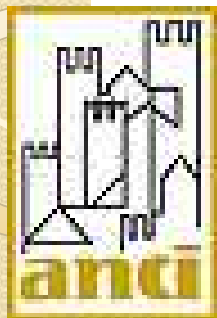


Incontro di Studio sul Recepimento Direttive Appalti e Concessioni
Roma, mercoledì 16 Settembre 2015



Centrali di committenza ed efficienza negli appalti

Dott.ssa Guglielmina Olivieri Pennesi

Responsabile Ufficio LLPP, edilizia, Urbanistica ANCI
Nazionale



Premesse

L'incontro di oggi vuole rappresentare l'occasione per illustrare ciò che ANCI ha svolto e svolge - per i Comuni – nello specifico in materia di aggregazioni per le acquisizioni di lavori, forniture e servizi.

Si tratta di una riforma complessa che vede le amministrazioni comunali, protagonisti di questo processo di trasformazione delle autonomie locali.

Ruolo ANCI

ANCI è preposta, tra i suoi compiti istituzionali, a rappresentare le esigenze dei Comuni con il Governo ed il Parlamento.

L'Ufficio di cui sono responsabile ha seguito l'iter di approvazione del DL n. 66/2014 convertito in legge n. 89/2014.

Già in fase di conversione del DL avevamo evidenziato alcune criticità manifestate dai Comuni.



Ruolo ANCI

In particolare è stata più volte segnalata dall'ANCI la difficoltà, per i Comuni non capoluogo fino a 10.000 abitanti, di non poter acquisire autonomamente beni, servizi e lavori, al di fuori dei casi di utilizzo di piattaforme telematiche (Consip/Mercato elettronico ecc), con conseguenze dannose per il regolare svolgimento delle ordinarie attività amministrative, a scapito non solo del Comune ma anche dei servizi ai cittadini.



Ruolo ANCI

Pertanto ANCI ha presentato emendamenti volti all'eliminazione del limite posto dall'art. 23-ter del DL n. 90/2014 convertito in legge n. 114/2014 in modo da consentire a tutti i comuni, a prescindere dalle dimensioni demografiche, di svolgere le gare autonomamente, senza dover ricorrere alle modalità di aggregazione previste dall'art. 33 comma 3 bis del d. lgs. N 163/2006 e s.m.i., per le acquisizioni di beni, servizi e lavori.



Ruolo ANCI

Per la prima volta è stata fornita la possibilità all'ANCI di essere protagonista della riforma sugli appalti.

Fino ad oggi i Comuni hanno dovuto assistere - «passivamente» o con un margine di intervento «post» iter provvedimento e quindi «limitato» - alle modifiche normative a volte pensate e scritte da illustri professori universitari, magistrati, avvocati.

Tuttavia, per una efficace riforma - a tutto tondo – riteniamo necessaria la partecipazione anche di chi il territorio lo vive quotidianamente.

Mi riferisco a geometri, architetti, impiegati, funzionari amministrativi, direttori ecc sia del comune piccolo che della grande città



Ruolo ANCI

L'ANCI, infatti, fa parte di una Commissione di studio presso il Ministero delle Infrastrutture – nominata con apposito Decreto Ministeriale - che ha il compito di recepire le tre Direttive Comunitarie entro la scadenza (aprile 2016).

Si tratta di un'occasione unica che deve essere colta in maniera propositiva dall'ANCI in modo da far sentire la voce non solo delle grandi città ma anche della maggioranza dei

e medi comuni italiani che sono circa 5.000.



ddl recepimento direttive appalti: criticità

Il disegno di legge sul recepimento appalti (AC 3194) è stato sapientemente illustrato dal Prof. Dimitri che mi ha preceduto con il suo intervento.

Tuttavia vi sono degli aspetti di rilievo particolare per i Comuni su cui l'ANCI si è soffermata, grazie al contributo di tecnici del settore, attraverso la predisposizione di proposte emendative sottoposte alle commissioni parlamentari.

ddl recepimento direttive appalti: criticità

Il ddl AC 3194 inserisce aspetti specifici (quali i servizi sostitutivi di mensa e la reintroduzione dell'obbligatorietà delle pubblicazioni sui giornali) che in una legge delega non dovrebbero essere contenuti.

La legge delega dovrebbe, invece, prevedere SOLAMENTE principi di carattere generale.

ddl recepimento direttive appalti: criticità

La legge delega potrebbe non ricomprendere - nella versione definitiva - l'obbligo di adottare un regolamento attuativo al D. Lgs. che verrà emanato, poiché si potrebbe ricorrere a strumenti cosiddetti di «soft law».

Si potrebbe trattare, ad esempio, di linee guida, bandi tipo e best practices adottati dall'ANAC che avrà un ruolo «consolidato» ed «ampliato» nell'ambito del recepimento delle direttive comunitarie.

ddl recepimento direttive appalti: criticità

Lo strumento regolamentare appare inidoneo a determinare condizioni di flessibilità e aderenza alle varie fattispecie di appalti.

Sull'esempio delle migliori esperienze europee occorrono strumenti innovativi per consentire una vera modernizzazione del nostro sistema.

I cosiddetti strumenti di «soft law» vanno esattamente in questa direzione.

ddl recepimento direttive appalti: criticità

Tuttavia – per raggiungere tale ambizioso obiettivo - è necessario anche un cambiamento «culturale» non solo nella Pubblica amministrazione ma anche tra gli altri operatori di settore.

ddl recepimento direttive appalti: criticità

Inoltre, dal punto di vista formale, appare improprio che la legge delega introduca anche principi relativi alla produzione di fonti secondarie, da lasciare invece alla libera determinazione del Governo.

ddl recepimento direttive appalti: criticità

Tuttavia alcuni comuni (più strutturati come ad es. il comune di Milano) hanno riscontrato che una delle criticità dei Bandi tipo dell'ANAC è rappresentato dal fatto che, a causa della continua produzione normativa, i Bandi tipo, una volta messi a disposizione delle Amministrazioni, sono ormai da ritenersi superati e quindi occorrerebbe un aggiornamento costante alla normativa, nel frattempo, sopravvenuta.

ddl recepimento direttive appalti: criticità

Altra criticità riscontrata dai comuni consiste nel fatto che tali Bandi tipo, nelle amministrazioni di piccole dimensioni e non solo, sono di difficile comprensione, perché particolarmente complessi.

Qualche soluzione

Occorrerebbe puntare molto sulla formazione del personale anche «a distanza» attraverso l'utilizzo di piattaforme che consentano al personale dei Comuni di partecipare a corsi on-line come ANCI/IFEL ha recentemente organizzato per il tema:

«Centralizzazione degli acquisti di lavori, servizi e forniture e soggetti aggregatori».

In questo modo le Amministrazioni non sono costrette a sostenere spese di missione e questo nella direzione della *«spending review»*



Qualche soluzione

Affinchè vi possa essere una vera funzionalità e semplificazione delle procedure di gare, con un effettivo beneficio per tutti i Comuni, occorrerebbe «graduare» la disciplina in base alle dimensioni territoriali delle Amministrazioni:

non si può pensare di avere una medesima procedura di gara per il Comune di Roma, al pari di un qualsiasi comune di 500 anime!



Qualche soluzione

Ormai l'aggregazione, la programmazione, come l'esercizio associato delle funzioni, sono processi necessari a cui le Amministrazioni locali non possono esimersi e a cui pian piano devono adeguarsi.

Se in alcuni casi viene riscontrata una certa «resistenza» è solo perché i Comuni temono di perdere la loro «autonomia» costituzionalmente riconosciuta.



Qualche soluzione

La difficoltà sta proprio in questo:

cercare di supportare le Amministrazioni locali, in tale delicata fase di Riforme Istituzionali, per coniugare:

- da una parte la tendenza alla «centralizzazione»
- dall'altra incentivare le Unioni di Comuni, le aggregazioni ecc.



Soggetti Aggregatori

ANCI ha seguito l'iter di approvazione, in Conferenza Unificata, dei due Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri sui soggetti aggregatori, in attuazione dell'art. 9 comma 2 del DL n. 66/2014 convertito in legge n. 89/2014 :

- DPCM che definisce *i criteri per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti aggregatori che svolgono attività di centrali di committenza;*
- DPCM che istituisce il *Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori che svolgono attività di centrali di committenza.*



Soggetti aggregatori

Nel DPCM che definisce i criteri per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti aggregatori è precisato che possono richiedere l'iscrizione all'elenco dei soggetti aggregatori, se in possesso dei requisiti:

- a) **Città metropolitane**
- b) **Associazioni, unioni e consorzi di enti locali**, ivi compresi gli **accordi** tra gli stessi comuni **resi in forma di convenzione** per la gestione di attività ai sensi del D.Lgs n. 267/2000

Resta ferma l'iscrizione all'elenco della CONSIP spa e di una centrale di committenza per ciascuna Regione ove costituita ai sensi dell'art. 1 comma 455 della legge n. 296/2006.

Soggetti aggregatori

Hanno ottenuto l'iscrizione all'elenco dei soggetti aggregatori (art. 9 comma 2 dl 66/2014) tenuto dall'ANAC oltre ad alcune Regioni che insieme a Consip ne hanno diritto per legge:

- Città metropolitana di Roma, Torino, Napoli, Bologna, Catania, Genova, Milano, Firenze, Bari; Province di Vicenza e Perugia, CEV (consorzio energia veneto)

Soggetti aggregatori

Sempre con DPCM è stato istituito un tavolo tecnico dei soggetti aggregatori per assicurare l'efficace realizzazione dell'attività di razionalizzazione della spesa per beni e servizi coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Soggetti aggregatori

Il tavolo tecnico provvede tra le altre attività alla:

- Raccolta dei dati relativi alla previsione dei fabbisogni di acquisto di beni e di servizi delle amministrazioni;
- Monitoraggio delle attività e dei risultati dell'aggregazione e centralizzazione degli acquisti
- Promozione di azioni volte all'utilizzo delle piattaforme informatiche di acquisto da parte dei soggetti aggregatori;
- Collaborazione con i soggetti istituzionali competenti in tema di acquisti pubblici



Soggetti aggregatori: Criticità

Mentre per alcune Regioni e per la Consip vi è già un'esperienza di aggregazione, per le città metropolitane, di recente costituzione, stiamo in una fase di start up.

Proprio per tale ragione L'ANCI si è fatta promotrice di un coordinamento di questi soggetti.

Uno dei problemi riscontrati è il necessario raccordo fra la città metropolitana e il comune capoluogo.

Ad esempio per fornire «credibilità» al soggetto aggregatore/città metropolitana di Roma occorre che ci sia un'unità di intenti e collaborazione con Roma capitale



Soggetti aggregatori: Criticità

In tal senso il Commissario alla «*spending review*» On. Gutgeld ha affermato che sono allo studio interventi anche normativi per definire e valorizzare il ruolo dei Soggetti Aggregatori ex comma 2

Soggetti aggregatori: Criticità

Un altro problema da chiarire, a livello normativo, è l'ambito territoriale di intervento entro il quale devono agire i soggetti (Regioni/Città Metropolitane ecc) altrimenti il rischio è che ci sia una sovrapposizioni di competenze.

Tutto questo, ovviamente, con gravi conseguenze per i Comuni che non sapranno a chi rivolgersi per lo svolgimento delle gare.



Conclusioni

L'obiettivo della razionalizzazione è certamente condivisibile, ma non deve comportare costi ulteriori e/o lungaggini dannose per gli utenti dei servizi.

In altre parole non ha molto senso «burocratizzare» le spese di limitato importo, come la sostituzione di una finestra rotta di una scuola che un ente potrebbe effettuare rapidamente in base all'art. 125 del codice.

Conclusioni

Nel recepimento delle tre direttive comunitarie occorre fare uno sforzo di «armonizzazione» delle norme poiché allo stato attuale c'è una tale confusione che rischia di paralizzare l'attività dei Comuni e degli altri operatori di settore.

ANCI, pertanto, sarà presente per dare il proprio contributo in questo arduo compito.



Grazie per l'attenzione

Dott.ssa Guglielmina Olivieri Pennesi

Responsabile Ufficio Lavori Pubblici, Urbanistica, Edilizia

ANCI Nazionale – Via dei Prefetti n. 46

00186 Roma

Cell 3481832429 – tel. 0668009210