



Consiglio delle
autonomie locali
della provincia di Trento

Trento, 9 maggio 2019
MR/et

Egregio Signor
Ivano Job
Presidente
Terza Commissione permanente
Consiglio provinciale
Via Mancini, 27
38122 TRENTO

OGGETTO: audizione in merito al DDL n. 18 concernente "Misure di semplificazione e potenziamento della competitività".

Egregio Presidente, spettabile Commissione,
un ringraziamento da parte degli Enti locali della nostra Provincia per questa preziosa occasione di confronto.

Il titolo del DDL in esame "misure di semplificazione e potenziamento della competitività", introduce la risposta della Giunta provinciale alle sollecitazioni poste dal tessuto economico e sociale della realtà in cui viviamo, oltre che un ormai inevitabile intervento per rendere la nostra Pubblica Amministrazione in grado di reggere il passo con i tempi: per produrre, dentro ad un'organizzazione ormai colma di burocrazia, i servizi richiesti dalle imprese e dai cittadini.

Consiglio delle autonomie locali e Consorzio dei Comuni Trentini hanno apprezzato l'apertura fornita dal Presidente Fugatti ad emendare e modificare il DDL come depositato, da lui definito come un DDL "aperto" alle diverse proposte formulate nel corso dei lavori di Commissione e d'aula.

In questo contesto, gli Enti locali ritengono doveroso portare il proprio contributo quali soggetti che, con la Provincia, devono oggi, inevitabilmente, rivedere il proprio modo di operare per assecondare le finalità del DDL; essi sono le Istituzioni che, nel sistema trentino, devono semplificare e attuare le misure previste dal DDL, migliorarsi a favore di cittadini e di imprese e tutelare al meglio tutti i valori "pubblici" dei quali risultano portatori.

In sintesi Presidente, i coprotagonisti dei processi di revisione della Pubblica Amministrazione volti ad agevolare il processo di cambiamento ormai ineludibile.

Un ringraziamento anche all'Assessore Gottardi, il quale ha partecipato al Consiglio delle autonomie dell'8 maggio u.s., fornendo anch'egli ampia disponibilità ad ascoltare le considerazioni mosse dal Consiglio delle autonomie locali rispetto al documento in esame, tenuto conto dell'urgenza di deposito del DDL, che ha precluso la possibilità di articolare prima, in maniera formale, specifici momenti di confronto e pronunciamento.

Grazie anche alla struttura provinciale che, nella giornata di ieri, ha supportato l'attività del Consiglio delle autonomie locali, garantendone l'ottimale esecuzione.

Tenuto conto del metodo di lavoro adottato è possibile che nell'inter di approvazione del DDL, siano introdotte modifiche rispetto alle quali gli Enti locali non hanno avuto occasione di esprimere preventive valutazioni: offriamo quindi la disponibilità a momenti anche informali di confronto circa eventuali proposte emendative al DDL, tenuto conto del fatto che, specialmente in alcuni settori (es. appalti), modifiche di rilievo potrebbero comportare una difficoltà di adeguamento



organizzativo delle Amministrazioni locali, con effetti controproducenti o allungamento dei termini di conclusione dei procedimenti.

L'esperienza insegna quanto il cambiamento dei modelli organizzativi e dei procedimenti amministrativi possa costituire un processo difficile da attuare.

Ciò premesso, Presidente, formulato un apprezzamento generale per gli obiettivi del DDL, proverò quindi a riportare le considerazioni del sistema delle autonomie locali rispetto al testo proposto che, a ben vedere, soprattutto in materia di contratti, reca diverse misure da tempo richieste dagli Enti locali e, nello specifico, riassunte nel documento già inviato alla Prima Commissione legislativa del Consiglio provinciale in data 24.01.2019.

Prima di entrare nel merito degli articoli di maggior interesse per gli Enti locali, ritengo tuttavia doveroso porgere una considerazione in merito al tema degli appalti.

L'introduzione di sistemi telematici di acquisto obbligatori e di tracciabilità delle comunicazioni con i fornitori sempre più stringenti, siamo convinti abbiano colto impreparati Amministrazioni e imprese. A dimostrazione di ciò l'entusiasmo con cui è stato colto l'innalzamento a 5.000,00 euro della soglia sotto la quale risulta possibile prescindere dal MEPAT.

Riteniamo che l'innovazione debba avere un ruolo centrale anche nella Pubblica Amministrazione, ma che sia necessario verificare costantemente se questa sia effettivamente strumento di semplificazione, per rivederne le modalità di impiego, nel caso in cui non lo fosse (es. processi e adempimenti gravosi per cittadini e imprese).

Ciò premesso, illustro sinteticamente le diverse considerazioni mosse nel corso dei lavori istruttori dagli Enti locali della nostra provincia riguardo al DDL n. 18 e sintetizzate nel corso della seduta del Consiglio delle autonomie locali di data 08 maggio u.s..

Articolo 1

Comma 1 (che modificano l'art. 16 della lp 2)

Aggiudicare di regola sempre col prezzo più basso sotto soglia comunitaria costituisce senz'altro una buona semplificazione per le amministrazioni, le quali restano comunque libere di scegliere motivatamente l'OEPV. Resta sempre fermo l'obbligo di OEPV per i servizi sopra la soglia dell'affido diretto di cui al comma 2. Con riferimento a queste ultime ipotesi, peraltro, pare opportuno ribadire la richiesta (già formulata in passato) di estendere (come a livello nazionale) l'utilizzo del criterio del prezzo più basso agli appalti di forniture ad elevata intensità di manodopera connotati da standardizzabilità/ripetitività.

Si propone inoltre di integrare il nuovo art. 16, a completamento del quadro relativo ai sistemi di aggiudicazione degli appalti, prevedendo che:

- a) ai fini dell'individuazione delle offerte anomale nel caso di appalti di servizi e forniture aggiudicati con il criterio del prezzo più basso, trova applicazione l'art. 18, comma 12 ter della lp 23/90;
- b) quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la stazione appaltante può prevedere negli atti di gara la valutazione della congruità delle offerte nei casi e con le modalità stabilite dalla normativa statale.

Articolo 2 (nuovo articolo)

Si coglie con grande favore l'innovazione proposta.

Il comma 1 del neo introdotto articolo 19 bis della L.P. 2/2016 si riferisce alla verifica del possesso da parte dell'aggiudicatario degli specifici "criteri di selezione richiesti" dalla stazione appaltante.



Si chiede di fare più esplicitamente riferimento ai requisiti speciali di idoneità economico finanziaria e tecnico professionali indicati dalla stazione appaltante.

Il comma 2 del neo introdotto art. 19 bis si riferisce alla dichiarazione circa l'assenza di motivi di esclusione e il possesso degli eventuali "criteri di selezione" che deve essere resa dagli operatori economici ai fini dell'abilitazione al mercato elettronico.

Si chiede che le verifiche effettuate dalla struttura provinciale competente si applichino a tutti gli strumenti gli strumenti elettronici di acquisto: bandi di abilitazione e procedure su mercurio.

Articolo 3 (che modifica l'art. 22 della L.P. 2/2016)

La norma abbisogna di alcune precisazioni. Si ha motivo di ritenere che la finalità della disposizione sia quella di eliminare la fase di apertura della c.d. busta amministrativa, ossia il passaggio relativo alla verifica della completezza delle dichiarazioni rese dai concorrenti, che si effettua nella prima seduta di gara, ed eliminare quindi in questa fase il ricorso al soccorso istruttorio (massimo 10 gg).

Tuttavia:

- 1) nella rubrica e nei commi 1 e 3 dell'articolo 22 - come riformulato - si focalizza l'attenzione sulla verifica di assenza di motivi di esclusione e del possesso dei criteri di selezione [leggi: requisiti di idoneità e capacità tecnica ed economica], ai fini della stipula del contratto; ci si riferisce, dunque, alle verifiche sul possesso dei requisiti di cui all'art. 80 e 83 del codice, che già oggi vengono effettuate solo dopo l'aggiudicazione, appunto, ai fini della stipula del contratto e possono richiedere fino a 30 giorni. Pertanto, così formulata la disposizione non sembrerebbe innovativa e non conseguirebbe alcun obiettivo di semplificazione.

Se, invece, l'intento è quello sopra richiamato, è necessario che la norma dica espressamente quale attività/fase della procedura di gara va rinviata ad un momento successivo all'apertura delle offerte economiche, chiarendo che si fa riferimento alla verifica della regolarità/completeness della documentazione relativa al possesso dei requisiti di carattere generale e di quelli di idoneità e di capacità, non alle verifiche concernenti l'effettiva assenza di motivi di esclusione e dell'effettivo possesso. In tal senso si richiama la formulazione utilizzata dal legislatore nazionale nel d.l. 32/2019.

In particolare, poi, nel caso di aggiudicazioni con il criterio dell'economicamente più vantaggiosa, il rinvio della verifica delle dichiarazioni può tradursi in realtà in un aggravio, laddove la commissione nominata (e magari retribuita) dedichi del tempo a valutare le offerte tecniche (magari anche corpose) di imprese, che risultino poi non in possesso dei requisiti di partecipazione o che comunque vengano escluse. In tal senso, sembrerebbe opportuno rimettere alla libera determinazione della stazione appaltante la scelta se rinviare o meno la verifica delle dichiarazioni. In proposito, si fa presente che l'analoga disposizione nazionale del d.l. 32/2019 prevede in termini generali che questo meccanismo di "inversione delle buste" sia una mera facoltà: "Le stazioni appaltanti possono decidere che".

- 2) L'introduzione dell'obbligo di tale verifica ad altri partecipanti (nuovo comma 3) "nella misura stabilita nei documenti di gara" costituisce poi un nuovo adempimento, che ad oggi (comma 9 attuale formulazione art. 22) è solo una facoltà della stazione appaltante. Tale nuovo adempimento costituisce un aggravamento del procedimento e può condurre a rallentamenti nel perfezionamento dell'efficacia dell'aggiudicazione e quindi nella stipula del contratto. Si suggerisce perciò di prevederne la mera facoltatività.
- 3) Mancherebbe nel comma 5 l'indicazione delle conseguenze per il caso di aggiudicazione senza esclusione automatica delle offerte: bisognerebbe eventualmente dire che in tal caso sarà necessario rideterminare l'eventuale offerta da sottoporre a verifica. Andrebbe altresì precisato



che, in ogni caso, l'amministrazione aggiudicatrice può valutare la congruità dell'offerta che in base ad elementi specifici appaia anormalmente bassa.

Pertanto, in merito agli effetti sulla graduatoria, si chiede di valutare l'opportunità di prevedere che solo l'esito negativo delle verifiche sull'aggiudicatario comporti una revisione della graduatoria, anche per evitare eventuali comportamenti opportunistici distorsivi. Inoltre, attendere gli esiti delle verifiche rispetto al campione oltre che all'aggiudicatario potrebbe ritardare l'aggiudicazione; ciò avrebbe delle ripercussioni anche sull'effettiva operatività della disposizione introdotta con il nuovo art. 25 ter (di cui all'art. 6). Pertanto, sembrerebbe più snello collegare all'eventuale esito negativo della verifica sul concorrente sorteggiato a campione solo la segnalazione alle autorità competenti e la sospensione dagli strumenti elettronici.

In generale, riguardo alla durata della sospensione, ci si richiama a quanto espresso in merito all'art. 2.

Articolo 4

Si coglie positivamente la conferma dell'innovazione introdotta con la l.p. 1/2019. Si confida – per inciso – che resti confermata anche la posizione interpretativa, espressa dalla Provincia con circolare, in ordine alle modalità di acquisizione delle offerte nei casi previsti da questa norma. È tuttavia necessario coordinare tale previsione con quella dell'art. 52, comma 9 della L.P. 26/93, che stabilisce in 50.000 euro la soglia per l'affidamento diretto dei lavori. Altrimenti, come ora, non risulta chiaro come affidare lavori tra i 40.000 e i 50.000 euro.

Si segnala che il vigente art. 33, comma 5, della L.P. 26/1993, prevede che "se è consentito dalla normativa statale vigente", i lavori di importo complessivo inferiore ad 1 milione di euro possono essere affidati dalle stazioni appaltanti mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara. Ora, in seguito alla recente entrata in vigore del d.l. 32/2019, l'art. 36 del D.Lgs. 50/2016, per l'affidamento di lavori pubblici di importo superiore a 200.000 euro prevede unicamente il ricorso alle procedure di cui all'art. 60 del D.Lgs. 50/2016. Pertanto, si richiede di provvedere ad una modifica normativa che consenta di continuare ad utilizzare la procedura negoziata da parte delle stazioni appaltanti per la fascia di importo fino ad 1 milione di euro, mediante eliminazione del citato inciso.

Articolo 5

Comma 1 (modifica art. 4 L.P. 2)

Si coglie con favore l'innovazione proposta, che potrà trovare immediata applicazione riguardo alle linee guida sull'affidamento dei servizi sociali, attraverso un preventivo confronto con il Consiglio delle autonomie locali.

Commi 2, 3 e 4 (modifica art. 21 L.P. 2)

Si coglie con favore l'estensione dell'albo provinciale dei commissari per l'OEPV anche per gare sopra soglia, tuttavia:

- a) visto che dal 2016 l'elenco non è ancora stato istituito nemmeno per il sotto soglia, occorre necessariamente prevedere una norma transitoria: si potrebbe prevedere che, nelle more di istituzione dell'elenco, ogni amministrazione predetermina le proprie regole per individuare i commissari, nel rispetto dei principi richiamati dal nuovo comma 6 dell'art. 21 (introdotta dal comma 3);
- b) al posto di un regolamento, sembrerebbe più snello istituire l'elenco e con la medesima delibera determinare i compensi massimi e, se serve, le modalità di utilizzo dell'elenco stesso.



Articolo 6

Comma 1 (che inserisce l'art. 25 ter nella L.P. 2/2016)

Appare più corretto prevedere l'"avvio anticipato dell'esecuzione" piuttosto che la "stipula" del contratto in pendenza delle verifiche. Non si condivide, peraltro, che la previsione riguardi solo i lavori: l'utilità della previsione è evidente anche negli appalti di servizi e forniture, quanto meno con riferimento ai contratti non ad esecuzione istantanea, in particolar modo considerato che tale innovazione costituisce una facoltà e non un obbligo per le stazioni appaltanti.

La nuova previsione deve poi essere coordinata con la disciplina vigente, mediante abrogazione o modifica dell'art. 46, comma 1, della L.P. 26/93.

Comma 3 (modifica all'art. 31 in tema di garanzia definitiva)

Si coglie con favore l'esenzione dalla garanzia definitiva, purché si tratti di una facoltà rimessa alla stazione appaltante e non di un obbligo automatico; altrimenti sottrarrebbe alle amministrazioni la possibilità di essere garantite per l'esecuzione di appalti fino a soglia comunitaria.

Articolo 8

Si coglie con favore l'eliminazione della soglia dei 192.300 euro dall'art. 21 della legge provinciale sui contratti.

Si segnala, infine, la necessità di una serie di altri interventi normativi in materia che costituirebbero misure di semplificazione amministrativa di notevole impatto. In particolare:

- a) l'eliminazione dell'attuale sistema di scelta dei professionisti negli affidi diretti mediante sorteggio - la cui disciplina è declinata nelle recenti modifiche al regolamento di attuazione della legge sui lavori pubblici - o quanto meno l'identificazione di una soglia al di sotto della quale tale sistema non trova applicazione (es. 25.000 euro);
- b) una modifica alla disciplina dell'obbligo di utilizzo dei mezzi elettronici per la registrazione delle fasi di gara, che ne chiarisca la non applicazione (o comunque la sufficienza dell'uso della PEC) sotto la soglia della trattativa diretta in caso di contratti con un solo operatore economico;
- c) l'esenzione dall'applicazione della trattenuta dello 0,5 %, prevista dalla normativa statale, in caso di pagamenti progressivi;
- d) la previsione di un'unica piattaforma provinciale che curi la raccolta e l'invio dei dati necessari per l'adempimenti degli obblighi di comunicazione all'ANAC e al Ministero dell'Economia (raccogliendo tutti i dati una volta sola in SICOPAT ed eliminando quindi l'obbligo di trasmissione sul sistema BDAP);
- e) analogamente a quanto segnalato sub d), prevedere l'implementazione della piattaforma SICOPAT, per adeguarla all'adempimento di tutte le pubblicazioni previste dall'art.3, comma 8 della L.P. n. 19 del 2016, in modo da soddisfare a tutti gli effetti anche gli obblighi di trasparenza di cui all'art. 29 del codice dei contratti pubblici.

Il Consiglio delle autonomie locali e il Consorzio dei Comuni Trentini ritengono una priorità la formazione del personale degli EELL in materia di contratti, da attuarsi, nel prossimo futuro, ancor più diffusamente, in vista della qualificazione delle stazioni appaltanti. La recente trasformazione in soggetto in house di tutti gli Enti locali Trentini, agevola il percorso ipotizzato dal DDL e rende ancor più strategica l'esigenza di coordinamento e sinergia delle potenzialità del Consorzio dei Comuni Trentini, con quelle delle Istituzioni citate nella proposta, non tanto nelle fasi di esecuzione della formazione, quanto piuttosto in quelle della programmazione e progettazione.



Articolo 9 (modifica dell'art. 48 della L.P. 15/2015)

La modifica dell'art. 48 L.P. 15/2015, per le opere realizzate su aree per servizi da soggetti privati, prevede una deroga all'applicabilità del codice degli appalti per le opere ed i servizi nei casi di "opere realizzate a spese del privato ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 (Codice dei contratti pubblici).".

Nella formulazione inserita nella proposta di legge, si richiama come elemento di deroga l'applicabilità dell'art. 20 del codice appalti. Tale norma prevede l'inapplicabilità del codice nel caso in cui una amministrazione stipuli una convenzione per l'esecuzione in capo ad un soggetto pubblico o privato di un'opera pubblica prevista dagli strumenti urbanistici, a sua totale cura e spese, previo ottenimento di tutte le autorizzazioni e fatta salva l'applicazione dell'art. 80 codice appalti in tema di motivi di esclusione dalla partecipazione ad una procedura di appalto o concessione.

Il comma 2, dell'art. 20, prosegue con l'indicazione puntuale degli adempimenti di verifica che l'amministrazione deve eseguire prima della stipula della convenzione relativamente ai depositi documentali della controparte: segnatamente che il progetto di fattibilità dell'opera con l'indicazione del tempo massimo di completamento nonché lo schema dei contratti di appalto siano corrispondenti alla realizzazione delle opere pubbliche come descritte al comma 1.

Inoltre l'art. 20, precisa al comma 3, la necessità di inserire clausole in caso di inadempimento, comprese eventuali penali e poteri sostitutivi dell'ente pubblico.

Se la norma in parola ha l'indubbia funzione di snellire la procedura altrimenti prevista dal comma 8 dell'art. 48, in ogni caso rinvia alla necessità di introdurre una serie di controlli e di articolare la convenzione con il comune prevedendo una serie di adempimenti, quali:

- i controlli preventivi alla sottoscrizione della convenzione in termini di criteri di esclusione dalla procedura di appalto previsti dall'art. 80 del D. Lgs 50/2006;
- la verifica della fattibilità dell'opera pubblica;
- lo schema dei contratti di appalto;
- penali;
- poteri sostitutivi dell'ente pubblico; in tal senso appare problematico individuare l'ente che esercita i poteri sostitutivi, posto che non sempre i servizi preordinati all'attuazione dell'area rientrano nelle competenze comunali: di talché l'impossibilità di sostituirsi al comune, con estensione della convenzione ad un eventuale soggetto pubblico terzo.

Pertanto, considerata la peculiarità della disciplina che interseca, nel caso di attuazione, da parte di soggetti privati, di aree destinate dagli strumenti urbanistici comunali a servizi pubblici, i profili urbanistico edilizi con la disciplina del codice degli appalti, seppure nei limiti del richiamato articolo 20, sembrerebbe opportuno che all'inserimento di tale modifica seguisse una circolare o altra indicazione della provincia in modo da uniformarne l'applicazione nel territorio, anche al fine di creare una prassi da subito condivisa nei principi di massima.

Articolo 10

Apprezzabile anche perché dà forte impulso per un cambio di paradigma e per un concreto avvio sul percorso della transizione al digitale. Reca una previsione coerente con il contenuto dell'accordo PAT – CAL di fine 2016 per l'affidamento al Consorzio dei Comuni Trentini del progetto sperimentale per la digitalizzazione delle pratiche edilizie. Si ricorda che il progetto avviato è stato chiuso nell'estate 2018 e presentato lo scorso mese di aprile con l'integrazione della nuova modulistica PAT e i necessari chiarimenti rispetto al tema della delega / procura al progettista per la presentazione / formazione delle pratiche.

Si propone, con riferimento alla lett. b) del comma 2, di chiarire in modo esplicito la possibilità per i Comuni di richiedere la presentazione della documentazione in formato "esclusivamente" digitale.



Con riferimento al comma 3, si ritiene opportuno precisare che la versione digitale della documentazione progettuale presentata dal professionista, attestandone la corrispondenza con quella cartacea, sia dallo stesso anche firmata digitalmente.

Articolo 11

Comma 4: modifica dell'art. 79 con inserimento del comma 2 bis

Viene eliminato il titolo edilizio per gli interventi diretti alla realizzazione di impianti tecnologici funzionali alle infrastrutture autostradali, stradali e ferroviarie, sia già esistenti che in progetto purché, in questo ultimo caso, siano stati completati i procedimenti di approvazione del progetto e di localizzazione.

Si fanno due ordini di osservazioni:

- andrebbe precisato con esemplificazioni di che tipo di impianti si tratta e, se ed in che termini, tale previsione si riferisca a manufatti;
- quanto alla previsione rispetto alle infrastrutture di progetto, non appare chiaro se la stessa mira a rendere non necessaria una variante al progetto presentato. Se così fosse, si ritiene opportuno specificare tale profilo procedimentale in maniera espressa.

Comma 5: modifica dell'art. 88 con inserimento della lettera d bis)

Non appare chiara nella formulazione della norma quali siano le tensostrutture che non determinano volume edilizio (si intendono i plateatici, i dehors?), né è chiaro quali siano i provvedimenti autorizzatori che prescrivono l'esecuzione di tali strutture (cosap, tosap, cila?). Si chiede di precisare per evitare il fraintendimento in merito ad una generica applicazione della norma alle tensostrutture.

Articolo 14: modifiche all'articolo 57 comma 11 della L.P. 1/2008

Viene sostituita l'attuale previsione che demanda a un regolamento organico la possibilità di autorizzare l'utilizzo temporaneo di un alloggio per residenza ordinaria come alloggio per il tempo libero e vacanze.

In sostanza, la proposta del nuovo comma 11 corrisponde all'art. 27 del vecchio Regolamento attuativo della L.P. n. 1/2008, si limita dunque a ripristinare le possibilità di utilizzo temporaneo degli alloggi vincolati che erano consentite in vigenza della precedente legge urbanistica.

Al fine di un miglior coordinamento è opportuno che sia specificato il tipo di provvedimento comunale richiesto (autorizzazione a carattere amministrativo posto che i titoli edilizi non possono essere soggetti a termini o condizioni) e quale sia la procedura applicabile all'utilizzo temporaneo descritto, considerato che normalmente va presentato permesso di costruire o SCIA per il cambio d'uso da residenza ordinaria a tempo libero e vacanze (art. 57, comma 6) e il cambio comporta, di regola, il computo del corrispondente contributo di costruzione (comma 7).

Non è inoltre indicato quali siano le conseguenze in caso di mancato rispetto del termine massimo concesso e/o l'eventuale applicabilità alternativa o cumulativa della sanzione di cui al comma 9.

Si chiede infine di precisare il coordinamento con il vincolo tavolare annotato sulla residenza ordinaria temporaneamente adibita ad altro uso.

A disposizione per ogni chiarimento ritenuto opportuno, con l'occasione si porgono distinti saluti.

Il Presidente
dott. Paride Gianmoena

