



Conferenza Unificata

Punto 2 OdG

OSSERVAZIONI ED EMENDAMENTI

Schema di decreto legislativo di attuazione delle direttive 2014/23/UE e 2014/25/UE del 26 del Parlamento europeo sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Roma, 31 marzo 2016

OSSERVAZIONI

Lo Schema di decreto legislativo di attuazione delle direttive 2014/23/UE e 2014/25/UE del 26 del Parlamento europeo sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture” in attuazione della legge delega 28 gennaio 2016, n. 11, rappresenta un fondamentale passaggio di modernizzazione del sistema italiano degli appalti e delle concessioni.

Con il decreto in oggetto l'Italia, nei termini previsti dalle direttive europee, corregge errori e storture emerse nell'applicazione della disciplina oggi vigente e modifica un sistema di norme troppo complesso e farraginoso, caratterizzato da migliaia di stazioni appaltanti, costellato di controlli allo stesso tempo eccessivi e inadeguati, che non è funzionale rispetto alle esigenze e alle aspettative di una società moderna.

Una scelta fondamentale per le dimensioni economiche del settore, il numero di imprese e operatori economici e finanziari coinvolti, il coinvolgimento di migliaia di amministrazioni pubbliche, la rilevanza delle procedure pubbliche di acquisto come strumenti di una politica chiara, trasparente e efficiente, l'esigenza di garantire la concorrenza ed assicurare la qualità dell'azione amministrativa.

Nell'ordinamento italiano, infatti, è urgente superare la sovrapposizione di regole e disposizioni in modo da semplificare il funzionamento della pubblica amministrazione riducendo il carico normativo sulle imprese e sulle amministrazioni pubbliche, evitando di inserire nei decreti legislativi sugli appalti e sulle concessioni oneri aggiuntivi non giustificati, che sarebbero in contrasto con il divieto di “gold plating” disposto nelle direttive europee.

Nella **disciplina sugli appalti**, se si segue la logica che anima le direttive europee chiaramente orientata ad attribuire maggiore discrezionalità e capacità di scelta alle amministrazioni pubbliche, occorre evitare di dettare regole dettagliate per ogni possibile circostanza e investire sulla riduzione del numero delle stazioni appaltanti: l'uniformità di comportamento fra poche decine di soggetti è più facile da raggiungere, anche senza norme troppo dettagliate, di quanto non possa accadere per migliaia di stazioni appaltanti.

Ciò consente di definire un quadro legislativo chiaro senza il bisogno di ricorrere a norme di natura regolamentare. In questo modo si può affidare all'ANAC il compito di indirizzo e vigilanza sul settore degli appalti pubblici, secondo quanto già previsto nel decreto legge 90/14, attraverso l'utilizzo di linee guida, di strumenti di “soft regulation” e di strumenti amministrativi e di supporto, facilmente aggiornabili e più rispondenti alle esigenze degli operatori.

Uno degli aspetti centrali che dovrà essere affrontato riguarda senza dubbio la riduzione del numero delle stazioni appaltanti, attraverso **l'aggregazione e la centralizzazione degli appalti, in particolar modo negli enti di area vasta e nelle città metropolitane** e attraverso un'innovazione di sistema che consenta di assicurare la capacità tecnica,

professionale e amministrativa delle strutture chiamate a gestire le procedure di aggiudicazione, tenendo conto delle esperienze maturate e cercando di monitorare i risultati raggiunti.

Per gli acquisti di forniture e servizi superiori a 40.000 euro occorre assecondare il processo già in atti di costituzioni di soggetti aggregatori a livello nazionale, regionale e locale che è stato avviato in attuazione dell'art. 9 del DL 66/14 e del DPCM 11 novembre 2014, che porterà ad profondo processo di riduzione della spesa per gli acquisti in forniture e servizi della pubblica amministrazione, individuando categorie merceologiche per le quali tutti gli enti locali dovranno ricorrere ai soggetti aggregatori costituiti presso le Città metropolitane o le Province, secondo quanto previsto dalla legge di stabilità 2016 .

Per gli appalti di lavori pubblici occorre sancire che tutti i Comuni che non si sono aggregati attraverso i processi di associazionismo comunale in atto ricorrano alle stazioni uniche appaltanti degli enti di area vasta (Province e Città metropolitane) per la gestione degli appalti di lavori pubblici di ammontare superiore alla soglia di 150.000 euro, dando concretezza alle indicazioni contenute nella legge 56/14 per il riordino degli enti locali.

La riduzione del numero delle stazioni appaltanti e la creazione di un sistema nazionale di soggetti aggregatori e di stazioni uniche appaltanti vigilato dall'ANAC può consentire, altresì, la semplificazione degli oneri informativi, attraverso l'utilizzo di piattaforme informative unitarie che consentano di semplificare il percorso di certificazione e di accreditamento delle imprese, riducendo gli obblighi dichiarativi richiesti per la partecipazione alle gare e ottenendo importanti effetti benefici anche sull'imponente contenzioso che si concentra proprio in questa materia.

Nella **disciplina delle concessioni**, il recepimento della direttiva europea costituisce l'occasione per superare l'attuale confusione della normativa italiana per la quale il concessionario è un soggetto la cui attività presenta forti profili pubblicistici. Si può costruire un nuovo quadro normativo, coerente con la direttiva, per il quale il concessionario assume il rischio dell'attività e deve operare secondo le regole del mercato, e non come una sorta di para-amministrazione pubblica, prevedendo una disciplina transitoria, che tenga conto delle concessioni in essere e definisca le modalità di adeguamento al nuovo quadro normativo.

La semplificazione delle regole dovrebbe andare di pari passo con la semplificazione del sistema dei controlli, sia amministrativi, sia giurisdizionali, attraverso la previsione di misure deflative, in modo da arrivare ad una significativa **riduzione del contenzioso** in materia di appalti.

Nel condividere nel complesso l'impianto dello schema di decreto il oggetto, gli **emendamenti e i chiarimenti proposti** hanno l'obiettivo di migliorare il testo per renderne più incisive e coerenti le disposizioni rispetto alle finalità perseguite e per rendere effettivamente sostenibile la loro applicazione.

EMENDAMENTI

Articolo 37

(Aggregazioni e centralizzazioni delle committenze)

Al comma 4, dopo la lettera b) inserire la seguente lettera. “**c) ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso gli enti di area vasta ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56.**”

MOTIVAZIONE

Il decreto legislativo che riforma complessivamente la disciplina degli appalti e delle concessioni individua un percorso di riduzione del numero delle stazioni appaltanti per superare l'approccio ente per ente e favorire l'aggregazione delle procedure intorno a soggetti qualificati.

L'UPI condivide quest'obiettivo. I Comuni non capoluogo di provincia dovranno necessariamente aggregarsi ricorrendo a centrali di committenza o soggetti aggregatori qualificati o mediante unioni di comuni costituite e qualificate, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento.

Tra queste rientrano senza dubbio le stazioni appaltanti degli enti di area vasta ai sensi dell'art. 1, comma 88, della legge 56/14 che dovrebbero essere pertanto esplicitamente citate nell'articolo 37.

Articolo 38
(Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza)

All'articolo 38, comma 1, terzo periodo, sopprimere la parola "**regionali**" ed sostituire alla fine le parole "e le città metropolitane" con le parole "**, le città metropolitane e gli enti di area vasta ai sensi dell'art. 1, comma 88, della legge 56/14**".

MOTIVAZIONE

Il vero nodo politico è l'articolo 38, comma 1, che prevede l'inserimento di diritto nell'elenco dei soggetti qualificati come centrali di committenza e stazioni appaltanti aggregate "il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ivi compresi i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, CONSIP S.p.a., nonché i soggetti aggregatori regionali di cui all'articolo 9 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, e le città metropolitane."

Lo schema di decreto legislativo in questo modo non tiene conto di quanto previsto dalla legge delega che prevede che gli enti possano ricorrere "ad altro soggetto aggregatore secondo la normativa vigente" (punto dd). Tra questi rientrano senz'altro le Province che già si sono qualificate come soggetti aggregatori in base all'articolo 9 del decreto 24 aprile 2016 n. 66 e gli enti di area vasta che hanno attuato l'art. 1, comma 88 della legge 56/14.

L'emendamento proposto, sopprimendo la parola regionale, estende la qualificazione di diritto a tutti i soggetti aggregatori già compresi nell'elenco ANAC (regionali e locali) e, allo stesso tempo, prevede una coerente attuazione delle disposizioni della legge 56/14 che riconoscono in capo agli enti di area vasta funzioni di back-office e di stazione appaltante per tutto il sistema delle autonomie locali.

Articolo 29
(Principi in materia di trasparenza)

All'art. 29, comma 4, dopo le parole “sistemi informativi informatizzati,” aggiungere le parole “**ove esistenti**,”.

MOTIVAZIONE

L'articolo 21 codifica l'obbligo recentemente introdotto di programmazione degli appalti di forniture e servizi (commi 6 e ss.). Si evidenzia lo scoordinato stratificarsi di obblighi di comunicazione e pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni, che implica aggravamento senza assicurare effettiva trasparenza, a fronte della molteplicità di piattaforme e soggetti destinatari di documenti, propria degli appalti pubblici. Dovrebbe essere garantita un'unica modalità di pubblicazione/comunicazione, preferibilmente impiegando strumenti già esistenti, quali la piattaforma dell'Autorità nazionale anticorruzione denominata SIMOG, che potrebbe aiutare la semplificazione degli adempimenti in materia di trasparenza degli appalti e potrebbe assumere maggiori funzioni di smistamento verso altre piattaforme e destinatari (non ultima quella dei crediti). Non tutti i sistemi regionali sono in grado di garantire l'interoperabilità e l'interscambio delle informazioni richieste dal codice. Si tratta di un problema complessivo che vale per tutta la materia degli appalti.

Art. 36
(Contratti sotto soglia)

Al comma 7 secondo periodo, dopo la parola “avviene” aggiungere “**tramite elenchi vigenti di operatori economici predisposti dalle stazioni appaltanti nel rispetto del criterio di rotazione o**”

MOTIVAZIONE

L'emendamento è finalizzato a consentire alle stazioni appaltanti, nel regime transitorio, di continuare ad avvalersi di elenchi vigenti di operatori economici, come peraltro previsto a regime.

Articolo 40

(Obbligo di uso dei mezzi di comunicazione elettronica nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione)

Sostituire l'intero articolo con il seguente:

“1. A decorrere dal 18 aprile 2017, le comunicazioni e gli scambi di informazioni nell’ambito delle procedure di cui al presente codice svolte da centrali di committenza sono eseguiti utilizzando mezzi di comunicazione elettronici.

2. A decorrere dal 18 ottobre 2018, le comunicazioni e gli scambi di informazioni nell’ambito delle procedure di cui al presente codice svolte dalle stazioni appaltanti sono eseguiti utilizzando mezzi di comunicazione elettronici.”

MOTIVAZIONE

Si propone di sostituire il testo dell’art. 40 e di utilizzare le proroghe previste dalla Direttiva europea 24/2014 al fine di dare la possibilità alle centrali di committenza ed alle stazioni appaltanti di dotarsi di strumenti telematici per gestire la presentazione ed il ricevimento delle offerte nel rispetto dei principi di es. segretezza e non conoscibilità delle offerte da parte della stazione appaltante prima della scadenza del termine. Si evidenzia al riguardo che tali principi non possono essere assicurati attraverso l’utilizzo della PEC.

Articolo 52
(Regole applicabili alle comunicazioni)

All'art. 52, comma 1, lett. c) dopo le parole “disponibili alle stazioni appaltanti” aggiungere le parole: **“o piattaforme digitali, aventi i requisiti di cui al decreto legislativo n.82/2005, non ancora nella disponibilità delle stazioni appaltanti per il periodo strettamente necessario alla dotazione o implementazione delle stesse”**.

MOTIVAZIONE

L'obbligo di uso dei mezzi di comunicazione elettronica nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione è senza dubbio un passaggio necessario per la modernizzazione delle procedure di appalto, ma occorre prevedere un termine congruo per consentire alle amministrazioni di adeguarsi.

ART.59
(Scelte delle procedure)

Al comma 1, dopo la parola “previsti” aggiungere il seguente periodo: **“Il decreto o la determina a contrarre, per gli appalti di lavori, motivano le particolari esigenze tecniche, economiche ed organizzative per cui si ricorre all’appalto integrato per opere di particolare contenuto innovativo e tecnologico e per opere finanziate con fondi europei per le quali è posta a base di gara la progettazione esecutiva e l’esecuzione dei lavori sulla base del progetto definitivo redatto dall’amministrazione aggiudicatrice e avente il contenuto di cui all’articolo 23, comma 7.”**

MOTIVAZIONE

L'emendamento ha la finalità di reintrodurre l'istituto dell'appalto integrato cd. semplice motivato da particolari esigenze tecniche, organizzative ed economiche dando la possibilità di porre a base di gara il progetto definitivo. Ciò non è contrario al principio di delega di cui alla lettera oo) dell'articolo 1 della legge delega n. 11/2016, in quanto, eliminando la fattispecie dell'appalto cd complesso, si opera comunque una drastica riduzione del ricorso all'appalto integrato.

Articolo 78
(Albo dei componenti delle commissioni giudicatrici)

Al comma 1, dopo le parole “apposite determinazione” aggiungere le parole **“articolandolo per sezioni regionali”**.

MOTIVAZIONE

L'Albo nazionale curato ed aggiornato dall'ANAC, oltre che per materia di specializzazione, deve essere articolato per “sezioni regionali” al fine di contenere e razionalizzare la spesa connessa agli spostamenti (non è razionale, anche ai fini della celerità e speditezza delle operazioni di gara, che un commissario residente in Sicilia sia sorteggiato per una gara di appalto in Piemonte).

Articolo 113
(Incentivi per funzioni tecniche)

Dopo il comma 2 inserire i seguenti commi:

“2-bis. Per i compiti svolti dal personale di una centrale unica di committenza nell’espletamento di procedure di acquisizione di lavori, servizi e forniture per conto di altri enti, può essere riconosciuta, su richiesta della centrale unica di committenza, una quota parte, non superiore ad un quarto, dell’incentivo previsto dal comma 2.

2-ter. Una quota non superiore al 10% dell’importo previsto dall’articolo 9, comma 9, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, può essere destinata al salario accessorio del personale effettivamente impiegato nelle attività di centralizzazione delle procedure di gara dei soggetti aggregatori.

MOTIVAZIONE

La proposta emendativa è finalizzata ad introdurre la possibilità di attribuire gli incentivi per funzioni tecniche e amministrative, corrisposti dalla singola amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore ai sensi del successivo art. 113, anche nei casi di centralizzazione delle committenze di cui all’art. 37, in ossequio alla ratio del legislatore di incentivare le acquisizioni in forma aggregata di lavori, servizi e forniture.

Allo stesso tempo, si prevede la possibilità di destinare una quota parte delle risorse previste dal decreto 66/14 per i soggetti aggregatori al salario accessorio del personale impiegato nelle rilevanti attività di centralizzazione degli acquisti per tutti gli enti del loro territorio di riferimento, come definito nel comma 499 della legge di stabilità 2016.

ART. 163

(Procedure in Caso di somma urgenza e di protezione civile)

Al comma 6, primo periodo, dopo la parola “verificarsi”, aggiungere le seguenti: “**o qualsiasi evento che può comportare pregiudizio alla pubblica incolumità**”, al secondo periodo, dopo la parola “1992”, aggiungere “**o dalla stato di urgenza dichiarato nel verbale di cui al comma 1**”.

MOTIVAZIONE

La modifica consente di intervenire in tutti i casi di dichiarata urgenza e non solo nei casi indicati dalla norma. Si pensi ai lavori per ripristino di manto stradale a seguito di incedenti, ovvero manutenzioni straordinarie nell’edilizia scolastica.

Articolo 216
(Disposizioni transitorie e di coordinamento)

Al comma 1, sostituire le parole “alla data della sua entrata in vigore” con le parole “**a 90 giorni dalla sua entrata in vigore**” e le parole “alla data della di entrata in vigore del presente codice” con le parole “**dopo 90 giorni dall’entrata in vigore del presente codice**”.

In via subordinata

Al comma 2, dopo il quinto periodo aggiungere il seguente “**Le disposizioni della parte II, titolo IV, entrano in vigore il 18 luglio 2016.**”

MOTIVAZIONE

Il nuovo codice degli appalti e delle concessioni rappresenta una profonda innovazione nella disciplina della materia. Occorre individuare un periodo transitorio per consentire alle amministrazioni e agli operatori di adeguarsi alle nuove disposizioni. Ciò vale, in particolar modo, relativamente rispetto alle disposizioni sui nuovi criteri di aggiudicazione che comportano un passaggio tendenziale dal criterio del massimo ribasso al criterio della migliore offerta economica.