



PERCORSO ENTI LOCALI

Normativa in materia di contratti pubblici (parte I)

Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione introdurremo il tema della normativa in materia di contratti pubblici, con una particolare attenzione all'ambito operativo degli Enti Locali.

In particolare, andremo ad approfondire:

- cosa intendiamo per contratti pubblici
- quali sono i principi generali in tema di contratti pubblici
- quali sono gli Enti Locali e come vengono considerati nell'ambito della normativa in materia di contratti pubblici
- quali sono le fonti normative rilevanti in materia di contratti pubblici degli Enti Locali

Bene, è ora di iniziare la nostra lezione...

Cosa intendiamo per contratti pubblici?

Per contratti pubblici secondo la definizione dell'art. 3 del D.Lgs. 50/2016, ovvero il "Codice dei contratti pubblici", si intendono i contratti di appalto o di concessione aventi per oggetto l'acquisizione di servizi o di forniture, ovvero l'esecuzione di opere o lavori, posti in essere dalle stazioni appaltanti.

- **I contratti di appalto** secondo la definizione data dall'art. del Codice dei Contratti pubblici sono contratti stipulati per iscritto aventi per oggetto l'esecuzione di lavori e/o la fornitura di prodotti e/o la prestazione di servizi, a fronte di un corrispettivo
- **La concessione di lavori** secondo la definizione dell'art. 3 del Codice dei Contratti pubblici è un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano l'esecuzione di lavori, ovvero la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori ad uno o più operatori economici riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire le opere oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione delle opere
- **La concessione di servizi**, sempre secondo l'art. 3 del Codice Contratti, è un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera II) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi

Quali sono i principi generali in tema di contratti pubblici?

Bisogna tenere sempre presente che le Pubbliche Amministrazioni gestiscono denaro pubblico e, pertanto, quando lo impiegano per acquistare beni, lavori o servizi devono necessariamente rispettare i principi generali che sono stabiliti dalla normativa in materia.

Il Codice contratti, all'art. 30, specifica i principi da rispettare per l'affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici, il cui significato è stato illustrato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (l'"ANAC") nelle Linee Guida n. 4:

- **Economicità**, cioè l'uso ottimale delle risorse da impiegare nella procedura di selezione o nell'esecuzione del contratto
- **Efficacia**, cioè la congruità degli atti rispetto al conseguimento dello scopo e dell'interesse pubblico cui sono preordinati
- **tempestività e correttezza**, cioè il non dilatare la durata del procedimento di selezione senza motivate ragioni e comportarsi lealmente secondo buona fede sia nella fase di selezione, che nella fase di esecuzione
- **libera concorrenza**, cioè l'effettiva contendibilità degli affidamenti da parte degli operatori interessati
- **non discriminazione**, cioè la valutazione equa ed imparziale dei concorrenti e la eliminazione di restrizioni e ostacoli nella predisposizione delle offerte e/o nella loro valutazione
- **trasparenza**, cioè l'uso di strumenti che consentano accesso rapido e agevole alle informazioni relative alle procedure
- **proporzionalità**, cioè l'adeguatezza e l'idoneità dell'azione rispetto all'importo e alle finalità dell'affidamento
- **pubblicità**, cioè la conoscibilità delle procedure indette

Questi principi sono applicabili sia agli affidamenti di importo superiore alla soglia di rilevanza europea – spiegheremo meglio questo concetto nelle prossime lezioni - sia a quelli inferiori alla soglia, in quanto vengono richiamati anche dall'art. 36 del Codice Contratti che disciplina queste ultime procedure.

L'art. 36, però, prevede non solo l'applicazione dei principi dell'art. 30, di quelli dell'art. 34 in materia di Criteri Ambientali Minimi (i "CAM") e dell'art. 42 sul conflitto di interessi, ma anche lo specifico principio di **rotazione** degli inviti e negli affidamenti.

Le modalità specifiche con le quali dovrà essere attuato il principio di rotazione sono al Regolamento di attuazione del Codice Contratti che doveva essere adottato entro dicembre 2019 ma che, alla data del 1° marzo 2021, non è stato ancora pubblicato.

Nelle more dell'adozione del Regolamento continuano ad essere applicabili le Linee Guida ANAC n. 4, adottate in attuazione della formulazione originaria del Codice, che prevedeva l'attuazione delle disposizioni attraverso la c.d. "soft law" o regolamentazione flessibile.

Le linee guida n. 4 definiscono il principio di rotazione come il non consolidarsi di rapporti solo con alcune imprese, favorendo la distribuzione delle opportunità degli operatori economici di essere affidatari di un contratto pubblico e prevedono, di norma, il divieto di invito a procedure dirette all'assegnazione di un appalto, nei confronti del contraente uscente e dell'operatore economico invitato e non affidatario nel precedente affidamento. La rotazione non si applica se la stazione appaltante, in virtù di regole prestabilite non opera alcuna limitazione in ordine al numero di operatori economici tra i quali effettuare la selezione.

Quali sono gli Enti Locali e come vengono considerati nell'ambito della normativa in materia di contratti pubblici?

Gli Enti Locali rientrano, ai sensi dell'art. 1 comma 2 del D.Lgs. 165/2001 nella nozione di "Pubbliche Amministrazioni". L'art. 2 del D.Lgs n. 267/2000 specifica che si intendono per Enti Locali i Comuni, le Province, le Città Metropolitane, le Comunità montane, le Comunità isolate e le unioni di Comuni. La Corte Costituzionale ha, tuttavia, precisato che le

“Unioni di Comuni” non sono Enti Locali in senso proprio, ma solo un’emanazione dei Comuni (sent. n. 50/2015). Le Regioni, invece, pur essendo Enti territoriali, non rientrano tra gli Enti Locali.

Il Codice dei contratti pubblici, all’art. 3, include nella definizione di “Amministrazione aggiudicatrice” tutti gli Enti pubblici territoriali (quindi sia gli Enti Locali, che le Regioni), nonché le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti.

Le Amministrazioni aggiudicatrici rientrano, ai sensi del Codice dei Contratti pubblici, tra le stazioni appaltanti.

Per quanto concerne i Comuni non Capoluogo di provincia, l’art. 37 del Codice, sulla scorta di un più complesso processo di aggregazione delle stazioni appaltanti e diminuzione del loro numero avviato sin dal 2012, ha previsto che essi procedano secondo una delle seguenti modalità:

- a) ricorrendo a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati
- b) mediante unioni di Comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall’ordinamento
- c) ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso le Province, le Città Metropolitane, ovvero gli Enti di area vasta ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56

Questa disposizione, tuttavia, è stata sospesa dal c.d. Decreto sblocca cantieri e successive modifiche sino al 31 dicembre del 2021.

Quali sono le fonti normative rilevanti in materia di contratti pubblici degli Enti Locali?

Oltre, ovviamente, alla **normativa europea** in materia di appalti pubblici e di concessioni (rispettivamente, la Direttiva 2014/24/UE e la Direttiva 2014/23/UE), al **Codice dei Contratti pubblici** (D.Lgs. 50/2016) e ai provvedimenti attuativi di quest’ultimo (circa 50, buona parte dei quali ancora da adottare), gli Enti Locali devono altresì applicare il D.Lgs. 267/2000, ovvero il **Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti Locali** che, tra l’altro, contiene disposizioni in materia di fasi della spesa, assunzione degli impegni di spesa, determinazioni a contrattare, relative procedure e così via. Queste norme devono essere lette in coordinamento con quelle delle Direttive Europee in materia di appalti e concessioni e delle norme nazionali di recepimento di queste ultime, che rappresentano comunque delle fonti normative sovraordinate.

Quindi, in sintesi, gli Enti Locali, nell’affidamento dei contratti pubblici, dovranno in particolare tenere presenti le seguenti fonti normative:

- Direttive europee in materia di appalti e concessioni
- Normativa nazionale di recepimento
- Testo Unico sull’ordinamento degli Enti Locali

Inoltre, gli Enti Locali devono osservare le disposizioni nazionali in materia di **acquisti aggregati**, ovvero quelle norme (in particolare il D.L. 66/2014 e i successivi provvedimenti attuativi) che, soprattutto con l’intento di favorire la razionalizzazione e l’efficientamento della spesa pubblica, hanno imposto, tra le altre Pubbliche Amministrazioni, anche agli Enti Locali di ricorrere ai soggetti aggregatori per l’acquisto di beni e servizi rientranti in determinate categorie merceologiche e fasce di importo, nonché la normativa in materia di c.d. **acquisti verdi**, il Green Public Procurement o GPP, comunque richiamata anche dal Codice dei Contratti pubblici.

Infine, una particolare categoria di beni e servizi nell’ambito degli acquisti aggregati è quella dell’ICT (Information and Communication Technology), ovvero degli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività, che devono essere acquistati esclusivamente tramite gli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip Spa o dei soggetti aggregatori, ivi comprese le centrali di committenza regionali, per i beni e i servizi disponibili presso gli stessi soggetti.

Nel periodo della pandemia COVID bisognerà anche prestare attenzione alla normativa emergenziale, che ha previsto delle deroghe alla normativa in materia di contratti pubblici, sospendendo anche l’applicabilità di alcune disposizioni.



Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa video lezione.

Vi ricordo che abbiamo parlato della normativa in materia di contratti pubblici e che abbiamo approfondito:

- cosa si intende per contratti pubblici
- i principi generali in tema di contratti pubblici
- gli Enti Locali e come vengono considerati nell'ambito della normativa in materia di contratti pubblici
- le fonti normative rilevanti in materia di contratti pubblici degli Enti Locali

Grazie per l'attenzione e alla prossima lezione!