

*Un paese vuol dire non essere soli, sapere che nella gente, nelle piante, nella terra c'è qualcosa di tuo e che anche quando non ci sei resta ad aspettarti. (Cesare Pavese)*

**Oggetto: AUDIZIONE ANPCI 30 GENNAIO 2023 IN COMMISSIONE 8<sup>a</sup> CAMERA DEI DEPUTATI SU “SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI (19)”.**

**PREMESSA**

Onorevoli Deputati vi ringraziamo per l'opportunità concessa alla nostra associazione con questa audizione.

Il nuovo decreto legislativo in materia di contratti pubblici si rende necessario rispetto alle enormi difficoltà che devono affrontare le amministrazioni pubbliche nell'applicazione del Codice degli Appalti: 220 articoli, 50 decreti attuativi, 172 refusi individuati e corretti.

A un anno dall'entrata in vigore del Codice, vennero poi introdotte con il d.lgs. correttivo altre 441 modifiche e venne stabilita l'approvazione di altri 60 decreti attuativi.

A tutto ciò vanno aggiunte 1388 delibere ANAC. Soltanto nel 2016, 4 delibere al giorno compresi sabati e domeniche.

Questo metodo legislativo la pubblica amministrazione, in particolare i comuni di minori dimensioni, non riescono più a reggerlo.

Abbiamo bisogno di norme chiare, semplici, evitando il proliferare di interpretazioni divergenti che generano il caos e il blocco di ogni attività procedurale.

Più che **deregulation**, come scrive il prof Decarolis chiediamo better regulation: perché le regole sono fondamentali ma devono essere ben fatte, altrimenti distruggono il mercato.

Non si può pensare che si scriva la **regola perfetta** che faccia funzionare gli appalti pubblici in maniera ineccepibile.

Si può cercare di fare delle regole buone, di misurarne gli effetti e gradualmente modificarle per averne di migliori.

Abbiamo avuto veramente pochissimo tempo per confrontarci tra di noi e predisporre queste prime osservazioni.

Ci riserviamo di rileggere con maggior attenzione il testo del decreto legislativo e trasmettere alla Commissione ulteriori valutazioni, certi che la complessità della materia e del testo normativo necessiterà di precisazioni, interpretazioni e interventi correttivi.

Nello specifico riportiamo le valutazioni di ANPCI sui temi oggetto di interesse per i comuni di piccole dimensioni:

- **principio del risultato e della fiducia**
- **stazioni appaltanti**
- **soglie**
- **riduzione dei tempi**
- **qualificazione degli operatori**

## **Principio del risultato e della fiducia**

Gli articoli 1 e 2 del decreto legislativo sono la base di tutto la riforma del codice.

È necessario che questi principi siano resi effettivi.

La definizione deve trovare corrispondenza anche rispetto ai controlli degli organi dello Stato (Ministeri, ANAC e Corte dei Conti) che negli ultimi anni hanno generato una miriade di adempimenti e certificazioni a carico dei responsabili della realizzazione delle opere e della gestione dei contratti. Il PNRR ha visto manifestarsi ulteriormente questi comportamenti.

Nei comuni più piccoli il numero dei dipendenti ha registrato un crollo negli ultimi anni, al punto che un tecnico oggi è condiviso per poche ore settimanali con altri comuni limitrofi.

Nei comuni tra i 10 e 15 mila abitanti stiamo assistendo ad una vera e propria fuga verso il settore privato, anche da parte di dirigenti.

Nei concorsi si presentano giovani assolutamente impreparati a gestire dal lato pubblico contratti e opere pubbliche: non vi è una scuola di formazione ed è proibito qualunque rapporto con personale in quiescenza che potrebbe trasmettere le competenze necessarie.

La definizione normativa dei due articoli è corretta, ma chiediamo che si eserciti un reale controllo sui funzionari dello Stato che, spesso per scaricare le proprie responsabilità, pretendono continue certificazioni ai dipendenti dei comuni anche per importi ridicoli, a volte di poche decine di euro.

Sotto un certo importo (20.000 euro?) deve essere proibita la richiesta di certificazione agli organi superiori.

La trasparenza è comunque garantita dai documenti amministrativi e dalle scritture contabili. Si prevedano piuttosto controlli di merito, in loco, con ispettori competenti.

## **Stazioni appaltanti**

La riduzione delle stazioni appaltanti non può essere considerato un fattore positivo in sé. Spesso le centrali di committenza si rivelano un ulteriore appesantimento del procedimento e ulteriori costi. Le CUC hanno competenza sulle procedure ma spesso non conoscono la materia di gara: i disciplinari vengono comunque predisposti con grande fatica dai comuni, ricorrendo spesso a competenze esterne, a pagamento.

Il problema può essere ridotto con una attenta valutazione delle soglie. La revisione non deve riguardare solo le soglie per le gare di rilevanza europea ma anche di rilevanza nazionale. A maggior ragione in un periodo come l'attuale in cui gli aumenti dei prezzi sono importanti.

## **Soglie**

È un elemento centrale della semplificazione.

Nello schema di decreto legislativo apprezziamo lo sforzo del Governo di alzare le soglie previste dall'articolo 50. Riteniamo ancora troppo bassa la soglia di 5.000 prevista dall'articolo 49, comma 6, per la deroga alla rotazione: potrebbe essere alzata a 30.000 euro, in particolare per le piccole manutenzioni che ogni piccolo comune assegna.

La conoscenza degli immobili da mantenere e la prossimità degli operatori sono fattori fondamentali per garantire la qualità e la velocità degli interventi.

Non secondaria è la credibilità che un operatore del territorio deve garantire all'ente che, diversamente potrebbe sempre procedere alla rotazione.

Per rilanciare l'economia locale, nell'assegnare i lavori e soprattutto i servizi, vanno premiate le aziende locali con capacità economiche e tecniche.

Dobbiamo favorire l'incontro fra esigenze delle amministrazioni e imprese che conoscono a fondo il territorio, prevedendo modalità di assegnazione dei lavori e dei servizi in grado di premiare le capacità delle aziende locali, sulla base della conoscenza del territorio e delle garanzie che sanno offrire di continuità e credibilità.

Gli enti locali hanno una notevole capacità nel reperimento di risorse per realizzare opere pubbliche.

Grande parte di questi fondi esce dai confini del proprio territorio perché i lavori vengono effettuati da imprese provenienti da lontano, che non di rado dopo aver ottenuto l'anticipo spariscono, perché non trovano sul territorio aziende che collaborano per la realizzazione delle opere.

Dobbiamo aver l'obiettivo di mantenere sul territorio le risorse stanziare, affidando a ditte conosciute, che non hanno interesse ad operare maldestramente o furbescamente, perché rischierebbero di perdere credibilità.

Va prevista la possibilità di un aumento delle polizze fidejussorie per la partecipazione alle gare.

Spesso molte ditte partecipano alle gare senza nemmeno leggere il capitolato con la conseguenza di rinuncia ai lavori e relativa dilazione dei tempi per la conclusione dell'opera.

### **Riduzione dei tempi**

I tempi si riducono riducendo la burocrazia.

Il testo riporta ben 43 articoli sulla Parte IV e V circa la selezione degli operatori e l'aggiudicazione dei lavori.

Spesso la gara comporta tempi di gran lunga superiori alla realizzazione dei lavori.

Riconosciamo naturalmente l'importanza dell'argomento e la sua complessità, ma è necessario ridurre i tempi di valutazione dei documenti di gara per la parte dei requisiti formali e della qualificazione degli operatori, in modo da poter dedicare maggior attenzione alla sostanza dei progetti e alla documentazione tecnica.

### **Qualificazione degli operatori**

Riteniamo utile la previsione del decreto legislativo circa la banca dati dei contratti pubblici ed il fascicolo virtuale dell'operatore economico di cui all'articoli 24 e 25.

Il sistema di qualificazione attraverso una banca dati aggiornata a cui si possa accedere con il semplice codice fiscale dell'impresa e si possa capire se l'impresa sia qualificata e non abbia ostacoli nel potersi aggiudicare appalti pubblici.

All'art. 162 si definiscono le regole per la costituzione di un sistema di qualificazione degli operatori.

Sarebbe auspicabile un sistema condiviso, messo a disposizione dallo Stato e alimentato dalle stazioni appaltanti con criteri condivisi.

Si eliminerebbero le incombenze burocratiche poste a carico delle stazioni appaltanti e delle aziende partecipanti alle gare, accelerando i tempi di controlli della documentazione di gara.

Cogliamo l'occasione per ringraziare gli onorevoli Deputati della commissione.

Restiamo sempre a disposizione, auspicando di essere sempre utili al nostro meraviglioso Paese fatto, ricordiamolo sempre, di tanti piccoli paesi, non solo di città.

Roma 30 gennaio 2023

La Presidente

Franca Biglio

Il Consulente

Roberto Gregori