

CAMERA DEI DEPUTATI

AUDIZIONE SULLA RIFORMA DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI (2 FEBBRAIO 2023)

Grazie Presidente, ringrazio i componenti della Commissione-

Il settore degli appalti è in continua evoluzione ed è molto cambiato nel tempo. Anche la targa "Lavori pubblici" che dà il nome a questa Commissione non tiene conto che in Italia gli appalti di opere pubbliche sono circa il 20% dell'attività contrattuale che vede prevalenti servizi e forniture. Nel corso dei decenni la normativa sui contratti è stata adottata in attuazione di direttive europee, senza una verifica su quanti appalti transfrontalieri si realizzino nel nostro paese e, quindi, senza accertare se queste direttive, che coprono tutte le fasi del contratto e che limitano fortemente la potestà legislativa nazionale, abbiano raggiunto lo scopo e la ragione della loro attuazione.

ASSORUP nasce per interpretare e supportare questo cambiamento, mettendo al centro del dibattito normativo e tecnico il ruolo del RUP, quale responsabile unico del procedimento. O forse dovremmo dire del progetto, come stabilisce l'art. 15 del testo sul quale questa Commissione si deve esprimere. Procedimento o progetto, poco cambia se i funzionari ed i dirigenti che ricoprono questa funzione sono sempre e soltanto semplici destinatari e mai protagonisti delle riforme. Il Parlamento ed il Governo sono davanti ad una scelta importante. Apportare migliorie ad un edificio che manca di una fondamenta essenziale ovvero riconoscere centralità a coloro che quotidianamente si sporcano le mani, con la preoccupazione di pene severe e sanzioni dell'autorità nazionale anticorruzione che pare sovrapporsi alla corte dei conti ed alla magistratura piuttosto che dare supporto e sostegno ai RUP. La nostra proposta di certificazione ed incentivazione dei responsabili unici del procedimento, che meritano di diventare una specifica categoria professionale, è semplicemente l'attuazione delle raccomandazioni europee. Nel 2020 la Commissione UE ha proposto un sistema di valutazione e classificazione delle competenze negli appalti che ASSORUP ha associato alla possibilità di gestire le diverse procedure di affidamento. Sei un Rup base? Puoi fare solo affidamenti diretti. Sei un RUP esperto? Gestirai procedure complesse.

In sintesi, riconosciamo che il Rup guida le procedure e diamogli la patente! Si qualificano le persone, non le organizzazioni. Le organizzazioni senza le persone sono veicoli senza

conducente!

A tale sistema si affianca un nuovo meccanismo di incentivazione visto che quello individuato dal 2006 ha poco e mal funzionato. Siamo consapevoli del valore economico di questo emendamento, che supera 2 miliardi di euro/anno. Per questo vi chiediamo il coraggio di cambiare e di dare la giusta attenzione all'esercito di oltre 200 mila RUP che gestiscono oltre 200 miliardi in appalti e che servono la Nazione e meritano il giusto riconoscimento.

È inaccettabile che si continui a fare i conti senza l'oste. Se il vino è buono deve essere pagato!

Altrettanto rilevante è anche il secondo emendamento che ASSORUP mette a Vostra disposizione. Noi auguriamo lunga vita al nuovo Codice consapevoli che purtroppo, salvo negli anni sabatici delle elezioni politiche, la materia degli appalti viene costantemente modificata con tecniche sempre più lontane alle esigenze degli addetti ai lavori: deroghe temporanee, procedure a termine, discipline parallele. Impossibile stare dietro a questo coacervo di norme e non sbagliare. Così è per il programma di razionalizzazione della spesa pubblica avviato nel 2000 dal MEF con il determinante contributo di Consip. Si tratta di un programma ben noto alle PA che sono obbligate a usare il sistema telematico del portale acquistinretepa.it attraverso il quale nel 2022 si sono gestiti 24 miliardi di appalti di servizi, forniture e lavori. Ma di questo programma non vi è traccia nel testo in esame. L'emendamento che proponiamo avrebbe l'effetto di abrogare decine di norme e dotare il Codice di una disciplina organica.

Qui non ce lo chiede l'Europa ma semplicemente il buon senso! Fare del Codice l'unica fonte regolamentare è un obiettivo che il Legislatore deve assolutamente darsi.

In conclusione ASSORUP, che tanta strada ha da fare vista la recente costituzione ma non per questo priva di competenze ed esperienze, confida nel Parlamento e nel Governo e nella sensibilità di rivedere alcune scelte sulla base dei suggerimenti dei soggetti consultati. Per parte nostra, grazie all'adesione degli interessati ed ai rapporti avviati con numerose organizzazioni presenti nel sistema degli appalti, proveremo a diventare un punto di riferimento di una comunità di professionisti onesti, competenti e responsabili ed a collaborare con le Istituzioni di ogni livello, in primis l'ANAC, per migliorare la qualità delle procedure in questi anni complessi in cui anche il PNRR richiede di fare presto e fare bene. Grazie per l'attenzione!

SISTEMA DI CERTIFICAZIONE E INCENTIVAZIONE DEI RUP

- PROPOSTA DI MODIFICA AL TESTO DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI -

Articolo 45

Certificazione ed incentivazione dei RUP

1. L'ANAC realizza e gestisce il sistema di certificazione dei RUP che consente di ottenere gli incentivi per la corretta gestione delle procedure di affidamento.

2. La certificazione dei RUP è suddivisa in quattro livelli di competenza: base, intermedio, avanzato ed esperto. Al fine di ottenere il certificato il RUP è tenuto a sostenere un esame scritto e, per le competenze avanzato ed esperto, orale. I requisiti per l'accesso all'esame, inclusi titoli di studio ed esperienza pregressa, nonché i contenuti e le modalità della valutazione sono definiti da ANAC, d'intesa con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), anche avvalendosi della collaborazione di Università pubbliche o private.

3. L'attività contrattuale è così ripartita in base ai livelli di competenza:

- a) Competenza base: affidamento diretto
- b) Competenza intermedia: affidamento diretto e procedure negoziate di valore inferiore alla soglia europea
- c) Competenza avanzata: procedure aperte, ristrette, negoziate senza pubblicazione di un bando, procedura competitiva con negoziazione;
- d) Competenza esperto: dialogo competitivo, partenariato per l'innovazione.

4. La competenza superiore consente di svolgere l'attività contrattuale anche per le procedure previste per i livelli di competenza inferiori. Mediante il supporto di cui all'art. 15, comma 6, il RUP può promuovere procedure previste per i livelli di competenza superiori.

5. Per le procedure di affidamento nelle quali non è richiesto il supporto di cui all'art. 15, comma 6, il RUP e gli altri soggetti che collaborano hanno diritto agli incentivi in misura non superiore all'1 per cento dell'importo dei lavori, dei servizi e delle forniture, individuato come valore del contratto nella decisione di contrarre di cui all'art. 17. La certificazione di cui al comma 1 è requisito necessario per ottenere gli incentivi.

6. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti destinano risorse finanziarie per le funzioni svolte dai dipendenti specificate nell'allegato I.10, a valere sugli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti. Tali risorse finanziarie sono versate, entro 60 giorni dall'impegno di spesa, nel Fondo per gli incentivi istituito presso l'ANAC che cura l'istruttoria per l'erogazione degli incentivi.

7. L'ANAC realizza e gestisce il sistema di incentivazione dei RUP tenendo conto della distribuzione del Fondo in relazione alle diverse competenze.

8. L'incentivo complessivamente maturato dal dipendente nel corso dell'anno di competenza, anche per attività svolte per conto di altre amministrazioni, non può superare il trattamento economico complessivo annuo lordo percepito dal dipendente. L'incentivo eccedente, non corrisposto, viene versato da ANAC alla stazione appaltante o all'ente concedente, con vincolo di destinazione, per l'acquisto di beni e servizi strumentali, con particolare riguardo alla digitalizzazione ed alla formazione, dell'unità organizzativa che ha promosso l'attività contrattuale.

9. L'individuazione delle attività contrattuali che danno diritto agli incentivi, la ripartizione del fondo tra le predette attività, le modalità operative per l'erogazione degli incentivi sono definite con regolamento dall'ANAC, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti previa consultazione delle organizzazioni sindacali nazionali partecipanti alla contrattazione collettiva nazionale. Resta inteso che gli incentivi non possono essere riconosciuti nel caso in cui le fasi delle procedure di affidamento subiscano un ritardo per causa imputabile al RUP o ad uno dei soggetti che vi abbiano partecipato. Ciascun destinatario degli incentivi è responsabile esclusivamente dell'attività che ha svolto.

IL PROGRAMMA DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA

- PROPOSTA DI MODIFICA AL TESTO DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI -

Inserire dopo il comma 18 dell'art. 62 le seguenti disposizioni:

19. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze realizza, avvalendosi della Consip S.p.A., il programma di razionalizzazione della spesa pubblica mettendo a disposizione delle stazioni appaltanti strumenti di acquisto e di negoziazione mediante la stipulazione di convenzioni quadro ed accordi quadro, l'istituzione del mercato elettronico della pubblica amministrazione ed il sistema dinamico di acquisizione della pubblica amministrazione. Il Ministero dell'economia e delle finanze per il tramite della Consip S.p.A. cura lo sviluppo e la gestione del sistema telematico realizzato a supporto del programma di razionalizzazione della spesa pubblica. Il Ministro dell'economia e delle finanze mette a disposizione, a titolo gratuito, il proprio sistema telematico in modalità ASP (Application Service Provider) delle pubbliche amministrazioni e degli altri soggetti pubblici che si avvalgono di Consip S.p.A.. Il programma di razionalizzazione della spesa pubblica è attuato dalla Consip S.p.A. e dai Soggetti Aggregatori sulla base degli indirizzi e delle linee guida definite presso il tavolo tecnico di cui all'art. 9, comma 2 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66. Nell'ambito del programma di razionalizzazione il Ministero dell'Economia e delle Finanze può autorizzare Consip S.p.A. a svolgere attività di committenza ausiliaria in favore delle stazioni appaltanti richiedenti. Il Ministro dell'economia e delle finanze presenta annualmente al Parlamento una relazione che illustra le modalità di attuazione nonché i risultati conseguiti dal programma.

20. Le amministrazioni statali centrali e periferiche, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie, sono tenute a stipulare contratti di appalto mediante l'adesione ad accordi quadro e convenzioni quadro aggiudicate da Consip S.p.A. Le restanti pubbliche amministrazioni possono stipulare contratti mediante l'adesione ad accordi quadro e convenzioni quadro aggiudicate da Consip S.p.A. ovvero avviano autonome procedure di affidamento rispettando gli elementi economici e tecnici dei predetti accordi e convenzioni nel caso in cui il contratto abbia le medesime caratteristiche essenziali determinate mediante decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita l'Autorità nazionale anticorruzione, tenendo conto degli aspetti maggiormente incidenti sul prezzo della prestazione nonché degli aspetti qualificanti ai fini del soddisfacimento della domanda pubblica.

21. Con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono individuate le categorie merceologiche relative a forniture e servizi per i quali è obbligatorio il ricorso alle convenzioni quadro od agli accordi quadro da parte delle pubbliche amministrazioni e delle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta. In prima applicazione sono individuate le

seguenti categorie: energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile, autoveicoli di cui all'articolo 54, comma 1, lettere a), b), ad eccezione degli autoveicoli per il servizio di linea per trasporto di persone, e c) del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, autoveicoli e motoveicoli per le Forze di polizia e autoveicoli blindati. Resta ferma la facoltà delle predette stazioni appaltanti di stipulare contratti autonomi nel caso in cui, a parità di caratteristiche essenziali, il prezzo della fornitura o del servizio sia inferiore al dieci per cento rispetto al prezzo della convenzione quadro o dell'accordo quadro.

22. Le stazioni appaltanti obbligate a ricorrere alla convenzione quadro o all'accordo quadro, nelle more della disponibilità dello strumento, per ragioni di urgenza, possono procedere alla stipula di contratti aventi durata e oggetto strettamente necessaria e sottoposti a condizione risolutiva. Le stazioni appaltanti che hanno stipulato un contratto di fornitura o di servizi possono recedere nel caso in cui sia successivamente resa disponibile una convenzione quadro o un accordo quadro a condizioni migliorative e che il risparmio in termini di riduzione del prezzo sia maggiore dell'indennizzo dovuto al contraente pari al dieci per cento del valore delle prestazioni non ancora eseguite.

23. Gli enti del Servizio sanitario nazionale sono in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni quadro o gli accordi quadro stipulati dai Soggetti aggregatori competenti per territorio ovvero, qualora non siano disponibili, facendo ricorso alle convenzioni-quadro o agli accordi quadro aggiudicati da Consip S.p.A.

24. Le stazioni appaltanti tengono conto, come prezzo massimo di aggiudicazione, dei prezzi di riferimento pubblicati dall'Autorità Nazionale Anticorruzione ai sensi dell'articolo 9, comma 7, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, come prezzi massimi di riferimento.

25. Per gli affidamenti di importo superiore a 5.000 euro ed inferiore alle soglie di rilevanza europea, le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, sono tenute a fare ricorso agli strumenti di acquisto e di negoziazione del mercato elettronico della pubblica amministrazione gestito da Consip S.p.A. Le restanti pubbliche amministrazioni possono fare ricorso agli strumenti di acquisto e di negoziazione del predetto mercato elettronico ovvero agli strumenti messi a disposizione dal Soggetto Aggregatore competente per territorio. I contratti stipulati facendo ricorso agli strumenti di acquisto e di negoziazione messi a disposizione da Consip e dai Soggetti aggregatori, con esclusione delle convenzioni quadro, sono soggetti a registrazione in caso d'uso e ad imposta di bollo. Per gli enti locali non trova applicazione l'art. 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604 relativo alla riscossione dei diritti di segreteria.

26. Per gli appalti di fornitura e di servizi e servizi informatici e di connettività le stazioni appaltanti fanno ricorso agli strumenti di acquisto e di negoziazione messi a disposizione da parte di Consip S.p.A. o dal Soggetto Aggregatore competente per territorio, in coerenza col Piano triennale dell'informatica nella pubblica amministrazione predisposto dall'AgID e approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato.

27. I contratti stipulati in violazione degli obblighi di cui ai precedenti commi 20 e 22 sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa. Ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo del contratto e quello, ove indicato, dei detti strumenti di acquisto.

28. Nell'ambito di ciascuna pubblica amministrazione gli uffici preposti al controllo di gestione ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, verificano l'osservanza degli obblighi previsti dal programma di razionalizzazione della spesa pubblica.

Inserire dopo la lettera o) dell'art. 2 dell'allegato I.1:

p) convenzioni quadro: i contratti stipulati da Consip S.p.A o da un Soggetto Aggregatore con uno o più operatori economici il cui scopo è quello di stabilire durante un dato periodo le clausole relative agli appalti di forniture e servizi da stipulare, mediante ordinativi di acquisto, da parte delle stazioni appaltanti

Eliminare il comma 3 dell'art. 48: *“Restano fermi gli obblighi di utilizzo degli strumenti di acquisto e di negoziazione previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa”.*

Eliminare nel comma 1 dell'art. 62 il seguente periodo: *“, fermi restando gli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa,”*

Eliminare nel comma 15 dell'art. 62, il seguente periodo: *“Fermi restando gli obblighi di utilizzo degli strumenti di acquisto e di negoziazione previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa,”.*

Inserire dopo la lettera h) del comma 3 dell'art. 227 le seguenti disposizioni:

- i) art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488;
art. 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289;
- j) art. 5 del Decreto-Legge 24 giugno 2003, n. 143, convertito con modificazioni con Legge 1 agosto 2003, n. 212;
- k) art. 1, comma 449, 450, 453, 454, 455, 456, 457 della legge 27 dicembre 2006, n. 296
- l) art. 1, comma 572, 573, 574 della Legge 24 dicembre 2007, n. 244;
- m) art. 1, comma 225, 226 e 227 della Legge 23 dicembre 2009, n. 191;
- n) art. 11, comma 4 del Decreto Legge 31 maggio 2010 , n. 78, convertito con modificazioni dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122;
- o) art. 11 del Decreto Legge 6 luglio 2011 , n. 98, convertito con modificazioni dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111;
- p) art. 7, 8, 9, 13, 13-ter del Decreto-Legge 7 maggio 2012, n. 52 convertito con modificazioni dalla Legge 6 luglio 2012, n. 94;
- q) art. 1, comma 1, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 16-bis, 17, 18 del Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135;
- r) art. 1, comma 157 e 158 della Legge 24 dicembre 2012, n. 228;
- s) art. 1, comma 507, 508, 510, 511, 512, della legge 28 dicembre 2015, n. 208