



AUDIZIONE COMMISSIONE AMBIENTE

SENATO DELLA REPUBBLICA

SCHEMA DEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

IN ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELEGA 21 GIUGNO 2022, N. 78.

CONTRIBUTO UPI

Roma, 31 gennaio 2023

1. *Premessa*

L'Unione delle Province d'Italia (UPI) ha apprezzato il lavoro svolto dal Consiglio di Stato e dal Governo per l'approvazione dello schema di decreto legislativo di revisione della disciplina dei contratti pubblici nei tempi previsti dal PNRR e in attuazione dei principi e criteri direttivi della legge delega 78/22 e **auspica che il percorso di approvazione del nuovo codice dei contratti pubblici sia completato attraverso un percorso condiviso con le rappresentanze delle autonomie territoriali in Conferenza unificata e con il Parlamento.**

Nel merito del provvedimento l'UPI apprezza la scelta contenuta nel titolo iniziale del provvedimento di indicare principi generali che dovranno guidare gli interpreti e gli operatori nell'attuazione della nuova disciplina, nonché l'autonomia contrattuale e la capacità di organizzarsi e di digitalizzare le procedure da parte delle pubbliche amministrazioni.

Nella prospettiva di fornire un contributo alla scrittura di un codice dei contratti pubblici duraturo e che possa essere applicato bene dalle pubbliche amministrazioni **si segnalano alcune questioni prioritarie che si auspica possano essere tenute conto dal Governo nell'approvazione definitiva del decreto legislativo entro i tempi previsti.**

2. *L'entrata in vigore della nuova disciplina*

Gli enti territoriali hanno sottolineato unitariamente l'esigenza che la nuova disciplina del codice appalti non influisca sulle procedure in corso per l'attuazione dei progetti previsti nel PNRR che vedranno impegnate le amministrazioni aggiudicatrici per tutto il 2023.

Vista la complessità della sfida che il Paese sta affrontando per la semplificazione e il rilancio degli appalti pubblici e per l'attuazione del PNRR è opportuno che le pubbliche amministrazioni abbiano un tempo adeguato per assimilare le disposizioni contenute nel nuovo codice

- **Pertanto, è auspicabile che la nuova disciplina dei contratti pubblici, pur entrando in vigore nei tempi previsti dal PNRR, abbia un periodo di sperimentazione e convivenza con la disciplina vigente per tutto l'anno 2023 (e non fino al mese di luglio 2023) e acquisti efficace, superando integralmente le norme vigenti, a partire dal 1° gennaio 2024.**

- ***All'articolo 229, comma 2, le parole "1° luglio 2023" sono sostituite dalle parole "1° gennaio 2024".***

3. La qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza

L'articolo 63 dello schema preliminare del Codice appalti prevede i requisiti per la qualificazione delle stazioni appaltanti e riconosce, in sede di prima applicazione, la **qualificazione con riserva delle centrali di committenza delle Province e delle Città metropolitane**.

L'UPI apprezza questa scelta compiuta dal Governo in coerenza con le linee guida per la qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza emanate dall'ANAC, a cui le Province italiane hanno dato il loro contributo, ma evidenzia queste ulteriori esigenze.

La nuova disciplina deve puntare ad un **equilibrio tra le esigenze di centralizzazione e specializzazione e le esigenze di adeguato presidio territoriale, attraverso l'incentivazione all'aggregazione degli enti locali intorno alle stazioni uniche appaltanti che operano in ambito provinciale e metropolitano**.

Occorre evitare una centralizzazione degli acquisti di tipo monopolistico. La costituzione di una rete diffusa di centrali di committenza, attraverso la qualificazione e il rafforzamento delle stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane, consente di **tener conto delle esigenze del tessuto produttivo italiano costituito da piccole e medie imprese che operano a livello locale**, nel rispetto dei principi accesso al mercato e di tutela della concorrenza.

- Al fine di consentire una progressiva qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, occorre meglio disciplinare la **soglia sotto la quale le amministrazioni aggiudicatrici non qualificate potranno continuare a gestire gli affidamenti direttamente senza ricorrere a soggetti qualificati**, tenendo conto delle soglie comunitarie e delle modifiche intervenute negli ultimi anni.

• **All'articolo 62, comma 1, sono soppresse le “, e all'affidamento di lavori d'importo o pari a cinquecentomila euro”.**

- Occorre pertanto **coordinare le disposizioni sulla qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza con il percorso di aggregazione e centralizzazione della committenza previsto nell'articolo 62 che deve tener conto della specificità dell'esperienza delle stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane**.

• **All'articolo 62, comma 7, primo periodo, dopo le parole “centrali di committenza” sono aggiunte le parole “e le stazioni uniche appaltanti”.**

• **All'articolo 62, comma 7, dopo la lettera d) è aggiunta la seguente lettera: “e) effettuano gare per conto delle stazioni appaltanti qualificate e non qualificate.”**

• **All'articolo 62, comma 12, dopo la lettera c) è aggiunta la seguente lettera: “d) l'aggiudicazione, se qualificata, e la stipula di contratti relativi a gare effettuate tramite una stazione appaltante qualificata che svolga attività di committenza ausiliaria.”**

- *All'articolo 62, comma 13, primo periodo, dopo le parole "di centralizzazione" aggiungere le parole "e di ausilio".*
- *All'articolo 62, comma 13, ultimo periodo la parola "Esse" è sostituita dalle parole "Le centrali di committenza".*
- *All'articolo 62, comma 13, dopo l'ultimo periodo è aggiunto il seguente: "le stazioni appaltanti qualificate che svolgono attività di committenza ausiliaria nominano un responsabile del procedimento per le attività di loro competenza."*

- Occorre favorire e incentivare, attraverso l'opportuno utilizzo degli incentivi tecnici, la realizzazione di una rete qualificata ed efficiente di stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane a servizio degli enti locali del loro territorio.

- *All'articolo 45, comma 8, primo periodo le parole "possono destinare" sono sostituite dalla parola "destinano".*

- Nella prospettiva della semplificazione delle procedure per gli appalti di minore importo, per gli appalti di importo inferiore alle soglie comunitarie è possibile prevedere un utilizzo più flessibile del principio di rotazione.

- *All'articolo 49, comma 5, le parole "lettere c), d) ed e)" sono soppresse.*

Relativamente agli allegati, per la qualificazione delle Stazioni Uniche Appaltanti provinciali e metropolitane previste dall'articolo 1, comma 88, della legge 56/14, **tra i requisiti richiesti per la qualificazione nelle linee guida ANAC, occorrerà prevedere anche il numero degli enti convenzionati e il lavoro svolto dalle SUA per conto di altri enti.** Nell'esperienza delle stazioni uniche appaltanti provinciali c'è inoltre una divisione delle responsabilità tra la gestione della programmazione e aggiudicazione degli affidamenti da parte delle Province e la firma ed esecuzione dei contratti da parte dei Comuni e degli altri enti locali convenzionati. **Relativamente ai requisiti per la qualificazione occorre tener conto di questa realtà e ragionare in modo diverso rispetto alla fase della programmazione ed aggiudicazione e alla fase di esecuzione dei contratti.**

Una ultima questione riguarda l'impianto del **sistema sanzionatorio** previsto nel nuovo codice che, espressamente, basa la riorganizzazione della gestione degli appalti sui principi di fiducia, risultato trasparenza, digitalizzazione, qualificazione delle stazioni appaltanti e degli operatori.

- La vigilanza sul sistema degli appalti deve essere coerente con i principi generali previsti nella parte prima del codice ed essere riferita non ai singoli operatori ma alle strutture che gestiscono gli appalti, semplificando coerentemente il sistema sanzionatorio.

- *All'articolo 222, comma 3, lettera a) sono soppresse le parole "nell'ambito dell'attività di vigilanza nei settori di cui alle lettere b), f), l), m) e in tutti gli altri casi previsti dal codice può irrogare per le violazioni accertate, nel rispetto dei principi di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 e secondo il proprio regolamento, sanzioni amministrative*

pecuniarie entro il limite minimo di euro 500,00 e il limite massimo di euro 50.000,00. La sottoposizione a sanzioni pecuniarie e l'eventuale recidiva sono valutate".

- *All'articolo 222, comma 9, sostituire i periodi 2, 3, 4 con il seguente "L'inadempimento dell'obbligo è sanzionato ai sensi del successivo comma 13."*

L'accoglimento da parte del Governo di queste proposte favorirebbe il processo di costituzione di una rete di centrali di committenza qualificate necessaria al raggiungimento dell'obiettivo della riduzione del numero e della qualificazione delle stazioni appaltanti su cui l'Italia si è impegnata con la UE nell'ambito del PNRR.

4. Gli investimenti necessari per la buona applicazione della nuova disciplina

Il nuovo codice dei contratti pubblici, in particolare rispetto al tema della qualificazione delle stazioni appaltanti, deve essere accompagnato da un'azione di implementazione e da una serie di investimenti mirati che consentano alle pubbliche amministrazioni di assimilare la nuova disciplina e di applicarla nel modo migliore.

Per le **strutture amministrative che gestiscono le stazioni appaltanti e le centrali di committenza degli enti locali** occorre avere un approccio flessibile che tenga conto della **autonomia organizzativa** nell'allocazione del personale che opera negli enti e che concorre alla gestione degli appalti.

La riforma dei contratti pubblici, per essere applicata bene, ha sicuramente bisogno di **investimenti coerenti per reclutare e formare il personale che opera nelle stazioni appaltanti e per consentire la completa digitalizzazione degli appalti.**

- L'UPI richiede che **lo Stato investa risorse per rafforzare rapidamente la capacità amministrativa delle stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane, procedendo al reclutamento di personale specializzato (almeno 500 persone) da impiegare nelle Province e nelle Città metropolitane.** Questo personale reclutato con risorse statali al di fuori dei limiti vigenti per le assunzioni di personale degli enti locali sarà in carico ai bilanci delle Province e delle Città metropolitane dal 2026.
- La **formazione del personale che opera nella gestione dei contratti pubblici,** per la quale dovranno essere previsti **specifici percorsi** per il personale che lavora nelle centrali di committenza e nelle **stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane,** con particolare attenzione agli accordi quadro, alle modalità di convenzionamento con gli enti terzi, alle analisi di mercato, alla programmazione delle gare (anche per lotti), al ricorso a procedure di affidamento innovative che consentano di qualificare l'offerta e la domanda nel mercato dei contratti pubblici.
- La **digitalizzazione delle procedure di gara,** per la quale occorre prevedere lo sviluppo di piattaforme aggiornate che possano essere messe a disposizione delle stazioni appaltanti, senza oneri aggiuntivi, attraverso il riuso previsto nel Codice delle amministrazioni digitali, con l'obiettivo di **favorire l'interoperabilità delle piattaforme e la piena circolazione dei**

dati sui contratti pubblici tra tutti gli attori del sistema, attraverso il rafforzamento della banca dati gestita dall'ANAC, del ruolo degli Osservatori regionali sugli appalti pubblici, della funzione fondamentale di raccolta ed elaborazione dati territoriali che l'ordinamento assegna alle Province e alle Città metropolitane.

5. Conclusioni

L'UPI auspica che il Governo, nell'approvazione definitiva del nuovo codice dei contratti pubblici, tenga conto delle considerazioni e delle proposte di emendamento contenute nel presente documento.

- **Sulla base del confronto approfondito in sede tecnica, l'UPI esprime parere favorevole sullo schema del nuovo codice dei contratti pubblici, a condizione che siano accolti gli emendamenti proposti all'articolo 45 (in materia di incentivi tecnici), all'articolo 62 (disposizioni specifiche sulle stazioni uniche appaltanti) e all'articolo 222 (semplificazione del sistema sanzionatorio).**
- **Allo stesso tempo, in considerazione degli impegni che le Province dovranno assumere per la formazione, la qualificazione e la digitalizzazione delle strutture che gestiscono gli appalti, l'UPI chiede al Governo di individuare una strategia e un percorso mirato per rafforzare e qualificare le stazioni uniche appaltanti delle Province che operano a servizio degli enti locali del loro territorio.**