

dossier

XIX Legislatura

31 gennaio 2023

Codice dei contratti pubblici

Atto del Governo n. 19

dossier



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR_Bilancio

Nota di lettura n. 31



SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 06 6760 2174 / 9455 – bs_segreteria@camera.it

Verifica delle quantificazioni n. 30

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio Bilancio dello Stato della Camera.

La documentazione dei servizi e degli uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si 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	- 4 -
ARTICOLI 1-229	- 4 -
CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI.....	- 4 -

INFORMAZIONI SUL PROVVEDIMENTO

Atto n.	19
Natura dell'atto:	Schema di decreto legislativo
Titolo breve:	Codice dei contratti pubblici
Riferimento normativo:	articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78
Relazione tecnica (RT):	presente

PREMESSA

Il provvedimento – adottato nell'esercizio della delega conferita nella legge n. 78 del 2022 (Delega al Governo in materia di contratti pubblici) – reca disposizioni in materia di disciplina dei contratti pubblici.

Il testo è corredato di [relazione tecnica](#).

Si rammenta che la citata **legge delega**, all'articolo 1, comma 5, prevede che i decreti legislativi di attuazione siano 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.

Il provvedimento in esame è a sua volta corredato di una generale **clausola di neutralità finanziaria** (articolo 228) in base alla quale dall'attuazione del codice non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e le amministrazioni provvedono agli adempimenti conseguenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Oltre alla predetta clausola generale di invarianza, ulteriori clausole speciali di invarianza riferite a singole disposizioni sono riportate più volte nello schema di decreto in esame, anche con diverse formulazioni testuali.

Si fa riferimento:

- all'art. 23, comma 3 (informatizzazione della banca dati nazionale dei contratti pubblici);
- all'art. 27, comma 5 (compiti dell'ANAC riguardanti la pubblicità legale degli atti);
- all'art. 39, comma 6 (Comitato speciale del Consiglio superiore dei lavori pubblici);
- all'art. 134, comma 2 (forme facoltative di partenariato fra enti pubblici e soggetti privati in materia di patrimonio culturale);
- all'art. 10, comma 1, dell'allegato I.5 (Elementi per la programmazione dei lavori e dei servizi. Schemi tipo);

- all'art. 5, comma 2, dell'Allegato I.11 (Disposizioni relative all'organizzazione, alle competenze, alle regole di funzionamento, nonché alle ulteriori attribuzioni del Consiglio superiore dei lavori pubblici);
- all'art. 3, comma 3, dell'Allegato II.15 (Criteri per la determinazione dei costi per gli accertamenti di laboratorio e le verifiche tecniche);
- all'art. 5, comma 3 dell'Allegato V.3 (Modalità di formazione della Cabina di regia).

Nella presente Nota si dà sinteticamente conto degli argomenti trattati dallo schema di decreto in esame, con riferimento alle informazioni fornite dalla relazione tecnica. Vengono quindi esposti gli elementi di analisi e le richieste di chiarimento considerati rilevanti ai fini di una verifica delle quantificazioni riportate nella relazione tecnica.

Per un commento più analitico dei profili ordinamentali del testo e del contenuto delle singole disposizioni dello schema di decreto, si rinvia al [dossier](#) del Servizio Studi¹.

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLI 1-229

Codice dei contratti pubblici

Le norme dettano la nuova disciplina dei contratti pubblici, sostituendo l'attuale codice di cui al D. Lgs. 50/2016.

La relazione tecnica non fornisce un inquadramento generale del codice, ma esamina ciascuna delle disposizioni.

Essa non indica in modo sistematico, bensì solo in taluni casi, le previsioni che risultano meramente o sostanzialmente riprodotte della disciplina già in vigore: nel seguito si enumerano quindi le disposizioni secondo la categorizzazione enucleabile dalle considerazioni svolte nella relazione tecnica medesima.

In particolare, nel rinviare al testo della RT per considerazioni di dettaglio e descrizioni delle norme, si fa presente che dalla stessa si evince quanto segue:

- gli articoli 1-14, 16-17, 28-29, 32, 35-40, 46-59, 61-62, 64-84, 86-87, 89-108, 110-161, 163-166, 168-213, 215-220, 222, 224-229 hanno carattere ordinamentale e non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (in particolare, l'articolo 228 reca la clausola di invarianza);
- gli articoli 19-23, 30, 43, 88, sulla digitalizzazione dei contratti pubblici e delle gare, rientrano nell'ambito del processo di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche e

¹ Dossier n. 38 del 16 gennaio 2023.

dello sviluppo digitale del Paese e delle comunicazioni tra amministrazioni e cittadini. Pertanto, i compiti ivi rappresentati sono già svolti dalle Amministrazioni e non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. La clausola di invarianza finanziaria contenuta nella legge delega, in ogni caso, anche alla luce del principio di economicità dell'azione amministrativa, dà assicurazione che le amministrazioni chiamate a dare attuazione a ciascuna delle presenti disposizioni provvedono con le risorse strumentali, umane e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Infine, la RT evidenzia che, a supporto dell'implementazione di processi di digitalizzazione nella p. a., sono previste rilevanti risorse del PNRR (interventi a titolarità della PCM - Ministro per la Pubblica Amministrazione), nonché quota parte degli incentivi tecnici di cui all'art. 45, comma 5, del presente decreto da utilizzare per l'acquisto da parte delle stazioni appaltanti di beni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione). Relativamente, in particolare, all'articolo 23, comma 3 - che prevede per i soggetti interessati, tra cui le pubbliche amministrazioni, i gestori di servizi pubblici, nonché le società a controllo pubblico – l'obbligo di sviluppare le interfacce applicative e la messa a disposizione delle proprie basi dati – la RT specifica che detti soggetti debbano farlo senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;

- gli articoli 25, 26, 63 disciplinano attività svolte nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e pertanto non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;
- gli articoli 24, 31, 41 (limitatamente al comma 11), 45, 109, 167, 214 recano disposizioni già previste a legislazione vigente.

Si evidenzia che anche altre disposizioni sono riproduttive di quanto già previsto a legislazione vigente o della prassi seguita dalle amministrazioni: la relazione tecnica, tuttavia, indica solo i predetti articoli e pochi altri (si veda ad esempio, di seguito, quanto detto circa l'articolo 221 e circa l'articolo 223);

- l'articolo 27 non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica in quanto corredato di una specifica clausola di invarianza finanziaria in base alla quale l'attività dovrà essere svolta con le risorse finanziarie previste a legislazione vigente;
- gli articoli 33-34, 41-42, 44 non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;
- gli allegati non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica: di alcuni di essi viene affermato altresì il carattere ordinamentale.

La RT fornisce poi elementi di dettaglio circa talune disposizioni, di seguito elencate:

- l'articolo 15, sul responsabile unico del progetto, comporta attività cui le amministrazioni interessate provvedono, comunque, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Con riferimento alla formazione di tali figure professionali, si evidenzia che nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è presente il Fondo destinato all'aggiornamento professionale del responsabile unico del procedimento (RUP) - capitolo di spesa 1270 (M/P/A 14/10/2) - istituito dall'art.

7, comma 7-*bis* del D.L. n. 76 del 2020, con dotazione pari a 1 milione di euro per l'anno 2020 e a 2 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022, destinato ad iniziative finalizzate all'aggiornamento professionale del RUP al fine di accelerare le procedure per l'attuazione degli investimenti pubblici e per l'affidamento di appalti e concessioni. La clausola di invarianza finanziaria contenuta nella legge delega, in ogni caso, da assicurare che le amministrazioni chiamate a dare attuazione alla presente disposizione devono provvedere con le risorse strumentali, umane e finanziarie disponibili a legislazione vigente;

- l'articolo 18 e connesso Allegato I.4, relativo al contratto e alla sua stipulazione, riporta una tabella dei valori dell'imposta di bollo:

Fascia di importo contratto	Valori in euro
< 40.000	Esente
Maggiore o uguale a 40.000 e minore di 150.000	40
Maggiore o uguale a 150.000 e minore di 1.000.000	120
Maggiore o uguale a 1.000.000 e minore di 5.000.000	250
Maggiore o uguale a 5.000.000 e minore di 25.000.000	500
Maggiore o uguale a 25.000.000	1.000

Ai fini della quantificazione, essendo ad oggi possibili diverse modalità per l'assolvimento dell'imposta di bollo, alcune delle quali liberamente apponibili senza che sia possibile tracciarne l'utilizzo, è stato estrapolato il gettito relativo al bollo versato nel 2021 per i codici tributo di maggior attinenza agli appalti (1552 - Atti privati - imposta di bollo; 1562 - Atti pubblici - imposta di bollo), che vengono utilizzati nei pagamenti mediante taluni modelli fiscali (F23 e F24). Confrontando i valori rappresentati nella tabella "Ricostruzione gettito anno 2021" ricavati dalle precedenti modalità di assolvimento dell'imposta di bollo e i valori derivanti dalle stime ricavati dall'applicazione dei nuovi valori dell'imposta di bollo applicati ai "valori appalti relazione ANAC 2022 su anno 2021", la RT evidenzia che dalla disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

- l'articolo 60, sul meccanismo di revisione dei prezzi disciplinato dalla disposizione, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto per far fronte ai maggiori oneri derivanti dalla suddetta revisione prezzi le stazioni appaltanti utilizzano:

- a) nel limite del 50 per cento, le risorse appositamente accantonate per imprevisti nel quadro economico di ogni intervento, fatte salve le somme relative agli impegni contrattuali già assunti, e le eventuali ulteriori somme a disposizione della medesima stazione appaltante e stanziare annualmente relativamente allo stesso intervento;
- b) le somme derivanti da ribassi d'asta, se non ne è prevista una diversa destinazione dalle norme vigenti;

c) le somme disponibili relative ad altri interventi ultimati di competenza della medesima stazione appaltante e per i quali siano stati eseguiti i relativi collaudi o emessi i certificati di regolare esecuzione, nel rispetto delle procedure contabili della spesa e nei limiti della residua spesa autorizzata disponibile. Tale meccanismo, in situazioni di una normale dinamica di oscillazione di prezzi risulta sufficiente per far fronte agli eventuali incrementi.

Le disposizioni, pertanto, non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

- sull'articolo 85 la RT rappresenta che il risparmio derivante dalle mancate spese per la pubblicazione nei quotidiani nazionali e locali dell'estratto del bando di gara e del conseguente esito di gara relativamente alla procedura sono stimate in euro 1.000,00 sia per la pubblicazione del bando, sia per la pubblicazione dell'esito di gara per complessivi euro 2.000,00.

Detti risparmi, si evidenzia, risultano essere stati stimati a fini conoscitivi ma non scontati ai fini dei saldi;

- l'articolo 162 disciplina un'attività discrezionale cui le stazioni appaltanti, per effetto della clausola di invarianza finanziaria del presente codice, provvederanno con proprie risorse umane, strumentali e finanziarie a legislazione vigente;

- l'articolo 221 è una norma sostanzialmente mutuata dalla legislazione vigente (art. 212 del codice vigente), i cui adempimenti a carico delle Amministrazioni sono già previsti non comportando, conseguentemente, nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. In ogni caso, per le eventuali attività implementative le Amministrazioni, tenuto conto della clausola di invarianza finanziaria del presente codice, provvedono con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, non comportando nuovi o maggiori oneri per finanza pubblica;

- l'articolo 223, relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e alla relativa struttura tecnica di missione, prevede disposizioni mutate dalla legislazione vigente (art. 214 del D. Lgs. n. 50/2016) i cui adempimenti a carico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono già previsti non comportando, conseguentemente, nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Al riguardo, si specifica che le risorse destinate alle spese di funzionamento della Struttura tecnica di missione, autorizzate dall'articolo 1, comma 238, della L. 311/2004, sono allocate sul capitolo 1080 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, mentre le risorse destinate al Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, assegnate mediante il riparto del Fondo di cui all'articolo 1, comma 7, L. 144/1999, sono iscritte sul capitolo 1483 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

In merito ai profili di quantificazione, si rileva in via preliminare che:

a) data la natura del testo unico in esame, molte norme sono riprodotte di previsioni già contenute nella vigente legislazione: in quanto tali, le medesime risultano dunque inidonee a comportare, per la finanza pubblica, nuovi o maggiori oneri rispetto a quelli già scontati nei tendenziali;

b) la disciplina in esame è comunque di carattere prevalentemente ordinamentale e procedurale, essendo volta a disciplinare le modalità e i presupposti del ricorso ad affidamenti esterni, le modalità di selezione del contraente, la disciplina delle gare e dell'esecuzione dei contratti, i profili giuridici delle concessioni ecc. e la stessa non sembra quindi, in linea generale, determinare effetti diretti ed immediati per la finanza pubblica. Tali effetti sono, semmai, ascrivibili alle discipline che comportano specifiche finalità di spesa per le amministrazioni interessate, per il conseguimento delle quali sono svolte le procedure di affidamento disciplinate dal testo in esame;

c) i precedenti testi unici sui contratti pubblici sono stati considerati privi di effetti sui saldi di finanza pubblica. Così il D. Lgs. n. 50/2016 (cfr. AG 283 della XVII legislatura, sul quale la Commissione Bilancio ha espresso parere favorevole con una sola condizione riferita alla corretta formulazione della clausola di invarianza) e il D. Lgs. n. 163/2006: ambedue i decreti sono corredati di una clausola generale di invarianza finanziaria.

Inoltre, anche prima della codificazione operata coi predetti testi unici, erano state considerate prive di effetti sui saldi di finanza pubblica anche le previgenti discipline settoriali sui contratti pubblici: così infatti la legge n. 109/1994 (legge quadro sugli appalti pubblici) e la legge di modificazione n. 415/1998, il d.lgs. n. 157/1995 (disciplina degli appalti pubblici di servizi); il d.lgs. n. 158/1995 (disciplina degli appalti pubblici nei "settori esclusi"); il d.lgs. n. 30/2004 (disciplina dei lavori pubblici concernenti i beni culturali), il d.lgs. n. 358/1992 (disciplina degli appalti pubblici di forniture);

d) diverse disposizioni hanno carattere facoltativo (ad es. artt. 8; 15, comma 6; 33; 43, comma 2; 61; 62, comma 6, lett. *g*), comma 11, comma 14 e comma 16; 64; 77; 84, comma 3; 130, comma 3; 134, comma 2; 162; 164, comma 4; 168, comma 1, ecc.) e pertanto le amministrazioni potranno darvi attuazione al sussistere delle necessarie disponibilità di bilancio.

Ciò posto, comunque si evidenziano i seguenti profili suscettibili di riflessi finanziari, rispetto ai quali si ravvisa l'opportunità di acquisire ulteriori elementi di valutazione:

- in merito agli articoli relativi al processo di digitalizzazione dei contratti pubblici e delle gare, la RT esclude l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica per tre ragioni: il fatto che la digitalizzazione dei processi amministrativi sia già prevista a legislazione vigente, la presenza della clausola di invarianza finanziaria, la disponibilità di risorse del PNRR (interventi a titolarità della PCM - Ministro per la pubblica amministrazione) e di quelle messe a disposizione ai sensi dell'articolo 45, comma 5, del presente decreto da utilizzare per l'acquisto da parte delle stazioni appaltanti di beni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione. Tenuto conto che le medesime argomentazioni sono ripetute per una pluralità di disposizioni (articoli 19-23, 30, 43, 88), andrebbe esplicitato se dalle norme derivino oppure no spese di investimento e di funzionamento ulteriori rispetto a quelle già previste a normativa vigente e, in caso affermativo, il loro ammontare e la loro distribuzione temporale, nonché le risorse con le quali si intende far fronte ai relativi oneri, evidenziandone sia la fonte (individuata dalla RT) sia il presumibile ammontare; ciò al fine di poter verificare l'effettiva idoneità delle risorse medesime a garantire la neutralità finanziaria delle disposizioni;

- in merito alla modifica dei valori utilizzati per il calcolo del bollo riferito alla stipula del contratto (articolo 18 e Allegato I.4), al fine di verificare l'assenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, andrebbero acquisiti elementi di dettaglio idonei a confermare la compensatività - riferita dalla RT- delle entrate tributarie derivanti dalla nuova tabella, di cui all'Allegato I.4 del provvedimento in esame, rispetto a quelle riscontrate a legislazione vigente quali la stima dei contratti interessati e il loro raggruppamento per fasce di reddito;

Inoltre, pur considerando il carattere eventuale ed indiretto dei relativi effetti, sarebbe comunque utile acquisire l'avviso del Governo circa la possibilità di riflessi finanziari connessi al rafforzamento di talune clausole sociali previste nei bandi o al criterio di valorizzazione da parte delle stazioni appaltanti di concessioni conformi a criteri ambientali minimi.

Tenuto conto, infine, che lo schema di decreto in esame è assistito da una generale clausola di invarianza, applicabile per espressa previsione all'intero provvedimento, andrebbe acquisito l'avviso del Governo circa l'effettiva opportunità di corredare singole disposizioni del decreto medesimo di specifiche clausole di invarianza (articoli 23, comma 3; 27, comma 5; 39, comma 6; 134, comma 2; 10, comma 1, dell'allegato I.5; 5, comma 2, dell'Allegato I.11; 3, comma 3,

dell'Allegato II.15; 5, comma 3, dell'Allegato V.3) che appaiono duplicative – e quindi non produttive di vincoli ulteriori – rispetto alla clausola generale.

In proposito, andrebbe infatti evitato che, in via interpretativa, l'obbligo di neutralità possa - sia pur erroneamente - intendersi come una sorta di affievolimento dell'efficacia della clausola generale per quelle norme non assistite altresì da clausole di carattere specifico.

In merito ai profili di copertura finanziaria, resta fermo comunque che, qualora si ritenesse invece necessario mantenere nel testo del provvedimento le specifiche clausole di invarianza finanziaria riferite a singole disposizioni, alcune di esse dovrebbero essere più puntualmente formulate. In particolare, dovrebbero essere apportate le seguenti modifiche:

- all'articolo 39, comma 6, dopo le parole: "senza nuovi o maggiori oneri" dovrebbero essere inserite le seguenti: "per la finanza pubblica";
- al comma 13 dell'Allegato I.9, le parole "senza oneri aggiuntivi" dovrebbero essere sostituite con le seguenti: "senza nuovi o maggiori oneri";
- all'articolo 3 dell'Allegato I.11, dopo il comma 4 dovrebbe essere aggiunto il seguente: "4-bis. Dall'attuazione del presente allegato non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.";
- all'articolo 5, comma 3, dell'allegato V.3 le parole: "non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato" dovrebbero essere sostituite con le seguenti: "non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica".

Infine, si rileva la necessità, da un punto di vista formale, di riformulare anche la clausola di invarianza finanziaria riferita all'intero provvedimento, di cui all'articolo 228, sostituendo, al comma 1, le parole: "non derivano" con le seguenti: "non devono derivare".

Anche su tali profili appare comunque necessario acquisire l'avviso del Governo.