



Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale

Convegno ITACA – Roma, 9 giugno 2015

**SEMINARIO PUBBLICO “DIRETTIVA APPALTI 24/2014/UE –
L’ANALISI DELLE REGIONI”**

RELAZIONE

Ass.re Fabio REFRIGERI

Desidero ringraziare, preliminarmente, il Viceministro alle infrastrutture e trasporti Sen. Riccardo Nencini, il Presidente di Confcooperative dott. Maurizio Gardini, che ha permesso lo svolgimento del nostro evento in questa magnifica sede, l’ass.re Aldo Berlinguer di Regione Basilicata in rappresentanza della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e tutti gli autorevoli relatori che si avvicenderanno in seno a questo pregevole consesso per discutere in merito ad alcune delle innovazioni più significative introdotte dalla direttiva appalti 24/2014/UE, e su cui Governo e Parlamento sono impegnati nella complessa attività di recepimento.

Una segnalazione di merito va senz’altro anche alla struttura di ITACA che ha saputo organizzare questa manifestazione in maniera innovativa ed efficace, permettendo ad oltre cinquanta sedi regionali di collegarsi in streaming per consentire una più ampia partecipazione per tutti quei protagonisti che operano quotidianamente nel complicato settore degli appalti pubblici.

Elemento guida del seminario è il documento di analisi della rinnovata normativa europea, elaborato da un gruppo di lavoro di ITACA, quale contributo su alcuni temi attuali e critici che investono il settore della spesa pubblica, strategico per la nostra economia.

L’Istituto ITACA opera quale organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nelle materie di competenza, tra cui gli appalti pubblici e le

concessioni. In particolare, ha supportato la Conferenza nella espressione del parere, reso il 18 dicembre 2014, risultato favorevole, in ordine al disegno di legge delega al governo per l'attuazione delle nuove direttive appalti e concessioni. Le Regioni hanno espresso forte apprezzamento per la previsione di un nuovo testo normativo unitario che si spera abrogherà le numerose norme extravaganti rispetto all'attuale codice dei contratti pubblici. Norme che si sono stratificate nel corso del tempo e che costituiscono un fattore di disorientamento e di considerevole complicazione procedimentale.

Sempre in ordine all'esame del disegno di legge delega per il recepimento delle direttive, ITACA ha presentato un contributo molto dettagliato in sede di audizione svolta lo scorso 23 febbraio presso la Commissione 8^a del Senato.

Desidero quindi tracciare, molto sinteticamente, alcuni rilievi critici che saranno affrontati in maniera più approfondita dai relatori che mi seguiranno.

In particolare, in merito all'**aggregazione della domanda ed il riordino delle stazioni appaltanti**, a livello nazionale, come è noto, esistono disposizioni normative diverse, che spingono per un riordino ed una riduzione delle stesse, attraverso la riorganizzazione della spesa per forniture e servizi tramite centrali di committenza e soggetti aggregatori. Il recepimento della nuova direttiva potrebbe essere un'opportunità per un riordino organico e sistematico della normativa esistente, in coerenza con le nuove disposizioni, tenendo conto delle risorse di personale ed economiche necessarie per garantire una gestione efficiente dei contratti pubblici e del diverso ruolo delle centrali di committenza che possono operare per l'aggregazione della domanda o per svolgere procedure su delega.

Inoltre, il riordino deve tener conto delle differenze esistenti tra i lavori da un lato e i servizi e le forniture dall'altro. Infatti l'aggregazione della domanda ha un senso per l'acquisto di servizi e forniture standardizzabili. Per i lavori l'accentramento delle funzioni di committenza richiede una valutazione più ampia, estesa all'intero ciclo del contratto. In ogni caso, pur condividendo l'obiettivo di qualificazione e razionalizzazione della spesa, non va trascurato il ruolo e il valore che le centrali di

committenza regionali possono avere per l'economia del territorio, anche in funzione di una maggiore partecipazione delle micro e piccole imprese al mercato pubblico.

In relazione a tale aspetto le nuove direttive europee sono, infatti, molto attente, così come da tempo lo sono sia il legislatore europeo che quello nazionale, a garantire l'accesso al mercato dei contratti pubblici alle **Piccole e Medie Imprese**, tanto che si legge nei considerando introduttivo delle nuove Direttive è opportuno che gli appalti pubblici siano adeguati alle necessità delle PMI. Partendo da questa enunciazione di principio, la Direttiva declina diversi corollari ad esso collegati, primo fra tutti l'importanza della suddivisione degli appalti in lotti funzionali, in modo tale da ottenere la massima apertura del mercato e consentire a qualsiasi operatore interessato, indipendentemente dalla sua dimensione, di poter accedere alla procedura di gara.

In ordine al tema dell'aggregazione della domanda segnalo che ITACA ha realizzato un documento che evidenzia elementi guida per l'attuazione degli obblighi di aggregazione della domanda pubblica di cui al decreto legge n.66 del 2014.

Il recepimento delle nuove direttive europee sugli appalti pubblici rappresenta un'importante occasione per riconsiderare, in chiave di semplificazione, accelerazione e razionalizzazione delle procedure, l'intera **disciplina dei contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria**, ad oggi interamente assimilati a quelli di rilevanza comunitaria, salvo limitate deroghe.

Si ritiene infatti necessario attuare una maggiore diversificazione tra appalti sopra e sotto soglia, sia pure nel rispetto dei principi comunitari di non discriminazione, parità di trattamento, adeguatezza e proporzionalità, anche attraverso un'attenta valutazione e riflessione sull'impatto dell'estensione al sotto soglia delle norme di recepimento delle direttive appalti sotto il profilo dell'allungamento dei tempi di conclusione delle procedure di gara.

Preme sottolineare al riguardo l'esigenza diffusamente avvertita dagli operatori pubblici e privati di ridurre il tasso di procedimentalizzazione degli affidamenti di minore rilevanza economica, che spesso, oltre a essere fonte di contenzioso, rende l'intervento pubblico, seppur programmato per tempo, tardivo rispetto alle esigenze dei cittadini da soddisfare attraverso lo strumento dell'appalto pubblico.

In altri termini si avverte come eccessivamente sproporzionata l'attenzione riservata alla fase di aggiudicazione/affidamento a discapito del tempestivo ed efficace raggiungimento del risultato finale da conseguire.

Un profilo che merita di essere valorizzato è certamente quello relativo alla **fase dell'esecuzione del contratto**, in particolare con riferimento alla filiera dei subcontratti.

Il recente Primo rapporto sull'anti-corruzione (COM 2014/38), presentato al Consiglio e al Parlamento europeo il 3.02.2014, nella parte dedicata all'Italia e nel capitolo relativo agli Appalti Pubblici, ha messo in evidenza un nodo critico fondamentale: “Secondo studi empirici, in Italia la corruzione risulta particolarmente lucrativa nella fase successiva all'aggiudicazione, soprattutto in sede di controlli della qualità o di completamento dei contratti di opere/forniture/servizi. La Corte dei conti ha più volte constatato la correttezza della gara, il rispetto delle procedure e l'aggiudicazione dell'appalto all'offerta più vantaggiosa, anche se in compenso la qualità dei lavori viene intenzionalmente compromessa nella fase di esecuzione. Più che rivelare la presenza di pratiche corruttive, queste irregolarità, mettono a nudo i punti deboli dei dispositivi di controllo in vigore, in particolare nella fase di realizzazione dell'appalto pubblico”.

Non a caso nelle nuove direttive europee per la prima volta si raccomanda la introduzione di norme che attengono proprio alla fase esecutiva del contratto indicando agli Stati membri la introduzione di specifiche norme in termini espliciti e puntuali.

Si ritiene quindi che in sede di recepimento il legislatore debba fare chiarezza rivedendo l'attuale complessa normativa partendo, innanzitutto, da una precisa definizione di “**subappalto**”, in quanto la stessa può costituire il punto di partenza per consentire di effettuare i necessari controlli sulle imprese ed evitare che su tale incertezza si possano instaurare comportamenti non corretti.

Per quanto riguarda la trasparenza nella fase esecutiva del contratto, sia le norme, che soprattutto le prassi sperimentate, hanno presentato alcune criticità, che emergono in tutta evidenza quando gli organi inquirenti accertano fenomeni di

infiltrazione della criminalità organizzata nella gestione dei cantieri. A queste criticità Itaca ha cercato di dare una risposta con un dettagliato documento, offrendo alle Stazioni Appaltanti suggerimenti e strumenti operativi e standardizzati per rendere più trasparente questa fase del ciclo del contratto pubblico e la chiara identificazione delle imprese coinvolte nell'esecuzione, anche con l'ausilio di mezzi informatici, fase per la quale i rischi della corruzione e del condizionamento mafioso sono storicamente accertati e si esprimono con maggiore forza e frequenza.

Un altro tema che deve trovare adeguata valorizzazione è quello relativo alla **sostenibilità ambientale**, che deve rappresentare uno dei punti cardine del nuovo impianto normativo. Le nuove direttive hanno infatti proposto un ampio novero di previsioni che guardano alla promozione della qualità negli appalti pubblici, perché promuovano l'innovazione e rispettino l'ambiente, anche in relazione alla novità proposta in termini di costi del ciclo di vita dall'acquisizione, all'utilizzo fino allo smaltimento.

La stratificazione delle norme nazionale approvate per finalità diverse ha prodotto un carico informativo per le stazioni appaltanti che in relazione a tutto il ciclo di vita del contratto pubblico, dalla programmazione all'esecuzione e conclusione, devono ottemperare a numerosi adempimenti informativi scaturenti da leggi diverse (codice dei contratti, legge anticorruzione, legge trasparenza, il d.l. 66/2014, PAN GPP, etc.) con la necessità di pubblicare ed inviare dati informativi a soggetti diversi.

Il quadro si complica e si aggrava ulteriormente se si fa riferimento al campo di monitoraggio dei progetti di investimento e della spesa che è in parte sovrapposto a quello dei contratti (sistema CUP/Mip, DL 229/2013, Accordi Programma Quadro, Opere incompiute etc.).

Iniziative volte alla razionalizzazione come il Tavolo istituito dalla delibera Cipe 124/2012, vanno supportati da un intervento normativo di riordino dell'intero complesso degli adempimenti a carico delle stazioni appaltanti in materia di contratti e di investimenti che operi non solo una semplificazione ed un ridisegno dei flussi ma anche una drastica riduzione dei soggetti titolari di rilevazioni e destinatari delle informazioni. Parallelamente deve concretamente realizzarsi la condivisione delle

informazioni fra tutti gli organismi, centrali e territoriali, preposti al monitoraggio vuoi attraverso l'interoperabilità dei sistemi che attraverso il completo interscambio delle informazioni. Principio che deve trovare una sua prima, naturale e piena applicazione all'interno del "sistema osservatorio" in capo all'ANAC. A tale proposito si evidenzia anche il ruolo di supporto che può essere svolto dalle sezioni regionali degli osservatorio in ossequio al principio di sussidiarietà al fine rendere maggiormente efficienti i controlli a livello periferico.