

Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività: osservazioni dell'Ance

27 Novembre 2008

In relazione all'esame da parte del Senato del Disegno di legge sulle "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" (DDL 1082/S), all'attenzione delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia, l'Ance è tornata ad evidenziare le proprie osservazioni e proposte sui contenuti della norma relativa all'attività delle centrali di committenza nella stipula dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

L'Associazione ha rilevato che la disciplina contenuta nella suddetta disposizione, per quanto attiene la materia dei lavori pubblici, stravolge tutta una serie di principi consolidati e si muove in controtendenza rispetto a quanto dettato dal codice degli appalti pubblici di cui al D.Lgs.183/06.

La disposizione, seppure indirettamente, mira di fatto a rendere obbligatorio per gli enti locali il ricorso alle centrali di committenza costituite dalle regioni per l'espletamento delle procedure di gara.

Nel merito del dettato tecnico della norma che prevede che le centrali di committenza devono avvalersi di prezziari elaborati sulla base della media dei prezzi praticati alle amministrazioni aggiudicatrici negli ultimi tre anni, ridotti del 5%, l'Ance ha rilevato che la disposizione suscita notevoli perplessità, considerato che la media del triennio antecedente costituisce un dato con elementi di casualità ed, inoltre, del tutto disancorato da una concreta e seria analisi di mercato sull'entità reale del valore delle singole componenti elementari costituenti l'oggetto della prestazione dell'appalto. Inoltre, attuando l'ulteriore riduzione del 5% si opera in controtendenza rispetto all'andamento del mercato che, nel tempo, ha tendenza crescente.

Al riguardo, ha, poi, evidenziato che la materia dei lavori pubblici presenta caratteristiche del tutto autonome ed eterogenee, relativamente alla stima progettuale, rispetto alle forniture ed ai servizi e che la stessa ha già una disciplina codificata in ordine alle modalità di stima. Si tratta della norma di cui all'art. 133, comma 8, del D.Lgs. 163/06 (Codice dei contratti pubblici) che fa riferimento ai prezziari aggiornati all'attualità e della disposizione di cui all'art. 34, del DPR 554/99 che prevede che la stima dei progetti discenda da analisi *ad hoc* delle singole lavorazioni, sulla base sia delle quantità occorrenti per la realizzazione di queste per ogni unità di misura, sia dei relativi prezzi di mercato concernenti ciascuna componente elementare.

È stato, altresì, rilevato che un lavoro pubblico non costituisce una prestazione con carattere di ripetitività standardizzabile ma ha carattere assai più complesso, in quanto richiede un elevato e variegato insieme di prestazioni tra loro correlate a seconda della tipologia.

L'Associazione ha, inoltre, sottolineato che l'eventuale attuazione del meccanismo previsto nel disegno di legge in questione, determinando una generalizzata quantificazione degli importi a base di gara sottostimata rispetto al mercato, provocherebbe un blocco pressoché totale nel settore e l'assunzione da parte degli operatori economici di appalti a condizioni del tutto inadeguate con conseguenti disfunzioni in fase realizzativi.

Pertanto, trattandosi di materia organizzativa regionale, la stessa rientra nella competenza legislativa delle Regioni e le norme presentano, quindi, profili di possibile incostituzionalità in quanto invadenti una sfera riservata.

Alla luce delle suddette osservazioni l'ANCE ha quindi chiesto una seria e serena riconsiderazione della norma anche attraverso uno suo stralcio o, in alternativa, la sua riformulazione attraverso l'eliminazione delle disposizioni chiaramente in contrasto con i principi economici del mercato ovvero con i principi costituzionali di autonomia di regione ed enti locali.

Occorre in particolare rivedere la disposizione che impone alle centrali di committenza di avvalersi di prezziari elaborati sulla base della media dei prezzi praticati alle amministrazioni aggiudicatrici negli ultimi tre anni, ridotti del 5% ed introdurre un modo corretto per la formazione dei prezziari che è quello già previsto dalla normativa sui lavori pubblici, e che fa riferimento ai prezzi correnti di mercato.

Parimenti, occorre eliminare tutte le disposizioni che, attraverso le previsioni di forti penalizzazioni per l'ipotesi di mancata utilizzazione delle centrali di committenza da parte dei comuni, rendono di fatto obbligatorio il ricorso alle stesse. Obbligo che contrasta con la sfera di autonomia organizzativa che la Costituzione riconosce agli enti locali.

L'Ance ha rilevato che non può, d'altronde, non evidenziarsi che la materia organizzativa regionale rientra nella competenza legislativa delle regioni stesse, secondo l'art. 4 del Codice dei contratti pubblici (DLgs. 263/06) che ha fornito un'interpretazione autentica dell'art. 117 della Costituzione.

Anche sotto tale profilo, pertanto, le disposizioni che per via indiretta mirano ad imporre sostanzialmente alle amministrazioni regionali l'istituzione delle centrali di committenza ed agli enti locali l'obbligo di avvalersene, rivelano profili di possibile incostituzionalità in quanto invadono una sfera riservata appunto alla competenza legislativa regionale.

Riguardo alle parti della norma che prevedono incentivi alla costituzione delle centrali da parte delle regioni ed al loro utilizzo da parte dei comuni, non costituendo obblighi indiretti, non vi sono motivi di contrarietà.

Quanto sottolineato dall'Ance è stato ampiamente condiviso e per gli sviluppi occorrerà ora attendere il prosieguo dell'iter formativo del provvedimento.

Si veda precedente del 19 settembre 2008.