



**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
**8° COMMISSIONE LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI**  
**Audizione di ASMEL Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione**  
**degli Enti Locali**  
9 aprile marzo 2019

ASMEL, l'Associazione per la sussidiarietà e la modernizzazione degli Enti locali, con oltre 2700 Comuni associati in tutt'Italia, è già stata audita in Commissione Lavori Pubblici del Senato nel marzo del 2015 in vista del varo del Codice oggi vigente, il d.lgs. 50/2016, a sua volta varato in adempimento alle prescrizioni della legge delega 11/2016 che, in estrema sintesi, si possono riassumere in due filoni.

Il primo, adempiere all'obbligo del recepimento delle direttive europee varate nell'aprile 2014. Il secondo, abrogare il Codice precedente, introducendo innovazioni normative basate su trasparenza, semplificazione e contrasto alla corruzione. Noi proponemmo di procedere all'abrogazione del vecchio Codice limitandosi al primo filone perché esso avrebbe assorbito anche il secondo.

Il recepimento delle direttive, infatti, può realizzarsi in due modi: attraverso la trasposizione integrale delle norme nel nostro Ordinamento, oppure scrivendo nuove regole nel rispetto del divieto di *gold plating*, ovvero il divieto di redigere nuove norme in contrasto con quelle delle direttive.

Proponemmo, inascoltati, la prima formula (*copy out*), limitando all'essenziale la scrittura di nuove norme. Formula che peraltro in Europa viene considerata una buona prassi e che in Italia avrebbe rappresentato una svolta rivoluzionaria.

Parliamo tanto di semplificazione e snellimento della normativa, ma non riusciamo mai nell'obiettivo perché è difficile mettersi d'accordo su come e cosa tagliare. Molto più semplice è evitare di scrivere nuove norme.

Sul punto, ASMEL ha espresso da sempre una grande sensibilità, impegnata com'è quotidianamente nella denuncia dell'eccesso di norme che ormai impone ai Comuni l'impegno nell'adempiere piuttosto che funzionare. Norme, peraltro, basate su una cultura del sospetto e sulla teoria centralista e dirigista secondo cui tutto ha da essere meticolosamente descritto e prescritto. Senza tener conto della saggezza del vecchio adagio secondo cui il diavolo si annida nei dettagli.

I Comuni sono in prima linea nel denunciare l'attuale groviglio di norme che ASMEL bolla come bigottismo normativo e che rappresenta a nostro avviso la principale palla al piede che frena, ormai da decenni, la crescita, a dispetto della vitalità e creatività del nostro sistema produttivo.



La formula del copy out consentiva, dunque, una volta tanto, di semplificare senza sforzo. E non si trattava di una proposta irrealizzabile, come è stato poi dimostrato dal fatto che essa è stata applicata con successo in Spagna, Francia e Inghilterra.

Va anche detto che il legislatore europeo opera affermando principi e non dettando regole dettagliate, lasciando alla responsabilità e all'autonomia dei pubblici funzionari ampia discrezionalità nelle diverse modalità ritenute necessarie per il raggiungimento dell'interesse pubblico nel rispetto dei principi enunciati.

In ogni caso, inutile piangere sul latte versato. La nostra proposta è rimasta inevasa e si è preferito procedere redigendo un nuovo Codice, richiamando solo sulla carta il principio del divieto di gold plating, nella pratica violandolo ripetutamente. A dimostrazione di ciò, ad oggi, già si contano una dozzina di contestazioni per infrazione a questo divieto.

Oltre al Codice precedente, si è deciso di abrogare anche il relativo Regolamento, sostituito con 78 decreti attuativi, la maggioranza dei quali non ancora in vigore a tre anni di distanza dal varo del Codice.

Oggi, l'attuale impianto normativo, che include il Codice più i 42 decreti già varati, contiene il doppio delle parole contenute nel vecchio. Se mai verrà completato il lavoro, saremo al triplo.

L'esatto contrario della semplificazione annunciata.

Ormai è tardi per ripartire con la formula del copy out. Peraltro, il mercato degli appalti ha bisogno non solo di semplificazione e chiarezza delle norme, ma soprattutto di un minimo di stabilità delle stesse. In questi anni abbiamo assistito ad un susseguirsi incessante di modifiche, tanto che è stato coniato il termine di "turbo legislazione" per descrivere lo stato di fatto in cui ci troviamo.

Invece di procedere con misure tampone, in attesa del varo di un nuovo Codice che, come annunciato, vedrà la luce in non meno di due anni (ma l'esperienza dimostra che ne saranno necessari almeno il doppio) occorre un intervento immediato senza creare i traumi e le incertezze derivanti da continue modifiche.

La nostra proposta si basa pertanto sul mantenimento dell'attuale Codice Appalti, ma depurato da tutte quelle norme inserite in violazione del divieto di "gold plating", ovvero di quelle norme irragionevolmente dettagliate che rimettono ad atti successivi, legislativi e para legislativi, e che, come abbiamo visto, non vengono poi emanati oppure con grave ritardo.

Al loro posto, proponiamo il ripristino del vecchio Regolamento, il d.lgs. 207/2010, opportunamente aggiornato.

Per rendere la proposta immediatamente "cantierabile", come si usa in gergo, abbiamo commissionato ad uno Studio Legale internazionale, con sedi oltre che in Milano e Roma anche Londra, Bruxelles e Shanghai, il compito di depurare l'attuale Codice da



tutte le norme in contrasto con quelle europee, trasfondendo la parte applicativa nel vecchio Regolamento, nei fatti mai completamente abrogato.

Abbiamo così predisposto un “contenitore normativo” con strumenti (l’attuale Codice “depurato” ed il vecchio Regolamento aggiornato) che potrà essere integrato con le diverse opzioni di modifica che Governo e Parlamento intendessero inserire nel percorso di trasformazione laddove intendessero utilizzare lo strumento del decreto legge.

Si rimettono agli atti le versioni del D.Lgs. n. 50/2016 e del D.P.R. n. 207/2010 debitamente modificati, con le indicazioni ora illustrate.

\*\*\*\*\*

*ASMEL - Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli Enti Locali*

*Email [posta@asmel.eu](mailto:posta@asmel.eu)*

*Numero Verde 800.16.56.54*

*Web: [www.asmel.eu](http://www.asmel.eu)*