



Delega al Governo in materia di contratti pubblici

A.C. 3514

Dossier n° 153 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
27 aprile 2022

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3514
Titolo:	Delega al Governo in materia di contratti pubblici
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	2
Commissione competente :	VIII Ambiente
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione

Contenuto

Il disegno di legge di iniziativa governativa in esame è stato presentato al Senato della Repubblica; composto in origine di un solo articolo, dopo l'esame del Senato comprende **2 articoli** suddivisi in **6 commi** e reca una delega al Governo in materia di contratti pubblici.

L'articolo 1, comma 1, delega il Governo ad adottare, entro **sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega**, uno o più decreti legislativi relativi alla disciplina dei contratti pubblici. L'intervento normativo è volto ad **adeguare la disciplina dei contratti pubblici a quella del diritto europeo e ai principi espressi nel corso degli anni dalla giurisprudenza in materia di contratti pubblici**. L'obiettivo complessivo della riforma è, più in generale, quello di **razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture**. Il **comma 2** contiene, invece, i principi e i criteri direttivi a cui dovrà attenersi il legislatore delegato, che in parte si riportano sinteticamente di seguito:

garantire il perseguimento di **obiettivi di coerenza e aderenza alle direttive europee** attraverso l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione **corrispondenti a quelli minimi richiesti dalle direttive** stesse; **nel corso dell'esame al Senato** è stato precisato che **restano ferme ed inderogabili le misure a tutela del lavoro, della sicurezza, del contrasto al lavoro irregolare, della legalità e della trasparenza**, nonché che l'obiettivo di assicurare **l'apertura alla concorrenza e il confronto competitivo** tra i diversi operatori dei mercati dei lavori, dei servizi e delle forniture deve considerarsi **con particolare riferimento alle piccole e medie imprese**;

intervenire con una **ridefinizione della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti** (afferenti ai settori ordinari e ai settori speciali, come precisato **nel corso dell'esame al Senato**) al fine di conseguire una loro riduzione numerica anche attraverso **procedure di accorpamento e di riorganizzazione delle stesse**; si segnala che, in base alle **modifiche approvate dal Senato**, dovranno essere individuate delle **modalità di monitoraggio** dell'accorpamento e della riorganizzazione delle stazioni appaltanti, mentre per quanto riguarda il potenziamento della specializzazione del personale delle stazioni appaltanti si prevede che siano previsti **specifici percorsi di formazione, con particolare riferimento alle stazioni uniche appaltanti e alle centrali di committenza che operano al servizio degli enti locali**;

favorire la partecipazione da parte delle micro e piccole imprese, della possibilità di procedere alla suddivisione degli appalti in lotti sulla base di criteri qualitativi o quantitativi, in coerenza con i principi dello *Small Business Act*, anche al fine di valorizzare le imprese di prossimità (tale criterio di delega, previsto dalla **lettera c)**, è stato inserito **nel corso dell'esame al Senato**);

semplificare la disciplina dei contratti pubblici che abbiano un **importo inferiore alle soglie di rilevanza europea**, sempre nel pieno rispetto dei principi di trasparenza e concorrenzialità; **nel corso dell'esame al Senato** è stato altresì introdotto il **divieto per le stazioni appaltanti di utilizzare**, ai fini della selezione degli operatori da invitare alle procedure negoziate, **il sorteggio o altro metodo di estrazione casuale dei nominativi**, se non in presenza di situazioni particolari e specificamente motivate;

semplificare le procedure finalizzate alla **realizzazione di investimenti in tecnologie verdi e digitali**, nonché in innovazione e ricerca (**lettera e)**); **nel corso dell'esame al Senato** è stato precisato che tali criteri ambientali minimi sono **da rispettare obbligatoriamente** e sono **differenziati per tipologie ed importi di**

appalto e valorizzati economicamente nelle procedure di affidamento;

introduzione dell'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei bandi di gara, negli avvisi e inviti, in relazione alle diverse tipologie di contratti pubblici, **un regime obbligatorio di revisione dei prezzi al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva e non prevedibili** al momento della formulazione dell'offerta, stabilendo che gli eventuali oneri derivanti dal suddetto meccanismo di revisione dei prezzi siano a valere sulle risorse disponibili del quadro economico degli interventi e su eventuali altre risorse disponibili per la stazione appaltante da utilizzare nel rispetto delle procedure contabili di spesa (**lettera f**);

introdurre **casi in cui è prevista la facoltà, o l'obbligo, per le stazioni appaltanti** di inserire, tenuto conto della tipologia di intervento, in particolare ove l'intervento stesso riguardi beni culturali, delle **specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale** del personale impiegato nonché le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità (**lettera g**);

promuovere, nel rispetto del diritto europeo vigente, l'obbligo per le stazioni appaltanti di ricorrere a forniture in cui la **parte di prodotti originari di Paesi terzi** che compongono l'offerta **non sia maggioritaria** rispetto al valore totale dei prodotti (tale criterio di delega, previsto dalla **lettera h**), è stato inserito **nel corso dell'esame al Senato**);

intervenire per **ridurre i tempi relativi alle procedure di gara** fornendo al contempo **certezza dei tempi relativi alla stipula dei contratti e all'esecuzione** degli appalti;

razionalizzare e semplificare le cause di esclusione al fine di rendere le regole di partecipazione chiare e certe individuando le fattispecie che configurano un illecito professionale (tale criterio di delega, previsto dalla **lettera l**), è stato inserito **nel corso dell'esame al Senato**);

semplificare la normativa primaria in materia di programmazione, **localizzazione delle opere pubbliche** con particolare riguardo all'istituto del **dibattito pubblico**;

introdurre **l'obbligo di sottoscrizione di apposite polizze assicurative** di copertura dei rischi di natura professionale, con oneri a carico delle amministrazioni, nel caso di affidamento degli incarichi di progettazione a personale interno alle amministrazioni stesse (tale criterio di delega, previsto dalla **lettera n**), è stato **inserito nel corso dell'esame al Senato**);

semplificare le procedure concernenti l'approvazione dei progetti in materia di **opere pubbliche** anche attraverso **lo snellimento delle procedure di verifica e validazione dei progetti**;

individuare i **casi nei quali si può ricorrere a meccanismi valutativi delle offerte mediante automatismi** o al solo criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'offerta;

ridefinire la disciplina delle varianti in corso d'opera, nei limiti previsti dall'ordinamento europeo, in relazione alla possibilità di modifica dei contratti durante la fase dell'esecuzione (tale criterio di delega, previsto dalla **lettera s**), è stato inserito **nel corso dell'esame al Senato**);

revisione della disciplina relativa ai servizi sociali e della ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché quella dei servizi ad alta intensità di manodopera, stabilendo come criterio utilizzabile ai fini dell'aggiudicazione esclusivamente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (tale criterio di delega, previsto dalla **lettera t**), è stato inserito **nel corso dell'esame al Senato**);

indicazione di **meccanismi di razionalizzazione e semplificazione delle forme di partenariato pubblico-privato**, con particolare riguardo alla finanza di progetto, alle concessioni di servizi e alla locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità (secondo quanto precisato **nel corso dell'esame al Senato**) con l'obiettivo di rendere tali procedure maggiormente attrattive per gli investitori professionali e per gli operatori del mercato delle opere pubbliche;

indicazione dei contratti pubblici esclusi dall'ambito di applicazione delle direttive europee nonché delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti **possano ricorrere all'affidamento congiunto** della progettazione e dell'esecuzione dei lavori;

divieto di proroga dei contratti di concessione ad eccezione di quelli regolati da principi europei in materia di affidamento *in house*;

sempre in merito ai contratti di concessione è previsto uno specifico criterio di delega volto alla **razionalizzazione della disciplina delle modalità di affidamento dei contratti da parte dei concessionari** con l'obiettivo di introdurre una disciplina specifica per i rapporti concessori riguardanti la gestione dei servizi di interesse economico generale (**lettera ee**). Tale criterio di delega è stato **integrato, nel corso dell'esame al Senato**, al fine di prevedere l'introduzione di **una disciplina delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1** e non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'UE;

individuazione di **meccanismi sanzionatori e premiali volti a incentivare la tempestiva esecuzione dei contratti** da parte dell'aggiudicatario, nonché di meccanismi di rafforzamento dei metodi di risoluzione delle controversie che siano alternativi al rimedio giurisdizionale;

semplificazione delle procedure di pagamento da parte delle stazioni appaltanti del corrispettivo contrattuale, anche riducendo gli oneri amministrativi a carico delle imprese (tale criterio di delega, previsto dalla **lettera gg**), è stato inserito **nel corso dell'esame al Senato**).

Il **comma 3** dell'articolo 1 prevede la contestuale ed esplicita **abrogazione di tutte le disposizioni**

oggetto di riordino e, comunque, di quelle incompatibili con le disposizioni contenute nei decreti legislativi che dovranno essere adottati. Lo stesso comma stabilisce, inoltre, la possibilità di **adottare disposizioni di coordinamento** in relazione alle disposizioni non abrogate o non modificate, nonché (in virtù di un'apposita integrazione operata **nel corso dell'esame al Senato**) le necessarie **disposizioni transitorie e finali**.

Il **comma 4**, invece, disciplina nel dettaglio il **procedimento di adozione dei decreti legislativi** di attuazione della delega in esame. I decreti legislativi saranno adottati 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 e per i profili finanziari** (come precisato nel corso dell'esame al Senato) che si pronunciano entro il termine di trenta giorni dalla data di richiesta del parere. Il comma in esame specifica che, decorso infruttuosamente tale termine, i decreti possono essere comunque adottati senza i relativi pareri. **Nel corso dell'esame al Senato** è stato precisato che **ove il parere delle Commissioni parlamentari citate indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui alla legge delega**, il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali motivazioni, corredate dai necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro dieci giorni dall'assegnazione e, decorso tale termine, il decreto legislativo può essere comunque emanato. **Nel corso dell'esame al Senato** è stato precisato che, qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega previsti dal presente articolo o successivamente, questi ultimi sono prorogati di tre mesi. Lo stesso **comma 4**, infine, autorizza **l'emanazione di decreti legislativi correttivi o integrativi** che potranno essere adottati **entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi** previsti dal comma 1.

Nel corso dell'esame al Senato è stato inserito l'**articolo 2**, recante una **clausola di salvaguardia** a norma del quale **le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione** ai principi di cui alla presente legge secondo le disposizioni contenute negli statuti speciali e nelle relative norme di attuazione.

Tipologia del provvedimento

Il provvedimento rientra tra gli atti legislativi da adottare nell'ambito dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (**PNRR**); in particolare, il disegno di legge di delega trae origine nella componente 1 concernente «Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA» della Missione 1 in materia di digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (M1C1-70); la decisione del Consiglio UE del 13 luglio 2021 che ha approvato il piano richiede l'entrata in vigore della legge entro il 30 giugno 2022, l'adozione dei decreti legislativi di attuazione entro il 31 marzo 2023 e l'entrata in vigore di tutte le necessarie misure di esecuzione e delle norme di diritto derivato entro il 30 giugno 2023; in base alla menzionata decisione, la legge di delega deve dettare principi e criteri direttivi volti a: i) ridurre la frammentazione delle stazioni appaltanti, stabilendo tra le altre cose gli elementi di base del sistema di qualificazione, conferendo all'ANAC il potere di riesaminare la qualificazione delle stazioni appaltanti in termini di *procurement capacity* (tipi e volumi di acquisti) e stabilendo incentivi all'uso delle centrali di committenza professionali esistenti; ii) semplificare e digitalizzare le procedure delle centrali di committenza; iii) definire le modalità per digitalizzare le procedure per tutti gli appalti pubblici e concessioni e definire i requisiti di interoperabilità e interconnettività; iv) a ridurre progressivamente le restrizioni al subappalto; in proposito si segnala che il principio e criterio direttivo relativo alla ridefinizione delle stazioni appaltanti (articolo 1, comma 2, lettera b) non fa in realtà esplicito riferimento al conferimento all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) del potere di riesaminare la qualificazione delle stazioni appaltanti in termini di *procurement capacity*; nessun principio e criterio direttivo inoltre risulta relativo al subappalto che tuttavia è stato oggetto di riforma ad opera dell'articolo 49 del decreto-legge n. 77 del 2021.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Il **secondo periodo del comma 4 dell'articolo 1** prevede che "sugli schemi di decreto legislativo è acquisito il parere del Consiglio di Stato, della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari"; *in proposito si valuti l'opportunità di approfondire la disposizione alla luce dell'esigenza "che il testo trasmesso alle Camere abbia completato la fase procedimentale interna all'Esecutivo", come richiesto dalla lettera dei Presidenti delle Camere al Presidente del Consiglio dei ministri del 12 febbraio 1998.*

Il **quinto periodo del comma 4 dell'articolo 1** prevede che "ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui alla presente legge, il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredata dai necessari elementi integrativi di informazione e motivazione"; al riguardo si osserva che si prefigura così una procedura di "doppio parere parlamentare" in cui il Governo è tenuto a reinviare il testo alle Camere non in presenza di qualsiasi non conformità nei pareri parlamentari, come nella formulazione prevalente, ma solo in presenza di rilievi dei pareri parlamentari che indichino esplicitamente la non conformità di disposizioni ai principi e criteri direttivi; *si valuti l'opportunità di approfondire il punto.*

Il **sesto periodo del comma 4 dell'articolo 1** prevede poi che il secondo parere parlamentare sia espresso sulle "osservazioni del Governo" e, in modo asimmetrico rispetto a quanto previsto per il primo parere, solo dalle Commissioni competenti per materia e non anche da quelle competenti per i profili finanziari; *in proposito, si segnala che in precedenti analoghe occasioni il Comitato per la legislazione ha segnalato che, nella procedura del "doppio parere parlamentare", le Commissioni siano comunque chiamate a pronunciarsi sui testi nel loro complesso e non sulle osservazioni del Governo (si veda da ultimo il parere espresso sul progetto di legge C. 982-A recante semplificazioni in materia di agricoltura nella seduta del 14 aprile 2021).*

Il **settimo e l'ottavo periodo del comma 4 dell'articolo 1** autorizza il Governo ad avvalersi, nella predisposizione degli schemi di decreto legislativo, della facoltà prevista dall'articolo 14, numero 2°, del regio decreto n. 1054 del 1924, che prevede che il Consiglio di Stato formuli "quei progetti di legge ed i regolamenti che gli vengono commessi dal Governo"; in proposito si ricordano i seguenti precedenti di utilizzo della norma: 1) articolo 1 della legge n. 174 del 2011 recante disposizioni per la codificazione in materia di pubblica amministrazione; 2) articolo 44 della legge n. 69 del 2009, recante delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo.

Il **decimo periodo del comma 4 dell'articolo 1** prevede che qualora il termine di trenta giorni per l'espressione del parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato per un periodo di tre mesi (cd. "tecnica dello scorrimento"); si tratta di una norma procedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del 2017 – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta "una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa"; *al riguardo, si ricorda che, in precedenti analoghe circostanze, il Comitato ha segnalato l'opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta, sessanta o novanta giorni prima della scadenza della delega); nel caso del provvedimento in esame dovrebbe poi essere approfondita la coerenza del ricorso alla "tecnica dello scorrimento" con l'esigenza di rispettare il termine del 31 marzo 2023 per l'adozione dei decreti legislativi.*

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

*Si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcuni dei principi e criteri direttivi di delega di cui al **comma 2 dell'articolo 1**, in particolare per quanto concerne la necessità ai sensi del paragrafo 2, lettera d) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001 del Presidente della Camera di distinguere i principi e criteri direttivi dall'oggetto della delega; si segnalano in particolare:*

- la **lettera d)** nella parte relativa alla "semplificazione della disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea";
- la **lettera p)** ("definizione, nel rispetto dei principi di trasparenza e concorrenzialità e tenuto conto delle esigenze di semplificazione richieste dalla specificità dei contratti nel settore della ricerca, della disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture nell'ambito dei servizi di ricerca e sviluppo da parte degli organismi di ricerca e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, nonché della disciplina applicabile alle ipotesi di collaborazione tra organismi di ricerca");
- la **lettera s)** ("ridefinizione della disciplina delle varianti in corso d'opera, nei limiti previsti dall'ordinamento europeo, in relazione alla possibilità di modifica dei contratti durante la fase dell'esecuzione");
- la **lettera z)** ("precisazione delle cause che giustificano la stipulazione di contratti segreti o che

- esigono particolari misure di sicurezza e specificazione delle relative modalità attuative");
- la **lettera bb)** ("individuazione dei contratti pubblici esclusi dall'ambito di applicazione oggettivo delle direttive europee e semplificazione della disciplina giuridica ad essi applicabile");
 - la **lettera cc)** ("individuazione delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori");
 - la **lettera ff)** ("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");
 - la **lettera hh)** ("estensione e rafforzamento dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto")