



*Audizione la Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera
dei deputati*

**Delega al Governo in materia di contratti pubblici (C. 3514) e
provvedimenti collegati**

Il contributo delle Province

Roma, 12 aprile 2022

Premessa

Il disegno di legge di delega al Governo per la revisione della disciplina dei contratti pubblici nasce dall'esigenza di adeguare il settore dei contratti pubblici all'evoluzione della giurisprudenza in materia ma anche per risolvere i problemi applicativi riscontrati a seguito dell'entrata in vigore del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

Il codice dei contratti pubblici prevedeva numerosi provvedimenti attuativi che non sono stati mai emanati. Le norme introdotte all'inizio di questa legislatura e a seguito dell'insorgenza della pandemia hanno inoltre in più parti derogato (in alcuni casi anche in modo permanente) alla disciplina contenuta nel codice dei contratti pubblici e ne è pertanto derivato un quadro giuridico di settore in continua evoluzione e poco chiaro.

Tra le esigenze evidenziate nei rapporti tra l'Italia e la UE nell'ambito dell'attuazione del NGEU e del PNRR è stata rilevata l'esigenza di una semplificazione della disciplina dei contratti pubblici al fine di favorire e accompagnare la rapida ripresa dell'economia.

Le norme in materia di affidamento dei contratti pubblici inserite nel DL 77/21 hanno provveduto a semplificare la disciplina della gestione degli appalti pubblici per l'attuazione del PNRR ed hanno reintrodotta per i Comuni non capoluogo di Provincia l'obbligo di ricorrere alle stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane, alle centrali di committenza locali o alle stazioni appaltanti dei Comuni capoluogo.

Il Governo italiano, sempre a seguito dell'approvazione del PNRR, ha previsto un intervento generale di riordino della disciplina degli appalti pubblici per semplificare il quadro normativo rendendolo più coerente con l'ordinamento comunitario.

Il disegno di legge delega per il riordino della disciplina dei contratti pubblici approvato dal Senato il 9 marzo scorso e ora all'esame della Camera dei Deputati (AC 3514) prevede espressamente tra i principi e criteri direttivi la "ridefinizione e il rafforzamento della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti al fine di conseguire una riduzione del numero e il loro accorpamento.

Nell'ambito dell'iter di approvazione del ddl al Senato sono state recepite nostre proposte sul monitoraggio dei processi di accorpamento e riorganizzazione delle stazioni appaltanti e sul potenziamento della specializzazione del personale delle stazioni appaltanti attraverso percorsi di formazione, con particolare attenzione alle stazioni uniche appaltanti e alle centrali di committenza che operano al servizio degli enti locali.

La riforma, nel perseguire l'obiettivo di una semplificazione della disciplina degli appalti deve costruire un percorso di progressivo rafforzamento delle stazioni appaltanti attraverso processi di aggregazione e di accorpamento sostenibili nel tempo.

L'Unione delle Province d'Italia, nell'apprezzare le scelte compiute dal Governo e dal Parlamento, auspica che il ddl di delega sia quanto prima approvato, in modo che si possa definire un percorso condiviso per l'attuazione attraverso i decreti legislativi e l'attività della Cabina di regia sugli appalti costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Le stazioni uniche appaltanti delle province

L'attenzione delle Province al tema delle stazioni uniche appaltanti è sempre stata elevata. L'attività di supporto ai Comuni, con particolare riguardo ai Comuni non capoluogo di ciascuna Provincia, è da tempo una delle più significative per valutare la capacità effettiva dell'ente Provincia di risolvere uno dei problemi organizzativi più rilevanti dei Comuni nel settore dei contratti pubblici.

Nei primi mesi del 2021, una indagine sulla verifica delle esperienze di stazione unica appaltante nelle Province delle regioni a statuto ordinario nella quale si è verificato il rapporto effettivamente stabilito con i Comuni del territorio provinciale misurato essenzialmente sul numero dei Comuni serviti, le attività effettivamente prestate nel settore dei contratti pubblici attraverso il numero e l'importo delle gare svolte per conto dei Comuni, l'organizzazione di un adeguato servizio specificamente rivolto ai Comuni e dotati delle necessarie competenze di personale, amministrativo, informatico e tecnico.

Nel 2020 sono 56 le Province che hanno formalmente attivato una stazione unica appaltante a servizio degli enti locali del proprio territorio (su 76 Province delle regioni a statuto ordinario). Anche in assenza di obbligo di avvalersi di una S.A. qualificata, oltre 1.500 Comuni dei territori interessati (su 3.850) hanno convenzioni con le Province per la gestione dei servizi.

In piena pandemia e con tutte le limitazioni imposte dalle restrizioni sanitarie, le stazioni uniche appalti provinciali hanno gestito oltre 1.800 gare per un importo di più di 1,8 miliardi di euro. Le 56 SUA delle Province sono dotate di piattaforme telematiche (per il 90%) ed hanno siti dedicati con indirizzi di posta elettronica certificata.

Le Province hanno utilizzato le risorse a disposizione nelle amministrazioni ed hanno dato priorità alle assunzioni di personale tecnico da destinare al servizio di Stazione unica appaltante, in attesa di attive politiche pubbliche di tipo straordinario che permettano di reclutare il personale qualificato necessario per la gestione aggregata degli appalti.

La creazione di un sistema qualificato di stazioni appaltanti

Uno dei passaggi essenziali per l'attuazione del nuovo codice e delle direttive europee sugli appalti pubblici è, senza alcun dubbio, la creazione di un sistema più strutturato e qualificato di stazioni appaltanti pubbliche.

I provvedimenti attuativi del Codice degli appalti in materia di qualificazione degli appalti non sono stati mai approvati, ma la riflessione sul conseguimento di una maggiore qualità complessiva delle procedure di appalto è al centro del dibattito nel nostro Paese ormai da qualche anno e poggia sull'esigenza, da un lato, di ridurre il numero delle stazioni appaltanti e, dall'altro lato, di accrescere le competenze di chi opera in questo settore, estremamente complesso e in grande trasformazione.

Nel 2014 si è avviato un concreto processo di riduzione e centralizzazione degli affidamenti: l'art. 9, D.L. n. 66/2014 ha istituito presso l'ANAC l'elenco di 35 soggetti aggregatori: l'elenco contempla allo stato 32 soggetti aggregatori, ivi compresi la CONSIP, le centrali di committenza per ciascuna Regione o Provincia autonoma e i soggetti aggregatori di 8 Città metropolitane e 2 Province (Vicenza e Brescia).

Restano fuori dalle attività dei soggetti aggregatori gli appalti di lavori pubblici degli enti locali e gli acquisti di beni e servizi non compresi nelle categorie merceologiche gestite dai soggetti aggregatori, la cui spesa ammonta a circa 40 miliardi di euro, su cui dovrebbe operare la strategia di qualificazione delle stazioni appaltanti prevista dal nuovo Codice Appalti.

Per accompagnare il percorso di approvazione del nuovo codice la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'ANAC, attraverso un percorso condiviso con le autonomie territoriali, ha definito "*Linee Guida per la riqualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza*" (cfr. delibera ANAC n. 141 del 30 marzo 2022) che indicano le modalità operative per l'attuazione del sistema di riqualificazione, che varrà per tutte le procedure di gara indette dalle stazioni appaltanti e dalle centrali di committenza.

Le linee guida hanno l'obiettivo di accompagnare il processo di riforma per conseguire una riduzione delle stazioni appaltanti, con particolare riferimento ai comuni, centralizzando il più possibile gli acquisti per spuntare prezzi migliori e il rafforzamento e qualificazione delle stesse, arginando deficit organizzativi e di professionalità dovuti all'eccessiva frammentazione e puntando ad una completa digitalizzazione delle procedure di programmazione, affidamento ed esecuzione dei contratti.

La sempre più diffusa utilizzazione di piattaforme informatiche per la gestione degli appalti pubblici consente oggi di incrociare le informazioni sugli operatori economici iscritti in elenchi ufficiali di imprenditori, fornitori o prestatori di servizi o che siano in possesso di una certificazione rilasciata da organismi accreditati. Occorre pertanto coordinare le disposizioni relative alla Banca dati centralizzata sugli appalti pubblici in modo che si evidenzi il lavoro svolto dalle centrali di committenza e dalle stazioni uniche appaltanti e si consenta uno scambio di informazioni coerente con i sistemi di gestione digitale delle gare delle stazioni appaltanti.

Il rafforzamento della capacità amministrativa delle stazioni uniche appaltanti

Per la piena realizzazione degli obiettivi previsti dalla riforma della disciplina dei contratti pubblici non bastano le norme, ma occorre prevedere misure specifiche di rafforzamento della capacità amministrativa delle stazioni uniche appaltanti e alle centrali di committenza che, in ambito provinciale e metropolitano, seguono la progettazione, l'affidamento e l'esecuzione degli appalti a supporto degli enti locali del territorio, specialmente nel momento in cui diventa centrale la messa a terra degli investimenti previsti nel PNRR.

Per raggiungere l'obiettivo di semplificazione e qualificazione della gestione degli appalti del nostro Paese occorre costruire nelle Province e nelle Città metropolitane strutture amministrative e tecniche capaci di gestire insieme la progettazione, l'affidamento e

l'esecuzione dei contratti e degli investimenti pubblici a servizio degli enti locali del loro territorio che non siano qualificati come possono esserlo i Comuni capoluogo o i Comuni strutturati come centrali di committenza.

Questa scelta è pienamente coerente con l'attuale ordinamento degli enti locali che, attraverso i commi 85 e 88 della legge 56/14, ha riconosciuto alle Province e, quindi, anche alle Città metropolitane, le funzioni fondamentali relative alle "stazioni uniche appaltanti" e alla "assistenza tecnica e amministrativa agli enti locali" del territorio, con l'obiettivo di dar loro il ruolo di diventare delle "Case dei Comuni" e un volano di rilancio degli investimenti non solo relativamente alle funzioni di loro competenza, ma anche a supporto delle iniziative dei Comuni più piccoli e di tutto il sistema del governo locale.

Per accompagnare il processo di riforma occorre pertanto rafforzare la capacità tecnica e progettuale delle Stazioni Uniche Appaltanti delle Province e delle Città metropolitane, prevedendo assunzioni mirate di personale altamente qualificato anche attraverso procedure di reclutamento aggregate che consentano di acquisire il personale specializzato necessario.

Occorre infine supportare il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane attraverso percorsi di formazione mirati e la messa a disposizione di piattaforme tecnologiche che favoriscano la raccolta dei fabbisogni e la digitalizzazione dei processi di programmazione, gestione, esecuzione e monitoraggio degli appalti e degli investimenti pubblici locali.