



Avcp

Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici
Prot. Uscita del 01/02/2013
Numero: 0012333
Ufficio: PRES - SEGPAP Segreteria particolare del Presidente

Il Presidente

Al Presidente
Dott. Filippo Patroni Griffi
Ministro per la Pubblica Amministrazione e
la Semplificazione
Palazzo Vidoni
Roma

Al Presidente
Dott. Antonio Catricalà
Sottosegretario di Stato alla Presidenza del
Consiglio dei Ministri
Palazzo Chigi
Roma

Oggetto: Schema di decreto legislativo recante “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni” ai sensi dell’art. 1 comma 35 della legge 6 novembre 2012, n. 190. Osservazioni dell’Autorità.

Premessa

Lo schema di decreto legislativo in oggetto non si limita alla raccolta e al coordinamento in un unico testo delle disposizioni vigenti, bensì modifica ed integra l’attuale quadro normativo. Al riguardo, questa Autorità ritiene opportuno evidenziare alcune aree critiche meritevoli di approfondimenti e precisazioni.

Con riferimento alle materie di competenza di questa Autorità, per massimizzare il perseguimento dell’obiettivo di semplificazione occorre razionalizzare le prescrizioni che, sia pure con diverse finalità ed in diversi insiemi normativi, già impongono obblighi informativi ed adempimenti a carico delle pubbliche amministrazioni. Si tratta, più specificamente, di almeno quattro diversi ambiti normativi: quello del contrasto della corruzione, di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190; quello della revisione e razionalizzazione della spesa pubblica, di cui al decreto legge 7 maggio 2012, n. 52; quello della prevenzione delle infiltrazioni criminali mediante la tracciabilità dei flussi finanziari, di cui alla legge 13 agosto 2010, n. 136 e successive modificazioni ed integrazioni; quello del Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 163.

Quanto segue si propone di fornire una lettura dell'insieme di adempimenti previsti ed *in itinere* che consenta di: evitare duplicazioni e sovrapposizioni di adempimenti; evitare disallineamenti nelle "soglie" di applicabilità degli obblighi informativi; evitare disallineamenti nelle posizioni giuridiche soggettive (di diritto soggettivo o di interesse legittimo) scaturenti dalle previsioni di legge e nei conseguenti strumenti di tutela; raccordare termini, sanzioni e responsabilità; rendere maggiormente fruibili i dati acquisiti.

Capo I

L'art. 37 dello schema di decreto legislativo in oggetto, rubricato "*Obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*", riprende con significative modifiche il contenuto dell'art. 1, comma 32 della legge n. 190/2012, la cui abrogazione è espressamente prevista dall'art. 53, comma 1, punto 14 dello schema medesimo.

In particolare, il comma 1 dell'art. 37 stabilisce che, fermi restando gli altri obblighi di pubblicità legale, le pubbliche amministrazioni per ciascun contratto comunque assegnato, pubblicano il testo integrale del bando e della determina di aggiudicazione definitiva, nonché le seguenti informazioni: la struttura proponente; l'oggetto del bando; l'oggetto della eventuale delibera a contrarre; l'importo di aggiudicazione; l'aggiudicatario; l'eventuale base d'asta ; la procedura e la modalità di selezione per la scelta del contraente ; il numero di offerenti che hanno partecipato al procedimento; i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura; l'importo delle somme liquidate; le eventuali modifiche contrattuali; le decisioni di ritiro e il recesso dei contratti.

Con riferimento a detti obblighi di pubblicazione, il citato comma 1 dell'art. 37, diversamente da quanto stabilisce l'art. 1, comma 32 della legge n. 190/2012, non prevede alcun obbligo di trasmissione in formato digitale delle relative informazioni a questa Autorità.

La disposizione non prevede inoltre, né il correlato obbligo dell'Autorità di pubblicare tali informazioni sul proprio sito *web* in una sezione liberamente consultabile, né quello di trasmettere alla Corte dei Conti l'elenco delle amministrazioni totalmente o parzialmente inadempienti, con la conseguente applicazione da parte dell'Autorità delle sanzioni di cui all'art. 6, comma 11, del Codice dei contratti pubblici. Inoltre, i commi 2 e 3 dell'art. 37 in esame introducono nuovi obblighi di pubblicazione non previsti dall'art. 1, comma 32 della legge n. 190/2012. Il successivo comma 4 sancisce poi, l'obbligo di trasmettere in formato digitale

all'Autorità le informazioni di cui al comma 2 e al comma 3. Esso dispone inoltre i correlati obblighi dell'Autorità di pubblicare tali informazioni sul proprio sito *web* e di trasmettere alla Corte dei Conti l'elenco delle amministrazioni in tutto o in parte inadempienti, con conseguente applicazione da parte dell'Autorità delle sanzioni di cui all'art. 6, comma 11 del Codice dei contratti pubblici.

Nello specifico, il comma 2 dell'art. 37 stabilisce che per i contratti di importo inferiore ai 20.000 euro, la pubblicazione analitica di tutte le informazioni di cui al comma precedente sia effettuata in forma aggregata, con cadenza trimestrale. Il comma 3 dispone che con riferimento a tutti i contratti di lavori, siano pubblicati oltre agli atti elencati nel comma 1, anche il Processo verbale di consegna dei lavori, il Certificato di ultimazione dei lavori e il Conto finale dei lavori, di cui agli articoli 154, 199 e 200 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207.

Infine, il comma 5 prevede che le pubbliche amministrazioni sono tenute a pubblicare, nell'ipotesi di cui all'art. 57, comma 6, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, la delibera a contrarre.

Criticità

Il sopra richiamato elenco di adempimenti e le relative modalità di pubblicazione e trasmissione dei dati, ove confermati, si sovrapporrebbero almeno parzialmente a quanto già previsto sia dall'art. 7, comma 8, lettere a) e b) del Codice dei contratti pubblici che dall'art. 8 del d.l. n. 52/2012¹.

Peraltro l'art. 7, comma 8 del Codice dispone, in caso di inadempimento, l'applicazione delle sanzioni amministrative di cui all'art. 6, comma 11 del Codice medesimo. Ove venisse mantenuto l'attuale testo dell'art. 37 si avrebbe l'effetto che dette sanzioni rimarrebbero applicabili solo in caso di inadempimento di obblighi previsti da entrambi gli insiemi normativi (Codice dei contratti e decreto legislativo in esame) ma non in caso di inadempimento di quelli richiesti solo a fini di pubblicità e trasparenza.

D'altra parte, tali sanzioni sono previste dal decreto legislativo in esame in caso di inadempimenti relativi ai dati di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 37. E ciò senza che tale disparità di

¹ L'art. 8 del d.l. n. 52 del 7 maggio 2012, convertito dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, stabilisce che l'Osservatorio dei contratti pubblici renda pubblici attraverso il proprio portale i dati e le informazioni comunicati dalle stazioni appaltanti ai sensi dell'art. 7, comma 8, lettere a) e b) del Codice.

trattamento appaia giustificata da una maggiore rilevanza di tali dati rispetto a quelli di cui al comma 1 in relazione ai fini perseguiti dall'intervento normativo in oggetto.

A ciò si aggiunga l'ulteriore effetto, in caso di conservazione dell'odierno testo dell'art. 37, comma 1, che l'inadempimento di tutti gli obblighi di pubblicità ivi previsti non potrebbe essere segnalato da questa Autorità alla Corte dei Conti, in quanto attualmente il comma 4 dell'art. 37 prevede tale obbligo, strettamente connesso a quello di trasmissione dei dati all'Autorità, solo per le informazioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 37.

Infine gli adempimenti richiesti all'art 37, insistendo sulle medesime pubbliche amministrazioni appaltanti vigilate da questa Autorità, sarebbero disallineati anche rispetto alla soglia di rilevamento, che il Codice prevede per i soli contratti di importo superiore a 50.000 euro. Si consideri peraltro che nel regime, collegato, della tracciabilità dei flussi finanziari tutte queste soglie sono superate.

Proposte

Tenuto conto delle criticità su esposte si propone di estendere anche alle informazioni oggetto di obbligo di pubblicazione ai sensi del comma 1 dell'art. 37 dello schema di decreto legislativo in esame l'obbligo di trasmissione delle stesse in formato digitale all'Autorità e quelli conseguenti dell'Autorità di pubblicare tali informazioni sul proprio sito *web* e di trasmettere alla Corte dei Conti l'elenco delle amministrazioni, in tutto o in parte, inadempienti, con conseguente applicazione delle sanzioni di cui all'art. 6, comma 11, del Codice dei contratti pubblici.

Siffatta estensione comporterebbe per le pubbliche amministrazioni la necessità di trasmettere un limitato numero di dati aggiuntivi rispetto a quelli già oggetto di obblighi di trasmissione. Tuttavia, questo effetto sarebbe compensato da una semplificazione dell'adempimento della pubblicazione degli stessi dati da parte delle amministrazioni sui propri siti. A tal fine, infatti, questa Autorità potrebbe prevedere un sistema che consenta alle amministrazioni pubbliche di acquisire, tramite collegamento alla banca dati dell'Autorità, tutte le informazioni rilevanti sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture già regolarmente comunicate nell'anno di riferimento e di riportarle in una tabella il cui formato verrebbe definito univocamente dall'Autorità stessa. Le amministrazioni pubbliche dovrebbero limitarsi ad integrare le tabelle con i dati eventualmente mancanti (ad esempio quelli eventualmente non

trasmessi all'Autorità), a pubblicare dette tabelle sui propri siti e a comunicare successivamente all'Autorità il *link* alla pagina *web* in cui è avvenuta la pubblicazione. Tale procedura semplificata, peraltro, consentirebbe di raggiungere un duplice vantaggio: agevolare le pubbliche amministrazioni nell'assolvimento degli obblighi di pubblicità ad esse imposti dall'art. 37 dello schema di decreto legislativo in esame e consentire all'Autorità una rapida verifica di detto adempimento ai fini della segnalazione dell'eventuale omissione alla Corte dei Conti.

Capo II

Anche l'art. 38 dello schema di decreto legislativo in oggetto, rubricato "*Pubblicità dei processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere urbanistiche*", presenta specifiche problematiche.

In particolare, il comma 2 dell'art. 38 dispone che le amministrazioni pubblichino le informazioni relative ai tempi, ai costi unitari e agli indicatori di realizzazione delle opere pubbliche completate. Al riguardo è previsto che le informazioni sui costi unitari siano pubblicate sulla base di uno schema tipo redatto da questa Autorità, che ne curerebbe altresì la raccolta e la pubblicazione sul proprio sito *web* al fine di consentirne una agevole comparazione. Verrebbe, dunque, soppresso l'obbligo di pubblicità a carico delle amministrazioni relativo ai costi unitari di produzione dei servizi erogati ai cittadini, contenuto invece nel penultimo periodo del vigente art. 1, comma 15 della legge n. 190/2012.

Criticità

Sotto questo profilo, si segnalano due ordini di problemi: uno di carattere generale e l'altro di natura puntuale.

Quanto al primo, occorrerebbe raccordare la nozione di "costi unitari" contenuta nel decreto legislativo in esame con quella di "costi standard" già prevista dall'art. 7 del Codice dei contratti pubblici nonché con quella di "prezzi di riferimento" prevista dall'art. 17 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98. Tale raccordo non è stato ancora operato dal legislatore ed è, ad oggi, fonte di gravi difficoltà applicative.

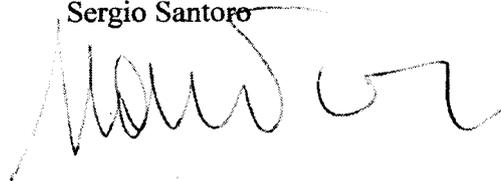
Sotto il secondo profilo, i costi di produzione dei servizi ai cittadini non sarebbero resi pubblici con la conseguenza di impedire ogni opportuna valutazione di convenienza economica delle scelte operate dalle amministrazioni. Assicurare la pubblicità di tali informazioni sarebbe invece conforme al criterio contenuto nell'art. 1, comma 35, lettera b) della legge n. 190/2012

che espressamente richiama “la previsione di forme di pubblicità sia in ordine all’uso delle risorse pubbliche sia in ordine allo svolgimento e ai risultati delle funzioni amministrative” tra i principi che devono ispirare le norme delegate.

* * *

Alla luce di tutto quanto sopra rilevato e in considerazione della complessità delle problematiche evidenziate, si ritiene opportuno, in conclusione, rappresentare la disponibilità di questa Autorità ad essere audita, al fine di un approfondimento delle questioni sottoposte e delle considerazioni svolte in questa sede, nonché di una valutazione congiunta delle proposte operative prospettate².

Sergio Santoro



² Le osservazioni sopra esposte sono state elaborate sulla base del testo dello schema di decreto legislativo diramato dal Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri con nota di prot. DAGL 051009/10.3.105 n. 440 del 21 gennaio 2013.