

L'EVOLUZIONE DELLE PROCEDURE DI ACQUISTO PER L'ACCESSO AI FARMACI: ASPETTI TEORICI E APPLICAZIONI

Milano, 21 maggio 2019



**IL «NUOVO» CODICE ALLA PROVA DEI FATTI:
STATO DELL'ARTE NAZIONALE**

Maria Grazia Colombo

STATO DELL' ARTE SUL CONTESTO LEGISLATIVO E IL CODICE DEGLI APPALTI



- DIRETTIVA EUROPEA 2014/24/EU
- CODICE DEGLI APPALTI D. LGS. 50/2016:

le disposizioni particolarmente significative sono:

- ✓ Introduzione della programmazione degli appalti anche per forniture e servizi
- ✓ Considerazione del costo totale sul ciclo di vita, non solo del prezzo
- ✓ Estensione della applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'aggiudicazione
- ✓ Regolamentazione delle Centrali di Committenza e delle Stazioni Appaltanti con la riduzione del numero e l'introduzione della loro qualificazione

PROGRAMMAZIONE DI UN APPALTO PUBBLICO



- LA COMMISSIONE EUROPEA A FEBBRAIO 2018 HA PUBBLICATO LA VERSIONE AGGIORNATA DEL DOCUMENTO **“ORIENTAMENTI IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI”** DEDICATO AI PROFESSIONISTI CHE OPERANO NELLE AMMINISTRAZIONI AGGIUDICATRICI
INTERESSANTE IL CAPITOLO SULLA SCELTA DELLA PROCEDURA
- LA LEGGE DI BILANCIO 2017 (11.12.2016 N. 232) HA SPECIFICATO ULTERIORMENTE LA MODALITA' DI RICORSO DELL'ACCORDO QUADRO, IN PARTICOLARE PER L'ACQUISTO DI FARMACI BIOLOGICI A BREVETTO SCADUTO E PER I QUALI SIANO PRESENTI SUL MERCATO I RELATIVI FARMACI BIOSIMILARI

IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

D.Lgs. 50 del 19 aprile 2016



Dopo 10 anni dalla entrata in vigore, nel 2016 è stato abrogato il D.Lgs. 163/2006 ed è entrato in vigore il D.Lgs. 50/2016 il

c.d. CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

220 articoli e 25 allegati

Suddiviso in 6 parti, 17 Titoli, 14 Capi e 9 Sezioni

**I PROVVEDIMENTI CHE PARTONO DAL NUOVO DECRETO
LEGISLATIVO SONO MOLTEPLICI:**

**Decreti, regolamenti, linee guida ANAC (vincolanti e non)
con difficoltà applicative ed interpretative**

IL CODICE DEGLI APPALTI



- Abbandona il sistema di regolamentazione esecutivo ed attuativo in favore di un sistema basato sulla **soft –law**: tenta di conciliare l’apertura al mercato, la flessibilità e la semplificazione con la tutela dei valori della efficienza e della trasparenza nonché la lotta alla corruzione
- ANAC è chiamata in causa ad emanare una serie di atti di indirizzo e linee guida vincolanti e non vincolanti
- CODICE art. 213 c.2 demanda ad ANAC l’adozione di ulteriori atti a carattere generale finalizzati ad offrire indicazioni interpretative ed operative agli operatori del settore

OBIETTIVI

art. 213 c.2 del Codice



- SEMPLIFICAZIONE
- STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE
- TRASPARENZA ED EFFICIENZA DELL' AZIONE AMMINISTRATIVA
- APERTURA DELLA CONCORRENZA
- GARANZIA DELLA AFFIDABILITA' DEGLI ESECUTORI
- RIDUZIONE DEL CONTENZIOSO

Ma anche: rispondere a quella esigenza fortemente sentita dalle imprese cioè avere certezze, sapere cosa fare, sapere come comportarsi

RUOLO DI ANAC



LA REGOLAZIONE DELL' ANAC E' ESPRESSIONE DI PRINCIPI COSTITUZIONALI ED IL PROCEDIMENTO CHE ANAC HA SCELTO DI APRIRE UN DIBATTITO PUBBLICO, CON LE CONSULTAZIONI, SULLE PRIME LINEE GUIDA HA LA CONSEGUENZA DI SAPER ASCOLTARE LE IMPRESE E LE AMMINISTRAZIONI PRIMA ANCORA DI PERSUADERLE A COMPORTARSI IN UN DETERMINATO MODO



**CON LE LINEE GUIDA ANAC HA AVVIATO UN PERCORSO DI
“LEGALITA’” PIU’ EFFICACE CONSIDERANDO CIO’ CHE
SOTTOLINEA LA DIRETTIVA EUROPEA 2014/24/UE :**

Gli appalti pubblici svolgono un ruolo fondamentale nella strategia EUROPA 2020 in quanto costituiscono uno degli strumenti del mercato necessari alla realizzazione di una crescita intelligente , sostenibile e inclusiva, e, contemporaneamente , garantiscono l’uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici

PUBBLICAZIONI IN G.U. DELLE LINEE GUIDA ANAC



- n. 1/2016 sui servizi di architettura e di ingegneria
- n. 2/2016 sull'offerta economicamente più vantaggiosa
- n. 3/2016 sul responsabile del procedimento
- n. 4/2016 sui contratti sotto soglia
- n. 5/2016 sui commissari esterni di gara e l'iscrizione al relativo Albo (che, tuttavia, rinviano ad un successivo Regolamento per la disciplina degli aspetti operativi dell'Albo)
- n. 6/2016 sulla moralità professionale dei concorrenti
- n. 7/2017 per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di società *in house*
- N. 8/2017 per procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili

LINEE GUIDA POSTE A CONSULTAZIONE PUBBLICA



CORRETTIVO APPALTI D.Lgs 56 del 19.4.2017

ANAC ha sottoposto alcune linee guida alla
consultazione pubblica

e poi

trasmesse ai pareri del Consiglio di Stato
Commissione VIII

STATO DELL' ARTE: alcuni esempi



- Art. 31 c. 5 : NOMINA RUOLO E COMPITI RUP
- Art. 36 c. 7 : PROCEDURE PER AFFIDAMENTI SOTTO SOGLIA
- Art. 213 c. 2 : OFFERTA ECONOMICAMENTE PIU' VANTAGGIOSA
- Art. 78 c. 1 : CRITERI DI SCELTA DEI COMMISSARI DI GARA

Degli oltre 50 provvedimenti attuativi sono stati, infatti, pubblicati solo alcuni atti:

- D.M. 24 maggio 2016 del Ministero dell'Ambiente sui criteri ambientali minimi (CAM) per alcuni servizi e forniture
- D.M. 11 gennaio 2017 del Ministero dell'Ambiente sui CAM per gli arredi per interni, l'edilizia ed i prodotti tessili
- D.M. 15 febbraio 2017 del Ministero dell'Ambiente sui CAM nelle gare per l'esecuzione di trattamenti fitosanitari
- D.M. 17 giugno 2016 del Ministero della Giustizia sugli onorari professionali
- D.P.C.M. 10 agosto 2016 sulla Cabina di regia
- D.M. 10 novembre 2016, n. 248 del Ministero delle infrastrutture sulle opere superspecialistiche
- D.M. 2 dicembre 2016 del Ministero delle infrastrutture sulla pubblicazione degli avvisi e dei bandi (che, tuttavia, rimanda ad un successivo Decreto la disciplina della pubblicazione degli avvisi e dei bandi relativi agli appalti di lavori di importo inferiore a euro 500.000 e di servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie)
- D.M. 2 dicembre 2016, n. 263 del Ministero delle infrastrutture sui requisiti degli operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria
- Regolamento ANAC 5 ottobre 2016 sul rilascio dei pareri di precontenzioso
- Regolamento ANAC 15 febbraio 2017 sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici

VALUTAZIONI SUL CODICE DEGLI APPALTI



Il Premier Giuseppe Conte alla Camera dei Deputati ha affermato che “ in Italia gli appalti non partono: abbiamo un Codice dei contratti pubblici che da due anni in pratica non viene applicato.... Cultura della legalità non significa che non si fanno le cose in Italia....Cultura della legalità significa che si devono fare bene..... In questo momento le pp.aa. non sono nelle condizioni di poter serenamente operare.... da un lato schiacciate dalla prospettiva di una responsabilità erariale e dall’altro dalla responsabilità penale.

Oggi come oggi chi sta fermo viene avvantaggiato....e si preferisce non avventurarsi nella gestione di procedure di gara che evidentemente espongono a rischi e ad insidie che non riescono ad essere gestite.....”

RIFORMA DEL CODICE: TEMI CALDI



- I TEMPI DELLA RIFORMA NON SARANNO BREVI , LE RICHIESTE DEGLI OPERATORI DEL SETTORE SONO TALVOLTA DIAMETRALMENTE OPPOSTE
- PER I RAPPRESENTANTI DEL MONDO DELLE LIBERE PROFESSIONI IL RITORNO ALL' APPALTO INTEGRATO SAREBBE INCONCEPIBILE MENTRE LE IMPRESE SPECIALISTICHE TENDONO A DIFENDERE I LIMITI DEL SUBAPPALTO CONTESTATI DALLA UNIONE EUROPEA

SEMPLIFICAZIONE E SBLOCCA CANTIERI: DECRETI DI RIFORMA DEL CODICE DEGLI APPALTI



- **DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI SOSTEGNO E
SEMPLIFICAZIONE PER LE IMPRESE E PER LA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE**

LEGGE DELLO STATO 11/2/2019 N. 12

**DISPOSIZIONI URGENTI PER IL RILANCIO DEL SETTORE DEI
CONTRATTI PUBBLICI, PER L' ACCELERAZIONE DEGLI INTERVENTI
INFRASTRUTTURALI, DI RIGENERAZIONE URBANA E DI
RICOGNIZIONE A SEGUITO DI EVENTI SISMICI**

DECRETO LEGGE N. 32 DEL 18/4/2019

IL NUOVO CODICE APPALTI



- IL NUOVO CODICE AVRA' UN DECRETO ATTUATIVO E SI BASERA' SULLA SEMPLICITA' DI LINGUAGGIO, EVITERA' RINVII A STRUMENTI DI NORMAZIONE SECONDARIA, CONTERRA' UNA DISCIPLINA OPPORTUNAMENTE DIFFERENZIATA APPLICABILE AI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE DI IMPORTO INFERIORE ALLE SOGLIE DI RILEVANZA COMUNITARIA ISPIRATA ALLA MASSIMA SEMPLIFICAZIONE E RAPIDITA', PROMUOVERA' LA DISCREZIONALITA' E LA RESPONSABILITA' DELLE S.A. PER ASSICURARE MAGGIORE FLESSIBILITA' NELL'UTILIZZO DELLE PROCEDURE DI SCELTA DEL CONTRAENTE , GARANTENDO LA VIGILANZA COLLABORATIVA, ELABORERA' METODI DI RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE ALTERNATIVE AI RIMEDI GIURISDIZIONALI

FUTURO IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI



- REALE E NON FITTIZIA SEMPLIFICAZIONE SIA DAL LATO DEGLI OPERATORI ECONOMICI CHE DAL LATO DELLE STAZIONI APPALTANTI PER CONSENTIRE UN VERO RILANCIO DEL SISTEMA CHE RAPPRESENTA IL 17% DEL PIL E COSTITUISCE UNA POTENTE ED EFFICACE LEVA DI POLITICA ECONOMICO-SOCIALE
- CONFLITTO DI INTERESSE, COMMISSIONI DI GARA, VERIFICHE DEI REQUISITI SONO LE QUESTIONI PIU' DELICATE PER GARANTIRE LA TRSPARENZA, LEGALITA' E PREVENZIONE

SEMPLIFICAZIONE E TRASPARENZA



- Semplificazione per far ripartire gli investimenti e liberare le energie del Paese
- Trasparenza per garantire legalità ed efficacia alla lotta anticorruzione

- TANTI SONO GLI AMBITI DI OTTIMIZZAZIONE DI UN CODICE PURTROPPO NATO MALE E DOPO DUE ANNI DI VIGENZA , TUTTORA IN FASE DI LENTA E STENTATA ATTUAZIONE

ALCUNI ESEMPI:

- SIMOG DELL'AUTORITA' NON E' ANCORA STATO AGGIORNATO DAL 2016
- RUOLO DI ANAC : DA RIPENSARE E POTENZIARE COSTRUTTIVAMENTE

CONCLUSIONI



- LA MATERIA HA CERTAMENTE BISOGNO DI SCELTE CHIARE E INEQUIVOCHES DA PARTE DEL NUOVO LEGISLATORE, IL RILANCIO DEL SISTEMA DEGLI APPLATI PUBBLICI NECESSITA DI REGOLE SEMPLICI E COMPENSIBILI, MA SOPRATTUTTO STABILI

IL DIBATTITO E' APERTO

GRAZIE PER L'ATTENZIONE