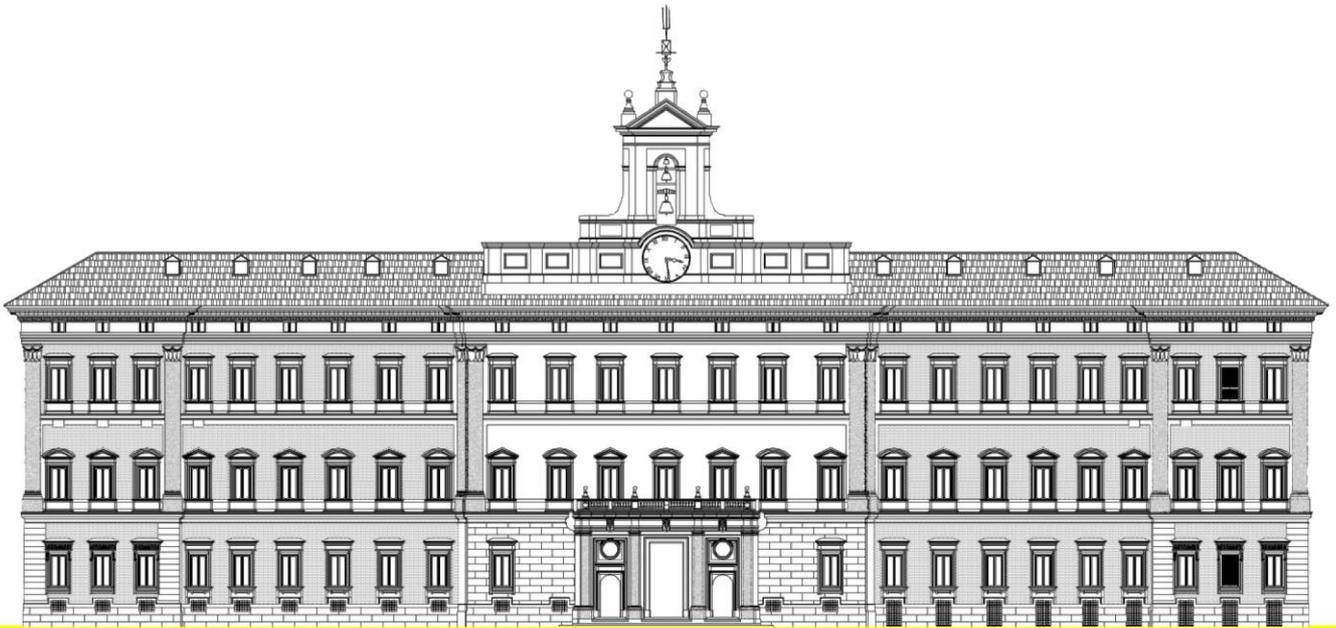




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

A.C. 3514

Delega al Governo in materia di contratti pubblici

(Nuovo testo)

N. 444 – 18 maggio 2022



Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 3514

Delega al Governo in materia di contratti pubblici

(Nuovo testo)

N. 444 – 18 maggio 2022

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

| | |
|--|--------------|
| PREMESSA | - 3 - |
| VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI | - 3 - |
| ARTICOLO 1..... | - 3 - |
| DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI..... | - 3 - |

Informazioni sul provvedimento

| | |
|--------------------------------|---|
| A.C. | 3514 e abb. |
| Titolo: | Delega al Governo in materia di contratti pubblici |
| Iniziativa: | governativa |
| Iter al Senato | sì |
| Relazione tecnica (RT): | presente |
| Relatrici per la | Mazzetti |
| Commissione di merito: | Braga |
| Gruppi: | FI PD |
| Commissioni competenti: | VIII (Ambiente) |

PREMESSA

Il progetto di legge, di iniziativa governativa e già approvato con modifiche dal Senato (AS 2330), reca una delega al Governo in materia di contratti pubblici.

È oggetto della presente Nota il testo risultante al termine dell'esame degli emendamenti presso la Commissione VIII (Ambiente) e trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari per l'espressione dei rispettivi pareri (seduta dell'11 maggio 2022).

Il provvedimento è corredato di relazione tecnica riferita al testo iniziale (AS 2330): la relazione tecnica risulta comunque tuttora in gran parte utilizzabile per la verifica delle quantificazioni.

Si esaminano, di seguito, le norme che presentano profili di carattere finanziario.

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLO 1

Delega al Governo in materia di contratti pubblici

Le norme delegano il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti la disciplina dei contratti pubblici. I suddetti decreti sono adottati nel rispetto, tra l'altro, dei seguenti principi e criteri direttivi:

- qualificazione delle stazioni appaltanti, al fine di conseguire la loro riduzione numerica, nonché il loro accorpamento e la loro riorganizzazione con relative modalità di monitoraggio, anche mediante l'introduzione di incentivi all'utilizzo delle

centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l'espletamento delle gare pubbliche; potenziamento della qualificazione e della specializzazione del personale operante nelle stazioni appaltanti, anche mediante specifici percorsi di formazione, con particolare riferimento alle stazioni uniche appaltanti e alle centrali di committenza che operano a servizio degli enti locali [comma 2, lettera *b*];

- revisione delle competenze dell'Autorità nazionale anticorruzione in materia di contratti pubblici, al fine di rafforzarne le funzioni di vigilanza [comma 2, lettera *a*)-*bis*];
- criteri premiali per l'aggregazione di impresa e possibilità di procedere alla suddivisione degli appalti in lotti sulla base di criteri qualitativi o quantitativi, nonché del divieto di accorpamento artificioso dei lotti, anche al fine di valorizzare le imprese piccole e medie e quelle di prossimità [comma 2, lettera *c*];
- semplificazione della disciplina applicabile ai contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, nonché divieto di utilizzare il sorteggio o altro metodo di estrazione casuale dei nominativi, se non in presenza di situazioni particolari e specificamente motivate [comma 2, lettera *d*];
- semplificazione delle procedure finalizzate alla realizzazione di investimenti in tecnologie verdi e digitali, nonché in innovazione e ricerca e innovazione sociale, e misure volte a garantire il rispetto dei criteri di responsabilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, attraverso la definizione di criteri ambientali minimi, da rispettare obbligatoriamente, con previsione di un periodo transitorio [comma 2, lettera *e*];
- obbligo per le stazioni appaltanti di prevedere un regime obbligatorio di revisione dei prezzi al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva e non prevedibili, compreso il costo derivante dal rinnovo dei CCNL nazionali, 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 [comma 2, lettera *f*];
- facoltà per le stazioni appaltanti di riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto e a quelle di concessione ad operatori economici il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate; obbligo di inserire nei bandi di gara, nonché negli avvisi e negli inviti, specifiche clausole sociali volte a:
 - promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato;
 - garantire l'applicazione dei contratti nazionali e territoriali, nonché le stesse tutele per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore;
 - prevedere misure contro il lavoro irregolare;

- promuovere meccanismi e strumenti per realizzare le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità [comma 2, lettera g)];
- promozione del ricorso da parte delle stazioni appaltanti a forniture in cui la parte di prodotti originari di Paesi terzi non sia maggioritaria rispetto al valore totale dei prodotti; previsione, nel caso di forniture provenienti da Paesi extra UE, di misure atte a garantire il rispetto dei criteri ambientali e dei diritti dei lavoratori [comma 2, lettera h)];
- divieto di prestazione gratuita delle attività professionali, salvo in casi eccezionali e previa adeguata motivazione [comma 2, lettera h-bis)];
- riduzione e certezza dei tempi procedurali e realizzativi degli appalti, anche attraverso anche contratti-tipo predisposti dall'Autorità Nazionale Anticorruzione e attraverso la digitalizzazione e l'informatizzazione delle procedure, la piena attuazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici e del fascicolo virtuale dell'operatore economico, il superamento dell'Albo nazionale dei componenti delle commissioni giudicatrici, il rafforzamento della specializzazione professionale dei commissari all'interno di ciascuna amministrazione e la riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti, nonché di quelli relativi al pagamento dei corrispettivi e degli acconti [comma 2, lettera i)];
- previsione, in caso di affidamento degli incarichi di progettazione a personale interno alle amministrazioni aggiudicatrici, della sottoscrizione di apposite polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale, con oneri a carico delle medesime amministrazioni [comma 2, lettera n)];
- revisione e semplificazione del sistema di qualificazione generale degli operatori, anche attraverso l'utilizzo di banche dati a livello centrale [comma 2, lettera q)];
- 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 [comma 2, lettera r)];
- ridefinizione della disciplina delle varianti in corso d'opera, in relazione alla possibilità di modifica dei contratti durante la fase dell'esecuzione [comma 2, lettera s)];
- revisione della disciplina relativa ai servizi sociali e della ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché a quelli di servizio ad alta intensità di manodopera, per i quali i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti devono contenere l'obbligatoria previsione di specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, utilizzando come criterio impiegabile ai fini

dell'aggiudicazione esclusivamente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa [comma 2, lettera *t*]);

- forte incentivo al ricorso a procedure flessibili per la stipula di contratti pubblici complessi e di lunga durata, garantendo il rispetto dei principi di trasparenza e di concorrenzialità [comma 2, lettera *u*]);
- razionalizzazione, semplificazione, anche mediante la previsione di contratti e bandi tipo, ed estensione delle forme di partenariato pubblico-privato, con particolare riguardo alle concessioni di servizi, alla finanza di progetto e alla locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità [comma 2, lettera *v*]);
- revisione del sistema delle garanzie fideiussorie per la partecipazione e l'esecuzione dei contratti pubblici, prevedendo la possibilità di sostituire le stesse mediante l'effettuazione di una ritenuta di garanzia proporzionata all'importo del contratto in occasione del pagamento di ciascuno stato di avanzamento dei lavori [comma 2, lettera *aa*]);
- 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 dei concessionari e sullo stato delle opere realizzate, prevedendo sanzioni proporzionate all'inadempimento [comma 2, lettera *dd*]);
- razionalizzazione della disciplina concernente le modalità di affidamento dei contratti da parte dei concessionari, i meccanismi sanzionatori e premiali finalizzati a incentivare la tempestiva esecuzione dei contratti, nonché la semplificazione e accelerazione delle procedure di pagamento da parte delle stazioni appaltanti, anche riducendo gli oneri amministrativi a carico delle imprese [comma 2, lettere *ee*), *ff*) e *gg*]);
- estensione e rafforzamento dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto [comma 2, lettera *bb*]).

I decreti legislativi di attuazione abrogano espressamente tutte le disposizioni oggetto di riordino e, comunque, quelle con essi incompatibili e recano le opportune disposizioni di coordinamento in relazione alle disposizioni non abrogate o non modificate, nonché le necessarie disposizioni transitorie e finali (comma 3).

Si prevede inoltre che, ove il Governo, nell'attuazione della delega intenda esercitare la facoltà di cui all'articolo 14, numero 2, del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, di cui al RD 1054/1924, il Consiglio di Stato si avvale, al fine della stesura dell'articolato normativo, di magistrati di tribunale amministrativo regionale, di 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 (comma 4).

Ai sensi dell'articolo 14, n. 2, del RD 1054/1924, il Consiglio di Stato formula i progetti di legge ed i regolamenti che gli vengono commissionati dal Governo.

I decreti legislativi sono adottati senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti di rispettiva competenza con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i decreti legislativi stessi sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie, in conformità all'articolo 17, comma 2, della L. 196/2009 (comma 5).

La **relazione tecnica**, riferita al testo iniziale del disegno di legge, afferma che le disposizioni recate dall'articolo unico sono prioritariamente finalizzate a razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nell'ottica di condurre ad una riscrittura dell'attuale codice dei contratti pubblici. A tal fine, si prevede una delega al Governo per adottare uno o più decreti legislativi recanti 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 evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione delle procedure avviate.

L'articolo 1 detta, inoltre, i principi e i criteri direttivi che il Governo deve osservare nell'esercizio della delega. In particolare, quanto ai criteri di cui al comma 2, lettere *b)* ed *i)*, relativi al potenziamento della qualificazione e della specializzazione del personale operante nelle stazioni appaltanti e al rafforzamento della specializzazione professionale dei commissari all'interno di ciascuna amministrazione, la relazione evidenzia che si tratta di disposizioni per le quali, stante la numerosità delle stazioni appaltanti e la difficoltà di individuare, in fase di delega, quante di esse saranno interessate dalle disposizioni, l'invarianza finanziaria non può essere dimostrata in modo puntuale. Pertanto, al fine di evitare l'insorgere di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in via prudenziale, è stato espressamente previsto al comma 5 che le amministrazioni interessate provvedono con le risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e che i decreti legislativi devono essere adottati senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 17, comma 2, della L. 196/2009, 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.

La RT infine afferma che l'articolo 1, comma 4, dà facoltà al Governo di far ricorso al Consiglio di Stato per la stesura del testo normativo, ai sensi dell'articolo 14, numero 2, del Testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato (RD 1054/1924). Per tal fine il Consiglio di Stato può avvalersi di magistrati di tribunale amministrativo regionale, di esperti esterni e rappresentanti del libero foro e dell'Avvocatura generale dello Stato. In proposito, la RT ribadisce che tali professionalità prestano la loro attività a titolo gratuito e senza diritto ad alcun rimborso delle spese. Ciò al fine di assicurare la neutralità finanziaria della disposizione.

In merito ai profili di quantificazione, si rileva preliminarmente che le disposizioni in esame prevedono, al comma 5, sia una clausola di invarianza finanziaria – con la quale si prevede la non onerosità del provvedimento e si dispone che le amministrazioni interessate provvedano agli adempimenti di rispettiva competenza con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente - sia l'esplicito richiamo all'articolo 17, comma 2, della L. 196/2009, che subordina l'emanazione di un decreto legislativo, i cui eventuali maggiori oneri non siano compensati al suo interno, alla successiva o contestuale entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

Ciò premesso, si rileva altresì che tra i principi e i criteri di delega, il comma 2, lettera *b*) prevede l'accorpamento e la riorganizzazione delle stazioni appaltanti, anche mediante l'introduzione di incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l'espletamento delle gare pubbliche, nonché il potenziamento della qualificazione e della specializzazione del personale, anche mediante specifici percorsi di formazione. In proposito, la relazione tecnica afferma che, stante la numerosità delle stazioni appaltanti, l'invarianza finanziaria non può essere dimostrata in modo puntuale prevedendo, quindi, genericamente che le amministrazioni interessate provvedano con le risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Al riguardo, pur prendendo atto di quanto affermato dalla RT, appare comunque utile acquisire ulteriori chiarimenti, ove disponibili, circa gli specifici strumenti che si ipotizza di utilizzare e i soggetti (Stato centrale o singole amministrazioni) che saranno chiamati a finanziarli.

Inoltre, pur tenendo conto, come sopra ricordato, che le norme fanno esplicito riferimento all'articolo 17, comma 2, della L. 196/2009, appare comunque opportuno evidenziare alcuni profili inerenti i principi e criteri di delega illustrati, rispetto ai quali si ritiene utile acquisire elementi di informazione e valutazione dal Governo per una verifica dei potenziali effetti finanziari derivanti dall'esercizio della delega:

- revisione delle competenze dell'Autorità nazionale anticorruzione in materia di contratti pubblici, al fine di rafforzarne le funzioni di vigilanza, di cui al comma 2, lettera *a*-bis) in quanto suscettibile di determinare la necessità di far fronte alle nuove funzioni con l'aumento delle risorse umane, strumentali e finanziarie rispetto a quelle disponibili a legislazione vigente,
- riduzione e certezza dei tempi procedurali e realizzativi degli appalti, anche attraverso la digitalizzazione e l'informatizzazione delle procedure, la piena attuazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici e del fascicolo virtuale dell'operatore economico, il superamento dell'Albo nazionale dei componenti delle commissioni giudicatrici, nonché il rafforzamento della specializzazione professionale dei commissari all'interno di ciascuna amministrazione, di cui al comma 2, lettera *i*);
- sottoscrizione di polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale, con oneri a carico delle amministrazioni aggiudicatrici, in caso di affidamento degli incarichi di progettazione a personale interno alle amministrazioni, di cui al comma 2, lettera *n*). In proposito andrebbe chiarito se da tale criterio di delega possano emergere maggiori spese rispetto a quanto già previsto a legislazione vigente;
- revisione e semplificazione del sistema di qualificazione generale degli operatori, anche attraverso l'utilizzo di banche dati a livello centrale, di cui al comma 2, lettera *q*).

Un'ulteriore conferma appare opportuna al fine di escludere profili di onerosità per quanto attiene al criterio che dispone la revisione del sistema delle garanzie fideiussorie, prevedendo la possibilità di sostituire le stesse mediante l'effettuazione di una ritenuta di garanzia [comma 2, lettera *aa*)] e a quello relativo alla semplificazione e accelerazione delle procedure di pagamento da parte delle stazioni appaltanti [comma 2, lettera *gg*)].

Si segnalano di seguito ulteriori profili per i quali appare utile una valutazione del Governo, al fine di escludere effetti finanziari, peraltro di carattere eventuale ed indiretto, collegati a possibili incrementi dei costi negli appalti:

- obbligo di prevedere un regime obbligatorio di revisione dei prezzi al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva e non prevedibili, compreso il costo derivante dal rinnovo dei CCNL nazionali [comma 2, lettera *f*];
- divieto di prestazione gratuita delle attività professionali, salvo in casi eccezionali e previa adeguata motivazione [comma 2, lettera *h-bis*].

In merito ai profili di copertura finanziaria, il comma 5 dell'articolo 1 reca una clausola di invarianza finanziaria secondo la quale i decreti legislativi di cui alla presente legge sono adottati senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti di rispettiva competenza con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il secondo periodo del medesimo comma dispone che, qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al loro interno, i medesimi decreti legislativi sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie, in conformità a quanto previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Al riguardo non si hanno osservazioni da formulare.