

FORUM ASMEL – 29 GIUGNO 2015

Focus DDL Appalti

**BOZZA DEL DISEGNO DI LEGGE N. 1678
(recepimento Direttive 2014/23-24-25/UE)**

**NUOVO
CODICE DEGLI APPALTI
E DELLE CONCESSIONI**

FORUM ASMEL – 29 GIUGNO 2015

Focus DDL Appalti

Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio rispettivamente 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 complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici, nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 32, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, e dei seguenti principi e criteri direttivi specifici, tenendo conto delle migliori pratiche adottate in altri Paesi dell'Unione europea.

FORUM ASMEL – 29 GIUGNO 2015

Focus DDL Appalti

Scopo delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE

- ✓ favorire il completamento del mercato unico
 - ✓ promuovere la concorrenza tra gli operatori economici e la libera circolazione
 - ✓ perseguire la semplificazione e la flessibilità delle procedure d'appalto
 - ✓ avvicinare la disciplina dei settori 'speciali' a quella dei settori classici
 - ✓ combattere la corruzione
 - ✓ assicurare un'efficiente utilizzazione delle risorse pubbliche
- **Novità (anticipate dalla giurisprudenza CGUE):**
- ✓ nessun vincolo assoluto in tema di esclusione degli operatori economici dalle gare per carenza di requisiti di ordine generale
 - ✓ favor per il sostegno all'ambiente e al lavoro
 - ✓ favor e tutela per le PMI
 - ✓ affidamenti in house providing
 - ✓ libertà di scelta e pluralismo delle centrali di committenza
 - ✓ libertà di partenariato pubblico-pubblico

FORUM ASMEL – 29 GIUGNO 2015

Focus DDL Appalti

MODALITÀ DI RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE UE

“COPY OUT”

La Direttiva viene trasposta nell’ordinamento nazionale che la riproduce
puntualmente: **COPIA E INCOLLA**

***“RECEPIMENTO ORDINARIO CON
DIVIETO DI GOLD PLATING”***

Legislatore nazionale sulla base delle prescrizioni delle Direttive regola
autonomamente il settore con il divieto di introdurre misure più restrittive di
quelle date a livello europeo

FORUM ASMEL – 29 GIUGNO 2015

Focus DDL Appalti

Commissione europea definisce il recepimento delle Direttive mediante la modalità ordinaria con il rischio di GOLD PLATING una

BAD PRACTICE

perché impone costi temporali e procedurali che potrebbero essere evitati, con il rischio di violare le disposizioni prescrittive di livello europeo.

Focus DDL Appalti

FRANCIA

COPY OUT

GRAN BRETAGNA

COPY OUT

IRLANDA

COPY OUT

GERMANIA

**TRASPOSIZIONE UNO A UNO
(simile al COPY OUT)**

SPAGNA

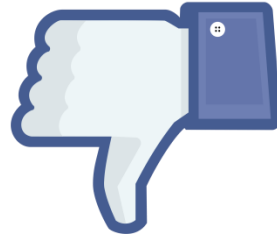
**RECEPIMENTO ORDINARIO
(con divieto di GOLD PLATING)**

ITALIA

**PROPOSTA ASMEL:
GOVERNO, ANAC, ANCI:**

**COPY OUT
RECEPIMENTO ORDINARIO
(con divieto di GOLD PLATING)**

DIVIETO DI GOLD PLATING

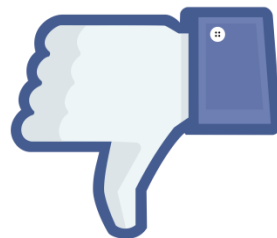


Art. 1 comma 1

a) divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive, come definiti dall'articolo 14, commi 24-ter e 24-quater, della legge 28 novembre 2005, n. 246;

*b) compilazione di un unico testo normativo denominato «Codice degli appalti pubblici e delle concessioni» recante le disposizioni legislative in materia di procedure di affidamento di gestione e di esecuzione degli appalti e delle concessioni disciplinate dalle tre direttive, **che sostituisce il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163**, garantendo in ogni caso l'effettivo coordinamento e l'ordinata transizione tra la vigente e la nuova disciplina, al fine di evitare incertezze interpretative ed applicative, nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;*

DIVIETO DI GOLD PLATING



Art. 1 comma 1

III) emanazione di un nuovo regolamento recante la disciplina esecutiva e attuativa del codice di cui alla lettera b), ispirato a principi di razionalizzazione e semplificazione amministrativa, da adottare con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400;



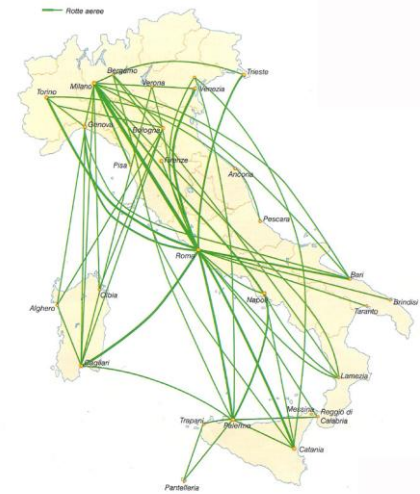
SOFT REGULATION DELL'ANAC



Art. 1 comma 1

*f) o) attribuzione all'ANAC **di più ampie funzioni di promozione dell'efficienza, di sostegno allo sviluppo delle migliori pratiche, di facilitazione allo scambio di informazioni tra stazioni appaltanti e di vigilanza nel settore degli appalti pubblici e delle concessioni, comprendenti anche poteri di controllo, raccomandazione, intervento cautelare **di deterrenza** e sanzionatorio, nonché di adozione di atti di indirizzo quali linee guida, bandi-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile, anche dotati di efficacia vincolante e fatta salva l'impugnabilità di tutte le decisioni assunte dall'Autorità innanzi ai competenti organi di giustizia amministrativa;***

ALBO ANAC COMMISSARI



Art. 1 comma 1

cc) creazione, **presso l'ANAC**, di un albo nazionale, ~~gestito dall'ANAC~~, **obbligatorio** dei componenti delle commissioni giudicatrici di appalti pubblici e concessioni, prevedendo:

1) ai fini dell'iscrizione all'Albo specifici requisiti di moralità, di competenza e di professionalità **nello specifico settore cui si riferisce il contratto, nonché le cause di incompatibilità e di cancellazione del medesimo albo;**
~~e la loro~~

2) l'assegnazione nelle commissioni giudicatrici mediante pubblico sorteggio da una lista di candidati indicati alle stazioni appaltanti che ne facciano richiesta in numero almeno doppio rispetto ai componenti da nominare e comunque nel rispetto del principio di rotazione;

3) che l'ANAC adotti con propria determinazione la disciplina generale per la tenuta dell'albo, comprensiva dei criteri per il suo aggiornamento

QUALIFICAZIONE STAZIONI APPALTANTI



Art. 1 comma 1

h) t) razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, prevedendo l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnico-organizzativa sulla base di parametri obiettivi;

Elenco ANAC delle società in house



Art. 1 comma 1

~~bb) tt)~~ **garanzia di adeguati livelli di pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli appalti pubblici e le concessioni e i contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, cosiddetti affidamenti in house, prevedendo l'istituzione, a cura dell'ANAC, di un elenco di enti aggiudicatori di affidamenti in house ovvero che esercitino funzioni di controllo o di collegamento rispetto ad altri enti, tali da consentire gli affidamenti diretti. L'iscrizione all'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti. La domanda di iscrizione consente all'ente aggiudicatore, sotto la propria responsabilità, di conferire all'ente con affidamento in house, o soggetto al controllo singolo o congiunto o al collegamento, appalti o concessioni mediante affidamento diretto; assicurando, anche nelle forme di aggiudicazione diretta, la valutazione comparativa di più offerte, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione.**

GARE TELEMATICHE



Art. 1 comma 1

f) Semplificazione, armonizzazione e progressiva digitalizzazione delle procedure in materia di affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, attraverso la promozione di reti e sistemi informatici già sperimentati in altre procedure competitive e di soluzioni innovative nelle materie disciplinate, con particolare riguardo allo sviluppo delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale.

(...)

ddd) individuazione, in tema di procedure di affidamento, di modalità volte a garantire i livelli minimi di concorrenzialità, trasparenza e parità di trattamento richiesti dalla normativa europea anche attraverso la sperimentazione di procedure e sistemi informatici già adoperati per aste telematiche;

eee) Promozione di modalità e strumenti telematici e di procedure interamente telematiche d'acquisto, garantendo il soddisfacimento dell'obiettivo del miglior rapporto qualità/prezzo piuttosto che l'indicazione di uno specifico prodotto.

NUOVO AVCPASS O PATENTE EUROPEA

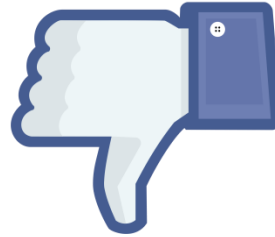


Art. 1 comma 1

g) r) *riduzione degli oneri documentali a carico dei soggetti partecipanti, **con attribuzione a questi ultimi della piena possibilità di integrazione documentale non onerosa di qualsiasi elemento di natura formale della domanda, purchè non attenga agli elementi oggetto di valutazione sul merito dell'offerta, e semplificazione delle procedure di verifica da parte delle stazioni appaltanti, con particolare riguardo all'accertamento dei requisiti di qualificazione costantemente aggiornati, attraverso l'accesso a un'unica banca dati centralizzata **gestita dal MIT** e la revisione e semplificazione dell'attuale sistema AVCPass, **garantendo a tal fine l'interoperabilità tra i Ministeri e gli organismi pubblici coinvolti e prevedendo l'applicazione di specifiche sanzioni in caso di rifiuto all'interoperabilità;*****

s) *Previsione che, al fine di ridurre gli oneri documentali, i partecipanti alle gare possano utilizzare il documento di gara unico europeo (DGUE) o analogo documento predisposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per autocertificare il possesso dei requisiti.*

NESSUNA SANZIONE SOCCORSO ISTRUTTORIO



Art. 1 comma 1

g) r) riduzione degli oneri documentali a carico dei soggetti partecipanti, con attribuzione a questi ultimi della **piena possibilità di integrazione documentale non onerosa di qualsiasi elemento di natura formale della domanda**, purchè non attenga agli elementi oggetto di valutazione sul merito dell'offerta, e semplificazione delle procedure di verifica da parte delle stazioni appaltanti, con particolare riguardo all'accertamento dei requisiti di qualificazione costantemente aggiornati, attraverso l'accesso a un'unica banca dati centralizzata gestita dal MIT e la revisione e semplificazione dell'attuale sistema AVCpass, garantendo a tal fine l'interoperabilità tra i Ministeri e gli organismi pubblici coinvolti e prevedendo l'applicazione di specifiche sanzioni in caso di rifiuto all'interoperabilità;

CENTRALITÀ ALLA PROGETTAZIONE



Art. 1 comma 1

~~f-z)~~ introduzione di misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera, distinguendo in modo dettagliato ~~prevedendo una dettagliata disciplina delle~~ varianti sostanziali e non sostanziali **in particolare nella fase esecutiva e con specifico riferimento** nell'esecuzione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, degli insediamenti produttivi strategici e delle infrastrutture strategiche di tipo privato di preminente interesse nazionale, con particolare riguardo all'effetto sostitutivo dell'approvazione della variante rispetto a tutte le autorizzazioni e gli atti di assenso comunque denominati;

gg) valorizzazione della fase progettuale negli appalti pubblici e nei contratti di concessione di lavori, promuovendo anche la qualità architettonica e tecnico-funzionale, anche attraverso lo strumento dei concorsi di progettazione, limitando radicalmente il ricorso all'appalto integrato ai casi in cui l'appalto o la concessione di lavori abbiano per oggetto opere per le quali siano necessari lavori o componenti caratterizzati da notevole contenuto innovativo o tecnologico che superino in valore il 70 per cento dell'importo totale dei lavori e prevedendo di norma la messa a gara del progetto esecutivo, nonché escludendo, per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e di tutti i servizi di natura tecnica, il ricorso al solo criterio di aggiudicazione del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta;

hh) riassetto, revisione e semplificazione dei sistemi di garanzia per l'aggiudicazione e l'esecuzione degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, con particolare riferimento alla salvaguardia dell'interesse pubblico alla conclusione dei lavori nei costi, nei tempi e nei modi programmati anche in caso di fatti imprevisti ed imprevedibili e non imputabili alla stazione appaltante, e assicurando comunque l'entrata in vigore della nuova disciplina contestualmente a strumenti attuativi preventivamente concordati con gli istituti bancari e assicurativi che devono assumersi i rischi d'impresa;

RAPPORTO QUALITÀ/PREZZO



Art. 1 comma 1

*m) ~~aa)~~ utilizzo, per l'aggiudicazione degli appalti pubblici e delle concessioni, del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, misurata sul "miglior rapporto qualità/prezzo", ~~anche al fine di garantire una più agevole individuazione ed esclusione delle offerte anomale~~ e regolando espressamente i casi nei quali è consentito il ricorso al solo criterio del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta, **nonché determinazione delle modalità più agevoli di individuazione ed esclusione delle offerte anomale, con particolare riguardo ad appalti di valore inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria;***

KM ZERO E FILIERA CORTA



Art. 1 comma 1

aa) ~~ss)~~ *valorizzazione delle attuali esigenze sociali ed ambientali e di **sostenibilità ambientale**, mediante introduzione di criteri e modalità premiali di valutazione delle offerte nei confronti delle imprese che, in caso di aggiudicazione, si impegnino, per l'esecuzione dell'appalto, a utilizzare anche in parte manodopera o personale a livello locale, in ottemperanza ai principi di economicità dell'appalto, semplificazione ed implementazione dell'accesso delle micro, piccole e medie imprese, **tenendo anche in considerazione** privilegiando gli aspetti della "territorialità" e della "filiera corta" e attribuendo un peso specifico anche alle ricadute occupazionali sottese alle procedure di accesso al mercato degli appalti pubblici, **comunque nel rispetto del diritto dell'Unione europea;***

AMMISSIBILITÀ CLAUSOLE SOCIALI



Art. 1 comma 1

~~ee)~~ **uu)** *previsione di una disciplina specifica per gli appalti pubblici di servizi, **diversi da quelli aventi natura intellettuale**, con particolare riguardo a quelli ad alta intensità di manodopera, definiti come quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto, prevedendo l'introduzione di "clausole sociali" per la stabilità occupazionale del personale impiegato, prendendo a riferimento, per ciascun comparto merceologico o di attività, il contratto collettivo nazionale di lavoro che presenta le migliori condizioni per i lavoratori ed escludendo espressamente il ricorso al solo criterio di aggiudicazione del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta, **comunque nel rispetto del diritto dell'Unione europea**;*

Piccole Medie Imprese e Giovani Professionisti



Art. 1 comma 1

*z) qq) miglioramento delle condizioni di accesso al mercato degli appalti pubblici e ~~delle concessioni~~ e **dei contratti di concessione, anche con riferimento ai servizi di architettura e ingegneria e agli altri servizi professionali dell'area tecnica, per i piccoli e medi operatori economici, per i giovani professionisti, per le piccole e medie imprese e per le imprese di nuova costituzione, anche attraverso il divieto di aggregazione artificiosa degli appalti, prevedendo in particolare che la dimensione degli appalti ed il conseguente valore delle gare e dei lotti in cui queste risultino eventualmente suddivise siano adeguati al fine di garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle micro, piccole e medie imprese nonché introducendo misure premiali per gli appaltatori e i concessionari che coinvolgano i predetti soggetti nelle procedure di gara.***

STOP AGLI AFFIDAMENTI DIRETTI



Art. 1 comma 1

g) Espresso divieto di affidamento di contratti attraverso procedure derogatorie rispetto a quelle ordinarie, ad eccezione di singole fattispecie connesse ad urgenze di protezione civile determinate da calamità naturali, per le quali devono essere previsti adeguati meccanismi di controllo e di pubblicità successiva

ϑ) dd) garanzia di adeguati livelli di pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli appalti pubblici e ~~le concessioni~~ i contratti di concessione sotto la soglia di rilevanza comunitaria, assicurando, anche nelle forme semplificate di aggiudicazione, la valutazione comparativa tra più offerte in numero almeno pari a cinque, nonché un'adeguata rotazione degli affidamenti, ferma restando la facoltà per le imprese pubbliche dei settori speciali di cui alla Direttiva 2014/25/UE di applicare la disciplina stabilita nei rispettivi regolamenti, adottati in conformità ai principi dettati dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea a tutela della concorrenza;

REGOLAMENTAZIONE CONCESSIONI



Art. 1 comma 1

*dd) zz) disciplina organica della materia ~~delle concessioni~~ **dei contratti di concessione** mediante l'armonizzazione e la semplificazione delle disposizioni vigenti, nonché la previsione di criteri direttivi per le concessioni indicate nella Sezione II della direttiva 2014/23/UE, introducendo altresì criteri volti a vincolare la concessione alla piena attuazione del piano finanziario e al rispetto dei tempi previsti dallo stesso per la realizzazione degli investimenti in opere pubbliche, nonché a disciplinare le procedure di fine concessione e le modalità di indennizzo in caso di subentro;*

aaa) obbligo per i soggetti pubblici e privati, titolari di concessioni di lavori o di servizi pubblici già esistenti o di nuova aggiudicazione, di affidare tutti i contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo superiore a 150.000 euro mediante procedura ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato, prevedendo, per le concessioni già in essere, un periodo transitorio di adeguamento non superiore a dodici mesi ed escludendo dal predetto obbligo unicamente le concessioni in essere o di nuova aggiudicazione affidate con la formula della finanza di progetto e le concessioni in essere affidate con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea per le quali continuano comunque ad applicarsi le disposizioni in materia di affidamento di contratti di appalto vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge;

RIFORMA SISTEMA AVVALIMENTO



Art. 1 comma 1

*u) oo) revisione della disciplina vigente in materia di avvalimento, nel rispetto dei principi comunitari dell'Unione europea e dei principi della giurisprudenza amministrativa in materia, imponendo che il contratto di avvalimento indichi nel dettaglio le risorse e i mezzi prestati, con particolare riguardo ai casi in cui l'oggetto di avvalimento sia costituito da certificazioni di qualità o certificati attestanti il possesso di adeguata organizzazione imprenditoriale ai fini della partecipazione alla gara, e rafforzando gli strumenti di verifica circa l'effettivo possesso dei requisiti e delle risorse oggetto di avvalimento da parte dell'impresa ausiliaria nonché circa l'effettivo impiego delle risorse medesime nell'esecuzione dell'appalto, **al fine di escludere la possibilità di ricorso all'avvalimento a cascata e prevedendo che non possa essere oggetto di avvalimento il possesso della qualificazione e professionale necessarie per eseguire le prestazioni da affidare;***

PIÙ CONTROLLI SUL GENERAL CONTRACTOR



Art. 1 comma 1

*p) ee) rafforzamento della funzione 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 nei contratti di lavori e del direttore dell'esecuzione del contratto nei contratti di servizi e forniture, e vietando comunque, negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale, l'attribuzione dei compiti di responsabile o direttore dei lavori allo stesso contraente generale o **soggetto collegato** e prevedendo **altresì** che i soggetti che realizzano insediamenti produttivi strategici privati o infrastrutture strategiche private di preminente interesse nazionale debbano adottare forme di contabilità esecutiva e di collaudo analoghe a quelle previste per gli appalti pubblici di lavori;*

ALBO MIT DIRETTORI E COLLAUDATORI



Art. 1 comma 1

ff) 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, prevedendo specifici requisiti di moralità, di competenza e di professionalità e la loro nomina nelle procedure di appalto mediante pubblico sorteggio da una lista di candidati indicati alle stazioni appaltanti in numero almeno triplo per ciascun ruolo da ricoprire e prevedendo altresì che le spese di tenuta dell'albo siano poste a carico dei soggetti interessati;

RIFORMA SISTEMA QUALIFICAZIONE SOA



Art. 1 comma 1

€) **nn)** *revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici in base a criteri di omogeneità, e-trasparenza e **verifica delle capacità realizzative, delle competenze tecniche e professionali organiche all'impresa**, nonché delle attività effettivamente eseguite, anche introducendo misure di premialità **regolate da un'apposita disciplina generale fissata dall'ANAC con propria determinazione e connesse a criteri reputazionali basati su parametri oggettivi e misurabili e su accertamenti definitivi concernenti il rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione di contratti eseguiti e la gestione dei contenziosi, nonché assicurando gli opportuni raccordi con la normativa vigente in materia di rating di legalità, in ogni caso prevedendo la decadenza delle attestazioni in caso di procedure di fallimento o la sospensione in caso di «concordato con riserva» o «con continuità aziendale»;***

PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO



Art. 1 comma 1

s)–II) razionalizzazione ed estensione delle forme di partenariato pubblico privato, con particolare riguardo alla finanza di progetto e alla locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità, incentivandone l'utilizzo anche attraverso il ricorso a strumenti di carattere finanziario innovativi e specifici e la costituzione di un'apposita Agenzia per il partenariato pubblico privato;
s-bis)–mm) al fine di agevolare e ridurre i tempi delle procedure di partenariato pubblico privato, predisposizione di specifici studi di fattibilità che consentano di porre a gara progetti con accertata copertura finanziaria derivante dalla verifica dei livelli di bancabilità dell'opera, garantendo altresì l'acquisizione di tutte le necessarie autorizzazioni, pareri e atti di assenso comunque denominati entro la fase di aggiudicazione;

DIBATTITO PUBBLICO GRANDI OPERE



Art. 1 comma 1

*gg) previsione di forme di dibattito pubblico ~~(sul modello del débat public francese)~~ delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali aventi impatto sull'ambiente o sull'assetto del territorio, **nonché previsione di una procedura di acquisizione dei consensi tecnici e amministrativi necessari per realizzare un'opera che sia semplice, vincolante e non modificabile nel tempo;***

MEDIAZIONE A COSTI RIDOTTI



Art. 1 comma 1

*ϕ) **pp)** razionalizzazione dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto, limitando il ricorso alle procedure arbitrali ma limitandone il costo;*

PER CONTATTI
800.165.654
posta@asmel.eu

Grazie
dell'attenzione

a cura dell'Avv. Vito Rizzo – Esperto ASMECOMM