

# appalti, ecco il codice 2.0

di Simone Finotti

Da poche settimane è in vigore il nuovo Codice degli appalti, pubblicato in Gazzetta Ufficiale (con la dicitura dl 50/2016) con un po' di ritardo sulla scadenza prevista del 18 aprile. Dopo 10 anni il nuovo Codice, frutto del recepimento delle Direttive Europee 2014, manda in pensione il vecchio testo del 2006, con importanti snellimenti nell'articolato. Ora la palla passa all'Anac per le "Linee guida" che sostituiranno il Regolamento secondo il principio della "soft law". Le premesse sono buone, ma restano i dubbi per il settore dei servizi.



*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 speciali dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché sul riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture".*

## Semplificazione?

La novità più evidente riguarda la semplificazione: si passa dai vecchi 660 articoli e 1500 commi del 163/2006 (in tutto dunque oltre 2000, un numero impressionante) agli attuali 217, con uno snellimento da molte parti ritenuto necessario. Detto questo, però, restano molti dubbi, soprattutto per il settore dei servizi, in attesa che l'Anac -ma sarebbe meglio chiamarla SuperAnac, visto il deciso rafforzamento dei suoi poteri, che ormai vanno dalle attività anticorruzione al calcolo dei prezzi di riferimento di beni e servizi nella PA- emani le attese linee-guida che fungeranno da "soft law" e sostituiranno il Regolamento 207/2010.

Per ciò che riguarda la semplificazione, tuttavia, c'è un'osservazione che ci pare doverosa: se da un lato lo snellimento è benvenuto, dall'altro un eccessivo "dimagrimento" dell'articolato potrebbe offrire un insidioso assist all'arbitrio interpretativo.

## Recepiti (ma non troppo) i pareri del CdS e delle commissioni parlamentari

Il nuovo Codice degli appalti, che conferma l'impianto del testo preliminare del 3 marzo scorso e la formulazione in base alla legge delega del 28 gennaio 2016, n. 11, approvata dalle Camere il 14 gennaio 2016, contiene recepimenti dei pareri del Consiglio di Stato, delle Commissioni parlamentari competenti e della Conferenza Unificata. A questo punto, però, è doveroso un commento: non ci pare che si sia intervenuti in modo deciso, ad esempio, laddove il Consiglio di Stato, non più di una decina di giorni fa, lanciava l'allarme sul "rischio oligopolio" con queste esatte parole: "Si osserva che, se è importante ridurre le stazioni appaltanti per specializzarle, da

Innanzitutto una notizia buona e una cattiva. Quella cattiva (si inizia subito dalle cose peggiori, via il dente via il dolore) è che il nuovo "Codice degli appalti", che si attendeva per il 18 aprile, ha avuto un esordio, per così dire... all'italiana: nonostante la corsa affannosa alla firma in CdM di venerdì 15 aprile, il lunedì successivo, il 18 appunto, in Gazzetta non compariva nulla e bisognava aspettare martedì 19 aprile per la sua pubblicazione. La buona nuova invece è che, probabilmente, siamo di fronte a una svolta importante, o almeno le basi potrebbero esserci tutte: se non altro perché dopo 10 anni giusti giusti (il vecchio Codice, come si ricorderà, risaliva al 2006) cambiano le regole per appalti e concessioni nel settore pubblico. Da ora in avanti, dunque, si parlerà di Decreto Legislativo n. 50 recante "attuazione

## In breve i punti più discussi

### OE+V

Si tratta dei criteri di assegnazione degli appalti, con la cancellazione dell'istituto del massimo ribasso, ossia sia la possibilità di assegnare le commesse soltanto sulla base del prezzo offerto dalle imprese. Secondo il parere espresso dal Parlamento questa possibilità va tolta dall'ordinamento, mantenendola esclusivamente per i microappalti sotto i 150mila euro.

### Il ruolo di Anac

All'Anac, come abbiamo detto, spetta prima di tutto il compito di proporre le linee guida di attuazione del codice in sostituzione del vecchio regolamento appalti. Questo per sostituire l'ipertrofia normativa con una regolamentazione flessibile (la cosiddetta soft law) in grado di rispondere in maniera più veloce alle sollecitazioni del mercato. Inoltre il nuovo Codice Appalti affida all'Anac diversi compiti nuovi.

### Passaggio al nuovo sistema

Si tratta delle questioni attinenti alla transizione dal vecchio al nuovo sistema: l'Anac ha bisogno di un periodo di almeno 3 mesi per emanare il vademecum attuativo. Nel periodo di interregno verrà ancora applicato il vecchio regolamento con il rischio però di creare un vero e proprio caos sia per le amministrazioni che per le imprese.

<http://www.appaltiecontratti.it/wp-content/uploads/Codice-appalti-15-aprile-2016.pdf>

*un lato è necessario un rigoroso sistema di controlli e vigilanza sulle grandi stazioni appaltanti e grandi centrali di committenza, e dall'altro, occorre evitare che un oligopolio sul versante della domanda possa penalizzare, su quello dell'offerta, le PMI. Sotto tale profilo il principio di delega che esige misure di tutela delle PMI nei confronti della grande committenza va soddisfatto ponendo nel codice chiari confini ai poteri demandati agli atti attuativi di Consip e altre centrali di committenza." Ecco, a tale proposito occorre aspettare, a nostro parere, che l'Anac dirami le Linee Guida, secondo il principio della "soft law" che, come vedremo, informa l'intero impianto delle nuove regole.*

### Una sola legge, declinata da atti di indirizzo e linee guida ANAC e con Cabina di regia

Il nuovo codice, va sottolineato, è una disciplina auto applicativa. Non prevede infatti, come in passato, un regolamento di esecuzione e di attuazione,

ma l'emanazione di atti di indirizzo e di linee guida di carattere generale, da approvare con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti su proposta dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e previo parere delle competenti commissioni parlamentari. Nelle more di queste ulteriori indicazioni, come vedremo, continua a "vivere" il Regolamento 207/2010, la cui abrogazione è differita comunque entro e non oltre la fine di quest'anno.

### Linee guida Anac come strumento di "soft law"

Le linee guida di Anac, quale strumento di soft law, contribuiranno ad assicurare la trasparenza, l'omogeneità e la speditezza delle procedure e fornire criteri unitari. Avranno valore di atto di indirizzo generale e consentiranno un aggiornamento costante e coerente con i mutamenti del sistema. Dove sono stati previsti decreti amministrativi attuativi, comunque non di natura regolamentare, è stata individuata, nel regime transitorio, la valenza temporanea di alcune norme del regolamento,

relative a contabilità, verifiche e collaudi, per consentire l'immediata applicabilità della nuova normativa.

### Rafforzamento dell'Anac

Viene poi regolata la Governance, con il rafforzamento dell'ANAC nel sostegno alla legalità, il ruolo del Consiglio Superiore del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e l'istituzione della Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, quale organo di coordinamento e monitoraggio. Il Codice è articolato per processi, in sequenza dal momento in cui si decide una procedura di affidamento a quello finale dell'esecuzione.

### Offerta più vantaggiosa, ma...

Quanto alla scelta del contraente, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa basata sul miglior rapporto qualità/prezzo (che coniuga offerta economica prevista e offerta tecnica), che in precedenza rappresentava solo una delle alternative a disposizione delle stazioni appaltanti, diviene il criterio di aggiudicazione preferenziale, nonché obbligatorio per i servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica e per i servizi ad alta intensità di manodopera (costo del personale oltre il 50%). Su questo aspetto, però, molti sono ancora i dubbi che riguardano il settore dei servizi. Innanzitutto occorre sottolineare che il Regolamento di cui al Dpr 207/2010, che contiene il tanto temuto "allegato p", non è ancora abrogato, e in questo senso la palla passa all'Anac, che dovrà emanare le sue "linee guida". All'articolo 217 relativo alle abrogazioni è stato, infatti, inserito il comma 2 in cui è precisato che "Le disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, sono abrogate con effetto dalla data di adozione degli atti attuativi di cui al presente codice, che operano, in ogni caso, la ricognizione delle disposizioni che si intendono abrogare. Per le disposizioni che non formano

oggetto della ricognizione, gli effetti abrogativi decorrono dalla data del 31 dicembre 2016, ove non incompatibili con il presente codice e ove non intervengano, anteriormente a tale data, ulteriori linee guida dell'ANAC attuative dal presente codice, ancorché non previste". In secondo luogo perché, almeno a una prima lettura del testo, sembrano ancora tante le possibilità, per le stazioni appaltanti, di derogare a questo criterio.

### Misure a sostegno della legalità, rafforzamento del ruolo di ANAC

Numerose, inoltre, sono le disposizioni a sostegno della legalità, partendo dal rafforzamento e potenziamento del ruolo dell'ANAC nel quadro delle sue funzioni di vigilanza, di promozione e sostegno delle migliori pratiche e di facilitazione allo scambio di informazioni tra stazioni appaltanti. L'Anac, come dicevamo, è chiamata ad adottare atti di indirizzo quali linee guida, bandi-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile, fornendo costante supporto nell'interpretazione e nell'applicazione del Codice. Viene favorita l'indipendenza delle commissioni giudicatrici, con la scelta dei componenti delle commissioni da un albo detenuto dall'ANAC. È prevista una specifica disciplina per i contratti secretati o che esigono particolari misure di sicurezza, per i quali viene potenziata l'attività di controllo della Corte dei conti.

### Trasparenza e dematerializzazione con le gare elettroniche, banche dati

È previsto inoltre il graduale passaggio a procedure interamente gestite in maniera digitale, con conseguente riduzione degli oneri amministrativi. Nell'ambito delle misure di trasparenza si prevede infatti il ricorso generalizzato ai mezzi elettronici di comunicazione ed informazione, la pubblicità di tutte le fasi prodromiche e successive della ga-

ra, che si affianca alla pubblicità degli avvisi e dei bandi di gara. Misure volte alla razionalizzazione delle banche dati, ridotte a due, quella presso l'ANAC per l'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo e quella presso il MIT sui requisiti generali di qualificazione de-

gli operatori economici. Va detto anche che, per gestire il passaggio dal vecchio al nuovo Codice e dare certezza di riferimento alle stazioni appaltanti e ai soggetti coinvolti, è prevista una fase transitoria. Anche se in questa fase il rischio caos è dietro l'angolo.



# C.C.A.G. CROTTI



PREMIATO  
SPAZZOLIFICIO

Produzione  
di spazzole  
industriali

La ditta C.C.A.G. Crotti srl produce spazzole  
tecniche destinate a qualsiasi industria.  
Una notevole esperienza garantisce  
la fabbricazione di prodotti di altissima qualità.











**C.C.A.G. Crotti S.r.l.**  
**C.so Italia, 21 - 24040 - Osio Sopra (BG) - Tel. +39 035 500212 - Fax +39 035 501706**  
**www.ccagcrotti.com - spazzolificio@ccagcrotti.com**