

XVIII legislatura

**A.S. 2330:**

**"Delega al Governo in materia di  
contratti pubblici"**

nota di lettura

Gennaio 2022

n. 283



servizio del bilancio  
del Senato



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR\_Bilancio

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'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.

Servizio del bilancio, (2022). Nota di lettura, «A.S. 2330: "Delega al Governo in materia di contratti pubblici"». NL283, gennaio 2022, Senato della Repubblica, XVIII legislatura

## INDICE

Articolo 1 ( <i>Delega per la disciplina dei contratti pubblici</i> ).....	1
----------------------------------------------------------------------------	---



## **Articolo 1** ***(Delega per la disciplina dei contratti pubblici)***

Il comma 1 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la disciplina dei contratti pubblici.

Il comma 2 stabilisce che i decreti legislativi in esame debbano rispettare i 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 di assicurare la riduzione e la 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 riduzione numerica, nonché l'accorpamento e la riorganizzazione delle stesse, 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;
- c) 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 e della specificità dei contratti nel settore dei beni culturali;
- d) 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 dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e di incrementare il grado di ecosostenibilità degli investimenti pubblici e delle attività economiche; previsione di misure volte a garantire il rispetto dei criteri di responsabilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, in particolare attraverso la definizione di criteri ambientali minimi;
- e) previsione della facoltà ovvero dell'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire, nei bandi di gara, avvisi e inviti, specifiche clausole sociali con le quali possono essere indicati, come requisiti necessari o premiali dell'offerta, criteri orientati tra l'altro a:
  - 1) promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato;
  - 2) garantire l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore;
  - 3) promuovere le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità;
- f) riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara, alla stipula dei contratti e all'esecuzione degli appalti, anche attraverso la digitalizzazione e l'informatizzazione delle procedure, 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 dovuti in favore degli operatori economici, in relazione all'adozione dello stato di avanzamento dei lavori;
- 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, nonché di rendere più celeri e meno conflittuali le procedure finalizzate al raggiungimento dell'intesa fra i diversi livelli territoriali coinvolti nelle scelte stesse;

- h) 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 della composizione e dell'attività 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, delle attività effettivamente eseguite e del rispetto della legalità, delle disposizioni relative alla prevenzione antimafia, alla tutela del lavoro e alla prevenzione e al contrasto della discriminazione di genere, 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 e considerando la specificità del settore dei beni culturali;
- l) 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, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'offerta, tenendo conto anche della specificità dei contratti nel settore dei beni culturali;
- m) forte incentivo al ricorso a procedure flessibili, quali il dialogo competitivo, il partenariato per l'innovazione e le procedure competitive con negoziazione, per la stipula di contratti pubblici complessi e di lunga durata, nel rispetto dei principi di trasparenza e di concorrenzialità;
- n) razionalizzazione, semplificazione, anche mediante la previsione di contratti-tipo, ed estensione delle forme di partenariato pubblico-privato, con particolare riguardo alla finanza di progetto;
- 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 pubblici esclusi dall'ambito di applicazione oggettiva delle direttive europee 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.

Il comma 3 dispone che i decreti legislativi in esame abrogano espressamente tutte le disposizioni oggetto di riordino e comunque quelle con essi incompatibili e rechina le opportune disposizioni di coordinamento in relazione alle disposizioni non abrogate o non modificate.

Il comma 4 stabilisce che i decreti legislativi in esame siano 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, e delle competenti Commissioni parlamentari. Qualora il Governo, nell'attuazione della delega di cui al presente articolo, intenda attribuire al Consiglio di Stato il compito di formulare il progetto di legge, il Consiglio di Stato può avvalersi, al fine della redazione dello schema di decreto legislativo, 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. 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, 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.

Il comma 5 dispone che i decreti legislativi di cui alla presente legge siano adottati senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e che le amministrazioni interessate provvedano 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 legge n.196 del 2009.

**La RT** afferma che le disposizioni previste 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, 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.

La RT in merito ai criteri direttivi per l'esercizio della delega di cui al comma 2, lettere b) ed f), 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, rappresenta 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, la RT evidenzia che al comma 5 è espressamente previsto che le amministrazioni interessate provvedano 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 RT, in relazione alla previsione dell'articolo 1, comma 4, nella parte in cui prevede che il Governo, nell'attuazione della delega, ove intenda esercitare la 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, evidenzia che la disposizione, nello stabilire che il Consiglio di Stato può avvalersi anche di esperti esterni e rappresentanti del libero foro e dell'Avvocatura generale dello Stato, precisa che tali professionalità prestano la loro attività a titolo gratuito e senza diritto ad alcun rimborso delle spese e che tale precisazione assicura la neutralità finanziaria della disposizione.

**Al riguardo**, pur prendendo atto di quanto affermato dalla RT circa la difficoltà di individuare, in fase di delega, quante stazioni appaltanti saranno interessate dal potenziamento della qualificazione e della specializzazione del personale e dal rafforzamento della specializzazione professionale dei commissari all'interno di ciascuna amministrazione e che pertanto l'invarianza finanziaria non può essere dimostrata in modo puntuale, appare comunque opportuno che siano fornite maggiori elementi di delucidazioni, sia pure in linea di massima, circa la tipologia di attività formative che saranno introdotte, i relativi oneri e le risorse attraverso le quali si provvederà alla copertura. In particolare, andrebbe chiarito se tali eventuali oneri saranno a carico dei bilanci delle singole amministrazioni interessate o saranno prese in carico a valere sul bilancio dello Stato.

Si segnala inoltre che potenziali oneri possono insorgere per effetto dell'applicazione dei seguenti criteri direttivi elencati al comma 2:

- alla lettera b) relativamente all'introduzione di incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l'espletamento delle gare pubbliche e alla lettera m) che prevede il forte incentivo al ricorso a procedure flessibili. Sul punto andrebbe specificato mediante quali modalità sarà favorito l'utilizzo delle predette strutture e procedure e se saranno previsti incentivi anche di natura economica;
- alla lettera f) in merito alla digitalizzazione e informatizzazione delle procedure al fine della riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara, alla stipula dei contratti e all'esecuzione degli appalti. A tal proposito, andrebbe chiarito se tali innovazioni tecnologiche saranno svolte a valere sulle risorse già stanziato allo scopo dalla legislazione vigente o daranno luogo ad oneri aggiuntivi;
- alla lettera i) con riferimento all'utilizzo di banche dati a livello centrale nell'ambito della revisione e semplificazione del sistema di qualificazione generale degli operatori. In merito a tale aspetto, andrebbe chiarito se le amministrazioni interessate sono già in grado di utilizzare tali banche dati o necessitano di adeguamenti tecnologici o altre forme di autorizzazioni all'accesso, con oneri aggiuntivi rispetto a quelli previsti a legislazione vigente;
- alla lettera t) riguardo alla razionalizzazione della disciplina concernente i meccanismi sanzionatori e premiali finalizzati a incentivare la tempestiva esecuzione dei contratti pubblici da parte dell'aggiudicatario, chiarendo se le risorse per l'applicazione del predetto meccanismo incentivante siano previste



nell'ambito del quadro economico dell'intervento, senza ulteriori oneri a carico delle amministrazioni interessate.

# Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Nov 2021 Nota di lettura n. 271  
Schema di decreto ministeriale recante modalità attuative per la compensazione dei danni subiti a causa dell'emergenza da COVID-19 dai gestori aeroportuali e dai prestatori dei servizi aeroportuali di assistenza a terra (**Atto del Governo n. 320**)
- " Nota breve n. 25  
Le previsioni economiche di autunno 2021 della Commissione europea
- " Nota di lettura n. 272  
**A.S. 2447:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2021, n. 132, recante misure urgenti in materia di giustizia e di difesa, nonché proroghe in tema di referendum, assegno temporaneo e IRAP" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " Nota di lettura n. 273  
**A.S. 2449:** "Conversione in legge del decreto-legge 11 novembre 2021, n. 157, recante misure urgenti per il contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche"
- " Nota di lettura n. 274  
**A.S. 2448:** "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024"
- " Nota di lettura n. 275
- " Nota di lettura n. 276  
Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (**Atto del Governo n. 325**)
- " Nota di lettura n. 275  
Regolamento del personale dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (**Atto del Governo n. 326**)
- Dic 2021 Nota di lettura n. 277  
**A.S. 2463:** "Conversione in legge del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, recante misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali"
- " Nota di lettura n. 278  
**A.S. 2470:** "Conversione in legge del decreto-legge 10 dicembre 2021, n. 209, recante misure urgenti finanziarie e fiscali"
- " Nota di lettura n. 279  
Schema di decreto legislativo recante istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico (**Atto del Governo n. 333**)
- " Nota di lettura n. 280  
**A.S. 2475:** "Delega al Governo in materia di disabilità" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " Nota di lettura n. 281  
**A.S. 2483:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose (Approvato dalla Camera dei deputati)
- Gen 2022 Nota di lettura n. 282  
**A.S. 2318:** "Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo"