

**Audizione su Atto del Governo n.19**

***Schema di decreto legislativo recante “Codice dei Contratti Pubblici”***

Senato della Repubblica

VIII Commissione

Roma, 31 gennaio 2023

1. ***Premessa***

Quella del nuovo Codice Appalti è sicuramente la riforma più impattante sul sistema ordinamentale di Comuni e Città Metropolitane, tra quelle previste dal Pnrr. Ciò in quanto, se non accompagnata da un’adeguata fase transitoria, come richiesto dall’Associazione, il rischio concreto della nuova disciplina sugli affidamenti di lavori, servizi e forniture, rischia di determinare un serio e grave rallentamento degli investimenti da parte dei principali investitori pubblici, **ossia i Comuni e le Città Metropolitane, che rappresentano l’80% degli investimenti del Paese nel triennio 2018-2020 (dati Corte dei Conti in sede di audizione alla Camera dei Deputati, nel febbraio 2021).**

Né va sottovalutato che proprio Pnrrr, assegna ai Comuni e alle Città Metropolitane circa 40 miliardi di euro e che l’entrata in vigore del nuovo Codice, proprio nel momento in cui Comuni e Città Metropolitane sono impegnati nell’attuazione di progetti già finanziati, rischia di compromettere anche il rispetto dei target assegnati dalla U.E.

La delicatezza degli interessi in gioco richiede dunque un’ulteriore riflessione da parte del Parlamento ed un’equilibrata soluzione alle principali problematiche sollevate in Conferenza Unificata dall’Associazione.

A tal fine, di seguito, si riportano le principali valutazioni sullo schema di decreto legislativo recante il nuovo “Codice dei Contratti Pubblici” e proposte emendative sulle principali criticità.

1. ***Osservazioni generali***

I **Principali punti di positività** del nuovo Codiceriguardano la messa“a regime” di alcune discipline attualmente utilizzate come deroghe al d.lgs 50/16:

1. procedure semplificate per gli affidamenti sottosoglia già introdotte con il dl 76/2022 e dl 77/2021;
2. appalto integrato sulla base del progetto di fattibilità tecnico ed economica;
3. la riforma del processo amministrativo che mira a non bloccare le opere pubbliche rendendo più difficile l’ottenimento della c.d. sospensiva attraverso l’applicazione del principio del contemperamento degli interessi pubblici;
4. la valorizzazione dell’appalto cd congiunto che consente un accordo tra stazioni appaltanti ex articolo 15 della legge 241/1990 per l’affidamento di un lavoro, servizio o acquisto di fornitura
5. eliminazione di un livello progettuale (non c’è più il progetto definitivo). Su questo tuttavia si auspica un alleggerimento delle previsioni contenute nell’allegato 1.7 in merito al PFTE.

Positivo anche **l’innalzamento della soglia** **oltre la quale vige l’obbligo di aggregazione e la qualificazione dell’affidamento dei lavori**, che il nuovo Codice porta a **500mila euro** - limite giusto ed equo -rispetto a quella preliminarmente indicata nelle linee Guida ANAC di cui alla delibera 441 del 28 settembre 2022 che si limitava a richiamare la soglia per l’affidamento diretto dei lavori (150mila euro).

Su tale specifico aspetto preme evidenziare che la succitata soglia permette unicamente di non avere l’obbligo di ricorrere ad altro soggetto qualificato per gli affidamenti di lavori pubblici ma non per fare affidamenti diretti, la cui soglia rimane quella dei 150mila euro. E’ del tutto evidente che ciò non inficia affatto la professionalizzazione delle stazioni appaltanti, principio su cui ANCI concorda pienamente, ma significa semplicemente che il Comune non qualificato potrà svolgere la sua procedura negoziata in modo autonomo, senza dover ricorrere obbligatoriamente a soggetti qualificati, per appalti superiori a 150mila euro e fino a 500mila euro, come già previsto dal Dl 76/2022.

Si portano all’attenzione, quindi,i **Principali punti di criticità dello schema di decreto legislativo** che necessitano di chiarimenti e/o modifiche, fra cui:

* **chiarire la possibilità di individuare il Rup anche tra dipendenti a tempi determinato** (art. 15. c. 2),ciòal fine di consentire la speditezza procedurale anche per amministrazioni a minore complessità organizzativa. Su tale proposta in sede tecnica di Conferenza Unificata, il Governo si è impegnato a declinare il principio emendativo che consente di individuare il RUP anche fra il personale assunto a tempo determinato. Auspichiamo che tale impegno venga tradotto in modifica al testo del provvedimento.
* prevedere cha **la programmazione triennale delle opere pubbliche nonché quella biennale degli acquisti di beni e servizi non debbano essere “contestualmente” accompagnate da un piano di formazione specialistica** (art. 15, c. 7), con un inutile appesantimento di oneri burocratici a carico di strumenti di programmazione completamente avulsi da quelli attinenti invece al personale;
* **semplificare della fase di programmazione delle opere, servizi e forniture** la cui disciplina rimane sostanzialmente inalterata rispetto a quella vigente con la conseguenza di dover, a volte, reiterare l’approvazione del programma triennale delle opere pubbliche anche solo ed esclusivamente per modifiche progettuali di dettaglio non incisive ovvero, altre volte addirittura di non poter procedere in assenza del DUP approvato (art. 37);
* **chiarire e semplificare le cause di esclusione non automatica** che sembrano porre in capo alle stazioni appaltanti l’onere burocratico di procedere ad un vero e proprio “processo indiziario” nonché foriere di possibili contenziosi (art. 95);
* **necessità di semplificare alcuni elementi del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti,** prevedendo la qualificazione “di diritto” delle Città metropolitane e dei Comuni capoluogo nonché ulteriori e specifiche modifiche come indicate al punto 3 del presente documento (artt. 62, 63 e allegato II.4)
* **modificare la procedura per la revisione dei prezzi** in quanto rimanda ad indici ISTAT da approvare annualmente, al 30 settembre, ma d’intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Ciò non appare in linea con la necessità di un intervento tempestivo sul caro prezzi e porterà, inevitabilmente, ad un ritardo procedurale per coprire i maggiori oneri ovvero per usufruire di eventuali maggiori risparmi, in analogia con quanto sta accadendo oggi (art. 60)
* **chiarire, in relazione alla realizzazione di opere a scomputo** (art. 13 e all. I.12 comma 6) che il privato può intervenire operando esso stesso da SA, con esclusione in deroga, dal sistema di qualificazione. Ciò nel testo attuale non è previsto, pertanto l’opera potrebbe essere realizzata solo dall’amministrazione e non dal privato, come invece approvato da prassi ormai consolidata avallata anche in ambito europeo e nazionale (determinazione AVCP del 6/7/2009)
* modificare alcune norme relativeal **Partenariato sociale** per semplificarne la procedura di attivazione del partenariato sociale stesso ed agevolare la sussidiarietà orizzontale in favore della partnership pubblico privata a finalità sociale
1. ***Valutazione sul sistema di qualificazione delle Stazioni Appaltanti***

Un approfondimento specifico meritano **le proposte ANCI inerenti il sistema della qualificazione delle Stazioni appalti e delle Centrali di Committenza, punto essenziale per i Comuni.**

Su tale tematica, l’Associazione ribadisce e condivide la necessità di attivare la “professionalizzazione” delle stazioni appaltanti come richiesto dall’UE, ma riteniamo necessarie alcune modifiche che consentano l’operatività del sistema di qualificazione evitando potenziali rischi rispetto alla realizzazione delle opere pubbliche.

A tal proposito, si evidenzia che gli articoli 62 e 63 dello schema di decreto legislativo,sulla tema della **qualificazione** riprendono le recenti linee guida ANAC sulla qualificazione, confermando la previsione che **tutti i Comuni, sia Capoluogo che Piccoli, debbano qualificarsi per progettare, affidare ed eseguire appalti** con differenti soglie per lavori e servizi/forniture.

Tale **sistema di qualificazione va modificato**, anche e soprattutto per l’esigenza di risolvere il **problema della carenza di centrali di committenza che non si qualificano**. Pertanto, come ANCI, chiediamo di:

1. prevedere – elemento fondamentale - soprattutto in questa delicata fase di attuazione del PNRR, **la qualificazione “di diritto”** ovvero “di diritto con riserva” anche dei Comuni Capoluogo, al pari delle Province e delle Città Metropolitane.
2. **modificare e semplificare la procedura farraginosa** inerente la ricerca delle centrali di committenza qualificate da parte di soggetti non qualificati. Per ANCI, tale norma va corretta. Occorre introdurre la possibilità di poter **procedere autonomamente da parte delle SA non qualificate** nel caso in cui non vi sia una stazione appaltante qualificata che in tempi rapidi possa effettuare l’affidamento richiesto, eliminando così il passaggio con ANAC ed i lunghi tempi di attesa adesso previsti.

Il nuovo codice, (articolo 62 comma 10), prevede infatti una **procedura complessa** (dopo 3 rifiuti da parte di Centrali di Committenza (CC) qualificate per la gara di una centrale non qualificata, ANAC affida d’ufficio - non è chiaro a quale CC e con quale modalità – il compito di svolgere la gara stessa). Ciò allunga di molto l’avvio dell’affidamento (si arriva ad un mimino di 45 gg per svolgere tutte le procedure di verifica richieste) di opere pubbliche che potrebbero anche essere interventi urgenti di manutenzioni straordinaria, si pensi ad esempio alla riparazione di un tetto di un asilo nido o alla realizzazione di una argine di un fiume per rischio idrogeologico;.

1. **introdurre un congruo periodo transitorio** rispetto all’entrata in vigore del sistema di qualificazione che tenga contro della necessità di realizzazione degli interventi del PNRR, quindi indicativamente almeno fino al 30 giungo 2026.

Si precisa infine che, in sede di Conferenza unificata, **il Governo si è impegnato a:**

* verificare con la Commissione Europea, **in sede di prima applicazione, l’iscrizione con riserva anche dei Comuni capoluogo (oltre alle Città Metropolitane e alle Province) nell’elenco delle centrali di committenza qualificate di diritto**. Auspichiamo, visto l’impegno del Governo, che anche il Parlamento faccia propria questa richiesta di modifica nell’espressione del proprio parere.
* verificare la sostituzione dell’attuale procedura di affidamento per le centrali di committenza non qualificate, con un meccanismo rapido ed efficiente che, in tempi certi, consenta all’amministrazione non qualificata di individuare una centrale di committenza disponibile a svolgere la procedura di gara. Il Governo, sempre in Conferenza Unificata, ha condiviso il principio emendativo dell’Associazione su questo punto. Auspichiamo anche su questo che il Governo traduca in un correttivo alla norma la condivisione del principio e che il Parlamento faccia propria questa richiesta nell’espressione del proprio parere.

Infine, è importante segnalare la necessità di un **accompagnamento rispetto all’entrata in vigore delle disposizioni del nuovo codice appalti**, altrimenti il rischio è di bloccare gli investimenti proprio mentre abbiamo bisogno di avviare le opere previste nel PNRR ed anche quelle necessarie, per lo sviluppo locale e del Paese, già programmate.

**Per completezza, si allegano gli emendamenti fondamentali dell’ANCI, già consegnati nel corso della Conferenza Unificata politica del 26 gennaio 2023.**