

Disegno di legge delega in materia di contratti pubblici: il testo approvato in CdM Consiglio dei Ministri n.26 del 30 giugno 2021

Il Consiglio dei Ministri, nella riunione del 30 giugno, su proposta del Presidente Mario Draghi e del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili Enrico Giovannini, ha approvato un disegno di legge di delega al Governo in materia di contratti pubblici.

Il testo punta ad un più stretto legame tra normativa nazionale e direttive europee, prestando una particolare attenzione alla qualificazione delle stazioni appaltanti con il potenziamento e la specializzazione del personale. Inoltre, in coerenza con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e con i principi di sostenibilità economica, sociale e ambientale, le norme da adottare dovranno assicurare efficienza e tempestività nell'affidamento, la gestione e l'esecuzione di contratti e concessioni; tempi certi per le procedure di gara, per la stipula dei contratti e la realizzazione degli appalti, comprese le opere pubbliche che dovranno essere sempre più orientate all'innovazione e alla sostenibilità; il rafforzamento della qualificazione delle stazioni appaltanti. È prevista la massima semplificazione delle procedure per gli investimenti in tecnologie verdi e digitali e per l'innovazione e la ricerca, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 dell'Onu, così da aumentare il grado di eco-sostenibilità degli investimenti pubblici. È previsto, inoltre, l'inserimento nei bandi di gara di clausole sociali e ambientali come requisiti necessari o premiali dell'offerta al fine di promuovere la stabilità occupazionale, l'applicazione dei contratti collettivi, le pari opportunità generazionali e di genere.

Al fine di abbreviare i tempi delle gare, sono previste una piena digitalizzazione e informatizzazione delle procedure, la riduzione degli oneri amministrativi ed economici a carico dei partecipanti e strumenti per diminuire il contenzioso sull'affidamento ed esecuzione degli appalti.

Saranno verificati, anche attraverso l'uso di banche dati a livello centrale, i sistemi di qualificazione degli operatori di settore e della loro effettiva capacità di realizzare le opere oggetto di gara, delle competenze tecniche e professionali e del rispetto della legalità, compresi gli aspetti legati alla tutela del lavoro e alla prevenzione e contrasto alle discriminazioni di genere. Si introducono anche specifiche disposizioni per la verifica delle offerte anomale e l'individuazione dei casi in cui le stazioni appaltanti possano ricorrere al criterio del prezzo più basso d'offerta e all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori. Si estendono e rafforzano i metodi di risoluzione delle controversie alternativi a quello giurisdizionale, per evitare di allungare i tempi di realizzazione delle opere e allo stesso tempo alleggerire i tribunali dai contenziosi.

Infine, si semplificano e ampliano le forme di partenariato pubblico-privato, in particolare riguardo alla finanza di progetto, per attirare investitori professionali.

Di seguito il testo del DDL Delega, la relazione illustrativa e la relazione tecnica.

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

ART. 1 – (Delega al Governo in materia di contratti pubblici)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la disciplina dei contratti pubblici, anche al fine di adeguarla al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, e 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.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) 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, nonché assicurare una drastica riduzione e razionalizzazione delle norme in materia

di contratti pubblici, con ridefinizione del regime della disciplina secondaria, ove necessario;

b) ridefinizione e rafforzamento della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, al fine di conseguire la loro forte riduzione numerica, nonché l'accorpamento e la riorganizzazione delle stesse e introduzione di forti 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;

c) massima 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;

d) massima semplificazione delle procedure finalizzate alla realizzazione 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) previsione della facoltà ovvero dell'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire, nei bandi di gara, avvisi e inviti, tenuto conto della tipologia di intervento e nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali e ambientali, con cui potranno essere indicati, come requisiti necessari o premiali dell'offerta, criteri orientati tra l'altro a: promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato; garantire l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, tenuto conto, in relazione all'oggetto dell'appalto e alla prestazioni da eseguire, di quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale; promuovere le pari opportunità generazionali e di genere;

f) significativa riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara, alla stipula dei contratti, alla realizzazione delle opere pubbliche, anche attraverso la piena digitalizzazione e informatizzazione delle stesse procedure, il superamento dell'Albo nazionale dei componenti delle commissioni giudicatrici e rafforzamento della specializzazione professionale dei commissari all'interno di ciascuna amministrazione, la riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti, nonché di quelli relativi al pagamento del corrispettivo e degli acconti dovuti in favore degli operatori economici, in relazione all'adozione dello stato di avanzamento dei lavori effettuati;

g) revisione e semplificazione della normativa primaria in materia di programmazione, localizzazione delle opere pubbliche e dibattito pubblico, al fine di rendere le relative scelte maggiormente rispondenti ai fabbisogni della comunità, e più celeri e meno conflittuali le procedure finalizzate al raggiungimento dell'intesa fra i diversi livelli territoriali coinvolti nelle stesse;

h) significativa 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, lo snellimento delle procedure di verifica e validazione dei progetti e la razionalizzazione dell'attività e della composizione del Consiglio Superiore dei lavori pubblici;

i) revisione e semplificazione del sistema di qualificazione generale degli operatori, valorizzando criteri di verifica formale e sostanziale delle capacità realizzative, delle competenze tecniche e professionali, del rispetto della legalità, ivi comprese delle disposizioni relative alla tutela del lavoro e quella in materia di prevenzione e contrasto della discriminazione di genere, nonché delle attività effettivamente eseguite, anche attraverso l'utilizzo di banche dati a livello centrale che riducano le incertezze in sede di qualificazione degli operatori nelle singole procedure di gare;

l) riduzione degli automatismi nella valutazione delle offerte, anche in relazione alla verifica delle offerte anomale, 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;

m) forte incentivo al ricorso a procedure flessibili, quali il dialogo competitivo, il partenariato per l'innovazione e le procedure negoziate con bando, per la stipula di contratti pubblici complessi e di lunga durata, nel rispetto dei principi di trasparenza e di concorrenzialità;

n) razionalizzazione, semplificazione ed estensione delle forme di partenariato pubblico-privato, con particolare riguardo alla finanza di progetto, anche al fine di rendere tali procedure effettivamente attrattive per gli investitori professionali, oltre che per gli operatori del mercato delle opere pubbliche, garantendo la trasparenza e la pubblicità degli atti;

o) precisazione delle cause che giustificano la stipulazione di contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza e specificazione delle relative modalità attuative;

p) individuazione dei contratti esclusi dall'ambito di applicazione dei decreti legislativi di cui al comma 1 e semplificazione della disciplina giuridica ad essi applicabile;

- q) individuazione delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori;
- r) 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, fermi restando gli obblighi dei concessionari sulla corretta e puntuale esecuzione dei contratti, prevedendo sanzioni proporzionate all'entità dell'inadempimento, ivi compresa la decadenza in caso di inadempimento grave;
- s) razionalizzazione della disciplina concernente le modalità di affidamento dei contratti da parte dei concessionari, anche al fine di introdurre una disciplina specifica per i rapporti concessori riguardanti la gestione di servizi e, in particolare, dei servizi di interesse economico generale;
- t) 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;
- u) estensione e rafforzamento dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto;
3. I decreti legislativi di cui al comma 1 abrogano espressamente tutte le disposizioni riordinate o con essi incompatibili e dettano le opportune disposizioni di coordinamento in relazione alle disposizioni non abrogate o non modificate.
4. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. 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 successive modificazioni, e delle competenti Commissioni parlamentari. I pareri sono resi entro trenta giorni dalla richiesta. Decorso tale termine, i decreti possono essere emanati anche senza i predetti pareri. Ove il Governo, nell'attuazione della delega di cui al presente articolo, intenda 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, 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. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono ad essi essere apportate le correzioni e integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune, con lo stesso procedimento e in base ai medesimi principi e criteri direttivi previsti per l'emanazione degli originari decreti.
5. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

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 rimediare ai 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, oltretutto 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.

Dal punto di vista contenutistico la delega mira a:

- assicurare il perseguimento di obiettivi la 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, nonché assicurare una drastica 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 negoziate con bando, per la stipula di contratti pubblici complessi e di lunga durata nel rispetto dei principi di trasparenza e concorrenzialità (comma 2, lettera m), la riduzione degli automatismi nella valutazione delle offerte, ivi compresa ai fini della verifica delle offerte anomale, e la 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 (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), 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, fermo 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 caratterizzato da gravità (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);
- ridefinizione e rafforzamento della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, con una loro forte riduzione numerica, anche tramite l'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, 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), individuazione delle ipotesi di affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione (comma 2, lettera q), la piena digitalizzazione e informatizzazione delle procedure, anche ai fini dei controlli sui requisiti dichiarati dagli operatori economici, la previsione di tempi certi per il 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 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 (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 importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, nel rispetto dei principi di trasparenza e di concorrenzialità (comma 2, lettera c);
- promuovere nel settore dei contratti pubblici la stabilità occupazionale del personale impiegato e le pari opportunità generazionali e di genere, nonché garantire, in tutte le fasi, l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore (comma 2, lettera e);
- favorire la realizzazione, attraverso procedure massimamente semplificate, 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 (comma 2, lettera d);

- razionalizzare, semplificare ed estendere delle 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 o incompatibili con quelle contenute negli adottandi decreti legislativi, inserendo le 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, previa acquisizione dei pareri della Conferenza Unificata, del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari che si pronunciano entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione. 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, 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.

RELAZIONE TECNICA

ART. 1 – (Delega al Governo in materia di contratti pubblici)

Le disposizioni previste dall'articolo 1 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, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge in esame, uno o più decreti legislativi recanti la disciplina dei contratti pubblici, anche al fine di adeguare la normativa interna al diritto europeo e di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

L'articolo detta, inoltre, i principi e i criteri direttivi che il Governo deve rispettare per adottare i predetti decreti legislativi. Le disposizioni, come precisato nel comma 5, non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Per quanto concerne i decreti legislativi si prevede espressamente al comma 2 che essi devono essere adottati senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.