

DISEGNO DI LEGGE RECANTE DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI

RELAZIONE

ART. 1

(Delega al Governo in materia di contratti pubblici)

L'articolo unico contiene la delega al Governo per la disciplina dei contratti pubblici, anche al fine di adeguare la normativa interna al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, nonché di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nonché al fine di evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione delle procedure avviate.

La riforma della normativa di riferimento si è resa necessaria non solo al fine di adeguare il settore dei contratti pubblici all'evoluzione della giurisprudenza in materia ma anche per risolvere i problemi applicativi riscontrati a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 e dei vari provvedimenti legislativi che, ancorché ispirati all'esigenza di assicurare la coerenza dell'ordinamento nazionale a quello eurolunitario e di favorire una più celere realizzazione degli investimenti pubblici, hanno in più parti derogato (in alcuni casi anche in modo permanente) alla disciplina contenuta nel codice dei contratti pubblici.

Ne è derivato un quadro giuridico di settore poco organico e chiaro, oltreché estremamente fluido e in continuo divenire, all'interno del quale si è inserita l'epidemia da COVID-19, che ha imposto, sia al fine di fronteggiare la situazione di emergenza, sia al fine di favorire la rapida ripresa dei settori economici, l'introduzione nell'ordinamento giuridico di ulteriori disposizioni derogatorie della disciplina recata dal codice dei contratti pubblici.

La delega è pertanto finalizzata a restituire alle disposizioni codicistiche semplicità e chiarezza di linguaggio, nonché ragionevoli proporzioni dimensionali, limitando il più possibile nel testo i rinvii alla normazione secondaria. Relativamente al settore delle concessioni, si evidenzia che la delega è finalizzata ad assicurare la stretta aderenza dell'ordinamento nazionale alla disciplina europea in materia di concessioni come definite dalla direttiva 26 febbraio 2014, n. 2014/23/UE e, pertanto, la stessa non riguarda altre tipologie di concessioni, quali, a titolo esemplificativo, le concessioni demaniali.

Dal punto di vista contenutistico la delega mira a:

- assicurare il perseguimento di obiettivi di stretta aderenza alle direttive europee mediante l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione corrispondenti a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, al fine di assicurare l'apertura alla concorrenza e al confronto competitivo fra gli operatori dei mercati dei lavori, dei servizi e delle forniture, tenendo conto delle specificità dei contratti nel settore dei beni culturali, anche con riferimento alla fase esecutiva, nonché assicurare una riduzione e razionalizzazione delle norme in materia di contratti pubblici, con ridefinizione del regime della disciplina secondaria, ove necessario (**comma 2, lettera a**), da realizzarsi anche attraverso l'incentivazione all'utilizzo delle procedure flessibili, quali il dialogo competitivo, il partenariato per l'innovazione e le procedure competitive con negoziazione, per la stipula di contratti pubblici complessi e di lunga durata nel rispetto dei principi di trasparenza e di concorrenzialità (**comma 2, lettera m**), l'individuazione delle ipotesi in cui le stazioni



appaltanti possono ricorrere ad automatismi nella valutazione delle offerte e tipizzazione dei casi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere, ai fini dell'aggiudicazione, al solo criterio del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'offerta, tenendo conto anche della specificità dei contratti nel settore dei beni culturali (**comma 2, lettera l**), l'individuazione delle cause che giustificano la stipulazione di contratti secretati o che esigono particolari misure di sicurezza e specificazione delle relative modalità attuative (**comma 2, lettera o**), l'individuazione dei contratti pubblici esclusi dall'ambito di applicazione oggettiva delle direttive europee e semplificazione della disciplina giuridica ad essi applicabile (**comma 2, lettera p**), il divieto di proroga dei contratti di concessione, fatti salvi i principi europei in materia di affidamento *in house* e razionalizzazione della disciplina sul controllo degli investimenti effettuati dai concessionari e sullo stato delle opere realizzate, fermi restando gli obblighi dei concessionari sulla corretta e puntuale esecuzione dei contratti, con la previsione di sanzioni proporzionate all'entità dell'inadempimento, compresa la previsione della decadenza in caso di inadempimento grave (**comma 2, lettera r**) e la razionalizzazione della disciplina concernente le modalità di affidamento dei contratti da parte dei concessionari, anche per introdurre una specifica disciplina relativa ai rapporti concessori riguardanti la gestione di servizi di interesse economico generale (**comma 2, lettera s**);

- ridefinire e rafforzare la disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, con una loro riduzione numerica, anche tramite l'introduzione di incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l'espletamento delle gare pubbliche, e potenziamento della qualificazione e della specializzazione del personale operante nelle stazioni appaltanti (**comma 2, lettera b**);
- ridurre e rendere certi i tempi di gara, di stipula dei contratti e di realizzazione delle opere pubbliche, anche attraverso la revisione e semplificazione della normativa primaria in materia di programmazione, localizzazione delle opere pubbliche e dibattito pubblico (**comma 2, lettera g**), la semplificazione delle procedure relative alla fase di approvazione dei progetti in materia di opere pubbliche, anche attraverso la ridefinizione e l'eventuale riduzione dei livelli di progettazione e lo snellimento delle procedure di verifica e validazione dei progetti, e la razionalizzazione dell'attività e della composizione del Consiglio Superiore dei lavori pubblici (**comma 2, lettera h**), la revisione e semplificazione del sistema di qualificazione generale degli operatori economici (**comma 2, lettera i**), la individuazione delle ipotesi di affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione dei lavori (**comma 2, lettera q**), la digitalizzazione e l'informatizzazione delle procedure, anche ai fini dei controlli sui requisiti dichiarati dagli operatori economici, la riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti, nonché di quelli relativi al pagamento degli acconti e dei corrispettivi agli operatori economici in relazione allo stato di avanzamento dei lavori, il superamento dell'Albo nazionale dei componenti delle commissioni giudicatrici e il rafforzamento della specializzazione professionale dei commissari all'interno di ciascuna amministrazione (**comma 2, lettera f**) e la razionalizzazione della disciplina concernente i meccanismi sanzionatori e premiali finalizzati a incentivare la tempestiva esecuzione dei contratti pubblici da parte dell'aggiudicatario, anche al fine di estenderne l'ambito di applicazione (**comma 2, lettera t**);
- ridurre al minimo gli oneri amministrativi e burocratici a carico delle stazioni appaltanti e degli operatori economici anche attraverso la semplificazione della disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, nel rispetto dei principi di trasparenza e di concorrenzialità e della specificità dei contratti nel settore dei beni culturali (**comma 2, lettera c**);
- promuovere nel settore dei contratti pubblici la stabilità occupazionale del personale impiegato e le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità,



nonché garantire, in tutte le fasi, l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore (**comma 2, lettera e**);

- favorire la realizzazione, attraverso la semplificazione delle procedure , di investimenti in tecnologie verdi e digitali, nonché in innovazione e ricerca, anche al fine di conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, di incrementare il grado di ecosostenibilità degli investimenti pubblici e delle attività economiche secondo i criteri di cui al regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 e prevedere, altresì, misure volte a garantire il rispetto dei criteri di responsabilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, in particolare attraverso la definizione di criteri ambientali minimi (**comma 2, lettera d**);
- razionalizzare, semplificare, anche mediante previsione di contratti-tipo, ed estendere le forme di partenariato pubblico-privato, con particolare riguardo alla finanza di progetto garantendo la trasparenza e la pubblicità degli atti (**comma 2, lettera n**);
- promuovere l'utilizzo dei metodi di risoluzione delle controversie, alternativi a quelli giurisdizionali, anche nella fase di esecuzione del contratto (**comma 2, lettera u**).

Con riferimento ai principi e criteri direttivi di carattere generale da rispettare nell'esercizio della delega, ai fini della semplificazione normativa, il **comma 3** prevede la contestuale ed esplicita abrogazione di tutte le disposizioni riordinate e, comunque, incompatibili con quelle contenute negli adottandi decreti legislativi, e l'inserimento delle opportune disposizioni di coordinamento in relazione alle disposizioni non abrogate o non modificate.

Per quanto riguarda il procedimento per l'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega in esame, i **commi 1 e 4** prevedono che essi sono adottati, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge in esame, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con i Ministri competenti, previa acquisizione dei pareri della Conferenza Unificata, del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti per materia che si pronunciano entro il termine di trenta giorni dalla data di richiesta di parere. Decorso tale termine, i decreti possono essere emanati anche senza i predetti pareri. Il Governo, nell'attuazione della delega, può altresì avvalersi della facoltà di cui all'articolo 14, numero 2°, del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, di cui al regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, e in tal caso, il Consiglio di Stato può utilizzare, al fine della stesura dell'articolato normativo, magistrati di tribunale amministrativo regionale, esperti esterni e rappresentanti del libero foro e dell'Avvocatura generale dello Stato, i quali prestano la propria attività a titolo gratuito e senza diritto al rimborso delle spese. Sugli schemi redatti dal Consiglio di Stato non è acquisito il parere dello stesso.

Il medesimo **comma 4** autorizza l'emanazione di decreti correttivi o integrativi entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, nel rispetto degli stessi criteri direttivi e della medesima procedura.

Il **comma 5** reca la clausola di invarianza finanziaria, statuendo, in particolare, che i decreti legislativi devono essere adottati senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e precisando, nel contempo, che le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti di rispettiva competenza avvalendosi delle risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il medesimo comma 5 stabilisce inoltre che, qualora gli adottandi decreti legislativi determinassero nuovi o maggiori oneri non coperti al loro interno, gli stessi potranno essere adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle occorrenti risorse finanziarie.

