



Confederazione delle Province e dei Comuni del Nord

8^ COMMISSIONE LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI

SENATO DELLA REPUBBLICA

Audizione di MARTEDI' 9 APRILE

Chi siamo.

Co.Nord, attiva dal 1998, annovera ad oggi centinaia tra Comuni ed enti del Nord Italia, con lo scopo principalmente di promuovere e potenziare l'attività delle autonomie locali, sulla base dei principi indicati nella Costituzione. Un lavoro, che in questi anni, ha permesso di aumentare le adesioni alla Confederazione grazie ad un modello di operatività efficiente, che ha reso la Confederazione un riferimento consolidato per tanti enti e Comuni del Nord, che negli ultimi anni hanno "accusato" i forti cambiamenti nella loro gestione in conseguenza di una politica non troppo attenta alle tante realtà locali.

La Confederazione si pone i seguenti scopi:

- Promuovere e potenziare l'attività delle autonomie locali
- Rappresentare gli Enti associati, curarne gli interessi e promuovere iniziative a sostegno delle Autonomie Locali
- Intraprendere iniziative di ricerca, studio, informazione, consulenza ed assistenza in favore degli Enti associati
- Curare l'aggiornamento degli Amministratori e del personale degli Enti Locali.

Cosa facciamo.

La Confederazione **cura tutti i problemi che investono gli enti locali territoriali**; molti Comuni, soprattutto quelli medio-piccoli, abbisognano di un organismo superiore al quale rivolgersi per la tutela dei propri interessi.



Confederazione delle Province e dei Comuni del Nord

Per questo, la Confederazione svolge attività di consulenza per le problematiche di gestione dell'attività amministrativa, fornendo qualificati servizi e una voce più incisiva e mirata alle istanze di Comuni e Province, concentrandosi sugli obiettivi dai quali dipende la vita e la difesa degli enti locali. Da 18 anni la Confederazione offre una serie di servizi di informazione, aggiornamento ed assistenza attraverso modalità ormai consolidate:

- I servizi di informazione ed aggiornamento: attraverso i notiziari settimanali di informazione, monografici e di approfondimento, i notiziari contenenti opportunità di finanziamento per gli Enti ed i notiziari di rassegna periodica di giurisprudenza di particolare interesse per gli Associati.
- I servizi di risposta ai quesiti: resi mediante la predisposizione di pareri scritti, inviati direttamente ai richiedenti.
- Attività di assistenza telefonica per gli Associati.

Sulla base delle esperienze maturate e del confronto continuo con i propri comuni associati possiamo formulare, in prima approssimazione, e necessariamente in termini sintetici, i principali elementi che a nostro avviso creano difficoltà ed intralcio alla proattiva attività specie degli enti di minori dimensioni.

OSSERVAZIONI D.LGS. 50/2016

a) Semplificazione normativa

Il Nuovo Codice degli Appalti Pubblici approvato con D.Lgs. 50/2016 - essendo stato creato in un lasso di tempo molto ristretto (considerata la pressione degli organismi europei) - è apparso da subito molto complesso e di non agevole lettura, in quanto formato da numerosi articoli estesi ed articolati in molteplici commi, a volte anche eterogenei tra loro.

Come risaputo lo stesso ha introdotto una novità rilevante attribuendo un ruolo centrale all'ANAC (Autorità Nazionale Anti Corruzione).

Nell'esercizio delle sue funzioni l'Anac ha emanato alcune linee guida esplicitamente previste nel testo normativo allo scopo di meglio indirizzare le amministrazioni, i soggetti



Confederazione delle Province e dei Comuni del Nord

pubblici e privati, i commissari di gara, società in house ed in genere tutti gli operatori interessati dall'applicazione del Codice dei Contratti Pubblici.

Il risultato finale è stata la creazione di un castello di provvedimenti che parte dal nuovo decreto legislativo e si completa con una serie di decreti, regolamenti e linee guida ANAC (vincolanti e non vincolanti) che ancora non è arrivato alla sua completa definizione; il tutto a scapito della **certezza del diritto** e conseguentemente della capacità di azione delle pubbliche amministrazioni che in molti casi subiscono un forte rallentamento della propria attività amministrativa ed operativa.

Il sistema normativo che gli operatori si trovano a dover applicare risulta di fatto complicatissimo e molto confuso, per cui necessariamente fonte di errori e, soprattutto, di conseguenti contenziosi.

Il nuovo testo normativo dovrà necessariamente indirizzarsi verso disposizioni caratterizzate dalla semplicità e chiarezza del linguaggio, riducendo il più possibile il numero di articoli, commi e parole e orientarsi verso la definizione di criteri ben delineati senza però pretendere di disciplinare per norma ogni singolo dettaglio.

Ciò soprattutto per evitare il più possibile l'attività di contenzioso che oggi verifichiamo incentrarsi prevalentemente su questioni formali, molte volte di poco conto, che però finiscono per inficiare o quantomeno rallentare interventi di grande rilevanza.

b) Ruolo dell'ANAC.

Si è già detto come la nuova disciplina in materia di contratti pubblici abbia attribuito un ruolo centrale all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

Tale posizione di preminenza si manifesta nell'attribuzione alla detta Autorità di poteri non solo di vigilanza e regolazione, ma anche di intervento diretto in varie fasi delle singole procedure di affidamento, con penetranti strumenti di controllo e sanzionatori, in modo da configurare l'ANAC come un vero e proprio soggetto garante della legalità del sistema nel suo complesso, chiamato a realizzare e coniugare gli opposti interessi al rapido ed efficace svolgimento delle procedure selettive, al fine della massima esplicazione della concorrenza fra gli operatori del mercato, ed alla prevenzione e repressione della corruzione e di tutte le altre forme di illegalità che possono verificarsi durante le dette procedure.

Di fatto l'apporto dell'ANAC è risultato del tutto relativo ai fini della certezza del diritto e, soprattutto, al fine della semplificazione e del supporto al lavoro delle stazioni appaltanti.

Il ruolo dell'ANAC dovrebbe essere molto diverso da quello attuale: l'autorità dovrebbe dedicarsi non tanto - o perlomeno non prioritariamente - all'attività normativa per occuparsi maggiormente all'aspetto più tecnico della materia "appalti", fornendo un supporto reale e concreto alle stazioni appaltanti, anche attraverso la messa a disposizione di dati e parametri capaci di orientare concretamente l'azione delle amministrazioni locali.

Le funzioni dell'ANAC dovrebbero essere circoscritte e finalizzate, da un lato, al rafforzamento della certezza delle decisioni delle Stazioni Appaltanti nell'applicazione della disciplina normativa di riferimento, anche attraverso la riduzione della normativa alle questioni essenziali,

Piazzale Risorgimento, n° 14 - 24128 Bergamo

Tel 035/40.35.40 - Fax 035/25.06.82

<http://www.conord.org> - E-mail: conord@conord.org

C.F. 95100580166



Confederazione delle Province e dei Comuni del Nord

e dall'altro, a contribuire all'azione di eliminazione dei fenomeni di distorsione del sistema, anche attraverso verifiche tecnico-economiche, utilizzando gli strumenti informatici e telematici che oggi consentono di disporre e comparare nell'intero territorio nazionale tutti gli elementi del sistema.

c) Semplificazione delle procedure.

L'auspicata attività di semplificazione normativa dovrebbe portare ad una maggior celerità e agevolazione delle procedure di gara, specie se sotto soglia comunitaria.

Già l'attuale Codice prevede procedure semplificate sotto soglia comunitaria rispetto a quelle ordinarie mediante invito di un numero limitato di operatori economici, ma evidentemente tali norme non hanno permesso di conseguire il risultato sperato.

Detta esigenza di semplificazione emerge soprattutto in relazione alle ridotte dimensioni della maggior parte dei Comuni Italiani che si trovano oggi a dover applicare una normativa complessa anche per l'affidamento di lavori o servizi di importi limitati, con tutti i problemi già sopra indicati (elevata probabilità di commissione di errori, aumento contenziosi).

Tale semplificazione potrebbe essere realizzata tramite diversi strumenti, tra i quali si suggeriscono i seguenti:

- Istituzione della "cauzione provvisoria unica" - con durata annuale/biennale - da depositarsi presso un ente terzo rispetto alle stazioni appaltanti (ciò semplificherebbe non solo il lavoro delle stazioni appaltanti, ma anche quello delle imprese che attualmente devono produrre una cauzione per ognuna delle gare alle quali partecipano, con notevole dispendio di tempo e di risorse economiche);
- Creazione di una documentazione specifica rilasciata da ente terzo attestante il possesso dei requisiti per la partecipazione alle gare di lavori, forniture e servizi sotto soglia; ciò potrebbe essere realizzato anche mediante l'estensione dell'efficacia e dell'uso dell'attuale SOA - Società Organismo di Attestazione";
- Aumento della soglia relativa all'obbligo della procedura telematica (proposta: da 1.000 a 5.000 euro, in analogia con la normativa già approvata per servizi e forniture);
- Semplificazione livelli di progettazione per appalti sopra i 100.000 euro (detta soglia potrebbe ragionevolmente essere alzata fino a 500.000 euro);
- Semplificazione e utilizzo di bandi tipo che rappresentano effettivamente un valido strumento operativo, ma allo stato attuale quelli varati si compongono di circa 40 pagine, risultando evidentemente complessi e prolissi, specie se si considerano appalti di portata limitata;



Confederazione delle Province e dei Comuni del Nord

- In ultimo, ma non per importanza, merita una trattazione a parte l'oggettiva difficoltà generatasi nell'applicazione del metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa che negli intenti avrebbe dovuto essere applicato prioritariamente.
Il sistema di indirizzi, indicazioni, vincoli e specificazioni operato sull'argomento ed anche, diciamo, una certa discrezionalità insita in tale metodo sta generando una percentuale di contenziosi, peraltro dall'esito incerto, anche a nostro avviso per l'effetto del tentativo di normare dettagliatamente nella presunzione che ciò eviti discrezionalità scorrette.
In realtà l'eccessiva specificazione consente, in modo via via sempre più praticato, il ricorso al precontenzioso ed al contenzioso delle imprese non vincitrici che, in alcuni casi, quantomeno possono ottenere la proroga del contratto in corso in attesa della decisione dell'autorità adita.
Fermo restando che, a nostro avviso, il ricorso alla offerta economicamente più vantaggiosa dovrebbe riservarsi ai soli casi ove non è possibile precisare tutti gli aspetti del lavoro, del servizio o della fornitura e, che ciò debba limitarsi il più possibile, riteniamo che tutte le direttive emanate nel senso di normare operativamente e dettagliatamente appalti anche assai diversi nel contenuto, debbano essere sostanzialmente riviste o eliminate.
A supporto degli appalti di lavori ove non è possibile precisare in dettaglio le singole componenti potrebbe essere ripristinato l'istituto dell'appalto integrato con gli opportuni correttivi.

Considerazioni conclusive

Il nuovo testo normativo dovrebbe attribuire alle Stazioni appaltanti maggior discrezionalità e conseguentemente maggiore responsabilità nella selezione delle procedure di scelta del contraente specie in appalti di portata limitata che sono i prevalenti negli enti locali di medio-piccole dimensioni, discrezionalità quasi completamente annullata dall'attuale quadro normativo.

L'eccessivo dettaglio della normativa non produce mai l'effetto desiderato di creare un diritto certo; è evidente infatti che, per quanto la normativa possa spingersi a disciplinare anche gli aspetti più elementari, comunque non potrà mai prevedere tutti i casi concreti che si possono verificare e ciò specialmente in una materia così ampia e varia quale è quella degli appalti pubblici.

L'augurio è che il Governo attuale riesca a restituirci una legge, così importante come quella in materia di opere e servizi pubblici, ridisegnanola in ossequio ai principi di decisione, precisione e sintesi.