

Principali modifiche al Codice degli Appalti Pubblici (*)

Dr. Angelo Bruno Tamburro

Nel corso dell'anno 2015, alcune norme hanno prodotto importanti cambiamenti per le Imprese di servizi (disinfestazione): la norma Europea UNI EN 16636 del marzo 2015 "Servizi di gestione e controllo delle infestazioni (pest management) – Requisiti e competenze", altre, in materia di appalti e concessioni (18 giugno 2015), con delega al Governo per l'attuazione delle Direttive europee 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, con il recepimento da parte del Senato delle modifiche da apportare al Codice degli Appalti (D.lgs. 163/2006), cui ha fatto seguito, il 17 novembre 2015, la ratifica della Camera e l'approvazione del testo del Senato con l'obbligo al Governo di emanare un decreto legislativo, entro il 18 aprile 2016. Con la norma UNI EN 16636 si è voluto "certificare" le competenze che le Imprese disinfestazione devono possedere a garanzia della salute pubblica e dell'ambiente, offrendo al soggetto fruitore, pubblico e privato, la certezza di un servizio di qualità mirato ed adeguato al controllo degli infestanti. Diversamente il recepimento delle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (in particolare la sostituzione della 2004/18/CE), comportano l'abrogazione del vecchio Codice Appalti e del Regolamento, ribadendo agli Stati membri i principi del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare la libera prestazione di servizi, nonché i principi che ne derivano, come la parità di trattamento, la non discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza; confermando che per gli appalti pubblici, con valore superiore a una certa soglia, è opportuno elaborare disposizioni per coordinare le procedure nazionali di aggiudicazione in modo da garantire che a tali principi sia dato effetto pratico e che gli appalti pubblici siano aperti alla concorrenza.

I principali obiettivi del testo approvato al Senato ed alla Camera, consistono:

- ***Compilazione di un unico testo normativo***

Una disciplina adeguata che sostituisca il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 163/2006.

- ***Capacità economica-finanziaria, tecnica, organizzativa e professionale***

Definizione dei requisiti che gli operatori economici devono possedere per partecipare alle procedure di gara, tenendo presente l'interesse pubblico per consentire il più ampio numero di partecipanti.

- **Riduzione delle Stazioni appaltanti**

Centralizzazione delle committenze e riduzione del numero delle Stazioni appaltanti, “attraverso l'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalità delle stazioni appaltanti, con l'introduzione di un sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi”, prevedendo, per gli affidamenti di importo superiore ai 100mila euro i Comuni non capoluogo saranno obbligati ad aggregarsi, mentre al di là dei tetti definiti in Europa (207mila euro) per servizi e forniture, sarà necessario passare attraverso centrali di committenza unificate a livello regionale.

- **Aggiudicazione degli appalti pubblici**

Utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, misurata sul «miglior rapporto qualità/prezzo», regolando espressamente i casi e le soglie d'importo entro le quali è consentito il ricorso al solo criterio di aggiudicazione del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta, nonché determinazione delle modalità più agevoli di individuazione ed esclusione delle offerte anomale, con particolare riguardo ad appalti di valore inferiore alle soglie comunitarie.

- **Limiti al massimo ribasso**

a) Il criterio del prezzo più basso trova applicazione quando l'appalto è integralmente definito dall'amministrazione aggiudicatrice in tutti i suoi aspetti tecnici, prestazionali, qualitativi ed economici, dove l'offerta del concorrente può quindi riguardare solo ed esclusivamente il prezzo, senza possibilità di presentare varianti qualitative, ciò che invece viene previsto nel criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, dove ad essere valorizzato è il rapporto qualità-prezzo.

b) Nel recepimento delle nuove direttive comunitarie, invece, il criterio del prezzo più basso, prima equi-ordinato al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, diventerà eccezionale e residuale (art. 67 Direttiva 2014/24/UE) e dovrà essere espressamente autorizzato da norme interne di ogni stato membro. Le gare d'appalto saranno quindi in futuro sempre più complesse, dovendosi applicare di regola il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Prima di giungere a delle conclusioni certe, per capire il reale bilanciamento tra i due criteri di aggiudicazione voluto dal legislatore italiano, dobbiamo attendere il recepimento delle direttive con il nuovo Codice appalti.

- ***Istituzione dell'albo nazionale dei commissari di gara***

Creazione, presso l'ANAC, di un albo nazionale obbligatorio dei componenti le commissioni giudicatrici degli appalti pubblici e contratti di concessione, prevedendo:

- a) ai fini dell'iscrizione all'albo specifici requisiti di moralità, di competenza e di professionalità nello specifico settore cui si riferisce il contratto, nonché le cause di incompatibilità e di cancellazione dal medesimo albo;
- b) l'assegnazione dei componenti le commissioni giudicatrici mediante pubblico sorteggio da una lista di candidati indicati alle stazioni appaltanti in numero almeno doppio rispetto ai componenti da nominare e comunque nel rispetto del principio di rotazione;
- c) che l'ANAC adotti con propria determinazione la disciplina generale per la tenuta dell'albo, comprensiva dei criteri per il suo aggiornamento;
- d) garanzia di adeguati livelli di pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli appalti pubblici e contratti di concessione sotto la soglia di rilevanza comunitaria, assicurando, anche nelle forme semplificate di aggiudicazione, la valutazione comparativa tra più offerte in numero almeno pari a cinque, nonché una adeguata rotazione degli affidamenti, ferma restando la facoltà per le imprese pubbliche dei settori speciali di cui alla direttiva 2014/25/UE di applicare la disciplina stabilita nei rispettivi regolamenti, adottati in conformità ai principi dettati dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea a tutela della concorrenza

- ***Piccole Medie Imprese***

Viene disposto, con un emendamento approvato a palazzo Madama che tanto gli appalti quanto il valore stesso delle gare assumano contorni e volumi tali per cui anche le Piccole Medie Imprese possano accedervi.

In aggiunta, sono stati introdotti anche nuovi incentivi per favorire il coinvolgimento delle **imprese locali**, residenti nel territorio in cui il servizio oggetto di pubblica gara d'appalto andranno realizzati. Si tratta di un principio ispirato ad alcune direttive dell'Unione europea volte a favorire la partecipazione delle realtà imprenditoriali locali.

- ***Rafforzamento Stazione appaltante***

Controllo sull'esecuzione delle prestazioni, attraverso verifiche effettive e non meramente documentali, con particolare riguardo ai poteri di verifica e intervento del Responsabile del procedimento, del Direttore dell'esecuzione del contratto di servizi e forniture.

- ***Rafforzamento del ruolo dell'Anac***

L'Anac, l'Autorità nazionale anticorruzione, si arroga il compito di emanare linee guida di carattere generale, circolari, principi di riferimento e bandi-modello.

Al termine di questa breve sintesi sulle imminenti modifiche al Codice degli appalti, vorrei soffermarmi sull'argomento "controversie", causa di contenzioso. La Camera ha introdotto al testo varato dal Senato la modifica che stabilisce la previsione e razionalizzazione del rito abbreviato per i giudizi aventi ad oggetto "le controversie relative ai provvedimenti concernenti le procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture". Purtroppo però, la recente sentenza della Corte di Giustizia Europa (quinta sezione) del 6/10/2015 "Compatibilità con la normativa comunitaria degli importi del contributo unificato in materia di appalti pubblici in Italia", non ha risolto il problema del "**contributo unificato**" che il ricorrente deve versare al momento di impugnare un bando o un aggiudicazione. Gli operatori economici, infatti, lamentano da sempre gli eccessi dell'applicazione cumulativa del contributo nell'ambito di un medesimo procedimento (per gli appalti più importanti i 6.000 euro del ricorso principale, si sommano con i contributi dello stesso importo da versare, per cause aggiuntive, per gli atti emanati dalla Stazione appaltante nella medesima procedura di aggiudicazione), rendendo oltremodo oneroso l'azione del ricorrente a difesa dei suoi diritti, accrescendo in modo "immotivato" il potere della Stazione appaltante.

(*) Relazione presentata al 4° Seminario Nazionale ANID di aggiornamento professionale per operatori ambientali pubblici e privati - Ravenna 10 dicembre 2015.