

Lavori Pubblici

Informazione tecnica **on-line**

Sblocca Cantieri e Codice dei contratti: La Commissione Giustizia sul “Regolamento non unico”

13/05/2019



Tra i pareri consultivi previsti nell’ambito della conversione in legge del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 sono arrivati quelli di alcune commissioni del Senato ed, in particolare, della **1ª Commissione** (Affari costituzionali), della **2ª Commissione** (Giustizia), della **6ª Commissione** (Finanze e Tesoro) e **7ª Commissione** (Istruzione pubblica, beni culturali) che alleghiamo al presente articolo mentre sono attesi quelli della **5ª Commissione** (Bilancio), **9ª Commissione** (Agricoltura e produzione agroalimentare), **10ª Commissione** (Industria, commercio, turismo), **14ª Commissione**

(Politiche dell’Unione europea) e della Commissione parlamentare questioni regionali.

Ci soffermiamo sul parere della **2ª Commissione** (Giustizia) del Senato che, relativamente all’introduzione del “Regolamento unico” di cui all’articolo 1, comma 1, lettera mm.7) espone un **pensiero identico a quello da noi esposto in un articolo del 23 aprile scorso** ([leggi articolo](#)) intitolato “Sblocca Cantieri e Codice dei contratti: Nel decreto-legge un “non Regolamento non unico””.

Non aggiungiamo nient’altro perché basta leggere il [nostro precedente articolo](#) per comprendere che quanto scritto nel parere della 2ª Commissione sull’istituzione del “Regolamento unico” al posto della “soft law” ripropone il nostro pensiero certamente negativo non tanto sull’idea ma sul modo in cui è stata realizzata.

Qui di seguito, opportunamente evidenziato, il parere della 2ª Commissione relativo, appunto all’articolo 1, comma 1, lettera mm.7) del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32.

Relativamente all’articolo 1, comma 1, lettera mm) n. 7 la disposizione in esame introduce il nuovo comma 27-*octies* il quale prevede l’emanazione, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della stessa disposizione (vale a dire entro il 16 ottobre 2019), di un regolamento "unico" di esecuzione, attuazione e integrazione del Codice.

Si ricorda che l’emanazione di "un unico regolamento per dettare la disciplina esecutiva ed attuativa" è prevista anche dall’art. 1, comma 7, del disegno di legge recante "Delega al Governo per la semplificazione, la razionalizzazione, il riordino, il coordinamento e l’integrazione della normativa in materia di contratti pubblici" (Atto Senato n. 1162).

Nelle more dell’emanazione del nuovo regolamento unico, la norma in esame prevede che continuano ad applicarsi (più precisamente la norma dispone che "rimangono in vigore o restano efficaci fino alla data di entrata in vigore del regolamento unico") le linee guida e i decreti disciplinanti le seguenti materie, emanati in attuazione delle disposizioni (previgenti) del Codice:

- requisiti degli operatori economici per l’affidamento dei servizi di architettura ed ingegneria;
- nomina, ruolo e compiti del responsabile del procedimento;
- modalità di dettaglio per supportare le stazioni appaltanti e migliorare la qualità delle procedure "sottosoglia", delle indagini di mercato, nonché per la formazione e gestione degli elenchi degli operatori economici;
- opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica e requisiti di specializzazione richiesti per la loro esecuzione;
- controllo tecnico, contabile e amministrativo e verifica di conformità (ex art. 111, commi 1 e 2, del testo previgente);
- lavori concernenti i beni culturali;

Il comma 3 disciplina l’applicabilità delle disposizioni recate dai commi 1 e 2, stabilendo che le stesse si applicano alle sole procedure "nuove", cioè:

alle procedure i cui bandi o avvisi, con i quali si indice una gara, sono pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto;

nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, alle procedure in cui, alla medesima data, non sono ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte.

Con l'articolo 1, comma 1, lettera mm, n. 7) viene inserito nell'articolo 216 del Codice dei contratti pubblici il seguente comma 27-octies:

"Nelle more dell'adozione, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettere a) e b), della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni, di un regolamento unico recante disposizioni di esecuzione, attuazione e integrazione del presente codice, le linee guida e i decreti adottati in attuazione delle previgenti disposizioni di cui agli articoli 24, comma 2, 31, comma 5, 36, comma 7, 89, comma 11, 111, commi 1 e 2, 146, comma 4, 147, commi 1 e 2, e 150, comma 2, rimangono in vigore o restano efficaci fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al presente comma."

La scelta di tornare al Regolamento unico appare opportuna, perché la *soft law* non ha dato buona prova di sé. Se, da un lato, i provvedimenti di *soft law* si caratterizzano per un maggior grado di flessibilità e di capacità di adattamento all'evoluzione delle fattispecie operative, dall'altro lato, rischiano di generare maggiore incertezza sia in termini di dettaglio delle regole, sia in merito alla relativa portata prescrittiva. È sempre più avvertita dalle amministrazioni l'esigenza di certezza e stabilità delle situazioni giuridiche in tale materia.

Tuttavia, appare improprio che l'emanazione di un nuovo "Regolamento unico", diretto a superare la scelta originaria del Codice in favore della cosiddetta *soft law*, venga prevista tra le disposizioni transitorie e finali; la sede senz'altro migliore per tale previsione appare l'articolo 1 del Codice, come del resto era stato previsto in una delle prime versioni del decreto, nella quale era inserito un comma 7-bis del seguente tenore *"Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti, per quanto di rispettiva competenza, il Ministro per i beni e le attività culturali, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché il Consiglio superiore dei lavori pubblici, l'ANAC e la Conferenza Unificata, previo parere del Consiglio di Stato, è adottato, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, un regolamento unico recante le disposizioni attuative ed esecutive del presente codice ..." ed erano state altresì elencate le materie disciplinate dal regolamento medesimo, come segue: "... 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) procedure di affidamento e realizzazione dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie; e) direzione dei lavori e dell'esecuzione; f) esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture, contabilità, sospensioni e penali; g) collaudo e verifica di conformità; h) requisiti degli operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura ed ingegneria; i) lavori riguardanti i beni culturali."*

In tal modo veniva previsto un "vero" Regolamento attuativo, con indicazione delle materie soggette a regolamentazione (al pari di quanto stabilito per i previgenti Regolamenti n. 554/1999 e n. 207/2010, attuativi rispettivamente della legge n. 109/1994 e del decreto legislativo n. 163/2006). Nel caso di specie, invece, non vi è elencazione delle materie.

Per come è scritto, l'articolo 216 comma 2-octies, introdotto dal decreto-legge, sembra avere un limite contenutistico, nel senso che pare diretto a sostituire soltanto i provvedimenti attuativi ivi elencati (le linee guida e i decreti adottati in attuazione delle previgenti disposizioni di cui agli articoli 24, comma 2, 31, comma 5, 36, comma 7, 89, comma 11, 111, commi 1 e 2, 146, comma 4, 147, commi 1 e 2, e 150, comma 2). Se così intesa, la disposizione - a dispetto della ratio del provvedimento e della qualificazione del Regolamento - può portare a una complicazione anziché a una semplificazione della disciplina, in quanto il Regolamento non sarebbe affatto "unico", ma si andrebbe ad affiancare ai numerosi ulteriori atti attuativi previsti in altre norme del Codice.

Se si vuole davvero realizzare una semplificazione delle fonti di disciplina della materia dei contratti pubblici, occorre che il Regolamento sia davvero Unico e, quindi, che sia disposto che il Regolamento Unico è diretto a sostituire, dalla sua data di entrata in vigore, tutti i provvedimenti attuativi già emanati, e a contenere tutti quelli ancora da emanare, con puntuale indicazione dei provvedimenti stessi.

Per ultimo c'è da segnalare che c'è in arrivo un emendamento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che sembra abbia trovato una soluzione al rischio caos che si sarebbe creato a causa della pessima scrittura dell'articolo 1, comma 1, lettera mm.7) del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 37 che inserisce nell'articolo 216 il comma 27-octies con cui si tentava di proporre un regolamento unico che unico non era, come abbiamo avuto modo di fare presente in un **nostro precedente articolo**; con un emendamento del MIT sembra che si sia trovata la soluzione al problema con la riscrittura del citato comma 27-octies che, nella nuova versione, dovrebbe individuare nel

regolamento il nuovo punto di riferimento unico per l'attuazione del Dlgs 50/2016, elencando uno per uno i temi di cui si dovrà occupare ed abrogando con l'entrata in vigore del Regolamento stesso tutti i provvedimenti attuativi previgenti. Il regolamento tratterà in particolare, le 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) procedure di affidamento e realizzazione dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie;
- e) direzione dei lavori e dell'esecuzione;
- f) esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture, contabilità, sospensioni e penali;
- g) collaudo e verifica di conformità;
- h) affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e relativi requisiti degli operatori economici;
- i) lavori riguardanti i beni culturali.

Sembra, poi, che sia disposta, anche, la cessazione dell'efficacia di tutti i provvedimento predisposti dall'ANAC in riferimento a quanto previsto all'articolo 213, comma 2 del Codice dei contratti.

Speriamo soltanto che un emendamento nato per evitare il Caos non lo incrementi.

A cura di **arch. Paolo Oreto**

© Riproduzione riservata

Documenti Allegati

Parere prima commissione Senato

Parere seconda commissione Senato

Parere sesta commissione Senato

Parere settima commissione Senato

decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32

Decreto legislativo 18 aprile 2016 aggiornato all'11 maggio 2019