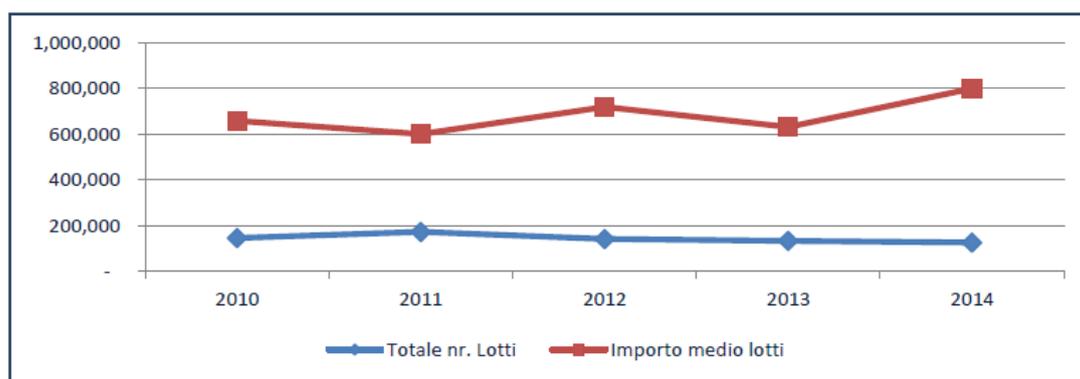
Tab. 17 (Fonte Rapporto AVCP 2013)

A1.20 Principali modalità di scelta del contraente. Importo ≥ 40.000 euro; anno 2013				
	n lotti	importo	% n	% importi
Procedura aperta	30.791	€ 43.392.201.172	24,6%	49,8%
Procedura negoziata derivante da avvisi con cui si indice una gara	2.195	€ 2.467.653.647	1,8%	2,8%
Procedura negoziata previa pubblicazione	1.687	€ 2.447.340.968	1,3%	2,8%
Procedura negoziata senza previa indizione di gara (art. 221 D.Lgs. 163/2006)	3.664	€ 3.519.855.115	2,9%	4,0%
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	33.101	€ 13.890.273.618	26,4%	16,0%
Procedura ristretta	2.548	€ 8.527.657.839	2,0%	9,8%
Procedura ristretta derivante da avvisi con cui si indice una gara	1.107	€ 1.824.329.092	0,9%	2,1%
Procedura selettiva ex art. 238 c.7, D.Lgs. 163/2006	6.822	€ 2.274.512.139	5,4%	2,6%
Sistema dinamico di acquisizione	2.384	€ 1.843.728.512	1,9%	2,1%
Affidamento in economia - affidamento diretto	6.635	€ 2.061.203.024	5,3%	2,4%
Affidamento in economia - cottimo fiduciario	27.200	€ 2.562.581.690	21,7%	2,9%

Tab. 18 (Fonte Rapporto AVCP 2013)

A1.19 Numero e importo dei lotti pubblicati per principali modalità di realizzazione.				
Importo ≥ 40.000 euro; anno 2013				
	Importo €	quota di importo	Importo medio	n. lotti
Contratto d'appalto	53.939.474.652	62%	676.264	79.761
Accordo quadro/Convenzione	21.114.025.677	24%	1.760.236	11.995
Concessione/Finanza Progetto	8.456.953.906	10%	1.409.023	6.002
Acquisizione in economia	3.286.295.407	4%	123.115	26.693
Altro	265.224.789	0%	356.006	745
Totale	87.061.974.432	100%		125.196

Tab. 19 – Dinamica del numero totale dei lotti e del loro importo medio (procedure di importo superiore a 40.000 euro, anni 2010-2014) (Fonte Rapporto ANAC 2014)

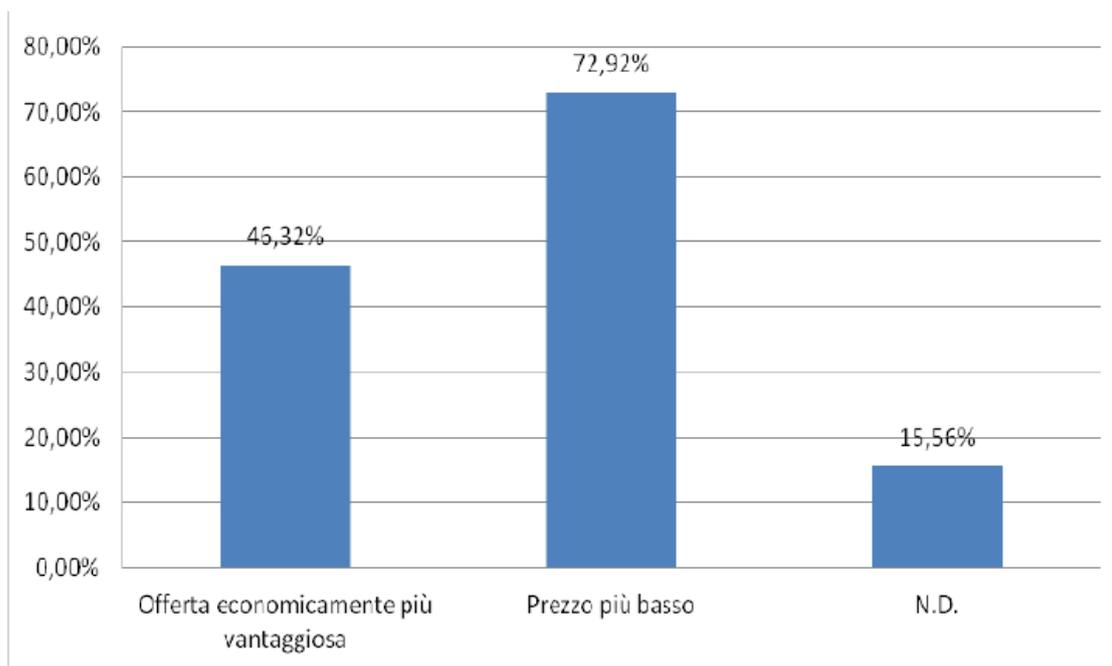


Fonte: ANAC

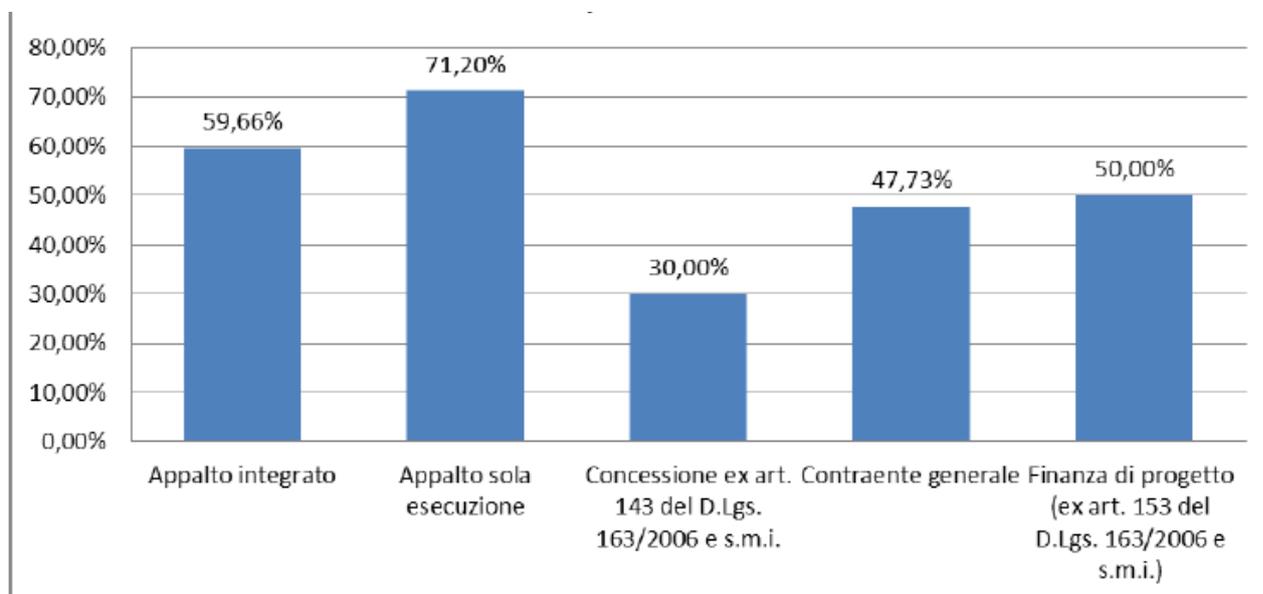
Tab. 20 (Fonte Rapporto AVCP 2013)

A1.2 Numero e importo dei lotti pubblicati per fasce di importo e oggetto del contratto.				
Importo ≥ 40.000 euro; anno 2013				
Oggetto del Contratto	Fasce di importo	Numero di Cig	Importo totale	Importo medio
Lavori	≥40.000 € < =150.000 €	16.591	€ 1.413.327.267	€ 85.186
Lavori	>150.000 € <= 1.000.000 €	14.723	€ 5.406.838.808	€ 367.238
Lavori	>1.000.000 € <= 5.000.000 €	2.215	€ 4.784.083.672	€ 2.159.857
Lavori	> 5.000.000 € <= 25.000.000 €	406	€ 4.169.344.652	€ 10.269.322
Lavori	> 25.000.000	80	€ 5.973.930.688	€ 74.674.134
Servizi	≥40.000 € < =150.000 €	28.207	€ 2.292.570.849	€ 81.277
Servizi	>150.000 € <= 1.000.000 €	15.124	€ 5.170.569.000	€ 341.878
Servizi	>1.000.000 € <= 5.000.000 €	3.388	€ 7.298.728.270	€ 2.154.288
Servizi	> 5.000.000 € <= 25.000.000 €	840	€ 8.493.088.857	€ 10.110.820
Servizi	> 25.000.000	145	€ 15.198.397.639	€ 104.816.535
Forniture	≥40.000 € < =150.000 €	25.773	€ 2.076.532.012	€ 80.570
Forniture	>150.000 € <= 1.000.000 €	13.823	€ 4.976.269.399	€ 359.999
Forniture	>1.000.000 € <= 5.000.000 €	3.056	€ 6.351.396.718	€ 2.078.337
Forniture	> 5.000.000 € <= 25.000.000 €	701	€ 7.003.341.365	€ 9.990.501
Forniture	> 25.000.000	124	€ 6.453.555.238	€ 52.044.800
Totali		125.196	€ 87.061.974.432	€ 269.614.743

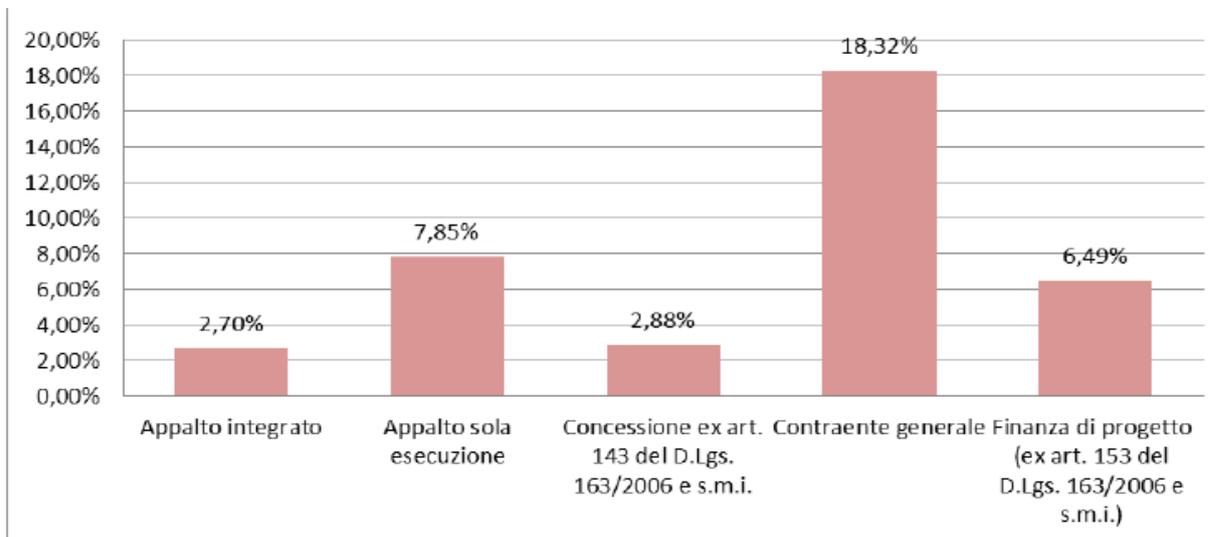
Tab. 21 - Incidenza percentuale delle varianti per criterio di aggiudicazione (fonte: L'attuazione della legge obiettivo- 7° Rapporto, Servizio Studi Camera dei deputati 2013)



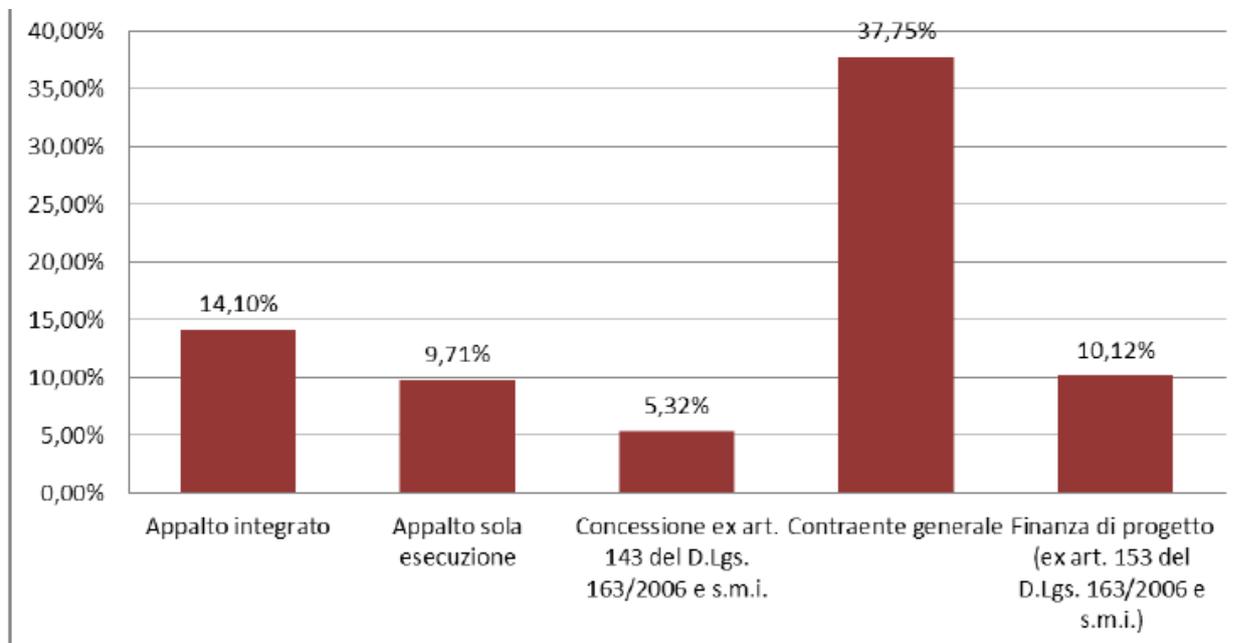
Tab. 22 – Incidenza percentuale del numero di varianti, distinta per forma contrattuale dell'affidamento (aggiornamento dei dati a tutto il 5/11/2013) (fonte: L'attuazione della legge obiettivo- 8° Rapporto, Servizio Studi Camera dei deputati 2014)



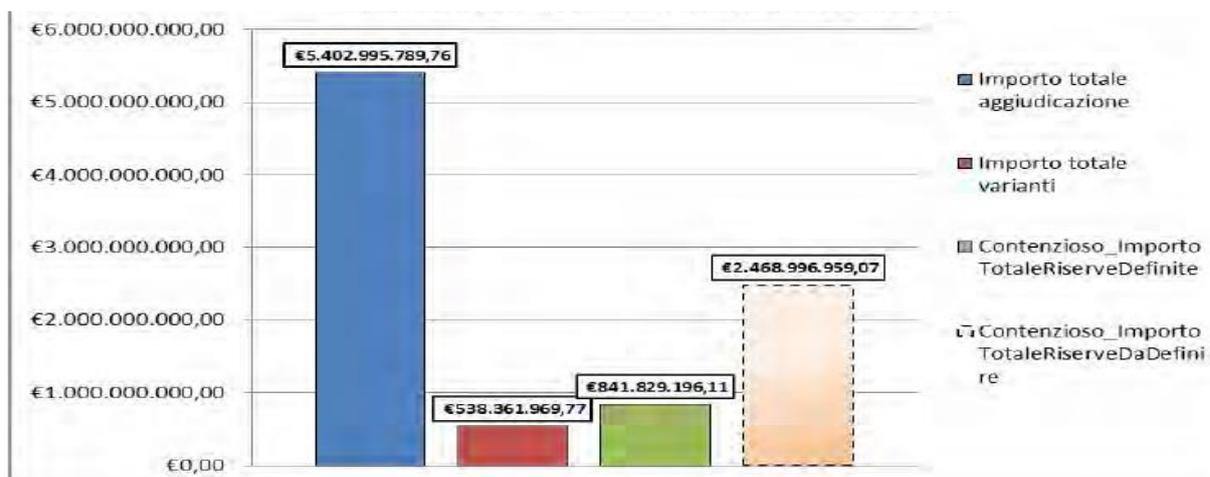
Tab. 23 – Incidenza percentuale dell'importo economico delle varianti, distinta per forma contrattuale di affidamento (fonte: L'attuazione della legge obiettivo- 8° Rapporto, Servizio Studi Camera dei deputati 2014)



Tab. 24 – Incidenza percentuale dell'importo economico delle varianti, distinta per forma contrattuale di affidamento (nei soli casi in cui si sono rese necessarie varianti) (fonte: L'attuazione della legge obiettivo- 8° Rapporto, Servizio Studi Camera dei deputati 2014)



Tab.25 – Lavori conclusi: Confronto contenzioso e varianti (fonte: L'attuazione della legge obiettivo- 8° Rapporto, Servizio Studi Camera dei deputati 2015)



Tab.26 – L'evoluzione del programma 2002-2014 – Costi delle infrastrutture per macro opera – Confronto tra monitoraggi – Valori percentuali (fonte: L'attuazione della legge obiettivo- 9° Rapporto, Servizio Studi Camera dei deputati 2015)

2001	2013	MACRO OPERA	2014(c)/ 2004	2014(c)/ 2011(a)	2014(c)/ 2012(b)	2014(c)/ 2013(c)
1	1	Sistema valichi	167,9	-7,5	4,7	0,0
2	2	Corridoio plurimodale padano	67,2	7,4	2,2	2,4
3	3	Corridoio plurimodale tirreno-brennero	94,8	1,5	-0,1	-0,1
4	4	Corridoio plurimodale tirrenico-nord europa	32,1	4,2	3,8	3,1
5	5	Corridoio plurimodale adriatico	36,6	31,6	21,3	-1,8
6	6	Corridoio plurimodale dorsale centrale	-0,6	1,2	0,6	0,1
7	7	Mo.S.E.	32,9	-0,1	0,0	0,0
8	8	Ponte sullo stretto di Messina	-100,0	-100,0	-100,0	-
9	9	Corridoio trasversale e dorsale appenninica	123,9	8,0	9,5	0,3
10	10	Sistemi urbani	107,9	3,0	-1,1	0,5
11	11	Piastra logistica euro mediterranea Sardegna	244,7	21,5	9,1	10,2
12	12	Hub portuali	163,4	200,6	5,6	7,5
13	13	Hub interportuali	64,3	4,0	1,2	-0,6
14	14	All. ferroviari e stradali grandi hub aeroportuali	459,2	15,0	15,0	13,9
15	15	Schemi idrici	29,7	6,5	4,6	1,4
16	16	Piano interventi comparto energetico	-	46,3	0,0	0,0
16	17	Piano elettrodotti rete nazionale	-	3,0	3,0	0,0
17	18	Piano interventi comparto telecomunicazioni	-	-	-	-
No	19	Programma mantenimento edifici istituzionali	-	5,2	5,2	-0,1
No	20	Piano s. edilizia scolastica (Fondi Legge obiettivo)	-	0,0	0,0	0,0
No	21	Piano s. edilizia scolastica (Fondo Infrastrutture)	-	-39,9	-0,1	-0,1
No	22	Piano per L'edilizia Penitenziaria	-	0,1	0,1	0,1
No	23	150° anniversario dell'Unità d'Italia	-	6,8	6,8	-0,1
No	24	Parco della Salute-Ospedale Nuove Molinette	-	-	-	-
No	25	Piccole e medie opere	-	-	0,0	0,0
No	26	Decreto del fare	-	-	-	32,7
No	27	Decreto destinazione Italia	-	-	-	-
No	28	Decreto legge 133/2014	-	-	-	-
TOTALE			64,5	5,7	2,4	2,3

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati CIPE, MIT, ANAS Spa, RFI Spa, DPS, altri soggetti attuatori.

NB. Le macro opere precedute dalla voce "No" devono intendersi non comprese nell'allegato 1 alla delibera CIPE 121/2001.

2. Le principali criticità¹⁵

- A. Eccessiva proliferazione normativa cui si aggiunge l'instabilità del quadro normativo di riferimento; normativa disomogenea e poco chiara e relativa interpretazione contrastante, con conseguenti incertezze applicative, rischio contenzioso "strutturale", ricorso eccessivo e ingiustificato all' *in house*; eccessiva lunghezza dei tempi tecnici di conclusione delle procedure di aggiudicazione, spesso sproporzionata rispetto all'importo del contratto e alla stessa sua durata; eccesso di costo delle procedure, in particolare per le PMI e per i contratti di importo contenuto.

Il Codice dei contratti pubblici, adottato con il decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 163 ha recepito la delega contenuta nell'art. 25, legge comunitaria 2004, 18 aprile 2005, n. 62 per il recepimento delle direttive comunitarie 2004/18/CE, 2004/17/CE. Ulteriori modifiche alla disciplina del Codice sono state introdotte dal d.lgs. 28 marzo 2010, n. 53 di recepimento della direttiva comunitaria 2007/66/CE in materia di procedure di ricorso volte a rendere più rapida ed effettiva la tutela delle imprese che partecipano alle gare. Tale disciplina è successivamente confluita, per la gran parte, nel Codice del processo amministrativo approvato con il d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104.

L'articolazione del codice dei contratti pubblici appare di per sé estremamente complessa: esso si divide infatti in 5 parti, 8 titoli, 22 sezioni e 16 capi, e consta di 273 articoli (ed oltre 1.500 commi) e 38 allegati. A completamento del Codice, è stato adottato, in data 5 ottobre 2010, il Regolamento attuativo (D.P.R. n. 207/2010), il quale consta a sua volta di 359 articoli e 14 allegati. Nel complesso, l'articolato normativo in materia di contratti pubblici (normativa primaria e secondaria) consta di oltre 660 articoli.

Alla complessità, già evidenziata, del Codice va aggiunto il fatto che il medesimo, dalla data della sua adozione sino ad oggi, ha subito, nella sua versione originaria, innumerevoli e rilevanti modifiche da parte del legislatore che ne hanno reso ancor più difficile la sua intelligibilità. Nel complesso, dal 2006, il Codice degli appalti è stato modificato da 51 nuove disposizioni normative, a cui vanno aggiunte 18 leggi di conversione (nella maggior parte dei casi recanti ulteriori modificazioni). Per effetto di esse, sono state apportate complessivamente 592 modifiche agli articoli originari del Codice, con la conseguenza che solo il 42 per cento del totale degli articoli stessi conserva il suo testo originario.

- B. Scarsa armonizzazione del Codice con il *project cycle* comunitario. Molti dei problemi, anche nella programmazione dei fondi strutturali del nostro Paese, dipendono dalla scarsa armonizzazione del sistema normativo italiano con le fasi del *project cycle* comunitario. Il "*project cycle*" europeo è impostato su una successione di quattro fasi logico-temporali del progetto (identificazione, formulazione, *implementation e valutazione finale*). Nel modello UE, la fase di programmazione è quindi resa possibile dall'analisi, selezione e definizione delle priorità dei progetti identificati sul territorio. Contrariamente a quanto avviene nel contesto europeo, l'attuazione dei progetti avviene attraverso la successione di tre livelli di progettazione (invece dei due del contesto europeo e internazionale), che si sommano allo

¹⁵ Per l'identificazione delle criticità si è largamente attinto alla relazione del Gruppo di lavoro per l'elaborazione della strategia nazionale di riforma degli appalti pubblici - Identificazione delle principali criticità del sistema individuazione delle possibili cause proposte correttive

Studio di fattibilità. In Italia non è riconosciuto il carattere strategico e fondante della fase di identificazione del progetto o di prefattibilità (anche detta fase di “pre-design”). L’assenza di tale fase impedisce, tra l’altro, una corretta programmazione dei fondi strutturali.

- C. Indeterminazione e scarsa attendibilità delle fasi di progettazione e autorizzazione, nei tempi, nei contenuti, nella qualità, nella disponibilità del corredo informativo necessario; difficoltà di coordinamento amministrativo e istituzionale, orizzontale e verticale, nonostante il continuo aggiornamento degli strumenti disponibili; scarsa trasparenza e partecipazione, mancanza di fasi di consultazione preordinate, ecc.
- D. Proliferazione di stazioni appaltanti, che raggiungono il numero di circa 32.000: mancato coordinamento tra i diversi livelli di aggregazione; obiettivi della centralizzazione e mandato dei diversi soggetti non sufficientemente chiaro e coordinato; mancato adeguamento dell’esistente organizzazione della funzione acquisti rispetto al processo di centralizzazione delle committenze; con conseguenti
- E. Carenze di capacità amministrativa durante tutto il *procurement cycle* (programmazione, svolgimento della procedura di selezione del contraente, esecuzione e controllo dell’appalto): inadeguatezza/incompiutezza progettuale, scarsa capacità nella redazione della documentazione di gara; scarsa consapevolezza nell’utilizzo delle varie procedure e non corretto utilizzo dei criteri di aggiudicazione; scarsa capacità di gestione dei contratti; eccesso di varianti; mancanza di una professionalizzazione degli operatori che procedono agli appalti.
- F. Nelle esperienze delle centrali di acquisto esistenti, presenza fenomeni che indicano la possibile sussistenza di comportamenti collusivi anticoncorrenziali e oligopolistici, in estrema sintesi: esiguo numero di concorrenti; concorrenti caratterizzati da analoga efficienza e dimensione; prodotti omogenei; perdurante partecipazione alle gare delle stesse imprese; appalto ripartito in più lotti dal valore economico simile. Marginalizzazione delle PMI; assenza di controlli di mercato basati su *benchmark*; assenza di specializzazione.
- G. Scarso utilizzo degli strumenti di *e-procurement*, per debolezze normative, legate al cartaceo, resistenze comportamentali, inadeguatezze tecnologiche, assenza di coordinamento; mancanza di *governance* del sistema.
- H. Permanenza maggioritaria come criterio di aggiudicazione del prezzo più basso; elevata incidenza delle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando.
- I. Non sufficiente trasparenza, pubblicità e tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi ad essa prodromiche e successive, salvo che per i casi espressamente previsti, con particolare riferimento: agli appalti sotto soglia; alle commissioni giudicatrici, ai conflitti d’interesse, in particolare negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale; insufficienza delle funzioni di controllo delle stazioni appaltanti.

B) Indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo

L'intervento intende garantire, nell'ambito di un più generale riordino della disciplina in materia di contratti pubblici, il recepimento delle direttive europee del 2014 in materia di appalti e concessioni (cfr. sez. 1.A).

Nel complesso e in armonia con le finalità della disciplina europea, gli **obiettivi specifici** che l'intervento si pone sono:

- Snellire e razionalizzare il quadro normativo in materia di contratti pubblici e garantire una maggiore certezza applicativa delle norme;
- Promuovere la trasparenza nel settore degli appalti e delle concessioni e la contendibilità dei relativi mercati;
- Favorire l'accesso al mercato degli appalti e delle concessioni alle micro, piccole e medie imprese e alle imprese di nuova costituzione;
- Promuovere maggiori garanzie di partecipazione e di consultazione nel processo di decisione;
- Promuovere la riduzione delle stazioni appaltanti e l'utilizzo delle centrali di aggregazione;
- Semplificare e aumentare la flessibilità delle procedure di aggiudicazione;
- Semplificare e ridurre gli adempimenti a carico dei soggetti partecipanti
- Ridurre e dare certezza ai tempi delle procedure di aggiudicazione e di realizzazione degli appalti pubblici;
- Razionalizzare e dare certezza alle previsioni e procedure di spesa, contenere i tempi dei flussi finanziari e garantirne la piena verificabilità;
- Promuovere la qualità dei progetti e contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera;
- Favorire l'aumento delle risorse a disposizione dell'amministrazione e lo sviluppo di soluzioni innovative mediante la razionalizzazione e l'estensione delle forme di partenariato pubblico privato;
- Migliorare l'impatto ambientale e sociale degli appalti pubblici e dei contratti di concessione;
- Promuovere maggiori controlli lungo tutto il ciclo di realizzazione degli appalti; assumere maggiori garanzie finanziarie; rimuovere i conflitti d'interesse; responsabilizzare gli attori;
- Promuovere l'informatizzazione lungo tutto il ciclo di progettazione e realizzazione degli appalti;
- Ridurre e contenere gli effetti del contenzioso in materia di appalti e concessioni pubbliche.

Mediante il raggiungimento di tali finalità, l'intervento intende contribuire, nel medio-lungo termine, ai seguenti **obiettivi generali**:

- Promuovere l'apertura del mercato e la concorrenza nel settore degli appalti pubblici e dei contratti di concessione;
- Accrescere l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica per l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere, anche in termini di un miglior rapporto qualità/costi;
- Prevenire e ridurre corruzione e comportamenti collusivi anticoncorrenziali nel settore degli appalti pubblici e dei contratti di concessione.

C) La descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR

Gli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi specifici dell'intervento sono:

- Appalti, per stazione appaltante, tipologia, criterio di aggiudicazione, importo;
- Numero di imprese partecipanti, per stazione appaltante, tipologia di appalto, per importo, per criterio di aggiudicazione, per tipologia di impresa, con particolare riferimento alle micro e piccole e medie imprese e alle imprese estere;
- Acquisti in *e-procurement*, per centrale di acquisto, classe di importo, settore, ente;
- Costi amministrativi imposti alle imprese partecipanti, per tipologia di impresa, di appalto, di importo;
- Tempi delle procedure di gara, per stazione appaltante, tipologia, criterio di aggiudicazione, importo;
- Tempi di esecuzione dei contratti, per stazione appaltante, tipologia, criterio di aggiudicazione, importo;
- Tempi dei flussi finanziari relativi ai contatti di appalto e di concessione
- Numero di varianti per stazione appaltante, tipologia di appalto, criterio di aggiudicazione, importo;
- Variazioni in aumento degli importi contrattuali (in valore assoluto e in percentuale sul valore totale)
- Numero di contratti di partenariato pubblico privato, per tipologia e importo;
- Numero di procedure di dibattito pubblico realizzate in particolare in relazione alle grandi opere infrastrutturali
- Numero di esposti presentati all'ANAC in relazione all'aggiudicazione e all'esecuzione di contratti di lavori, servizi e forniture, per stazione appaltante, tipologia di appalto, criterio di aggiudicazione, importo;
- Numero arbitrati, per stazione appaltante, tipologia di appalto, criterio di aggiudicazione, importo;
- Numero di ricorsi giurisdizionali in materia di contratti pubblici, per stazione appaltante, tipologia di appalto, criterio di aggiudicazione, importo, esito, tempi;
- Focus specifici su: procedure di informatizzazione; centrali di aggregazione/acquisto.

D) L'indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio

Sono destinatari diretti dei principali effetti dell'intervento, per la parte pubblica:

- i soggetti con funzioni di regolazione e vigilanza del mercato dei contratti pubblici, ossia il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'ANAC (oltre ad altre amministrazioni centrali coinvolte nell'attuazione di aspetti settoriali e specifici dell'intervento, quali il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il Ministero della salute e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare);
- le stazioni appaltanti, le centrali di committenza e i soggetti aggregatori .

Per la parte privata, rappresentano destinatari diretti dell'intervento:

- le imprese partecipanti a procedure di aggiudicazione e, in particolare, le imprese aggiudicatarie. In base a un'indagine ANAC-ISTAT condotta nel 2014, le piccole e medie

imprese attive sul mercato dei contratti pubblici sono circa 56.000. A queste vanno tuttavia aggiunte le imprese che, pur non partecipando allo stato attuale a procedure di aggiudicazione, costituiscono destinatari potenziali dell'intervento, in quanto produttrici di beni o servizi di possibile interesse per la pubblica amministrazione; in base ai risultati dell'indagine, esse rappresenterebbero circa il 40% del totale delle imprese;

- le società organismi di attestazione (SOA) (attualmente 37 soggetti).

In via indiretta, gli effetti dell'intervento, influenzando efficacia ed efficienza della spesa pubblica e la disponibilità di opere pubbliche, ricadranno sull'intera collettività.

SEZIONE 2 - Procedure di consultazione precedenti l'intervento

La partecipazione dei soggetti pubblici e privati principali destinatari della riforma della disciplina in materia di appalti e concessioni si è realizzata lungo l'intero iter normativo. In primo luogo, occorre richiamare le audizioni svolte in Senato sul disegno di legge AS n. 1678, a cui hanno partecipato numerosi soggetti¹⁶: tali audizioni hanno consentito di ricostruire il quadro delle criticità associate alla situazione attuale (di cui si è dato conto sinteticamente nella Sezione 1), nonché di evidenziare le priorità dei vari *stakeholders* in vista dell'elaborazione della legge delega.

Successivamente all'approvazione della Legge 28 gennaio 2016, n. 11, come previsto dall'articolo 1, comma 2 della stessa, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha coordinato, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentita l'ANAC, lo svolgimento delle consultazioni delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa. Il programma di consultazione, gli obiettivi perseguiti, i soggetti da consultare e le modalità da utilizzare sono stati condivisi nell'ambito della Commissione di riforma del nuovo codice. In particolare, tenuto conto degli stringenti vincoli temporali – e, segnatamente, del termine previsto per il recepimento delle Direttive UE e dei tempi legati alla procedura di approvazione del decreto legislativo, come disposti dalla legge delega –, sono stati svolti due round di consultazione, seguendo come criterio di selezione dei soggetti da consultare la loro rappresentatività e rilevanza, coinvolgendo prioritariamente le confederazioni di settore. Di seguito si descriveranno le finalità, le modalità di svolgimento e i principali risultati delle consultazioni con gli *stakeholders* privati.

Quanto ai soggetti pubblici, hanno fornito contributi scritti l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato e l'UPI (cfr. Allegato 2). Si ricorda, tuttavia, che altri soggetti pubblici non sono stati formalmente consultati in quanto rappresentati direttamente nell'ambito della Commissione di riforma del nuovo codice.

Consultazione n. 1

In primo luogo, è stata svolta una consultazione scritta volta a raggiungere i seguenti obiettivi:

- ✓ Individuare, secondo la rilevanza per i consultati, le disposizioni a recepimento facoltativo delle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE e i criteri di delega che si riferiscono ad ambiti o materie non disciplinati in modo specifico e puntuale dalle Direttive.
- ✓ Raccogliere suggerimenti ed opinioni sulle disposizioni e i criteri di delega di cui al punto precedente.

A tal fine, ai soggetti consultati è stato inviato un documento di consultazione (cfr. Allegato 1) in cui sono state illustrate le finalità perseguite, le informazioni utili a comprendere il contesto in cui le consultazioni sono svolte, le modalità e i termini per la partecipazione. All'esito delle risposte pervenute, è stato possibile ordinare sia le disposizioni a recepimento facoltativo delle Direttive, sia i criteri di delega secondo la rilevanza rivestita per i consultati (cfr. Tabella 27 e Tab.28).

¹⁶ I documenti relativi alle audizioni sono pubblicati sul sito http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/documenti/44998_documenti.htm.

Tab.27 - Distribuzione delle disposizioni a recepimento facoltativo in base alla rilevanza per i consultati

Sintesi oggetto disposizioni Direttive	% casi in cui è indicata come la più rilevante
Criteri di aggiudicazione dell'appalto	14,8%
Suddivisione degli appalti in lotti	11,1%
Subappalto	11,1%
Principi generali (Selezione dei partecipanti)	8,6%
Motivi di esclusione	8,6%
Affidamento sulla capacità di altri soggetti (Avvalimento)	7,4%
Uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione	6,2%
Attività di centralizzazione delle committenze e centrali di committenza	6,2%
Scelta delle procedure	4,9%
Elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazione da parte di organismi di diritto pubblico o privato	4,9%
Principi per l'aggiudicazione degli appalti	4,9%
Operatori economici	3,7%
Procedura ristretta	2,5%
Appalti e concessioni riservati	1,2%
Regole applicabili alle comunicazioni	1,2%
Appalti riservati per determinati servizi	1,2%
Recepimento e disposizioni transitorie	1,2%
Cataloghi elettronici	0,0%
Appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici di Stati membri diversi	0,0%
Raggruppamento degli avvisi relativi agli appalti aggiudicati	0,0%

Tab.28 - Distribuzione dei criteri di delega in base alla rilevanza per i consultati

Sintesi oggetto criterio di delega	% casi in cui è indicato come il più rilevante
Requisiti capacità economico-finanziaria, tecnica, organizzativa e professionale degli operatori economici	11,6%
Revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici (Misure di premialità)	10,5%
Disciplina applicabile ai contratti sotto soglia e disciplina per l'esecuzione di lavori, servizi e forniture in economia	9,5%
Sistema amministrativo e sanzionatorio di premialità e penalità per la denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive e per la violazione di norme del codice	6,3%
Introduzione sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti presso ANAC	6,3%
Misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera	6,3%
Valorizzazione delle esigenze sociali, di sostenibilità ambientali e stabilità occupazionale	6,3%
Dibattito pubblico	6,3%
Pubblicità e trasparenza delle procedure anche per affidamenti in house	5,3%
Disciplina transitoria per concessioni autostradali	5,3%
Revisione del piano generale dei trasporti	4,2%
Riordino e semplificazione disciplina dei contratti relativi ai beni culturali	3,2%
Revisione sistema di validazione progetti	3,2%
Razionalizzazione ed estensione forme di partenariato pubblico privato	3,2%
Revisione e razionalizzazione del rito abbreviato	3,2%
Specifica disciplina dei servizi sostitutivi di mensa	2,1%
Procedure in materia di protezione civile	2,1%
Modalità e individuazione soggetti per la determinazione annuale dei costi standardizzati	2,1%
Metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale (procedure amministrative)	2,1%
Casi in cui l'ANAC può subordinare la partecipazione, l'affidamento di subappalti e la stipulazione dei relativi contratti alla necessità che il curatore o l'impresa in concordato	1,1%
Pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli appalti pubblici e i contratti di concessione sotto la soglia	0,0%
Revisione della disciplina di affidamento degli incarichi di collaudo a dipendenti pubblici	0,0%

I contributi scritti ricevuti al termine della prima consultazione da parte dei soggetti invitati a partecipare sono riportati nell'Allegato 2.

La Tabella 29 riporta un quadro riassuntivo dei criteri di delega ulteriori rispetto a quelli che si riferiscono ad ambiti o materie non disciplinati in modo specifico e puntuale dalle Direttive e che sono stati ritenuti rilevanti dai consultati.

La Tabella 30 fornisce un elenco degli argomenti sui quali i soggetti consultati hanno fornito specifici suggerimenti (riportati nei contributi di cui all'Allegato 2).

Tabella 29 - Criteri di delega e temi che si ritengono di particolare rilevanza per la nuova disciplina, ulteriori rispetto a quelli selezionati

ACCREDIA	AISCAT	All. Coop	ANCE	ANIEM	ABI
<p>- Revisione del vigente sistema di qualificazione Operatori economici</p> <p>- Valutazioni di conformità</p> <p>- Affidamento sulla capacità di altri soggetti (Avvalimento)</p> <p>- Revisione del sistema di validazione dei progetti</p> <p>- Elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazione da parte di organismi di diritto pubblico o privato</p> <p>- Introduzione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti presso ANAC</p>	<ul style="list-style-type: none"> • art. 1, comma 1, 5, 12 lett. d) Criticità impianto normativo generale • art. 1, comma 1, lett. iii) Affidamenti diretti dei soggetti pubblici e privati titolari di lavori o di servizi pubblici • artt. 1, comma 1, lettera hhh) Disciplina organica in materia di concessioni • art. 1, comma 1, lett. ff) Offerta economicamente più vantaggiosa • art. 1, comma 1, lett. uu) Revisione sistema di qualificazione SOA • art. 1, comma 1, lett. q), n.1 e lett. g) Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando • art. 1, comma 1, lett. t) Poteri ANAC • art. 1, comma 1, lett. bb) Sistemi di qualificazione delle Stazioni Appaltanti • art. 1, comma 1, lett. hh) Albo Commissari gare • art. 1, comma 1, lett. qq) Introduzione debatpublique o consultazione pubblica • art. 1, comma 11, 12 lett, f) Abrogazione garanzia globale di esecuzione • art. 1, comma 1, lett. qq) Sistema di garanzia per l'adempimento delle prestazioni dedotte in contratto • art. 1, comma 1, lett. rrr) Subappalto e pagamento diretto ai subappaltatori 	<ul style="list-style-type: none"> - lett. ddd) - lett. fff) - lett. ggg) 	<p>Art. 1, commi 1 e 4: modalità di recepimento</p> <p>Art. 1, comma 1- modalità di recepimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> lett. a) goldplating lett. b) decreto di riordino lett. d) razionalizzazione - semplificazione lett. e) procedure non derogabili lett. g) settori speciali lett. m) contratti segreti lett. n) contratti esclusi lett. q) lotta a corruzione –punti 1, 2, 3, 4, 6 - A lett. s) pubblicità on line lett. t) poteri ANAC lett. z) soccorso istruttorio lett. cc) procedure utilizzabili da CONSIP lett. dd) divisione in lotti e centrali di committenza lett. ff) applicazione OEPV, massimo ribasso e sistemi “antiturbativa” lett. hh) Albo Commissari presso Anac lett. ll) e mm) general contractor – direzione lavori lett. oo) appalto integrato e BIM lett. qq) garanzie lett. tt) partenariato lett. vv) fallimento e concordato lett. zz) avvalimento lett. ccc) suddivisione in lotti e misure per PMI lett. iii) concessionari lett. ppp) lobby lett. rrr) subappalto comma 5) cogenza linee guida ANAC 	<ul style="list-style-type: none"> - Interventi a sostegno del rilancio e della valorizzazione occupazionale nel settore delle costruzioni - Interventi atti a regolamentare l'istituto dell'avvalimento 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 1, comma 1, lettera qq) - Art. 1, comma 1, lettera tt) - Art. 1, comma 1, lettera e)

ANIA	Confindustria	Confartigianato	OICE
<p>Art. 1, comma 1, lett. qq), della legge delega, e cioè la revisione del sistema delle garanzie, tra cui in particolare il superamento delle problematiche connesse al “sistema di garanzia globale di esecuzione”</p>	<p>- Revisione ed efficientamento delle procedure di appalto degli accordi quadro, delle convenzioni e in genere delle procedure utilizzabili da CONSIP (Art. 1, co. 1, lett. cc)</p> <p>- Contenimento dei tempi e piena verificabilità dei flussi finanziari attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle stazioni appaltanti (Art. 1, co. 1, lett. dd)</p> <p>- Utilizzo del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa e modalità di individuazione e valutazione delle offerte anomale (Art. 1, co. 1, lett. ff)</p> <p>- Valorizzazione della fase progettuale negli appalti pubblici e negli appalti di concessione; limitazione del ricorso all’appalto integrato; esclusione dell’affidamento dei lavori sulla base della sola progettazione di livello preliminare (Art. 1, co. 1, lett. oo)</p> <p>- Riassetto, revisione e semplificazione dei sistemi di garanzia per l’aggiudicazione e l’esecuzione degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture (articolo 1, comma 1, lettera qq)</p> <p>- Definire puntualmente, in sede di recepimento, l’ambito della nuova procedura di affidamento (la procedura competitiva con negoziazione) di cui all’art. 29 della direttiva appalti.</p> <p>- Necessità di una puntuale definizione dei poteri dell’ANAC nelle diverse fasi dell’appalto (anche nella fase esecutiva) anche in termini di vincolatività dei relativi atti/pareri e di capacità sanzionatoria.</p> <p>- Urgenza di una riorganizzazione delle banche dati esistenti presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in tempi rapidi in un’ottica di semplificazione e modernizzazione nella verifica delle autocertificazioni rese in corso di gara.</p>	<p>Direttive: Art. 32 par. 1 e Art. 26 par. 6 appalti; Art. 44 par. 5 e art. 50 utilities Art. 71 appalti; Art. 88 utilities; Art. 42 concessioni Art. 63 appalti; Art.79 utilities Art. 90 appalti; Art. 106 par. 2 utilities Art. 46 paragrafi 3 e 4 appalti; Art. 65 par. 3 e 4 utilities Art. 5 appalti</p> <p>Legge Delega Art. 1, comma 1: • Lettera l) • Lettera o) • Lettera q), n.4) • Lettera q), n.5) • Lettera r) • Lettera z) • Lettera cc) • Lettera ff) • Lettera hh) • Lettera mm) • Lettera qq) • Lettera rr) • Lettera uu) • Lettera zz) • Lettera ccc) • Lettera ddd) e ggg) • Lettera fff) • Lettera ggg) • Lettera rrr)</p> <p>Altri riferimenti: • D.L. 210/2016; • D.L. 192/2014; • D.L. 69/2013</p>	<p>- Criterio lettera 00) sulla valorizzazione della fase progettuale - Criterio lettera qq): incentivo del 2% per la progettazione interna - Criterio lettera q), n. 2 e criterio z): unificazione delle banche dati e semplificazione AVCPASS. - Criterio lettera t): bandi-tipo, contratti-tipo e linee guida. - Criterio lettera bb e lettera ll): riorganizzazione delle funzioni delle stazioni appaltanti e ruolo del RUP. -Criterio lettera hh): albo dei commissari di gara. -Criterio zz): partecipazione alle gare di ingegneria e architettura. -Criterio ggg): disciplina degli affidamenti a terzi da parte dei concessionari.</p>

RPT	CNA	UNIONSOA
<p>In ordine di rilevanza:</p> <p>1) Art. 1, co 1, lettoo) – valorizzazione della fase progettuale negli appalti pubblici e nei contratti di concessione di lavori promuovendo la qualità architettonica e tecnico - funzionale</p> <p>2) Art. 1 co 1, lett ccc) – miglioramento delle condizioni di accesso al mercato degli appalti pubblici e dei contratti di concessione per le PMI, per i giovani professionisti anche attraverso il divieto di aggregazione artificiosa degli appalti e l’obbligo di motivazione della mancata suddivisione in lotti</p> <p>3) Art. 1, co 1, lettll) – rafforzamento delle funzioni di organizzazione di gestione e di controllo della stazione appaltante sull’esecuzione delle prestazioni, attraverso verifiche effettive e non meramente documentali, con particolare riguardo ai poteri di verifica e intervento del responsabile del procedimento, del direttore dei lavori e del direttore dell’esecuzione del contratto</p> <p>4) Art. 1, co 1 lett. hh) – creazione presso l’ANAC di un albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici di appalti pubblici e contratti di concessione</p> <p>5) Art. 1, co 1, lett i) - semplificazione, armonizzazione e progressiva digitalizzazione delle procedure in materia di affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione.</p> <p>6) Art. 1, co 1, lett mm) – creazione presso il ministero delle infrastrutture e dei trasporti di un albo nazionale obbligatorio dei soggetti che possono ricoprire rispettivamente i ruoli di responsabile dei lavori, di direttore dei lavori e di collaudatore negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale.</p> <p>7) Art. 1, co 1, lett iii) – obbligo dei concessionari di esternalizzare l’80% dei lavori oggetto di concessione (d’importo superiore ai 150mila euro) attraverso procedure di evidenza pubblica con la possibilità di affidare il residuo 20% a società partecipate anche con i requisiti dell’inhouse.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Divieto di <i>gold plating</i>, art. 1, c. 1, lett. a) - Semplificazione e digitalizzazione procedure di affidamento, art. 1, c. 1, lett. i) - Riduzione degli oneri, art. 1, c. 1, lett. z) e aa) - Revisione e semplificazione sistemi di garanzia, art. 1, c. 1, lett. qq) - Promozione forme aggregate di impresa 	<p>SULLE DIRETTIVE UE:</p> <p>1) Elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazione da parte di organismi di diritto pubblico o privato Art. 64 par. 1 appalti</p> <p>2) Affidamento sulla capacità di altri soggetti (Avvalimento) Art. 63 appalti; Art.79 utilities</p> <p>3) Subappalto Art. 71 appalti; Art. 88 utilities; Art. 42 concessioni</p> <p>SUI CRITERI DI DELEGA:</p> <p>1) Revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici (Misure di premialità) Art. 1, comma 1, lett. uu)</p> <p>1) Requisiti capacità economico-finanziaria, tecnica, organizzativa e professionale degli operatori economici Art.1, comma 1, lett. r)</p> <p>2) Ricognizione e riordino del quadro normativo Art. 1, comma 1, lett. d)</p>

Presidente CN Architetti	CGIL	CISL	UIL
<p>Art. 1, co 1, lettoo) – valorizzazione della fase progettuale Art. 1, co 1 lett. hh) –albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici Art. 1 co 1, lett ccc) – miglioramento delle condizioni di accesso al mercato per le PMI, i giovani professionisti Art. 1, co 1, lettll) – rafforzamento delle funzioni di organizzazione di gestione e di controllo della stazione appaltante sull’ esecuzione delle prestazioni</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Utilizzo DGUE Art 1 lettera aa) riferibile alla qualificazione d'impresa, regolarità, durc, perimetrazione dei contratti · Decreto di riordino del codice Art 1 lettera b) · Precisa definizione dei criteri di esclusione con particolare riferimento al CCNL connesso con l'attività oggetto dell'appalto · Appalti di servizi Art.1 lettera gg); Art 1 lettera fff) · Appalti di servizi e lavori Art1 lettera ggg) · Contratti di concessione Art 1 lettera hhh) ; Art 1 lettera iii) · Rafforzamento delle funzioni di organizzazione, gestione e controllo delle stazioni appaltanti lettera ll) · Partecipazione portatori qualificati di interesse Art 1 lettera ppp) · Subappalto Art 1 lettera rrr) · Atti di indirizzo ANAC, bandi tipo, regolazione flessibile Art 1 lettera t) · Valorizzazione della fase progettuale, limitazione del ricorso all'appalto integrato, esclusione dell'affidamento dei lavori sulla base della sola progettazione preliminare Art 1 lettera oo) · Call center Art.10 · Responsabilità solidale: modifica Art.9 L.76/2013 	<ul style="list-style-type: none"> • Disciplina specifica appalti di servizi (art. 1, lettera fff) • Clausole sociali (art. 1, lettera ggg) • Subappalto (art. 1, lettera rrr) • Contratti di concessione (art.1, lettera iii) 	<p>a) fissare il tetto di spesa esente dalla procedura b) sistema di monitoraggio delle condizioni di lavoro tramite commissione paritetica delle parti sociali c) tempistica di esecuzione dei lavori stabilita a priori con utilizzo DGUE Art 1 lettera aa) riferibile alla qualificazione d'impresa, regolarità, durc, perimetrazione dei contratti</p> <p>IN MERITO AD ULTERIORI ULTERIORI CRITERI DI DELEGA</p> <p>d) aggiudicazione dei contratti Art 1 lettera gg) e) previsione disciplina specifica appalti servizi Art 1 lettera fff) f) previsione disciplinache introduca clausole sociali Art 1 lettera ggg) g) contratti di concessione Art 1 lettera iii) h) subappalto Art 1 lettera rrr)</p> <p>IN MERITO AD ULTERIORI TEMI NON INCLUSI ...</p> <p>i) definire compiutamente i criteri di esclusione dall'appalto, inserire relative sanzioni precisare causali inserendo tra queste anche il preciso riferimento al rispetto del CCNL riferito all'attività oggetto dell'appalto l) inserire all'Art 1 comma 1 lettera b), oltre alle disposizioni già presenti “ in materia di protezione e tutela ambientale e paesaggistica, di valutazione degli impatti ambientali, di tutela e valorizzazione dei beni culturali e di trasparenza e anticorruzione, “ un preciso riferimento al rispetto ed alla tutela del lavoro. Stranamente assente poiché specificatamente richiamata nella direttiva 2014/24/UE in materia appalti ed in modo specifico al – considerando (37) – m) Valorizzazione della fase progettuale, limitazione del ricorso all'appalto integrato, esclusione dell'affidamento dei lavori sulla base della sola progettazione preliminare.</p>

Tabella 30 - Argomenti su cui sono pervenute osservazioni e suggerimenti specifici sui contenuti della nuova disciplina

ACCREDIA	AISCAT	Alleanza Cooperative
<ul style="list-style-type: none"> '- Revisione del vigente sistema di qualificazione Operatori economici. - Valutazioni di conformità. - Affidamento sulla capacità di altri soggetti (Avvalimento) - Revisione del sistema di validazione dei progetti. - Elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazione da parte di organismi di diritto pubblico o privato - Introduzione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti presso ANAC - 	<ul style="list-style-type: none"> '- Criticità su impianto normativo in generale - Affidamenti diretti dei soggetti pubblici e privati titolari di lavori o di servizi pubblici - disciplina organica in materia di concessioni - Offerta economicamente più vantaggiosa - SOA/Revisione del sistema di qualificazione - individuazione delle ipotesi in cui ricorrere alla Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando - Poteri ANAC - sistema di qualificazione delle Stazioni Appaltanti - Albo commissari gare - Introduzione debatpublique o consultazione pubblica - Abrogazione sistema globale di garanzia - sistema di garanzia per l'adempimento delle prestazioni dedotte in contratto - Subappalto - Pagamento diretto dei subappaltatori 	<ul style="list-style-type: none"> '- Operatori economici (ConSORZI e Società di Ingegneria) - Appalti e concessioni riservate - Aggiudicazione degli Appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici - Procedura ristretta - Uso della Procedura negoziata senza previa pubblicazione - Motivi di esclusione - Varianti - Requisiti di Capacità economico finanziaria nel settore dei servizi - Suddivisione in Lotti - Subappalto - Criteri di Aggiudicazione - Razionalizzazione ed estensione PPP - Banche Dati - Modalità e individuazione soggetti per la determinazione annuale dei costi standardizzati - Bandi tipo Contratti tipo e simili - Elenchi ufficiali di Operatori economici riconosciuti e certificazione da parte di organismi di diritto pubblico o privato. Certificazioni SOA. - Tempi di realizzazione delle opere e attivazione dei servizi. - Riordino e semplificazione disciplina dei Contratti relativi ai beni culturali - Avvalimento

ANCE		Presidente CN Architetti
<p>OSSERVAZIONI SU DISPOSIZIONI DIRETTIVE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Operatori economici - Regole applicabili alle comunicazioni - Scelta delle procedure - Procedura ristretta - Uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione - Cataloghi elettronici - Attività di centralizzazione delle committenze e centrali di committenza - Suddivisione degli appalti in lotti - Principi generali (Selezione dei partecipanti) - Motivi di esclusione - Elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazione da parte di organismi di diritto pubblico o privato - Criteri di aggiudicazione dell'appalto - Subappalto - Affidamento sulla capacità di altri soggetti (Avvalimento) <p>OSSERVAZIONI SU CRITERI DI DELEGA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Riscrittura nuovo codice in due fasi temporali ed abrogazione del regolamento generale - Contratti sotto soglia comunitaria: <ul style="list-style-type: none"> a) Offerta economicamente più vantaggiosa basata sul miglior rapporto qualità prezzo b) Disciplina esclusione automatica delle offerte anomale c) Modalità di pubblicazione di bandi, avvisi e informazioni in Gazzetta Ufficiale - Commissione giudicatrice - Raggruppamenti temporanei d'impresе – Responsabilità solidale - Fasi delle procedure di affidamento - Appalto integrato e BIM - Varianti - PMI - Albi speciali delle imprese presso le stazioni appaltanti - Permuta - Centrali di committenza - Pubblicazione on line documenti di gara - Computo metrico estimativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Soccorso istruttorio - Qualificazione per appalti nei settori ordinari - Avvalimento - Costo del personale - Disposizioni in materia di sicurezza - Anticipazione - Caro materiali - Pagamenti in acconto - Trasmissione delle fatture quietanzate in caso di forniture - Definizione delle riserve - Appalti affidati dal concessionario - Deroghe 	<ul style="list-style-type: none"> - Individuazione tra le definizioni generali di lavori in edilizia che ricomprendano anche la riorganizzazione urbanistica - Definizioni e criteri per gli appalti misti - Valore stimato per gli appalti - Programmazione per le stazioni appaltanti - individuazioni tra gli operatori economici di professionisti in forma singola ed associata - criteri qualitativi per la composizione della commissione giudicatrice e con riferimento ai concorsi di progettazione - termini specifici con riferimento ai concorsi di progettazione - Requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi di partecipazione alle gare di servizi di architettura ed ingegneria

ANIEM	ANIA	Confindustria
<ul style="list-style-type: none"> - Commissioni giudicatrici - Qualificazione degli operatori - Strumenti di aggregazione e contratti di rete - Prezzo Più Basso - Subappalto - Varianti in corso di esecuzione - Centrali di committenza - Trasparenza e Pubblicità - Procedure Concorsuali - Prevenzione e risoluzione controversie 	<ul style="list-style-type: none"> - Criteri di aggiudicazione dell'appalto - Motivi di esclusione - Operatori economici - Uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione - Elenchi ufficiali di operatori economici - Principi di aggiudicazione degli appalti - Metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale (procedure amministrative) – Revisione e razionalizzazione del rito abbreviato - Introduzione sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti presso ANAC - Casi in cui l'ANAC può subordinare la partecipazione, l'affidamento di subappalti e la stipulazione dei relativi contratti alla necessità che il curatore o l'impresa in concordato si avvalgano di un altro operatore in possesso dei requisiti richiesti - Riassetto, revisione e semplificazione dei sistemi di garanzia per l'aggiudicazione e l'esecuzione degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture <p>- PROPOSTE PER IL RIASSETTO, LA REVISIONE E LA SEMPLIFICAZIONE DEI SISTEMI DI GARANZIA PER L'AGGIUDICAZIONE E L'ESECUZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI</p>	<p>1. Profili di criticità con riferimento ad alcuni criteri di delega</p> <ul style="list-style-type: none"> - Requisiti di capacità economica e finanziaria: criterio di proporzionalità lett. r) - Armonizzazione delle norme in materia di durata, semplificazione e trasparenza delle procedure di gara lett. q) - Razionalizzazione, qualità, efficienza e professionalizzazione delle stazioni appaltanti lett. hh), ll), pp), uu), ooo) - Accordi quadro lett. cc) - Riduzione del numero delle stazioni appaltanti e centralizzazione degli acquisti lett. dd) - Criterio di aggiudicazione (lett. ff) - Avvalimento lett. uu) - Disciplina del procedimento per la decadenza e la sospensione delle attestazioni SOA (art. 1, comma 1, lett. vv) - Contenzioso (art. 1, co. 1, lett. aaa) - In house lett. eee) - Clausole sociali per la stabilità occupazionale del personale impiegato (lavori e servizi) lett. fff) e clausola sociale di riassorbimento occupazionale e call center (comma 9) - Indicazioni dei nominativi dei subappaltatori in gara (art. 1, comma 1, lett. rrr) - Pagamento diretto ai subappaltatori (art. 1, comma 1, lett. rrr) - Normativa e soft law (art. 1, co. 5) <p>2. Altri profili ritenuti rilevanti per la definizione della nuova disciplina in materia di appalti pubblici e concessioni</p> <ul style="list-style-type: none"> - La disciplina delle società di ingegneria - Disciplina della progettazione nel nuovo Codice ("riformato e snello") - Attestazioni di conformità - Responsabilità a valle nei confronti dei fornitori e dei subappaltatori - Semplificazione e riduzione degli oneri documentali - Procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando - Settori speciali - Rating di legalità - Fidejussioni bancarie ed assicurative - Appalti di servizi - Qualificazione degli operatori - Coordinamento della nuova disciplina appalti con in T.U. sui servizi pubblici locali di interesse economico generale

Confartigianato	CNA	ABI	RPT
<ul style="list-style-type: none"> - Uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione - subappalto - avvalimento - recepimento e disposizioni transitorie - procedure in materia di protezione civile - riordino e semplificazione disciplina dei contratti relativi ai beni culturali - conti dedicati - sistema amministrativo e sanzionatorio di premialità e penalità per la denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive e per la violazione di norme del codice - requisiti capacità economico-finanziaria, tecnica, organizzativa e professionale degli operatori economici - soa - requisiti capacità economico-finanziaria, tecnica, organizzativa e professionale degli operatori economici - soccorso istruttorio - Consip, soggetti aggregatori, gare telematiche - offerta economicamente piu' vantaggiosa - albo commissioni giudicatrici - albo responsabile dei lavori, dl e collaudatore - prestazioni di garanzie - revisione sistema di validazione progetti - revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici (misure di premialità) - motivazione della mancata suddivisione in lotti - calcolo del valore stimato in caso di frazionamento - valorizzazione delle esigenze sociali, di sostenibilità ambientali e stabilità occupazionale - clausole sociali e CCNL - clausole sociali - anticipazioni del prezzo 	<ul style="list-style-type: none"> - Promozione forme aggregate di impresa - Pluralità contratti collettivi 	<ul style="list-style-type: none"> - Riassetto, revisione e semplificazione dei sistemi di garanzia - Riduzione dei tempi procedurali attraverso la predisposizione di studi di fattibilità - Semplificazione del quadro normativo vigente in materia di concessioni 	<p>Si riserva di fornire, all'esito di una valutazione più approfondita, osservazioni e suggerimenti specifici sui contenuti della nuova disciplina.</p>

OICE	UNIONSOA	CGIL	CISL	UIL
<p>a) Disciplina delle società di ingegneria (art. 90 codice dei contratti pubblici e lettera 00 legge delega)</p> <p>b) Metodologia di programmazione, progettazione e gestione</p> <p>c) Livelli di progettazione e drastica limitazione dell'appalto integrato</p> <p>d) Modalità di affidamento della progettazione e attività connesse (lettera 00 legge delega)</p> <p>e) Verifica dei progetti e validazione</p> <p>f) Compensi per la progettazione e fondo incentivante</p> <p>g) Disciplina transitoria concessioni autostradali</p> <p>h) Pubblicità e trasparenza nei "settori speciali"</p>	<p>- Requisiti capacità economico-finanziaria, tecnica, organizzativa e professionale degli operatori economici</p> <p>- Revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici (misure di premialità)</p>	<p>- Subappalto</p> <p>- Responsabilità solidale</p> <p>- Applicazione CCNL</p> <p>- riduzione degli oneri documentali</p> <p>- Concessioni</p> <p>- Dibattito pubblico</p> <p>- Decreti di Recepimento e di Riordino</p> <p>- Determinazione annuale dei costi standardizzati per tipo di lavori, servizio, fornitura</p>	<p>- Subappalto</p> <p>- Responsabilità solidale</p> <p>- Contratti collettivi</p>	<p>1)Riconoscimento "erga omnes" dei contratti collettivi per evitare dumping</p> <p>2)responsabilità solidale dell'impresa appaltante (con modifica dell'art.9 comma 1 della legge 76/2013)</p> <p>3)Creazione sistema d'ispettorato e controllo dell'appalto</p> <p>4) modalità e individuazione soggetti per la determinazione annuale dei costi standardizzati</p> <p>5) aggiudicazione e valutazione offerte anomale</p>

Sono, inoltre, pervenuti contributi da parte dei seguenti soggetti:

- a) Associazione Imprese Fondazioni
- b) Associazione nazionale società emettitrici buoni pasto
- c) Consiglio nazionale dei chimici
- d) FINEAL UIL di Aosta
- e) Fondazione architetti e ingegneri Inarcassa
- f) GeneralSOA
- g) Istituto Biochimico Italiano Lorenzini
- h) ASSILEA (Associazione italiana leasing)
- i) Assinform (Associazione Italiana per l'Information Technology)
- j) ASSISTAL
- k) Confindustria Servizi Innovativi.

Consultazione n. 2

Successivamente all'esame dei contributi pervenuti all'esito della prima consultazione, è stato organizzato un incontro, tenutosi il 17 febbraio 2016e presieduto dal Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, con le principali categoriedi soggetti privati destinatari della riforma.

Gli obiettivi di questa seconda consultazione sono stati i seguenti:

- ✓ approfondire i suggerimenti pervenuti attraverso i contributi scritti inviati durante la prima consultazione;
- ✓ fornire ai soggetti consultati l'opportunità di ottenere chiarimenti sui principali aspetti della riforma in esame e formulare ulteriori osservazioni e proposte sui possibili contenuti del nuovo codice.

L'incontro è stato, quindi, un'occasione di dialogotra le amministrazioni presenti (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Presidenza del Consiglio dei Ministri) e tutti i partecipanti, nonché un momento di confronto tra i vari *stakeholders* sui contenuti del decreto in via di elaborazione, facendo emergere i diversi punti di vista e le proposte specifiche relative a tutti i principali temi oggetto dell'intervento normativo.

Più specificamente, i principali temi affrontati nel corso dell'incontro sono schematizzati nella tabella che segue:

Tabella 31– **Elenco dei principali argomenti discussi nella seconda consultazione**

Accesso alle micro, piccole e medie imprese
Appalto integrato
Appalti riservati, laboratori protetti, soggetti svantaggiati
Avvalimento
BIM
CCNL e clausole sociali
Conto dedicato
Criteri di aggiudicazione, offerta più vantaggiosa, offerta anormalmente bassa
Disciplina dei consorzi cooperativi e artigiani
Disciplina dei servizi di ingegneria e architettura
Disciplina del contenzioso
Disciplina del sotto-soglia
Disciplina <i>in-house</i>
Importo a base di gara
Imprese specialistiche
Innovazione progettuale, validazione dei progetti
Opere di urbanizzazione a scomparto
PPP, finanziamento sulle infrastrutture, finanza di progetto
Prove e taratura
Procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando
Pubblicità e trasparenza
Regime transitorio
Requisiti degli operatori economici
Semplificazione degli adempimenti e del linguaggio
Separazione progetto/esecuzione
Sistema delle garanzie
Sistema di qualificazione e SOA
Suddivisione in lotti, requisiti di solidità
Superamento Legge obiettivo
Subappalto
Verde urbano

Anche a seguito dell'incontro del 17 febbraio 2016, è stato consentito a tutti i consultati di inviare ulteriori contributi scritti. Sono pervenuti contributi da parte dei seguenti soggetti:

- l) ACCREDIA
- m) AISCAT
- n) Alleanza Cooperative, CNA e CN Archeologi
- o) ANAS
- p) ANCE

- q) ANIE
- r) ANIEM
- s) ASCOMAC
- t) CGIL, CISL e UIL
- u) CN Chimici
- v) CNA
- w) Confartigianato
- x) FINCO
- y) Fondazione Architetti e Ingegneri Inarcassa
- z) OICE
- aa) RPT
- bb) UNIONSOA e GeneralSOA

I contributi pervenuti nel corso delle consultazioni e giunti entro i termini stabiliti sono stati esaminati ai fini dell'elaborazione del nuovo codice.

SEZIONE 3 - Valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero)

Preliminarmente, va rilevato che l'opzione zero non consentirebbe di rispettare l'obbligo di recepimento delle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, con le conseguenze che da ciò deriverebbero (anche in termini di procedura di infrazione), per cui essa è inattuabile. Peraltro, il mantenimento della disciplina attuale sarebbe incompatibile con l'esercizio delle deleghe di cui alla Legge 28 gennaio 2016, n. 11.

Al di là di questi evidenti motivi di carattere giuridico, l'opzione zero è, comunque, un'alternativa chiaramente inefficace e inattuabile anche per le seguenti ragioni:

- a) innanzi tutto, essa non risolve i problemi descritti nella Sezione 1 e, quindi, non consente di raggiungere gli obiettivi dell'intervento;
- b) l'assenza di una profonda revisione della disciplina in materia di appalti e concessioni (ulteriore rispetto al mero recepimento delle Direttive europee) sarebbe incoerente con gli impegni assunti dall'Italia per il soddisfacimento delle condizionalità ex ante di cui all'“Accordo di partenariato 2014-2020 per l'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei”, adottato il 29 ottobre 2014 dalla Commissione europea.

SEZIONE 4 - Opzioni alternative all'intervento regolatorio

Considerata la complessità e ampiezza dell'intervento normativo in esame, sarebbe poco ragionevole (e sostenibile) elaborare e comparare opzioni completamente alternative tra loro, cioè diverse ipotesi di "nuovo codice degli appalti e delle concessioni" che si escludono vicendevolmente. Per tale motivo, nel corso dell'iter di elaborazione dell'intervento regolatorio sono state considerate sotto-opzioni relative ai diversi temi oggetto dell'intervento e relative:

- a) alle disposizioni a recepimento facoltativo delle Direttive (elencate nella Tabella 27);
- b) alle disposizioni di attuazione dei criteri di delega ulteriori rispetto al mero recepimento delle Direttive UE.

In concreto, le sotto-opzioni considerate sono tutte quelle emerse in sede di consultazione, così come emergono dalla ricostruzione fornita nella Sezione 2 e dagli Allegati alla presente Relazione (a cui si rinvia): dai contributi degli *stakeholders*, infatti, emergono gli aspetti più rilevanti e sensibili oggetto della riforma, che coincidono, appunto, con le alternative prese in esame.

In particolare, in riferimento ai temi di maggiore rilevanza e rispetto ai quali sono emerse più alternative, si descrivono di seguito le opzioni considerate.

A) Sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti

Sono state esaminate le seguenti alternative:

- 1) Un sistema unico di qualificazione, indipendentemente dalla tipologia di gara e dall'importo della stessa
- 2) Un sistema di qualificazione differenziato per tipologia di gara e per importo

È stata scelta la seconda opzione per facilitare l'attuazione di meccanismi premiali a beneficio delle stazioni appaltanti più virtuose. Nell'ambito di tale scelta, sono state poi esaminate e comparate tre diverse soluzioni tecniche:

- a) prevedere la mera introduzione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, rinviandone integralmente la disciplina di dettaglio alle linee guida ANAC;
- b) prevedere l'introduzione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, limitandosi alla individuazione dei requisiti di qualificazione e rinviando alle linee guida ANAC la definizione puntuale dei relativi parametri;
- c) prevedere già nel decreto i parametri relativi sia ai requisiti di base che a quelli premianti.

È stata scelta la terza opzione per assicurare sin dall'entrata in vigore del nuovo codice la massima trasparenza e certezza per le stazioni appaltanti e per gli operatori economici.

B) Subappalto

Le opzioni esaminate sono state le seguenti:

- 1) Conferma della disciplina previgente, prevedendo la possibilità di subappalto limitatamente ad una percentuale del totale dell'affidamento;

2) Prevedere la possibilità di subappalto senza limitazioni

È stata scelta la prima ipotesi al fine di non indebolire gli attuali meccanismi di contrasto ai fenomeni di infiltrazioni negli appalti da parte della criminalità organizzata e di evitare l'eccessiva frammentazione dell'esecuzione, accrescendo così il controllo sull'esecuzione stessa.

In relazione, poi, al tema del pagamento diretto ai subappaltatori, le opzioni considerate sono state le seguenti:

- 1) lasciare alla stazione appaltante la facoltà di decidere in quali casi (oltre al caso di inadempimento previsto dalla Legge delega) procedere al pagamento diretto dei subappaltatori;
- 2) disciplinare i casi in cui la stazione appaltante procede al pagamento diretto. In tal caso, stabilire se prevedere sempre la necessità di una richiesta di pagamento da parte del subappaltatore.

In considerazione delle previsioni della Legge delega volte a favorire l'accesso delle micro e piccole imprese al settore degli appalti, si è scelto di prevedere sempre l'obbligo di pagamento diretto nel caso in cui il subappaltatore sia una micro o piccola impresa e, per gli altri casi, qualora si verifichi inadempimento da parte dell'appaltatore o su richiesta del subappaltatore e se la natura del contratto lo consente. In tal modo, si è inteso fornire uno strumento di tutela delle imprese di minori dimensioni e dei relativi lavoratori.

C) Contratti sotto-soglia

Le ipotesi oggetto di valutazione sono state le seguenti:

- 1) mantenere la disciplina attuale del sotto-soglia, con la specifica delle procedure in economia;
- 2) eliminare le spese in economia e prevedere un'unica disciplina del sotto-soglia.

Si è scelta la seconda opzione ai fini della semplificazione del sistema vigente, prevedendo una disciplina che unifica le previgenti, diverse, discipline dei contratti sotto-soglia e dei contratti in economia.

In riferimento alle sub-soglie, le alternative esaminate sono state le seguenti:

- a) Confermare il sistema attuale;
- b) Modificare le sub-soglie in ragione di criteri di semplificazione

È stata scelta la seconda opzione, introducendo un sistema di graduale rafforzamento della tutela della concorrenza, in rapporto al valore crescente dell'appalto:

1. è stata individuata una soglia minima (pari a € 40.000), già prevista dalle disposizioni vigenti, che garantisce procedure di massimo snellimento per importi di modesto ammontare;
2. per i lavori è stata introdotta una soglia intermedia (€ 150.000) tenendo conto della frequenza degli appalti al di sotto di tale importo e della conseguente necessità di semplificare le procedure, coerentemente con il limite, di pari importo, previsto per

- l'obbligatorietà della qualificazione SOA. In tal caso, è prevista la consultazione di almeno 5 operatori economici;
3. sempre nell'ottica della semplificazione, per i lavori è stata introdotta una ulteriore soglia (fino a 1 milione di euro) di maggior garanzia concorrenziale, prevedendo la consultazione di almeno 10 operatori.

4. Responsabili Unico del Procedimento (RUP)

In riferimento a tale aspetto, le alternative esaminate sono state le seguenti:

- 1) potenziare il ruolo del RUP, individuandone i compiti essenziali ed imprescindibili e lasciando la definizione degli ulteriori compiti all'autonomia delle stazioni appaltanti o alle linee guida ANAC;
- 2) effettuare una ricognizione di tutte le funzioni svolte dal RUP, riportandole nel nuovo codice e integrandole con i nuovi compiti previsti dalla Legge delega.

Si è scelta la prima opzione in quanto le norme precedenti relative al RUP erano caratterizzate da un eccessivo livello di dettaglio. In particolare, la definizione degli ulteriori compiti del RUP è stata affidata alle linee guida ANAC al fine di assicurarne la necessaria omogeneità sul territorio; inoltre, allo scopo di migliorare la qualità della progettazione e della programmazione dei contratti, è stata introdotta la possibilità che la stazione appaltante istituisca una "struttura stabile" a supporto del RUP.

5. Criteri di aggiudicazione

Le alternative analizzate in merito ai criteri di aggiudicazione sono state le seguenti:

- 1) Vietare in ogni caso l'aggiudicazione al prezzo più basso;
- 2) Limitare l'aggiudicazione al prezzo più basso ai soli acquisti tramite MEPA, in quanto a tale sistema è connaturato il ricorso a tale criterio;
- 3) Prevedere sempre l'aggiudicazione al prezzo più basso per i contratti sotto-soglia;
- 4) Prevedere delle sub-soglie per le quali si applica il criterio del prezzo più basso.

È stata scelta l'ultima opzione tenuto conto dell'obiettivo di generale responsabilizzazione delle stazioni appaltanti, in particolar modo nell'ambito dei contratti sotto-soglia. Inoltre, coerentemente con la disciplina introdotta per tali contratti, è stata prevista l'applicazione del criterio del prezzo più basso al di sotto della soglia di 1 milione di euro, coerente con l'analoga soglia prevista per la procedura negoziata, nonché per i prodotti standardizzati, servizi e forniture sotto soglia o caratterizzati da elevata ripetitività, in quanto per tali ultimi casi il prezzo è un indicatore efficiente per procedere all'acquisto.

6. Valorizzazione della fase di progettazione iniziale

Le due opzioni esaminate sono state le seguenti:

- a) Prevedere una disciplina specifica esclusivamente per il primo livello progettuale (ridenominato "progetto di fattibilità"), connotata, in particolare, da aspetti di analisi economica e tecnica di confronto tra diverse possibili opzioni (costi-benefici);
- b) Modificare i contenuti di tutti i livelli di progettazione.

La scelta della prima opzione deriva dalla considerazione del *trade-off* tra spesa iniziale più elevata, associata ad un maggior livello qualitativo di progettazione, e minore numero di possibili varianti associate ad una progettazione iniziale più strutturata e che, come tale, riduce il rischio di variazioni nel corso dei successivi livelli di progettazione e di esecuzione dell'opera. Tale soluzione rende, tra l'altro, superfluo intervenire sui livelli successivi di progettazione in quanto la qualità iniziale del progetto riduce la necessità di modifiche e integrazioni successive.

In generale, la scelta tra le opzioni emerse è stata effettuata sulla base della loro potenziale efficacia (e, dunque, della presumibile capacità di superare le criticità generate dall'attuale disciplina o, comunque, riscontrate nella situazione vigente), tenendo conto degli inevitabili *trade-off* associati ad ognuna di esse e derivanti dai diversi e spesso contrastanti interessi in gioco; le consultazioni effettuate sono state, anche sotto tale profilo, un ausilio fondamentale.

Infine, si sottolinea che la scelta di esercitare la facoltà di adottare entro il 18 aprile 2016 un unico decreto legislativo (e non due decreti, di cui il primo rivolto al mero recepimento delle Direttive ed il secondo, da adottarsi entro il 31 luglio 2016, per il riordino complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) è motivata dalla volontà di assicurare, oltre al recepimento tempestivo delle Direttive europee, un quadro giuridico coerente, semplificato e più trasparente, eliminando il rischio di generare incertezza e confusione negli operatori pubblici e privati. L'opzione alternativa avrebbe, al contrario, creato, quantomeno nel periodo intercorrente tra l'adozione dei due decreti legislativi, problemi interpretativi e operativi derivanti dalla coesistenza di disposizioni difficilmente conciliabili.

A conclusione dell'esame delle alternative si è giunti a definire come segue **l'alternativa preferita**.

La legge 28 gennaio 2016, n. 11, approvata in via definitiva dalle Camere il 14 gennaio 2016 (legge delega), ha delegato il Governo a recepire le direttive appalti pubblici e concessioni nonché a riordinare, in un unico testo denominato «codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione», la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, integrandola con le disposizioni relative alla concessioni.

La delega è ispirata a principi di semplificazione, snellimento, drastica riduzione e razionalizzazione delle norme attualmente vigenti in materia, legislative, regolamentari e amministrative allo scopo di conseguire:

- a) una significativa riduzione e razionalizzazione del complesso delle disposizioni legislative, amministrative e regolamentari vigenti con un maggiore livello di certezza del diritto;
- b) una semplificazione dei procedimenti;
- c) il divieto di introduzione o mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalla nuove direttive appalti e concessioni. Si tratta del cosiddetto divieto di *goldplating*;
- d) l'implementazione delle garanzie partecipative;
- e) una maggiore integrazione, nelle procedure, dei criteri in materia ambientale, sociale e di lavoro;
- f) la riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara e alla realizzazione delle opere pubbliche senza ricorrere a procedure derogatorie ad eccezione di fattispecie connesse a particolari esigenze collegate alle situazioni emergenziali;

- g) l'implementazione della trasparenza e rafforzamento delle misure anticorruzione nonché l'implementazione delle misure di informatizzazione e digitalizzazione delle procedure;
- h) la deflazione del contenzioso.

In ossequio ai suddetti principi e in attuazione delle direttive comunitarie, **la proposta normativa di un nuovo codice – che è il risultato delle analisi effettuate - interviene in maniera particolarmente incisiva e innovativa prevedendo, in particolare, nell'ambito delle misure di**

- a) **snellimento, drastica riduzione e razionalizzazione delle norme:** la elaborazione di linee guida di carattere generale, da approvarsi con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta dell'ANAC, in luogo di un regolamento di esecuzione e di attuazione, come in passato. Ciò nell'ottica di assicurare una migliore fruibilità del “nuovo codice” da parte degli operatori del settore. Le linee guida avranno valore di atto di indirizzo generale, in modo da offrire, consentendo aggiornamenti costanti e celeri, una costante aderenza all'evoluzione attuativa;
- b) **semplificazione:** la riduzione del numero delle stazioni appaltanti, il graduale passaggio a procedure interamente gestite in maniera digitale, la riduzione degli oneri amministrativi mediante la dematerializzazione degli atti e mediante l'introduzione del certificato di gara unico; la definizione di modalità finalizzate al riassetto, revisione e semplificazione dei sistemi di garanzia per l'aggiudicazione e l'esecuzione degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture; la modifica della disciplina dei contratti sotto la soglia di rilevanza comunitaria, allo scopo di assicurare la massima semplificazione e rapidità dei relativi procedimenti; una maggiore flessibilità di utilizzo delle procedure e degli strumenti a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici, a cui è attribuita maggiore discrezionalità nella scelta delle soluzioni più adeguate secondo il principio della libertà di amministrazione; l'introduzione di specifiche tecniche nei criteri di aggiudicazione di un appalto, nelle condizioni di esecuzione del medesimo nonché nei criteri per la scelta delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, tali da assicurare l'accessibilità delle persone con disabilità, conformemente agli standard europei.
- c) **trasparenza:** il ricorso generalizzato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC); la pubblicità di tutte le fasi prodromiche e successive della gara, che si affianca alla pubblicità degli avvisi e dei bandi di gara; la razionalizzazione delle banche dati, ridotte a due, quella presso l'ANAC per l'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo e quella presso il MIT sui requisiti generali di qualificazione degli operatori economici; l'introduzione dell'istituto del dibattito pubblico, con pubblicazione degli esiti e dei contributi dei portatori di interesse;
- d) **garanzia per la realizzazione, il completamento e la corretta esecuzione degli appalti:** il miglioramento della qualità delle progettazioni, riorganizzandone le fasi, i controlli e le garanzie; il miglioramento della qualità delle aggiudicazioni, rendendo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il criterio di aggiudicazione preferenziale nonché obbligatorio per servizi sociali; la limitazione del ricorso alle varianti, limitandole alle sole condizioni impreviste e imprevedibili e distinguendo tra variazioni sostanziali e non sostanziali; maggiori verifiche sulla corretta esecuzione dell'opera e sul rispetto del cronoprogramma, mediante ispezioni in loco, anche a sorpresa, da parte del responsabile unico del procedimento; introduzione di una nuova garanzia (denominata garanzia per la risoluzione), in luogo della garanzia globale di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, tesa alla copertura degli eventuali maggiori costi che si dovessero verificare per il completamento dell'opera mediante affidamento ad un contraente subentrante; la previsione di norme di coordinamento e transitorie per gli

interventi per i quali siano già state assunte obbligazioni giuridiche vincolanti; in tale contesto, rivestono particolare importanza le fasi del “*project optimization*” e “*project assessment*”, con il precipuo scopo di evitare le opere incompiute, posto che rimane fermo il potere di verifica dei costi dell’opera ai fini della loro ottimizzazione e la possibilità della rivalutazione dell’opportunità in termini di persistenza dell’interesse pubblico che aveva originato la scelta degli interventi;

- e) **rafforzamento della legalità:** rafforzamento del ruolo dell’ANAC , nel quadro delle sue funzioni di vigilanza, di promozione e sostegno delle migliori pratiche e di facilitazione allo scambio di informazioni tra stazioni appaltanti. In tale contesto l’ANAC è chiamata ad adottare atti di indirizzo quali linee guida, bandi-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile, così fornendo agli operatori costante supporto nell’interpretazione e nell’applicazione del quadro normativo; indipendenza delle commissioni giudicatrici, mediante la scelta dei componenti presso un albo detenuto dall’ANAC; una specifica disciplina per i contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza, per i quali viene potenziata l’attività di controllo da parte della Corte dei conti; nell’appalto con contraente generale, nomina del direttore dei lavori e del collaudatore mediante estrazione da apposito albo presso il MIT;
- f) **limitazione del contenzioso e riduzione delle sue conseguenze:** in ossequio all’esigenza di garantire l’efficacia e la speditezza delle procedure di aggiudicazione ed esecuzione dei contratti relativi ad appalti pubblici di assoluto rilievo, previsione di una maggiore considerazione dell’impatto della decisione sull’interesse generale connesso alla realizzazione dell’appalto e di nuove disposizioni concernenti:
1. la revisione e razionalizzazione del rito abbreviato per i giudizi concernenti le procedure di affidamento, anche mediante l’introduzione di un rito speciale in camera di consiglio che consente l’immediata risoluzione del contenzioso relativo all’impugnazione dei provvedimenti di esclusione dalla gara o di ammissione alla gara per carenza dei requisiti di partecipazione;
 2. la previsione della preclusione della contestazione di vizi attinenti alla fase di esclusione dalla gara o ammissione alla gara, nel successivo svolgimento della procedura di gara e in sede di impugnazione dei successivi provvedimenti di valutazione delle offerte e di aggiudicazione, provvisoria e definitiva.

La proposta normativa di un nuovo codice prevede inoltre:

- g) **una nuova disciplina delle concessioni** - Il provvedimento innova la disciplina sulle concessioni, recependo la direttiva 2014/23/UE che reca, per la prima volta, una disciplina unitaria in materia, unificando le concessioni di lavori, servizi e forniture e chiarendo, altresì, che si tratta di contratti di durata, caratterizzati dal rischio operativo in capo al soggetto privato, il che implica che non è garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione.
- h) **una nuova disciplina dei settori speciali** - La quarta riscrittura della normativa europea nel settore degli appalti è caratterizzata da un avvicinamento della disciplina dei settori “speciali” a quella dei settori ordinari. Ciononostante, le norme per i cosiddetti settori “speciali”, in cui sono compresi acqua, energia, trasporti e servizi postali, continuano a essere contenute in una direttiva ad hoc (direttiva 2014/25/UE). Gran parte delle novità previste per i settori ordinari è riprodotta nella disciplina applicabile ai settori speciali: ciò vale, a titolo esemplificativo, per le nuove procedure riguardanti i partenariati per l’innovazione, i criteri ambientali e sociali attraverso il rispetto degli obblighi in tale ambito, i criteri di aggiudicazione dell’appalto, i costi

del ciclo di vita, la fase di esecuzione dei contratti. Intervengono, infine, modifiche volte a chiarire l'ambito di applicazione della nuova disciplina.

- i) **una disciplina organica del “partenariato pubblico privato”**- In coerenza con le nuove indicazioni comunitarie e con quanto previsto dal libro verde della Commissione europea, sulla scorta di quanto avviene in altri importanti Paesi europei, come Francia e Spagna, viene disciplinato in modo organico l'istituto del c.d. “partenariato pubblico privato”, quale forma di sinergia tra poteri pubblici e privati con il precipuo scopo di finanziare, costruire o gestire infrastrutture o fornire servizi pubblici. Ciò risulta inoltre particolarmente vantaggioso ai fini della realizzazione di progetti particolarmente complessi ed innovativi, in quanto la cooperazione con i privati fa sì che l'amministrazione possa vedere aumentate le risorse a disposizione e acquisire soluzioni innovative;
- l) **la costituzione di una cabina di regia per il coordinamento e la verifica dell'attuazione**- Viene individuato un organo di coordinamento tra i diversi attori coinvolti, a livello centrale, regionale e settoriale, incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con il compito di promuovere e coordinare la coerente attuazione del provvedimento ai vari livelli istituzionali e settoriali; monitorare e verificare le condizioni di attuazione, anche tenuto conto che il provvedimento sarà accompagnato da atti successivi; proporre eventuali modifiche; promuovere il processo di informatizzazione.

SEZIONE 5 - Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI

A) Gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione

L'intervento normativo di modifica del sistema vigente comporta rilevanti vantaggi diretti e indiretti per la collettività, con particolare riferimento alle imprese (quali "destinatari diretti", si veda la sezione 1.d). Rispetto allo status quo, le modifiche più rilevanti in linea con i problemi evidenziati alla sezione 1, sono connesse alla semplificazione, riduzione e razionalizzazione del complesso delle disposizioni regolatorie vigenti (aumento della certezza applicativa), alla riduzione dei tempi relativi alle procedure di gara, alla maggiore certezza di tempi e costi nella realizzazione degli appalti pubblici, con deflazione del contenzioso e maggiore apertura del mercato. Il tutto in un quadro d'implementazione di i) misure di informatizzazione e digitalizzazione delle procedure, ii) della trasparenza (con rafforzamento delle misure anticorruzione), iii) criteri in materia ambientale, sociale e di lavoro.

I principali vantaggi dell'intervento collegati al conseguimento degli obiettivi di cui alla Sez.1, possono essere ripartiti su quattromacro-aree di riforma della normativa esistente:

1. Razionalizzazione e semplificazione delle norme

- Riduzione del numero delle stazioni appaltanti;
- (Graduale) passaggio a procedure interamente gestite in maniera digitale;
- Riduzione degli oneri amministrativi, mediante la dematerializzazione degli atti e mediante l'introduzione del certificato di gara unico;
- Riduzione e contenimento degli effetti del contenzioso in materia di appalti e concessioni pubbliche;
- Definizione di modalità finalizzate al riassetto, revisione e semplificazione dei sistemi di garanzia per l'aggiudicazione e l'esecuzione degli appalti;
- Semplificazione dei procedimenti relativi anche ai contratti sotto la soglia di rilevanza comunitaria;
- Razionalizzazione delle banche dati, ridotte a due, quella presso l'ANAC per l'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo e quella presso il MIT sui requisiti generali di qualificazione degli operatori economici (impatto anche sulla trasparenza);
- Aumento della flessibilità di utilizzo delle procedure e degli strumenti a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici, cui è attribuita maggiore discrezionalità nella scelta delle soluzioni più adeguate; l'introduzione di specifiche tecniche nei criteri di aggiudicazione di un appalto, nelle condizioni di esecuzione del medesimo e nei criteri per la scelta delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- Produzione di Linee guida di carattere generale (DM MIT su proposta dell'ANAC). Avranno valore di atto d'indirizzo generale in modo da consentire l'aggiornamento costante e, soprattutto, coerente con le innovazioni del mercato;
- Introduzione di discipline organiche generali per le concessioni, per i settori speciali e per il partenariato pubblico-privato.

2. Realizzazione e completamento delle opere e corretta esecuzione delle prestazioni

- Miglioramento della qualità delle progettazioni e riduzione del ricorso alle varianti, limitandole alle sole condizioni impreviste e imprevedibili e distinguendo tra variazioni sostanziali e non sostanziali;
- Verifiche effettive, non solo formali, sulla corretta esecuzione dell'opera e sul rispetto del cronoprogramma, mediante ispezioni in loco, anche a sorpresa, da parte del responsabile unico del procedimento;
- Introduzione di una nuova garanzia, tesa alla copertura degli extra costi che si dovessero verificare per il completamento dell'opera mediante affidamento a un contraente subentrante;
- Superamento del procedimento della “Legge Obiettivo”, prevedendo nel contempo norme di coordinamento e transitorie per gli interventi per i quali siano già state assunte obbligazioni giuridiche vincolanti; in tale contesto, rivestono particolare importanza le fasi del “*project optimization*” e “*project assessment*”, con il precipuo scopo di evitare le opere incompiute e con la possibilità della rivalutazione dell'opportunità in termini di persistenza dell'interesse pubblico che aveva originato la scelta degli interventi.

3. Trasparenza e Rafforzamento della legalità

- Ricorso generalizzato ai mezzi elettronici di comunicazione e informazione da parte delle stazioni appaltanti, in tutte le fasi della procedura (legato alla riduzione degli obblighi informativi);
- Pubblicità di tutte le fasi prodromiche e successive della gara, che si affianca alla pubblicità degli avvisi e dei bandi di gara;
- Introduzione dell'istituto del dibattito pubblico con la pubblicazione degli esiti e dei contributi dei portatori di interesse;
- Rafforzamento del ruolo dell'ANAC, nel quadro delle sue funzioni di vigilanza, di promozione e sostegno delle migliori pratiche e di facilitazione allo scambio di informazioni tra stazioni appaltanti. In tale contesto l'ANAC è chiamata ad adottare atti di indirizzo quali linee guida, bandi-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile, così fornendo agli operatori costante supporto nell'interpretazione e nell'applicazione del quadro normativo; indipendenza delle commissioni giudicatrici, mediante la scelta dei componenti presso un albo detenuto dall'ANAC;
- Specifica disciplina per i contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza, per i quali viene potenziata l'attività di controllo da parte della Corte dei conti;
- Modifica della figura del contraente generale mediante il divieto di cumulo dell'incarico di responsabile e direttore dei lavori e mediante l'istituzione di un apposito albo per il direttore dei lavori e il collaudatore del contraente generale presso il MIT.

4. Coordinamento e verifica dell'attuazione

- Previsione di un organo di coordinamento tra i diversi attori coinvolti, a livello centrale, regionale e settoriale, incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con compiti di coordinamento di una coerente attuazione del provvedimento ai vari livelli istituzionali e settoriali, verifica delle condizioni di attuazione, anche tenuto conto che il provvedimento sarà accompagnato da atti successivi, proposta di eventuali modifiche, promozione dell'informatizzazione delle procedure.

B) L'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese

L'AIR del provvedimento ha contribuito a plasmare l'intervento normativo (in ragione degli esiti della consultazione di cui alla Sezione 2), in armonia con le previsioni di cui all'Articolo 6 dello Statuto delle imprese attraverso "misure di mitigazione" degli oneri e degli adempimenti per le PMI nonché interventi volti a facilitare la partecipazione di tali categorie al mercato degli appalti pubblici.

- In generale, nella Parte II si attivano strumenti mirati a facilitare in particolare la partecipazione delle micro, piccole e medie imprese agli appalti relativi a lavori, servizi e forniture, con una nuova e diversa disciplina del "sotto-soglia". In particolare, c'è una disposizione che prevede il rispetto del principio di rotazione e in modo da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese (in armonia con le previsioni Statuto).
- Ci sono regole per quanto attiene la semplificazione delle procedure di gara svolte da centrali di committenza (art. 39). In base a ciò, tali i soggetti, devono procedere alla revisione degli accordi quadro, delle convenzioni e delle procedure di appalto, promuovendo anche un sistema di reti di committenza, finalizzato a incrementare il ricorso sempre alle gare di tipo telematico (meno oneroso per i partecipanti) e favorire la partecipazione delle micro piccole e medie imprese.
- Ci sono regole per quanto attiene la suddivisioni in lotti funzionali al fine di favorire la partecipazione alle PMI. In particolare, il relativo valore deve essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle PMI ed è fatto divieto alle stazioni appaltanti di aggiudicare tramite l'aggregazione artificiosa degli appalti.
- Ci sono regole applicabili alle comunicazioni con l'obbligo, nei settori ordinari e speciali, di eseguire tutte le comunicazioni e gli scambi di informazioni utilizzando mezzi di comunicazione elettronici che devono avere carattere non discriminatorio, devono essere comunemente disponibili e non devono limitare l'accesso agli operatori economici alla procedura di aggiudicazione.
- Ci sono regole relative ai criteri di selezione e del soccorso istruttorio mirate ad aumentare la partecipazione alle procedure delle PMI.
- Nei documenti di gara, le amministrazioni aggiudicatrici indicano i criteri premiali che intendono applicare alla valutazione dell'offerta in relazione al maggior rating di legalità dell'offerente, nonché in relazione a beni, lavori, servizi che presentano un minore impatto sulla sicurezza e salute dei lavoratori e sull'ambiente e per agevolare la partecipazione alle procedure di affidamento per le microimprese, piccole e medie imprese, per i giovani professionisti e per le imprese di nuova costituzione. Per quanto concerne i criteri di aggiudicazione, nei casi di adozione del miglior rapporto qualità prezzo, le amministrazioni aggiudicatrici possono autorizzare o esigere la presentazione di varianti da parte degli offerenti.
- In merito alla disciplina dei subappalti si prevede, tra l'altro, il pagamento diretto dei subappaltatori da parte della stazione appaltante, qualora la natura del contratto lo consenta, distinguendo due diverse ipotesi. La prima stabilisce l'obbligo per la stazione appaltante di procedere al pagamento diretto dei sub appaltatori, nell'ipotesi si tratti di micro imprese e piccole imprese; la seconda, prevede il ricorso a tale strumento, invece, per le altre imprese, in caso inadempimento da parte dell'appaltatore o in caso di richiesta del sub-appaltatore. Si precisa che il pagamento diretto è comunque subordinato alla verifica della regolarità

contributiva e retributiva dei dipendenti del subappaltatore. In caso di pagamento diretto, il concessionario è liberato dall'obbligazione solidale.

- Ci sono regole per quanto attiene il reporting sull'applicazione delle regole. La Cabina di regia dovrà segnalare, inoltre, eventuali specifiche violazioni o problemi sistemici all'ANAC per gli interventi di competenza. La norma stabilisce che la Cabina di regia sia l'organo nazionale di riferimento per la cooperazione con la Commissione europea per quanto riguarda l'applicazione della normativa in materia di appalti pubblici e di concessioni, e per l'adempimento degli obblighi di assistenza e cooperazione reciproca tra gli Stati membri per assicurare lo scambio di informazioni sull'applicazione delle norme contenute nel codice e sulla gestione delle relative procedure. Anche a tal fine, si prevede che, entro il 18 aprile 2017 e successivamente ogni tre anni, la Cabina di regia, anche avvalendosi di ANAC, debba presentare alla Commissione una relazione di controllo nella quale evidenziare: informazioni sulle cause più frequenti di non corretta applicazione o di incertezza giuridica, sul livello di partecipazione delle microimprese e delle PMI agli appalti pubblici e sulla prevenzione, l'accertamento e l'adeguata segnalazione di casi di frode, corruzione, conflitto di interessi e altre irregolarità gravi in materia di appalti e di concessioni.

C) Oneri informativi

L'individuazione e la stima degli oneri informativi potranno essere effettuate successivamente alla definizione delle Linee guida (vedi sezione 5.A1) di carattere generale (DM MIT su proposta dell'ANAC).

D) Le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione (misure di politica economica ed aspetti economici e finanziari suscettibili di incidere in modo significativo sull'attuazione dell'opzione regolatoria prescelta; disponibilità di adeguate risorse amministrative e gestionali; tecnologie utilizzabili, situazioni ambientali e aspetti socio-culturali da considerare per quanto concerne l'attuazione della norma prescelta, ecc.)

I fattori che possono incidere sull'attuazione efficace e tempestiva dell'intervento possono essere individuati come segue:

- Definizione, coerenza e aggiornamento delle linee Guida;
- Insufficienti competenze nelle stazioni appaltanti per: i) gestire in un ruolo guida la progettazione degli interventi e ii) per implementare un sistema effettivo di verifiche non solo formali, sulla corretta esecuzione dell'opera e sul rispetto del cronoprogramma,;
- Adeguatezza degli strumenti di controllo e verifica delle centrali di acquisto;
- Collegamento della riduzione del contenzioso ad altri aspetti dell'ordinamento che potrebbero richiedere altri interventi normativi e/o gestionali, tanto più in fase iniziale;
- Difficoltà legate al ricorso generalizzato ai mezzi elettronici di comunicazione e informazione da parte delle stazioni appaltanti in tutte le fasi della procedura (legato alla riduzione degli obblighi informativi);
- Difficoltà sul mercato del credito per quanto concerne il reperimento effettivo dei nuovi strumenti di garanzia finanziaria, in particolare nei riguardi delle PMI.

In conclusione, le riflessioni sopra riportate, cui si aggiungono le normali problematiche legate all'attuazione di un nuovo e estremamente complesso quadro normativo, manifestano la necessità di un'attenta regia e di un attento monitoraggio di tutte le condizioni attuative e delle relative difficoltà, sia di quelle già intraviste, sia di quelle non previste, ma che si potrebbero manifestare in itinere.

SEZIONE 6 – Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese

La revisione del sistema degli appalti pubblici rafforza la qualificazione del sistema produttivo e in particolare delle imprese attive in questo mercato, con l'effetto indiretto di rendere il sistema delle imprese certamente più competitivo sul mercato europeo (si veda la sezione 1.a, in merito alla insufficiente apertura del mercato degli appalti pubblici per le imprese estere negli altri stati membri).

In sede di consultazione, sono state raccolte diverse indicazioni puntuali dall'AGCM che si sintetizzano di seguito:

- Affidamenti del tipo “in house”. Nell'elaborazione del provvedimento si è tenuto conto della seguente indicazione: “... si segnala l'esigenza che in sede di attuazione del provvedimento non sia generalizzata la possibilità di partecipazione dei privati alle società *in house* ...”
- Selezione qualitativa. Tra le cause di esclusione che gli Stati membri possono introdurre come obbligatorie ovvero come facoltative (come propone l'AGCM, e per un periodo temporaneo) c'è quella in base alla quale “... l'amministrazione aggiudicatrice può dimostrare con mezzi adeguati che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali e che l'amministrazione aggiudicatrice dispone di indicazioni sufficientemente plausibili per concludere che l'operatore economico ha sottoscritto accordi con altri operatori intesi a falsare la concorrenza ...”. Nel codice ha trovato rilievo il tema delle “violazioni di norme in materia di concorrenza in sede di appalti pubblici (cd. *Bid-rigging*) per le quali l'amministrazione disponga di una storia relativo anche al passato da parte dell'operatore in questione. In particolare la violazione della concorrenza rientra tra le forme di grave violazione dei doveri professionali”.
- Misure di premialità connesse a criteri reputazionali.
- Concessioni e modifica dei contratti durante il periodo di validità. È stato considerato in modo specifico l'impatto delle scelte relative alle proroghe delle concessioni. Nel dettaglio, il riferimento è alle disposizioni del nuovo codice relative i) alle proroghe solo in casi eccezionali, per un tempo limitato e funzionali a effettuare investimenti già preventivati ex ante in sede di concessione iniziale; ii) agli investimenti addizionali e ulteriori, per i quali non deve darsi proroga (ingiustificata) e occorre una procedura competitiva.

SEZIONE 7 - Modalità attuative dell'intervento di regolamentazione

A) I soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio

- Presidenza del Consiglio dei Ministri, che coordinerà e verificherà con apposita struttura il percorso di attuazione del provvedimento
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
- ANAC

B) Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento (con esclusione delle forme di pubblicità legale degli atti già previsti dall'ordinamento)

All'intervento sarà data pubblicità attraverso gli ordinari canali riservati agli atti normativi, nonché attraverso i siti istituzionali del Governo e degli enti coinvolti. Saranno inoltre realizzate iniziative di comunicazione specializzata.

C) Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio

Il controllo e il monitoraggio dell'attuazione dell'intervento sarà eseguito dai soggetti individuati al punto A.

Attività preliminare all'avvio del monitoraggio sarà la definizione di indicatori specifici e l'attualizzazione della baseline, secondo quanto previsto al punto I C. Si richiama, infine, quanto evidenziato nel punto 5D, circa la necessità di un attento e attivo controllo delle condizioni attuative dell'intervento.

D) Meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio

La legge 11/2016 prevede la possibilità, entro un anno dalla data di entrata in vigore della proposta normativa in argomento, di adottare disposizioni integrative e correttive. Tali proposte saranno formulate sulla base dell'attività di monitoraggio e verifica di cui al precedente punto.

E) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR

Oltre agli indicatori di cui al punto 1C, sarà prestata particolare attenzione agli aspetti problematici rilevati nel punto 5D.

SEZIONE 8 – Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea.

Al netto di quanto previsto dai criteri di delega, l'intervento normativo supera, limitatamente ad alcune disposizioni, i livelli minimi di regolazione europea. Ogni superamento è giustificato dalla valutazione degli effetti che ne derivano, come di seguito illustrato:

1. Estensione ai settori speciali dei criteri di determinazione della soglia di anomalia delle offerte. La previsione, già presente nel vecchio codice, si ritiene opportuna per fornire un'indicazione anche nei settori speciali circa il calcolo dell'anomalia delle offerte. L'applicazione di tale sistema nel previgente codice ha dato risultati positivi nel garantire il corretto svolgimento delle procedure di gara e, dunque, è meritevole di conferma. Peraltro, nel nuovo codice sono state previste diverse possibilità alternative di individuazione dell'anomalia.
2. Aumento dell'importo contrattuale (prezzo). Al riguardo, si è ritenuto di interpretare la previsione contenuta nell'articolo 72 della Direttiva 2014/24/UE (secondo cui "*l'eventuale aumento di prezzo non deve eccedere il 50 % del valore del contratto iniziale. In caso di più modifiche successive, tale limitazione si applica al valore di ciascuna modifica*"), nel senso che il limite del 50% va inteso in termini cumulativi, al fine di impedire un uso distorto del meccanismo dell'aumento di prezzo. Diversamente, sarebbero ammissibili aumenti di prezzo continuativi – ognuno entro la soglia del 50% – tali da vanificare l'individuazione di un limite complessivo.
3. Soglia per il subappalto. La conferma della soglia del 30% – già prevista nel precedente codice – deriva dalla necessità di non indebolire gli attuali meccanismi di contrasto ai fenomeni di infiltrazioni negli appalti da parte della criminalità organizzata e di evitare l'eccessiva frammentazione dell'esecuzione, accrescendo così il controllo sull'esecuzione stessa.
4. Esclusione dell'avvalimento nel settore dei beni culturali. L'esclusione è motivata dalla specificità del settore dei beni culturali ai sensi dell'articolo 36 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

ELENCO TABELLE

1. Stima della spesa per appalti pubblici – escluso utilities e difesa- in miliardi dei euro Fonte CE-Public Procurement Indicators 2014
2. Stima dell'incidenza percentuale della spesa per appalti pubblici – escluso utilities e difesa- sul PIL Fonte CE-Public Procurement Indicators 2014
3. Stima del valore degli appalti pubblici – escluso utilities e difesa- pubblicati sul TED, in miliardi dei euro. TED (Tenders Electronic Daily) è la banca dati europea che consente di pubblicare e consultare i bandi di gara europei Fonte CE-Public procurement Indicators 2014
4. Numero degli avvisi di appalti pubblici – escluso utilities e difesa- pubblicati sul TED.
5. Stima dell'incidenza percentuale sulla spesa per appalti pubblici – escluso utilities e difesa- degli appalti pubblicati sul TED Fonte CE-Public Procurement Indicators 2014
6. Stima dell'incidenza percentuale sul PIL del valore degli appalti pubblici pubblicati sul TED – escluso utilities e difesa- Fonte CE-Public Procurement Indicators 2014
7. Valore medio appalti pubblicati su TED (ns. elaborazione)
8. Indicatori di performance Indicatore 1- Un solo offerente
9. Indicatori di performance Indicatore 2- Percentuale di appalti negoziati senza pubblicazione di bando
10. Indicatori di performance Indicatore 2- Percentuale di appalti negoziati senza pubblicazione di bando
11. Indicatori di performance Indicatore 4- Percentuale di appalti assegnati con il criterio del solo prezzo più basso
12. Indicatori di performance Indicatore 5- Velocità -tempi impiegati per l'aggiudicazione, in giorni;
13. Indicatori di performance Indicatore 6- Percentuale di appalti che non contengono sufficienti informazioni
14. Indicatori di performance Rappresentazione ponderata dei sei indicatori
15. Distribuzione procedure appalto per settore fonte AVCP
16. Appalti per tipologia stazione appaltante (Fonte Rapporto AVCP 2013)
17. Appalti per modalità scelta contraente (Fonte Rapporto AVCP 2013)
18. Appalti per numero e importo lotti(Fonte Rapporto AVCP 2013)
19. Dinamica lotti e importo medio (Fonte Rapporto ANAC 2014)
20. Appalti per fasce di importo (Fonte Rapporto AVCP 2013)
21. Appalti per criterio aggiudicazione (fonte: L'attuazione della legge obiettivo- 7° Rapporto, Servizio Studi Camera)
22. Varianti per forma affidamento (fonte: L'attuazione della legge obiettivo- 8° Rapporto, Servizio Studi Camera 2014)
23. Varianti per forma affidamento e incidenza economica(fonte: L'attuazione della legge obiettivo- 8° Rapporto, Servizio Studi Camera dei deputati 2014)
24. Varianti per forma affidamento e incidenza economica progetti con varianti(fonte: L'attuazione della legge obiettivo- 8° Rapporto, Servizio Studi Camera dei deputati 2014)
25. Incidenza economica contenzioso (fonte: L'attuazione della legge obiettivo- 8° Rapporto, Servizio Studi Camera dei deputati 2015)
26. Evoluzione programma 2002-2014 (fonte: L'attuazione della legge obiettivo- 9° Rapporto, Servizio Studi Camera dei deputati 2015)
27. Distribuzione delle disposizioni a recepimento facoltativo in base alla rilevanza per i consultati
28. Distribuzione dei criteri di delega in base alla rilevanza per i consultati
29. Criteri di delega e temi che si ritengono di particolare rilevanza per la nuova disciplina, ulteriori rispetto a quelli selezionati

30. Argomenti su cui sono pervenute osservazioni e suggerimenti specifici sui contenuti della nuova disciplina
31. Elenco dei principali argomenti discussi nella seconda consultazione

ELENCO ALLEGATI

Allegato 1- Documento di consultazione

Allegato 2- Contributi scritti pervenuti all'esito della consultazione 1 dai soggetti invitati

ALLEGATO 1 - DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

OBIETTIVI DELLE CONSULTAZIONI E MODALITÀ DI SVOLGIMENTO

Coerentemente con quanto previsto dal comma 2 della Legge delega in materia di appalti e concessioni approvata il 14 gennaio 2016¹⁷, il Governo intende consultare le principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa.

La finalità delle consultazioni è di raccogliere, in riferimento ai temi di maggiore rilevanza, opinioni e suggerimenti ai fini dell'esercizio delle deleghe.

In particolare la presente consultazione mira a:

- a) selezionare, nell'ambito delle disposizioni a recepimento non vincolato delle Direttive, quelle ritenute di particolare rilevanza per i soggetti consultati, anche alla luce dei contenuti della Legge delega;
- b) selezionare, nell'ambito dei criteri di delega che si riferiscono ad ambiti o materie non disciplinati in modo specifico e puntuale dalle Direttive, quelli ritenuti di particolare rilevanza per i soggetti consultati;
- c) ricevere osservazioni e suggerimenti specifici sui possibili contenuti della nuova disciplina in materia di appalti e concessioni, sia in riferimento al recepimento delle tre Direttive europee, sia in riferimento al riordino della disciplina nazionale vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Si invitano, dunque, i soggetti consultati a rispondere alle domande che seguono.

I contributi dovranno essere inviati **entro il 31 gennaio 2016** all'indirizzo di posta elettronica **dagl.consultazioneappalti@pec.governo.it**

Non saranno considerati i contributi:

- pervenuti in forma anonima;
- non attinenti con l'oggetto di questa consultazione;
- pervenuti con modalità diverse da quelle indicate in questo documento;

¹⁷ "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".

- inviati oltre il termine sopra indicato.

Una volta terminata questa prima consultazione, ne sarà svolta una seconda avente ad oggetto i suggerimenti ricevuti in merito ai contenuti della nuova disciplina, con particolare riguardo a quelli riferiti ai temi più significativi. Nel corso della seconda consultazione saranno svolti uno o più incontri volti ad approfondire tali suggerimenti.

I contributi forniti nel corso di entrambe le consultazioni saranno utilizzati ai fini dell'attuazione delle deleghe, senza obbligo per il Governo di adeguarsi alle indicazioni pervenute e di fornire un riscontro puntuale ad ogni soggetto consultato.

Al termine delle consultazioni saranno pubblicati sul sito del Governo: una sintesi dei dati delle consultazioni, i contributi scritti pervenuti, una sintesi dei principali temi emersi durante la seconda consultazione.

1. DOMANDE

- 1) Ordinare, dalla più importante alla meno importante, le seguenti disposizioni a recepimento facoltativo delle Direttive 2014/24/UE (Appalti), 2014/25/UE (Utilities) e 2014/23/UE (Concessioni)

1 = più importante

È possibile attribuire lo stesso punteggio a più disposizioni

Ordine importanza	Sintesi oggetto disposizioni Direttive	Rif. normativo Direttive
	Operatori economici	Art. 19 par. 2 appalti; Art. 37 par. 2 utilities; Art. 26 par. 2 concessioni
	Appalti e concessioni riservati	Art. 20 par. 1 appalti; Art. 38 par. 1 utilities; Art. 24 concessioni
	Regole applicabili alle comunicazioni	Art. 22 par. 4 e 6 appalti; Art. 40 par. 4 e 6 utilities; Art. 29 par. 1 concessioni
	Scelta delle procedure	Art. 26 par. 5 appalti
	Procedura ristretta	Art. 28 par. 4 appalti
	Uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione	Art. 32 par. 1 e Art. 26 par. 6 appalti; Art. 44 par. 5 e art. 50 utilities
	Cataloghi elettronici	Art. 36 par. 1 appalti; Art. 54 par. 1 utilities
	Attività di centralizzazione delle committenze e centrali di committenza	Art. 37 par. 1 appalti; Art. 55 par. 1 utilities
	Appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici di Stati membri diversi	Art. 39 par. 2 appalti; Art. 57 par. 2 utilities
	Suddivisione degli appalti in lotti	Art. 46 paragrafi 3 e 4 appalti; Art. 65 paragrafi 3 e 4 utilities
	Raggruppamento degli avvisi relativi agli appalti aggiudicati	Art. 50 par. 2 appalti; Art. 70 par. 2 utilities
	Principi generali (Selezione dei partecipanti)	Art. 56 par. 2 appalti; Art. 76 par. 7 utilities
	Motivi di esclusione	Art. 57 appalti, par. 3e 4; Art. 80, par. 1, c. 3 utilities; Art. 38 concessioni

	Elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazione da parte di organismi di diritto pubblico o privato	Art. 64 par. 1 appalti
	Criteri di aggiudicazione dell'appalto	Art. 67 par. 2 appalti; Art. 82 par. 2 utilities
	Subappalto	Art. 71 appalti; Art. 88 utilities; Art. 42 concessioni
	Affidamento sulla capacità di altri soggetti (Avalimento)	Art. 63 appalti; Art.79 utilities
	Principi per l'aggiudicazione degli appalti	Art. 76 par. 2 appalti; Art. 93 par. 2 utilities
	Appalti riservati per determinati servizi	Art. 77 par. 1 appalti; Art. 94 par. 1 utilities
	Recepimento e disposizioni transitorie	Art. 90 appalti; Art. 106 par. 2 utilities

2) Ordinare, dal più importante al meno importante, i seguenti criteri di delega:

1 = più importante

È possibile attribuire lo stesso punteggio a più criteri

Ordine importanza	Sintesi oggetto criterio delega	Rif. normativo DDL
	Specifica disciplina dei servizi sostitutivi di mensa	Art. 1, comma 1, lett. d)
	Disciplina applicabile ai contratti sotto soglia e disciplina per l'esecuzione di lavori, servizi e forniture in economia	Art. 1, comma 1, lett. g)
	Pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli appalti pubblici e i contratti di concessione sotto la soglia	Art. 1, comma 1,lett. ii)
	Procedure in materia di protezione civile	Art. 1, comma 1, lett. l)
	Riordino e semplificazione disciplina dei contratti relativi ai beni culturali	Art. 1, comma 1, lett. o)
	Sistema amministrativo e sanzionatorio di premialità e penalità per la denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive e per la violazione di norme del codice	Art. 1, comma 1, lett. q), n 5)
	Requisiti capacità economico-finanziaria, tecnica, organizzativa e professionale degli operatori economici	Art.1, comma 1, lett. r)
	Modalità e individuazione soggetti per la determinazione annuale dei costi standardizzati	Art. 1, comma 1, lett. v)
	Introduzione sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti presso ANAC	Art. 1, comma 1, lett.bb)
	Misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera	Art. 1, comma 1, lett. ee)
	Revisione della disciplina di affidamento degli incarichi di collaudo a dipendenti pubblici	Art. 1, comma 1, lett.nn)
	Revisione sistema di validazione progetti	Art. 1, comma 1, lett.rr)
	Razionalizzazione ed estensione forme di partenariato pubblico privato	Art. 1, comma 1, lett. ss)
	Revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici (Misure di premialità)	Art. 1, comma 1, lett. uu)
	Casi in cui l'ANAC può subordinare la partecipazione, l'affidamento di subappalti e la stipulazione dei relativi contratti alla necessità che il curatore o l'impresa in concordato si avvalgano di un altro operatore in possesso dei requisiti richiesti	Art. 1, comma 1, lett. vv), n. 6)
	Metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale (procedure amministrative)	Art. 1, comma 1, lett. aaa)
	Revisione e razionalizzazione del rito abbreviato	Art. 1, comma 1, lett. bbb)

	Valorizzazione delle esigenze sociali, di sostenibilità ambientali e stabilità occupazionale	Art. 1, comma 1, lett. ddd) e lett. ggg)
	Pubblicità e trasparenza delle procedure anche per affidamenti in house	Art. 1, comma 1, lett. eee)
	Disciplina transitoria per concessioni autostradali	Art. 1, comma 1, lett. mmm)
	Dibattito pubblico	Art. 1, comma 1, lett. qqq)
	Revisione del piano generale dei trasporti	Art. 1, comma 1, lett. sss)

3) Indicare eventuali ulteriori criteri di delega (specificando i relativi riferimenti normativi) che si ritengono di particolare rilevanza, nonché ulteriori temi, non inclusi nelle tabelle delle domande 1) e 2), ritenuti particolarmente rilevanti per la definizione della nuova disciplina in materia di appalti e concessioni.

4) In riferimento ai temi individuati come più rilevanti in risposta alle domande 1), 2) e 3), fornire osservazioni e suggerimenti specifici sui contenuti della nuova disciplina in materia di appalti e concessioni, seguendo lo schema che segue.

a) Argomento(*esempio: subappalto*)

b) Riferimenti normativi a criteri di delega(*eventuale*)

c) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa.

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

(all. "A" alla Direttiva P.C.M. 16 gennaio 2013)

Amministrazione proponente: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Titolo: D.LGS. di 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 (**Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione**)

ALLEGATO 2 – CONTRIBUTI SCRITTI PERVENUTI ALL'ESITO DELLA CONSULTAZIONE N. 1 DAI SOGGETTI INVITATI