



Dipartimento di SCIENZE POLITICHE *Cattedra* DIRITTO DELL'ECONOMIA

TITOLO

Il Nuovo Codice degli Appalti,
L'evoluzione della normativa in materia
di Antitrust e Settori Speciali

RELATORE

Prof. G. Di Gaspare

CANDIDATO Flaminia Tirelli
Matr. 074412

ANNO ACCADEMICO 2015 / 2016

IL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI

DIRITTO ANTI-TRUST E DISCIPLINA DEI SETTORI

IL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI	2
INTRODUZIONE	3
CAPITOLO I	9
L'Evolutione della normativa sul Codice degli Appalti e dei Contratti Pubblici	9
<i>1.1. L'Europa e la necessità di unificazione</i>	<i>9</i>
<i>1.2. Il recepimento in Italia</i>	<i>12</i>
<i>1.3. Il principio di massima semplificazione e di riordino del quadro normativo</i>	<i>15</i>
CAPITOLO II	20
DIRITTO ANTI-TRUST E RATING D'IMPRESA	20
<i>2.1 Anti-trust e tutela della concorrenza</i>	<i>20</i>
<i>2.2 Rating d'impresa e di legalità</i>	<i>22</i>
CAPITOLO III	30
LA NORMATIVA DEI SETTORI SPECIALI E LE NOVITÀ INTRODOTTE	30
<i>3.1 Una definizione di settori speciali</i>	<i>30</i>
<i>3.2 Ambito soggettivo</i>	<i>33</i>
<i>3.3 Ambito oggettivo</i>	<i>34</i>
CONCLUSIONI	40
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	<i>43</i>
<i>SITOGRAFIA</i>	<i>43</i>

INTRODUZIONE

L'idea di redigere questa tesi nasce dalla volontà di esplorare un mondo, quello delle imprese e dell'assegnazione degli appalti e dei contratti pubblici, di grande interesse personale.

A questo si associa anche la volontà di continuare a lavorare nell'azienda di famiglia, Tra.Ser. srl, una PMI inserita dagli anni Novanta all'interno del panorama sanitario e logistico italiano, sia pubblico che privato e in cui attualmente sto facendo pratica nell'Ufficio Direzione Gare d'Appalto.

Come noto, tutto ciò che riguarda affidamenti, appalti e collaborazioni con il Servizio Sanitario Nazionale è disciplinato obbligatoriamente dalla legislazione in materia di appalti pubblici, da qui l'interesse personale di capire le modalità attraverso cui un'azienda riesce ad aggiudicarsi una procedura di gara d'appalto, fondamentale per l'attività aziendale, e le possibili vie di miglioramento che si potrebbero apportare.

Nel marzo 2016, INFOPLUS srl, una delle aziende leader in Italia in campo di Appalti Pubblici che si occupa della formazione, attraverso corsi mirati, informazione, attraverso la pubblicazione delle gare attive su tutto il territorio italiano, e consulenza in questo ambito, ha organizzato una giornata d'incontri, presso Fiumicino (RM), per discutere del testo abbozzato dal governo¹ riguardante la riforma del Codice degli Appalti derivante dalla Direttiva 24/2014 dell'Unione Europea.

Ne sono emerse novità importanti tra cui, quelle su cui mi concentrerò in questa sede, sono: una particolare attenzione al diritto anti-trust e tutela

¹ La bozza del Nuovo Codice è stata approvata in data 3 Marzo 2016 dal Consiglio dei Ministri

della concorrenza, al fine di uniformare a livello economico tutti i Paesi membri, e una nuova disciplina per quanto concerne i settori speciali, ai quali è dedicata un'intera parte del nuovo Codice.

Oltre all'interesse personale, il quale probabilmente è stato il motivo trainante per cui ho approfondito l'argomento, un'altra prospettiva da cui trarre spunto l'ho notata dal punto di vista di cittadina dell'Unione Europea, nella visione di poter vivere e lavorare in un'Unione sempre più politica ed economica piuttosto che monetaria e fiscale. A tal proposito si inserisce la direttiva 24/2014 dell'Ue in un'ottica di legislatura comune, o comunque condivisa, in materia di appalti e sistema pubblico, il che comporta automaticamente un livellamento verso l'alto delle imprese nazionali, costrette a competere e a rispettare gli standard imposti dall'Europa.

È curioso, e piuttosto indicativo per dare un'idea di come il sistema italiano recepisca le indicazioni dell'UE, notare come la Direttiva sia stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale Europea il 26 Febbraio 2014, mentre il Decreto Legislativo di recepimento 50/2016 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale Italiana il 18 Aprile 2016, in una delle ultime date utili prima di incontrare una procedura d'infrazione da parte della stessa Unione Europea.

Infatti la discussione in Parlamento ha avuto inizio il 3 Marzo 2016, quando è stata approvata la bozza del Codice e, per evitare una sanzione dall'UE, il testo è stato approvato nel mese successivo di tutta fretta. Ed è proprio per questo motivo che il Codice ha suscitato diverse critiche da parte della dottrina, tra cui lo studio Bosetti&Gatti², che in un commento scrive, in riferimento al lavoro dei tecnici comunali di quanto sia oberato

² Bosetti&Gatti è una società di supporto alle attività amministrative sia pubbliche sia parapubbliche operante nei settori disciplinati dal Codice degli Appalti

“dalle difficoltà di cimentarsi con il nuovo codice degli appalti che, appena entrato in vigore è pieno di errori (per altro già oggetto di rettifiche in G.U.), per servizi, lavori e forniture, demandato a decine provvedimenti attuativi successivi, da studiare e approfondire, a loro volta, ma da applicare anche durante il periodo transitorio”³, sottolineando così la natura confusionaria del Codice alimentata dal breve tempo di stesura del testo.

Aldilà delle critiche e di ciò che si continua ad evolvere in itinere, di cui sarebbe opportuno approfondire in altra sede data la complessità e la ampiezza dell’argomento, nelle pagine successive si tratterà nello specifico di alcuni degli strumenti usati per attuare un’efficace legislatura Anti-Trust, dei nuovi modelli organizzativi aziendali che permettono una maggiore competitività tra le aziende e della normativa concernente i settori speciali, trattati nella seconda parte del Codice, aventi una disciplina a sé.

In particolare, nel primo capitolo si descriveranno quali sono state le motivazioni che hanno portato la Commissione europea a proporre al Consiglio dell’UE e al Parlamento europeo l’abrogazione della direttiva 18/2004, quali norme pre-vigevano in Italia prima dell’entrata in vigore del decreto legislativo 50/2016 e in che modo si potrebbe cogliere positivamente l’obbligo di recepimento della direttiva 24/2014 così da rendere il mercato italiano sempre più competitivo a livello europeo. Inoltre si approfondirà la legge delega con cui il parlamento ha demandato la stesura del testo al governo e le peculiarità che sono state seguite in corso d’opera per cercare di attenersi alle linee guida europee calandole in un contesto in cui ancora si cerca di far entrare a completo regime l’ultima riforma del lavoro (Jobs Act)⁴. La sopracitata riforma del lavoro ha creato,

³ http://www.bosettiegatti.eu/info/commenti/varie/2016_Gnecchi_Tecnici_comunali.pdf

⁴ La riforma del lavoro emanata con il decreto legge 34/2014 e con la legge 183/2014, poi attuate con decreti legislativi emanati nel 2015.

all'interno delle aziende, un sistema "viziato" in cui si può creare eccesso di offerta di lavoro, spinta dagli sgravi fiscali di cui si può beneficiare; questa, però, porta inevitabilmente ad un circolo senza fine in cui si può assumere con facilità e con pochi costi iniziali, non ponendo l'attenzione, ad esempio, sul sistema pensionistico o sul lavoro a lungo termine che, almeno alla realtà dei fatti, non avranno vantaggi a lungo termine. E' anche vero che, la facilità di assunzione e di licenziamento, quindi una flessibilità lavorativa in cui si sperimentano nuovi ruoli e/o si seguono percorsi diversi, porta maggiore competenza e quindi maggior competitività tra gli operatori economici che agiscono all'interno delle aziende.

La competitività porta in sé, nel breve periodo, maggiori costi di adeguamento agli standard di un'economia qualitativamente superiore che non può sopravvivere, almeno in un primo step, con l'economicità ma che ha bisogno di investimenti iniziali per organizzarsi a livello di qualità e sistema integrato aziendale. Questo è il motivo per cui una delle maggiori innovazioni all'interno del nuovo testo è sui criteri di aggiudicazione, che vengono scelti tramite il criterio de "l'offerta economicamente più vantaggiosa"⁵ e non più del "prezzo più basso" che permetteva un eccessivo squilibrio tra le diverse compagini aziendali, discriminate le une dalle altre in sede di aggiudicazione per il diverso tipo di ragione sociale⁶.

Ciò che più facilmente salta agli occhi, ad esempio, è la differenza di costi aziendali tra una società di capitali o di persone e una cooperativa; entrambe possibili partecipanti e possibili vincitrici di una gara pubblica, ma se applicassimo il criterio del prezzo più basso si aggiudicherebbe

⁵ Da d.lgs 50/2016, art.95 "Criteri di Aggiudicazione". L'offerta economicamente più vantaggiosa viene individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo; al contrario il criterio del prezzo più basso non prende in considerazione la qualità ma solo l'offerta più economica

⁶ Il criterio del prezzo più basso può essere però criterio di aggiudicazione in caso di appalti o lavori inferiori a 1 milione di €

l'appalto, nel caso di un servizio ad alto tasso di mano d'opera, sicuramente la cooperativa grazie agli sgravi fiscali e ai minori costi di produzione che deve sostenere rispetto, ad esempio, ad una società di produzione. Infatti, a parità di lavoro, all'interno sistema cooperativista e mutualista, nell'ambito dei servizi, si riescono ad avere costi agevolati in materia di forza lavoro.

Per comprendere ciò che differenzia le realtà aziendali in termini qualitativi, il legislatore ha trovato necessario introdurre lo strumento del "rating d'impresa" all'interno del nuovo testo, proprio per poter classificare le aziende in base a criteri reputazionali qualificanti e non essere giudicate solo in base al prezzo proposto. Anche in questo ambito esistono controversie, da approfondire in sede appropriata, sulla modalità di qualificazione a livello di rating, infatti pur essendo una normativa volta a uniformare le legislazioni degli Stati Membri, ad oggi i diversi paesi hanno criteri differenti per aggiudicare il rating, oltre ad avere normative completamente diverse in ambito di Contratti Collettivi Nazionali e rapporti con i sindacati. Questo è uno dei motivi per cui è estremamente complessa e confusionaria la convergenza verso un'economia europea unificata.

Quanto finora descritto sarà l'oggetto di analisi del secondo capitolo, in cui ci si concentrerà in particolare sulla necessità di un efficiente sistema di anti-trust e sullo strumento del rating d'impresa, e di legalità, come base da cui partire per garantire che all'interno dell'Unione vengano usati gli stessi criteri reputazionali per le aziende.

Essendo un progetto di tesi che ha come obiettivo l'analisi di alcune delle principali modifiche fatte al nuovo Codice degli Appalti è opportuno menzionare anche la disciplina relativa ai cosiddetti "settori speciali". Settori riguardanti i beni e servizi garantiti a tutti i cittadini e quindi

necessitanti di una specifica normativa volta, sia a tutelare la collettività, garantendo l'effettiva corretta esecuzione del contratto, sia gli operatori economici che agiscono nel mercato, stimolando la competitività e il libero accesso alle procedure d'appalto.

In ultimo, le conclusioni verteranno su degli spunti e delle riflessioni da cui poter partire, alla luce della nuova normativa, per essere, come studente oggi e come lavoratore domani, parte attiva del cambiamento che vorrei vedere nel paese in cui sono nata e in cui continuo a vivere, ma soprattutto che amo.

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA SUL CODICE DEGLI APPALTI E DEI CONTRATTI PUBBLICI

1.1. L'Europa e la necessità di unificazione

La riforma del Codice degli Appalti è frutto di un percorso europeo condiviso, avente come obiettivo e come spinta propulsiva la strategia “Europa 2020”, illustrata con la comunicazione della Commissione del 3 Marzo 2010: “Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva”⁷. Questo obiettivo non è stato solo idealmente formulato con l’emanazione delle direttive⁸ 23-24-25/2014, ma è formalmente citato nell’incipit della direttiva 24 abrogante la legislazione previgente del 2005; infatti si legge al secondo considerando come gli appalti pubblici abbiano un ruolo fondamentale nella strategia di crescita di Europa 2020⁹.

Il fine che il legislatore comunitario ha voluto raggiungere è quello di porre delle linee guida e dei principi da seguire obbligatori a tutti gli stati membri, in modo da garantire una crescita equa, dando la possibilità ai

⁷ DIRETTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO e DEL CONSIGLIO del 26 febbraio 2014

sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, considerando 2.

⁸ Nell’ordinamento dell’UE esistono tre tipi di fonti normative oltre ai trattati: la direttiva, il regolamento e la decisione. La direttiva è vincolante per i paesi destinatari i quali sono liberi di scegliere la modalità e la forma con cui recepirla; non è direttamente applicabile all’interno dei paesi dell’unione ma deve essere convertita in legge dai parlamenti nazionali. Il regolamento si differenzia dalla direttiva perché è direttamente applicabile all’interno degli stati membri; la decisione invece è rivolta ad uno o più stati membri specificatamente indicati.

⁹ Ibidem

parlamenti nazionali di potersi armonizzare con la legislazione domestica, rimando liberi di scegliere la modalità con cui raggiungere i risultati richiesti. C'è la necessità di affermare ancora di più i principi di libera concorrenza¹⁰, la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi¹¹, nonché i principi che ne derivano, come la parità di trattamento, la non discriminazione¹², la proporzionalità¹³ e la trasparenza., in modo da poter garantire una crescita convergente delle economie nazionali. Il principio che lega con un filo conduttore la direttiva, la comunicazione e i diversi pareri, o anche sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, è di porre alla base delle regolamentazioni economiche nazionali dei principi e dei valori, in materia di mercato comunitario, comuni a tutti gli stati membri in modo da poter garantire un reale libero mercato fondato su una condivisione d'intenti.

Questo obiettivo è stato e continua ad essere il *leitmotiv* dell'Unione Europea, che oggi più che mai sente la necessità di una svolta al suo interno, lo stesso Juncker¹⁴ in un discorso alla plenaria di Strasburgo¹⁵ parla di una “crisi esistenziale” dell'Europa che mette in pericolo la stessa idea di Unione, colpita oggi non solo più dalla crisi economica, che dal 2009 ha sconvolto le nostre economie e che continua ad avere effetti soprattutto sulla disoccupazione giovanile, ma anche da una crisi migratoria che potrebbe mettere a repentaglio da una parte, la sicurezza

¹⁰ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), art. 101

¹¹ Ibidem, art. 26

¹² Ibidem, art.157

¹³ Trattato sull'Unione Europea (TUE) art.5

¹⁴ Jean Claude Juncker è dal 2014 Presidente della Commissione Europea

¹⁵ Discorso a Strasburgo 14/09/2016

interna all'Unione, a causa dei possibili infiltramenti jihadista, dall'altra invece aumenta il fenomeno del populismo e l'estremizzazione dei nazionalismi anti-Europeisti, convinti del fatto che per rispondere all'immigrazione di massa serva una piena sovranità nazionale. Il fenomeno però può avere un rovescio della medaglia: mentre da una parte l'adesione ai trattati e a Schengen limita l'autorità nazionale ad intervenire sulle politiche per l'immigrazione, dall'altra parte l'idea di un'area di sicurezza comune europea diventa sempre più allettante dal punto di vista della convergenza verso un'unità federale, nella quale gli stati sono tutti allo stesso modo coinvolti e responsabili della sicurezza e della prevenzione al terrorismo. Al giorno d'oggi parlare di un'unità federale Europea è ancora utopia, la speranza è che si avveri il sogno dei padri fondatori di creare una casa comune per gli europei, come pronunciato da Alcide de Gasperi nella Conferenza Parlamentare Europea del 21 aprile 1954, di seguito una parte:

“È vero che queste forze spirituali rimarrebbero inerti negli archivi e nei musei se l'idea cessasse di incarnarsi nella realtà viva di una libera democrazia che, ricorrendo alla ragione e all'esperienza, si dedichi alla ricerca della giustizia sociale; è vero anche che la macchina democratica e l'organizzazione spirituale e culturale girerebbero a vuoto se la struttura politica non aprisse le sue porte ai rappresentanti degli interessi generali e in primo luogo a quelli del lavoro.

Dunque, nessuna delle tendenze che prevalgono nell'una o l'altra zona della nostra civiltà può pretendere di trasformarsi da sola in idea dominante ed unica dell'architettura e della vitalità della nuova Europa, ma queste tre tendenze opposte debbono insieme contribuire a creare questa idea e ad alimentare il libero e progressivo sviluppo.

Ora sarà proprio questa nostra Assemblea che, nel corso dei prossimi dibattiti, si sforzerà di trovare i principi di una sintesi politica, sociale, economica e morale in base alla quale gli Stati sovrani possano decidere di edificare la casa comune.”¹⁶

L’augurio è che le nuove generazioni si impegnino per portare a termine un percorso iniziato nei primi anni ’50 e che ancora oggi è lontano dall’essere realizzato.

Sono stati finora ampiamente dibattuti i motivi per cui l’Unione ha voluto armonizzare con dei principi comuni le legislazioni in termini di appalti pubblici, si vedrà nelle pagine seguenti i modi, i tempi e le forme con cui il Parlamento italiano ha recepito le direttive in oggetto.

1.2. Il recepimento in Italia

Il recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici è stato delegato al governo dal parlamento, previa consultazione dell’ANAC¹⁷, del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e delle associazioni di categoria¹⁸.

La legge con cui il parlamento italiano ha delegato il suo esecutivo a recepire le direttive è datata 28 Gennaio 2016¹⁹, poco meno di due anni dopo l’emanazione di queste da parte del parlamento e del consiglio

¹⁶ De Gasperi, Discorsi

¹⁷Autorità Nazionale Anti Corruzione, istituita con il d.l. 90/2014 convertito in legge n.114/2014, a sostituzione della precedente Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici. Ha il compito di vigilare per prevenire la corruzione, agisce tramite una rete collaborativa con le pubbliche amministrazioni in modo da aumentare l’efficienza delle risorse impiegate senza appesantire la burocrazia di controlli formali.

¹⁸ Associazioni riunite per categoria professionali, concernenti attività economiche. Le funzioni principali sono: assistenza dell’associato, erogazioni di servizi come ad esempio assistenza contabile. Una delle più note in Italia è Confindustria

¹⁹ legge n.11 28 gennaio 2016

europeo²⁰, un tempo eccessivamente lungo per una delega al governo, ed allo stesso tempo eccessivamente breve vista la scadenza del recepimento delle direttive, segnata per il 18 Aprile 2016, e del “decreto di riordino” del codice vigente con un riforma generale dei contratti pubblici, in scadenza il 31 Luglio 2016, salva la facoltà di un decreto unico entro il 18 Aprile. La scelta fatta dal Consiglio dei Ministri è stata di adottare un testo unico in tempi record, il nuovo codice degli appalti, come si vedrà, è stato scritto in trentaquattro giorni, emanato con il decreto legislativo 50/2016 il 18 Aprile e pubblicato in Gazzetta Ufficiale in giorno seguente con la possibilità di attuare disposizioni correttive entro un anno dall’emanazione del testo unico.

Come la legge delega sottolinea, il decreto legislativo deve essere adottato nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all’articolo 32 della legge 234/2012, che reca norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione Europea. E’ questa la legge dunque che regola il modo in cui lo Stato debba armonizzarsi con le direttive dell’UE. Nello specifico all’articolo 32, infatti, si elencano i principi e i criteri direttivi generali di delega per l’attuazione del diritto dell’Unione Europea, quelli su cui ci si concentrerà in questa sede sono: il principio di massima semplificazione e di riordino del quadro normativo; il divieto di introdurre livelli superiori rispetto ai minimi richiesti, e il principio di recepimento degli strumenti di flessibilità. Questi tre cardini sono la base da cui partire per riuscire a recepire in maniera adatta le direttive dell’unione, e per evitare di incorrere in procedure di infrazione²¹, cioè tutto il necessario per poter essere a norma secondo gli standard

²⁰ direttive 23-24-25/2014 del parlamento e consiglio europeo

²¹ La procedura di infrazione si avvia quando si pensa che uno Stato abbia mancato ad uno degli obblighi imposti dal diritto dell’Unione.

comunitari. Si analizzeranno ora i tre principi sopra elencati in relazione al recepimento delle direttive 23-24-25/2014 per capire se l'Italia ha attuato i criteri richiesti dalla legge 234.

- Divieto di introduzione o mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle tre direttive

Alla lettera a, comma 1, l.234/2012 recita “divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive, come definiti dall’articolo 14, commi 24-ter e 24.quater, della legge 246/2005.

Il primo principio e criterio direttivo specifico è il cosiddetto divieto di “gold plating” già compreso tra i principi e i criteri direttivi generali di delega per l’attuazione del diritto dell’Unione Europea. Alla stregua di quanto previsto dal principio generale, la lettera a) nel richiamare i livelli di regolazione superiori a quelli minimi previsti fa riferimento all’articolo 14, commi 24-ter e 24-quater, della legge 246/2005 che definisce tali livelli. In particolare costituiscono livelli di regolazione superiori ai minimi richiesti dalle direttive:

- (i) L’introduzione o il mantenimento di requisiti, standard, obblighi e oneri non strettamente necessari per l’attuazione delle direttive;
- (ii) L’estensione dell’ambito soggettivo o oggettivo di applicazione delle regole rispetto a quanto previsto dalle direttive, ove comporti maggiori oneri amministrativi per i destinatari.
- (iii) L’introduzione o il mantenimento di sanzioni, procedure o meccanismi operativi più gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l’attuazione delle direttive.

Il comma 24-quater impone all'amministrazione di dare conto delle circostanze eccezionali, valutate nell'analisi d'impatto della regolamentazione, in relazione alle quali si rende necessario il superamento del livello minimo di regolamentazione europea. Inoltre all'articolo 14 del cosiddetto decreto legislativo "Sblocca Italia"²² è stabilito che non possono essere richieste da parte degli organi competenti modifiche dei progetti delle opere pubbliche rispondenti a standard tecnici più stringenti rispetto a quelli definiti dal diritto europeo e prescritti dagli organi europei, senza che le stesse siano accompagnate da una stima dei sovra-costi necessari e da un'analisi di sostenibilità economica e finanziaria per il gestore dell'infrastruttura o dell'opera, corredata da stime ragionevoli anche in termini di relativi tempi di attuazione (divieto di overdesign²³).

1.3. Il principio di massima semplificazione e di riordino del quadro normativo

Alla lettera d), comma 1., l.234/2012 si prevede che la delega sia attuata attraverso la ricognizione e il riordino del quadro normativo vigente nelle materie degli appalti pubblici e delle concessioni, ai fini sia di una significativa riduzione e razionalizzazione del complesso delle disposizioni legislative, amministrative e regolamentari vigenti, si tratta quindi di una finalità che incrocia l'esigenza di garantire un effettivo coordinamento tra la vecchia e la nuova normativa; sia di un maggior livello di certezza del diritto e di semplificazione dei procedimenti. La

²² d.l. 133/2014

²³ Con il termine overdesign si intende la progettazione e la realizzazione di un'opera in maniera sovradimensionata, ossia con criteri di dimensionamento, sicurezza, accessibilità, portati all'eccesso considerati superiori rispetto alle reali necessità e a quanto richiederebbe il suo utilizzo tipico.

medesima lettera specifica che in tale opera di riordino e semplificazione siano tenuti in debita considerazione gli aspetti peculiari dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture e dei diversi settori merceologici e di attività, salvaguardando una specifica normativa generale di settore per quanto riguarda il settore dei servizi sostitutivi di mensa (attività emissione buoni pasto). I servizi di mensa sono inclusi tra i servizi specifici di cui all'allegato XIV della direttiva n.24, a cui si applica, ai fini dell'aggiudicazione, la disciplina del Capo I del titolo III quando il loro valore è pari o superiore alla soglia di cui alla lettera d) comma 1, art.4²⁴ dello stesso. La disciplina dei servizi sostitutivi di mensa della normativa vigente è contenuta nell'art.285 del Regolamento di Attuazione ed esecuzione del codice dei contratti²⁵, è con la determinazione n.5 del 2011, dell'allora Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici²⁶ che si è trattato delle questioni interpretative concernenti le procedure di gara per l'affidamento del servizio sostitutivo di mensa tramite buoni pasto.

Per quanto riguarda la lettera e) della sopracitata legge, prevede, inoltre, che la semplificazione ed il riordino del quadro normativo vigente devono mirare:

alla predisposizione di procedure non derogabili riguardanti gli appalti pubblici e i contratti di concessione. Si segnala in proposito che il criterio di cui alla lettera l) vieta espressamente l'affidamento dei contratti attraverso procedure derogatorie rispetto a quelle ordinarie fatta eccezione per le urgenze della procedura civile;

²⁴ La soglia è di 750.000 €

²⁵ D.P.R 207/2010 sostitutivo del D.P.C.M. 18 Novembre 2005

²⁶ AVCP, era l'autorità vigilante sui contratti pubblici, sostituita dall'ANAC nel 2014

al conseguimento di una significativa riduzione e certezza dei tempi relativi, alle procedure di faea e alla realizzazione di opere pubbliche. In tal senso un'analisi dei tempi di attuazione delle opere pubbliche è contenuta nel rapporto intitolato "I tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche- Rapporto 2014" pubblicato dal Nucleo Tecnico di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici nello scorso ottobre.²⁷

Recepimento degli strumenti di flessibilità previsti dalle tre direttive

La lettera f) prevede genericamente il recepimento degli strumenti di flessibilità previsti dalle tre direttive. Le nuove direttive introducono una flessibilità di utilizzo delle procedure e degli strumenti a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici, a cui è attribuita maggiore discrezionalità nella scelta delle soluzioni più adeguate. In tale ambito vanno considerate le nuove procedure disciplinate dalle direttive tra le quali la procedura competitiva con negoziazione, che si aggiunge al già esistente strumento di dialogo competitivo²⁸, e del paternariato per l'innovazione, cui le amministrazioni possono far ricorso nel caso in cui abbiano un'esigenza di prodotti, servizi o lavori innovativi che non può essere soddisfatta acquistando prodotti, servizi o lavori disponibili sul mercati.

La direttiva 24/2014/UE, sugli appalti pubblici nel considerando 42 reputa indispensabile che le amministrazioni aggiudicatrici dispongano di maggior flessibilità nella scelta di una procedura d'appalto che prevede la negoziazione; nel considerando 62 sottolinea come le amministrazioni

²⁷ www.governo.it/governoinforma/documenti/DPS-Uver_Rapporto_2014.pdf.

²⁸ Il dialogo competitivo è una procedura alla quale qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare e nella quale l'amministrazione aggiudicatrice avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale o delle quali i candidati selezionati saranno invitati a presentare le offerte.

aggiudicatrici dovrebbero beneficiare di una maggiore flessibilità quando aggiudicano appalti nell'ambito di accordi quadro²⁹ conclusi con più di un operatore economico e in cui sono riportati tutti i termini. Al considerando 109³⁰ è esplicitato che le stazioni appaltanti si trovano a volte ad affrontare circostanze esterne che non era possibile prevedere in sede di aggiudicazione d'appalto, in particolare quando l'esecuzione dell'appalto copre un periodo lungo. In questo caso è necessaria una certa flessibilità per adattare il contratto a tali circostanze senza dover incorrere ad una nuova procedura. Al considerando 120³¹, in tema di concorsi di progettazione, soprattutto nel settore della pianificazione territoriale, dell'urbanistica, dell'architettura e dell'elaborazione dati, la direttiva auspica che tali strumenti flessibili possano essere utilizzati anche per altri scopi, ad esempio per ottenere programmi di ingegneria finanziaria atti a ottimizzare il sostegno alle PMI nel contesto dell'iniziativa "Risorse Europee congiunte per le micro, le piccole e le medie imprese"³² o di altri programmi inseriti nella strategia Europa 2020³³, o ancora qualsiasi programma dell'Unione a sostegno delle PMI in un determinato Stato

²⁹ L'Accordo quadro è uno strumento innovativo di contrattazione, che stabilisce le regole relative ad appalti da aggiudicare durante un periodo massimo di quattro anni.

Consente di gestire le commesse nel lungo periodo e di accorpate gli approvvigionamenti ripetitivi ed omogenei, nell'ottica della semplificazione, senza rinunciare alla possibilità di "personalizzare" gli acquisti. E' aggiudicato a più fornitori, definisce le clausole generali che, in un determinato periodo temporale, regolano i contratti da stipulare. Nell'ambito dell'Accordo, entro i limiti già previsti, è possibile definire condizioni di fornitura personalizzate, impostare la strategia di gara e concludere gli Appalti Specifici. (da CONSIP)

³⁰ Analogamente è il considerando 115 della direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali)

³¹ Analogamente è il considerando 126 della direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali)

³² Inserito nel programma JEREMIE, studiato per consentire agli Stati membri e alle regioni di usare una parte dei propri fondi strutturali per elaborare strumenti finanziari appositamente designati a sostenere le imprese, le cui dimensioni spaziano dalla micro alla media (includere le PMI).

³³ Ivi, p.1

membro. La direttiva 2014/23/UE, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, al considerando 68 definisce le concessioni accordi complessi di lunga durata con in quali il concessionario assume responsabilità e rischi tradizionalmente assunti dalle amministrazioni aggiudicatrici e dagli enti aggiudicatori e rientranti di norma nell'ambito di competenza di queste ultime. Per tale ragione, fatta salva l'osservanza della direttiva e dei principi di trasparenza e di parità di trattamento, dovrebbe essere lasciata alle stazioni appaltanti e agli enti aggiudicatori un'ampia flessibilità nel definire e organizzare la procedura di selezione del concessionario. Tuttavia, al fine di garantire parità di trattamento e trasparenza durante l'intera fase di gara è opportuno prevedere garanzie minime per quanto riguarda la procedura di aggiudicazione, ivi comprese informazioni sulla natura e l'ambito di applicazione della concessione, la limitazione del numero di candidati, la diffusione delle informazioni ai candidati e agli offerenti e la disponibilità di registrazioni appropriate. È altresì necessario disporre che vengano rispettate le condizioni iniziali previste dal bando di concessione, per evitare disparità di trattamento tra i potenziali candidati all'aggiudicazione.

CAPITOLO II

DIRITTO ANTI-TRUST E RATING D'IMPRESA

2.1 Anti-trust e tutela della concorrenza

Il Codice dei contratti pubblici, inserito nel nostro ordinamento tramite il decreto legislativo n. 50/2016 all'art. 30, comma 1, dispone che: "L'affidamento e l'esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni, ai sensi del presente codice garantisce la qualità delle prestazioni e si svolge nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza. Nell'affidamento degli appalti e delle concessioni, le stazioni appaltanti rispettano, altresì, i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice".

Era motivo ricorrente anche nel precedente codice (d.lgs n.163/2006) la prerogativa necessità di garantire la libera concorrenza, e, nella stesura del Nuovo Codice degli Appalti il legislatore ha posto particolare attenzione sulle modalità non solo di condanna, ma soprattutto di prevenzione del rispetto della legge in materia di anti-trust e di diffusione di nuovi modelli organizzativi fondati sulla responsabilità sociale d'impresa, definita come "*l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali e ambientali delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei rapporti con le parti interessate*"³⁴ e introdotta formalmente nel sistema europeo con il Consiglio Europeo di Lisbona del 2000. Tali previsioni legislative hanno l'obiettivo di evitare che le scelte operate dalle stazioni

³⁴ <http://www.csr.unioncamere.it/P42A0C385S370/Che-cos-e.htm>

appaltanti possano avere conseguenze anti-concorrenziali e quindi di garantire l'effettiva trasparenza dei procedimenti pubblici d'appalto.

I metodi attraverso cui si riesce a prevenire "un'asta truccata" sono soprattutto di recepimento dati sull'anagrafica aziendale per quanto riguarda la tutela da parte delle stazioni appaltanti, di cui si approfondirà più in là tramite lo strumento del rating d'impresa, ma anche di analisi dei capitolati di gara³⁵ o dei requisiti d'accesso, con cui le imprese possono difendersi da un'ingiusta aggiudicazione o esclusione. Nel particolare può essere rischiosa la determinazione dell'oggetto della gara quando quest'ultimo è eccessivamente ampio e complesso perché si potrebbe creare un'ingiustificata barriera all'accesso nei confronti di imprese di piccole dimensioni, sono tali le imprese che hanno un fatturato annuo o un totale di bilancio inferiore a 10 milioni di € e un numero di dipendenti che non supera cinquanta occupati³⁶.

Anche la determinazione dei requisiti soggettivi di partecipazione alla gara, i quali devono essere proporzionati all'esigenza di un'efficiente prestazione del servizio richiesto dall'amministrazione, allo stesso tempo senza scoraggiare l'ingresso nel mercato di nuovi operatori, potrebbero essere esclusivi nei confronti di altre imprese. Sul versante degli illeciti compiuti da parte delle aziende, invece, i fenomeni più frequentemente associati a comportamenti anti-concorrenziali nel corso delle gare d'appalto sono: il boicottaggio della gara, le offerte di comodo, i

³⁵ Il capitolato di gara è la relazione con cui la stazione appaltante definisce le modalità di espletamento del servizio, i criteri di assegnazione dei punteggi e le specifiche tecniche dell'appalto

³⁶ Allegato alla raccomandazione della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle micro-imprese, piccole e medie imprese, art.2, c.2

raggruppamenti temporanei di impresa³⁷, la rotazione delle offerte, i collegamenti societari.

Tutte queste fattispecie possono comportare, in linea di principio, rischi rilevanti per la tutela della concorrenza, con conseguenti criticità per l'efficienza del sistema economico nel suo complesso rischiando di inserirsi come monopolisti in determinati settori dell'economia o dipartimenti statali.

2.2 Rating d'impresa e di legalità

Per poter mettere in pratica le linee di principio contenute nella direttiva 25/2014 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) ha avviato un percorso strategico di tutela della concorrenza in materia di appalti pubblici che nasce un anno prima dell'emanazione della direttiva.

Si segnalano, in particolare: il vademecum del 2013 con il quale l'AGCM ha voluto fornire alle stazioni appaltanti gli strumenti per una corretta individuazione delle criticità concorrenziali del settore degli appalti pubblici; la comunicazione del dicembre del 2014, concernente i limiti all'esclusione dei raggruppamenti temporanei di imprese "sovrabbondanti" dalle gare pubbliche; ed infine il Protocollo d'intesa tra AGCM e ANAC³⁸ dell'11 dicembre 2014, mediante il quale le due Autorità hanno stabilito precise norme di coordinamento delle proprie

³⁷ Il Raggruppamento Temporaneo d'Impresa è uno strumento con cui le aziende possono consociarsi per la durata dell'appalto con lo scopo di avere la possibilità di partecipare anche se una delle due non soddisfa i requisiti di partecipazione.

³⁸ Autorità Nazionale Anti Corruzione, istituita con il d.l. 90/2014 convertito in legge n.114/2014, a sostituzione della precedente Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici. Ha il compito di vigilare per prevenire la corruzione, agisce tramite una rete collaborativa con le pubbliche amministrazioni in modo da aumentare l'efficienza delle risorse impiegate senza appesantire la burocrazia di controlli formali.

attività con lo scopo di effettuare entrambi gli enti un lavoro snello e produttivo senza sovrapposizioni di competenze.

Nella stessa direzione, il Nuovo Codice degli appalti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) prevede poi, all'art. 83, comma 10, l'istituzione del sistema del "rating di impresa":

“E' istituito presso l'ANAC, che ne cura la gestione, il sistema del rating di impresa e delle relative penalità e premialità, da applicarsi ai soli fini della qualificazione delle imprese, per il quale l'Autorità rilascia apposita certificazione. Il suddetto sistema e' connesso a requisiti reputazionali valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi che esprimono la capacità strutturale e di affidabilità dell'impresa.”

Il rating d'impresa menzionato nel sopracitato articolo è uno strumento con cui l'Autorità Garante della Concorrenza congiuntamente con l'ANAC valuta la qualità di un modello organizzativo aziendale. Gli elementi che vanno a comporre questo sistema sono: il rating di legalità, le precedenti modalità di realizzazione delle commesse pubbliche, in riferimento ai costi ed al rispetto delle tempistiche contrattuali, l'incidenza del contenzioso in sede di gara e l'esecuzione del contratto (i.e. litigiosità dell'impresa) e la regolarità contributiva durante il triennio precedente. Tra questi il più rilevante ai fini dell'anti-trust è il rating di legalità, come sottolineato dal Codice stesso, citato testualmente: “i requisiti reputazionali alla base del rating di impresa di cui al presente comma tengono conto, in particolare, del rating di legalità rilevato dall'ANAC in collaborazione con l'Autorità Garante della Concorrenza

e del Mercato³⁹”. Il suddetto “strumento di valutazione” viene introdotto nel nostro ordinamento con il decreto legge c.d. Cresci Italia (d.l. 1/2012) con l’obiettivo di promuovere l’introduzione di principi etici nei comportamenti aziendali. E’ uno strumento volto alla promozione ed all’introduzione di principi di comportamento etico in ambito aziendale, tramite l’assegnazione di un “riconoscimento” indicativo del rispetto della legalità da parte delle imprese che ne abbiano fatto richiesta e, più in generale, del grado di attenzione riposto nella corretta gestione del proprio business. L’Autorità una volta ricevuta la richiesta ha a disposizione 60 giorni dal ricevimento della stessa entro i quali potrà disporre l’accoglimento della domanda, richiedere all’impresa il completamento della documentazione riscontrata mancante ovvero respingere la richiesta di quotazione. Il sistema per acquisire il rating si pone su basi meritocratiche, infatti tra le aziende che ne fanno richiesta vengono premiate le imprese che rispettano la legge e/o si allineano ai più elevati standard etico/sociali e/o di governance, adeguando la propria organizzazione in tale direzione; l’organo garante è l’AGCM che valuta i richiedenti tramite le cosiddette *stellette* con un punteggio da una a tre, in base ad alcuni parametri organizzativi e di comportamento, che verranno verificati tramite controlli incrociati con i dati in possesso delle pubbliche amministrazioni interessate. I benefici che si traggono da questa procedura sono a vario titolo: all’attribuzione del rating l’ordinamento fa corrispondere una corsia preferenziale nell’accesso al credito bancario; viene considerato in sede di concessione dei finanziamenti pubblici; favorisce le imprese nell’assegnazione delle gare e degli appalti essendo uno degli indici di cui si tiene conto per la valutazione dei requisiti reputazionali connessi al rating di impresa, ex art. 83, comma 10, del

³⁹ art.83 c.10 d.lgs. 50/2016

d.lgs. n. 50/2016, c.d. Codice dei contratti pubblici). Non tutte le imprese possono far richiesta di accedere al sistema di rating, esistono determinate condizioni che devono soddisfare per poter ottenere il suddetto premio, di seguito l'elenco dei tre fondamentali, o minimi: abbia sede operativa nel territorio nazionale; abbia raggiunto un fatturato minimo di 2 milioni € nell'ultimo esercizio chiuso nell'anno precedente alla richiesta di rating; alla data della richiesta del rating, risulti iscritta nel registro delle imprese da almeno due anni. In aggiunta a questo, proprio per garantire una maggior tutela della concorrenza e della trasparenza nel libero mercato, bisogna soddisfare i seguenti requisiti:

- l'imprenditore e gli altri soggetti rilevanti ai fini del rating (direttore tecnico, direttore generale, rappresentante legale, amministratori, soci) non sono destinatari di misure di prevenzione e/o cautelari, sentenze/decreti penali di condanna, sentenze di patteggiamento per reati tributari ex d.lgs. 74/2000; reati ex d.lgs. n. 231/2001; reati di cui agli articoli 346, 346 bis, 353, 353 bis, 354, 355 e 356 del codice penale e per il reato di cui all'art. 2, commi 1 e 1 bis del d.l. n. 463/1983, convertito dalla legge n. 638/1983.
- Per i reati di mafia non deve avere subito condanne; non deve essere stata iniziata azione penale ai sensi dell'art. 405 c.p.p. ; l'impresa non deve essere destinataria di comunicazioni o informazioni antimafia interdittive in corso di validità e nei confronti della stessa non dovrà essere stato disposto il commissariamento in base al d.l. n. 90/2014 successivamente convertito in legge.
- L'impresa non deve essere destinataria di sentenze di condanna né di misure cautelari per gli illeciti amministrativi dipendenti dai reati di cui al d.lgs. n. 231/2001;

- L'impresa non dovrà, nel biennio precedente la richiesta di rating, essere stata condannata per illeciti anti-trust gravi o per violazioni del codice del consumo, per mancato rispetto delle norme a tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, per violazioni degli obblighi retributivi, contributivi, assicurativi e fiscali nei confronti dei propri dipendenti e collaboratori;
- L'impresa non dovrà inoltre avere subito accertamenti di un maggior reddito imponibile rispetto a quello dichiarato, né avere ricevuto provvedimenti di revoca di finanziamenti pubblici per i quali non abbia assolto gli obblighi di restituzione e non essere destinataria di provvedimenti di accertamento del mancato pagamento di imposte e tasse;
- L'impresa dovrà dichiarare di non essere destinataria di provvedimenti sanzionatori dell'ANAC di natura pecuniaria e/o interdittiva e che non sussistono annotazioni nel Casellario informatico delle imprese di cui all'art. 8 del D.P.R. n. 207/2010 che implicino preclusioni alla stipula di contratti con la Pubblica amministrazione o alla partecipazione a procedure di gara o di affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi o forniture;
- L'impresa dovrà dichiarare di effettuare pagamenti e transazioni finanziarie di ammontare superiore alla soglia di 1.000 euro esclusivamente con strumenti di pagamento tracciabili.

Nel caso in cui l'azienda richiedente soddisfi i sopra elencati requisiti avrà accesso al sistema del rating di legalità, inoltre esistono anche dei requisiti di incremento che possono portare l'impresa richiedente ad

avere il massimo del punteggio, corrispondente quindi a tre stellettes⁴⁰. Tra questi vediamo il rispetto dei contenuti del Protocollo di legalità sottoscritto dal Ministero dell'Interno e da Confindustria, delle linee guida che ne costituiscono attuazione, del Protocollo sottoscritto dal Ministero dell'Interno e dalla Lega delle Cooperative, e, a livello locale, dalle Prefetture e dalle associazioni di categoria e le imprese che attuano sistemi di tracciabilità dei pagamenti anche per importi inferiori rispetto a quelli fissati dalla legge. Un altro requisito di incremento per poter aspirare al massimo punteggio è l'adozione di una struttura organizzativa aziendale che effettui il controllo di conformità delle attività d'impresa e il modello organizzativo ai sensi del decreto legislativo 231 del 2001⁴¹, e che garantisca sia modelli organizzativi di prevenzione e di contrasto della corruzione sia i processi che vanno a costituire la responsabilità sociale d'impresa (Corporate Social Responsibility). Il merito sarà riconosciuto anche alle aziende che si iscriveranno in uno degli elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa (White List), e/o che aderiranno a codici etici di autoregolamentazione adottati dalle associazioni di categoria. In ultimo sarà premiato lo sporgere denuncia all'autorità giudiziaria o alle forze di polizia, di reati previsti dal Regolamento commessi a danno dell'imprenditore o dei propri familiari e collaboratori, qualora alla denuncia sia seguito l'esercizio dell'azione penale.

⁴⁰ Le suddette stellettes sono il grado di valutazione del rating d'impresa, uno è il minimo, quindi la soddisfazione dei requisiti base, e tre è il punteggio massimo concesso a quelle aziende che si sono distinte per il proprio sistema di gestione della qualità e di trasparenza.

⁴¹ Introdotta nel 2001 con il fine di differenziare le imprese che adottavano e implementavano un efficiente sistema di prevenzione e di valutazione dei rischi.

Il possesso del rating di legalità è valido per due anni dal rilascio ed è rinnovabile su richiesta. In sede di rinnovo, l'impresa invia all'Autorità, nei sessanta giorni precedenti la scadenza del periodo di validità del proprio rating, una certificazione sottoscritta dal legale rappresentante che attesti la permanenza di tutti i requisiti. E' possibile anche la revoca in caso di perdita di uno dei requisiti base, necessari per ottenere una stelletta, l'Autorità dispone la revoca del rating nel caso in cui vengano meno i requisiti grazie ai quali l'azienda lo ha ottenuto, oppure se vengono meno dei requisiti di implementazione l'Antitrust riduce il numero di punteggio, es: da tre a due stellette. Oltre allo strumento di revoca c'è anche quello di sospensione adottato in caso di rinvio a giudizio dell'impresa o adozione di misure cautelari nei confronti della stessa, nell'ambito di un procedimento penale per uno dei reati cui si fa riferimento nei requisiti per l'ottenimento del rating. Vediamo come il legislatore europeo nell'emanare la direttiva 24/2014 abbia rivolto particolare attenzione alla struttura organizzativa interna all'impresa e ai processi costituenti dell'attività aziendale, infatti il cosiddetto modello organizzativo "a rete" è basato su responsabilità individuali che si proiettano in realtà in cui c'è necessità di lavorare in team e portare a termine un problema.

Le aziende stanno sempre più evolvendosi verso una struttura non più verticistica e gerarchica ma collaborativa e di reciproco interesse, e il modello 231 e la Responsabilità Sociale d'Impresa sono frutto di questi processi interni⁴². Introducendo un criterio reputazionale e qualitativo delle concorrenti si garantisce un'evoluzione degli appalti pubblici sempre più concorrenziale nel mercato, perseguendo non le strade del

⁴² Coccozza Antonio, *Comunicazione d'Impresa e Gestione delle Risorse Umane*, Casa Editrice, Città di Edizione, Anno di Edizione.

basso costo e dell'elusione dei costi sulla prevenzione e sicurezza, o delle imposte favorendo il lavoro in nero, con il push factor del rating d'impresa le aziende sono spinte dalla concorrenza ad adeguarsi a sistemi di legalità, qualitativamente migliori nel lungo periodo e che garantiscono l'evoluzione di un'economia d'eccellenza.

CAPITOLO III

LA NORMATIVA DEI SETTORI SPECIALI E LE NOVITÀ INTRODOTTE

3.1 Una definizione di settori speciali

Come specificato nell'introduzione, il presente elaborato ha l'obiettivo di analizzare due delle novità introdotte con il decreto legislativo 50/2016 alla luce di una convergenza normativa, in materia di contratti pubblici, a livello europeo, formulata formalmente con la direttiva 25/2014. Fino ad ora si è, all'inizio descritto quali sono stati gli eventi e le idee alla base della modifica, quali sono stati i metodi di recepimento in Italia, in seguito si è analizzato il primo aspetto, cioè cos'è evoluto qualitativamente riguardo l'aggiudicazione, quindi quali sono i criteri reputazionali, inseriti per indirizzare le imprese verso un unico standard europeo ed un cenno sulle nuove forme di organizzazione aziendale che li agevolano. Ora si parlerà di un'altra modifica rilevante apportata alla nuova legislazione, la normativa dei settori speciali.

All'interno del nuovo codice degli appalti ha molta rilevanza la disciplina dei settori speciali, a cui viene dedicata un'intera sezione del codice, che vengono definiti come *“i settori dei contratti pubblici relativi a gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica, come disciplinati dalla parte II del codice”*⁴³, differenziati dai settori ordinati che sono *“i settori dei contratti pubblici, diversi da quelli relativi a gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica, come disciplinati*

⁴³ Art. 3, co. 1, lett. hh, d.lgs 50/2016

dalla parte II del presente codice, in cui operano le stazioni appaltanti (art. 3, co 1, lett. gg) ”⁴⁴.

Si segnala che l’impostazione seguita dal Nuovo Codice si differenzia notevolmente da quella del precedente, l’affidamento dei contratti nei settori speciali trova, infatti, nel Nuovo Codice una compiuta disciplina mentre, nel d.lgs. n. 163/2006, alla disciplina dei contratti pubblici nei settori speciali venivano dedicate complessivamente poche disposizioni (artt. 206-234). In tal modo, si è data attuazione alla lett. h) della legge delega che, in recepimento delle direttive europee, ha richiesto *“la puntuale indicazione, in materia di affidamento dei contratti nei settori speciali, delle disposizioni ad essi applicabili, anche al fine di favorire la trasparenza del settore e la piena apertura e contendibilità dei relativi mercati ”⁴⁵.*

La differenza sostanziale tra i due settori è il grado d’importanza e di rilevanza che rivestono nei servizi alla collettività, e il grado di rapporto che hanno con la “res publica”⁴⁶ quindi non possono rimanere esclusi da aggiudicazioni o, aggiudicati con i medesimi criteri usati per i rapporti privato-privato che non potrebbero nuocere, qualora insufficienti, alla collettività. La differenza in termini legislativi tra queste due aree di competenza è che ai cosiddetti settori speciali si applica la seconda parte del codice. E’ una novità introdotta dalla direttiva Europea⁴⁷ che lamentava la necessità di dividere le due aree di applicazione con una specifica legislazione per i settori speciali ai fini di *“favorire la trasparenza del*

⁴⁴ Ibidem

⁴⁵ Direttiva 25/2014/UE

⁴⁶ Intesa in questa sede come traduzione fedele dal latino di “affare pubblico”

⁴⁷ Direttiva 25/2014/UE

*settore e la piena apertura e contendibilità dei relativi mercati*⁴⁸; al contrario nella normativa previgente⁴⁹, alla disciplina dei contratti pubblici nei settori speciali, venivano dedicate complessivamente poche disposizioni.

I due settori hanno una disciplina in comune secondo quanto disposto dall'art. 114 del Nuovo Codice, infatti recita: *“l'affidamento di un contratto pubblico, sia nei settori speciali che nei settori ordinari, avviene nel rispetto di quanto stabilito dagli articoli 1-58 con esclusione delle disposizioni relative alle concessioni, che non trovano applicazione con riferimento ai settori speciali.”*⁵⁰. Quindi il legislatore ha l'intento di operare una selezione di quali sono le materie specifiche di cui occuparsi nel titolo VI del Codice quindi, tolte le norme in materia di concessioni a cui è riservata un'altra normativa, di seguito verranno elencate, per chiarezza espositiva, le disposizioni comuni sia ai settori ordinari sia ai settori speciali:

- Titolo I Parte I “Principi generali e disposizioni comuni” ;
- Titolo II, Parte I “Contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del codice”;
- Titolo III, Parte I “Pianificazione, programmazione e progettazione”;
- Titolo IV, Parte I “Modalità di affidamento - principi comuni”;
- Titolo I, Parte II “Rilevanza comunitaria e contratti sottosoglia”;
- Titolo II, Parte II “Qualificazione delle stazioni appaltanti”;
- Sezione I, capo I, titolo III, Parte II sulle “Disposizioni comuni” alle procedure di affidamento;
- Sezione II sulle “Tecniche per gli appalti elettronici e aggregati”.

⁴⁸ Ibidem

⁴⁹ d.lgs 163/2006

⁵⁰ Ibidem

Le disposizioni che non hanno disciplina comune sono invece:

- La scelta del contraente, disciplinata dal capo II, del titolo III, della Parte II per quanto riguarda i settori ordinari e dalla sezione II del titolo VI della Parte II per quanto riguarda i settori speciali;
- Lo svolgimento delle procedura, disciplinata dal capo III, del titolo III, della Parte II per quanto riguarda i settori ordinari e dalla sezione III del titolo VI della Parte II per quanto riguarda i settori speciali sotto la rubrica “selezione dei partecipanti e delle offerte e relazioni uniche”;
- La fase esecutiva, poiché per i settori speciali, in base a quanto previsto dall’art. 114, co. 8, trovano applicazione solo alcune delle norme dettate dal titolo V della Parte II del Nuovo Codice.

Si nota quindi come il legislatore ha voluto differenziare specialmente la fase di gara sia in termini di scelta del contraente, esprimendo quindi la necessità di una maggior garanzia a livello di espletamento del contratto.

3.2 Ambito soggettivo

Gli articoli 114 - 121, specificano l’ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione delle norme relative ai contratti pubblici conclusi nei settori speciali. Per quanto riguarda l’ambito soggettivo la disciplina relativa ai settori speciali si applica:

- alle amministrazioni aggiudicatrici e alle imprese pubbliche che svolgono una delle attività previste dagli artt. 115-121;
- a tutti i soggetti che, pur non essendo amministrazioni aggiudicatrici o imprese pubbliche, svolgono una o più delle attività elencate dagli artt. 115-121⁵¹ ed operano in virtù di diritti speciali o di esclusiva di cui l’articolo 114 offre una definizione: “...per diritti speciali o

⁵¹ Le attività concernenti ai settori speciali sono indicate nello specifico ad ogni settore speciale, ad es. all’articolo 118 riguardante i trasporti si definiscono le seguenti attività: “1.Ferme restando le esclusioni di cui all’articolo 17, comma 1, lettera i), le disposizioni del presente capo si applicano alle attività relative alla messa a disposizione o alla gestione di reti destinate a fornire un servizio al pubblico nel campo del trasporto ferroviario, tranviario, filoviario, ovvero mediante autobus, sistemi automatici o cavo. 2. Nei servizi di trasporto, si considera che una rete esiste se il servizio viene fornito secondo le prescrizioni operative stabilite dalle competenti autorità pubbliche, quali quelle relative alle tratte da servire, alla capacità di trasporto disponibile o alla frequenza del servizio.”

esclusivi si intendono i diritti concessi dallo Stato o dagli enti locali mediante disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa avente l'effetto di riservare a uno o più enti l'esercizio delle attività previste dagli articoli da 115 a 121 e di incidere sostanzialmente sulla capacità di altri enti di esercitare tale attività.”⁵²

Sotto tali profili, il Nuovo Codice richiama quanto già previsto dal d.lgs. n. 163/2006; risulta, dunque, confermato che l'ambito soggettivo nei settori speciali si presenta più vasto rispetto a quello previsto per i settori ordinari, posto che la relativa disciplina è indirizzata non solo ai soggetti pubblici ma anche ai soggetti privati che, in forza di diritti speciali o esclusivi, esercitano una o più attività rientranti nell'ambito dei settori speciali.

Una novità rispetto a quanto previsto dal codice precedente riguarda, invece, la specificazione dei casi in cui va esclusa la sussistenza di diritti speciali o esclusivi. Tale specificazione è senz'altro rilevante: la nozione di diritti speciali o esclusivi è, infatti, essenziale per la definizione dell'ambito di applicazione delle normative sui contratti pubblici dal momento che gli enti che non sono né amministrazioni aggiudicatrici né imprese pubbliche sono soggetti alla applicazione del Nuovo Codice solo nella misura in cui esercitano una delle attività contemplate dagli artt. 114-121 sulla base di tali diritti.

In parte qua, l'art. 114 richiama la direttiva europea che chiarisce che i diritti concessi mediante una procedura fondata su criteri obiettivi, in particolare in conformità alla legislazione dell'unione, e in base alla quale è stata assicurata un'adeguata pubblicità, non costituiscono dei diritti speciali o esclusivi ai fini delle presenti norme.

3.3 Ambito oggettivo

Agli articoli 115-121 si indica per quali specifiche attività relative al settore del gas ed energia termica, elettricità, acqua, servizi di trasporto,

⁵² D.lgs 50/2016 art 114 c.3

porti ed aeroporti, servizi postali, estrazioni di gas e prospezione o estrazione di carbone o di altri combustibili solidi è necessario rispettare le norme sull'evidenza pubblica. Anche sotto il profilo oggettivo, il Nuovo Codice si pone in soluzione di continuità con il precedente pur modificando la struttura portante; infatti la disciplina di cui al Titolo VI, Parte II, non si applica automaticamente per il solo fatto di operare nei settori speciali. Difatti, il legislatore non impone l'applicazione della disciplina in esame a qualsiasi appalto indetto da un soggetto operante nei settori speciali, bensì agli appalti destinati all'esercizio di una attività riconducibile ad una o più tra le predette attività. Si vede dunque come in linea con quanto previsto dal d.lgs. n. 163/2006, sembra essersi rafforzato il principio della applicabilità della disciplina dei settori speciali ai soli lavori, forniture e servizi direttamente funzionali alle attività di settore. In altri termini, per quanto riguarda i settori speciali, ai fini dell'individuazione della disciplina da applicare, occorre fare riferimento esclusivamente alla natura oggettiva dell'affidamento. In tal senso si è peraltro espresso il Tar Lazio, Roma, Sez. III ter, 27 febbraio 2008, n. 1793.

Ora si analizzeranno quali sono le norme da applicare per la scelta delle procedure, poi, in che modo vengono indette le gare d'appalto per i settori speciali, quali sono le condizioni per le quali si può scegliere di aggiudicare con procedura negoziata senza l'indizione di una gara, quali sono le modalità di pubblicità, di avviso e di comunicazione con le aziende, e, infine, il criterio di selezione dei partecipanti e delle offerte.

Le norme applicabili alla procedura di scelta del contraente

L'art. 122, con riferimento alle procedure di scelta del contraente nei settori speciali, dispone l'applicabilità, con il limite della compatibilità, delle seguenti norme dettate per i settori ordinari: sulla procedura aperta; sulla

procedura ristretta, con la precisazione che, con riferimento ai settori speciali, il termine di 30 giorni per la recepimento delle domande di partecipazione può essere ridotto fino a 15 giorni solo qualora sia stato pubblicato un avviso periodico indicativo e sia stato trasmesso un invito a confermare interesse; sul partenariato per l'innovazione; sulle consultazioni preliminari di mercato; sulla partecipazione precedente di candidati o offerenti; sulle specifiche tecniche; sulle etichettature; sulla pubblicazione a livello nazionale; sulla disponibilità elettronica dei documenti di gara⁵³.

Fermo restando tale rinvio alla disciplina dettata per i settori ordinari, si applicano le specifiche disposizioni dettate per i settori speciali dagli articoli 123 a 132.

La scelta della procedura

Le procedure di affidamento nell'ambito dei settori speciali, vengono indette:

- 1) Mediante un avviso periodico indicativo se il contratto è aggiudicato mediante procedura ristretta o negoziata. In base all'art. 127, co 3, l'avviso periodico con cui si indice una procedura ristretta o negoziata deve soddisfare determinate condizioni (indicazione specifica dell'appalto da aggiudicare; indicazione della procedura di affidamento; invito agli operatori a manifestare il proprio interesse; indicazione delle informazioni di cui all'allegato XIV, parte II, sezione A e quelle di cui all'allegato XIV, parte II, sezione B;
- 2) Mediante avviso sull'esistenza di un sistema di qualificazione, se il contratto è aggiudicato mediante procedura ristretta o negoziata, dialogo competitivo o partenariato per l'innovazione. L'art. 134 prevede che i soggetti tenuti al rispetto delle procedure di evidenza

⁵³ da art.61 a 74 d.lgs 50/2016

pubblica, possono istituire e gestire un sistema di qualificazione degli operatori economici del settore di riferimento. Ai sensi dell'art. 128, l'esistenza di tale sistema va resa nota, indicandone le finalità e le modalità di funzionamento. Nel caso di adesione al sistema di qualificazione, l'indizione della procedura ristretta o negoziata avviene mediante avviso sull'esistenza del sistema di qualificazione, con conseguente individuazione dell'aggiudicatario tra i soggetti qualificati;

- 3) Mediante bando di gara che, in base all'art. 129, costituisce lo strumento per indire qualsiasi tipo di procedura.

La procedura negoziata senza previa indizione di una gara

I casi in cui gli enti aggiudicatori possono ricorrere ad una procedura negoziata senza previa indizione di una gara nell'ambito dei settori speciali, sono quelli previsti dall'art. 125.

Nei casi di procedure negoziate previa indizione di gara, ciascun operatore può presentare domanda di partecipazione in un termine che non può mai essere inferiore a 15 giorni. Solo gli operatori selezionati possono essere invitati a negoziare e a presentare un'offerta in un termine concordato che, in mancanza di accordo con l'ente aggiudicatore, non può essere inferiore a 10 giorni dall'invito a presentare l'offerta.

Comunicazioni, Pubblicità e Avvisi

Per quanto concerne le comunicazioni riguardanti le specifiche della relazione tecnica, la legge prevede che su richiesta dei soggetti interessati, gli enti aggiudicatori mettono a disposizione le informazioni tecniche regolamentate relative agli appalti oggetto di affidamento.⁵⁴

⁵⁴ art.126 d.lgs.50/2016

Le modalità attraverso le quali pubblicizzare gli atti con cui si indice una procedura di affidamento nei settori speciali sono quelle stabilite dagli articoli 73 e 74 del Nuovo Codice, è possibile rendere nota l'intenzione di programmare appalti pubblicando un avviso periodico indicativo entro il 31 dicembre di ogni anno⁵⁵.

Gli avvisi contenenti gli esiti della procedura di appalto, invece, devono essere inviati entro 30 giorni dalla conclusione di un contratto o di un accordo quadro conseguente all'aggiudicazione di un appalto, dagli enti aggiudicatori. Si applicano i commi 2, 3, 4, 5 dell'art. 98 relativo agli avvisi relativi ai contratti aggiudicati nei settori ordinari.

In riferimento ai bandi e agli avvisi relativi alla procedure indette nei settori speciali vanno pubblicati, a livello europeo, secondo le modalità stabilite dall'art. 130. Per quanto, invece, riguarda, la pubblicazione a livello nazionale, si applica la disciplina prevista dall'art. 73 per i settori ordinari.

Per quanto riguarda le informazioni a coloro che hanno chiesto una qualificazione, ai candidati e agli offerenti si vedono due casi: uno in cui viene previsto il sistema di qualificazione, l'altro in cui invece non è previsto. Nel caso in cui gli enti aggiudicatori istituiscano un sistema di qualificazione, devono rendere noto l'esito della richiesta di qualificazione entro 6 mesi dal suo invio. Se essa richiede più di quattro mesi di tempo per essere istruita, vanno indicate le ragioni della proroga entro due mesi dalla presentazione della domanda. La qualificazione può venir meno solo per ragioni fondate sui criteri di qualificazione previa notifica, almeno 15 giorni prima della data prevista per porre fine alla qualificazione, delle ragioni su cui si fonda la decisione.

⁵⁵ art.127 ibidem

Criterio di selezione

I principi generali per la selezione dei partecipanti sono contenuti nell'art. 133, con riferimento ai criteri per la selezione delle offerte e dei partecipanti nei settori speciali, dispone l'applicabilità, con il limite della compatibilità, delle seguenti norme dettate per i settori ordinari: sulla disponibilità elettronica dei documenti di gara; sulla commissione di aggiudicazione; sull'albo dei componenti delle commissioni giudicatrici; sulla fissazione dei termini per la ricezione delle domande di partecipazione e delle offerte; sui motivi di esclusione; sulla documentazione di gara; sui rapporti di prova, certificazione e altri mezzi di prova che gli enti aggiudicatori possono chiedere ai concorrenti per comprovare il possesso dei requisiti stabiliti nelle specifiche tecniche; sui criteri di selezione e sul soccorso istruttorio; sul sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici; sul documento di gara unico europeo; sui mezzi di prova per comprovare l'assenza dei motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione; sulle certificazioni di qualità; sul registro on line dei certificati; sull'avvalimento; sugli elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazioni; sulla riduzione del numero dei candidati altrimenti qualificati da invitare a partecipare; sulla riduzione del numero di offerte da negoziare o soluzioni da discutere; sui criteri di aggiudicazione dell'appalto; sui costi del ciclo di vita; sulle offerte anormalmente basse⁵⁶.

L'elenco di cui sopra è a conferma del recepimento della direttiva europea che chiedeva un'accelerazione nelle procedure telematiche, volto anche allo snellimento delle procedure, e con queste specifiche si individua la volontà di sperimentare sistemi informatici per le procedure di affidamento, garantendo concorrenzialità, rotazione, e parità di trattamento.

⁵⁶ da art 74 a 97 Ibidem

CONCLUSIONI

In questa sede si sono analizzati solo due degli aspetti che caratterizzano la procedura italiana di affidamento di contratti pubblici, rilevati tra i più interessanti data la disciplina e l'inserimento in un contesto di studi di Scienze Politiche. Ho trovato come l'ambivalenza del tema, sia a livello europeo, come *primus movens* di un possibile cambiamento in vista di un'economia, e magari un giorno di una politica, unificata, sia a livello nazionale, come possibile apertura del mercato delle PMI italiane ad un panorama europeo in cui si hanno gli stessi standard, potesse essere un possibile spunto per un miglioramento delle forme di organizzazione aziendale. È interessante scoprire e notare quale strada potrebbe essere percorribile in vista di un'unificazione europea, non solo monetaria, ma sociale e politica, per poter rilanciare tutti gli Stati membri con le stesse condizioni e stesse normative. Si è descritto a lungo come l'Italia abbia recepito la direttiva dell'Unione europea in materia di appalti pubblici, i tempi, eccessivamente lunghi, di delega al governo per la stesura del Nuovo Codice, e come possa aver, da una parte, apportato modifiche a livello qualitativo, dall'altra ha confuso gli operatori economici trovatisi in un momento di passaggio tra la vecchia e la nuova normativa. Allo stesso tempo si è visto come si possano introdurre criteri qualitativi di scelta dell'aggiudicatario, e di come possano essere interessanti da un punto di vista di crescita economica "sana", inteso come un rispetto degli standard normativi che possano agevolare l'occupazione e il libero mercato, uno tra questi è un modello di organizzazione aziendale basato sulla responsabilità sociale d'impresa.

La spinta verso un modello di Responsabilità Sociale d'Impresa (CSR) ha indirizzato le aziende in un percorso volto ad investire in capitale umano e nella tutela dell'ambiente, in vista di un'integrazione che assicuri un alto livello di responsabilità da parte delle imprese, dato l'impatto che hanno nella società. La responsabilità che le aziende hanno e dimostrano nella tutela del lavoro in un'ottica, non di semplice rispetto della legge, ma di andare oltre, riprogettandosi per fornire risorse alla comunità. E' questo indice di un'impresa in cui esiste un management morale, fondato su una sperimentazione continua, che permetta una vasta differenziazione del lavoro e delle mansioni, in cui esiste un alto grado di specializzazione accompagnato da un alto tasso di adattamento alle nuove situazioni, come per esempio il lavoro in team sempre diversi o la versatilità richiesta per soddisfare il mercato. Infatti, come approfondito in sede del corso di Gestione delle Risorse Umane e Comunicazione d'Impresa, stanno emergendo quattro nuovi modelli di lavoro che segnano un punto di rottura definitivo con gli approcci tradizionali, come il taylor-fordismo, e sono il punto di partenza di una nuova forma di organizzazione aziendale, questi sono: il decentramento dei processi decisionali, che aumenta la singola responsabilità e coinvolgimento della risorsa umana; l'adattamento in tempo reale, che contribuisce alla creazione di una figura professionale versatile e spendibile su più livelli; la combinazione tra i rapporti umani e la comunicazione digitale, che rende le distanze tra i diversi operatori economici minime e sviluppa più possibilità di incontro e di condivisione dei lavori svolti; e infine la sperimentazione continua di diversi tipi di modelli lavorativi, o di diverse forme di organizzazione aziendale, fino ad arrivare alla creazione di nuove holding interessate ad un settore diverso dall'originario.

Spero nel mio futuro percorso di studi e lavorativo di approfondire ancora di più l'argomento, e di acquisire sempre più confidenza con una

normativa in continua evoluzione e cambiamento, che dovrebbe così dare la possibilità a sempre più operatori di inserirsi nel mercato e di poter competere a pari livello con i preesistenti. Questo è quello che mi auguro per l'economia italiana, e ancora di più europea, e tramite il lavoro svolto per la stesura della presente tesi sono ancora più motivata e spinta a voler continuare questo ambito di formazione.

ABSTRACT

The reason why I chose to dedicate myself to the work that follows was born out of my desire to explore a field close of great personal interest, that of enterprises and procurements. Together with my personal interest in the matter is my will to keep working in the family business of Tra.Ser. Srl, a SME that has been involved in the health-care italian sector, both public and private, since the beginning of the '90s.

As it is well known, the Italian National Health-care System is regulated by the law on public procurement hence understanding how an enterprise can win a contract is essential for our entrepreneurial activity.

In March 2016, INFOPLUS Srl, one of the leading companies in Italy in the field of public procurement that specializes in training - issue-based meetings, information, publications of calls for competitive bidding across the Italian territory, and consultancy in the related field - organized round-table sessions in Fiumicino (RM), to discuss the reforms of the Public Procurement Code derived from the European Union Directive 24/2014.

Many were the novelties introduced and among these I will be focusing my attention particularly on the anti-trust and protection of

competition issues in order to uniform as much as possible all Member States from an economic point of view, plus a new discipline for what concerns special sectors, to which an entire new section of the Code is dedicated.

Apart from my personal interest in the subject which was the reason why I dedicated myself to this research in the first place, I was really keen on discovering its implications as a citizen of the European Union with the perspective of a rather political and economical Union rather than a mere fiscal and monetary one.

It is in relation to this issue that Directive 24/2014 tries to lead us towards a more communitarian or at least shared legislation in the field of public procurement and competitive bidding which automatically entails an effort of the national enterprises when faced with European imposed standards.

It is interesting and particular to note that said Directive was published on the Gazzetta Ufficiale Europea on February 26th 2014 but that the corresponding Legislative Decree of transposition 50/2016 was only published on the Gazzetta Ufficiale Italiana on April 18th 2016., risking to be fined for non compliance by the very same European Union. Indeed the discussion within Parliament started late, as of March 3rd 2016, and in order to be fined the final text was hurriedly approved the following month. It is for this very reason that the Code has caused many critics from the experts. Among these, Bosetti&Gatti Associates, with reference to the work carried out by the employers of the municipalities, wrote a comment saying that “they are being taunted by all the errors present in the text in

terms of services, performances and provisions and by the dozens of following operative measures which constitute of more work to be done and studied that must nonetheless be implemented even during the transitory period”, thus underlining the ambiguous nature of the Code derived from its having been drafted way too quickly.

Leaving aside the critics and everything that is being currently said which would require a dedicated work given the magnitude of the subject, this work will focus specifically on the tools needed to implement an efficient Anti-Trust legislation, on the new organizational models that allow for more competition between different enterprises and on the so called special sectors that are dealt with autonomously in the second part of the Code.

The first chapter will firstly feature an analysis of the reasons why the European Commission proposed to the European Council and the European Parliament to repeal Directive 18/2004, whose norms were those used in Italy before Legislative Decree 50/2016. Secondly, how the obligation of transposition could be exploited positively in order to make the Italian market more and more competitive at a European level.

The second chapter will focus on the necessity of an efficient anti-trust system as well as on the “enterprise rating” and on the principle of legality as to guarantee that the same reputational criteria will be used across the European Union. Competition implies higher costs to reach the standards of a higher-quality economy that cannot thrive on cost-effectiveness.

One of the main novelties introduced concerns the criteria for the procurement of the competitive bidding which is not based on “the lowest price” anymore - which allowed for an excessive disequilibrium between different kinds of enterprises - but rather on “the most advantaged” offer. For example, it is utterly evident how different costs are for a company and for a cooperative. Both possible participants, both possible winners. If we applied “the lowest price” criteria the procurement will always go to a cooperative rather than a company, firm or enterprise due to its fiscal advantages and lower costs of production. In order to understand what are the actual differences between the various types of enterprises present in Italy, the legislative branch thought that a new criteria was needed and this is how we got the “enterprise rating” made its first appearance. It allows to list companies according to their reputational qualities and not on the price they offer for a certain service.

Being a research whose objective is that of analyzing some of the main edits done to the Code on Public Procurement it is mandatory to mention even the modifications related to the so-called “special sectors”. These revolve around those goods and services that must be guaranteed equally to all citizens and that thus need specific norms aimed at the protection of the community. It shall be ensured that contracts are carried out at their fullest, that the economic agents in the market are protected in order to encourage competition and free access to public procurement possibilities.

Last but not least, conclusions will focus on the reflections born out of this research, while taking account the new code, in order to be

- as a student today and as a worker in the future - a proactive force of change in the country where I was born in, where I live and that, most importantly, I love.

BIBLIOGRAFIA

- Nuovo Codice Degli Appalti, d.lgs. 50/2016
- Bozza Codice degli Appalti, 3 Marzo 2014
- Direttive 23-24-25/2014/UE
- Decreto legge 34/2014
- Legge 183/2014
- Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)
- Alcide De Gasperi e la politica internazionale, Roma, Cinque Lune, 1990,
Vol II, pp.437-440
- Decreto legge 90/2014
- Legge n.114/2014
- Legge n.11/2016
- Coccozza Antonio, Comunicazione d'Impresa e Gestione delle Risorse
Umane, Franco Angeli, Milano, 2012

SITOGRAFIA

- www.bosettiegatti.eu
- www.governo.it/governoinforma/documenti/DPS-Uver_Rapporto_2014.pdf.
-
- www.csr.unioncamere.it/P42A0C385S370/Che-cos-e.htm

