



**COORDINAMENTO INTERREGIONALE TECNICO
INFRASTRUTTURE, MOBILITA' E GOVERNO DEL TERRITORIO**

Roma, 8 luglio 2014

Parere sul ddl di conversione del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”.

Il coordinamento interregionale tecnico infrastrutture, mobilità e governo del territorio propone i seguenti emendamenti al ddl di conversione in oggetto.

Emendamento n. 1 (art. 10)

L'articolo 10 (*Abrogazione dei diritti di rogito del segretario comunale e provinciale e abrogazione della ripartizione del provento annuale dei diritti di segreteria*) è soppresso.

Motivazione

La partecipazione al contratto d'appalto, in qualità di ufficiale rogante, del segretario comunale – al quale sono anche affidate le competenze di autorità anticorruzione – garantisce il controllo sulle relative procedure di affidamento e sui requisiti delle ditte appaltatrici da parte di un soggetto altamente specializzato nel diritto degli enti locali. L'alternativa del ricorso ai notai comporta costi maggiori per la notevole differenza tra gli importi previsti dalle tabelle dei diritti di segreteria e quelli indicati nella tariffa professionale dei notai, senza garanzie, di pari valore ed efficacia, sui controlli dei procedimenti a monte.

Emendamento n. 2 (art. 13)

L'articolo 13 (*Incentivi per la progettazione*) è soppresso.

Motivazione

Il dirigente tecnico della stazione appaltante, su cui incombe la maggiore responsabilità dell'attività di progettazione, sarebbe, in forza della norma che si propone di abrogare, indotto ad affidare esternamente gli incarichi di progettazione, facendo, in tal modo, non solo aumentare il costo delle relative attività, ma anche ridurre gli importi a disposizione per i lavori sull'importo complessivo dei finanziamenti. Peraltro, sul tema si era già espressa la Procura della Corte dei Conti, che con proprio parere, aveva rappresentato la convenienza economica della P.A. nell'attribuire le funzioni di organo del procedimento dei lavori al personale inserito in organico; e ciò per l'evidente considerazione che, in caso contrario, ogni opera pubblica avrebbe subito un sensibile aggravio di costi, superiore al 20%. Oltre a ciò, di norma il dirigente svolge le funzioni di Responsabile Unico del Procedimento e partecipa “pro quota” alla suddivisione dell'incentivo,

mentre le attività di progettazione, direzione dei lavori e coordinamento per la sicurezza vengono svolte dai funzionari tecnici ed amministrativi dipendenti dall'Amministrazione. Ne consegue che, di fatto, verranno comunque svolte all'interno dell'Amministrazione le attività tecniche, mentre verrà "svilita" l'attività di RUP ovvero sia l'attività di programmazione, supervisione, decisione e controllo dell'intero processo di realizzazione dell'opera pubblica.

Emendamento n. 3 (art. 19)

All'art. 19 (*Soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e definizione delle funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione*), il comma 3 è sostituito dal seguente:

“3. Il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, entro il 31 dicembre 2014, presenta al Presidente del Consiglio dei ministri un piano per il riordino dell'Autorità stessa, che contempla:

- a) la riorganizzazione delle funzioni di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ivi compresi quelli di cui al Titolo II del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, avvalendosi anche della Banca Dati di cui all'art. 6-bis del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 gestita dall'Osservatorio dei contratti pubblici tramite le sue articolazioni regionali, che provvedono all'acquisizione delle informazioni necessarie relative ai contratti ricadenti nel territorio di competenza, nonché la razionalizzazione delle informazioni in relazione alle banche dati esistenti;
- b) una proposta per l'attribuzione al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti delle funzioni relative alle attività consultive e di espressione dei pareri non vincolanti relativi a questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara, nonché alle attività di regolazione e di qualificazione degli operatori economici tra cui quanto previsto dall'art. 40 del Codice;
- c) il trasferimento definitivo delle risorse umane, finanziarie e strumentali, necessarie per lo svolgimento delle funzioni di cui al comma 2 in ragione delle attribuzioni di cui alla lettera a) e b);
- d) la riduzione non inferiore al venti per cento del trattamento economico accessorio del personale dipendente, inclusi i dirigenti;
- e) la riduzione delle spese di funzionamento non inferiore al venti per cento;
- f) una proposta per la razionalizzazione delle sanzioni previste dall'articolo 6 del Codice.”.

Emendamento n. 4 (art. 19)

Dopo il comma 8 dell'art. 19 è inserito il seguente:

“8-bis. Allo svolgimento dei compiti di cui ai commi 2 e 5, l'ANAC provvede avvalendosi, per l'acquisizione delle informazioni, tramite modalità interoperative di sistemi informatici, delle sezioni dell'Osservatorio competenti per territorio, istituite dalle Regioni e dalle Province autonome.”.

Motivazione

Si ritiene in primo luogo indispensabile - anche sulla traccia della prima enunciazione del decreto legge in esame - operare una netta distinzione tra i compiti di vigilanza e di contrasto alla corruzione da attribuire all'ANAC ed i compiti di carattere “gestionale” da riportare nell'alveo delle attribuzioni tipiche del Ministero. Si ritiene pertanto indispensabile - anche al fine di superare le commistioni ed i conflitti di attribuzione e di compiti (controllore/controlato) riscontrate in capo all'ormai superata Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici - prevedere che, nell'ambito della proposta di piano di riordino, la nuova Autorità sia delegata a suddividere le funzioni e le risorse di personale e mezzi:

- mantenendo in capo a sé medesima Autorità quanto strettamente necessario per lo svolgimento delle proprie attribuzioni;
- dirottando quanto “in esubero” verso il competente Ministero, al fine di consentire a quest’ultimo lo svolgimento dei nuovi compiti, con una conseguente e significativa diminuzione di costi che potrebbe consentire anche la diminuzione o l’eliminazione dei contributi (c.d. tassa sulle gare) richiesti agli operatori economici e alle stazioni appaltanti.

Oltre a ciò, un più razionale utilizzo delle potenzialità delle sezioni regionali dell’Osservatorio che operano capillarmente nelle varie realtà territoriali, potrebbe migliorare ed efficientare le attività proprie dell’ANAC, consentendo il superamento di quelle eccessive “chiusure” sui flussi informativi operate, sino ad oggi, nell’ambito dell’interpretazione degli uffici centrali dell’AVCP.

Le presenti proposte emendative sono quindi riconducibili all’esigenza di procedere ad una – ormai indifferibile – razionalizzazione delle molteplici funzioni di vigilanza e di raccolta delle varie informazioni detenute dai vari operatori del settore dei contratti pubblici, tenuto conto della eccessiva pluralità delle banche dati esistenti.

In tale ampio panorama di gestione e di raccolta dei dati si inserisce anche l’attività svolta da parte delle sezioni regionali dell’Osservatorio sui contratti pubblici che, oltre a raccogliere ed elaborare i dati, offrono anche una pluralità di servizi agli utenti del territorio e che in alcuni casi, attraverso propri sistemi informativi integrati in grado di coprire flussi derivanti da ulteriori obblighi disposti da altre norme regionali e nazionali, stanno attivando processi di semplificazione in attesa di un necessario riordino del complesso degli adempimenti informativi in essere nel settore.

Parimenti, appare indifferibile un’attività di razionalizzazione delle molteplici sanzioni previste dalla normativa vigente a carico degli operatori del mercato degli appalti pubblici.

Emendamento n. 5 (art. 29)

Al comma 1 dell’art. 29 (*Nuove norme in materia di iscrizione nell’elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa*), dopo le parole: “presso ogni prefettura” sono inserite le seguenti: “entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto”.

Emendamento n. 6 (art. 29)

All’art. 29, dopo il comma 2 è aggiunto il seguente comma:

“2-bis. Resta ferma la verifica della sussistenza di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all’articolo 67 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all’articolo 84, comma 4, del Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 attraverso la banca dati nazionale unica della documentazione antimafia di cui al Libro II, Capo V, del medesimo D.lgs. n. 159/2011.”.

Motivazione

Al fine di assicurare una reale efficacia ai contenuti delle nuove disposizioni, si reputa indispensabile inserire il termine preciso entro il quale ciascuna prefettura dovrà procedere all’istituzione dell’elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa. Il termine di dodici mesi che viene proposto, peraltro, si pone in raccordo con l’analogo termine previsto dal comma 2 del medesimo articolo 29.

Oltre a ciò, sia pur nelle more dell’attivazione della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia, appare necessario coordinare le verifiche da porre in essere mediante l’istituzione e

l'implementazione degli elenchi previsti dall'articolo in esame con le verifiche da effettuare attraverso la predetta Banca dati disciplinata dal Libro II, Capo V, del decreto legislativo n. 159/2011 (Codice antimafia).

Emendamento n. 7 (art. 37)

L'art. 37 (*Trasmissione ad ANAC delle varianti in corso d'opera*) è sostituito dal seguente:

“1. Fermo restando quanto previsto in merito agli obblighi di comunicazione all'Osservatorio previsti dall'articolo 7 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, per gli appalti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria le varianti in corso d'opera di cui al comma 1, lettere b), e) e d) dell'articolo 132 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 di importo eccedente il 10% dell'importo originario del contratto sono trasmesse, unitamente al progetto esecutivo, all'atto di validazione e ad apposita relazione del responsabile del procedimento, all'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche entro trenta giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante per le valutazioni e gli eventuali provvedimenti di competenza.

2. Per appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria, le varianti in corso d'opera di cui all'articolo 132 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 sono comunicate all'Osservatorio, tramite le sezioni regionali, entro trenta giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante per le valutazioni e gli eventuali provvedimenti di competenza dell'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche. In caso di inadempimento si applicano le sanzioni previste dall'articolo 6 comma 11 del D.lgs. 163/2006.”.

Motivazione

La trasmissione all'Autorità nazionale anticorruzione di tutte le varianti in corso d'opera produrrà inevitabilmente un forte appesantimento dell'attività delle stazioni appaltanti e, soprattutto, della stessa Autorità Anticorruzione, tradendo così le apprezzabili finalità della norma che, invece, potrebbero essere efficacemente perseguite limitandone il campo di applicazione agli appalti ed alle varianti di maggiore importo, e dunque a maggior rischio di infiltrazione mafiosa.

In questo senso si propone l'introduzione dell'obbligo di trasmettere le varianti limitatamente a quelle il cui importo sia eccedente il 10% dell'importo originario del contratto, limitando in ogni caso, l'ambito di operatività della nuova norma ai soli appalti di valore superiore alla soglia comunitaria. Per gli appalti inferiori alla predetta soglia comunitaria, invece, le varianti potranno essere efficacemente comunicate tramite il sistema informativo dell'Osservatorio secondo le modalità ed i termini indicati nella presente proposta emendativa.

Emendamento n. 8 (art. 39)

La rubrica dell'articolo 39 "Semplificazione degli oneri formali nella partecipazione a procedure di affidamento di contratti pubblici" è così sostituita: "Semplificazione degli oneri formali nella partecipazione a procedure di affidamento di contratti pubblici e di comunicazione delle informazioni".

Emendamenti nn. 9-10 (art. 39, co. 1)

- All'art. 39, comma 1, primo periodo, dopo le parole "al pagamento" inserire le parole "in caso di regolarizzazione della documentazione".
- All'art. 39, alla fine del comma 1, aggiungere le seguenti parole: "Per le procedure indette senza pubblicazione di bando di gara non si applica la sanzione pecuniaria."

Emendamenti n. 11-12-13 (art. 39, co. 2)

- All'art. 39, comma 2, dopo le parole "incompletezza o irregolarità" sono inserite le parole "rilevabili dall'Amministrazione".
- All'art. 39, alla fine del comma 2, sono aggiunte le parole "o all'invito a presentare offerta".
- All'art. 39, dopo il comma 2, è aggiunto il seguente comma:

"2-bis. All'articolo 75 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, nel comma 6 dopo le parole "per fatto dell'affidatario" sono inserite le seguenti parole "nonché il mancato versamento della sanzione pecuniaria di cui all'articolo 38 comma 2-bis".

Emendamento n. 14 (art. 39, nuovi commi)

- Alla fine dell'art. 39, sono aggiunti i seguenti commi:

"3-bis. Il termine di cui all'articolo 6-bis, comma 1, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, è differito al 1° luglio 2015. Sono fatte salve le procedure i cui bandi e avvisi di gara sono stati pubblicati a far data dal 1° luglio 2014 e fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, le procedure in cui, a far data dal 1° luglio 2014 e fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stati già inviati gli inviti a presentare offerta.

3.ter. All'art. 7 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sono apportate le seguenti modifiche:

- a) Al comma 4:
 - dopo le parole "La sezione centrale dell'Osservatorio" sono aggiunte le parole " , quale struttura di coordinamento e indirizzo delle attività,";
 - dopo le parole "si avvale" sono aggiunte le parole "esclusivamente anche tramite modalità interoperative di sistemi informatici,";
 - alla fine del primo periodo aggiungere le parole "garantendo alle stesse le risorse economiche necessarie in ragione dei contratti censiti".

- b) Al comma 8:
 - dopo la parola “Osservatorio” sono aggiunte le parole “esclusivamente tramite le sezioni regionali”;
 - l’importo “50.000” è sostituito dall’importo “40.000”.
- c) Al comma 9:
 - le parole “di interesse regionale, provinciale e comunale” sono sostituite dalle parole “servizi e forniture”;
 - dopo la parola “Osservatorio” sono inserite le parole “competenti per territorio” ed a seguire è inserita la frase “Le sezioni regionali dell’Osservatorio rendono disponibili i dati acquisiti a tutti i soggetti pubblici portatori di interesse al fine di contrastare la duplicazione di comunicazione di informazioni sui contratti pubblici.”
- d) Il comma 10 è abrogato.

3-quater. All’art. 33 del Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sono apportate le seguenti modifiche:

- a) al comma 3-bis, secondo capoverso:
 - dopo le parole “possono acquisire” è inserita la parola “lavori”;
 - dopo le parole “soggetto aggregatore” sono inserite le parole “o “da altra centrale di committenza costituita ai sensi dell’articolo 1 comma 455 della legge 27 dicembre 2006 n. 296,”.
 - alla fine del comma aggiungere il seguente periodo “Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano:
 - i) alle acquisizioni di lavori, servizi e forniture effettuate in economia mediante amministrazione diretta;
 - ii) nei casi di cui al secondo periodo del comma 8 e al secondo periodo del comma 11 dell’articolo 125;
 - iii) per gli affidamenti di lavori urgenti e di somma urgenza di cui agli artt. 175 e 176 del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207;
 - iv) alla stipula di convenzioni ai sensi dell’art. 5 della L. 8 novembre 1991, n. 381”;
 - v) dopo il comma 3-bis aggiungere il seguente comma 3-ter:

“3-ter. Le disposizioni di cui al comma 3 bis entrano in vigore il 1° luglio 2015. Sono fatte salve le procedure i cui bandi e avvisi di gara sono stati pubblicati a far data dal 1° luglio 2014 e fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, le procedure in cui, a far data dal 1° luglio 2014 e fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stati già inviati gli inviti a presentare offerta”.

Motivazione

Con le modifiche al comma 1 ed al comma 2 bis dell’articolo 38 del D.Lgs. n. 163/2006 - inserito mediante il comma 1 dell’art. 39 del presente decreto legge - si intende chiarire che l’applicazione della sanzione pecuniaria opera qualora il concorrente intenda regolarizzare la documentazione di gara; in caso contrario il concorrente incorre nella sola esclusione dalla procedura di gara. Si chiarisce inoltre che la disposizione trova applicazione anche per gli affidamenti non avviati con bando di gara, ad esclusione dell’applicazione della sanzione pecuniaria, date le caratteristiche intrinseche alle stesse procedure di affidamento.

Con le modifiche proposte al comma 2, si intende chiarire che le irregolarità oggetto della disposizione sono quelle rilevabili dalla stazione appaltante nella procedura di gara e non attengono alla mancanza di requisiti sostanziali, ovvero sia a quella mancanza che produce l’esclusione dalla gara senza alcuna possibilità di regolarizzazione. Si chiarisce inoltre che la disposizione trova applicazione anche per gli affidamenti non preceduti da bando di gara.

Le modifiche proposte al comma 3 sono determinate dalla necessità del coordinamento delle disposizioni di cui all'articolo 39 comma 1 con le disposizioni di cui all'articolo 75 del D.Lgs. 163/2006 relative alla cauzione provvisoria, adeguandone la portata.

Nei commi successivi si propongono alcune modifiche ispirate dalla già citata esigenza di razionalizzazione delle strutture operanti nell'ambito dei contratti pubblici e dei correlativi flussi comunicativi.

Con le modifiche proposte al comma 3-bis del Decreto legislativo 12 aprile 2006 si intende invece recepire le linee interpretative già maturate nella giurisprudenza della Corte dei conti sul precedente testo - che imponeva l'aggregazione degli appalti dei piccoli comuni - consentendo in tal modo la graduale ed efficace centralizzazione degli acquisti da parte dei comuni non capoluogo di provincia. Nel contempo, con le predette modifiche normative si intende accogliere le istanze manifestate da larga parte degli operatori del settore degli appalti pubblici, proponendo la posticipazione al 1° luglio 2015:

- dell'entrata in vigore dei nuovi obblighi di aggregazione disciplinati dal citato art. 33, comma 3-bis del D.lgs. n. 163/2006;
- dell'entrata in vigore della BNDCP e del correlativo sistema Avcpass.