

dossier

9 marzo 2022

Delega al Governo in materia di contratti pubblici

Con gli emendamenti approvati dall'8^a
Commissione

Edizione provvisoria

A.S. n. 2330-A



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche nei settori delle infrastrutture e dei trasporti

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it - [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 504/1



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Ambiente

Tel. 06 6760-9253 - st_ambiente@camera.it - [@CD_ambiente](https://twitter.com/CD_ambiente)

Progetti di legge n. 540/1

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

INTRODUZIONE	5
IL DISEGNO DI LEGGE DELEGA E LE MODIFICHE PROPOSTE DALLA COMMISSIONE	8
I PRINCIPALI INTERVENTI SUL CODICE DEGLI APPALTI A SEGUITO DELL'EMERGENZA COVID-19.....	18

INTRODUZIONE

Il [disegno di legge n. 2330](#) reca una **delega al Governo** in materia di **contratti pubblici**.

Il provvedimento, nel testo originariamente presentato dall'Esecutivo, si compone di **un unico articolo** con il quale viene conferita una delega al Governo ad **adottare uno o più decreti legislativi** relativi alla disciplina dei contratti pubblici.

Nel corso dell'esame in sede referente la Commissione di merito ha proposto l'introduzione di **un ulteriore articolo recante una clausola di salvaguardia** e sul quale si rinvia di seguito.

In base a quanto previsto **dall'articolo 1** la delega dovrà essere esercitata **entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge in questione** sulla base dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella delega stessa.

Secondo quanto emerge dalla relazione illustrativa e dal documento di accompagnamento di analisi di impatto della regolamentazione (AIR), l'intervento normativo proposto dal Governo è volto ad **adeguare la normativa interna al diritto europeo e a razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina dei contratti pubblici** concernenti i lavori, i servizi e le forniture.

L'intervento in questione è stato strutturato al fine di assicurare un riordino e **una rivisitazione complessiva del codice dei contratti pubblici** ([decreto legislativo n. 50 del 2016](#)) rispetto al quale, nel corso degli anni, sono state introdotte diverse modifiche, anche attraverso numerosi provvedimenti d'urgenza, che hanno profondamente modificato l'originario impianto del codice stesso.

L'obiettivo della riforma, pertanto, in base a quanto illustrato anche nella relazione illustrativa, è **quello di ridurre drasticamente e razionalizzare le norme in materia di contratti pubblici** armonizzando ulteriormente la disciplina interna con il diritto comunitario.

L'adozione di questa riforma rientra, tra l'altro, **tra gli impegni recentemente assunti dal Governo con il Piano nazionale di ricerca e resilienza (PNRR)**. **Nello stesso Piano, infatti, si prevede una riforma complessiva del quadro legislativo in materia di contratti pubblici**. In base a quanto previsto dal PNRR dovranno essere raggiunti i seguenti obiettivi entro i periodi riportati di seguito:

- **giugno 2021**, entrata in vigore di un decreto-legge sulla semplificazione del sistema dei contratti pubblici;

- **giugno 2022**, entrata in vigore della legge delega per la revisione del Codice dei contratti pubblici;
- **marzo 2023**, entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della delega per la revisione del Codice dei contratti pubblici;
- **giugno 2023**, entrata in vigore di tutte le leggi, regolamenti e provvedimenti attuativi (anche di diritto privato) per la revisione del sistema degli appalti pubblici;
- **dicembre 2023**, il pieno funzionamento del sistema nazionale di eprocurement;

Alcune **prime norme per la semplificazione**, la cui scadenza per l'adozione era prevista entro il mese di giugno del 2021, sono state introdotte dal [decreto-legge n. 77 del 2021](#), che reca delle misure in materia di revisione della disciplina dei contratti pubblici.

Tra queste si segnalano:

- l'art. 47 Pari opportunità e inclusione lavorativa nei contratti pubblici, nel PNRR e nel PNC;
- l'art. 47-ter Disposizioni urgenti in materia di affidamenti dei concessionari;
- l'art. 47-quater Misure urgenti in materia di tutela della concorrenza nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC;
- l'art. 48 Semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC;
- l'art. 49 Modifiche alla disciplina del subappalto;
- l'art. 50 Semplificazioni in materia di esecuzione dei contratti pubblici PNRR e PNC;
- l'art. 51 Modifiche al decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76;
- l'art. 52 Modifiche al decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 e prime misure di riduzione delle stazioni appaltanti;
- l'art. 53 Semplificazione degli acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR e in materia di procedure di *e-procurement* e acquisto di beni e servizi informatici.

Per quanto riguarda, invece, **la prossima scadenza relativa alla revisione del Codice dei contratti pubblici (giugno 2022)** il Governo ha presentato il disegno di legge delega in esame per la revisione del Codice dei contratti pubblici, attualmente all'esame della del Senato.

Per quanto attiene, invece, ai **traguardi e agli obiettivi da conseguire entro il 30 giugno del 2022**, contenuti più in generale nel PNRR, si rinvia per approfondimenti allo specifico [dossier di monitoraggio](#) sulla relativa attuazione dei suddetti impegni, a cura dei Servizi Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

IL DISEGNO DI LEGGE DELEGA E LE PROPOSTE DI MODIFICA DELLA COMMISSIONE

Il disegno di legge delega, originariamente presentato dall'Esecutivo, si componeva di **un articolo unico**.

Nel corso dell'esame in sede referente la Commissione di merito ha proposto l'introduzione di un ulteriore articolo recante una clausola di salvaguardia sul quale si rinvia di seguito.

L'articolo 1, comma 1 delega il Governo ad adottare, entro **sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega**, uno o più decreti legislativi relativi alla disciplina dei contratti pubblici.

Come emerge dallo stesso comma 1 l'intervento normativo è volto ad **adeguare la disciplina dei contratti pubblici a quella del diritto europeo e ai principi espressi nel corso degli anni dalla giurisprudenza in materia di contratti pubblici**.

L'obiettivo complessivo della riforma è, più in generale, quello di **razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture**.

Nel corso degli ultimi anni, infatti, si sono registrati una serie di interventi normativi di natura primaria e secondaria che hanno inserito **numerose modifiche sull'impianto originario previsto dal codice degli appalti**, che era stato adottato con il decreto legislativo n. 50 del 2016.

A distanza di alcuni anni, quindi, **si registra un quadro normativo di settore che ha perduto nel tempo la sua organicità** anche in considerazione di diverse disposizioni d'urgenza introdotte nel codice stesso a seguito dei diversi interventi normativi adottati a seguito dell'epidemia da COVID-19 (sui quali, per una panoramica di dettaglio, si rinvia al paragrafo successivo).

Il comma 2 contiene, invece, i principi e i criteri direttivi a cui dovrà attenersi il legislatore delegato che si riportano sinteticamente di seguito.

- Garantire il perseguimento di obiettivi di coerenza e **aderenza alle direttive europee attraverso l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione corrispondenti a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse** con l'obiettivo di assicurare **l'apertura alla concorrenza e il confronto competitivo** tra i diversi operatori dei mercati dei lavori, dei servizi e delle forniture. In merito a tale principio si segnala che viene precisato come, nell'attuazione della delega, **si dovrà tenere conto delle specificità dei contratti nel settore dei beni culturali**.

Nel corso dell'esame in sede referente, a seguito dell'approvazione delle **proposte 1.5 e 1.6**, si precisa che **restano ferme ed inderogabili le misure a tutela del lavoro, della sicurezza, del contrasto al lavoro irregolare, della legalità e della**

trasparenza, mentre in base alle **proposte 1.7 ed identiche** l'obiettivo di assicurare **l'apertura alla concorrenza e il confronto competitivo** tra i diversi operatori dei mercati dei lavori, dei servizi e delle forniture deve considerarsi **con particolare riferimento alle piccole e medie imprese**.

- Intervenire con una **ridefinizione della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti** al fine di conseguire una loro riduzione numerica anche attraverso **procedure di accorpamento e di riorganizzazione delle stesse**. A tale riguardo si prevede la possibilità di introdurre degli **incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie** per l'espletamento delle gare pubbliche.

A tale proposito si segnala che, in base alle proposte approvate dalla Commissione di merito dovranno essere individuate (**1.37, testo 2 ed identici**) delle modalità di monitoraggio dell'accorpamento e della riorganizzazione delle stazioni appaltanti, mentre per quanto riguarda il potenziamento della specializzazione del personale delle stazioni appaltanti si prevede (**1.41 ed identici**) che siano previsti **specifici percorsi di formazione, con particolare riferimento alle stazioni uniche appaltanti e alle centrali di committenza che operano al servizio degli enti locali**.

A seguito dell'approvazione della **proposta 1.49 (testo 3)**, la Commissione di merito propone l'inserimento di un ulteriore criterio di **delega al fine di favorire la partecipazione da parte delle micro e piccole imprese**, della possibilità di procedere alla suddivisione degli appalti in lotti sulla base di criteri qualitativi o quantitativi, in coerenza con i principi dello *Small Business Act*, anche al fine di valorizzare le imprese di prossimità;

- **Semplificazioni della disciplina dei contratti pubblici che abbiano un importo inferiore alle soglie di rilevanza europea**, sempre nel pieno rispetto dei principi di trasparenza e concorrenzialità, nonché, in base alla **proposta 1.63 (testo 3)** di non discriminazione, di proporzionalità, nonché di economicità, di efficacia e di imparzialità dei procedimenti. Anche in questo caso si fa riferimento alla necessità di tenere conto, nell'attuazione della delega, della specificità dei contratti nel settore dei beni culturali.

Inoltre si segnala che, con l'approvazione **dell'emendamento 1.72 (testo 2)** si propone **l'introduzione del divieto per le stazioni appaltanti di utilizzare, ai fini della selezione degli operatori da invitare alle procedure negoziate, il sorteggio o altro metodo di estrazione casuale dei nominativi**, se non in presenza di situazioni particolari e specificamente motivate.

- **Semplificazione delle procedure finalizzate alla realizzazione di investimenti in tecnologie verdi e digitali, nonché in innovazione e ricerca.**

In relazione a tale criterio viene fatto esplicito riferimento alla necessità che le misure di semplificazione in questione aiutino a perseguire gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015.

- **Individuazione di misure volte a garantire il rispetto dei criteri di responsabilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti pubblici** in particolare mediante la definizione dei **criteri ambientali minimi**.

In particolare, a seguito dell'approvazione, in sede referente, delle proposte: **1.82 (testo 2) ed identiche, 1.91 e 1.90 (testo 2)**, la Commissione di merito propone l'inserimento tra i criteri di delega **dell'obbligo di rispettare dei criteri ambientali minimi** da individuare in sede di gara. A tale riguardo si prevede una differenziazione per tipologie ed importi di appalto.

Si inserisce, infine, l'obbligo di **introdurre dei sistemi di rendicontazione degli obiettivi energetico-ambientali**, nonché la presenza di un periodo transitorio con tempi congrui per l'applicazione di tale nuovo obbligo di rispetto dei criteri ambientali minimi che dovranno essere previamente individuati attraverso degli appositi decreti ministeriali.

Si segnala, inoltre, che in materia di **riconoscimento dei prezzi**, a seguito dell'approvazione della **proposta 1.94 (testo 4)** si introduce un ulteriore principio di delega volto ad introdurre l'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei bandi di gara, negli avvisi e inviti, in relazione alle diverse tipologie di contratti pubblici, **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 per la stazione appaltante da utilizzare nel rispetto delle procedure contabili di spesa.

- **Introduzione di casi in cui è prevista la facoltà, o l'obbligo, per le stazioni appaltanti** di inserire, tenuto conto della tipologia di intervento, in particolare ove l'intervento stesso riguardi beni culturali, delle **specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato** nonché le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità.

Per quanto concerne le **cosiddette clausole sociali, le proposte 1.97 (testo 2) e 1.101 (testo 2) ed identiche** prevedono, al fine di contrastare il lavoro irregolare, che **per i lavoratori in subappalto vengano garantire le stesse condizioni economiche e normative dei dipendenti dell'appaltatore.**

Si segnala, inoltre, che con l'approvazione in sede referente **dell'emendamento 1.110 ed identici**, si introduce un ulteriore criterio di delega volto a promuovere, nel rispetto del diritto europeo vigente, l'obbligo per le stazioni appaltanti che le forniture di prodotti originari di Paesi terzi che compongono l'offerta non sia maggioritaria rispetto al valore totale dei prodotti.

- **Interventi volti a ridurre i tempi relativi alle procedure di gara fornendo al contempo certezza dei tempi relativi alla stipula dei contratti e all'esecuzione degli appalti.** A tale riguardo viene richiamata la necessità, nel criterio direttivo in esame, di **assicurare interventi di digitalizzazione e informatizzazione delle procedure di gara dando piena attuazione (in base alla proposta 1.122, testo 2) alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici** e del fascicolo virtuale dell'operatore economico riducendo, ove possibile, gli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti che partecipano alla procedura competitiva.

Si segnala, inoltre che in base alla **proposta 1.137 (testo 2) ed identiche** viene introdotto un ulteriore criterio di delega volto a **razionalizzare e semplificare le cause di esclusione al fine di rendere le regole di partecipazione chiare e certe** individuando le fattispecie che configurano un illecito professionale.

- **Semplificazione della normativa primaria** in materia di programmazione, **localizzazione delle opere pubbliche** con particolare riguardo all'istituto del **dibattito pubblico**. Tutto questo con l'obiettivo di assicurare che le scelte da adottare siano sempre più rispondenti ai fabbisogni delle comunità coinvolte anche al fine di **rendere meno conflittuali le procedure che sono finalizzate al raggiungimento delle intese tra i diversi livelli territoriali coinvolti.**

A seguito dell'approvazione della **proposta 1.155 (testo 2)** viene inserito un ulteriore criterio di delega volto ad introdurre **l'obbligo di sottoscrizione di apposite polizze assicurative di copertura dei rischi di natura professionale**, con oneri a carico delle amministrazioni, **nel caso di affidamento degli incarichi di progettazione a personale interno alle amministrazioni stesse.**

- Interventi di semplificazione delle procedure concernenti l'approvazione dei progetti in materia di opere pubbliche anche attraverso **lo snellimento delle procedure di verifica e validazione dei progetti.**

A tale riguardo si prevede anche una **razionalizzazione della composizione dell'attività del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.**

Un ulteriore criterio di delega è contenuto nella **proposta emendativa 1.176 (testo 2)** che attiene al **settore della ricerca.**

In particolare l'emendamento approvato dalla Commissione di merito prevede 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 di alta formazione artistica, musicale e coreutica, nonché della disciplina applicabile alle ipotesi di collaborazione tra organismi di ricerca.

- **Rivisitazione del sistema di qualificazione degli operatori** al fine di **valorizzare i criteri relativi alle competenze tecniche e professionali** e (in base alla proposta 1,60 testo 2) dell'adeguatezza dell'attrezzatura tecnica e dell'organico, delle disposizioni relative alla prevenzione antimafia e alla tutela del lavoro. In merito a questi ultimi aspetti viene fatto riferimento alla necessità di utilizzare le banche dati già esistenti a livello centrale per acquisire le informazioni necessarie sui partecipanti.
- Individuazione dei **casi nei quali si può ricorrere a meccanismi valutativi delle offerte mediante automatismi** o al solo criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'offerta. Anche in questo caso si specifica, nel criterio direttivo, che nell'esercizio della delega si dovrà tenere conto delle peculiarità dei contratti nel settore dei beni culturali.

A tale proposito si segnala che le **proposte emendative 1.228 (testo 3) e 1.236 ed identica 1.600** dei relatori propongono l'individuazione di possibilità di esclusione, per i contratti che non abbiano carattere transfrontaliero, delle offerte anomale determinate su base di meccanismi e metodi matematici.

Si prevede, inoltre, che i costi della manodopera e della sicurezza siano sempre scorporati dagli importi assegnati a ribasso.

La proposta 1.240 (testo 2) ed identiche, invece, inserisce uno specifico criterio di delega volto 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.

L'emendamento 1.244 (testo 3), infine, prevede la **revisione della disciplina relativa ai servizi sociali e della ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica**, nonché quella dei servizi ad alta intensità di manodopera, stabilendo

come criterio utilizzabile ai fini dell'aggiudicazione esclusivamente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa

- Individuazione di **modalità incentivanti per il ricorso alle cosiddette procedure flessibili** quali, ad esempio, il **dialogo competitivo, il partenariato, le procedure per l'affidamento di accordi quadro (proposta 1.249, testo 2)** e le **procedure competitive con negoziazione**.
- Indicazione di **meccanismi di razionalizzazione e semplificazione delle forme di partenariato pubblico-privato**, con particolare riguardo alla finanza di progetto, alle concessioni di servizi e alla locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica **utilità (proposte 1.265, testo 3 ed identiche e 1.261 ed identiche)** con l'obiettivo di rendere tali procedure maggiormente attrattive per gli investitori professionali e per gli operatori del mercato delle opere pubbliche.
- **Individuazione delle cause che giustificano la stipulazione di contratti segreti** o che giustifichino l'adozione di particolari misure di riservatezza.

A seguito dell'approvazione in sede referente della **proposta emendativa 1.272 ed identiche**, la Commissione di merito individua tra i criteri anche quello della **revisione del sistema delle garanzie fideiussorie per la partecipazione ed esecuzione dei contratti pubblici**, prevedendo una disciplina omogenea per i settori ordinari e per i settori speciali, stabilendo 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 ciascun stato avanzamento lavori (SAL).

- **Indicazione dei contratti pubblici esclusi dall'ambito di applicazione delle direttive europee** nonché delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possano ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori;
- Un criterio direttivo specifico indica un divieto di proroga dei contratti di concessione ad eccezione di quelli regolati da principi europei in materia di affidamento *in house*.
Con riguardo alle **concessioni** si specifica, nel criterio appositamente dedicato, **la necessità di procedere ad una razionalizzazione della disciplina sul controllo degli investimenti dei concessionari e sullo stato delle opere realizzate**, fermo restando l'obbligo dei concessionari stessi in merito alla corretta e puntuale esecuzione dei contratti.
- Sempre in merito ai contratti di concessione è previsto **uno specifico criterio volto alla razionalizzazione della disciplina delle modalità di**

affidamento dei contratti da parte dei concessionari con l'obiettivo di introdurre una disciplina specifica per i rapporti concessori riguardanti la gestione dei servizi di interesse economico generale.

A tale proposito si segnala che con **la proposta emendativa 1.289 (testo 2)** ed identiche, la Commissione di merito prevede che venga introdotta **una disciplina delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore dei decreti 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 del personale impiegato e la salvaguardia delle relative professionalità.

- Da ultimo vengono introdotti alcuni principi e criteri direttivi in merito all'individuazione di **meccanismi sanzionatori e premiali volti a incentivare la tempestiva esecuzione dei contratti da parte dell'aggiudicatario**, nonché l'individuazione di **meccanismi di rafforzamento dei metodi di risoluzione delle controversie che siano alternative al rimedio giurisdizionale**.

Per quanto concerne **il criterio di delega relativo all'affidamento dei contratti da parte dei concessionari** si segnala che **la Corte Costituzionale è intervenuta su tale tematica con la sentenza n. 218 del 2021**, dichiarando **l'illegittimità costituzionale delle previsioni, contenute nel decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici)** e nella corrispondente norma di delega della legge 28 gennaio 2016, n. 11, concernenti l'obbligo, a carico dei titolari di concessioni affidate direttamente, di affidare all'esterno, mediante appalto a terzi, l'80 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture oggetto di concessione, e di assegnare il restante 20 per cento a società *in house* o comunque controllate o collegate.

A giudizio della Corte, le norme dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono una misura irragionevole e sproporzionata rispetto al fine, pur legittimo, di garantire l'apertura al mercato e alla concorrenza.

Risultano nello specifico oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale l'articolo 1, comma 1, lettera iii), della [legge n. 11 del 2016](#) e [l'articolo 177, comma 1, del decreto legislativo n. 50 del 2016](#) (Codice dei contratti pubblici), nonché, in via consequenziale, i commi 2 e 3 del medesimo articolo 177 del decreto legislativo n. 50 del 2016.

In particolare, le norme censurate obbligavano i titolari delle concessioni già in essere alla data di entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici, non assegnate con la formula della finanza di progetto o con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea, a esternalizzare, mediante affidamenti a terzi con procedura di evidenza pubblica, l'80 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture (60 per cento per i titolari di concessioni autostradali), relativi alle concessioni di importo pari o superiore a 150.000 euro, nonché di realizzare la restante parte di tali attività tramite società *in house* o società controllate o collegate ovvero operatori individuati mediante procedura ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato.

I commi 2 e 3 del richiamato articolo 177 – non censurati dal giudice remittente ma oggetto di una dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale – dispongono i termini entro cui le concessioni devono adeguarsi alle disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 177 e disciplinano i poteri di vigilanza dell'ANAC in materia di verifica del rispetto dei predetti limiti, secondo le modalità indicate dall'ANAC stessa in apposite linee guida, stabilendo in particolare che nel caso di situazioni di squilibrio rispetto ai limiti indicati reiterate per due anni consecutivi, il concedente applica una penale in misura pari al 10 per cento dell'importo complessivo dei lavori, servizi o forniture che avrebbero dovuto essere affidati con procedura ad evidenza pubblica.

Per ulteriori approfondimenti relativi alla sentenza in questione di rinvia alla Rassegna ["Il controllo di costituzionalità delle leggi"](#).

Da ultimo si segnala che, con l'approvazione, in sede referente, della **proposta 1.305 (testo 2) ed identiche**, viene introdotto uno specifico criterio di delega volto a **semplificare le procedure di pagamento da parte delle stazioni appaltanti del corrispettivo contrattuale**, anche riducendo gli oneri amministrativi a carico delle imprese.

Il comma 3 dell'articolo 1 prevede la contestuale ed esplicita **abrogazione di tutte le disposizioni riordinate** e, comunque, di quelle incompatibili con le disposizioni contenute nei decreti legislativi che dovranno essere adottati. Lo stesso comma stabilisce, inoltre, **la possibilità di adottare disposizioni di coordinamento** in relazione alle disposizioni non abrogate o non modificate.

Il comma 4, invece, disciplina nel dettaglio il procedimento di adozione dei decreti legislativi di attuazione della delega in esame. In particolare, come già esplicitato nel comma 1, i decreti legislativi in questione dovranno essere adottati entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega.

I decreti legislativi saranno adottati su proposta **del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili**, di concerto con i Ministri competenti, **previa acquisizione dei pareri della Conferenza unificata, del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari**

competenti per materia che si pronunciano entro il termine di trenta giorni dalla data di richiesta del parere. Il comma in esame specifica che, decorso infruttuosamente tale termine, i decreti possono essere comunque adottati senza i relativi pareri.

A seguito dell'approvazione, in sede referente, degli **emendamenti 1.365 (testo 2) e 1.500 dei relatori**, si propone che, **con riguardo al parere delle Commissioni parlamentari competenti, ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui alla legge delega**, il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali motivazioni, corredate dai necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro dieci giorni dall'assegnazione e, decorso tale termine, il decreto legislativo può essere comunque emanato.

Lo stesso **comma 4**, infine, **autorizza l'emanazione di decreti legislativi correttivi o integrativi che potranno essere adottati entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi** sempre nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi contenuti nel comma 2 seguendo la procedura delineata dal comma 4.

Si segnala, da ultimo, che in base a quanto previsto nella **proposta emendativa 1.365 (testo 2) qualora 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 regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054](#), chiedendo al Consiglio di Stato di redigere lo schema normativo, 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. Sugli schemi redatti dal Consiglio di Stato non è acquisito il parere dello stesso.

Da ultimo il **comma 5** reca la **clausola di invarianza finanziaria** stabilendo, in particolare, che i decreti legislativi dovranno essere adottati senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

A tale riguardo lo stesso comma 5 stabilisce, inoltre, che qualora gli adottanti decreti legislativi determinassero nuovi o maggiori oneri non coperti al loro interno, gli stessi decreti potranno essere adottati solo a seguito dell'adozione di provvedimenti legislativi di stanziamento delle relative risorse finanziarie necessarie.

Si segnala, infine, che a seguito **dell'approvazione dell'emendamento 1.03** ed identici, la Commissione di merito propone l'introduzione di **un ulteriore articolo recante una clausola di salvaguardia.**

In base a quanto previsto **dall'articolo 2**, **le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti speciali e nelle relative norme di attuazione.**

I PRINCIPALI INTERVENTI SUL CODICE DEGLI APPALTI A SEGUITO DELL'EMERGENZA COVID-19

Nel corso degli anni, come evidenziato in precedenza, **il codice degli appalti è stato oggetto di numerosi interventi normativi** che hanno progressivamente fatto perdere quel carattere di omogeneità che lo aveva inizialmente caratterizzato. In particolare, **a seguito dell'emergenza epidemiologica COVID-19 si sono susseguiti diversi interventi normativi**, spesso contenuti in provvedimenti d'urgenza, di cui può essere utile riportare di seguito **una breve panoramica**.

- Il primo intervento che merita di essere segnalato è relativo al [D.L. 17 marzo 2020, n. 18](#) (c.d. decreto-legge cura Italia). In occasione di tale provvedimento d'urgenza sono state inserite alcune norme, in materia di contratti pubblici, volte a **introdurre semplificazioni nelle procedure di acquisto di servizi, lavori e forniture per far fronte all'emergenza epidemiologica**.

In particolare con il citato provvedimento:

- si autorizzavano le pubbliche amministrazioni, fino al 31 dicembre 2020, a provvedere all'**acquisto di beni e servizi informatici e servizi di connettività**, finalizzati ad agevolare il lavoro agile e a favorire la diffusione di servizi in rete, **mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara**;
 - si prevedeva che, nella vigenza dello stato di emergenza nazionale e, in ogni caso, sino al 31 luglio 2020, l'**acquisizione di forniture e servizi da parte delle aziende, agenzie e degli enti del Servizio sanitario nazionale** da utilizzare nelle attività di contrasto dell'emergenza COVID-19, qualora fosse **finanziata in via esclusiva tramite donazioni** di persone fisiche o giuridiche private, avvenisse **mediante affidamento diretto**, senza previa consultazione di due o più operatori economici, per importi non superiori alle soglie europee recate dal Codice.
- Il [decreto-legge n. 34 del 2020 \(cosiddetto decreto-legge rilancio\)](#) è quindi intervenuto con **ulteriori misure in materia di contratti pubblici**.

In particolare il provvedimento in questione ha disposto che – nei casi di procedure di gara i cui bandi o avvisi siano già stati pubblicati alla data di entrata in vigore del decreto-legge rilancio nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, alla medesima data siano già stati inviati gli inviti a presentare le offerte ma non siano scaduti i relativi termini, l'importo dell'**anticipazione** prevista dal Codice dei

contratti pubblici **a favore dell'appaltatore** può essere **incrementato fino al 30%**, nei limiti delle risorse stanziare per ogni singolo intervento a disposizione della stazione appaltante. Si autorizzavano inoltre gli enti locali a procedere al pagamento degli stati di avanzamento dei lavori (cd. SAL), per interventi di edilizia scolastica, anche in deroga ai limiti fissati per gli stessi nell'ambito dei contratti di appalto.

- **Ulteriori e numerose disposizioni di semplificazione** in materia di contratti pubblici sono state introdotte con il [decreto-legge n. 76 del 2020, c.d. decreto semplificazioni](#).

In particolare: l'art. 1 è intervenuto in materia di procedure relative all'aggiudicazione dei **contratti pubblici sotto soglia**, ai fini dell'incentivazione degli investimenti pubblici durante il periodo emergenziale. L'art. 2 disciplina invece le procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici in relazione all'aggiudicazione dei **contratti pubblici sopra soglia**. L'art. 2-*bis* prevede che alle procedure di affidamento di cui ai precedenti articoli 1 e 2 gli operatori economici possano partecipare anche in forma di **raggruppamenti temporanei**.

Ulteriori disposizioni sono recate dall'art. 3, che mira a semplificare il sistema delle **verifiche antimafia**, e dall'art. 4, che interviene sulle fasi della **conclusione del contratto** e del **contenzioso**. L'art. 4-*bis* reca invece disposizioni in materia di contratti pubblici per servizi di pulizia o di lavanderia in ambito sanitario. L'art. 5 detta disposizioni a carattere transitorio, applicabili agli appalti il cui valore sia pari o superiore alla soglia europea, per disciplinare i casi di **sospensione dell'esecuzione** dell'opera pubblica. L'art. 6, invece, per le opere pubbliche sopra soglia prevede l'obbligatoria costituzione, presso ogni stazione appaltante, di un **collegio consultivo tecnico**. Si prevede, infine, che sino al 31 dicembre 2023, su richiesta delle amministrazioni aggiudicatrici, le regioni possano autorizzare **deroghe alla procedura di dibattito pubblico**.

- Il [decreto-legge n. 73 del 2021](#) è intervenuto con **alcune disposizioni volte a fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi** di alcuni materiali da costruzione.

L'articolo 1-*septies* del citato decreto contiene delle disposizioni, applicabili per i contratti in corso di esecuzione, **volte a fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi di alcuni materiali da costruzione verificatisi nel primo semestre del 2021**. In particolare, tra gli altri, si ricordano:

- il comma 1, che rinvia ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili **l'individuazione, entro il 31 ottobre 2021, dei materiali da costruzione più significati che abbiano registrato, nel primo semestre del 2021, un aumento o una diminuzione dei prezzi superiore all'8%**;
- il comma 2, che stabilisce che le eventuali variazioni di prezzi, in aumento o in diminuzione, dei materiali individuati nel suddetto decreto ministeriale, diano luogo alle relative compensazioni, anche in deroga a quanto previsto dal codice degli appalti;
- il comma 8, che istituisce un Fondo per l'adeguamento dei prezzi con una dotazione, per l'anno 2021, di 100 milioni di euro. Lo stesso comma rinvia ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili l'individuazione delle modalità di utilizzo del suddetto Fondo.

Tale articolo è stato poi modificato dal [decreto-legge n. 121 del 2021](#) e dal comma 398 della legge di bilancio 2022 (su cui si dirà in seguito). In attuazione del medesimo articolo sono stati adottati il [D.M. 30 settembre 2021](#) (recante le modalità di utilizzo del Fondo per l'adeguamento dei prezzi di materiali da costruzione) e il [decreto 11 novembre 2021](#) (recante "rilevazione delle variazioni percentuali, in aumento o in diminuzione, superiori all'8 per cento, verificatesi nel primo semestre dell'anno 2021, dei singoli prezzi dei materiali da costruzione più significativi", rettificato dal [decreto 7 dicembre 2021](#)).

- [Il decreto-legge n. 77 del 2021 \(cosiddetto semplificazioni 2\)](#) ha introdotto ulteriori norme di semplificazione anche sulla base delle indicazioni previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

In particolare:

- **L'art. 46** introduce una serie di modifiche all'attuale disciplina normativa del **dibattito pubblico** contenuta nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 76 del 2018.
- **L'art. 47** prevede, allo scopo di perseguire finalità relative alle **pari opportunità, sia generazionali che di genere**, e di promuovere **l'inclusione lavorativa delle persone disabili**, l'adempimento di specifici obblighi, anche assunzionali, nonché l'eventuale assegnazione di un punteggio aggiuntivo all'offerente o al candidato che rispetti determinati requisiti, nell'ambito delle procedure di gara relative agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del

PNRR e del PNC (Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR).

- **L'art. 47-ter** proroga **dal 31 dicembre 2021 al 31 dicembre 2022** il termine a decorrere dal quale scatta l'obbligo, per i titolari di concessioni, già in essere alla data di entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici (cioè alla data del 19 aprile 2016), di affidare, mediante procedure ad evidenza pubblica, una quota pari all'80% dei contratti di lavori e servizi.
- **L'art. 47-quater** prevede misure premiali di **tutela della concorrenza** nei contratti pubblici, a favore delle **piccole e medie imprese (PMI)**, relativi agli investimenti previsti nel PNRR e nel PNC.
- **L'art. 48** introduce misure di **semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC**, in relazione alle procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'UE. Nello specifico, rileva l'utilizzazione, secondo determinate condizioni, della **procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara**, l'assegnazione di un **punteggio premiale** per l'uso nella **progettazione** dei metodi e strumenti elettronici specifici, l'espressione del **parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici**, esclusivamente sui progetti di fattibilità tecnica ed economica (PFTE) di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50% dallo Stato, di importo pari o superiore ai 100 milioni di euro. Tale articolo è modificato, come si evidenzierà di seguito, dal decreto-legge n. 121 del 2021 e dal decreto-legge n. 152 del 2021.
- **L'art. 49** introduce modifiche alla disciplina del **subappalto**, suddivise tra modifiche di immediata vigenza e modifiche con efficacia differita a decorrere dal 1° novembre 2021. In particolare, con immediata vigenza dalla data di entrata in vigore del decreto-legge in questione e fino al 31 ottobre 2021, in deroga al Codice dei contratti pubblici, il subappalto non può superare la quota del 50% dell'importo complessivo del contratto. Sono inoltre introdotte una serie di novelle all'art. 105 del Codice destinate, invece, ad entrare in vigore dal 1° novembre 2021, tra cui, l'eliminazione per il subappalto del limite del 30% dell'importo per le cd. opere super specialistiche; l'affidamento alle stazioni appaltanti del compito di indicare nei documenti di gara, previa adeguata motivazione, le prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto da eseguire a cura dell'aggiudicatario; il riferimento direttamente al

subappaltatore dell'obbligo di attestare il possesso dei requisiti speciali di qualificazione previsti dal Codice in relazione alla prestazione subappaltata; l'introduzione della responsabilità solidale del contraente principale e del subappaltatore nei confronti della stazione appaltante, in relazione alle prestazioni oggetto del contratto di subappalto.

- **L'art. 50** reca disposizioni relative alla **fase esecutiva dei contratti pubblici**, finalizzate a garantire il rispetto dei tempi di attuazione degli investimenti del PNRR, del PNC e dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'UE. Viene inoltre introdotto un "**premio di accelerazione**" per i casi di anticipata ultimazione dei lavori ed è contestualmente innalzato l'importo delle penali per il ritardato adempimento.
- **L'art. 51** interviene su diverse disposizioni del precedente "**decreto semplificazioni**" (decreto-legge n. 76 del 2020), relative, in particolare, all'affidamento diretto o comunque semplificato di appalti pubblici al di sotto di determinati importi di **valore** (cd. **sottosoglia**), alle verifiche antimafia, e in materia di sospensione dell'esecuzione dell'opera pubblica, prorogando tali procedure fino al 30 giugno 2023, stabilendo, tra l'altro, l'affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro e per servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 139.000 euro.
- **L'art. 52** reca, tra le altre disposizioni, misure per la **riduzione delle stazioni appaltanti** per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, e proroga fino all'anno 2023 l'efficacia di diverse norme contenute nell'art. 1 [del decreto-legge n. 32 del 2019](#) riguardanti la sospensione del divieto di "**appalto integrato**" e la sospensione dell'obbligo di indicazione della **terna di subappaltatori**.
- **L'art. 53** reca norme di semplificazione degli **acquisti di beni e servizi informatici** strumentali alla realizzazione del PNRR. Nello specifico, si prevede il ricorso all'affidamento diretto per i contratti sottosoglia comunitaria, ammettendo comunque il ricorso a tale procedura quando, in base a determinate condizioni, non sia possibile ricorrere ad altra procedura di affidamento.
- **L'art. 54** dispone che si applichi agli interventi di ricostruzione relativi al **sisma del 2009 in Abruzzo** la disciplina sull'anagrafe antimafia degli esecutori, prevista per gli interventi di ricostruzione relativi al sisma che ha interessato le regioni dell'Italia centrale nel 2016.

- [Il decreto-legge n. 121 del 2021](#) e la recente [la legge di bilancio 2022](#) hanno introdotto ulteriori norme in materia di contratti pubblici. Nello specifico, rispetto al decreto-legge n. 121 del 2021, si segnalano:
- **l'art. 12, comma 12-ter** che reca disposizioni in materia di **pagamenti alle imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione**, al fine di garantire il rispetto dei tempi di attuazione del PNNR e il pieno utilizzo dei relativi fondi nonché di favorire una riduzione degli oneri per le imprese coinvolte;
 - **l'art. 16, comma 3-novies**, che interviene sulle norme contabili previste dall'art. 1-*septies* del decreto-legge n. 73 del 2021, volto a fronteggiare gli **aumenti eccezionali dei prezzi di alcuni materiali da costruzione** verificatisi nel primo semestre del 2021. In particolare, si dispone la possibilità di annotazione nel libretto delle misure, sotto la responsabilità del direttore dei lavori, delle lavorazioni eseguite, in alternativa alla prevista contabilizzazione delle medesime lavorazioni, al fine di determinare la compensazione delle variazioni dei prezzi dei materiali impiegati;

E' utile inoltre segnalare tra le recenti modifiche del codice dei contratti pubblici quanto previsto [dall'articolo 10 della legge n.238 del 2021 \(legge europea 2019-2020\)](#) che ha introdotto una serie di **modifiche al Codice dei contratti pubblici al fine di conformarsi a quanto indicato nella procedura di infrazione europea n. 2018/2273**.

In primo luogo, viene modificato [l'articolo 80, commi 1 e 5, del Codice](#), in materia di **motivi di esclusione dalla partecipazione di un operatore economico** ad una procedura per l'assegnazione di un appalto pubblico, al fine di eliminare la possibilità che un operatore economico possa essere escluso da una procedura di gara, quando la causa di esclusione riguardi non già l'operatore medesimo, bensì un suo subappaltatore, nei casi di obbligo di indicare la terna di subappaltatori in sede di offerta o, indipendentemente dall'importo a base di gara, che riguardino le attività maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa.

Conseguentemente agli interventi recati ai commi 1 e 5 dell'art. 80, è stato modificato il comma 7 dell'art. 80 del Codice, al fine di limitare al solo operatore economico (escludendo quindi il subappaltatore) la possibilità, in caso di ravvedimento operoso dopo un giudizio definitivo per determinati reati, di essere ammesso a partecipare alle procedure di appalto.

In secondo luogo, con le [modifiche all'articolo 105, commi 4 e 6, del Codice](#), il concorrente non è più obbligato ad indicare la **terna di subappaltatori in sede di offerta**, per appalti di lavori, servizi e forniture di importo pari o superiore alle soglie UE, o, indipendentemente dall'importo a base di gara, per le attività maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa. Viene inoltre stabilito che, a dimostrare l'assenza in capo ai subappaltatori dei motivi di esclusione, sia il medesimo subappaltatore e non già il concorrente che subappalta le attività.

Per quanto riguarda la disciplina del **subappalto** nei **contratti di concessione** previsti dal Codice, con le modifiche [all'articolo 174, commi 2 e 3 del Codice](#), i "grandi" operatori economici non sono più obbligati ad indicare, in sede di offerta, la terna di nominativi di subappaltatori.

Conseguentemente, per effetto delle modifiche introdotte nel Codice dall'articolo in esame, si dispone l'**abrogazione della disciplina transitoria relativa al subappalto**, recata [dall'art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 32 del 2019](#).

E' stata introdotta, inoltre, una modifica [all'art. 46 del Codice dei contratti pubblici](#), volta ad includere, tra i soggetti ammessi a partecipare alle procedure di affidamento dei **servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria**, anche altri soggetti abilitati in forza del diritto nazionale a offrire sul mercato i medesimi servizi, ed è stata integrata la normativa prevista [all'art. 113-bis del Codice dei contratti pubblici](#), introducendo una dettagliata disciplina relativa agli adempimenti a carico del direttore dei lavori, dell'esecutore e del responsabile unico del procedimento (RUP), in materia di adozione dello stato di avanzamento dei lavori (SAL) e del relativo certificato di pagamento.

Si segnala, infine, tra le ultime novità legislative introdotte in materia di contratti pubblici, che nella [legge di bilancio 2022, legge n. 234 del 2020](#), all'articolo 1, comma 398, si **incrementa il Fondo per la revisione dei prezzi dei materiali nei contratti pubblici**.

Il comma in questione estende agli aumenti eccezionali dei prezzi verificatisi in tutto il 2021 (e non solo nel primo semestre dello stesso, come previsto dal testo previgente) la rilevazione da effettuare con decreto del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e **prevede che la suddetta rilevazione avvenga con due distinti decreti ministeriali da adottare entro il 31 ottobre 2021 e il 31 marzo 2022, con riferimento alle variazioni percentuali verificatesi rispettivamente nel primo e nel secondo semestre dell'anno 2021**.

Il successivo comma 399, con apposita autorizzazione di spesa, **incrementa il Fondo per l'adeguamento dei prezzi di 100 milioni di euro per il 2022**.

