

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2510

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa della deputata GELMINI

Deleghe al Governo per la riduzione degli oneri amministrativi, la semplificazione normativa e la riforma della disciplina degli appalti pubblici

Presentata il 22 maggio 2020

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con la presente proposta di legge si intende ridisciplinare, come da anni auspicato, il patto fra le istituzioni e i cittadini, ovvero il rapporto fra potere e libertà, anche alla luce delle esigenze che l'emergenza da COVID-19 ha evidenziato come ormai indifferibili e urgenti.

La proposta di legge è suddivisa in tre capi, che affrontano i temi della burocrazia, della semplificazione normativa e di una riforma organica del codice dei contratti pubblici e del ruolo dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

L'articolo 1 introduce fra i criteri fondamentali che devono guidare l'azione amministrativa la tutela del legittimo affidamento dei destinatari.

L'articolo 2 assicura, finalmente, la semplificazione dell'azione amministrativa, sottoponendo tutti i procedimenti per l'avvio di attività per i quali non siano già previste

forme di semplificazione ulteriore alla segnalazione certificata di inizio attività: in tal modo si subordina l'avvio e lo svolgimento delle attività solo a verifiche *ex post*, abolendo i controlli e le verifiche *ex ante*. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per individuare le attività alle quali, per comprovati motivi di interesse pubblico non altrimenti tutelabili, la nuova normativa non può essere applicata, ma si tratta di ipotesi eccezionali, poiché il Governo, nell'elencare le deroghe, dovrà attenersi ai principi di stretta proporzionalità, ragionevolezza e non discriminazione, nonché ai principi e criteri direttivi desumibili dagli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e dal diritto dell'Unione europea. In ogni caso, il Governo non potrà, per tali attività, aggravare i procedimenti previsti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore

della legge. Nella relazione illustrativa di accompagnamento, il Governo darà analiticamente conto delle ragioni delle scelte operate e dell'impossibilità di assicurare l'interesse pubblico mediante controlli successivi.

L'articolo 3 è volto a impedire alle amministrazioni pubbliche di richiedere ai privati documenti e attestati che le stesse amministrazioni già detengono, aggravando l'attività istruttoria a carico dei cittadini. I documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria dei procedimenti, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione pubblica precedente, ovvero quando sono detenuti, per compito istituzionale, da altre amministrazioni pubbliche. La violazione di tale regola costituisce elemento di valutazione della *performance* individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente.

L'articolo 4 conferisce una delega al Governo per emanare testi unici per la semplificazione normativa nei settori strategici dell'economia (ambiente, avvio ed esercizio delle attività d'impresa, edilizia, imposte e tributi, lavoro privato, sanità), aventi valore di legge ordinaria, ma derogabili, modificabili o abrogabili solo in forma espressa, con la tecnica della novella, per realizzare e conservare anche in futuro una grande conquista di civiltà giuridica: la

codificazione, in un testo unico semplice e chiaro, della disciplina vigente di una materia.

L'articolo 5 riprende il metodo cosiddetto « taglia-leggi » introdotto con grande successo dal Governo Berlusconi con la legge 28 novembre 2005, n. 246.

L'articolo 6 si occupa del tema di capitale importanza della formazione dei funzionari pubblici. Le amministrazioni pubbliche, anche avvalendosi di università, enti di ricerca pubblici e privati e qualificati esperti del settore, promuovono corsi di formazione e di aggiornamento continuo del personale preposto alle procedure a evidenza pubblica, anche aderendo a eventuali convenzioni in materia stipulate dalla società Consip Spa. Per tali finalità, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è istituito un fondo con una dotazione pari a 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza unificata, con proprio decreto adotta, ogni anno, un regolamento per stabilire le modalità di assegnazione delle risorse del fondo.

L'articolo 7, infine, reca una delega al Governo per la riforma della disciplina dei contratti pubblici che prevede anche la revisione del ruolo dell'ANAC, alla quale sono sottratte le funzioni connesse ai contratti pubblici.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I

RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

Art. 1.

(Tutela del legittimo affidamento)

1. All'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, dopo le parole: « di imparzialità, » sono inserite le seguenti: « di tutela del legittimo affidamento, ».

Art. 2.

(Semplificazione in materia di avvio delle attività private e delega al Governo)

1. L'avvio delle attività private e il loro esercizio, fatte salve le verifiche successive, non possono essere sottoposti a limitazioni e controlli preventivi.

2. A decorrere dal termine previsto al comma 3 del presente articolo, ai procedimenti per i quali non siano già previsti livelli ulteriori di semplificazione si applica quanto disposto dall'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

3. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi al fine di individuare le attività private alle quali, per comprovati motivi di interesse pubblico non altrimenti tutelabili, non si applica la disciplina del comma 2.

4. Nell'esercizio della delega di cui al comma 3 del presente articolo, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) stretta proporzionalità, ragionevolezza e non discriminazione nell'individuazione delle attività private cui non si applica la disciplina del comma 2;

b) principi e criteri direttivi desumibili dagli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e dal diritto dell'Unione europea;

c) divieto, per le attività individuate dai decreti legislativi, di aggravare i procedimenti previsti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge.

5. Nella relazione illustrativa di accompagnamento dei decreti legislativi di cui al comma 3, il Governo dà analiticamente conto delle ragioni delle scelte operate e dell'impossibilità di assicurare l'interesse pubblico mediante controlli successivi.

6. I decreti legislativi di cui al comma 3 del presente articolo sono adottati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con i Ministri competenti, previa intesa, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del medesimo decreto legislativo n. 281 del 1997, e previo parere del Consiglio di Stato, che è reso nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di ciascun decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e della Commissione parlamentare per la semplificazione, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto dal comma 3 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e di motivazione. Le Commissioni parlamentari competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il ter-

mine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono comunque essere adottati.

6. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 3, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui al presente articolo, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive degli stessi.

Art. 3.

(Acquisizione d'ufficio di documenti)

1. I documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria dei procedimenti, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione pubblica procedente, ovvero quando sono detenuti, per compito istituzionale, da altre pubbliche amministrazioni.

2. La mancata osservanza della disposizione del comma 1 costituisce elemento di valutazione della *performance* individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente.

CAPO II

SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA

Art. 4.

(Delega al Governo per la semplificazione normativa)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, decreti legislativi per la semplificazione normativa nei seguenti settori:

- a) ambiente;
- b) avvio ed esercizio delle attività d'impresa;
- c) edilizia;

- d) imposte e tributi;
- e) lavoro privato;
- f) sanità.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) adozione di un testo unico delle disposizioni vigenti per ciascun settore di cui al comma 1, con le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento e la razionalizzazione delle disposizioni stesse, fatto salvo quanto previsto dalle lettere da b) a e);

b) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;

c) risoluzione delle antinomie in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici di ciascun settore di cui al comma 1;

d) indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;

e) aggiornamento delle procedure, prevedendo la più ampia utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, l'impiego dell'autocertificazione, salvo che per comprovate ed eccezionali ragioni siano necessarie verifiche preventive, nonché il divieto di richiedere documenti e dati già in possesso dell'amministrazione pubblica procedente o di altri amministrazioni pubbliche o comunque da esse elaborabili.

3. Ai fini della predisposizione degli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo si avvale, per ciascun settore di cui al medesimo comma 1, di una commissione di esperti, nominati in numero massimo di venti per ogni commissione, fra magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria e amministrative,

professori e docenti di università nonché professionisti, operatori e rappresentanti istituzionali di comprovata competenza nel settore oggetto dell'intervento.

4. I decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo sono adottati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con i Ministri interessati, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di ciascun decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e della Commissione parlamentare per la semplificazione, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e di motivazione. Le Commissioni parlamentari competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono comunque essere adottati.

5. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui al presente articolo, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive degli stessi.

6. I decreti legislativi di cui al presente articolo possono essere derogati, modificati o abrogati solo in forma espressa, mediante novellazione degli stessi.

Art. 5.

(Delega al Governo per la riduzione delle disposizioni legislative)

1. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo è delegato ad adottare, con le modalità di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita;

b) esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete;

c) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali;

d) identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, anche utilizzando a tale fine le procedure di analisi e di verifica dell'impatto della regolazione;

e) organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse;

f) garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;

g) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica.

2. Nelle materie appartenenti alla legislazione regionale, le disposizioni normative statali, che restano in vigore ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 5 giu-

gno 2003, n. 131, continuano ad applicarsi, in ciascuna regione, fino alla data di entrata in vigore delle relative disposizioni regionali.

3. Decorso un anno dalla scadenza del termine di cui al comma 1, le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 1, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate.

CAPO III

FORMAZIONE DEI DIPENDENTI PUBBLICI PREPOSTO ALLE PROCEDURE A EVIDENZA PUBBLICA E RIFORMA DELLA DISCIPLINA DEI CONTRATTI PUBBLICI

Art. 6.

(Formazione dei dipendenti pubblici)

1. Le amministrazioni pubbliche, anche avvalendosi di università, enti di ricerca pubblici e privati e qualificati esperti del settore, promuovono corsi di formazione e di aggiornamento continuo del personale preposto alle procedure a evidenza pubblica, anche aderendo a eventuali convenzioni in materia stipulate dalla società Consip Spa.

2. Per le finalità di cui al comma 1, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è istituito un fondo con una dotazione pari a 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, con proprio decreto adotta, ogni anno, un regolamento per stabilire le modalità di assegnazione delle risorse del fondo.

Art. 7.

(Delega al Governo per la riforma della disciplina dei contratti pubblici)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più de-

creti legislativi per la riforma della disciplina dei contratti pubblici, tramite modifica del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nel rispetto del diritto dell'Unione europea, in particolare delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, nonché 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 Stati membri dell'Unione europea:

a) ricognizione, riordino e semplificazione del quadro normativo vigente, al fine di conseguire una drastica riduzione e razionalizzazione del complesso delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti e un più elevato livello di certezza del diritto e di efficacia, efficienza ed economicità dei procedimenti;

b) previsione di una fonte regolamentare unitaria e organica per l'individuazione della disciplina esecutiva e attuativa del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;

c) massima razionalizzazione e semplificazione delle procedure per l'aggiudicazione di contratti di importo inferiore alle soglie stabilite dall'Unione europea, con particolare riguardo ai lavori, ai servizi e alle forniture a contenuto standardizzato e di non elevata complessità tecnica;

d) valorizzazione del criterio di aggiudicazione del prezzo più basso, accompagnato da strumenti per impedire la turbativa d'asta e da sistemi di verifica delle eventuali anomalie delle offerte idonei a garantire la serietà dei contraenti, l'elevata qualità dei lavori, dei servizi e delle forniture, l'alto livello di concorrenzialità e di trasparenza, lo snellimento dei procedimenti e la riduzione degli oneri per le stazioni appaltanti e le imprese, prevenendo i fenomeni di collusione fra imprese o di infiltrazione criminale;

e) riordino, razionalizzazione e semplificazione delle competenze dell'Autorità

nazionale anticorruzione e, in particolare, di quelle di carattere regolatorio e trasferimento delle competenze in materia di contratti pubblici a una nuova autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, sul modello di quella già disciplinata dall'articolo 6 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

f) semplificazione del sistema delle qualificazioni;

g) potenziamento e razionalizzazione del ruolo delle centrali di committenza e degli acquisti tramite mercati elettronici;

h) riordino e semplificazione del sistema delle cause di esclusione e degli oneri dichiarativi a carico delle imprese, al fine di garantire la massima partecipazione degli operatori economici, anche attraverso l'estensione dell'ambito di applicazione del soccorso istruttorio;

i) riordino e semplificazione, anche agli effetti penali ed erariali, delle responsabilità dei funzionari amministrativi;

l) semplificazione e incentivazione degli strumenti di partenariato pubblico privato, anche mediante procedimenti semplificati e agevolazioni alle stazioni appaltanti che se ne avvalgano;

m) potenziamento della programmazione delle opere strategiche e semplificazione dei procedimenti necessari per la loro realizzazione, anche attraverso la previsione di regimi normativi speciali o la nomina di commissari *ad acta*.

2. Nell'esercizio delle delega di cui al comma 1, la Presidenza del Consiglio dei ministri coordina, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministero dello sviluppo economico, lo svolgimento delle consultazioni delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa ai fini della predisposizione dei relativi decreti legislativi.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo, corredati della rela-

zione tecnica di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sono adottati, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sentiti i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, della giustizia, dell'economia e delle finanze e della difesa, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che si pronunciano entro quaranta giorni dalla trasmissione. Gli schemi dei decreti legislativi sono contestualmente trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro sessanta giorni dalla trasmissione. Decorso inutilmente i termini di cui al primo e al secondo periodo, i decreti legislativi possono essere adottati anche in mancanza dei pareri. Ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui al presente articolo, il Governo, con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni, ritrasmette il testo alle Camere per il parere definitivo delle Commissioni parlamentari competenti, da esprimere entro trenta giorni dalla trasmissione; decorso inutilmente tale termine il decreto legislativo può essere comunque emanato.

7. Gli organi costituzionali stabiliscono nei propri ordinamenti modalità attuative dei principi e criteri direttivi previsti dal presente articolo nell'ambito delle prerogative costituzionalmente riconosciute.

8. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui al presente articolo, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive degli stessi.

