

Legge delega 'omnibus': al Governo anche le sorti delle modifiche al Codice dei contratti?

05/02/2019



Il Dipartimento Affari giuridici e legislativi (DAGL) di Palazzo Chigi ha, recentemente, inviato ai Ministeri competenti lo **schema di disegno di legge delega** approvato, soltanto formalmente, dal Consiglio dei Ministri n. 32 del 12 dicembre 2018 e che riguarda diverse materie.

A distanza, quindi, di quasi due mesi sembra che il provvedimento possa essere trasmesso al Parlamento che dovrà decidere se dare, in nome della semplificazione, una delega al Governo quasi in bianco, a **intervenire sulle seguenti 19 materie**, con

facoltà di intervenire anche limitatamente a specifiche attività o gruppi di attività intersettoriali:

- attività economiche e sviluppo economico;
- energia e fonti rinnovabili;
- agricoltura e agroalimentare;
- edilizia, urbanistica e governo del territorio;
- ambiente;
- beni culturali e paesaggio;
- spettacolo;
- turismo;
- contratti pubblici;
- acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni;
- infrastrutture e trasporti;
- cittadinanza digitale;
- lavoro e legislazione sociale (tutela e sicurezza del lavoro);
- disabilità;
- istruzione, università, alta formazione artistica musicale e coreutica e di ricerca;
- servizio civile;
- prevenzione della corruzione, obblighi di pubblicità, trasparenza, diffusione di informazioni da parte della pubblica amministrazione;
- giustizia tributaria e sistema tributario e contabile dello Stato;
- tutela della salute.

Se il ddl dovesse, dunque, diventare legge dello Stato, non ci sarà settore della legislazione a non essere coinvolto da una legge delega che potrebbe essere definita “**omnibus**”.

Ci chiediamo se il senso dell'**articolo 76 della Costituzione** che così recita “*L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti*”, possa essere inteso quello di una **delega omnibus ed in bianco** al Governo; noi crediamo di no perché in questa maniera una delega su un numero abbastanza nutrito di materie significa **esautorare il Parlamento dall'esercizio della funzione legislativa su materie che rivestono fondamentale importanza per la vita dello Stato**.

In allegato il testo dello schema di disegno di legge delega il cui articolo 12 rubricato “*Delega in materia di contratti pubblici*” è qui di seguito riportato:

“1. Nell’esercizio della delega di cui all’articolo 3, comma 1, lett. i), il Governo provvede al riassetto della materia dei contratti pubblici, nel rispetto delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, e 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, anche al fine di coordinare le predette norme con la legge 7 agosto 1990, n. 241 e col codice civile, adottando un nuovo codice dei contratti pubblici in sostituzione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208, ovvero modificandoli per quanto necessario.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) restituire alle disposizioni semplicità e chiarezza di linguaggio, nonché ragionevoli proporzioni dimensionali quanto al numero degli articoli, dei commi e delle parole, privilegiando, ove possibile, una disciplina per principi e indicando nella rubrica di ciascun articolo il corrispondente articolo delle direttive europee cui è data attuazione;

b) assicurare l’efficienza e la tempestività delle procedure di programmazione, di affidamento, di gestione, e di esecuzione degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, al fine di ridurre e rendere certi i tempi di realizzazione delle opere pubbliche, compresi le infrastrutture e gli insediamenti prioritari per lo sviluppo del paese, nonché di esecuzione dei servizi e delle forniture, limitando i livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive europee;

c) eliminare i rinvii a strumenti di normazione secondaria diversi da quelli di cui al comma 5, fatta salva l’osservanza dell’articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 per ambiti specifici o tecnici o necessitanti di periodica revisione;

d) prevedere discipline opportunamente differenziate applicabili ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, nonché ai contratti da svolgersi fuori dall’Unione europea, ispirate alla massima semplificazione e rapidità, e una disciplina specifica per i contratti attivi;

e) promuovere la discrezionalità e la responsabilità delle stazioni appaltanti, anche nell’ottica di assicurare maggiore flessibilità nell’utilizzo delle procedure di scelta del contraente, fornendo alle medesime stazioni appaltanti misure e strumenti di supporto attraverso il potenziamento dell’attività di vigilanza collaborativa e consultiva delle competenti autorità amministrative indipendenti nonché delle altre amministrazioni pubbliche;

f) razionalizzare i metodi di risoluzione delle controversie, anche alternativi ai rimedi giurisdizionali, riducendo gli oneri di impugnazione degli atti delle procedure di affidamento;

g) rafforzare la certezza e la prevedibilità delle decisioni delle stazioni appaltanti nell’applicazione della disciplina attraverso atti interpretativi dell’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) di natura non regolamentare e non vincolante, volti a chiarire la portata e le ricadute organizzative degli adempimenti stabiliti dai decreti di cui al comma 1;

h) rafforzare la vigilanza collaborativa e l’attività consultiva su istanza delle singole stazioni appaltanti o degli operatori economici;

i) riordinare e razionalizzare la disciplina concernente le centrali di committenza e i soggetti aggregatori, nonché individuare gli obblighi e le facoltà inerenti al ricorso alle procedure di acquisto in forma aggregata.

3. Sugli schemi è acquisito, oltre ai pareri di cui all’articolo 1, comma 5, il parere dell’ANAC, da rendere nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere.

4. I decreti di cui al comma 1, emanati nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 2, lettera i), sono adottati anche su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze. I decreti di cui al medesimo comma 1, emanati nel rispetto della direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, sono adottati anche su proposta del Ministro della difesa.

5. Il Governo, entro due anni dall’entrata in vigore della presente legge, con uno o più regolamenti da emanarsi ai sensi dell’articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, detta la disciplina esecutiva e attuativa dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto delle finalità e dei principi di cui alla presente legge, in relazione ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di amministrazioni ed enti statali, nonché, in relazione ai contratti di ogni altra amministrazione o soggetto equiparato per quanto attiene alle materie della tutela della concorrenza e dell’ordinamento civile e ad ogni altra materia riservata alla competenza esclusiva statale. In attuazione delle disposizioni di cui al primo periodo e con le modalità ivi previste, è adottato un unico regolamento per dettare la disciplina esecutiva ed attuativa in particolare nelle seguenti materie:

a) nomina, ruolo e compiti del responsabile del procedimento;

b) progettazione di lavori, servizi e forniture, e verifica del progetto;

c) sistema di qualificazione e requisiti degli esecutori di lavori e dei contraenti generali;

d) sistemi di realizzazione dei contratti e selezione delle offerte;

e) categorie di opere generali e specializzate;

f) direzione dei lavori e dell’esecuzione;

g) esecuzione del contratto, contabilità, sospensioni e penali;

h) collaudo e verifica di conformità;

i) tutela dei lavoratori e regolarità contributiva;

l) affidamento dei contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato, formazione e gestione degli elenchi di operatori economici;

m) requisiti degli operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria;

n) lavori riguardanti i beni culturali.

6. La delega di cui al presente articolo è esercitata entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.”

Il testo è modificato rispetto a quello circolato a metà dicembre dello scorso anno anche se, in pratica, si muove nello stesso solco ed anche se:

- vengono **più dettagliati i principi e criteri direttivi cui dovrà attenersi il decreto legislativo delegato;**
- viene specificato meglio il **superamento della soft law** e la sostituzione della stessa con uno o più regolamenti attuativi emanati su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con cui è dettata la disciplina esecutiva e attuativa dei decreti legislativi predisposti in riferimento alla legge delega.

Sorge spontanea una domanda: **a cosa è servita la consultazione promossa dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti sul Codice dei contratti?** le tante parole spese, le proposte fatte dagli operatori del settore e le audizioni in corso all'**VIII Commissione del Senato**...tutto tempo sprecato se ci ritroviamo oggi con uno **schema di disegno di legge delega che non ha chiaro se chiedere la delega per la predisposizione di un nuovo codice o per la modifica di quello attualmente vigente.**

Perché il Governo sulla base della consultazione del MIT e delle audizioni al Senato non ha predisposto **un decreto-legge o un testo di disegno di legge ordinario con le modifiche al Codice dei contratti da sottoporre preliminarmente agli operatori del settore e, successivamente, all'approvazione del Parlamento?**

Le risposte possono essere tante ma la soluzione di un disegno di legge delega porta, comunque, alla **negazione della centralità del Parlamento** che, dopo l'approvazione della legge delega non potrà più intervenire con i rappresentanti democraticamente eletti.

Non sono bastati i danni che sono stati creati con un decreto legislativo (D.lgs. n. 50/2016) nato da una legge delega che, in verità, aveva avuto le approvazioni di tutti? È così difficile comprendere che nel caso delle norme sui lavori pubblici **sarebbe meglio andare avanti o con un decreto-legge e con un disegno di legge, anche governativo, che sia sottoposto a tutti gli opportuni e necessari passaggi parlamentari?**

Tra l'altro scorrendo il citato art. 12 del disegno di legge delega non possiamo non notare come, **differentemente da quanto previsto all'articolo 76 della Costituzione, anche i principi e criteri direttivi su cui dovrebbe basarsi la delega sono veramente aleatori come è possibile osservare leggendo le lettera dalla a) alla i) del comma 2 dell'articolo 12 dello schema di disegno di legge delega** ed in tali condizioni si tratta veramente di una **delega in bianco** con cui il Governo potrà non soltanto decidere di adottare un Codice dei contratti ex novo o modificare quello attualmente in vigore ma potrà, anche, in barba al pensiero più volte manifestato dagli operatori del settore ed in barba alle risultanze delle audizioni in corso presso l'8^a commissione del Senato, decidere di tutto e di più senza che il Parlamento possa, successivamente all'eventuale approvazione del disegno di legge delega dire alcunché.

Restiamo nella speranza che il testo del disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri l'ormai lontano 12 dicembre 2018 sia profondamente diverso da quello che alleghiamo alla presente notizia e che, sia, comunque, concordato con gli operatori del settore prima di essere approvato dal Parlamento.

A cura di **arch. Paolo Oreto**

© Riproduzione riservata

Documenti Allegati

Ddl Delega