

Un paese vuol dire non essere soli, sapere che nella gente, nelle piante, nella terra c'è qualcosa di tuo e che anche quando non ci sei resta ad aspettarti. (Cesare Pavese)

IL PRESIDENTE

Preg.ma Avv. **Antonella MANZIONE**
Capo Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi
Palazzo Chigi
Piazza Colonna 370
00187 ROMA

Gent.ma dottoressa

a nome dell'ANPCI, l'Associazione Nazionale dei Piccoli Comuni d'Italia, che raggruppa oltre 1100 Enti piccoli e medi in tutto il Paese, tengo a rappresentarLe che la bozza del nuovo Codice degli Appalti, come pubblicato in rete, all'art. 24 presenta una gravissima lesione al principio di autonomia degli Enti Locali, sancito nella nostra Costituzione.

Al comma 2, esso recita testualmente:

....., i comuni non capoluogo di provincia, anche ove abilitati ad operare come stazione appaltante per affidamenti superiori a 40.000 euro ai sensi del comma 1, ricorrono comunque per i predetti affidamenti:

a) alle convenzioni o agli accordi quadro di Consip S.p.A.:

b) a soggetti aggregatori determinati ai sensi delle vigenti disposizioni;

c) a unioni di comuni già costituite;

d) a unioni di comuni di nuova costituzione secondo ambiti ottimali stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, garantendo la tutela dei diritti delle minoranze linguistiche.

In pratica, si impone, per la gestione associata degli appalti, il ricorso ad un'unica forma aggregativa, *l'Unione dei Comuni*, ledendo il principio di autonomia degli Enti e quello di *gold plating*, espressamente previsto nella legge delega. La direttiva 2014/24/UE, al Considerando 33, recita, infatti, testualmente: *Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero poter decidere di fornire congiuntamente i rispettivi servizi pubblici mediante cooperazione senza essere obbligate ad avvalersi di alcuna forma giuridica in particolare.*

Si propone pertanto di sostituire il punto d) con il seguente

d) associandosi o consorziandosi in Centrali di Committenza, nelle forme previste dall'Ordinamento, garantendo la tutela dei diritti delle minoranze linguistiche.

MOTIVAZIONE

Il nostro Ordinamento prevede diverse modalità di aggregazione per la gestione associata, sia nel TUEL (Convenzioni, Consorzi, Unioni ...) che nella legge 241/90, in particolare all'art.15.

Con il presente emendamento si ottempera al citato *Considerando* lasciando i Comuni nella piena libertà di scegliere, tra le forme aggregative previste, quella ritenuta più idonea e si garantisce il rispetto del principio di autonomia sancito dalla nostra Costituzione. In particolare, attraverso l'art. 15 della legge 241/90 si consente ai Comuni di ottemperare a quanto previsto da ANAC con la determinazione 11/2015, laddove sancisce che anche le società in house dei Comuni sono tenute all'applicazione dell'art. 33 comma 3-bis del vecchio Codice e quindi alla centralizzazione degli acquisti. Ma attraverso le Unioni, ciò non sarebbe possibile atteso che il TUEL prescrive forme aggregative limitate ai soli Enti Locali. Anzi, attraverso la nuova formulazione proposta, i Comuni possono divenire polo aggregante per altre Stazioni appaltanti operanti sul territorio. Oltre alle "in house", si citano IACP, ASI, Consorzi, Acquedotti ecc.. Provvedendo per questa via ad una concreta azione di riduzione del numero di Stazioni appaltanti per una "spending review" effettiva e non solo declamata.

Attraverso la formulazione proposta, si renderebbe altresì ai Comuni non capoluogo pari dignità rispetto alle altre Stazioni appaltanti, che possono cooperare tra loro senza essere obbligate ad alcuna forma giuridica in particolare. I Comuni non sono figli di un Dio minore: l'ANCI, che da sempre propugna le Unioni come unica forma aggregativa per l'esercizio associato di funzioni e servizi, sorvolando sul fatto che le funzioni rappresentano le potestà in capo agli Amministratori locali a tal fine eletti e chiamati a rispondere ai cittadini in prima persona. L'esperienza insegna che, a meno di reali esigenze condivise dai cittadini e di conseguenza dai Consigli comunali, le Unioni sono sovente fonte di sprechi ed inefficienze per la necessità di creare un nuovo livello istituzionale con amministratori che non rispondono in prima persona agli elettori..

Inoltre, si eviterebbe la necessità di disegnare a tavolino, in sede governativa, improbabili ambiti ottimali, entro cui chiamare i Comuni a cooperare. Si evidenzia, al riguardo che il nostro Ordinamento prevede che i Comuni possano partecipare ad una sola Unione, per la semplice ragione che essa presuppone l'interesse comune a pervenire, anche con gradualità, all'accorpamento di tutte le funzioni e servizi. L'Ordinamento pone poi in capo alle Regioni il compito di individuare gli ambiti ottimali, di concerto con la rappresentanza regionale delle autonomie, sempre che si sia riscontrata l'effettiva volontà delle popolazioni e di conseguenza dei Consigli comunali a procedere alla costituzione dell'Unione. Si tratta di casi poco frequenti come dimostra l'esperienza e come ha riconosciuto la stessa ANCI che ha ormai preso atto del fallimento delle Unioni coatte finora propugunate. Ma oggi essa propone che tutto il territorio venga diviso in ambiti ottimali entro cui determinare la cooperazione intercomunale non più in base alla dimensione demografica ma a quella geografica. Limitare il modulo aggregativo alle Unioni non risponde ad alcuna motivazione legata alla gestione degli appalti (come evidenziato dal *Considerando* citato). Si impongono, peraltro, dimensioni limitate a detta formula aggregativa (qualche decina di Comuni al massimo), mentre la "massa critica" necessaria per operare con efficienza nel "mercato" degli appalti richiede dimensioni ben maggiori. Piegare le esigenze espresse da detto "mercato" a quelle di tipo ideologico espresse da un'Associazione che nemmeno si è curata di ascoltare la propria base, comporta il rischio di ritardare il reale decollo del nuovo Codice degli Appalti, perché la stragrande maggioranza dei Comuni (5754 su 8047, fonte: Corte dei Conti Del. n. 25/SEZAUT/2015/FRG del 25/7/2015), verrebbe lasciata nell'impossibilità di operare nelle tantissime categorie merceologiche non presidiate da Consip e dagli altri Soggetti aggregatori, in attesa di un improbabile costituzione di un'Unione. Eventuali decisioni di tipo ideologico o politico vanno assunte nel quadro di una eventuale riforma degli Enti Locali con tempi e modi non compatibili con l'attuale processo riformatore degli Appalti pubblici, basato sulla necessità di semplificare e snellire le procedure ai fini della *spending review* e di una sacrosanta lotta alla corruzione.

Disponibile ad ogni confronto e/o approfondimento porgo cordiali saluti

Marsaglia 15.02.2016

Franca Biglio
Presidente ANPCI

Indirizzare a

capodagl@palazzochigi.it

protocollo.dagl@mailbox.governo.it