

IL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI PUBBLICI

IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI È IN VIGORE DAL 19 APRILE SCORSO, IN ATTUAZIONE DELLA DELEGA CONFERITA AL GOVERNO CON LA LEGGE 11/2016. SI TRATTA DI UN QUADRO NORMATIVO PIÙ CHIARO E SEMPLICE PER GARANTIRE EFFICACIA, TEMPI CERTI, RENDERE PIÙ SOLIDO L'ARGINE ALLA CORRUZIONE, SOSTENERE CRESCITA E OCCUPAZIONE.



FOTO: ARPAT

Un quadro normativo chiaro e semplificato per garantire efficacia e tempi certi, rendere più solido l'argine alla corruzione, sostenere crescita e occupazione parallelamente ai nuovi investimenti in infrastrutture e servizi rilanciando l'economia italiana: dopo l'approvazione della legge delega di cui sono stata relatrice alla Camera, il Governo ha approvato il nuovo Codice degli appalti.

Il nuovo codice dei contratti pubblici è in vigore dal 19 aprile 2016, con la pubblicazione del decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016; il provvedimento dà attuazione alla delega conferita dal Parlamento al Governo con la legge n. 11 del 28 gennaio 2016.

Questo testo rappresenta per il nostro paese un cambiamento notevole e nasce dalla necessità di dare attuazione alle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE.

In particolare era necessario per gli Stati membri recepire nel proprio ordinamento quanto indicato nel 2011 dal cosiddetto "pacchetto direttive in materia di appalti pubblici e concessioni", allo scopo di favorire il perfezionamento e il completamento del mercato unico. L'obiettivo di tali direttive è rendere più

semplici e flessibili le procedure degli appalti pubblici e agevolare l'accesso delle imprese – in particolar modo quelle medie e piccole – ai contratti della Pa.

Con la delega il Parlamento ha chiesto al Governo di dare attuazione alle direttive e contemporaneamente di riordinare il complesso corpo normativo costituito dal Codice degli appalti e dal suo regolamento. Una rivoluzione nel segno di semplificazione e trasparenza, che rappresentano il fulcro dell'intera legge delega e poi del testo del decreto legislativo di attuazione.

Tengo a sottolineare che il complesso lavoro che ha portato all'approvazione del nuovo provvedimento è stato affrontato con un procedimento legislativo inedito: la delega al Governo prevedeva l'approvazione parlamentare dello schema di decreto da parte delle Commissioni competenti di Camera e Senato, le quali hanno espresso contestualmente il parere di merito dopo un'attenta istruttoria congiunta e dopo aver acquisito i pareri di Conferenza unificata e Consiglio di Stato.

Primo segnale importante in termini di semplificazione arriva direttamente dalla struttura del Dlgs: rispetto agli oltre

616 articoli e 53 allegati del precedente codice, il nuovo provvedimento consta di 220 articoli con 25 allegati. La sua completa attuazione prevede molti decreti attuativi, da predisporre a cura del Mit, della Presidenza del Consiglio, dell'Autorità nazionale anticorruzione guidata da Raffaele Cantone, al quale è stato affidato il delicato compito di redigere strumenti normativi di *soft law* quali atti di indirizzo di carattere prestazionale, non prescrittivo e autoritativo e linee guida, alcune delle quali saranno successivamente approvate con decreto ministeriale.

I cambiamenti introdotti con il nuovo codice sono sostanziali. Sul fronte degli affidamenti nei lavori, le svolte principali interessano la *progettazione*, che torna a rivestire un ruolo centrale, e la *verifica della fase di esecuzione delle opere*. La centralità della fase progettuale è rafforzata con i tre livelli di progettazione, da quello di fattibilità tecnica fino al progetto esecutivo, che va a base di gara; allo stesso tempo vengono promossi concorsi di progettazione e l'utilizzo delle nuove tecniche informatiche di modellazione e gestione degli interventi. Con una visione completamente diversa,

il nuovo codice si propone di far ripartire l'Italia e sbloccare i cantieri, facendo perno su progetti qualitativamente validi e una programmazione certa, riducendo drasticamente la possibilità di varianti. Per cominciare, si esce dalla logica della legge obiettivo, che viene superata, con l'eliminazione delle procedure in deroga e il ritorno finalmente a una nuova fase di programmazione e di progettualità, con un unico regime ordinario di regole per la realizzazione delle opere. Il procedimento fa interamente capo al ministero delle Infrastrutture e l'appalto integrato viene superato.

Non meno importante, il criterio dell'*offerta economicamente più vantaggiosa*, basata sul rapporto migliore tra il costo e la qualità, che diventa criterio di aggiudicazione preferenziale ed è obbligatorio per contratti dal costo superiore al milione di euro; l'aggiudicazione con il criterio del *massimo ribasso* è vietata per l'affidamento di gare destinato alle professioni tecniche, per i servizi di progettazione, per tutti i servizi in cui il costo del personale supera il 50% e per la ristorazione scolastica, ospedaliera e assistenziale. Il tetto massimo del 30% dei lavori è stato invece fissato per l'utilizzo del subappalto. Vengono inoltre richiamate le cosiddette *clausole sociali*, che prevedono la riassunzione dei lavoratori da parte delle società che hanno vinto gare d'appalto successive, in modo da garantire continuità occupazionale. Per la localizzazione e approvazione delle opere infrastrutturali e di architettura di particolare rilevanza e impatto sull'ambiente e sull'assetto dei territori e delle città è prevista l'introduzione definitiva della *procedura del dibattito pubblico*.

Richiesta una maggiore qualificazione a tutti i soggetti

Professionisti e imprese, che rivestono un ruolo più rilevante, si assumono il rischio operativo nella veste di *concessionario* senza che siano presenti garanzie pubbliche; attraverso il *rating di legalità* e il *rating reputazionale*, Anac valuterà esperienza dell'azienda e comportamenti nel corso degli affidamenti passati. I nuovi bandi potranno poi contenere criteri che premiano la sostenibilità, il ciclo di vita dei materiali, il risparmio energetico e idrico e l'utilizzo di materiali e tecnologie a basso impatto. Responsabilità e qualità sono richieste anche alle stazioni appaltanti: l'obiettivo è quello di ridurre le stazioni e aggregarle; incisive sono le regole quali l'obbligo di garantire *massima trasparenza, pubblicità e tracciabilità di ogni atto* relativo ad appalti pubblici, la *riduzione degli oneri documentali ed economici* a carico dei soggetti partecipanti attraverso l'innovazione tecnologica, la *riduzione delle varianti in corso d'opera* e l'introduzione del principio del *coordinamento con gli altri codici ambientale e dei beni culturali*.

Per quel che riguarda l'affidamento delle nuove concessioni autostradali, sarà obbligatorio procedere attraverso la gara. Il ruolo anticorruzione di Anac, in termini di vigilanza, è rafforzato e ne è prevista la partecipazione nella scelta delle commissioni giudicatrici. Nel nuovo Codice viene introdotto anche un articolo sul tema dei *confitti di interesse*.

E in termini di trasparenza è importante anche il *progressivo passaggio a una integrale gestione digitale delle procedure*, con il ricorso generale ai mezzi elettronici, cui si aggiungerà la razionalizzazione delle banche dati.

Pochi giorni fa Anac ha provveduto a mettere in consultazione pubblica le prime sette linee guida che riguardano

- gli affidamenti dei servizi attinenti all'architettura e l'ingegneria
- l'offerta economicamente più vantaggiosa
- i criteri di scelta dei commissari di gara per commissioni giudicatrici
- il direttore lavori e il responsabile unico del procedimento (Rup)
- le procedure di affidamento per i contratti sottosoglia.

La consultazione consentirà di condividere e affrontare con i diversi settori e operatori le difficoltà operative e fornire i chiarimenti ove necessari. Tra un generale e positivo riscontro dei soggetti interessati, noi parlamentari e in particolare la sottoscritta, relatrice di tutto l'iter in Parlamento, stiamo registrando naturali e comprensibili perplessità e qualche timore; si paventano possibili stalli e rallentamenti in un settore che la crisi ha già colpito duramente. Ovvio e scontato che si palesino preoccupazioni; come tutte le riforme anche questa richiede un cambiamento del modo di operare e in questo senso massima è la disponibilità ai chiarimenti per ogni dubbio da parte dei soggetti responsabili. È per questo che oggi è necessario l'impegno di tutti: non basta scrivere una buona legge, seppur perfettibile in molti aspetti, occorre anche un agire condiviso. Stiamo costruendo un nuovo sistema nell'ambito della spesa pubblica per un futuro migliore e più competitivo per il nostro paese.

Raffaella Mariani

Deputata Pd, componente VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati
Relatrice del disegno di legge delega al Governo sul recepimento delle direttive europee in materia di appalti pubblici e concessioni

ANAC, IN CORSO LA CONSULTAZIONE PER LA PREDISPOSIZIONE DELLE LINEE GUIDA



Il nuovo codice dei contratti pubblici è in vigore dal 19 aprile 2016, con la pubblicazione del Dlgs

50/2016 "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/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".

Nell'applicazione del codice degli appalti pubblici l'Autorità nazionale anticorruzione (Anac), presieduta da Raffaele Cantone, ha un ruolo di primo piano; in particolare Anac dovrà adottare linee guida di carattere generale per

l'attuazione del Codice, offrendo anche indicazioni operative e interpretative agli operatori del settore (stazioni appaltanti, imprese esecutrici, organismi di attestazione), con l'obiettivo di semplificare e standardizzare le procedure e assicurare la trasparenza e l'efficienza dell'azione amministrativa, l'apertura alla concorrenza, la garanzia dell'affidabilità degli esecutori, la riduzione del contenzioso.

L'Autorità ha pertanto provveduto alla pubblicazione dei primi documenti di consultazione finalizzati all'emanazione delle Linee guida. Tutti i documenti e la normativa di riferimento sono disponibili sul sito di Anac, che fornisce anche risposte ai dubbi interpretativi e applicativi del nuovo codice, in particolare nella fase transitoria (comunicato Anac 8/6/2016, "FAQ sul Dlgs 50/2016 nel periodo transitorio").