

IL NUOVO CODICE, gli ENTI LOCALI e la loro capacità di INVESTIRE



Torino, 27 giugno 2016

Alberto Avetta

PRIMA DEL NUOVO CODICE

D.Lgs 163/2006 (codice appalti)

- ▶ Recepisce le Direttive UE n. 17 / 18

Non aveva recepito tutti gli strumenti di regolamentazione flessibile delle Direttive 17/18 (per la peculiarità del contesto italiano)

Stratificazione e frammentazione normativa successiva (il D.Lgs. 163/2006 ha subito numerose modificazioni in atti normativi esterni (52) - nonostante la clausola “riserva di codice”

Contesto normativo e fattuale alla vigilia del “nuovo codice”

- ▶ 630 articoli + 37 allegati
- ▶ Normative statali di settore (es. appalti difesa e sicurezza / appalti difesa beni culturali)
- ▶ Legislazioni regionali / province autonome
- ▶ 32.000 stazioni appaltanti censite

Incertezza applicativa e procedurale del vecchio “codice appalti”

(D.Lgs 163/2006)

L'incertezza delle regole si è tradotta nel conseguente aumento del contenzioso suddiviso tra:

- ▶ Giudice amministrativo per la fase di gara
- ▶ Giudice Ordinario / arbitri per la fase di esecuzione
- ▶ Giudice Contabile per il controllo sulla responsabilità dei soggetti pubblici
- ▶ Giudice Penale per accertamento e repressione degli illeciti
- ▶ Giurisprudenza spesso contrastante + incertezza del riparto della giurisdizione tra i diversi giudici (amministrativo, ordinario etc)

Effetti concreti:

- ▶ Straordinario aumento costi di gestione per imprese e soggetti pubblici
- ▶ Ritardi nella realizzazione delle opere pubbliche
- ▶ Riverbero negativo sull'economia territoriale

GENESI del D.Lgs 50/2016

I buoni propositi ...

Nell'ambito della strategia Europa 2020 sono state adottate 3 nuove Direttive (23/24/25) perseguono obiettivi molto ambiziosi

- ▶ + efficienza per l'uso dei fondi pubblici (procedure + semplici e + flessibili)
- ▶ + dimensione europea del mercato (tutela della concorrenza / tutela delle PMI)
- ▶ + uso strategico dell'appalto pubblico (strumento di politica economica e sociale / promozione dell'innovazione tecnologica / tutela ambientale / tutela lavoratori)
- ▶ + lotta alla corruzione (certezza normativa / procedure semplici e trasparenti)

Questi obiettivi vengono declinati attraverso alcune novità tra cui:

- ▶ Strumenti di aggiudicazione innovativi e flessibili
- ▶ Strumenti elettronici di negoziazione e aggiudicazione
- ▶ Centralizzazione della committenza
- ▶ Preferenza per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa
- ▶ Rafforzata tutela dei subappaltatori

GENESI del D.Lgs 50/2016

Legge delega 11/2016, sul piano sostanziale, demanda al Governo il recepimento dei principi introdotti dalle 3 Direttive UE con alcune prescrizioni specifiche tese a scongiurare errori del passato (proliferare di stazioni appaltanti e rischio di scarsa competenza delle stesse, complessità burocratica, complessità procedurale, conseguente riverbero sul contenzioso e contesto idoneo a pratiche corruttive).

In particolare la Legge Delega prescrive:

- ▶ Riordino del quadro normativo / riduzione e razionalizzazione del complesso delle disposizioni (un unico testo normativo)
- ▶ Più elevata certezza del diritto e semplificazione dei procedimenti

Nella G.U. del 19 aprile 2016 è stato pubblicato il **D.Lgs 50/2016** (220 articoli - 111.740 parole)

“Attuazione delle direttive 2014/23/UE/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”

Il Consiglio di Stato aveva suggerito un più SEMPLICE “Codice dei contratti pubblici” ...

D.Lgs 50/2016 e gli ENTI LOCALI

La PROGRAMMAZIONE e il GOVERNO LOCALE

Un aspetto, che più d'ogni altro, rileva nel rapporto tra NUOVO CODICE ed ENTI LOCALI è la loro capacità di **PROGRAMMAZIONE**

Uno degli obiettivi di Europa 2020 - declinati nelle Direttive - è l'opportunità di fare un uso **STRATEGICO** degli appalti pubblici come strumento a supporto delle politiche di sviluppo economico

Gli ENTI LOCALI (in particolare la Città Metropolitana - funzione di coordinamento sviluppo sociale ed economico) sono attori di sviluppo locale

Non a caso il NUOVO CODICE riserva una particolare attenzione alle fasi preliminari all'indizione dell'appalto

D.Lgs 50/2016 e gli ENTI LOCALI

La PROGRAMMAZIONE e il GOVERNO LOCALE

- ▶ Il D.Lgs. 163/2016 prevedeva un elenco annuale e una programmazione triennale
- ▶ Sino al 2015 la **PROGRAMMAZIONE** per forniture di beni o servizi era solo una facoltà delle stazioni appaltanti. La legge stabilità 2016 (comma 505) l'ha resa obbligatoria per importi superiori a € 1 milione
- ▶ L'art 21 del D.Lgs 50/2016 allarga il campo prevedendo la **programmazione biennale** per gli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato pari o superiore a € 40.000
- ▶ Il **titolo III°** del NUOVO CODICE “Pianificazione, programmazione e progettazione” è rivolto indistintamente a **lavori, forniture e servizi** e costituisce l'architrova delle procedure d'appalto per attività e opere

L'obiettivo del NUOVO CODICE è quello di

- ▶ far sì che gli appalti rispondano alle reali esigenze delle Amministrazioni (ridurre il ricorso alle varianti in corso d'opera)
- ▶ favorire la trasparenza sull'utilizzo delle risorse pubbliche (innovazione importante: art. 22 pubblicazione nel profilo del committente dei progetti di fattibilità delle grandi opere infrastrutturali + resoconti incontri / dibattiti con i portatori di interesse)

1. Il caso “Città Metropolitana di Torino”

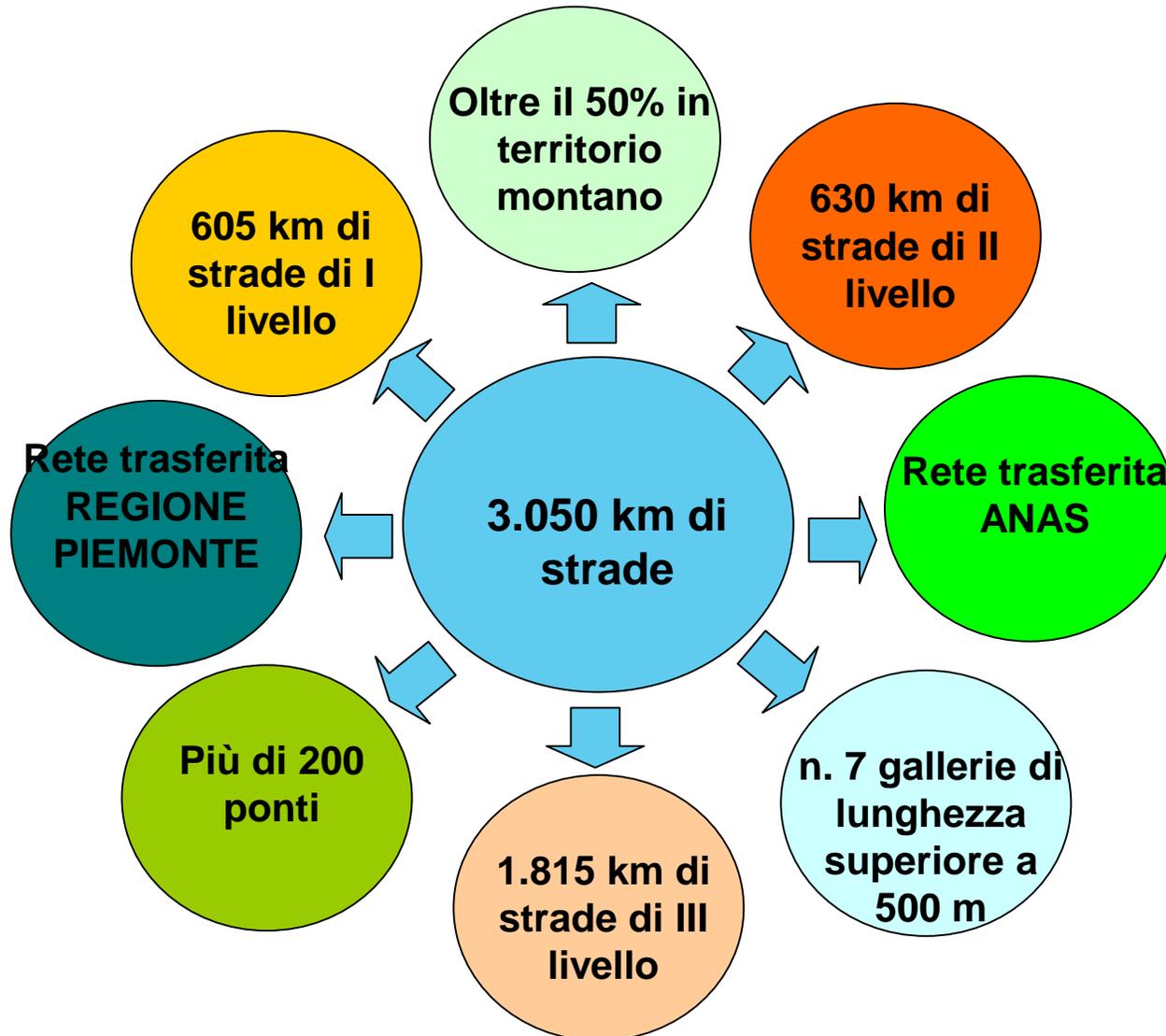
Il rapporto, oggi, tra la PROGRAMMAZIONE e il GOVERNO LOCALE - Il caso «CM Torino»

- ▶ 315 comuni (316 con Mappano) / 6.700 Km² / 50% territorio montano - confine con Francia e VdA
- ▶ 2,2 milioni abitanti (900.000 Torino - 1,3 milioni area esterna)

Nuove FUNZIONI (L. 56/2014 - Delrio)

- ▶ Città Metropolitana coordina lo **sviluppo sociale ed economico del territorio** e adotta la **pianificazione strategica**
- ▶ Città Metropolitana è stata riconosciuta dalla legge come **Soggetto Aggregatore per il Piemonte** (stiamo elaborando un percorso di condivisione con **SCR Piemonte** per evitare sovrapposizioni nell'erogazione dei servizi)
- ▶ Città Metropolitana mette a disposizione dei propri Comuni un **Servizio Infrastrutture ed Assistenza Tecnica** (progettazione e/o esecuzione di opere pubbliche / sia direttamente sia fornendo consulenza e assistenza in materia normativa anche tecnica, di gestione e di procedure informatiche - € 20 milioni importo stimato delle opere progettate)
- ▶ Città Metropolitana - in coerenza con l'art. 34 **NUOVO CODICE** - e anticipandone gli obiettivi promuove da anni **acquisti green con A.P.E.** (acquisti pubblici ecologici) e ha costruito una rete di soggetti aderenti in continua evoluzione (oggi sono 46) ottenendo importanti riconoscimenti internazionali e fondi UE

2. Il caso “Città Metropolitana di Torino” “Le strade e le scuole”



Manutenzione ordinaria 2015

Affidati **10 lotti manutentivi per € 4.5 milioni** - a fronte di esigenze manutentive minime stimate in **€ 12 milioni /anno** (bitumature / barriere sicurezza / segnaletica orizzontale e verticale)

Affidati **146 lotti a misura e 36 lotti a forfait** per (servizi invernali – sgombero neve + antigelo / taglio erba / gestione impianti tecnologici / illuminazione gallerie / impianti sollevamento acque)

3. Il caso “Città Metropolitana di Torino” “Le strade e le scuole”

Edilizia Scolastica

- ▶ 91 istituzioni scolastiche (scuola secondaria superiore) in Città Metropolitana
- ▶ Dislocate in 155 edifici di cui 71 a Torino
- ▶ 85.000 studenti / 3.700 classi
- ▶ 3.500 tra insegnanti e personale amministrativo / tecnico

Le nostre attività

- ▶ Sicurezza immobili (manutenzione ordinaria / ascensori / impianti elettrici / presidi antincendio etc)
- ▶ Gestione calore
- ▶ Manutenzione edilizia / progettazione e realizzazione nuovi edifici

4. Il caso “Città Metropolitana di Torino”

Ora mettiamo in relazione il quadro normativo indicato con la realtà in cui gli ENTI LOCALI (Città Metropolitana in particolare) si trovano ad operare

Una corretta attività di pianificazione e di **programmazione** deve sempre essere coerente con gli strumenti di programmazione finanziaria. In altre parole non può aversi adeguata attività di pianificazione e di programmazione senza conoscere preventivamente le risorse finanziarie disponibili

Pochi giorni fa il Decreto Enti Locali ha previsto l'annullamento delle sanzioni derivanti dallo sfioramento del patto di stabilità (per la Città metropolitana di Torino valgono poco meno di € 70 milioni) e pare sia certo lo spostamento del termine per approvare i bilanci di previsione dal 31 luglio (termine già prorogato) a dopo l'estate. Questa prassi (bilanci di previsione degli enti locali nel secondo quadrimestre) ci accompagna ormai da qualche anno

Se le entrate diventano certe in estate e, inevitabilmente, il bilancio viene approvato dopo l'estate, diventa difficile

- ▶ programmare, in coerenza al NUOVO CODICE, acquisti di beni e servizi per importi superiori a € 40.000
- ▶ approvare gli schemi del programma annuale delle opere pubbliche almeno 60 giorni prima dell'approvazione del programma annuale, che è un allegato del bilancio

5. Il caso “Città Metropolitana di Torino”

Il principio di PROGRAMMAZIONE previsto dal NUOVO CODICE è corretto e condivisibile

Tuttavia, per le ragioni espresse (certezza risorse nel secondo/terzo quadrimestre), OGGI gli ENTI LOCALI non sono ancora nelle condizioni di rispondervi compiutamente

L’incertezza sulle risorse e l’URGENZA di provvedere all’erogazione dei servizi ci costringe a

- ▶ contratti manutentivi annuali o limitati a pochi mesi (contratto calore delle scuole affidato per un solo anno 2015/16)
- ▶ proroghe dei contratti in corso
- ▶ ricorso a procedure d’urgenza che in taluni casi potrebbero essere evitate con la certezza (anche minima) delle risorse

Tutto ciò genera di fatto

- ▶ un limitato confronto concorrenziale
- ▶ perdita di remunerazioni potenziali derivanti da contratti di medio/lungo periodo (es. calore)
- ▶ moltiplicazione di adempimenti burocratici per i nostri uffici
- ▶ incertezza sulle garanzie di erogazione dei servizi essenziali (manutenzioni / sicurezza etc)

D.Lgs 50/2016 e gli ENTI LOCALI

In CONCLUSIONE

per contribuire all'applicazione dei PRINCIPI su cui si fonda il NUOVO CODICE

AUSPICHIAMO

- ▶ che l'adozione degli atti attuativi avvenga in modo tempestivo, ordinato e soprattutto coordinato - occorre in altre parole una governance con una visione strategica (cabina di regia costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri)
- ▶ che si tenga conto del contesto lavorando prioritariamente sul fronte della certezza delle risorse
- ▶ che gli ENTI LOCALI - anche attraverso ANCI - continuino ad essere coinvolti e considerati parte attiva nel processo di riordino e di attuazione del NUOVO CODICE

Grazie per l'attenzione