

Edilizia e Territorio

Linee guida e decreti attuativi in vita anche con il regolamento «unico»

Rispetto all'edizione originaria della norma, la versione del decreto convertita in legge dettaglia meglio il contenuto che dovrà avere il regolamento

a cura di Laura Savelli

21 giugno 2019 - La legge di conversione n. 55/2019 conferma, anche se con qualche variante, il percorso già tracciato dal decreto Sblocca-cantieri per la futura disciplina dei contratti pubblici.

Anche nella versione finale del comma 27-octies all'interno dell'articolo 216 del Codice, è stata infatti annunciata l'adozione di un regolamento unico di esecuzione, attuazione e integrazione del Codice, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della disposizione che, essendo stata prevista sin dal momento dell'approvazione del decreto Sblocca-cantieri, lascia dunque tempo fino al prossimo 16 ottobre per la stesura del testo regolamentare.

Rispetto all'edizione originaria della norma, il comma 27-octies dettaglia tuttavia il contenuto che dovrà avere tale testo, con una dicitura che riecheggia in realtà una previsione già inserita nel disegno di legge delega per la riscrittura integrale del Codice dei contratti, annunciato il 22 marzo scorso alla Commissione Lavori Pubblici del Senato (A.S. 1162).

Nello specifico, infatti, il futuro regolamento dovrà intervenire su:

- 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 sia degli esecutori di lavori, sia dei contraenti generali; d) procedure di affidamento e realizzazione dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie Ue;
- e) direzione dei lavori e dell'esecuzione;
- f) esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture, contabilità, sospensione e penali;
- g) collaudo e verifica di conformità;
- h) affidamenti dei servizi di architettura ed ingegneria e relativi requisiti degli operatori economici;
- i) lavori riguardanti i beni culturali.

Dal momento dell'entrata in vigore del Regolamento - com'era già nelle previsioni del decreto non avranno pertanto più alcuna efficacia né le linee-guida, né i diversi decreti ministeriali nel frattempo emanati, aventi ad oggetto la disciplina degli istituti che saranno trattati nel Dpr.

Ad una condizione introdotta proprio dalla legge d n. 55/2019: nelle more dell'adozione del Regolamento, l'applicazione dei vari provvedimenti di attuazione fino ad ora approvati sarà possibile solo in quanto compatibili con il Codice e non oggetto delle procedure di infrazione n. 2017/2090 sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, e n. 2018/2273 relativa al mancato recepimento di alcune disposizioni delle direttive comunitarie del 2014.

A scomparire, saranno dunque le disposizioni contenute nel decreto Mit 2 dicembre 2016, n. 263, sui requisiti dei soggetti che intendono partecipare alle gare per l'affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura (art. 24, comma 2), nelle linee-guida Anac nn. 3 e 4, sul Rup (art. 31, comma 5) e sugli affidamenti sotto-soglia (art. 36, comma 7), nei decreti Mit 10 novembre 2016, n. 248, sulle categorie superspecialistiche (art. 89, comma 11), e 7 marzo 2018, n. 49, sulla direzione dei lavori e dell'esecuzione del contratto (art. 111, commi 1 e 2), ed infine nel decreto Mibact 22 agosto 2017, n. 154, in materia di beni culturali (artt. 146, comma 4, 147, commi 1 e 2, e 150, comma 2), fermo restando che confluiranno all'interno del Regolamento anche i contenuti di quei provvedimenti di attuazione che, dalla data di entrata in vigore del Codice, non sono in realtà mai stati adottati e che si riferiscono, nello specifico, alla disciplina dei livelli di progettazione (art. 24, comma 3), al sistema di qualificazione SOA (art. 83, comma 2) e del contraente generale (art. 197, comma 1), e al collaudo (art. 102, comma 8), come si desume dalla modifica delle disposizioni di riferimento, che hanno difatti sottratto il compito di completare la disciplina a specifici decreti del Mit per affidarlo invece al futuro Dpr

I provvedimenti di attuazione

Anche a seguito della legge n. 55/2019, parlare in ogni caso di un ritorno al binomio Codice-Regolamento non sembra però essere una formula del tutto adatta a descrivere le prossime mosse legislative, in quanto l'articolo 216, comma 27-octies, del d.lgs. n. 50/2016 fa riferimento all'abrogazione di una sola parte dei 62 provvedimenti di attuazione richiesti a completamento della disciplina dei contratti pubblici, e adottati fino ad oggi solo per la metà del totale.

Da questo punto di vista, infatti, neanche la legge n. 55/2019 ha provveduto alla correzione di tutti i richiami alla maggioranza di tali provvedimenti (sia quelli già adottati, sia quelli ancora da adottare), e ciò lascia presumere ancora una volta che, oltre al Codice e al Regolamento, anche una parte di queste ulteriori componenti della disciplina sarà mantenuta o, in ogni caso, portata a compimento.

Si pensi, ad esempio, alla regolamentazione della qualificazione delle stazioni appaltanti, che è rimasta affidata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e ad una serie di atti di competenza dell'Anac, ai sensi dell'articolo 38 del Codice; oppure, ancora, alla disciplina della programmazione e della pubblicità, che è stata invece già definita rispettivamente dai decreti Mit 16 gennaio 2018, n. 14, e 2 dicembre 2016 (peraltro incompleto, in quanto necessitante di un ulteriore decreto Mit relativo agli obblighi di pubblicità per i bandi delle gare di lavori di importo inferiore a 500 mila euro, nonché di servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie).

Le stesse osservazioni potrebbero essere formulate anche con riguardo alle linee-guida Anac, anche se, da questo punto di vista, la versione finale del comma 27-octies dell'articolo 216 ha in realtà introdotto un elemento di novità, stabilendo che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del Regolamento, cessano di avere efficacia le linee-guida di cui all'articolo 213, comma 2, del Codice. Sennonché, pur essendo stata citata la disposizione che conferisce all'Autorità il potere generale di emanare linee-guida, la cessazione dell'efficacia è stata tuttavia circoscritta a quei soli provvedimenti che hanno ad oggetto le materie che saranno disciplinate dal Dpr e quelle che si porranno in contrasto con lo stesso futuro Regolamento. Ma, in questi termini, la disposizione sembra essere vana, in quanto le uniche linee-guida sulle materie del Dpr (RUP, affidamento dei servizi di architettura ed ingegneria, e affidamenti sottosoglia) sono già state citate nell'elenco iniziale dei provvedimenti di attuazione che perderanno efficacia alla data di entrata in vigore del Regolamento.

Pertanto, resta ancora l'interrogativo sulla sorte delle restanti 11 linee-guida adottate sino ad oggi dall'Anac. Di certo, saranno messe in standby la linea-guida n. 5 sull'albo dei componenti delle commissioni giudicatrici, essendo stata l'applicazione dell'articolo 77, comma 3, sospesa fino alla data del 31 dicembre 2020. Ma, resteranno certamente in vita, ad esempio, le linee-guida n. 7, riferita alla iscrizione obbligatoria delle P.a. nell'elenco delle amministrazioni che operano mediante affidamenti in house.

Meno certo, è invece il destino della linea-guida n. 6 in materia di grave illecito professionale: in questo caso, l'articolo 80, comma 5, lettera c), del Codice ha subito modifiche, da parte del decreto-legge n. 135/2018, convertito dalla legge n. 12/2019, tali da poter ritenere che non sia più in alcun modo necessario un intervento integrativo dell'Anac sulla disciplina di questo motivo di esclusione, essendo comunque la fattispecie del grave illecito professionale stata distinta dal caso delle carenze nell'esecuzione contrattuale e dal tentativo di influenzamento indebito del processo decisionale della stazione appaltante. Ma, è rimasto comunque il potere in capo alla stessa Autorità - ai sensi del comma 10 dell'articolo 80 - di intervenire su questo aspetto della disciplina.

Lo scenario legislativo

Tra l'adozione di un regolamento e di provvedimenti attuativi vari, non bisogna però dimenticare - come detto in precedenza - che, alla fine di questo percorso, si trova comunque un disegno di legge delega per la riscrittura integrale del Codice.

In altri termini, ciò significa che si apre uno scenario in cui si dovrà approvare innanzi tutto un primo regolamento del Codice attualmente vigente (entro il prossimo autunno), insieme con una serie di provvedimenti di attuazione richiesti ad oggi da diverse disposizioni del d.lgs. n. 50/2016, senza considerare che, entro il 30 novembre 2020, il Governo dovrà presentare una relazione alle Camere sugli effetti della sospensione delle norme da parte del decreto Sblocca-cantieri, all'esito della quale potrebbe esserci un'ulteriore revisione legislativa del Codice. Di pari passo, si dovrà procedere con l'approvazione della legge-delega da parte del Parlamento, che porterà a sua volta alla scrittura di un nuovo Codice dei contratti (entro un anno dalla data di entrata in vigore della stessa legge-delega) che, a quel punto - stando al testo in Senato - avrà bisogno del suo Regolamento di esecuzione ed attuazione (nei successivi due anni).