



AUDIZIONE

**Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione e sulle ipotesi di
modifica della nuova disciplina sui contratti pubblici**

***Commissioni riunite
Ambiente Camera dei Deputati
Lavori pubblici del Senato della Repubblica***

Roma, 4 ottobre 2016

Premessa

Il nuovo codice appalti, varato con il *decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*, rappresenta un **fondamentale passaggio di modernizzazione del sistema italiano degli appalti e delle concessioni**, un sistema divenuto troppo complesso e farraginoso, caratterizzato da una normativa complessa, da migliaia di stazioni appaltanti, costellato di controlli allo stesso tempo eccessivi e inadeguati, un sistema non funzionale rispetto alle esigenze di una società moderna e alle indicazioni previste dalle direttive europee.

Il nuovo codice, entrato in vigore il 18 aprile 2016 per rispettare i termini imposti dalla delega e dall'obbligo di recepire le direttive europee, supera il vecchio testo unico sugli appalti (D. Lgs. 163/2006), un impianto normativo sottoposto a centinaia di correzioni nel corso degli ultimi anni, con una drastica **semplificazione del quadro normativo**. Il numero delle norme, poco più di 200 articoli contro gli oltre 600 attuali, è sensibilmente ridotto e, soprattutto, sul fronte dell'attuazione normativa, si sceglie la strada più agile delle linee guida varate dall'ANAC e degli **strumenti di "soft regulation"**, facilmente aggiornabili e più rispondenti alle esigenze degli operatori.

L'UPI conferma il parere positivo sulla nuova normativa e l'apprezzamento per il poderoso lavoro svolto dal Governo e dall'ANAC nel dare attuazione, attraverso l'approvazione del Decreto Legislativo n. 50/2016, ad **una profonda riforma del settore degli appalti e delle concessioni che vuole rappresentare uno strumento per combattere la corruzione e rilanciare gli investimenti, dando certezza alle amministrazioni e agli operatori economici**.

La centralizzazione e l'aggregazione degli appalti

Nella disciplina sugli appalti le nuove norme attribuiscono **maggiore discrezionalità e capacità di scelta alle amministrazioni pubbliche**, cercando di evitare di dettare regole dettagliate per ogni possibile circostanza e investendo sulla **riduzione del numero e sulla qualificazione professionale delle stazioni appaltanti**.

Una degli aspetti centrali che dovrà essere affrontato riguarda senza dubbio la riduzione del numero delle stazioni appaltanti, attraverso **l'aggregazione e la centralizzazione degli acquisti, 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 appalti di lavori, forniture e servizi, anche nel campo dei servizi pubblici locali, superiori alle soglie previste dal decreto occorrerà ricorrere a **stazioni appaltanti e centrali di committenza qualificate**.

Il codice chiede infatti un cambio radicale nella gestione degli appalti. Si supera il criterio del massimo ribasso e l'offerta economicamente vantaggiosa deve essere valutata da una **stazione appaltante organizzata e qualificata per presidiare tutto il processo di gestione degli appalti**, dalla fase di programmazione e progettazione, a quella di aggiudicazione e di esecuzione.

Per questi motivi, **nei decreti attuativi del codice e nelle linee guida dell'ANAC dovrà essere valorizzato il ruolo degli enti di secondo grado, Città metropolitane e Province, nella costituzione di centrali di committenza e stazioni appaltanti unitarie con i Comuni, per gestire insieme la sfida dell'aggregazione negli appalti locali**.

La sfida dell'attuazione negli enti locali

Le novità normative del codice si calano su un sistema amministrativo che si è impoverito. La normativa chiede agli enti locali di essere più capaci di governare. Ma gli enti locali hanno oggi scarse risorse e si sono impoveriti di personale. C'è quindi necessità di **lavorare alla qualificazione delle stazioni appaltanti superando l'approccio ente per ente e dando vita ad uffici unitari e a processi di amministrazione condivisa** fra Comuni ed Enti di area vasta.

La vera sfida che devono oggi affrontare tutti gli enti locali è quella di creare uffici comuni, condividendo risorse e professionalità, per riappropriarsi della capacità di governo nella gestione degli appalti.

La **riforma delle Province** avviata con la legge Delrio ha in sé un potenziale di norme in grado di portare ad una vera e propria riorganizzazione dell'amministrazione del governo sul territorio, che ancora non è stata pienamente colta. Soprattutto per il comma 88, secondo i nuovi **enti di area vasta** "possono esercitare le funzioni di predisposizione di documenti di gara, di Stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive".

In questi due commi c'è la vera innovazione della riforma e la possibilità di risparmio e di semplificazione dell'amministrazione sul territorio.

Guardiamo ai numeri:

- 37.000 stazioni appaltanti
- 3.176 Consorzi, partecipate o agenzie territoriali
- oltre 8000 società pubbliche
- 69 ATO acqua; 87 ATO RIFIUTI
- 41 consorzi di Bacino idrico Montano
- Almeno 150 consorzi di bonifica

C'è una sovrapposizione di competenze impressionante che puntualmente emerge ogni volta che ci si trova di fronte ad un'emergenza.

Nella spending review 2014 i risparmi stimati per la sola riorganizzazione delle centrali di committenza erano attestati a oltre 7 miliardi per il 2017. E' su questi numeri che occorre intervenire.

I Sindaci nelle Province stanno provando a dare seguito a queste norme. **Dal 2014 ad oggi, dando seguito al comma 88 della legge 56, i nuovi enti di area vasta hanno stretto accordi con i Comuni e hanno avviato 48 Stazioni Uniche Appaltanti, già operative e a tutti gli effetti funzionanti, a cui sono aggregati 1.047 Comuni. Il dato è stato raccolto dall'UPI grazie alla collaborazione della Provincia di Perugia e si riferisce alle 76 Province delle Regioni a Statuto ordinario, quindi il 63% dei nuovi enti di area vasta, su richiesta dei Comuni del territorio, si è già dotato di SUA.**

Si tratta di strutture stabili e organizzate per le esigenze specifiche, quali la progettazione tecnica, di cui gli Enti di Area Vasta sono dotati. Uffici che nel 65% dei casi hanno definito una modulistica standard e unitaria a garanzia della trasparenza e della massima efficienza e che stanno sperimentando la condivisione di esperienze e know. Uffici che supportano i Comuni e gli altri enti del territorio, quasi esclusivamente a titolo gratuito, accompagnandoli lungo tutta il processo della gara di appalto, dalle fasi preparatorie

antecedenti alla gara (predisposizione dei capitolati ecc.) alla redazione dei documenti tecnici necessari fino all'assistenza legale anche nei contenziosi.

Come esempio del processo in corso, la **Provincia di Vicenza** si è già qualificata come "soggetto aggregatore", una centrale di committenza che gestirà per conto di tutti gli enti locali del Veneto gli acquisti di forniture e servizi nei settori merceologici che sono stati individuati dal Governo. Questa scelta poggia sull'esperienza della stazione unica appaltante che è stata costituita a Vicenza tra la Provincia e 48 enti del territorio, una centrale di committenza che vede un impegno unitario del Comune capoluogo e della Provincia dal punto di vista organizzativo e che si occupa di tutta la procedura di gara, dalla indizione della gara fino alla proposta di aggiudicazione, ma che supporta i Comuni aderenti anche relativamente alla gestione dei contenziosi attraverso un servizio unitario di Avvocatura.

Relativamente all'aggregazione degli appalti, l'UPI sta avviando una raccolta sistematica delle informazioni, ma si possono evidenziare alcuni esempi dai quali emerge chiaramente la portata del processo in corso.

BRESCIA

La Centrale Unica di Committenza "Area Vasta Brescia" è costituita da una sede centrale che si trova a Brescia presso il Settore Stazione Appaltante della Provincia di Brescia e in diverse sedi distaccate sul territorio provinciale ubicate presso le Comunità Montane di Valle Camonica, di Valle Trompia, di Valle Sabbia, del Sebino Bresciano e del Parco Alto Garda Bresciano in considerazione della notevole estensione geografica del territorio provinciale e dell'elevato numero di Comuni presenti (206).

Procedure svolte nel triennio 2013-2016 dalla CUC "Area Vasta Brescia" (dati fino a settembre 2016)

N. gare 254, di cui:

- lavori 165*
- servizi 76*
- forniture 13*

Importo totale a base di gara per l'anno 2016: € 173.686.136,59

PERUGIA

Alla SUA di Perugia aderiscono 26 Soggetti, di cui 23 Comuni e 3 altri Enti (I.P.A.B. – Fondazione I.T.S. – Università per gli Stranieri);

Il numero di gare espletate in qualità di SUA nel periodo dal 01/02/2015 al 30/09/2016:

168 (di cui: 47 procedure aperte e 121 procedure negoziate) suddivise nelle seguenti tipologie:

- per appalti di lavori n. 65*
- per appalti di servizi 78*
- per forniture n.10*
- per concessioni n.7*

*L'importo presunto complessivo delle gare gestite dalla SUA PG nel suddetto periodo:
circa € 25.000.000,00*

TREVISO

La Stazione Unica Appaltante - Area Beni e Servizi della Provincia di Treviso effettua per conto degli oltre 73 Enti ad essa convenzionati e per una popolazione superiore a 500.000 abitanti, una duplice attività che si esplica sia nello svolgimento delle procedure di gara per l'affidamento dei servizi e forniture richiesti, sia nel supporto per l'approvvigionamento dei servizi e forniture acquisibili sul Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione.

Sono state espletate procedure di gara per circa 60 milioni di Euro:

SERVIZI

- anno 2014: Euro 779.181,23
- anno 2016: Euro 28.104.761,02 (fino al 30.09)

LAVORI E INCARICHI DI PROGETTAZIONE

Sono state espletate procedure di gara per oltre 41 milioni di Euro:

- anno 2014: Euro 7.142.644,79
- anno 2016: Euro 14.371.762,23 (fino al 30.09)

Complessivamente nel periodo ultimo trimestre 2014 – 30 settembre 2016, la Stazione Appaltante della Provincia di Treviso ha espletato gare per un importo di Euro 101.647.659,53.

VICENZA

A settembre 2016 la S.U.A. della Provincia di Vicenza è convenzionata con il Capoluogo, con n. 47 Comuni non capoluogo e con n. 1 Unione Montana (comprendente n. 5 Comuni).

La Provincia di Vicenza svolge attività di Stazione Appaltante per l'affidamento di lavori e servizi per conto degli Uffici Provinciali, per i Comuni Convenzionati e per la società Vi.Abilità SpA, nel corso del 2015 ha inoltre svolto le gare di affidamento dei lavori delegati dalla Regione Veneto.

FORNITURE E SERVIZI

- anno 2014: 4 gare per Euro 147.083,18
- anno 2016: 19 gare per Euro 3.973.206,95

LAVORI

- anno 2014: 4 gare per Euro 985.976,52
- anno 2016: 19 gare per Euro 10.339.386,67

Complessivamente nel periodo dall'ultimo trimestre 2014 ad agosto 2016, la Stazione Appaltante della Provincia di Treviso ha espletato gare per un importo di Euro 60.701.905,07.

Il processo di attuazione del nuovo codice appalti

L'attuazione del nuovo codice appalti è senza dubbio il passaggio principale per valorizzare questo percorso.

Il percorso di attuazione del nuovo codice è molto complesso. Il Consiglio di Stato, nel parere reso sullo schema di decreto, ha osservato **la criticità dei molteplici adempimenti attuativi**: "...l'obiettivo di una regolamentazione sintetica e unitaria, chiaramente conoscibile, rischia così di perdersi nella moltiplicazione degli atti attuativi. È evidente che la scommessa del nuovo codice potrà essere vinta solo se la fase di adozione degli atti attuativi avverrà in modo tempestivo, ordinato e coordinato...".

A cinque mesi dall'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici, tali preoccupazioni si sono rivelate fondate. Nonostante infatti l'alacre lavoro di ANAC e MIT,

si registra da un **ritardo nella definizione di quell'impianto di regole attuative della riforma**.

Le incertezze nella definizione del nuovo impianto regolatorio (si pensi, ad esempio, alla mancata emanazione del decreto sulle qualificazioni delle stazioni appaltanti e del decreto sulla definizione dei livelli di progettazione, alle incertezze interpretative sorte sugli appalti sotto soglia, sui compiti e requisiti professionali del RUP e sui servizi di ingegneria e architettura) sono sicuramente alla base del **rallentamento delle opere pubbliche**, che si è registrato nel 2016, che comunque deve essere ritenuto fisiologico nel quadro di un processo di innovazione normativa così profondo.

Fino ad oggi, l'unico decreto che è stato approvato è il **Dpcm 10 agosto 2016** che disciplina la composizione e le modalità di funzionamento della **Cabina di regia** istituita dall'art. 212, comma 1, del dlgs n. 50/2016, n. 50, proprio al fine di governare unitariamente l'attuazione del nuovo codice.

“La cabina di regia che vede la partecipazione anche di rappresentanti degli enti locali dovrà effettuare una ricognizione sullo stato di attuazione della nuova normativa sui contratti pubblici e sulle difficoltà riscontrate dalle stazioni appaltanti, per individuare eventuali soluzioni correttive. Dovrà valutare le proposte di modifica avanzate dagli operatori e coordinare l'adozione di linee guida e testi unici. La cabina di regia dovrà promuovere anche la digitalizzazione delle fasi del processo di acquisto e la diffusione degli strumenti informatici.”

E' essenziale che i diversi atti di attuazione delle disposizioni del codice appalti possano essere sottoposti ad una valutazione condivisa della Cabina di regia per accelerare i tempi di approvazione dei provvedimenti e fornire indicazioni coerenti alle amministrazioni e agli operatori economici.

Sulla base di questo lavoro unitario si potranno **fornire al Governo e al Parlamento utili indicazioni anche relativamente alle proposte di modifica** da apportare al testo del decreto legislativo 50/16 nei tempi previsti dalla stessa legge delega.

L'implementazione delle nuove regole sui contratti pubblici è una grande sfida poiché si tratta di una **vera grande riforma dell'amministrazione nel nostro Paese**.

Il processo di qualificazione delle stazioni appaltanti a livello locale attraverso la nascita di stazioni uniche appaltanti che aggregano i Comuni e gli enti di area vasta (Città metropolitane e Province) impone un investimento anche sul personale e sulle professionalità. Occorre pertanto **consentire agli enti di area vasta di assumere (tramite concorsi ad hoc o attraverso procedure di mobilità) le figure tecniche necessarie per garantire la migliore funzionalità delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza**, superando i divieti esistenti in materia di personale.

L'Unione delle Province d'Italia metterà a disposizione tutto il suo impegno per supportare le Province ad **applicare in modo intelligente le nuove regole negli enti locali attraverso la collaborazione sempre più stretta tra i Comuni e i nuovi enti di area vasta**. In questa prospettiva assicurerà la più ampia collaborazione con il Governo, il MIT, l'ANAC e il Parlamento al fine di costruire un quadro coerente di interpretazione, monitoraggio e attuazione del nuovo codice degli contratti pubblici.

Appendice: osservazioni e proposte giunte dalle Province

Si evidenziano di seguito i punti di maggiore criticità segnalati dalle Province e le conseguenti proposte di modifica che saranno portate all'attenzione della Cabina di regia.

OSSERVAZIONE n. 1: il RUP e la COMMISSIONE DI GARA

Il ruolo e funzioni del RUP sono individuate e descritte dall'art. 31 del Codice degli Appalti e dalle Linee Guida già pubblicate dall'ANAC ed in attesa di approvazione.

E' di fatto la figura centrale del Codice Appalti da cui dipende ogni singolo intervento per l'affidamento di un appalto o di una concessione, incaricato di seguire tutte le fasi di realizzazione di un opera, dalla programmazione alla progettazione, dall'affidamento all'esecuzione.

Il RUP deve essere nominato tra dipendenti di ruolo della stazione appaltante, dev'essere dotato del necessario livello di inquadramento giuridico e delle competenze professionali adeguate in relazione ai compiti per cui è nominato; deve essere in possesso di specifica formazione professionale, soggetta a costante aggiornamento, e deve aver maturato un'adeguata esperienza professionale nello svolgimento di attività analoghe a quelle da realizzare.

In particolare per quanto riguarda i lavori deve essere inoltre in possesso di un titolo di studio adeguato (diploma o laurea) in funzione dell'importo dei lavori, dev'essere abilitato all'esercizio della professione ed iscritto nel relativo Albo.

Nella fase di affidamento al RUP viene inoltre richiesta la verifica della documentazione amministrativa (Linee Guida ANAC - parte III § 2.1.2), come pure la verifica di congruità delle offerte (Linee Guida ANAC - parte III § 2.1.3)

Per contro invece, il ruolo di RUP è incompatibile con le funzioni di commissario di gara (art. 77 comma 4 del Codice).

PROPOSTA: *Modifica dell'art. 77 comma 4 del Codice dei Contratti per consentire al RUP di svolgere le funzioni di commissario di gara.*

Albo dei Componenti delle Commissioni Giudicatrici articolato per sezioni regionali.

MOTIVAZIONE: *visto il ruolo centrale che ha il RUP nella programmazione e realizzazione di ogni intervento, chiamato peraltro anche a vigilare sul rispetto dei tempi di realizzazione dei programmi, non appare condivisibile una sua esclusione ex lege dalla commissione di gara. La presenza del RUP all'interno della commissione consentirebbe infatti un controllo attivo sui lavori e sui tempi della commissione, oltre che un contenimento dei costi per la stazione appaltante.*

Peraltro anche se le Linee Guida ANAC sui criteri di scelta dei commissari di gara (pubblicate ma non ancora approvate) consentono alle stazioni appaltanti, in caso di affidamento di contratti d'importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria o per quelli che non presentano particolare complessità, di nominare componenti interni, è altrettanto vero che l'iscrizione di dipendenti dell'Ente Pubblico all'Albo dei Componenti delle Commissioni Giudicatrici è subordinato al possesso di specifici requisiti. La progressiva riduzione di personale che ha colpito le Amministrazioni Pubbliche negli ultimi anni, ha creato significative carenze a livello di organico proprio tra quelle figure professionali dotate di maggiore esperienza e più qualificate.

Questo fatto, unitamente all'obbligo del principio di rotazione dei commissari con il vincolo di n° 2 nomine nel corso dell'anno, al fatto che la nomina dei commissari interni può essere effettuata solo quando nell'Albo vi siano un numero di esperti della stazione appaltante sufficiente a consentire il rispetto dei principi di indeterminazione del nominativo dei commissari di gara prima della presentazione delle offerte, rischia per molti Enti di medie o piccole dimensioni di vanificare la possibilità di utilizzare commissari interni, con conseguenti maggiori costi.

Anche per questi motivi appare opportuno che le stazioni appaltanti possano avvalersi della figura del RUP per svolgere le funzioni di commissario di gara.

Si ritiene inoltre utile proporre che l'Albo dei Componenti delle Commissioni Giudicatrici venga articolato per sezioni regionali, al fine di contenere e razionalizzare le spese dovute alle trasferte.

OSSERVAZIONE n. 2: Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza (art. 38)

PROPOSTA: Modifica dell'art. 38 comma 1 del Codice dei Contratti, al fine di ricomprendere tra i soggetti iscritti di diritto nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate, tutti i soggetti aggregatori di cui all'art. 9 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89

MOTIVAZIONE: l'inserimento anche degli enti di area vasta e delle città metropolitane tra i soggetti iscritti di diritto nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate, concorrerebbe a promuovere forme di collaborazione e cooperazione tra le varie centrali di committenza presenti nell'ambito territoriale di riferimento.

OSSERVAZIONE n. 3: Offerte anormalmente basse (art. 97)

PROPOSTA: Modifica dell'art. 97 comma 2 del D.Lgs. 50/2016 in modo tale che il calcolo della soglia di anomalia mediante sorteggio, non venga eseguito nel caso in cui il numero delle offerte ammesse risulti inferiore a 10.

MOTIVAZIONE: Nelle gare con il sistema di aggiudicazione del prezzo più basso ed esclusione automatica delle offerte anomale, qualora il numero delle offerte sia inferiore a 10, si rende necessario valutare la congruità delle offerte collocate al di sopra della soglia di cui all'art. 97, comma 2 del D.Lgs. 50/2016, il che equivale a dover eseguire sempre la verifica di congruità per la migliore offerta a prescindere dall'entità del ribasso stesso.

La modifica proposta consentirebbe comunque di effettuare la verifica di congruità dell'offerta nel caso in cui il RUP ravvisi elementi dell'offerta che appaiano anormalmente bassi, ma eviterebbe inutili aggravii del procedimento negli altri casi.

OSSERVAZIONE n. 4: Procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile (art. 163)

PROPOSTA: Modifica dell'art. 163 del D.Lgs. 50/2016 in modo tale da ricomprendere tra gli interventi ammessi dal suddetto articolo anche quelli considerati urgenti e finalizzati a scongiurare notevoli disservizi e forti disagi per i cittadini.

MOTIVAZIONE: Il ricorso alle procedure previste dall'art. 163 del D.Lgs. 50/2016 è ammesso solo in circostanze di somma urgenza che non consentono alcun indugio e che costituiscono pregiudizio per la pubblica incolumità ovvero calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, ovvero la ragionevole previsione dell'imminente verificarsi di detti eventi.

Esistono però molte altre casistiche che tecnicamente non possono essere inquadrare nella somma urgenza, ma che nei fatti richiederebbero interventi altrettanto tempestivi al fine di scongiurare notevoli disservizi, disagi agli utenti e forti penalizzazioni economiche; si pensi ad esempio alle conseguenze dovute all'interruzione per frana di una strada importante, al cedimento di un ponte ovvero a problemi di agibilità di qualche edificio scolastico.

Sarebbe opportuno che anche tali situazioni potessero essere affrontate e risolte con la dovuta celerità, eventualmente ricorrendo a procedure semplificate e accelerate in analogia a quanto era previsto dall'art. 175 del DPR 207/2010.

OSSERVAZIONE n. 5: Pubblicazione a livello nazionale (art. 73)

PROPOSTA: Si ritiene utile proporre quanto prima l'adozione del decreto del MIT di cui all'art. 73 comma 4 del D.Lgs. 50/2016 in materia di pubblicazione di avvisi e bandi di gara, richiedendo esplicitamente di eliminare l'obbligo di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e sui quotidiani.

MOTIVAZIONE: Con l'avvento delle piattaforme informatiche la pubblicazione di atti sulla Gazzetta Ufficiale e sui quotidiani costituisce ormai solo un aggravio del procedimento per quanto riguarda tempi e costi.

OSSERVAZIONE n. 6: Informazioni dei candidati e degli offerenti (art. 76)

PROPOSTA: Semplificazione delle procedure in materia di avviso ai concorrenti, ai sensi dell'art. 76 comma 3 del D.Lgs. 50/2016.

MOTIVAZIONE: L'art. 29 comma 1 in materia di trasparenza prevede che, al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell'art. 120 del codice del processo amministrativo, devono essere pubblicati sul profilo del committente entro due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito delle valutazioni dei requisiti soggettivi, economici-finanziari e tecnico-professionali. Analogamente l'art 76 comma 3 del D.Lgs. 50/2016, richiamato l'art. 29 comma 1, prescrive contestualmente alla suddetta pubblicazione, anche l'obbligo di invio delle comunicazioni ai concorrenti tramite PEC.

Tale doppio adempimento si ritiene un inutile aggravio del procedimento.