

AS 2330-B

Delega al Governo in materia di contratti pubblici

RELAZIONE TECNICA

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, il comma 1 delega il Governo ad 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 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.

Il comma 2 detta i principi e i criteri direttivi che il Governo deve osservare nell'esercizio della delega.

In particolare, il criterio di cui alla lettera a) oltre alla previsione del 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, prevede un ulteriore rafforzamento dell'inderogabilità delle misure a tutela del lavoro, della sicurezza, del contrasto al lavoro irregolare, della legalità e della trasparenza, anche al fine di assicurare la concorrenza ed il confronto competitivo fra gli operatori dei mercati dei lavori, dei servizi e delle forniture, con particolare riferimento alle **micro**, piccole e medie imprese, **tenendo conto delle specificità dei contratti, oltre che nel settore dei beni culturali, anche nei settori speciali**. Inoltre, è stato individuato in maniera puntuale che la ridefinizione del regime della disciplina secondaria, sia redatta tenendo conto delle diverse tipologie di contratti pubblici, ove necessario.

La lettera b) prevede la revisione delle competenze dell'Autorità nazionale anticorruzione in materia di contratti pubblici, al fine di rafforzarne le funzioni di vigilanza sul settore e di supporto alle stazioni appaltanti. Ai sensi della previsione del comma 5, la disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri perché le misure previste saranno attuate dall'ANAC con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Quanto al criterio di cui alla lettera c), è stato specificato che il rafforzamento della qualificazione delle stazioni appaltanti dovrà riguardare sia i settori speciali che ordinari, che si dovranno definire le modalità di monitoraggio dell'accorpamento e della riorganizzazione delle stazioni appaltanti, oltre a prevedere specifici percorsi di formazione per potenziare e specializzare il personale che opera nelle stazioni appaltanti con particolare riferimento alle stazioni uniche appaltanti e alle centrali di committenza che operano a servizio degli enti locali. Con riguardo ai percorsi di formazione si rappresenta che essi saranno garantiti nell'ambito dell'ordinaria programmazione delle attività formative delle stazioni appaltanti.

La lettera **d)** prevede per gli appalti il divieto di accorpamento artificioso dei lotti al fine di favorire la partecipazione delle micro e piccole imprese, anche per la possibile valorizzazione delle imprese di prossimità. **Inoltre, è prevista la previsione di criteri premiali per l'aggregazione di impresa,**



nel rispetto dei principi unionali di parità di trattamento e non discriminazione tra gli operatori economici e l'obbligo di motivare la decisione di non procedere alla suddivisione dei lotti.La lettera e) inserisce il principio di pubblicità di non discriminazione, di proporzionalità e di rotazione, nonché di economicità, di efficacia e di imparzialità dei procedimenti, oltre a quanto già previsto, e nonché la previsione del divieto per le stazioni appaltanti di utilizzare il sorteggio o altri metodi di estrazione casuale per la selezione degli operatori economici se non in presenza di situazioni particolari e specificamente motivate,

La lettera f) inserisce l'obbligatorietà del rispetto dei criteri ambientali minimi differenziati per tipologie ed importi di appalto e valorizzati economicamente e l'introduzione di sistemi di rendicontazione degli obiettivi energetico-ambientali, oltre alla previsione di un periodo transitorio con tempi congrui in seguito all'emanazione di nuovi decreti ministeriali in materia di criteri ambientali minimi. **Sono previste, tra le semplificazioni delle procedure finalizzate alla realizzazione degli investimenti, anche gli interventi destinati all'innovazione sociale.**

La lettera g) prevede l'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei bandi di gara, negli avvisi e inviti, 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 della stazione appaltante. **Nella suddetta revisione è previsto che si debba anche tenere conto della variazione del costo derivante dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicabili in relazione all'oggetto dell'appalto e delle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente. La disposizione sulla revisione dei prezzi è finalizzata a prevedere la necessità di tenere conto anche del costo derivante dal rinnovo dei CCNL nazionali sottoscritti dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicabili in relazione all'oggetto dell'appalto e delle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente. Nel ricordare che il prezzo di offerta contempla, tra l'altro, sia il costo dei materiali sia il costo della manodopera, la disposizione chiarisce, ai fini dell'applicazione della clausola revisionale, che dovrà tenersi conto anche dei costi, oggettivamente non prevedibili in fase di offerta (sotto i profili dell'an, del quando, del quomodo e del quantum), derivanti dal rinnovo, successivamente alla presentazione dell'offerta così come alla stipulazione del contratto, dei contratti collettivi applicabili all'appalto.**

Dal punto di vista finanziario, si evidenzia che la lettera g) medesima stabilisce 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”. Di talché, limitandosi la previsione normativa ad esplicitare una circostanza, già astrattamente riconducibile tra quelle contemplata dall'attuale lettera g) (in considerazione del fatto che l'incremento dei costi derivanti dal rinnovo del CCNL è, come già evidenziato, oggettivamente imprevedibile sotto i profili dell'an, del quando, del quomodo e del quantum e non in alcun modo ascrivibile a comportamenti o scelte dell'operatore economico, così come della stazione appaltante), il criterio di delega da esso prevista ha un contenuto meramente ordinamentale.

La lettera h), prevede la facoltà, per le stazioni appaltanti, di riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto e a quelle di concessione a operatori economici il cui scopo principale



sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate.

Inoltre, prevede l'inserimento nei bandi di specifiche clausole sociali volte a: 1) **garantire** la stabilità occupazionale del personale impiegato; 2) prevedere le stesse tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro il lavoro irregolare; 3) prevedere strumenti anche di premialità per realizzare le opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità **o svantaggiate**

Con la lettera **i)** viene introdotto un nuovo criterio, in base al quale, nel rispetto del diritto europeo vigente, si prevede la promozione del ricorso da parte delle stazioni appaltanti a forniture in cui la parte di prodotti originari di Paesi terzi che compongono l'offerta non sia maggioritaria.

In tale contesto è previsto che, nel caso di forniture provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea, si debbano approntare misure atte a garantire il rispetto di criteri ambientali minimi e dei diritti dei lavoratori, anche al fine di assicurare una leale concorrenza nei confronti degli operatori economici europei.

La lettera l) prevede il divieto di prestazione gratuita delle attività professionali, salvo che in casi eccezionali e previa adeguata motivazione in coerenza con le attuali disposizioni del codice dei contratti pubblici e, in particolare, con l'articolo 24, comma 8, di detto codice, secondo cui: "il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, approva, con proprio decreto, da emanare entro e non oltre sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, le tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni e delle attività di cui al presente articolo e all'articolo 31, comma 8. I predetti corrispettivi sono utilizzati dalle stazioni appaltanti quale criterio o base di riferimento ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base di gara dell'affidamento".

Al comma 2 lettera **m)** si precisa la necessità di garantire la piena attuazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici e del fascicolo virtuale dell'operatore economico. Al riguardo, si evidenzia che detta integrazione del criterio di delega si pone in linea di continuità con le modifiche recentemente apportate al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 dall'articolo 53, comma 5, del decreto – legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, e, pertanto, con l'attuale disciplina recata dal codice dei contratti pubblici, che già prevede, agli articoli 29, comma 2, e 213, comma 8, la realizzazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici, così come, presso la medesima Banca dati, il fascicolo virtuale dell'operatore economico (articolo 81, comma 4).

Inoltre, si prevede anche la predisposizione di contratti-tipo predisposti dall'Autorità nazionale anticorruzione, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici relativamente ai contratti-tipo di lavori e servizi di ingegneria e architettura.

Con la lettera **n)** viene introdotto un nuovo criterio, riguardante la razionalizzazione e semplificazione delle cause di esclusione, al fine di rendere le regole di partecipazione chiare e certe, individuando le fattispecie che configurano l'illecito professionale di cui all'articolo 57, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014.

Con la lettera **p)** si prevede che in caso di affidamento degli incarichi di progettazione a personale interno alle amministrazioni aggiudicatrici, siano sottoscritte apposite polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale, con oneri a carico delle medesime amministrazioni. Considerato che identica previsione è già prevista a legislazione vigente dall'articolo 24, comma 4, del d.lgs. n. 50/2016, il criterio di delega in esame non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.



La lettera **q)** prevede la semplificazione delle procedure relative alla fase di approvazione dei progetti in materia di opere pubbliche. **Si stabilisce che tale semplificazione debba avvenire prevedendo anche una riduzione degli attuali livelli di progettazione.**

Con la lettera **r)** viene introdotto un nuovo criterio, riguardante la 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)** rafforza la revisione e la semplificazione della qualificazione generale degli operatori, valorizzando, oltre quanto già previsto, anche l'adeguatezza dell'attrezzatura tecnica e dell'organico dei citati operatori economici.

La lettera **t)** rafforza la possibilità di escludere per i contratti che non abbiano carattere transfrontaliero le offerte anomale determinate sulla base di meccanismi e metodi matematici, prevedendo inoltre che i costi della manodopera e della sicurezza siano sempre scorporati dagli importi assoggettati a ribasso.

Alla lettera **u)** viene introdotto un nuovo criterio, relativo alla 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.

Con la lettera **v)** viene introdotto un nuovo criterio, relativo alla revisione della disciplina riguardante i servizi sociali e della ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché quelli di servizio ad alta intensità di manodopera, prevedendo come criterio utilizzabile ai fini dell'aggiudicazione esclusivamente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. **In tale ambito, con riguardo ai servizi ad alta intensità di manodopera, è stabilito che i relativi i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti devono contenere la previsione di specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato.**

La lettera **z)** inserisce, tra le procedure da incentivare, anche l'accordo quadro, garantendo inoltre il rispetto dei principi di trasparenza e di concorrenzialità per tutte le procedure previste.

Alla lettera **aa)** nel criterio relativo alla razionalizzazione e alla semplificazione, sono state inserite anche le concessioni di servizi, e la locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità per l'estensione delle forme da utilizzare. **Si prevede, inoltre, anche la predisposizione di appositi bandi-tipo..**

Con la lettera **cc)** viene introdotto un nuovo criterio relativo alla revisione del sistema delle garanzie fideiussorie per la partecipazione e l'esecuzione dei contratti pubblici, prevedendo una disciplina omogenea per i settori ordinari e per i settori speciali e introducendo, in relazione alle garanzie dell'esecuzione dei contratti, 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.

La lettera **ee)** è dedicata all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori **prevedendo, tra l'altro, che nella delega si debba tenere conto del possesso della necessaria qualificazione per la redazione dei progetti nonché l'obbligo di indicare nei documenti di gara**



o negli inviti le modalità per la corresponsione diretta al progettista, da parte delle medesime stazioni appaltanti, della quota del compenso corrispondente agli oneri di progettazione indicati espressamente in sede di offerta dall'operatore economico, al netto del ribasso d'asta.

Con la lettera **gg)** viene ulteriormente ampliato il criterio di delega prevedendo 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'Unione europea, con specifico riguardo alle situazioni nelle quali sussiste l'obbligo, secondo criteri di gradualità e proporzionalità e tenendo conto delle dimensioni e dei caratteri del soggetto concessionario, dell'epoca di assegnazione della concessione, della sua durata, del suo oggetto e del suo valore economico, di affidare a terzi, mediante procedure di evidenza pubblica, parte dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle medesime concessioni, garantendo la stabilità e la salvaguardia delle professionalità del personale impiegato.

Con la lettera **ii)** viene stabilito un nuovo criterio relativo alla semplificazione e accelerazione delle procedure di pagamento da parte delle stazioni appaltanti del corrispettivo contrattuale, anche riducendo gli oneri amministrativi a carico delle imprese.

La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto la misura prevista avviene comunque nel rispetto delle tempistiche previste a legislazione vigente, in particolare dall'articolo 113-bis del codice dei contratti pubblici.

Il comma 3 reca disposizioni di natura ordinamentale relative al contenuto dei decreti legislativi.

Il comma 4 definisce la procedura di approvazione dei decreti legislativi, che sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con i Ministri competenti. **Su detti decreti deve essere acquisito il previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e il parere del Consiglio di Stato, che sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Gli schemi di ciascun decreto legislativo sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri 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 il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato.**

Si prevede, inoltre, che se il parere delle Commissioni parlamentari indichi che talune disposizioni non sono conformi ai principi e criteri direttivi di cui alla presente legge, qualora il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, esso trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali motivazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro dieci giorni dall'assegnazione; decorso tale termine il decreto legislativo può essere comunque emanato. Inoltre, viene previsto che il Consiglio di Stato si avvalga, 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. Tale precisazione assicura la neutralità finanziaria della disposizione. Sugli schemi redatti dal Consiglio di Stato non è acquisito il parere dello stesso. Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può apportarvi le correzioni e integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune, con la stessa procedura e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi di cui al presente articolo. 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.

L'articolo 2 prevede che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione ai principi contenuti nella legge delega, nel rispetto delle disposizioni contenute nei rispettivi statuti e nelle relative norme di attuazione.

Le disposizioni contenute nel disegno di legge in esame, essendo di carattere ordinamentale, non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza

Tuttavia, al fine di escludere l'insorgere di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, è stato espressamente previsto al comma 5 che le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti di rispettiva competenza 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 legge 31 dicembre 2009, n. 196, 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 verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi dell'art. 17 comma 3, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito **positivo** negativo

13/06/2022 Il Ragioniere Generale dello Stato
Firmato digitalmente *Biagio Mazzotta*

