



**LEGAL  
RESEARCH**  
STUDIO LEGALE

Le presenti slides hanno carattere meramente orientativo e non esaustivo delle problematiche oggetto di trattazione.

**Decreto «Sblocca cantieri» e legge di conversione  
(cosa cambia per le imprese di pulizia  
nella partecipazione alle pubbliche gare)**

**Bologna, 4 luglio 2019**

***Avv. Domenico Gentile  
Legal Research Studio Legale***

# DL 32/2019 convertito in L. 55/2019

## LE NOVITA' DI POSSIBILE INTERESSE PER LE IMPRESE DI PULIZIA:

- SOSPENSIONE DI ALCUNI ISTITUTI SINO AL 31.12.2020 (NUOVA DISCIPLINA DEL SUBAPPALTO, ALBO ANAC DEI COMMISSARI, CENTRALIZZAZIONE PER COMUNI NON CAPOLUOGO DI PROVINCIA, INVERSIONE VERIFICA REQUISITI/OFFERTE)
- NUOVO REGOLAMENTO UNICO (RUP, SOTTO-SOGLIA, ESECUZIONE, DL E DEC ETC)
- MODIFICHE AGLI ARTT. 35 E 36 DEL CODICE
- LIEVI MODIFICHE ALL'ART. 80
- LIEVI MODIFICHE ANCHE ALL'ART. 95
- ELIMINAZIONE DEL RITO EX ART. 120, CO. 2 BIS

## ANTICIPAZIONE DEL PREZZO ANCHE PER SERV. E FORNITURE (art. 35, comma 18)

- Estensione dell'istituto dell'**anticipazione del prezzo** - fino ad oggi circoscritto al comparto dei lavori - anche agli appalti di servizi e forniture. In quest'ottica è stato infatti modificato il comma 18 dell'art. 35 del d.lgs. n. 50/2016, che oggi **non si riferisce più soltanto ai "lavori", ma alle "prestazioni" in generale.**
- L'anticipazione può essere richiesta alla consegna del servizio ed è subordinata al rilascio di **garanzia fideiussoria**, che verrà svincolata progressivamente in sede di recupero e proporzionalmente all'importo anticipato

# ALCUNE DELLE ULTERIORI NOVITA' DELLO SBLOCCA CANTIERI E DELLA RELATIVA LEGGE DI CONVERSIONE

## Novità di maggiore interesse

### ➤ ART. 36 – CONTRATTI SOTTO SOGLIA:

- Fino a 40.000 affidamento diretto (anche senza previa consultazione di 2 operatori)
- Da 40.000 alle soglie europee, previa “valutazione” di almeno 5 op.ec. (sono 3 per i lavori fino a 150.000 euro)

Che vuol dire valutazione di operatori economici?

# Art. 36, comma 9 bis

- ***Fatto salvo quanto previsto all'[articolo 95, comma 3](#), le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione dei contratti di cui al presente articolo sulla base del criterio del minor prezzo ovvero sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.***

# Art. 95, comma 3

Sono aggiudicati **esclusivamente** sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del **miglior rapporto qualità/prezzo**:

- a) i contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera, come definiti all'[articolo 50, comma 1](#), fatti salvi gli affidamenti ai sensi dell'[articolo 36, comma 2, lettera a\)](#);
- b) i contratti relativi all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a 40.000 euro;
- b-bis) i contratti di servizi e le forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro caratterizzati da notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo.

Art. 36, comma 2 alla luce dell'art. 95, comma 4

Può essere utilizzato il criterio del minor prezzo:

b) per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato, **fatta eccezione per i servizi ad alta intensità di manodopera di cui al comma 3, lettera a);** *(lettera così modificata dall'art. 1, comma 20, lettera t), della legge n. 55 del 2019*



# I criteri di aggiudicazione

Superamento del principio dell'equivalenza nelle direttive (non un obbligo, ma una mera facoltà)



*«... dovrebbe essere consentito agli Stati membri di proibire o limitare il ricorso al solo criterio del prezzo o del costo per valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa qualora lo ritengano appropriato» (considerando n. 90, dir. 24/2014)*

*«Gli Stati membri possono prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici non possano usare solo il prezzo o il costo come unico criterio di aggiudicazione o limitarne l'uso a determinate categorie di amministrazioni aggiudicatrici o a determinati tipi di appalto». (art. 67, dir. 24/2014)*

## Principi euro-unitari

Il legislatore italiano si era vincolato con la legge delega (art. 1, comma 1, lett. gg), L. 11/2016):

*gg) aggiudicazione dei contratti pubblici relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché a quelli di servizi ad alta intensità di manodopera, definiti come quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto, esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, come definita dalla lettera ff) , escludendo in ogni caso l'applicazione del solo criterio di aggiudicazione del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta*

## Letture coordinata dell'art. 95, commi 3 e 4

<b>Principio generale</b>	<b>Oepv per le forniture e servizi di cui all'art. 95 comma 3</b>
<b>Deroga al principio generale</b>	<b>minor prezzo per i servizi di cui all'art. 95 comma 3 con caratteristiche standardizzate, previa adeguata motivazione</b>
<b>Eccezione alla deroga</b>	<b>i servizi standardizzati ad alta intensità di manodopera sempre oepv</b>

# Lettura coordinata di Ad.Pl. N. 8/2019 e novità normative

Si tratta di novità che sembra dunque in parte superare i principi affermati di recente dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 8/2019, secondo cui i servizi (tutti) di cui al comma 3 devono comunque essere affidati con il criterio del miglior rapporto qualità/prezzo.

Tale principio resta quindi fermo solo con riguardo a quelli ad alta intensità di manodopera e non anche in relazione alle altre tipologie previste dal comma 3.

# Criteri tabellari (cd. on/off)

Sono compatibili con il principio di effettività della valutazione tecnica?

Il meccanismo induce invero a offerte tecniche appiattite, tanto più ove non sia richiesta una relazione

La giurisprudenza è prevalentemente orientata nel senso dell'illegittimità di criteri prevalentemente on/off, in caso di appalti ex art. 95, comma 3 (compresi appalti *labour intensive*)

## ATTRIBUZIONE DEI PUNTEGGI

**ART. 95, COMMA 10-bis (introdotto dal d.lgs. 56/2017 e ripristinato dalla legge di conversione, dopo l'abrogazione con lo sblocca cantieri)**

- **PUNTEGGIO ECONOMICO:** *max* 30%
- **PUNTEGGIO QUALITATIVO:**  $\geq$  70%

Il limite al punteggio economico introdotto dal decreto «correttivo» mira all'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità-prezzo, garantendo un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici

# Art. 95 comma 10

- Indicazione costi della manodopera e della sicurezza in offerta
- Confermata legittimità da CGUE
- Sono costi non modificabili con i giustificativi

## ART. 95, COMMA 6

L'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di **criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, AMBIENTALI o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto:**



## CRITERI DI VALUTAZIONE

### ART. 95, COMMA 6

- a) **qualità** (pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, **caratteristiche sociali, ambientali, contenimento dei consumi energetici**, caratteristiche innovative, commercializzazione e relative condizioni);
- b) **possesso di un marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE)** in relazione ai beni o servizi oggetto del contratto, in misura pari o superiore al 30 per cento del valore delle forniture o prestazioni oggetto del contratto;

## CRITERI DI VALUTAZIONE

### ART. 95, COMMA 6

- d) **compensazione delle emissioni di gas ad effetto serra associate alle attività dell'azienda** calcolate secondo i metodi stabiliti in base alla raccomandazione n. 2013/179/UE della Commissione del 9 aprile 2013, relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni;

## CRITERI DI VALUTAZIONE

### **ART. 95, COMMA 6**

- e) organizzazione, qualifiche ed esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto;**
- f) servizio successivo alla vendita e assistenza tecnica;**
- g) condizioni di consegna o di esecuzione del servizio.**

# SINTESI

**Le direttive europee di ultima generazione sottolineano quindi la rilevanza degli accordi internazionali in materia ambientale.**

**In vista di un'adeguata integrazione dei requisiti, le amministrazioni aggiudicatrici devono garantire le misure atte a garantire il rispetto degli obblighi in materia ambientale.**

## OBIETTIVI EUROPA 2020

- ✓ *«potenziare il quadro per l'uso degli strumenti basati sul mercato (scambio di quote di emissione, revisione della fiscalità energetica, quadro per gli aiuti di Stato, promozione di un maggiore uso degli appalti pubblici verdi, ecc.)»*
- ✓ *utilizzare strumenti basati sul mercato, come incentivi fiscali e appalti, per adeguare i metodi di produzione e di consumo;*
- ✓ *ridurre gradualmente le sovvenzioni che hanno ripercussioni negative sull'ambiente,*

## ART. 34 CRITERI DI SOSTENIBILITÀ ENERGETICA E AMBIENTALE

Le stazioni appaltanti inseriscono, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei **CAM** adottati con Decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare.

I CAM sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il rispetto dei CAM è obbligatorio sia per le procedure sotto soglia che sopra soglia.

Ad oggi sono stati adottati **CAM per 17 categorie** di forniture ed affidamenti. Per quanto di interesse anche in relazione ai servizi di pulizia (d.m. 24 maggio 2012)

## **DECRETO 24 MAGGIO 2016 «Incremento progressivo dell'applicazione dei criteri minimi ambientali negli appalti pubblici per determinate categorie di servizi e forniture»**

**Dal 01/01/2019** le stazioni appaltanti devono inserire nella documentazione di gara almeno le *“specifiche tecniche”* e le *“clausole contrattuali”* dei criteri ambientali minimi nella misura non inferiore al **84%** del valore dell'appalto, per i seguenti affidamenti:

- **servizi di pulizia e fornitura di prodotti per l'igiene;**
- servizi di gestione del verde pubblico e forniture di ammendanti, piante ornamentali e impianti di irrigazione;
- servizi di gestione dei rifiuti urbani;
- forniture di articoli di arredo urbano;
- forniture di carta in risme e carta grafica.

## CRITERI DI VALUTAZIONE

### **ART. 95, COMMA 13**

Le amministrazioni aggiudicatrici possono indicare nel bando di gara, nell'avviso o nell'invito, i criteri premiali che intendono applicare alla valutazione dell'offerta in relazione a:

- maggior **rating di legalità dell'offerente**
- giovani professionisti e per le imprese di nuova costituzione
- **minore impatto sulla salute e sull'ambiente.**



# ANOMALIA

## ART. 69 DIRETTIVA 2014/24/UE

«Le amministrazioni aggiudicatrici impongono agli operatori economici di fornire spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti nelle offerte se queste appaiono anormalmente basse rispetto a lavori, forniture o servizi. [...]

L'amministrazione aggiudicatrice valuta le **informazioni fornite** consultando l'offerente. Essa può respingere l'offerta solo se la prova fornita non giustifica sufficientemente il basso livello di prezzi o di costi proposti [...]

# ANOMALIA

## FASI DEL PROCEDIMENTO

1. **Individuazione della soglia di anomalia;**
2. **Individuazione delle offerte sospette di anomalia** (*superano la soglia*);
3. **contraddittorio** con i concorrenti che le hanno proposte (richiesta di spiegazioni ed eventuali chiarimenti o contraddittorio orale);
4. **ammissione** (*o scioglimento della riserva sull'ammissione*) **o esclusione** dalla gara.

# ANOMALIA

Sempre

**VERIFICA DI SOSTENIBILITÀ**

**COSTI DEL LAVORO SOTTO TABELLA**

**(accorgimenti da adottare per rispetto 95, comma 10)**

# Novità art. 80

- Lieve modifica del comma 5 lett c), con inserimento della lettera c-quater per inadempimento verso i subappaltatori accertato in giudizio
- Modifiche alla rilevanza temporale delle condanne e dell'illecito professionale
- Non è stata confermata la rilevanza delle cartelle non impugnate
- Ma occorre tener conto della giurisprudenza della CGUE (che si va attestando per la non necessarietà dell'accertamento definitivo)

# SUBAPPALTO

DECRETO SBLOCCA CANTIERI	LEGGE DI CONVERSIONE
È innalzata la soglia di prestazioni subappaltabili, che viene estesa dal previgente 30% alla quota del 50%	È stato previsto che fino al 31 dicembre 2020, il subappalto è indicato dalle stazioni appaltante nel bando di gara e non può superare la quota del <b>40 % dell'importo complessivo</b> del contratto.
Abrogazione dell'obbligo di indicare la terna dei subappaltatori e, conseguentemente, dell'obbligo, gravante sull'offerente, di dimostrare l'assenza di motivi di esclusione in capo ai subappaltatori	Fino alla medesima data (31.12.2020), non dovrà essere indicata la terna dei subappaltatori e sono sospese le verifiche, in sede di gara, delle cause di esclusione del subappaltatore.
Era stata eliminata la previsione circa il pagamento diretto in favore dei subappaltatori che rientrano nella nozione di piccole e medie imprese (art. 105, comma 13, lett. a) e, al contempo, è stato comunque generalizzato il pagamento diretto su richiesta del subappaltatore (art. 105, comma 13, lett. c).	Norma non confermata in sede di conversione
Era stato eliminato il divieto di subappaltare parte delle prestazioni ad imprese che abbiano partecipato alla procedura di gara per l'affidamento dell'appalto	Norma non confermata in sede di conversione  (anche in questo caso va però considerato che si tratta di norma volta ad evitare la procedura di infrazione a seguito della nota lettera ricevuta dal Governo italiano dalla commissione UE)



## Roma

Via Virginio Orsini n. 19

Tel. 06 32651435 – Fax 06 32651711

## Milano

Via Medici, 15

Tel. 02 36708607

[info@lrstudiolegale.it](mailto:info@lrstudiolegale.it)

Seguici su  
**LinkedIn**

 **LEGAL  
RESEARCH**  
STUDIO LEGALE