



INFORMATIVA IN ORDINE ALLE NUOVE DISPOSIZIONI NORMATIVE IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

(D.L. n. 66/2014 convertito con L. n. 80/2014 e D.L. n. 90/2014 in fase di conversione)

Numerose sono state le modifiche normative che, anche di recente, hanno riguardato il settore degli appalti pubblici: si pensi, a tale proposito, alle innovazioni apportate dal D.L. n. 66/2014 - convertito con modificazioni con L. n. 89/2014 - con il quale sono state dettate disposizioni in materia di:

- ✓ Art. 8. Trasparenza e razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi;
- ✓ Art. 9. Acquisizione di beni e servizi attraverso soggetti aggregatori e definizione dei prezzi di riferimento per la spesa comune;
- ✓ Art. 10. Attività di vigilanza da parte della soppressa Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (ai sensi dell'art. 19 del D.L. n. 90/2014, peraltro, i compiti e le funzioni già svolti dall'A.V.C.P. sono stati trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione).

Più in particolare, il sopra citato art. 9 ha introdotto rilevanti novità per l'aggregazione degli appalti pubblici, disponendo che:

- ✓ per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e di servizi, le regioni costituiscono ovvero designano, entro il 31 dicembre 2014, ove non esistente, un soggetto aggregatore; in ogni caso il numero complessivo dei soggetti aggregatori presenti sul territorio nazionale non può essere superiore a 35 (comma 3);
- ✓ i Comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle unioni dei comuni di cui all'articolo 32 del T.U.E.L., ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province. In alternativa, gli stessi Comuni possono acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip S.p.A. o da altro soggetto aggregatore di riferimento. L'A.v.c.p. (oggi: ANAC) non rilascia il CIG ai comuni non capoluogo di provincia che procedano all'acquisizione di lavori, beni e servizi in violazione degli adempimenti previsti dal presente comma (comma 4, che modifica il comma 3-bis del codice dei contratti pubblici).

L'ultima delle norme appena citate ha peraltro **soppresso la previgente possibilità**, per i comuni soggetti all'obbligo di aggregazione, di **provvedere direttamente** - senza dover far ricorso alla centrale di committenza - **all'affidamento degli appalti di importo inferiore ad € 40.000**.

Tenendo conto di tale recente revisione normativa, anche la Corte dei conti ha allineato il proprio orientamento interpretativo, disponendo che, **nell'attuale assenza di deroghe legislative, i comuni non capoluogo di provincia non possono procedere ad acquisire autonomamente lavori, servizi e forniture d'importo inferiore ad euro 40.000 mediante affidamento diretto**, poiché la nuova disposizione assume nell'ordinamento carattere di specialità, e quindi di prevalenza, rispetto alla norma generale di cui all'art. 125, commi 8 e 11 del codice dei contratti pubblici (così Corte dei conti, sez. regionale controllo Regione Piemonte, n. 144/2014).

A tale proposito, va certamente segnalata l'intesa raggiunta in sede di *Conferenza Stato-città ed autonomie locali* lo scorso 10 luglio 2014, con la quale è stato concordato il rinvio dell'entrata in

vigore del citato obbligo di aggregazione degli appalti dei comuni non capoluogo di provincia: tale intesa sancisce, in particolare, il rinvio dell'entrata in vigore della norma all'1 gennaio 2015 per gli acquisti di beni e servizi ed all'1 luglio 2015 per i lavori pubblici. Nell'intesa viene precisato, altresì, che ANAC dovrà concedere il CIG ai comuni non capoluogo che dall'1 luglio 2014 non hanno potuto ricorrere (con le attuali modalità) alle acquisizioni di beni, servizi e forniture e di lavori, e ciò a prescindere dalla tipologia e dal valore.

L'intesa appena richiamata costituisce un apprezzabile segno di attenzione da parte del Governo verso le amministrazioni operanti sul territorio; qualche difficoltà sembra emergere, tuttavia, dalla scelta dello strumento negoziale, posto che, **in via del tutto generale, le disposizioni contenute in una norma di legge potrebbero essere modificate - a rigore - soltanto da un atto aventi pari forza di legge.**

In tale contesto, va quindi segnalato come la **Conferenza delle Regioni e delle Province autonome**, nella medesima data del 10 luglio scorso, ha **deliberato la presentazione di una serie di emendamenti, in materia di appalti pubblici, al testo del D.L. 24 giugno 2014, n. 90**, il cui procedimento di conversione in legge è tuttora in corso. Negli emendamenti viene proposto - tra quant'altro - **il rinvio della centralizzazione di tutti gli appalti dei comuni (lavori/servizi/forniture) alla data del 1 luglio 2015 ed il rinvio dell'entrata in vigore del sistema Avcpass alla medesima data del 1 luglio 2015.**

La presentazione dei predetti emendamenti deriva dal fatto che, sin dall'origine della loro istituzione, le Regioni rappresentano il soggetto che realizza l'indispensabile raccordo istituzionale tra le varie amministrazioni operanti sul rispettivo territorio di riferimento. Ciò ha consentito alle stesse Regioni, nel tempo, di poter conoscere profondamente la propria realtà territoriale, con i propri punti di eccellenza e le proprie criticità. Ma è proprio tale profonda conoscenza del proprio territorio regionale che consente alle Regioni di poter operare anche un'analisi intelligente e consapevole dei dati relativi agli appalti, anche grazie all'esperienza ormai consolidata delle sezioni regionali dell'Osservatorio sui contratti pubblici. Si pensi, a titolo puramente semplificativo, a come la Regione Umbria - all'interno del recente Rapporto annuale sugli appalti di servizi e forniture redatto dal proprio Osservatorio regionale - ha potuto ad esempio constatare che, sovente, nell'affidamento di servizi e di forniture, si riscontra un'elevata percentuale di procedure di gara che, benché indette previa pubblicazione di un bando, vedono, di fatto, la presenza di una sola impresa concorrente.

Nel contempo, il medesimo Rapporto evidenzia che, ancora nel settore dei servizi e delle forniture, si fa strada - lentamente ma costantemente - la buona pratica dell'introduzione dei costi per la sicurezza quale elemento ricorrente nell'appalto. Ad esempio, per quanto concerne l'Incidenza della sicurezza nei contratti per la prestazione di servizi, dall'analisi dei dati è emersa una più elevata presenza dei costi per la sicurezza negli appalti di servizi rispetto agli anni precedenti: in particolare, la percentuale dei contratti che non prevedono i costi per la sicurezza, tenendo conto del numero dei contratti, è pari al 63,64%:

Servizi <u>senza</u> evidenza di costi per la sicurezza		
Anno	Numero	Incidenza percentuale
2011	139	81,76
2012	146	78,49
2013	126	63,64

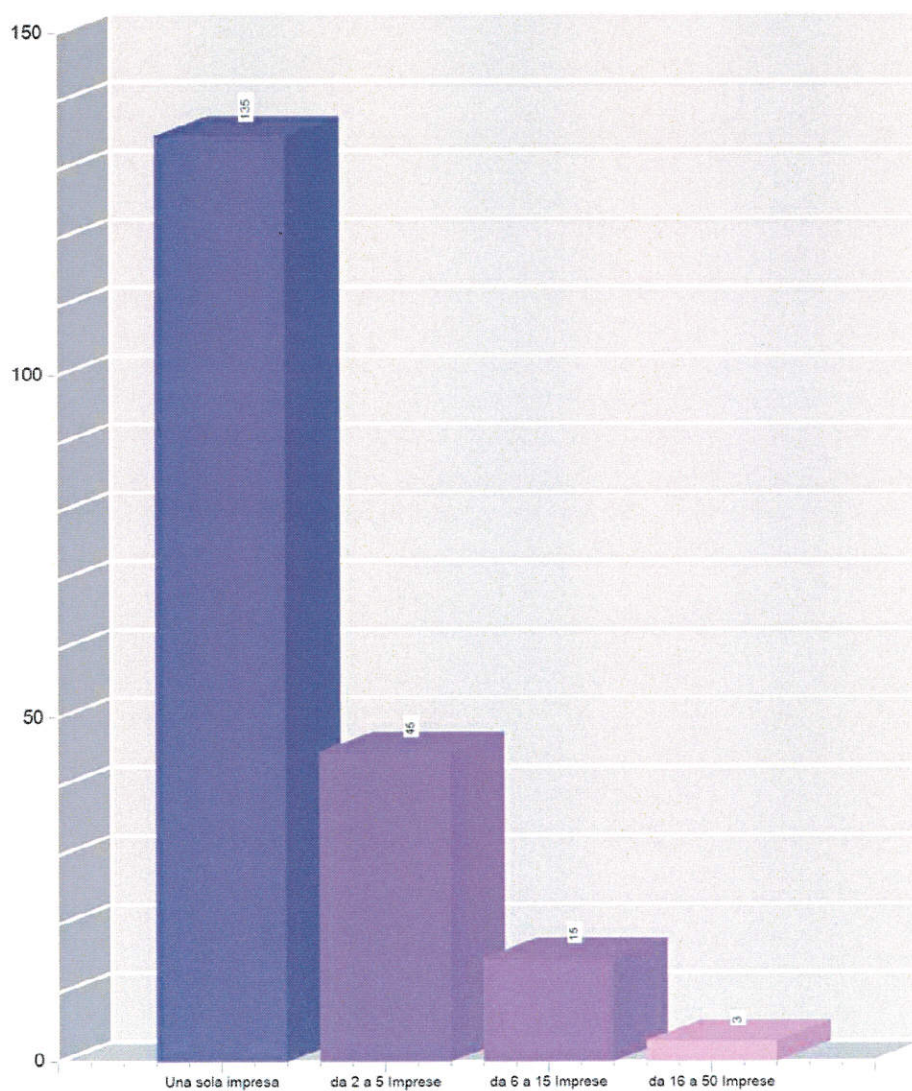


Figura 1 - Servizi di importo superiore a € 150.000 - Grado di partecipazione delle imprese per numero di appalti

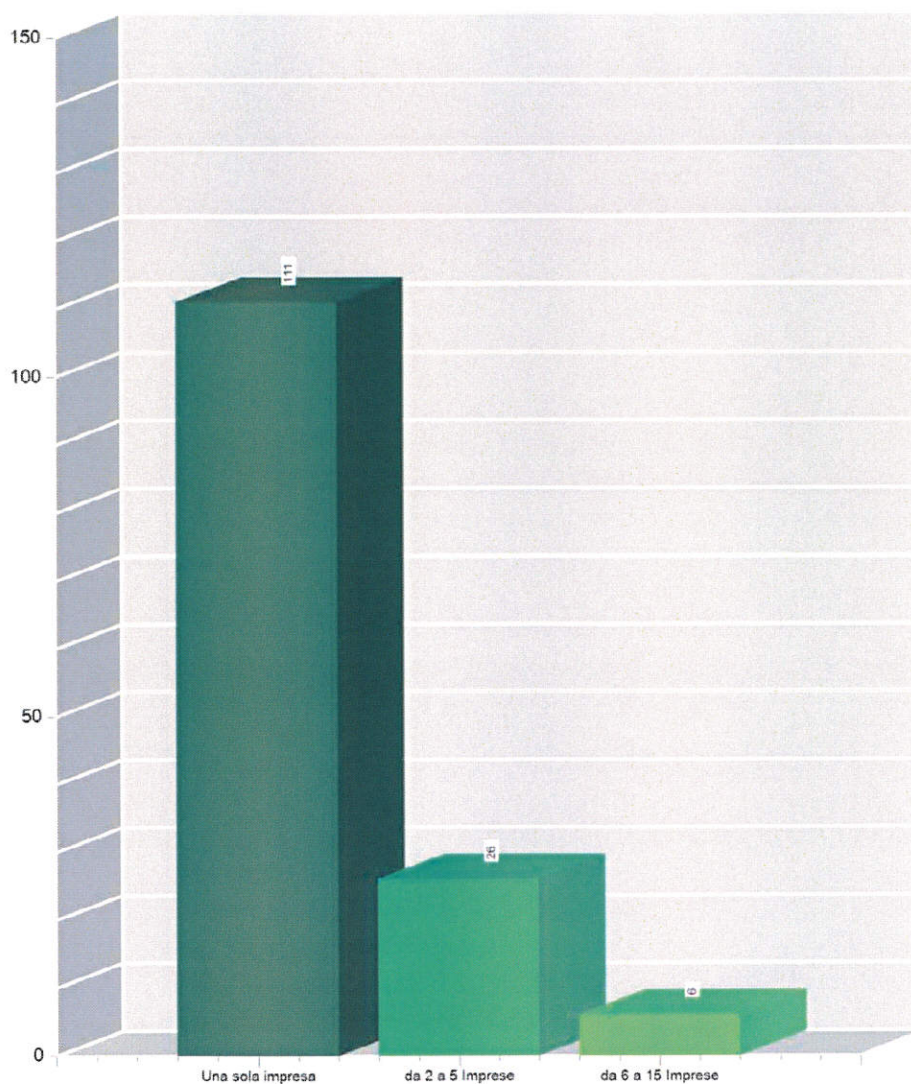


Figura 2 - Forniture di importo superiore a € 150.000 - Grado di partecipazione delle imprese per numero di appalti

Proprio la conoscenza capillare del territorio consente alle Regioni di operare un'analisi "intelligente" dei dati ed una lettura consapevole del mercato degli appalti del proprio territorio.

In questo senso, le Regioni, proprio grazie alla possibilità di avere una conoscenza diretta del fenomeno degli appalti pubblici, possono rappresentare **un importante partner anche per la nuova Autorità Nazionale Anticorruzione**, potendo acquisire con immediatezza i dati maggiormente rilevanti ed essendo in grado di darne una lettura complessiva.

Le nuove disposizioni prevedono, come sopra accennato, che **entro il 31 dicembre 2014 le Regioni dovranno istituire o designare il proprio soggetto aggregatore per l'acquisizione di beni e servizi.**

Un compito altrettanto arduo dovrà consistere, tuttavia, **nel miglioramento qualitativo della domanda pubblica presente sul proprio territorio.** Non si dimentichi, infatti, che la disciplina

speciale prevista per i comuni consente agli stessi di procedere agli acquisti in forma aggregata ricorrendo a diverse tipologie di forme associative: si pensi alle unioni dei comuni, ove esistenti, oppure alle convenzioni che possono essere stipulate anche soltanto da due o tre comuni tra loro limitrofi. Fermo restando il numero "simbolico" dei trentacinque soggetti aggregatori regionali, **ciascun territorio regionale è destinato a vedere la permanente presenza di una pluralità di stazioni appaltanti**, e non è detto che le difficoltà operative incontrate quotidianamente dai piccoli comuni possano sempre trovare un'adeguata soluzione mediante la stipula di convenzioni limitate a due o a tre amministrazioni locali.

In questo panorama, **uno dei ruoli fondamentali destinato a rimanere in capo alle Regioni è quello del fornire il supporto - teorico, pratico ed operativo - alle stazioni appaltanti del proprio territorio** per la corretta implementazione delle, ormai quotidiane, novità normative in materia di appalti pubblici, fornendo supporto, in particolare, su aspetti strategici quali, ad esempio:

- ✓ **sostenere le amministrazioni locali nell'implementazione - e quindi nell'attuazione operativa - delle novità normative che, oltre ad essere molto numerose e frequenti, sono spesso incoerenti e difficili da coordinare tra loro;**
- ✓ **favorire il corrente utilizzo da parte delle singole amministrazioni comunali degli strumenti dell'e-procurement, poiché è importante supportare le amministrazioni nell'uso delle infrastrutture tecnologiche come strumento "normale" per consentire l'incontro tra la domanda delle PA e l'offerta delle imprese;**
- ✓ **incentivare l'utilizzo delle nuove tecnologie di comunicazione per una migliore accessibilità agli appalti pubblici;**
- ✓ **incentivare la suddivisione degli appalti in lotti funzionali, ancora nell'ottica di favorire l'accesso delle PMI agli appalti pubblici (peraltro, la suddivisione in lotti degli appalti non è un'operazione del tutto agevole per le piccole PA).**

Perugia, 15.07.2014

Gruppo di lavoro "Aggregazione della committenza pubblica"

Avv. Ilenia Filippetti