



**Convegno**  
**"IL NUOVO SISTEMA DEGLI APPALTI PUBBLICI: REGOLE, PROCESSI E**  
**TECNOLOGIE".**

Organizzato dall'Associazione Ambiente e Società e l'Associazione Italian Digital

Revolution con la collaborazione dell'Adiconsum

Roma 6/12/2017 – ore 16 - Camera dei Deputati, Palazzo San Macuto, in via del Seminario, 76.

**Relazione introduttiva sul Nuovo Codice dei Contratti Pubblici**

Ringrazio Voi tutti per la Vostra presenza e particolarmente il Presidente di Ambiente e Società e le altre Associazioni organizzatrici di questo incontro, per la possibilità di affrontare questo importante argomento.

Il problema degli appalti pubblici, prima ancora di essere un problema amministrativo dello Stato è uno snodo etico per tutto il Paese: apparato politico-burocratico, cittadini, imprese, istituzioni. Abbiamo avuto sotto gli occhi giornalmente le complicità, spesso ordite con la scusa di alimentare il sistema politico, e la corruzione di cui ci hanno parlato e ci continuano a parlare le cronache quotidiane nazionali; talvolta usate come strumento per battaglie politiche che hanno finito per screditare e sconfiggere il Paese.

La normalizzazione etico-sociale dell'Italia nei confronti dell'Europa e del Mondo globalizzato che ci osserva, passa attraverso il superamento di questo snodo etico. La possibilità di superare questo snodo è nelle mani di noi tutti, nessuno escluso, essendo tutti chiamati ad un cambiamento di mentalità e di atteggiamenti. Per favorire il cambiamento appare opportuno portare il focus e "moralizzare" non solo la fase concorsuale, ma anche, e forse in maniera non trascurabile, le fasi programmatica, gestionale, realizzativa e di controllo delle opere o servizi appaltati.

Le velocità di preparazione, emissione, aggiudicazione e realizzazione di appalti pubblici sono strettamente connesse al lavoro, all'occupazione, alla ripresa dell'economia, alle aspettative di crescita della società Italiana. Più veloce è il processo, più alto sarà il PIL atteso; sebbene questo appaia spesso un aspetto trascurato. Purtroppo, occorre ricordare che il nuovo Codice degli Appalti ha incontrato difficoltà a decollare, tant'è vero che è stato necessario un decreto "correttivo" e ciò non ha giovato alla crescita.

Gli Organismi Pubblici Centralizzati con funzioni appaltanti (per es. Consip e similia, Enti Regionali, Comunali, Locali) non sembrano possano rappresentare una storia di successo viste le sentenze, le indagini, i processi e le polemiche che hanno generato.

Da più parti si domanda se lo Stato e suoi Organismi possano legittimamente delegare a Terzi (in toto o in parte, per es. attraverso outsourcing) la funzione Appaltante o se ciò possa far sorgere profili d'illegittimità. Lo stesso dicasi per quanto concerne il settore privato, interessato alla fase esecutiva, che però tende ad "infilarsi" a monte nella fase preparatoria di gara, magari per consulenza alle Istituzioni / Stazioni Appaltanti, o magari attraverso le operazioni di outsourcing da parte di esse.

Occorre ricordare che abbiamo assistito ad una modifica della materia per il recepimento delle Direttive Comunitarie; modifica che ha puntato alla realizzazione di due obiettivi principali: la centralizzazione delle committenze e la digitalizzazione delle procedure di appalto; ma per le ragioni che si esporranno di seguito



non sembra si possa ancora dire che tali obiettivi siano stati pienamente raggiunti, anche per le difficoltà pratiche emerse in corso di attuazione.

Il nuovo decreto D.Lgvo n. 56/2017, emesso con intenti correttivi, riporta oltre 130 articoli per risolvere in corsa le criticità riscontrate nei primi mesi di applicazione della riforma, che era stata avviata con il primo decreto N. 50 del 2016; specialmente per far ripartire i cantieri. A tale scopo il nuovo decreto ha introdotto misure per rendere più rapida l'assegnazione dei lavori fino a 2 milioni di euro. Con il metodo "antiturbativa" per evitare la formazione di cartelli tra imprese, il nuovo decreto, inoltre, fa salvi i progetti approvati prima dell'entrata in vigore del nuovo codice, con soluzioni semplificate per le manutenzioni. Sono previsti anche aiuti per le PMI, insieme a una stretta sui pagamenti della Pubblica Amministrazione e l'obbligo di usare specifici parametri per stabilire i compensi dei progettisti.

I correttivi al Nuovo Codice dei Contratti Pubblici (questo è il nuovo nome ufficiale), sono stati resi operativi con il D. Lgs. n° 56/2017 dopo un lungo processo iterativo di aggiustamento in cui le modifiche sono state sollecitate dalle Stazioni appaltanti, dall'ANAC, dal Consiglio di Stato e dagli operatori economici. Affermati operatori ritengono tuttora che in presenza di tante e tali modifiche intervenute non ci si può certo aspettare che il processo di attuazione del Codice dei Contratti Pubblici possa dirsi ancora concluso. Si constata, inoltre, che il giudizio complessivo non sembra ancora unanime. Infatti, alcuni valutano le modifiche positive, altri no. Parliamo ad esempio della previsione dei costi standard e prezzi di riferimento, dell'innalzamento al 49% della contribuzione pubblica e l'applicabilità della finanza di progetto ai contratti di partenariato, incluse le concessioni di servizi; parliamo della mancata considerazione del rapporto qualità prezzo anche per i piccoli appalti. Vi è chi giudica positiva la ridefinizione del sistema di rating d'impresa, ma meno positiva la mancata eliminazione del rating di legalità. Vi è addirittura chi attraverso modifiche intervenute sul sistema delle concessioni teme per una graduale, ma inesorabile "espropriazione" dell'esercizio di sovranità nazionale nei confronti del territorio e delle risorse del nostro Paese.

Fino al mese di ottobre 2017 specialisti di settore affermavano che l'e:procurement – obbligatorio secondo l'art. 58 - ancora "fa acqua", per disomogeneità, problemi di comunicazione e linguaggi adottati nelle diverse piattaforme, etc.; e c'è chi si interroga se i sistemi e procedure di sicurezza forniscono effettivamente, in concreto, quei requisiti di riservatezza che la Legge impone, dato l'hackeraggio diffuso.

C'è poi l'introduzione di commissioni aggiudicatrici esterne (ci si chiede se, di fatto, in prospettiva, i loro componenti finiranno per essere determinati dalla "politica" aldilà degli appositi albi); e c'è ancora l'estensione a dismisura delle possibilità dei ricorsi da parte dei gareggianti, al punto che le stazioni appaltanti della PA si troveranno sempre esposte e sotto accusa, con le spalle al muro di fronte a risarcimenti richiesti da parte dei gareggianti. Ciò potrebbe portare lungaggini e addirittura all'immobilismo! E se dovesse accadere chi pagherà è facile immaginarlo!

Non si possono istituire le stazioni appaltanti nella pubblica amministrazione e poi privarle della loro responsabilità e completa autonomia nell'aggiudicazione demandandola ad apposite commissioni.

Infine, il ricorso all'outsourcing generalizzato da parte della PA nel corso del processo di procurement espone ad aprire una via "underground" di fuga di "notizie riservate" ancora prima che la gara esca ufficialmente; per cui quando la gara poi esce i "giochi" sono già fatti e nessuno si accorge di niente.

Ma, non basta. L'outsourcing generalizzato abbassa il livello qualitativo, frena assunzioni idonee nel pubblico impiego e la necessaria formazione ostacolando la creazione di un funzionariato pubblico



Associazione Ambiente e Società - <http://www.associazioneambientesocieta.it/as/>

efficiente, morigerato ed essenziale; strumento prezioso per ogni Stato che voglia essere degno di questo nome.

Infine, in questa situazione (con Consip, enti regionali, enti provinciali e comunali, etc.) fino a giungere a 32.000 stazioni appaltanti, a che serve il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti? A fare solo la programmazione e il supporto?

Le novità intervenute suscitano esigenze di chiarimento e interrogativi. E' stato predisposto un elenco di ulteriori domande nell'aspettativa che gli illustri Relatori possano accoglierne qualcuna e contribuire a chiarirne punti salienti.

Ringrazio in modo particolare quei relatori che vorranno fornire chiarimenti e ringrazio Voi tutti per la Vs. cortese attenzione.



**Convegno**  
**"IL NUOVO SISTEMA DEGLI APPALTI PUBBLICI: REGOLE, PROCESSI E**  
**TECNOLOGIE".**

Organizzato dall'Associazione Ambiente e Società e l'Associazione Italian Digital  
Revolution con la collaborazione dell'Adiconsum

Roma 6/12/2017 – ore 16 - Camera dei Deputati, Palazzo San Macuto, in via del Seminario, 76.

**Lista delle domande:**

1. A Normativa Europea recepita si può ragionevolmente assumere che Trasparenza, Pubblicità, Concorrenzialità, nel mondo dei Pubblici Contratti subirà un sostanziale miglioramento consentendo un miglior rating Italiano in un confronto Europeo?
2. I Limiti e vincoli posti dal nuovo Codice alla “Responsabilità e Operatività delle Stazioni Appaltanti” (commissioni, ricorsi, centralizzazione, albi esterni, outsourcing, etc.), possono divenire concreti? Quali le responsabilità residuali delle stazioni appaltanti?
3. Qual è l’attuale stato della centralizzazione e dell’e:procurement che erano primari obiettivi della modifica del precedente Codice ed essi favoriranno le PMI nostrane o le grandi imprese internazionali?
4. Risulta veramente di minor pregio la Prequalificazione dei concorrenti basata su sistemi preesistenti (per es, Sistema SOA o anche EX ALBO NAZIONALE COSTRUTTORI)?
5. Si può parlare di singolarità dell’istituto dell’Avvalimento e della sua ammissibilità come semplice cedimento di competenze a titolo oneroso da un soggetto all’altro? E in quale misura una simile procedura può ancora trovare spazio nel nuovo sistema visto che il totale degli avvalimenti non è computato tra i subappalti, che invece sono sottoposti ad un tetto massimo ?
6. L’istituto dell’Avvalimento esteso a più soggetti ausiliari (per es. partite IVA) dell’impresa appaltante, non favorisce la precarizzazione del lavoro e non solo quello altamente professionale?
7. I contenuti normativi e obbligatori dei tre diversi livelli di progettazione previsti : Progetto di fattibilità; Progetto definitivo; Progetto esecutivo; sono sufficientemente dettagliati? Quali sono le difficoltà di normare nel Codice in modo esaustivo e preciso ciò che deve contenere ogni tipologia di progetto?
8. Nel precedente sistema il subappalto era soggetto non solo al vincolo max. del 15% del valore contrattuale, ma anche al vincolo max. del 30% della categoria prevalente. Innalzando nel nuovo assetto il primo vincolo al 30% ed eliminando il secondo non si riduce il requisito di qualificazione specialistica richiesto agli offerenti?
9. Nella determinazione dell’offerta più conveniente sono state introdotte (nel ciclo di vita) anche le esternalità (cioè costi sociali). C’è dibattito su queste esternalità e sulla determinazione dei relativi costi sociali, perché spesso possono risultare aleatori secondo le diverse ipotesi adottate per il loro calcolo. Non si espongono in questo modo a ricorsi le stazioni appaltanti e le commissioni giudicatrici?
10. Quali sono le responsabilità delle stazioni appaltanti allorché le aggiudicazioni del contratto sono disposte dalle commissioni giudicatrici? E quali le responsabilità di quest’ultime (per es. ricorsi)?
11. La costituzione di società di progetto, anche pubbliche, e particolarmente quelle previste per le concessioni, ove si consente il subentro all’aggiudicatario da parte di tali società, non meriterebbe maggiore vaglio e attenzione visto anche la facoltà di banche e fondazioni bancarie di farne parte con vincoli abbastanza labili in merito all’ingresso e uscita da tali società, che all’occorrenza possono anche emettere obbligazioni sul mercato?



12. Quali sono i motivi per cui la materia complessa delle concessioni legata alle forti evoluzioni cui essa è soggetta è stata introdotta all'interno di un codice che tradizionalmente era orientato a disciplinare soltanto contratti d'appalto, di fornitura e di servizi?
13. L'obbligo nel processo valutativo del progetto di tener conto della sostenibilità ambientale e l'obbligo di un dibattito pubblico con progetto in linea, prefigurano variazioni sul fronte di attuali procedure VIA/VAS, Conferenza dei servizi, etc., ancora da normare nel nuovo assetto . Non sarebbe opportuno un transitorio che mantenga l'attuale assetto fino a completamento e attuazione del nuovo?
14. Possiamo dire responsabilmente che il Nuovo Codice dei Contratti ha subito un processo di perfezionamento e può entrare in fase applicativa senza problemi?