



SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE 8° LAVORI PUBBLICI

Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE

Audizione

Roma 10 aprile 2015

Presentazione

ASMEL è l'Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli Enti Locali, che raggruppa oltre 2200 Enti in tutt'Italia e propugna l'Associazionismo di servizio come strumento per dare efficienza agli apparati e valorizzare le autonomie locali. In questo contesto, ha promosso la costituzione di una Centrale di Committenza ASMECOM¹ ai sensi del novellato comma 3-bis dell'art. 33 del Codice degli Appalti.

Pertanto, anche sulla base dell'esperienza maturata, presentiamo la proposta che segue.

La proposta

ASMEL condivide la previsione, contenuta nel disegno di legge delega in esame, di un nuovo testo normativo unitario, e propone di procedere all'abolizione integrale oltre che del dlgs 163/2006 anche del dPR 207/2010.

Il recepimento delle disposizioni legislative, contenute nelle tre direttive europee, andrebbe effettuato semplicemente trascrivendo le stesse nel nuovo testo affinché diventino legge dello Stato italiano.

Il nuovo testo andrebbe integrato esclusivamente con disposizioni legislative sugli affidamenti sotto soglia e di piccolo importo, sulla semplificazione documentale e con l'attuale Regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici (DM 19 aprile 2000) da integrare con le norme per servizi e forniture.

Si tratta di una soluzione **hard**, in grado di dare effettiva operatività ad interventi di **soft regulation** da più parti invocati, come di seguito si dirà.

Le motivazioni

L'attuale Codice degli appalti è un testo di legge composto da 273 articoli, 1560 commi e corredato da rinvii ad altre 148 norme di legge. Dal 2006, data di entrata in vigore, i suoi articoli hanno subito modifiche per 563 volte senza contare quelle entrate in vigore per un periodo limitato nei decreti legge che poi non hanno trovato conversione. Per la sua corretta applicazione sono occorse 6155 pronunce dell'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici, oggi ANAC, e dei Tribunali amministrativi. Ad esse vanno aggiunte oltre tremila pronunce emanate in "sede consultiva" dalle sezioni regionali della Corte dei Conti. Al Codice va aggiunto il Regolamento attuativo, con i suoi 358 articoli e 1392 commi, ed i Regolamenti regionali, anch'essi con valore di legge. Infine, le Stazioni appaltanti sono chiamate anche ad uniformarsi alle norme sulla Privacy, sui "protocolli di integrità", "patti di legalità", e sul programma triennale anticorruzione, oltre a tutta la normativa sui procedimenti amministrativi.

Dalla recente ricerca su "Come appalta la PA", curata dall'Università di Roma Tor Vergata, emerge che le Stazioni appaltanti e le ditte partecipanti alle gare sono concordi nel sostenere che, nel corso dell'ultimo biennio, le norme e le procedure che regolano la gestione delle gare e quelle che regolano i contratti sono addirittura diventate ancora più complesse. Parere concordemente

negativo è stato, altresì, espresso sul valore e sull'impatto di alcune recenti innovazioni intervenute nell'assetto normativo sugli appalti pubblici: La legge Anticorruzione (n. 190/2012) e quella sulla Trasparenza (n. 33/2013). A grande maggioranza vengono considerate come un inutile ed eccessivo appesantimento in termini di carico burocratico.

Il sito "Bosetti&Gatti, specializzato sulla normativa sugli appalti pubblici, usa evidenziare, colorandoli, sia i rinvii ad altre norme che le disposizioni intervenute a modifica delle leggi vigenti, con il lodevole intento di semplificare la consultazione e la comprensione dei testi. Il risultato è che, con questi ritmi di "evoluzione normativa" nel settore degli appalti pubblici, le parti colorate stanno per divenire soverchianti rispetto ai testi vigenti.

L'esperienza porta a concludere che una normativa eccessivamente puntuale, dirigista e prescrittiva produce soltanto obblighi ed adempimenti di natura formale in grado di appesantire le procedure rendendo difficile il raggiungimento della qualità del risultato. Procedure eccessivamente farraginose e macchinose contrastano i principi di trasparenza e di parità di accesso, favorendo gli operatori in grado di "investire" nella complessa produzione di "carte", marginalizzando i più piccoli e determinando di fatto una opacità amministrativa in grado di coprire talvolta irregolarità ed illegalità.

In ogni caso, è ormai acclarato che i più clamorosi scandali scoperti dalla Magistratura sono stati sempre caratterizzati dalla presenza di "carte" perfettamente in regola.

Il recepimento delle nuove direttive europee ci offre un'occasione preziosa per ribaltare questa situazione. Le norme europee sono scritte in linguaggio chiaro e fluente dettando regole facilmente comprensibili e condivisibili per gli operatori del settore. Sono, peraltro, già tradotte in inglese e nelle altre lingue europee. Il che non guasta per far guadagnare al sistema Paese una maggior attenzione da parte degli investitori stranieri operanti nel partenariato pubblico privato, da sempre sospettosi riguardo alla nostra macchina pubblica.

L'utilizzo integrale delle norme europee permetterebbe di snellire le procedure di spesa dei fondi comunitari, troppe volte bloccati a Bruxelles non tanto per incapacità degli apparati italiani, quanto per i frequenti disallineamenti contestateci tra le nostre procedure e le regole europee.

Inoltre, la nostra proposta ridarebbe agli addetti ai lavori delle stazioni appaltanti maggiore autorevolezza e responsabilità nei riguardi di tutti gli operatori economici, anche i più smaliziati.

La centralizzazione della Committenza, ormai avviata nel nostro Paese, trova nel quadro europeo un insieme di regole molto dettagliate e precise, tra cui l'obbligo dell'utilizzo delle piattaforme telematiche, molto più efficaci di mille norme "anticorruptive", nel garantire trasparenza e tracciabilità delle procedure. Le tecnologie consentono oggi il monitoraggio in tempo reale delle procedure pre e post gara. Addirittura, è possibile dare all'Anac accesso ai flussi documentali, perché possa verificare tutte le diverse fasi delle procedure.

In tale ipotesi, vicende come quelle che hanno caratterizzato l'Expo o il Mose, ancorché contrassegnate da tante deroghe, non avrebbero mai visto la luce.

Non a caso, l'esperienza ASMECOMM ha mostrato come le piattaforme telematiche abbiano prodotto, oltre a drastiche riduzioni dei tempi di conclusione delle procedure e del contenzioso, anche la scomparsa delle "buste fotocopia", autentica piaga nelle regioni più esposte alle infiltrazioni malavitose. Peraltro, l'e-procurement, la gestione degli acquisti con strumenti elettronici, ha portato, in tutt'Europa, al rafforzamento del ruolo delle centrali di committenza. L'Italia è stata la prima nazione ad introdurre fin dal 2001 una normativa per regolare la materia delle gare elettroniche, ma poi è rimasta indietro, mentre il principale player italiano del settore è divenuto leader indiscusso a livello mondiale, affermando la propria presenza in 60 paesi di tutti i continenti.

Oggi, vi sono tutte le condizioni, tecnologiche e normative, per il recupero del tempo perduto e per il conseguimento di ragguardevoli risparmi in termini di spesa pubblica, purchè si superi la logica centralistica e dirigistica con cui generalmente vengono impostati i provvedimenti di "spending review", che nella centralizzazione della committenza sembrerebbero orientati alla creazione di una sorta di gerarchizzazione delle competenze su tre livelli. Un primo nazionale (Consip), un secondo regionale (le centrali regionali), un terzo sub regionale da coprire con le aggregazioni comunali definite con la recente aggiunta del comma 3-bis all'art. 33 del Codice e/o delle SUA; una inutile e controproducente penalizzazione per gli Enti locali, caratterizzati da una numerosità di categorie merceologiche di gran lunga superiore a quella di tutte le altre pubbliche amministrazioni. Ciò comporta una eccessiva polverizzazione degli importi d'acquisto, con l'impossibilità di realizzare una sufficiente "massa critica" nell'ipotesi di una operatività limitata ad ambiti territoriali ristretti. Si tratta certamente di un'impostazione che verrà superata, atteso che confligge con il principio di gold planting, ossia il divieto di introduzione o mantenimento di livelli di regolazione superiori ai minimi richiesti dalle direttive europee. Ma che è in grado di evidenziare quanto l'impostazione centralista e dirigista, tanto in voga in Italia, sia alla base delle difficoltà a raggiungere concreti risultati nelle politiche di spending review. Ad esempio, la stampa ha riportato recentemente la notizia che un operatore telefonico ha presentato un ribasso dell'89% in una gara per la fornitura della connettività Internet alla PA. Che non si tratti di offerta anomala, è evidenziato dal fatto che il secondo classificato ha offerto un ribasso del 81% ed il terzo del 70%. Anomala è invece la procedura seguita da Consip che prevede almeno i seguenti passaggi, prima di poter procedere all'indizione della gara ed alla conseguente aggiudicazione: raccolta ed analisi dei fabbisogni della PA e relativa programmazione degli interventi, verifica delle offerte presenti sul mercato, stesura dei documenti di gara. Passaggi che difficilmente si chiudono in meno di un anno. Ma l'evoluzione dei mercati e delle tecnologie corre troppo più velocemente.

Le norme europee definiscono regole snelle e metodologie innovative per far fronte a queste esigenze. In Italia siamo ancora fermi alla proliferazione continua di prescrizioni suddivise con pedanteria tra le diverse tipologie di PA ed all'interno di esse tra diverse categorie merceologiche.

A loro volta, gli obblighi sono suddivisi in facoltà, nel senso che si è comunque soggetti agli obblighi ma si ha facoltà di scelta su come adempiere.

Al riguardo, MEF e CONSIP hanno pubblicato un apposita tabella OBBLIGHI-FACOLTA', nell'intento di supportare gli uffici acquisti a districarsi in questo autentico dedalo normativo. Tra le voci in tabella e le note esplicative, si contano oltre 4000 parole. Sicuramente lodevole l'intenzione, ma inutile soffermarsi sui commenti degli addetti ai lavori. Tra gli obblighi, è sicuramente compreso, per tutta la Pa, quello di approvvigionarsi dei servizi telefonici a prezzi e condizioni di sicuro interesse all'atto della stipula della convenzione Consip. Oggi, però, è presente sul MEPAL, il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione Locale, promosso da ASMEL, l'offerta di altro operatore che prevede sconti del 50% rispetto all'offerta in Convenzione Consip.

Il mercato evolve con velocità sorprendente e non si può pretendere di imbrigliarlo né, tantomeno, di regolamentarlo con disposizioni normative e regolamentari tanto pedanti quanto controproducenti.

In definitiva, la proposta di sostituzione della normativa vigente con quella europea, non va intesa come una cessione di sovranità da parte del legislatore italiano, visto che il divieto di gold planting, è già presente nella nostra normativa.

Diventa, in tal senso, essenziale affiancare alla già prevista abolizione del dlgs 163/2006, anche quella del Regolamento attuativo, di cui al dPR 207/2010.

Le due disposizioni legislative abolite verrebbero, secondo la nostra proposta, sostituite nel nuovo testo normativo, di cui all'art.1 del disegno di legge in esame, attraverso l'integrale trasposizione delle tre direttive europee, con le necessarie integrazioni che il legislatore delegato riterrà di apportare nel rispetto dei principi e dei criteri individuati nel disegno di legge in esame e che ASMEL condivide in pieno. Riguardo alle integrazioni da aggiungere nel nuovo testo normativo, indichiamo espressamente le necessarie disposizioni sugli affidamenti sotto soglia e di piccolo importo, sulla semplificazione documentale e la trasposizione dell'attuale Regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici (DM 19 aprile 2000) da integrare con le norme per servizi e forniture.

ⁱ ASMECOMM è operativa da marzo 2013 in 16 Regioni d'Italia e, alla data odierna, ha raccolto l'adesione ai servizi da parte di 882 Enti (si veda Tabella sotto). Grazie alla piattaforma telematica e alla centralizzazione della gestione informatica dei processi amministrativi, gli associati possono realizzare tutte le procedure di aggiudicazione, dalle gare sopra e sotto soglia comunitaria alle procedure in economia, in completa autonomia ovvero delegando alla Centrale parte o tutto l'iter per l'espletamento delle procedure di gara.

Le attività e i compiti trasferiti alla Centrale di Committenza, infatti, sono stabiliti dal singolo ente in sede di adozione della determina a contrarre, sulla base delle proprie esigenze e indirizzi

strategici, non comportando l'assunzione da parte dello stesso di alcun onere aggiuntivo, grazie alla possibilità – come già avviene per CONSIP - di imputare i costi delle procedure direttamente a carico dell'aggiudicatario. In particolare, ASMECOMM applica ad oggi i seguenti valori. Per tutte le procedure elettroniche di ALBO Fornitori e MEPAL (quindi, al di sotto dell'importo di 207.000 euro): 0%, per quelle superiori, fino a 2 milioni di euro: 1,5%, per gli importi ancora superiori: 0,75%.

Tabella 1: Ripartizione Enti aderenti ai servizi ASMECOMM – 1° trimestre 2015

<i>Regione</i>	<i>N. Enti soci</i>	<i>% Enti soci</i>	<i>% Enti soci rispetto agli enti della regione</i>
Piemonte	71	8%	6%
Veneto	21	2%	4%
Lombardia	10	1%	1%
Liguria	3	0%	1%
Emilia Romagna	1	0%	0%
Lazio	47	5%	12%
Umbria	13	1%	14%
Abruzzo	5	1%	2%
Toscana	4	0%	1%
Marche	2	0%	1%
Campania	318	36%	58%
Calabria	218	25%	53%
Sicilia	85	10%	22%
Basilicata	44	5%	34%
Puglia	27	3%	10%
Sardegna	13	1%	3%