

RELAZIONE

Il presente disegno di legge reca la delega al Governo per l'attuazione di tre direttive del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014: la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, la direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici – che abroga la direttiva 2004/18/CE, la direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali – che abroga la direttiva 2004/17/CE.

Il recepimento della nuova normativa europea costituisce un'importante occasione per rivedere e razionalizzare la materia nel suo complesso, al fine di creare un sistema più snello, trasparente ed efficace, necessario per garantire la certezza giuridica nel settore e assicurare un'effettiva concorrenza e condizioni di parità tra gli operatori economici.

In linea con la normativa europea, la nuova disciplina sarà improntata alle seguenti direttrici: certezza giuridica, pubblicità e trasparenza, snellezza, tutela giuridica, tenendo conto delle migliori pratiche adottate in altri Paesi dell'Unione europea, secondo un approccio alla disciplina degli appalti e delle concessioni di tipo sostanzialmente diverso da quello previsto nell'attuale contesto normativo, caratterizzato da una regolamentazione forse troppo puntuale.

La normativa di settore attualmente vigente ha dato adito ad un notevole contenzioso, senza ottenere, di converso, risultati evidenti in termini di efficacia ed efficienza delle procedure di affidamento, con conseguente danno per la finanza pubblica e per la qualità dei servizi offerti. La scarsa efficienza che ne deriva per il sistema è testimoniata, tra l'altro, dai continui interventi legislativi effettuati sulla materia, dovuti anche alla eccessiva regolamentazione prodotta, che necessita di continui aggiustamenti e deroghe.

Per le finalità esposte e per indirizzare il legislatore delegato nel recepimento della normativa europea, tra i principi ed i criteri direttivi specifici, viene ribadito il criterio secondo cui negli atti di recepimento non siano introdotti livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse (cfr. art. 14, commi 24-bis, 24-ter e 24-quater della legge 28 novembre 2005, n. 246, direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 gennaio 2013, che disciplina le modalità con cui le amministrazioni statali assicurano il rispetto dei “livelli minimi di regolazione previsti dalle direttive europee” nonché l'art. 32, comma 1, lett. c), legge 24 dicembre 2012, n. 234). Si tratta del cosiddetto divieto di goldplating, tanto dibattuto a livello europeo, posto al fine di evitare che gli Stati membri introducano regole che comportino costi e oneri aggiuntivi per le imprese ed i cittadini, maggiori rispetto a quelli già previsti dal legislatore comunitario.

Nella disegno di legge di delega viene, inoltre, previsto che il Governo proceda allo svolgimento delle consultazioni con le principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa, al fine di acquisire le informazioni ed i dati necessari per redigere un testo normativo il più possibile rispondente alle diverse esigenze e pervenire a soluzioni quanto più possibile condivise, innovando il modo di operare della pubblica amministrazione nel settore. In fase istruttoria, quindi, prima di addivenire alla vera e propria stesura dello schema di decreto legislativo, la delega affida alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti competente per la specifica materia, il coordinamento delle consultazioni con le principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa.

Più in generale, il recepimento delle direttive dovrà fornire l'occasione per avviare un più ampio lavoro di razionalizzazione e riordino del quadro normativo in materia, ripetutamente modificato

nel corso degli anni, con l'obiettivo di aumentarne la chiarezza riducendo il numero delle fonti ed eliminando sovrapposizioni e duplicazioni.

Conseguentemente, si prevede la compilazione di un unico testo normativo denominato "Codice degli appalti pubblici e delle concessioni", che rechi le disposizioni legislative in materia di procedure di affidamento, di gestione e di esecuzione degli appalti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture e di concessione di lavori e servizi, disciplinate dalle tre direttive, che provvederà anche a garantire l'effettivo coordinamento con le altre disposizioni normative in vigore.

La semplificazione e armonizzazione delle suddette disposizioni dovrà avvenire anche attraverso la promozione di soluzioni innovative con particolare riguardo allo sviluppo delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale, nonché degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico, anche al fine di evitare il costante ricorso a previsioni derogatorie rispetto alla disciplina ordinaria.

Di particolare rilievo è il principio e criterio direttivo specifico riguardante la trasparenza e pubblicità delle procedure di gara e delle fasi ad essa prodromiche e successive; con esso si intende dare un contributo alle attività di lotta alla corruzione nel settore degli appalti pubblici, garantito e reso effettivo anche dalla previsione di poteri di vigilanza e controllo sull'applicazione delle norme in materia, in coerenza con la decisa azione di contrasto all'illegalità e ai fenomeni corruttivi intrapresa dal Governo.

Gli altri principi e criteri direttivi specifici riguardano aspetti peculiari della materia in esame:

- la riduzione degli oneri documentali a carico dei soggetti partecipanti e la semplificazione delle procedure di verifica da parte delle stazioni appaltanti;
- la razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, contenimento dei tempi e piena verificabilità dei flussi finanziari anche attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle stazioni appaltanti e l'introduzione di misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera;
- la razionalizzazione ed estensione delle forme di partenariato pubblico privato, incentivandone l'utilizzo;
- la revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici in base a criteri di omogeneità e trasparenza anche introducendo misure di premialità connesse a criteri "reputazionali" basati su parametri oggettivi e misurabili;
- la razionalizzazione dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto;
- il miglioramento delle condizioni di accesso al mercato degli appalti pubblici e delle concessioni per le piccole e medie imprese e per le imprese di nuova costituzione;
- la disciplina organica della materia delle concessioni e l'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.

Un altro principio e criterio direttivo di particolare rilievo riguarda la trasparenza nella eventuale partecipazione dei portatori qualificati di interessi nell'ambito dei processi decisionali finalizzati alla programmazione e all'aggiudicazione di appalti pubblici e concessioni.

Infine, si prevede l'espressa abrogazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il codice dei contratti pubblici, con effetto dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie, con la previsione di un apposito regime transitorio.

Per quanto riguarda i particolari profili procedurali di attuazione della delega, occorre, infine, segnalare che il comma 3 disciplina il procedimento per l'adozione del decreto legislativo di recepimento delle citate direttive, entro il termine di delega (18 febbraio 2016), che tiene conto del termine ultimo di recepimento delle direttive nell'ordinamento nazionale fissato entro la data del 18 aprile 2016.

E' prevista l'acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e dovrà essere altresì acquisito, ai sensi dell'articolo 14 del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, il parere del Consiglio di Stato, nonché il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Il comma 4 prevede che, entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di recepimento delle citate direttive, possono essere emanate disposizioni correttive ed integrative.

Il comma 5 prevede la clausola di invarianza finanziaria, prevedendo altresì che qualora il decreto attuativo dovesse determinare nuovi o maggiori oneri, che non trovano compensazione al proprio interno, lo stesso decreto sarà emanato solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanino le occorrenti risorse finanziarie.