



NORME E APPALTI PUBBLICI NEI PROGRAMMI DI SVILUPPO RURALE (PSR)

Vademecum informativo per gli operatori

Maggio 2018

Documento realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-20
Piano di azione biennale 2017-18

Scheda progetto 18.3 "CREA-PB" - Gli Enti locali e lo sviluppo rurale: rilevare fabbisogni per attività di
networking - responsabile Catia Zumpano (CREA-PB)

Autorità di gestione: Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo Ammassari

I materiali utilizzati nel *Vademecum* e rielaborati da IFEL, sono tratti dal ciclo di webinar "Normativa
appalti e attuazione di misure PSR con beneficiari i Comuni: quadro generale, principali criticità
e rilievi" (23 ottobre, 6 novembre, 10 novembre 2017), tenuto dall'Avv. Carlo Pisciotta sulla
piattaforma web www.fondazioneifel.it e organizzato nell'ambito delle attività della scheda progetto
18.3.

Il presente *Vademecum* è stato chiuso con le informazioni disponibili al 31 maggio 2018

Coordinamento: Francesco Monaco (Fondazione IFEL)

Gruppo di lavoro: Simona Elmo, Massimo La Nave (Fondazione IFEL)

Grafica e impaginazione: Anna Lapoli (CREA-PB)

INDICE

Premessa	7
1. Quadro generale della disciplina in materia di appalti pubblici	9
1.1. Quadro normativo	9
1.2. Figure, ruoli e funzioni nelle procedure di appalto pubblico	10
1.3. Programmazione lavori pubblici.....	20
1.4. Trasparenza e dibattito pubblico	21
1.5. Principi in materia di trasparenza	21
1.6. Anticipazione del prezzo.....	21
1.7. Forme di aggregazioni e centralizzazione delle committenze cui sono tenuti i comuni.....	22
1.8. Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti	23
1.9. Conflitto di interesse	24
1.10. Progettazione ed esecuzione degli appalti di lavori e procedure di scelta del contraente	24
1.11. Commissione di aggiudicazione	32
1.12. Subappalto.....	33
2. I controlli sugli appalti finanziati da fondi europei.....	35
2.1. Definizioni e quadro regolamentare	35
2.2. Il sistema di gestione e controllo dei fondi SIE.....	38
2.3. Controlli	40
2.4. Rettifiche finanziarie legate al mancato rispetto della normativa in materia di appalti pubblici.....	40
2.5. Raccomandazioni per le AdG per l'attuazione delle Misure PSR	42
2.5.1. Accesso alle Misure e qualità della progettazione	42
2.5.2. Attuazione degli interventi cofinanziati dal FEASR.....	43
3. Principali criticità e rilievi: bando di gara e capitolato d'oneri	45
3.1. Irregolarità.....	45
4. Principali criticità e rilievi in relazione alle procedure di appalti pubblici: svolgimento delle procedure di gara	48
4.1. Irregolarità.....	48
5. Principali criticità e rilievi: modifiche del contratto d'appalto	56
5.1. Modifica di contratti durante il periodo di efficacia	56
6. Principali criticità e rilievi: attuazione del contratto	61

6.1. Irregolarità.....	61
Normativa di riferimento.....	64
Appendici.....	70
Appendice 1.....	72
Appendice 2.....	81
Appendice 3.....	86
Nota bibliografica e sitografica.....	89
Glossario.....	91

Premessa

Il presente Vademecum informativo è stato programmato e realizzato nell'ambito della scheda progettuale 18.3 "Gli Enti Locali e lo sviluppo rurale: rilevare fabbisogni e criticità per formulare attività di networking" della Rete Rurale nazionale (RRN) italiana.

Esso è uno dei risultati dell'attività di approfondimento realizzate sui temi connessi all'attuazione degli interventi a titolarità comunale (opere e servizi pubblici) cofinanziati dai Programmi di sviluppo rurale (PSR) e, pone specifico riguardo all'applicazione delle norme sugli appalti pubblici e all'incrocio di queste con le regole di monitoraggio, rendicontazione e controllo stabilite dai Regolamenti sui fondi strutturali e di investimenti europei (SIE) in generale, e sul Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale (FEASR) in particolare.

Il Vademecum, realizzato dall'Istituto per l'economia e la finanza locale (IFEL) – Fondazione ANCI, ha natura compilativa e utilizza schemi e tavole ricavate dalle fonti indicate nella nota bibliografica allegata, non ha alcuna pretesa di esaustività ed è stato predisposto pensando al fabbisogno di conoscenza e informazione, *in primis*, del personale interno dei Comuni beneficiari del FEASR, enti quasi sempre di contenute dimensioni demografiche e con strutture amministrative alquanto ridotte.

Si auspica, al contempo, di offrire ai Responsabili di Misura – che per le Autorità di gestione dei PSR sono i responsabili della realizzazione delle singole misure – una "guida orientativa" sulle principali regole e norme che i Responsabili Unici del Procedimento (RUP) sono chiamati ad applicare quando il Comune è titolare dell'intervento cofinanziato dal FEASR.

Dopo un breve inquadramento sulla normativa degli Appalti pubblici e sul Sistema di gestione e controllo degli interventi cofinanziati da fondi SIE, il Documento passa in rassegna criticità e rilievi osservati dagli organismi di controllo dei fondi SIE e delle corrispondenti correzioni finanziarie applicabili, desumibili dagli "orientamenti" predisposti dalla Commissione europea (decisione C(2013) 9527).

1. Quadro generale della disciplina in materia di appalti pubblici

1.1. Quadro normativo

La disciplina degli appalti pubblici, servizi e forniture in Italia è definita in attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture¹.

Le tre nuove direttive comunitarie (23, 24 e 25 del 2014), nell'ambito della c.d. strategia Europa 2020, si pongono obiettivi che possono così sintetizzarsi:

- *rendere più efficiente l'uso dei fondi pubblici*, che, come noto, vengono ordinariamente allocati attraverso contratti pubblici; per tale obiettivo occorrono procedure improntate a canoni di semplificazione, flessibilità, correttezza;
- *garantire la dimensione europea del mercato dei contratti pubblici di lavori servizi e forniture*, assicurando la tutela della concorrenza, vietando pratiche discriminatorie, tutelando anche le piccole e medie imprese;
- *fare un uso strategico degli appalti pubblici*, come strumento di politica economica e sociale, promuovendo l'innovazione tecnologica, la crescita sostenibile, la tutela ambientale, obiettivi sociali, quali la tutela dei lavoratori impiegati nell'esecuzione dei contratti pubblici e l'impiego nel lavoro dei soggetti svantaggiati;
- *promuovere la lotta alla corruzione* attraverso procedure semplici e trasparenza, rimuovendo le incertezze normative.

Le direttive rappresentano la base giuridica della nuova normativa nazionale in materia di appalti pubblici, compresa la legge delega per il recepimento, il nuovo codice dei contratti pubblici ed il relativo decreto correttivo.

La legge delega n° 11 del 2016 si articola in 59 distinte lettere, alcune subarticolate in numeri, per un totale di 71 principi di delega. Sul piano formale, la legge delega richiede l'adozione di un unico testo normativo, da denominarsi "codice" (art. 1, comma 1), e impone che si tratti di un codice snello, dovendosi assicurare una "ricognizione e riordino del quadro normativo" e "una drastica riduzione e razionalizzazione del complesso delle disposizioni", per un "più elevato livello di certezza del diritto e di semplificazione dei procedimenti" (art. 1, comma 1, lett. d), legge delega). Sul piano sostanziale, la legge delega demanda al Governo di recepire le direttive nel rispetto del divieto del *goldplating* (vale a dire il "divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiore a quelli minimi richiesti dalle direttive" (art. 1, comma 1, lett. a), legge delega), e di recepire gli

¹ Pubblicate in GU Serie Generale n.91 del 19-4-2016 - Suppl. Ordinario n. 10 – entrate in vigore il 18 aprile 2016, recepite da D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 che detta il nuovo codice dei contratti pubblici.

strumenti di regolamentazione flessibile introdotti dalle direttive (art. 1, comma 1, lett. f) legge delega).

Il D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 c.d. nuovo codice degli appalti pubblici era composto originariamente da 220 articoli (divenuti 222 con il decreto correttivo). Molte disposizioni rinviano a circa 50 provvedimenti attuativi tra decreti ministeriali e linee guida dell'ANAC, di conseguenza la disciplina di dettaglio è affidata ai suddetti decreti ministeriali e alla "soft law" dell'ANAC.

L'art. 1, comma 8, legge delega n.11/2016 stabilisce che "entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1 il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui al presente articolo". Il primo decreto correttivo è il D.Lgs 56/2017 e si compone di 131 articoli, con oltre 250 modifiche al D.lgs. 50/2016.

1.2. Figure, ruoli e funzioni nelle procedure di appalto pubblico

Il D. Lgs. 50/2016 all'art. 3, co. 1 lett. ii definisce "appalti pubblici", i contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi.

Nel caso in cui in un unico appalto confluiscono varie tipologie di appalti, si parla allora di appalti misti (art.28 D. Lgs. 50/2016).

I contratti che hanno ad oggetto due o più tipi di prestazioni sono aggiudicati secondo le disposizioni applicabili al tipo di appalto che caratterizza l'oggetto principale del contratto in questione.

Nel caso di contratti misti, che consistono in parte in appalti di servizi sociali e altri servizi nei settori ordinari (Allegato IX: istruzione e formazione, cultura, ristorazione, postali, legali, ecc.) e in parte in altri servizi, oppure in contratti misti comprendenti in parte servizi e in parte forniture, l'oggetto principale è determinato in base al valore stimato più elevato tra quelli dei rispettivi servizi o forniture.

Il concetto di caratterizzazione dell'oggetto principale del contratto di cui all'art.28 del D.Lgs.50/2016 sembra richiamare all'evidenza quello di "prevalenza" funzionale e/o economica, di una prestazione rispetto all'altra, di cui all'art.14 del D.lgs. 163/2006, in quanto la "caratterizzazione" dell'appalto, nel senso delineato dal nuovo Codice, appare strettamente, ma non esclusivamente, correlata con il valore economico delle singole prestazioni in esso giustapposte (con l'espressione "prevalenza funzionale" si indica la funzione obiettivo del contratto in relazione alle finalità dell'amministrazione che ha indetto la gara).

Il criterio del valore economico diventa espressamente ed autonomamente dirimente (art.28, comma 1, secondo periodo, D. Lgs. 50/2016) solo per il caso di appalti misti di servizi (e servizi) e forniture.

Le principali fasi in cui si articola le procedure di appalto sono le seguenti:

- ✓ *fase preliminare*: riguarda la scelta della procedura/determina a contrarre;

- ✓ *procedura di gara*: riguarda la preparazione dei documenti di gara; la specificazione dei criteri di selezione/ aggiudicazione; la pubblicazione del bando di appalto; la nomina della commissione giudicatrice; le sedute di gara, apertura, esame e valutazione delle offerte; la notifica dell'aggiudicazione e la firma del contratto; l'individuazione delle esigenze/predisposizione del progetto;
- ✓ *gestione del contratto*: riguarda l'esecuzione del contratto; i pagamenti destinati al contraente (pagamenti intermedi all'esito della presentazione da parte dell'appaltatore dello stato d'avanzamento lavori (SAL), effettuazione delle verifiche necessarie per i pagamenti, eventuali penali, collaudi); la risoluzione di eventuali problemi (modifiche ai contratti ecc.); la predisposizione della relazione finale.

DEFINIZIONI, FIGURE E RUOLI "APPALTI PUBBLICI"	
Aggregazioni e centralizzazione delle committenze	<p>Le stazioni appaltanti non in possesso della necessaria qualificazione procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori ricorrendo a una centrale di committenza ovvero mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica.</p> <p>Se la stazione appaltante è un comune non capoluogo di provincia, procede secondo una delle seguenti modalità:</p> <ul style="list-style-type: none">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. <p>(art. 37 Nuovo Codice Appalti)</p>
Amministrazione aggiudicatrice - Stazione appaltante	<p>Sono stazioni appaltanti gli enti che affidano un contratto d'appalto pubblico, di lavori, servizi o forniture (<i>Linee guida ANAC n. 3</i>).</p> <p>Per il Codice dei contratti sono amministrazioni aggiudicatrici le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici non economici e quelli territoriali; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni e consorzi costituiti da questi soggetti.</p> <p>Sono amministrazioni aggiudicatrici lo Stato, le autorità regionali o locali, gli organismi di diritto pubblico o le associazioni costituite da uno o più di tali enti o da uno o più di tali organismi di diritto pubblico diversi da enti, che aggiudicano una concessione per lo svolgimento di una attività.</p> <p>(<i>direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE</i>)</p>
Appalti pubblici	<ul style="list-style-type: none">✓ "Contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la

	<p>prestazione di servizi”; (<i>direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Il codice civile all’art. 1655</i> fornisce la definizione di “appalto” inteso come “il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un’opera o di un servizio, verso un corrispettivo in denaro”. ✓ <i>Il D. Lgs. 50/2016 all’art. 3, co. 1 lett. ii</i> definisce «appalti pubblici», i contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l’esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi.
Appalti pubblici di forniture	<p>Appalti pubblici aventi per oggetto l’acquisto, la locazione finanziaria, la locazione o l’acquisto a riscatto, con o senza opzione per l’acquisto, di prodotti. Un appalto di forniture può includere, a titolo accessorio, lavori di posa in opera e di installazione (<i>direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE</i>).</p>
Appalti pubblici di lavori	<p>Appalti pubblici aventi per oggetto una delle seguenti azioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> • l’esecuzione, o la progettazione e l’esecuzione, di lavori; • l’esecuzione, oppure la progettazione e l’esecuzione di un’opera; oppure; • la realizzazione, con qualsiasi mezzo, di un’opera corrispondente alle esigenze specificate dall’amministrazione aggiudicatrice che esercita un’influenza determinante sul tipo o sulla progettazione dell’opera. <p>(<i>direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE</i>)</p>
Appalti pubblici di servizi	<p>Appalti pubblici aventi per oggetto la prestazione di servizi diversi da quelli oggetto di appalti pubblici di forniture. (<i>direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE</i>)</p>
Attività di committenza	<p>Attività di centralizzazione delle committenze», svolte su base permanente: a) l’acquisizione di forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici; b) l’aggiudicazione di appalti o la conclusione di accordi quadro per lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici. (<i>direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE</i>)</p>
Avvalimento	<p>L’avvalimento consiste nella possibilità, riconosciuta a qualunque operatore economico, singolo o in raggruppamento, di soddisfare la richiesta relativa al possesso dei requisiti necessari per partecipare ad una procedura di gara, facendo affidamento sulle capacità di altri soggetti e ciò indipendentemente dai legami sussistenti con questi ultimi. (<i>art. 357, comma 24, del D.P.R. n. 207 del 5 ottobre 2010, Regolamento di</i></p>

	<i>esecuzione ed attuazione del Codice appalti)</i>
Candidato	<p>Un operatore economico che ha sollecitato un invito o è stato invitato a partecipare a una procedura ristretta, a una procedura competitiva con negoziazione, a una procedura negoziata senza previa pubblicazione, a un dialogo competitivo o a un partenariato per l'innovazione.</p> <p><i>(direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE)</i></p>
Commissione giudicatrice	<p>Nelle procedure di aggiudicazione di contratti di appalti o di concessioni, limitatamente ai casi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa la valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico è affidata ad una commissione giudicatrice, composta da esperti nello specifico settore cui afferisce l'oggetto del contratto.</p> <p><i>(art. 77 nuovo Codice Appalti)</i></p>
CUC - Centrale Unica di Committenza	<p>Amministrazioni aggiudicatrici che acquistano forniture o servizi destinate ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori, o ancora che aggiudicano appalti pubblici o concludono accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori.</p> <p><i>(art. 3, comma 34, del d.lgs. 163/2006)</i></p> <p>La Centrale può altresì fornire servizi di committenza ausiliaria, e deve essere individuata in un recinto di potenziali soggetti quali "lo Stato, le autorità regionali o locali, gli organismi di diritto pubblico o le associazioni costituite da uno o più di tali autorità o da uno o più di tali organismi di diritto pubblico".</p> <p>Obbligo di rivolgersi alla Centrale di committenza per tutti i Comuni non capoluogo di Provincia.</p> <p>In base a normativa vigente, i Comuni non capoluogo di provincia possono procedere all'acquisizione dei lavori, beni e servizi nell'ambito delle Unioni dei comuni - ove esistenti - o, in alternativa, costituendo un apposito accordo consortile tra gli stessi Comuni, e avvalendosi dei competenti uffici delle Province, o ancora ricorrendo a un soggetto aggregatore o alle Province.</p> <p>In aggiunta, i Comuni possono altresì acquisire beni e servizi mediante Consip SpA o altro soggetto aggregatore di riferimento. Se nel territorio vige l'obbligo di associazione obbligatoria, e l'Unione è già esistente, l'obbligo di costituzione della Centrale unica di committenza ricadrà dunque in capo all'Unione, cui graverà il compito di istituire un ufficio qualificato di committenza. Se invece l'Unione non è ancora sorta, l'onere di istituire la Centrale graverà sui singoli Comuni, che dovranno stipulare un accordo consortile per poter generare la struttura di riferimento.</p> <p>L'eccezione riguarda i Comuni con popolazione superiore ai 10 mila abitanti, che possono invece procedere autonomamente agli acquisti di beni, servizi e lavori, purché di importo inferiore a 40 mila euro.</p> <p><i>((d.l.66/2014 e l. 114/2014).)</i></p>

<p>DEC - Direttore dell'esecuzione</p>	<p>Il Direttore dell'esecuzione rappresenta, nei confronti dell'impresa, l'amministrazione committente e svolge i compiti di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto stipulato dalla stazione appaltante, in modo da assicurarne la regolare esecuzione.</p> <p>Compiti e attività del DEC:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ La stazione appaltante verifica il regolare andamento dell'esecuzione del contratto da parte dell'esecutore, attraverso il direttore dell'esecuzione del contratto; ✓ l'esecuzione dei contratti di lavori, di servizi e forniture è diretta dal RUP che assicura il controllo sui livelli di qualità delle prestazioni; ✓ il RUP si avvale, tra gli altri, anche del Direttore dell'esecuzione, accertando il corretto ed effettivo svolgimento delle funzioni affidate; ✓ il RUP controlla l'esecuzione del contratto congiuntamente al Direttore dell'esecuzione; ✓ il Direttore dell'esecuzione del contratto di servizi o di forniture è, di norma, il medesimo RUP. Qualora non vi sia tale coincidenza, il RUP ed il Direttore dell'esecuzione debbono svolgere le rispettive attività in stretto coordinamento. <p><i>(Artt. 101-102, 105, 107-109; art. 111; art. 113, art. 119 nuovo codice appalti; Decreto MIT 7 marzo 2018, n. 49 - Regolamento recante: «Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione», pubblicato in GU Serie Generale n. 111 del 15-05-2018, entrata in vigore il 30 maggio 2018)</i></p>
<p>Direttore dei lavori</p>	<p>Il Direttore dei lavori ha la responsabilità del coordinamento e della supervisione dell'attività dell'ufficio direzione lavori (della Stazione appaltante), ed interloquisce in via esclusiva con l'esecutore in merito agli aspetti tecnici ed economici del contratto.</p> <p>Il Direttore dei lavori ha la responsabilità del coordinamento e della supervisione dell'attività di tutto l'ufficio di direzione dei lavori, ed interloquisce in via esclusiva con l'esecutore in merito agli aspetti tecnici ed economici del contratto.</p> <p>Il direttore dei lavori ha la specifica responsabilità dell'accettazione dei materiali, sulla base anche del controllo quantitativo e qualitativo degli accertamenti ufficiali delle caratteristiche meccaniche e in aderenza alle disposizioni delle norme tecniche per le costruzioni vigenti.</p> <p>Al Direttore dei lavori fanno carico tutte le attività ed i compiti allo stesso espressamente demandati dal codice nonché: a) verificare periodicamente il possesso e la regolarità da parte dell'esecutore e del subappaltatore della documentazione prevista dalle leggi vigenti in materia di obblighi nei confronti dei dipendenti; b) curare la costante verifica di validità del programma di manutenzione, dei manuali d'uso e dei manuali di manutenzione, modificandone e aggiornandone i contenuti a lavori</p>

	<p>ultimati; c) provvedere alla segnalazione al responsabile del procedimento, dell'inosservanza, da parte dell'esecutore, dell'articolo 105; d) svolgere, qualora sia in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa vigente sulla sicurezza, le funzioni di coordinatore per l'esecuzione dei lavori. Nel caso in cui il direttore dei lavori non svolga tali funzioni le stazioni appaltanti prevedono la presenza di almeno un direttore operativo, in possesso dei requisiti previsti dalla normativa, a cui affidarle.</p> <p><i>(artt.101, 106, 108, 109, 111, 113 bis nuovo codice appalti; Decreto MIT 7 marzo 2018, n. 49 - Regolamento recante: «Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione», pubblicato in GU Serie Generale n. 111 del 15-05-2018, entrata in vigore il 30 maggio 2018)</i></p>
Documento di concessione	<p>Qualsiasi documento prodotto dalle stazioni appaltanti o al quale la stazione appaltante fa riferimento per descrivere o determinare gli elementi della concessione o della procedura, compresi il bando di concessione, i requisiti tecnici e funzionali, le condizioni proposte per la concessione, i formati per la presentazione di documenti da parte di candidati e offerenti, le informazioni sugli obblighi generalmente applicabili e gli eventuali documenti complementari.</p> <p><i>(direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE)</i></p>
Documento di gara	<p>Qualsiasi documento prodotto dall'amministrazione aggiudicatrice o al quale l'amministrazione aggiudicatrice fa riferimento per descrivere o determinare elementi dell'appalto o della procedura, compresi il bando di gara, l'avviso di pre-informazione nel caso in cui sia utilizzato come mezzo di indizione di gara, le specifiche tecniche, il documento descrittivo, le condizioni contrattuali proposte, i modelli per la presentazione di documenti da parte di candidati e offerenti, le informazioni sugli obblighi generalmente applicabili e gli eventuali documenti complementari.</p> <p><i>(direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE)</i></p>
Offerente	<p>Un operatore economico che ha presentato un'offerta.</p> <p><i>(direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE)</i></p>
Operatore economico	<p>Una persona fisica o giuridica o un ente pubblico o un raggruppamento di tali persone e/o enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese, che offra sul mercato la realizzazione di lavori e/o di un'opera, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi.</p> <p><i>(direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE)</i></p>
Partenariato Pubblico Privato	<p>Nei contratti di partenariato pubblico privato, i ricavi di gestione dell'operatore economico provengono dal canone riconosciuto dall'ente concedente e/o da qualsiasi altra forma di contropartita economica ricevuta dal medesimo operatore economico, anche sotto forma di introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna.</p> <p>Nel contratto di partenariato pubblico privato il trasferimento del rischio in capo all'operatore economico comporta l'allocazione a quest'ultimo, oltre che del rischio di costruzione, anche del rischio di disponibilità o, nei casi di</p>

	<p>attività redditizia verso l'esterno, del rischio di domanda dei servizi resi, per il periodo di gestione dell'opera.</p> <p>Il contratto di partenariato può essere utilizzato dalle amministrazioni concedenti per qualsiasi tipologia di opera pubblica.</p> <p>(artt. 180-182 nuovo Codice Appalti)</p>
<p>Principali fasi della procedure di appalto</p>	<p>1. FASE PRELIMINARE DELLA PROCEDURA DI APPALTO</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Scelta della procedura di scelta del contraente/determina a contrarre (artt. 59 e ss. nuovo Codice Appalti) ✓ Scelta delle procedure di affidamento lavori (artt. 29 e ss.; artt. 44 e ss. nuovo Codice Appalti) <p>2. PROCEDURA DI GARA (artt. 66 e ss.; artt. 77 e ss. nuovo Codice Appalti)</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Preparazione dei documenti di gara ✓ Specificazione dei criteri di selezione/aggiudicazione ✓ Pubblicazione dell'appalto ✓ Nomina della commissione giudicatrice ✓ Sedute di gara, apertura, esame e valutazione delle offerte ✓ Notifica dell'aggiudicazione e Firma del contratto; ✓ Individuazione delle esigenze/predisposizione del progetto <p>3. GESTIONE DEI CONTRATTI (artt. 100 e ss. nuovo Codice Appalti)</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Esecuzione del contratto ✓ Pagamenti destinati al contraente (pagamenti intermedi all'esito della presentazione da parte dell'appaltatore dello stato d'avanzamento lavori (SAL), effettuazione delle verifiche necessarie per i pagamenti, eventuali penali, collaudi) ✓ Risoluzione di eventuali problemi (Modifiche ai contratti ecc.) ✓ Relazione finale
<p>Procedure di affidamento</p>	<p>«Procedure di affidamento» e «affidamento»: l'affidamento di lavori, servizi o forniture o incarichi di progettazione mediante appalto; l'affidamento di lavori o servizi mediante concessione; l'affidamento di concorsi di progettazione e di concorsi di idee.</p> <p>Tipologie di procedure di affidamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ «Procedure aperte», le procedure di affidamento in cui ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta ✓ «Procedure ristrette», le procedure di affidamento alle quali ogni operatore economico può chiedere di partecipare e in cui possono presentare un'offerta soltanto gli operatori economici invitati dalle stazioni appaltanti, con le modalità stabilite dal presente codice

	<ul style="list-style-type: none">✓ «dialogo competitivo», una procedura di affidamento nella quale la stazione appaltante 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 sono invitati a presentare le offerte; qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare a tale procedura✓ «procedure competitive con negoziazione», le procedure di affidamento in cui le stazioni appaltanti consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano con uno o più di essi le condizioni dell'appalto✓ «procedura negoziata senza pubblicazione del bando»: sono le procedure utilizzabili in pochissimi casi predeterminati, in cui l'amministrazione aggiudicatrice avvia trattative contrattuali con uno o più fornitori; il codice dei contratti recepisce puntualmente tutti i casi di procedura negoziata senza bando, "tal quale" come previsti dal diritto comunitario✓ «partenariato per l'innovazione»: l'amministrazione aggiudicatrice utilizza un approccio negoziale per invitare gli operatori a presentare idee per lavori, servizi o prodotti innovativi diretti a rispondere ad esigenze che non possono essere soddisfatte acquistando «prodotti» esistenti sul mercato. <p>(artt. 28 e ss. nuovo Codice appalti; artt. 59 e ss. nuovo Codice appalti)</p>
Progettazione di beni e servizi	<p>La progettazione in materia di lavori pubblici si articola, secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici, in:</p> <ol style="list-style-type: none">1. progetto di fattibilità tecnica ed economica2. progetto definitivo3. progetto esecutivo. <p>La progettazione è intesa ad assicurare:</p> <ul style="list-style-type: none">• il soddisfacimento dei fabbisogni della collettività• la qualità architettonica e tecnico funzionale e di relazione nel contesto dell'opera• la conformità alle norme ambientali, urbanistiche e di tutela dei beni culturali e paesaggistici, nonché il rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza• un limitato consumo del suolo• il rispetto dei vincoli idrogeologici, sismici e forestali nonché degli altri vincoli esistenti• il risparmio e l'efficientamento ed il recupero energetico nella realizzazione e nella successiva vita dell'opera, nonché la valutazione del ciclo di vita e della manutenibilità delle opere;• la compatibilità con le preesistenze archeologiche• la razionalizzazione delle attività di progettazione e delle connesse verifiche attraverso il progressivo uso di metodi e strumenti

	<p>elettronici specifici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture</p> <ul style="list-style-type: none"> • la compatibilità geologica, geomorfologica, idrogeologica dell'opera • accessibilità e adattabilità secondo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di barriere architettoniche. <p>La stazione appaltante, in rapporto alla specifica tipologia e alla dimensione dell'intervento, indica le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la definizione di ogni fase della progettazione. È consentita, altresì, l'omissione di uno o di entrambi i primi due livelli di progettazione, purchè il livello successivo contenga tutti gli elementi previsti per il livello omesso, salvaguardando la qualità della progettazione.</p> <p><i>(Art. 23. Nuovo Codice Appalti - Livelli della progettazione per gli appalti, per le concessioni di lavori nonché per i servizi; Linee Guida ANAC n.1)</i></p>
<p>RUP – Responsabile Unico del Procedimento</p>	<p>Le stazioni appaltanti individuano un responsabile del procedimento – unico per le fasi della programmazione, progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione – per ogni singolo intervento da realizzarsi mediante contratto pubblico (Responsabile delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture (RUP)).</p> <p>Compiti del RUP:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) formula proposte e fornisce dati e informazioni al fine della predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici e dei relativi aggiornamenti annuali, nonché al fine della predisposizione di ogni altro atto di programmazione di contratti pubblici di servizi e di forniture e della predisposizione dell'avviso di pre-informazione b) cura, in ciascuna fase di attuazione degli interventi, il controllo sui livelli di prestazione, di qualità e di prezzo determinati in coerenza alla copertura finanziaria e ai tempi di realizzazione dei programmi c) cura il corretto e razionale svolgimento delle procedure d) segnala eventuali disfunzioni, impedimenti, ritardi nell'attuazione degli interventi e) accerta la libera disponibilità di aree e immobili necessari f) fornisce all'amministrazione aggiudicatrice i dati e le informazioni relativi alle principali fasi di svolgimento dell'attuazione dell'intervento, necessari per l'attività di coordinamento, indirizzo e controllo di sua competenza e sorveglia la efficiente gestione economica dell'intervento g) propone all'amministrazione aggiudicatrice la conclusione di un accordo di programma, ai sensi delle norme vigenti, quando si rende necessaria l'azione integrata e coordinata di diverse amministrazioni; h) propone l'indizione o, ove competente, indice la conferenza di servizi ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, quando sia necessario o utile per l'acquisizione di intese, pareri, concessioni, autorizzazioni, permessi, licenze, nulla osta, assensi, comunque denominati i) verifica e vigila sul rispetto delle prescrizioni contrattuali nelle concessioni.

	<i>(art.31, comma 1 nuovo Codice Appalti; Linee guida ANAC n.3)</i>
Subappalto	<p>Il subappalto è il contratto con il quale l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto.</p> <p>Costituisce, comunque, subappalto qualsiasi contratto avente ad oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera, quali le forniture con posa in opera e i noli a caldo, se singolarmente di importo superiore al 2% dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a 100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50% dell'importo del contratto da affidare.</p> <p><i>(art. 105 nuovo Codice Appalti)</i></p>

1.3. Programmazione lavori pubblici

Oltre al già esistente obbligo di adozione del Programma triennale dei lavori pubblici l'art.21 del codice contratti pubblici fissa l'obbligo di adozione Programma biennale acquisti di beni e servizi per importo pari o superiore a 40.000 euro e relativo aggiornamento annuale².

PROGRAMMAZIONE ACQUISTI E OOPP

Art. 21 del decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 - Programma degli acquisti e programmazione dei lavori pubblici delle stazioni appaltanti: "Le amministrazioni aggiudicatrici adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali. I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti".

L'art. 21 del nuovo codice appalti, dispone inoltre che l'attività di realizzazione dei lavori da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, rientranti nell'ambito di applicazione e aventi singolo importo superiore a 100.000 euro, si svolga sulla base di un Programma Triennale dei Lavori Pubblici e di suoi aggiornamenti annuali.

Tale programma che identifica in ordine di priorità, e quantifica i bisogni dell'amministrazione aggiudicatrice in conformità agli obiettivi assunti, viene predisposto ed approvato unitamente all'elenco dei lavori da realizzare nell'anno stesso(Elenco annuale).

Per inserire un intervento nel programma triennale o nell'elenco annuale, le Amministrazioni devono approvare preventivamente il progetto di fattibilità tecnica ed economica dell'intero lavoro se l'importo dell'intero lavoro è pari o superiore a un milione di euro. Se l'importo complessivo è inferiore a un milione di euro, l'Amministrazione deve approvare il documento di fattibilità delle alternative progettuali dell'intero lavoro.

La normativa stabilisce che l'Elenco annuale venga approvato unitamente al bilancio di previsione, di cui costituisce parte integrante.

Il Decreto MIT n.14 /2018 (pubblicato in GU n. 57 del 9-03-2018), attuativo dell'art. 21 nuovo Codice Appalti, si applica a decorrere dal triennio 2019-2021, per la formazione e l'aggiornamento dei programmi triennali dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di beni e servizi e dei relativi elenchi e aggiornamenti annuali.

Il DM stabilisce che la priorità dei lavori da inserire nel programma triennale va valutata su tre livelli (massima, media e minima).

Sono considerati prioritari:

- ✓ i lavori di ricostruzione, riparazione e ripristino conseguenti a calamità naturali, (priorità massima)
- ✓ i lavori di completamento delle opere incompiute (priorità massima in subordine ai precedenti)
- ✓ i lavori di manutenzione e di recupero del patrimonio esistente
- ✓ i progetti definitivi o esecutivi già approvati,
- ✓ i lavori cofinanziati con fondi europei
- ✓ i lavori per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario.

E' evidente dall'inserimento dei lavori cofinanziati con fondi europei nell'elenco dei lavori considerati prioritari, che nella predisposizione dei programmi triennali, compatibilmente con lo stato di avanzamento della programmazione dei PO, i Comuni debbano tenere in debito conto le opportunità offerte dai PO cofinanziati da fondi SIE e inserire negli elenchi opere pubbliche che siano il più possibile coerenti con l'attuazione degli interventi previsti nei PO stessi.

² Con Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti,16 gennaio 2018, n. 14 è stato emanato il decreto attuativo previsto dal comma 8 dell'art.21, recante, fra le altre, le modalità di aggiornamento dei programmi e dei relativi elenchi annuali nonché gli schemi-tipo di programma

1.4. Trasparenza e dibattito pubblico

La previsione dell'art. 22 del nuovo Codice Appalti rappresenta una innovazione nell'ordinamento giuridico perché disciplina informazione preventiva e partecipazione dei cittadini alla rappresentazione degli interessi coinvolti dall'insediamento sul territorio di un'opera infrastrutturale (Convenzione di Aarhus).

Previsto per grandi opere infrastrutturali un dibattito pubblico obbligatorio³; è inoltre obbligatoria la pubblicazione dei progetti di fattibilità;

1.5. Principi in materia di trasparenza

L'art. 29 del nuovo Codice Appalti sancisce l'obbligo generalizzato ed esteso di pubblicazione di "tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrice degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni".

Ai fini del ricorso giurisdizionale la pubblicazione deve avvenire nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, delle esclusioni dalla procedura di affidamento e delle ammissioni all'esito delle valutazioni dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali (vedi anche art. 204)⁴.

1.6. Anticipazione del prezzo

È resa strutturale (quale misura a regime e non più transitoria) la possibilità – decisiva per sostenere le imprese con problemi di liquidità – dell'anticipazione del prezzo a favore delle imprese, pari al 20% da corrispondere all'appaltatore entro quindici giorni dall'effettivo inizio dei lavori; l'erogazione, però, viene subordinata alla costituzione di una garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa, di importo pari all'anticipazione, maggiorato del tasso di interesse legale. Il beneficiario decade dall'anticipazione, con obbligo di restituzione, se l'esecuzione dei lavori non procede per ritardi a lui imputabili (art.35, co. 18, nuovo Codice Appalti).

³ Il risultato del dibattito pubblico diviene elemento di confronto per le PP.AA.: nella fase conclusiva della procedura per la costituzione di opere pubbliche, gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e discusse in sede di conferenza di servizi. Sul tema siamo in attesa di un decreto da parte del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT)

⁴ Ai sensi dell'art. 76 co. 3 l'obbligo di comunicazione dei provvedimenti deve avvenire tramite PEC agli interessati.

1.7. Forme di aggregazioni e centralizzazione delle committenze cui sono tenuti i comuni

Secondo l'art. 37, comma 1, del nuovo Codice Appalti, le stazioni appaltanti possono procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di forniture e servizio di importo inferiore a 40.000 euro e di lavori di importo inferiore a 150.000 euro.

Restano fermi gli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione, anche telematici, previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa, nonché attraverso l'effettuazione di ordini (senza limiti di importo) a valere su strumenti di acquisto (ad es. Offerte di Acquisto su MEPA, Convenzioni quadro CONSIP, accordi quadro di Centrali di Committenza senza riapertura di confronto competitivo, ecc..) messi a disposizione dalle centrali di committenza e dai soggetti aggregatori.

Per effettuare procedure di importo superiore alle soglie indicate al periodo precedente, le stazioni appaltanti devono essere in possesso della necessaria qualificazione ai sensi dell'articolo 38 del nuovo Codice Appalti.

Salvo quanto sopra previsto, per gli acquisti di forniture e servizi di importo superiore a 40.000 euro e inferiore alla soglia di cui all'articolo 35 del nuovo Codice Appalti, nonché per gli acquisti di lavori di manutenzione ordinaria d'importo superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro, le stazioni appaltanti in possesso della necessaria qualificazione di cui all'articolo 38 citato, nonché gli altri soggetti e organismi di cui all'articolo 38, comma 1, procedono mediante utilizzo autonomo degli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate secondo la normativa vigente (art.37, co.2, nuovo Codice Appalti).

In caso di indisponibilità di tali strumenti anche in relazione alle singole categorie merceologiche, le stazioni appaltanti operano ai sensi del comma 3 del medesimo art.37 citato ovvero procedono mediante lo svolgimento di procedure di cui al codice.

Il comma 3 stabilisce che le stazioni appaltanti non in possesso della necessaria qualificazione (di cui all'articolo 38 citato) procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori ricorrendo a una centrale di committenza ovvero mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica.

Per il comma 4, se la stazione appaltante è un comune non capoluogo di provincia, procede secondo una delle seguenti modalità:

- ✓ ricorrendo a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati;
- ✓ mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento;
- ✓ 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.

L'art. 3 nuovo Codice Appalti distingue gli "strumenti di acquisto" (comma 1, lett. Cccc) dagli "strumenti di negoziazione" (comma 1, lett. Dddd).

I primi sono strumenti di acquisizione che non richiedono apertura del confronto competitivo⁵.

Mentre i secondi sono strumenti di acquisizione che richiedono apertura del confronto competitivo⁶.

1.8. Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti

La qualificazione delle stazioni appaltanti costituisce una delle più importanti innovazioni del D.lgs. n. 50/2016, c.d. nuovo Codice Appalti, dato che il possesso della qualificazione condiziona gli adempimenti successivi delle stazioni appaltanti pubbliche.

Anche le stazioni appaltanti, come le imprese, dovranno dimostrare di rispettare requisiti prefissati dall'ANAC, che redigerà un apposito elenco in cui saranno incluse anche le centrali di committenza.

Della disciplina relativa alla qualificazione delle stazioni appaltanti si occupa l'art. 38 del codice dei contratti pubblico.

Si tratta di una disciplina ad oggi non ancora operativa, poiché è necessario il varo di disposizioni attuative, al momento non ancora adottate, per cui nelle more, tutte le stazioni appaltanti devono ritenersi qualificate mediante la semplice iscrizione presso l'ANAC⁷.

Ad ogni modo l'art.38 nuovo Codice Appalti prescrive la costituzione in seno all'ANAC di un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte anche le centrali di committenza⁸.

Il legislatore ha previsto che vengano iscritte di diritto nell'elenco: a) il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ivi compresi i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche; b) Consip S.p.a.; c) l'Agenzia nazionale per lo sviluppo d'impresa; d) i soggetti aggregatori regionali di cui all'articolo 9 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n.

⁵ Rientrano tra gli strumenti di acquisto: a) le convenzioni quadro di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, stipulate, ai sensi della normativa vigente, da CONSIP S.p.A. e dai soggetti aggregatori; b) gli accordi quadro stipulati da centrali di committenza quando gli appalti specifici vengono aggiudicati senza riapertura del confronto competitivo; c) il mercato elettronico realizzato da centrale di committenza nel caso di acquisti effettuati a catalogo.

⁶ Rientrano tra gli strumenti di negoziazione: a) gli accordi quadro stipulati da centrali di committenza nel caso in cui gli appalti specifici vengono aggiudicati con riapertura del confronto competitivo; b) il sistema dinamico di acquisizione realizzato da centrali di committenza; c) il mercato elettronico realizzato da centrali di committenza nel caso di acquisti effettuati attraverso confronto concorrenziale; d) i sistemi realizzati da centrali di committenza che comunque consentono lo svolgimento delle procedure ai sensi del presente codice.

⁷ Secondo l'art. 216, comma 10, del codice, "fino alla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui all'articolo 38, i requisiti di qualificazione sono soddisfatti mediante l'iscrizione all'anagrafe di cui all'articolo 33-ter del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221".

⁸ La qualificazione è conseguita dalle stazioni appaltanti in conformità ai seguenti parametri: 1) in rapporto agli ambiti di attività; 2) ai bacini territoriali; 3) alla tipologia; 4) alla complessità del contratto; 5) per fasce d'importo.

89; e) le città metropolitane. Con Linee guida ANAC saranno definiti i requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione all'elenco delle stazioni appaltanti qualificate, in applicazione dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione tra cui, per le centrali di committenza, il carattere di stabilità delle attività e il relativo ambito territoriale⁹.

La qualificazione conseguita opera per la durata di cinque anni e può essere rivista a seguito di verifica, anche a campione, da parte dell'ANAC o su richiesta della stazione appaltante¹⁰.

1.9. Conflitto di interesse

Le stazioni appaltanti devono prevedere misure adeguate per contrastare le frodi e la corruzione nonché per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici (art.42,nuovo Codice Appalti)

Si ha conflitto d'interesse quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione.

1.10. Progettazione ed esecuzione degli appalti di lavori e procedure di scelta del contraente

Gli appalti di lavori vanno affidati ponendo a base di gara il progetto esecutivo, il cui contenuto deve garantire la rispondenza dell'opera ai requisiti di qualità predeterminati e il rispetto dei tempi e costi previsti, mentre viene vietato l'affidamento congiunto della progettazione ed esecuzione dei lavori, ad esclusione di alcune tassative ipotesi: a) affidamento a contraente generale; b) finanza di progetto; c) affidamento in concessione; e) partenariato pubblico-privato; f) contratto di disponibilità.

Possono essere affidati anche sulla base del progetto definitivo, nei casi in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori (art. 59, comma 1bis, codice contratti pubblici).

⁹ Il comma 3 dell'articolo 38 nuovo Codice Appalti fornisce una sorta di *check list* individuando una serie di parametri necessari per la qualificazione delle stazioni appaltanti in relazione ai seguenti ambiti: a) capacità di programmazione e progettazione; b) capacità di affidamento; c) capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura, ivi compreso il collaudo e la messa in opera.

¹⁰ Con l'entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, l'ANAC non rilascerà il codice identificativo di gara (C.I.G.) alle stazioni appaltanti che procedono all'acquisizione di beni, servizi o lavori non rientranti nella qualificazione conseguita.

Riguardo le procedure di scelta del contraente che le stazioni appaltanti possono utilizzare, opera il principio di tassatività delle procedure affermato dalla giurisprudenza comunitaria¹¹.

La stessa legge delega afferma la tassatività delle procedure (art. 1, lett. e).

L'art. 59 del codice, in combinato disposto con l'art. 3, è la norma di riferimento sulle procedure di gara; esso disciplina sei procedure che le stazioni appaltanti potranno utilizzare per scegliere il contraente. Nell'ambito di queste sei procedure, sono distinguibili due procedure - "aperta", disciplinata dall'art.61 e "ristretta", disciplinata dall'art. 62 - che le stazioni appaltanti possono scegliere discrezionalmente e le restanti quattro definibili come speciali, in quanto vi si può ricorrere solo se sussistano i presupposti legittimanti l'utilizzo delle stesse¹².

Nella *procedura aperta* le offerte devono essere presentate entro una certa data e tutte le offerte ammissibili sono sottoposte a valutazione.

Nella *procedura ristretta* qualsiasi operatore economico può presentare una domanda di partecipazione in risposta a un avviso di indizione di gara, fornendo le informazioni richieste dall'amministrazione aggiudicatrice ai fini della selezione qualitativa, dopodiché viene stilato un elenco ristretto di fornitori che sono poi invitati a presentare le offerte.

Per gli appalti più complessi viene utilizzato il *dialogo precompetitivo*. La procedura prevede dapprima un bando di gara, o un avviso di indizione di gara, al quale qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare fornendo le informazioni richieste dalla stazione appaltante, per la selezione qualitativa e, successivamente, un dialogo tra l'amministrazione aggiudicatrice e i potenziali fornitori, con l'obiettivo di individuare e definire la migliore architettura giuridica o finanziaria di un progetto per soddisfare le esigenze e raggiungere gli obiettivi dell'amministrazione aggiudicatrice. Dopo aver dichiarato concluso il dialogo e averne informato i partecipanti rimanenti, le stazioni appaltanti invitano ciascuno a presentare le loro offerte finali in base alla soluzione o alle soluzioni presentate e specificate nella fase del dialogo.

Nelle *procedure competitive con negoziazione* qualsiasi operatore economico può presentare una domanda di partecipazione in risposta a un avviso di indizione di gara, fornendo le informazioni richieste dall'amministrazione aggiudicatrice per la selezione qualitativa. Soltanto gli operatori economici invitati dall'amministrazione aggiudicatrice in seguito alla sua valutazione delle informazioni fornite possono presentare un'offerta iniziale che costituisce la base per le successive negoziazioni.

Nel *partenariato per l'innovazione*, l'amministrazione aggiudicatrice seleziona i fornitori a seguito di un avviso di gara e utilizza un approccio negoziale per invitare gli operatori a presentare idee per lavori, servizi o prodotti innovativi diretti a rispondere ad esigenze che non possono essere soddisfatte acquistando «prodotti» esistenti sul mercato. L'amministrazione aggiudicatrice può instaurare il partenariato con uno o più fornitori.

¹¹ Corte di Giustizia CE, sez. III, 10 dicembre 2009 C-299/2008.

¹² Nel novero delle procedure speciali, oltre alla procedura competitive con negoziazione (art. 62), alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando (art. 63) e al dialogo competitivo (art. 64), rientra il partenariato per l'innovazione di cui all'art. 65.

*Procedura competitiva con negoziazione, dialogo competitivo e partenariato per l'innovazione*¹³ hanno la caratteristica di svolgersi per fasi successive, con una progressiva riduzione dei candidati, e con una definizione in corso di procedura delle caratteristiche della prestazione richiesta, attraverso una fase di negoziazione, per così dire "plurale", in cui evidentemente la stazione appaltante deve assicurare la par condicio di tutti i concorrenti, ossia negoziare contestualmente con tutti sulla base di identità di informazioni. Una trattativa corale e contestuale, e non plurima e separata con i singoli operatori.

La procedura negoziata senza previa pubblicazione può essere utilizzata solo in pochissimi casi predeterminati. L'amministrazione aggiudicatrice avvia trattative contrattuali con uno o più fornitori. Il nuovo Codice Appalti recepisce puntualmente tutti i casi di procedura negoziata senza bando, "tal quale" come previsti dal diritto comunitario in materia di appalti pubblici¹⁴.

Rimane fermo che i casi di procedura negoziata senza bando hanno carattere tassativo¹⁵, come si evince dalle direttive¹⁶ e dalla stessa legge delega [art. 1, lett. q), n. 1].

Il codice dei contratti pre-vigente (2006), con riguardo alla *procedura negoziata senza bando* (art.57 nuovo Codice Appalti) collocava il divieto di rinnovo tacito dei contratti pubblici di lavori, forniture, servizi, con sanzione di nullità dei contratti tacitamente rinnovati: tale rinnovo tacito è infatti una forma di trattativa privata che esula dalle ipotesi consentite dal diritto comunitario. L'art.63 del nuovo Codice Appalti, non riproduce tale divieto di rinnovo tacito dei contratti. Ma si deve ritenere tale divieto implicito nel sistema, perché sarebbe una trattativa privata fuori dai casi consentiti, o comunque una modifica contrattuale diversa dalle ipotesi tassative di cui all'art. 106 del medesimo.

Nemmeno è consentito il rinnovo espresso, fuori dai casi tassativi in cui sono consentiti affidamenti successivi all'originario affidatario (ripetizione di lavori o servizi analoghi). Né negli articoli delle direttive comunitarie¹⁷ che riguardano la *procedura negoziata senza bando* né nell'art. 63 del nuovo Codice Appalti compare una previgente ipotesi che era quella dell'affidamento di servizi complementari. I presupposti per l'affidamento con procedura negoziata senza bando di servizi complementari sono resi più stringenti e ricorrono quando:

1. un cambiamento del contraente originario risulti impraticabile per motivi economici o tecnici quali il rispetto dei requisiti di intercambiabilità o interoperabilità tra apparecchiature, servizi o impianti esistenti forniti nell'ambito dell'appalto iniziale;

¹³ Si tratta di procedure che richiedono una elevata competenza e capacità di conduzione di trattative da parte della stazione appaltante. È perciò ipotizzabile, stante l'elevato rischio di contenzioso, un utilizzo limitato di tali procedure, almeno finché non si realizzerà l'obiettivo del codice di stazioni appaltanti "poche e qualificate".

¹⁴ Le più recenti direttive europee in materia di appalti pubblici sono le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE.

¹⁵ I casi tassativi fissati dalla direttiva 2014/24 sono gli stessi, nella sostanza, di quelli previsti dalla direttiva 2004/18, ma si dà una definizione di offerta inappropriata e si individuano meglio i casi di affidamenti per ragioni di natura tecnica o artistica.

¹⁶ Le più recenti direttive europee in materia di appalti pubblici sono le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE.

¹⁷ Le più recenti direttive europee in materia di appalti pubblici sono le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE.

2. un cambiamento del contraente originario comporta per l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore notevoli disguidi o una consistente duplicazione dei costi (art. 106, c.1, lett. b nuovo Codice Appalti)¹⁸.

Un ulteriore tema di approfondimento attiene all'*affidamento diretto per ragioni di natura tecnica o di esistenza di diritti di esclusiva*. Questa ipotesi ha dato luogo ad abusi un po' in tutti i Paesi europei, specie per gli appalti nel settore informatico e sanitario, e ha determinato una comunicazione della Commissione europea su come prevenire il c.d. *lockin*¹⁹, ossia la fidelizzazione della stazione appaltante a un dato esecutore, che le impedisce poi, alla scadenza del contratto, di cambiare contraente²⁰.

Il nuovo codice dei contratti pubblici recepisce la possibilità prevista dal diritto comunitario che le stazioni appaltanti al fine di predisporre il bando di gara e definire l'oggetto del contratto svolgano *consultazioni preliminari di mercato*, acquisendo consulenze e studi.

Il *divieto di affidamento congiunto della progettazione e della esecuzione di un'opera pubblica* non vige, ai sensi dell'art. 59, comma 1-bis, "nei casi in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori"²¹. Rimane un'ampia discrezionalità della stazione appaltante nella scelta se ricorrere o meno a tale istituto. Discrezionalità che deve tuttavia trovare un contrappeso in una motivazione particolarmente puntuale, in sede di determina a contrarre.

Le *soglie di rilevanza comunitaria* (settori ordinari) ai fini della scelta della procedura di affidamento sono le seguenti²²:

- 5.548 .000 euro per lavori;
- 221 .000 euro per servizi tecnici e di progettazione;
- 221 .000 euro per forniture e servizi non compresi nell'allegato IX;
- 750 .000 euro per servizi sociali e servizi e forniture contemplati nell' allegato IX.

Procedure di affidamento "*semplificate*"²³ sono previste nei seguenti casi:

¹⁸ Per i soli settori ordinari occorre anche l'eventuale aumento di prezzo non eccede il 50 per cento del valore del contratto iniziale. In caso di più modifiche successive, tale limitazione si applica al valore di ciascuna modifica. Tali modifiche successive non sono intese ad aggirare il codice (art. 106, c. 7, nuovo Codice Appalti).

¹⁹ Bruxelles, 25.6.2013 COM(2013) 455 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Contro il lock-in: costruire sistemi TIC aperti facendo un uso migliore degli standard negli appalti pubblici".

²⁰ Il tema è oggetto anche delle Linee Guida ANAC n.8 (GURI n. 248 del 23 ottobre 2017) che riguardano non l'intero art. 63 del nuovo Codice Appalti, ma questa specifica ipotesi.

²¹ In atto l'ordinamento non reca una casistica in proposito. Qualche spunto può ricavarsi dal contenuto del Decreto ministeriale 10 novembre 2016, n. 248 "Regolamento recante individuazione delle opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica e dei requisiti di specializzazione richiesti per la loro esecuzione, ai sensi dell'articolo 89, comma 11, del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50" (G.U. 4 gennaio 2017, n. 3).

²² Soglie così aggiornate dal 1° gennaio 2018 dal Regolamento (UE) 2017/2366 del 18 dicembre 2017.

- per gli affidamenti sotto soglia (art. 36);
- per gli affidamenti sotto soglia di incarichi di progettazione (artt. 31, c. 8 e 157);
- per gli affidamenti sotto soglia in caso di somma urgenza e di emergenze di protezione civile (art. 163).

Il nuovo Codice Appalti detta per ciascuna di tali procedure “semplificate” le regole procedurali (artt.36), fermo restando il rispetto dei principi di cui all’art. 30 del Codice stesso, vale a dire nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, proporzionalità, pubblicità nonché del principio di rotazione.

La materia è stata ulteriormente dettagliata ed in parte semplificata, mediante apposite Linee Guida ANAC per la definizione delle modalità di rotazione degli inviti e degli affidamenti e di attuazione delle verifiche sull’affidatario scelto senza procedura negoziata, nonché di effettuazione degli inviti laddove la stazione appaltante intende avvalersi della facoltà di esclusione delle offerte anomale²⁴.

Il nuovo Codice Appalti, in alternativa allo svolgimento di una procedura ordinaria, prevede che la Stazione appaltante possa pertanto procedere nel rispetto del principio di rotazione nonché di quelli di cui all’art.30 co.1 (economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, proporzionalità, pubblicità), all’art. 34 (sostenibilità energetica ed ambientale) e all’art.42 (in materia di conflitti di interesse):

- ✓ per gli affidamenti di importi inferiori a 40.000 euro, mediante affidamento diretto o amministrazione diretta (solo nel caso di lavori)²⁵. In tale fattispecie, ai sensi dell’integrato art. 32 comma 2, la stazione appaltante dovrà predisporre determina a contrarre (o atto equivalente) che contenga, in modo semplificato, l’oggetto dell’affidamento, l’importo, il fornitore, le ragioni della scelta del fornitore, il possesso dei requisiti di carattere generale e tecnico professionale, se richiesti
- ✓ per gli affidamenti di importi pari o superiori a 40.000 euro ed inferiori alle soglie comunitarie di cui all’art. 35 (per beni o servizi) o inferiore a 150.000 euro (per i lavori) mediante lo svolgimento di una procedura di gara negoziata con invito rivolto ad almeno dieci operatori economici per i lavori, e, per i servizi e le forniture di almeno cinque operatori economici individuati mediante un’indagine di mercato o tramite un elenco posseduto dalla Stazione Appaltante, rispettando il principio di rotazione
- ✓ per gli affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro ed inferiore a 1.000.000 euro, mediante procedura negoziata con invito rivolto ad almeno quindici operatori economici (numero elevato da 10 a 15 dal D.Lgs. 56/2017) individuati sempre sulla base delle disposizioni suddette.

²³ Sono procedure con una diversa graduazione di semplificazione, decrescente al crescere dei limiti di importo. La semplificazione è così massima per affidamenti inferiori a 40.000 euro, si riduce per affidamenti di lavori fino a 150.000 euro e di servizi e forniture sotto soglia, e si riduce ulteriormente per lavori fino a 999.999 euro.

²⁴ Con delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016, l’ANAC ha approvato le linee guida n.4 recanti “procedure per l’affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici”, successivamente aggiornate al Decreto Legislativo 19 aprile 2017, n. 56 con delibera del Consiglio dell’ANAC n. 206 del 1 marzo 2018.

²⁵ L’obbligo dell’adeguata motivazione, inizialmente previsto dall’art. 36 comma 2 lettera a), è stato ora eliminato dal D. Lgs. 56/2017, che contempla l’affidamento diretto “anche senza previa consultazione di due o più operatori del mercato”.

Vi è poi una fascia, specifica solo per lavori, compresa tra 1.000.000 e 5.547.999 euro, entro la quale agire mediante procedure ordinarie.

Per quanto concerne i termini di pubblicazione per contratti sotto soglia, in caso di ricorso a procedure ordinarie, i termini minimi stabiliti negli articoli 60 e 61 possono essere ridotti fino alla metà.

Da rammentare infine una specifica fascia, da 221.000 a 749.999 euro, solo per *servizi sociali e per servizi e forniture elencati dall' allegato IX*, entro la quale sarà possibile la procedura negoziata tra cinque operatori, o anche utilizzare le procedure aperte o ristrette.

Sebbene in teoria agli *incarichi di progettazione sotto soglia*, quali gli appalti di servizi, si potrebbero applicare le regole dell'art. 36, il nuovo Codice Appalti ne detta di ulteriori, solo in parte richiamando l'art. 36 del nuovo codice appalti. Sono previsti dal Codice suddetto tre regimi sotto soglia:

1. si prevede la possibilità di affidamento diretto sotto i 40.000 euro (art. 31, c. 8). Sembra applicabile pure l'art. 36, c. 1, lett.a)²⁶
2. si prevede l'affidamento con procedura negoziata senza bando per importi pari o superiori a 40.000 euro e inferiori a 100.000 euro, autonomamente contemplato da art. 157²⁷
3. si richiedono consultazioni di mercato e la formazione di un elenco di operatori economici, dettagliati nelle Linee Guida ANAC 1/2016 sui Servizi di Ingegneria e Architettura (SIA) SIA.

Per gli incarichi di importo pari o superiori a 100.000 euro si applicano le procedure ordinarie.

Per lo svolgimento delle procedure di cui all'art.36, le stazioni appaltanti possono procedere attraverso un mercato elettronico, che può essere anche il mercato elettronico delle pubbliche amministrazioni messo a disposizione da CONSIP S.p.A., che consenta acquisti telematici basati su un sistema che attua procedure di scelta del contraente interamente gestite per via elettronica²⁸.

Per gli affidamenti diretti effettuati nei mercati elettronici, ai sensi del nuovo co. 6 bis dell'art.36 del nuovo Codice Appalti, la verifica sull'assenza dei motivi di esclusione di cui all'art.80 è effettuata, nella fase di ammissione e permanenza, su un campione significativo di concorrenti. Resta ferma la verifica sull'aggiudicatario, già contemplata nel D. Lgs. 50/2016.

Il codice prevede la possibilità di utilizzare il criterio del minor prezzo per l'aggiudicazione dei contratti relativi ai lavori di importo pari o inferiore a 2.000.000 di euro, quando l'affidamento dei

²⁶ Inoltre è utilizzabile pure il criterio di aggiudicazione del prezzo più basso; indicazioni sono fornite anche dalle Linee Guida ANAC 1/2016 sui Servizi di Ingegneria e Architettura successivamente aggiornate con la delibera ANAC n.138 del 21-02-2018.

²⁷ Che però oltre a dettare alcune regole richiama pure l'art. 36, c. 1, lett. b), con il conseguente sovrapporsi di regole procedurali. Vi è poi la differenza sostanziale che per i servizi di progettazione la soglia di tale procedura è 100.000 euro e non il limite del sotto soglia comunitaria che vale per gli altri servizi.

²⁸ Una novità introdotta dal D. Lgs. 56/2017 riguarda la verifica dei requisiti che, per gli affidamenti effettuati mediante procedure negoziate, avviene «esclusivamente» sull'aggiudicatario nonostante la stazione appaltante «può» comunque estendere le verifiche agli altri partecipanti.

lavori avviene con procedure ordinarie, sulla base del progetto esecutivo (fermo restando quanto previsto dall'art. 36 comma 2 lett.d), ai servizi e alle forniture di importo fino a 40.000 Euro e per i contratti relativi ai servizi e alle forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro e sino alla soglia di cui all'articolo 35 solo se caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo.

La procedura deve necessariamente iniziare con la determina a contrarre o atto analogo, che contenga almeno l'indicazione dell'interesse pubblico che si intende soddisfare, le caratteristiche delle opere, dei beni, dei servizi che si intendono acquistare, l'importo massimo stimato dell'affidamento e la relativa copertura contabile, la procedura che si intende seguire con una sintetica indicazione delle ragioni, i criteri per la selezione degli operatori economici e delle offerte nonché le principali condizioni contrattuali.

Nella procedura di cui all'articolo 36, comma 2, lettera a), la stazione appaltante può procedere ad affidamento diretto tramite determina a contrarre, o atto equivalente, che contenga, in modo semplificato, l'oggetto dell'affidamento, l'importo, il fornitore, le ragioni della scelta del fornitore, il possesso da parte sua dei requisiti di carattere generale, nonché il possesso dei requisiti tecnico-professionali, ove richiesti (art.32, comma 2)²⁹.

Tutti gli atti della procedura sono soggetti agli obblighi di trasparenza previsti dall'art. 29 del nuovo Codice Appalti.

Nei box qui di seguito si riepilogano le tipologie di procedure utilizzabili nei settori ordinari di appalto e le relative soglie.

RIEPILOGO PROCEDURE NEI SETTORI ORDINARI: SERVIZI TECNICI		
< 40.000	Affidamento diretto (art. 31, comma 8; art. 36, comma 2, lettera a); art. 37, comma 1) (ammessa offerta solo prezzo)	
=> 40.000 < 100.000	Procedura negoziata con almeno 5 inviti (solo offerta qualità/prezzo) (art. 36, comma 2, lettera b); art. 157, comma 2, primo periodo)	
=> 100.000 <221.000	Procedura aperta o ristretta a livello nazionale (art. 59, comma 1, art. 157, comma 2, secondo periodo)	(solo offerta qualità/ prezzo)
=>221.000	Procedura aperta o ristretta a livello comunitario (art. 59, comma 1, art. 157, comma 1)	

i) *Calcolo dell'anomalia solo in presenza di almeno 5 offerte ammesse; esclusione automatica ammessa solo in presenza di almeno 10 offerte ammesse*

²⁹ Le linee guida ANAC indicano l'opportunità che le amministrazioni si dotino, nel rispetto del proprio ordinamento, di un regolamento in cui vengono disciplinate: a) le modalità di conduzione delle indagini di mercato, eventualmente distinte per fasce di importo; b) le modalità di costituzione dell'elenco dei fornitori, eventualmente distinti per categoria e fascia di importo; c) i criteri di scelta dei soggetti da invitare a presentare offerta a seguito di indagine di mercato o attingendo dall'elenco dei fornitori propri o da quelli presenti nel Mercato Elettronico delle P.A. o altri strumenti similari gestiti dalle centrali di committenza di riferimento.

RIEPILOGO PROCEDURE NEI SETTORI ORDINARI: SERVIZI E FORNITURE	
< 40.000	Affidamento diretto (ammessa offerta solo prezzo) (art. 32, comma 14; art. 36, comma 2, lettera a); art. 37, comma 1)
=> 40.000 <221.000	Procedura negoziata con almeno 5 inviti (art. 36, comma 2, lettera b)) (ii)
=>221.000< 750.000	solo servizi sociali e altri servizi di cui all'allegato IX (ii) (iii) Procedura negoziata con almeno 5 inviti (previa ricerca di mercato)
=>221.000< 750.000	Altri servizi e forniture: Procedura aperta o ristretta (art. 59, comma 1) (iii)
=> 750.000	Procedura aperta o ristretta (art. 59, comma 1) (iii)

(ii) Ammessa offerta solo prezzo solo per prestazioni di importo inferiore alla soglia comunitaria e solo se caratterizzati da elevata ripetitività (con motivazione adeguata sul punto).

(iii) Ammessa offerta solo prezzo solo per prestazioni con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato (con motivazione adeguata sul punto).

(ii/iii) In ogni caso prevalgono sulle condizioni di cui ai punti (ii) e (iii) e comportano obbligatoriamente il criterio del miglior rapporto qualità prezzo, le seguenti prestazioni di servizi o forniture:

- di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo;
- servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica;
- ad elevata intensità di manodopera (art. 50, comma 1, secondo periodo).

Nei box qui di seguito si riepilogano i termini previsti per lo svolgimento delle diverse tipologie di appalto.

RIEPILOGO TERMINI PROCEDURA APERTA			
[articoli (36, comma 9) 59, 60, 61, 62, 63, 64, 70 e 79 del decreto legislativo n. 50 del 2016]			
	Ambito nazionale	Ambito Comunitario	
		(1)Con pre-informazione	Senza pre-informazione
PROCEDURA APERTA			
per ricezione offerte (senza atti accessibili)	23	20	40 (2)
per ricezione offerte (con atti accessibili)	18	15	35
per ricezione offerte per via elettronica (art.60, comma 2bis)	15	15	30
per la ricezione delle offerte in caso di urgenza	8	15	
PROCEDURA RISTRETTA			
PROCEDURA COMPETITIVA CON NEGOZIAZIONE			
per la ricezione delle domande	15	30	30
per ricezione offerte (senza atti accessibili)	20	15	35
per ricezione offerte (con atti accessibili)	15	10	30
per la ricezione delle domande in caso di urgenza	8	15	
per la ricezione delle offerte in caso di urgenza	5	10	

1) Purché l'avviso di preinformazione sia inviato alla GUUE almeno 35 gg prima e non oltre 12 mesi prima dell'invio del bando

2) Articolo 74, commi 2 e 3

RIEPILOGO TERMINI DIALOGO COMPETITIVO			
[articoli (36, comma 9) 59, 60, 61, 62, 63, 64, 70 e 79 del decreto legislativo n. 50 del 2016]			
	Ambito nazionale	Ambito Comunitario	
		⁽¹⁾ Con pre-informazione	Senza pre-informazione
DIALOGO COMPETITIVO			
per la ricezione delle domande	15	–	30
per la ricezione delle offerte		–	ragionevole
PROCEDURA NEGOZIATA (ART. 36, COMMA 2; ART. 63)			
per le indagini di mercato	15 ⁽³⁾	15 ⁽⁴⁾	
per la ricezione delle offerte	ragionevole	ragionevole	
PER TUTTE LE PROCEDURE			
Risposte e informazioni (entro giorni dalla richiesta)		6	
Risposte e informazioni in caso di urgenza		4	
Comunicazione esclusioni (entro giorni dall'evento)	5	5	
Comunicazioni esito di gara a tutti (entro giorni dall'evento)	5	5	
Pubblicazione esclusioni e ammissioni (entro giorni)		2	
Incremento in caso di sopralluogo assistito obbligatorio		Incremento dei termini in misura ragionevole	

3) Linee guida n.4 - art. 36, comma 2 (lavori fino a 1.000.000, servizi e forniture fino alla soglia comunitaria)

4) Consigliata per procedure negoziate senza previa pubblicazione di bando ex art. 63

1.11. Commissione di aggiudicazione

L'art. 77, comma 1, del D.Lgs. 50/2016 dispone che nelle procedure di affidamento di contratti di appalto o di concessione, da aggiudicare mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico sia affidata ad una commissione aggiudicatrice composta di esperti nello specifico settore cui afferisce l'oggetto del contratto.

I commissari sono scelti fra gli esperti iscritti all'Albo istituito presso l'ANAC. Essi sono individuati dalle stazioni appaltanti mediante pubblico sorteggio da una lista di candidati costituita da un numero di nominativi almeno doppio rispetto a quello dei componenti da nominare. Tale lista è comunicata dall'ANAC alla stazione appaltante, di norma entro cinque giorni dalla richiesta della stazione appaltante³⁰.

Nello specifico comma 3 del medesimo art. 77 prevede che i commissari siano scelti:

³⁰ La stazione appaltante può, in caso di affidamento di contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, per i lavori di importo inferiore a un milione di euro o per quelli che non presentano particolare complessità o per quelli che non presentano particolare complessità, nominare componenti interni alla stazione appaltante, nel rispetto del principio di rotazione, escluso il Presidente. Sono considerate di non particolare complessità le procedure svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione.

- ✓ in caso di appalti di importo superiore alla soglia di cui all'art. 35 del d.lgs. 50/2016, tra gli esperti iscritti all'Albo dei componenti delle commissioni giudicatrici istituito presso l'ANAC
- ✓ in caso di affidamento di contratti per i servizi e le forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35 o per quelli che non presentano particolare complessità, ivi comprese le procedure svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione ai sensi dell'art. 58 del citato D.Lgs., anche tra personale interno alla stazione appaltante, nel rispetto del principio di rotazione, escluso il Presidente
- ✓ in caso di affidamento di contratti per i servizi e le forniture di elevato contenuto scientifico tecnologico o innovativo, effettuati nell'ambito di attività di ricerca e sviluppo, previa richiesta e confronto con la stazione appaltante sulla specificità dei profili, dall'ANAC anche tra gli esperti interni alla medesima stazione appaltante.

Tuttavia, l'art. 216, comma 12, precisa che, fino all'adozione della disciplina in materia di iscrizione all'Albo di cui all'art. 78, la commissione continua ad essere nominata dall'organo della stazione appaltante competente ad effettuare la scelta del soggetto affidatario del contratto, secondo regole di competenza e trasparenza preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante³¹.

Nessun compenso è dovuto al personale "interno" di stazioni appaltanti pubbliche (in ossequio al principio di "onnicomprensività" del trattamento economico dei dipendenti pubblici), per i componenti esterni, trattandosi di prestazioni di collaborazione in regime di lavoro autonomo, di norma, è previsto un compenso, in ordine al quale è auspicabile che la stazione appaltante definisca preventivamente appositi parametri di riferimento.

1.12. Subappalto

I soggetti affidatari possono affidare in subappalto le opere o i lavori, i servizi o le forniture compresi nel contratto esclusivamente alle seguenti condizioni, previa autorizzazione della stazione appaltante (art.105 codice dei contratti):

- a) che tale facoltà sia prevista espressamente nel bando di gara anche limitatamente a singole prestazioni e, per i lavori, sia indicata la categoria o le categorie per le quali è ammesso il subappalto³²
- b) che all'atto dell'offerta abbiano indicato i lavori o le parti di opere ovvero i servizi e le forniture o parti di servizi e forniture che intendono subappaltare o concedere in cottimo
- c) che il concorrente dimostri l'assenza in capo ai subappaltatori dei motivi di esclusione.

³¹Nelle more dell'operatività dell'apposito Albo ANAC spetta pertanto alla stazione appaltante individuare preventivamente una propria disciplina interna per la nomina della commissione. Nel merito di tale disciplina, si sottolinea la necessità di uno specifico richiamo al rispetto del principio di rotazione nella selezione dei componenti della commissione. Inoltre, rimane comunque ampia la discrezionalità della stazione appaltante, anche con riferimento alla possibilità di nominare componenti "interni" (professionalità interne all'ente), ivi compreso il presidente, così come anche riguardo le modalità di individuazione di componenti esterni.

³² Tutte le prestazioni nonché le lavorazioni, a qualsiasi categoria appartengano, sono subappaltabili.

Secondo il comma 2 dell'art. 105 del codice costituisce subappalto "qualsiasi contratto avente ad oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera, quali le forniture con posa in opera e i noli a caldo, se singolarmente di importo superiore al 2 per cento dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a 100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50 per cento dell'importo del contratto da affidare."

Le prestazioni al di fuori di questi limiti percentuali sono al di fuori della normativa sul subappalto³³.

³³ Per gli appalti sopra la soglia comunitaria (di cui all'art. 35 del codice) e per i settori (esposti a rischio infiltrazioni mafiose) indicati dall'art. 1, comma 53 della Legge anticorruzione è fatto obbligo di indicare la terna di subappaltatori in gara. La terna va indicata "con riferimento a ciascuna tipologia di prestazioni omogenee".

2. I controlli sugli appalti finanziati da fondi europei

2.1. Definizioni e quadro regolamentare

Nel successivo capitolo 3 si passano in rassegna le principali criticità e rilievi osservati dagli organismi di controllo dei fondi UE e corrispondenti correzioni finanziarie applicabili, così come desumibili dagli “Orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici” (Decisione della Commissione Europea C(2013) 9527), in relazione al bando di gara, al capitolato d’oneri nonché allo svolgimento delle procedure di gara (valutazione delle offerte).

Le direttive dell’UE disciplinano gli appalti pubblici di rilievo europeo e stabiliscono norme e procedure comuni cui devono attenersi i soggetti individuati dalle direttive medesime per gli affidamenti di valore economico superiore a determinate soglie.

Ciò al fine di garantire che le imprese in tutto il mercato unico abbiano l’opportunità di concorrere per gli appalti pubblici.

Tali norme si applicano a prescindere dal fatto che i fondi siano unicamente nazionali o siano coinvolti fondi dell’UE.

Le direttive dell’UE che disciplinano gli appalti pubblici trovano riscontro, in ambito nazionale, nel D.Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 (Codice dei contratti pubblici), come modificato dal D. Lgs. 56/2017e nella cd soft-law, demandata principalmente all’ANAC e al Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti con l’adozione di ulteriori atti (atti interpretativi, linee guida, determinazioni e bandi tipo) a carattere generale finalizzati a offrire indicazioni interpretative e operative agli operatori del settore.

Ma prima di passare all’esame delle infrazioni, sarà illustrato in questo capitolo il sistema di gestione e controllo nella gestione dei fondi di investimento europeo (SIE), di cui il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale – FEASR è parte.

DEFINIZIONI, FIGURE E RUOLI “FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEI” (SIE)	
Fondi SIE – Fondi strutturali e di investimenti europei	Fondi che forniscono sostegno nell'ambito della politica di coesione, cioè Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), e Fondo di coesione (FC), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Il FESR e il FSE insieme costruiscono i “fondi strutturali” (Considerando 2 e art. 1 del Regolamento (UE) 1303/2013)
SI.GE.CO. – Sistema di gestione e controllo	<p>È necessario che gli Stati membri designino per ciascun programma operativo</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ un'autorità di gestione (AdG) ✓ un'autorità di certificazione (AdC) ✓ un'autorità di audit (AdA) <p>funzionalmente indipendenti (Considerando 106 e artt. 123 e ss del Regolamento UE n. 1303/2013)</p> <p>Il sistema di gestione e controllo (SI.GE.CO.) dei Programmi cofinanziati dai Fondi SIE è un insieme di strumenti e procedure atti a fornire alla Commissione europea la garanzia di regolarità e correttezza dei finanziamenti erogati per la realizzazione delle operazioni/progetti attuati a livello nazionale con il sostegno dei Fondi SIE. (Regolamento UE n.1303/2013; Regolamento Finanziario n. 966/2012; Allegato II Accordo di Partenariato Italia 2014-2020)</p> <p>Il Regolamento di esecuzione (UE) 1011/2014 nell'allegato III, fornisce</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ il modello per la descrizione delle funzioni e delle procedure di Autorità di Gestione (AdG) e Autorità di Certificazione (AdC) ✓ i modelli per la presentazione di determinate informazioni alla Commissione (ad es. il modello da utilizzare per la trasmissione di dati finanziari o per le domande di pagamento) ✓ le norme dettagliate concernenti gli scambi di informazioni tra beneficiari, AdG, AdC, AdA ed Organismi intermedi (OI)I principi generali e le finalità che governano il SI.GE.CO. per la programmazione 2014/2020)
PO Programmi Operativi	<p>I fondi SIE sono attuati mediante programmi conformemente all'Accordo di partenariato tra Stato membro e Commissione europea. Ciascun programma copre il periodo compreso fra il 1o gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020.</p> <p>La programmazione dovrebbe garantire la coerenza con il Quadro Strategico Comune per il settennio e l'Accordo di partenariato, il coordinamento dei fondi SIE con gli altri strumenti di finanziamento esistenti e con l'intervento della Banca europea per gli investimenti, se del caso</p> <p>I programmi sono elaborati dagli Stati membri, in cooperazione con i partner istituzionale e con il partenariato economico e sociale. (Considerando 27, artt. 26 e ss. del Regolamento generale 1303/2013)</p> <p>I PO possono essere regionali (POR) o nazionali (PON). I Programmi operativi cofinanziati dal fondo FEASR sono i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR).</p>

AdG - Autorità di gestione	<p>La gestione dei programmi supportati dalla politica di coesione è responsabilità degli Stati membri e viene affidata (inclusa la definizione, la pubblicazione e l'aggiudicazione dei bandi, il monitoraggio dei progetti, l'erogazione dei contributi, ecc.) ad Autorità di gestione (AdG) che gestiscono i singoli programmi, selezionano i progetti e monitorano la realizzazione in generale.</p> <p>L'Autorità di gestione è la responsabile principale dell'attuazione efficace ed efficiente dei fondi e del FEAMP e svolge un gran numero di funzioni connesse alla gestione e al controllo del programma, alla gestione e ai controlli finanziari, nonché alla scelta dei progetti.</p> <p>(Considerando 108, artt. 123 e ss.; art. 125 del Regolamento generale 1303/2013)</p>
AdC - Autorità di certificazione	<p>L'Autorità di certificazione di un programma operativo è incaricata dei compiti seguenti:</p> <ul style="list-style-type: none">a) elaborare e trasmettere alla Commissione le domande di pagamento e certificare che provengano da sistemi di contabilità affidabili, siano basate su documenti giustificativi verificabili e sono state oggetto di verifiche da parte dell'autorità di gestione;b) preparare i bilanci e certificarne la completezza, esattezza e veridicità e che le spese in esse iscritte sono conformi alle regole sull'ammissibilità delle stesse; <p>(artt. 123 e ss.; art. 126 del Regolamento generale 1303/2013)</p>
AdA - Autorità di audit	<p>L'Autorità di audit garantisce lo svolgimento di attività di controllo sul corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma operativo e su un campione adeguato di operazioni sulla base delle spese dichiarate.</p> <p>(artt. 123 e ss.; art. 127 del Regolamento generale 1303/2013)</p>
Organismo intermedio	<p>Qualsiasi organismo pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'autorità di gestione o di certificazione o che svolge mansioni per conto di questa autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni.</p> <p>L'organismo intermedio può essere designato per lo svolgimento di determinati compiti dell'autorità di gestione o di certificazione, oppure gli può essere affidata la gestione di parte del PO tramite "sovvenzione globale".</p> <p>(art. 2 punto 18; art. 123 paragrafi 6 e 7 Regolamento (UE) 1303/2013)</p>
Beneficiario	<p>Un organismo pubblico o privato e, solo ai fini del regolamento FEASR e del regolamento FEAMP, una persona fisica, responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni".</p> <p>Nel quadro dei regimi di aiuti di Stato il beneficiario è l'organismo che riceve l'aiuto; nel quadro degli strumenti finanziari l'organismo che attua lo strumento finanziario.</p> <p>In relazione a operazioni di Partenariato Pubblico Privato un beneficiario può essere: a) l'organismo di diritto pubblico che ha avviato l'operazione; b) un organismo di diritto privato di uno Stato membro (il "partner privato") che è o deve essere selezionato per l'esecuzione dell'operazione.</p> <p>(art. 2 punto 10; art. 63.1 del Regolamento (UE) n. 1303/2013)</p>

2.2. Il sistema di gestione e controllo dei fondi SIE

Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (c.d. fondi SIE):

- ✓ Art. 22 stabilisce che gli Stati membri, responsabili della gestione e del controllo dei Programmi operativi, devono istituire adeguati sistemi di gestione e controllo atti a prevenire, individuare e correggere le irregolarità e, al contempo, informarne la Commissione e consentire il tempestivo recupero dei relativi importi al bilancio UE (art. 72 del RDC).

Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR:

- ✓ Art. 65, comma 3, dispone l'obbligo di istituire per ogni Programma di sviluppo rurale il relativo Sistema di gestione e controllo, sia per garantire una chiara ripartizione e separazione delle funzioni tra l'autorità di gestione e gli altri organismi, e rispettare la legislazione in materia di regimi di sostegno dell'Unione, sia per provvedere agli adempimenti per la verifica della legittimità e della regolarità delle operazioni finanziate.

Il rispetto della normativa in materia di appalti, per i beneficiari pubblici o equiparati a pubblici che ne sono tenuti all'osservanza, costituisce condizione di ammissibilità della spesa a valere sui Programmi regionali di Sviluppo Rurale cofinanziati dal FEASR.

Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio:

- ✓ art. 2 dispone che può costituire "irregolarità" qualsiasi violazione di una norma comunitaria e/o nazionale in materia di appalti, derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico coinvolto nell'attuazione dei fondi SIE che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio dell'Unione;
- ✓ art. 2 del Regolamento delegato (UE) n. 2015/1970 il "sospetto di frode" va considerato come una irregolarità che a livello nazionale determina l'inizio di un procedimento amministrativo o giudiziario volto a determinare l'esistenza di un comportamento intenzionale in particolare di una frode, a norma dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della convenzione del 1995 elaborata in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee.

In materia di irregolarità, la disciplina comunitaria si fonda su due presupposti:

- ✓ la violazione di una norma comunitaria e/o nazionale;
- ✓ l'esistenza di un danno finanziario.

Regolamento di esecuzione (UE) n. 809/2014 della Commissione, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo, le misure di sviluppo rurale e la condizionalità:

- ✓ art. 48, paragrafo 2, dispone che i controlli amministrativi sulle Domande di Sostegno garantiscono la conformità dell'operazione con gli obblighi applicabili stabiliti dalla legislazione UE e nazionale e dal PSR, compresi quelli in materia di appalti pubblici, aiuti di Stato e altre norme e requisiti obbligatori;
- ✓ art.63, i pagamenti sono calcolati in funzione degli importi risultati ammissibili nel corso dei controlli amministrativi.

La Commissione europea richiede alle Autorità del Programma operativo di applicare gli stessi criteri e percentuali utilizzate dalla Commissione stessa per correggere le irregolarità rilevate nell'ambito delle verifiche e audit svolti nell'attuazione del Programma stesso.

Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio,:

- ✓ art. 143 stabilisce che:
 - spetta in primo luogo agli Stati membri fare accertamenti sulle irregolarità, effettuare le rettifiche finanziarie necessarie e procedere ai recuperi. Nel caso di un'irregolarità sistemica, lo Stato membro estende le proprie indagini a tutte le operazioni che potrebbero essere interessate;
 - gli Stati membri procedono alle rettifiche finanziarie necessarie in relazione alle irregolarità isolate o sistemiche individuate nell'ambito di operazioni o programmi operativi. Le rettifiche finanziarie consistono in una soppressione totale o parziale del contributo pubblico a un'operazione o programma operativo. Gli Stati membri tengono conto della natura e della gravità delle irregolarità e della perdita finanziaria che ne risulta per i fondi o per il FEAMP e apportano una rettifica proporzionale;
 - il contributo dei fondi soppresso a seguito di tali rettifiche può essere reimpiegato dall'AdG nell'ambito del Programma Operativo in questione. Tuttavia il contributo soppresso non può essere reimpiegato per operazioni oggetto di rettifica o, laddove la rettifica finanziaria riguardi una irregolarità sistemica, per operazioni interessate da tale irregolarità sistemica.
- ✓ In base all'art. 144, le rettifiche finanziarie possono essere realizzate direttamente da parte della CE, mediante atti di esecuzione, sopprimendo in tutto o in parte il contributo dell'Unione a un Programma Operativo, qualora, effettuate le necessarie verifiche, essa concluda che:
 - vi è una grave carenza nell'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo del programma operativo, tale da compromettere il contributo dell'Unione già versato al Programma operativo;
 - lo Stato membro non si sia conformato agli obblighi che gli incombono a norma dell'articolo 143 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 citato, anteriormente all'avvio della procedura di rettifica da parte della Commissione;

- le spese figuranti in una domanda di pagamento sono irregolari e non sono state rettificate dallo Stato membro anteriormente all'avvio della procedura di rettifica da parte della Commissione.
- ✓ Qualora il sistema di gestione e controllo non garantisca le azioni correttive e di rettifica e/o sia affetto da gravi carenze la Commissione Europea deve:
 - in forza dell'articolo 142 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, sospendere i pagamenti a livello di priorità o di intero programma operativo;
 - in forza dell'articolo 144 del RDC, applicare rettifiche finanziarie nette.
- ✓ Qualora non sia possibile quantificare con precisione l'importo di spesa irregolare addebitato ai fondi, la Commissione applica una rettifica finanziaria su base forfettaria o per estrapolazione, attenendosi al principio di proporzionalità e tenendo conto della natura e della gravità dell'irregolarità, della frequenza e dell'entità della singola o delle molteplici carenze, nonché della portata e delle implicazioni finanziarie delle carenze dei sistemi di gestione e controllo riscontrate nel Programma operativo.

2.3. Controlli

Il rispetto della normativa in materia di appalti, per i beneficiari pubblici o equiparati a pubblici che ne sono tenuti all'osservanza, costituisce condizione di ammissibilità della spesa a valere sui PSR cofinanziati dal FEASR.

La violazione di una norma comunitaria e/o nazionale in materia di appalti può costituire "irregolarità" ai sensi dell'articolo 2 del reg. 1303/2013.

L'Agea - Organismo per le erogazioni in agricoltura, e che in molte regioni svolge il ruolo di Organismo Pagatore dei PSR - ha messo a disposizione delle *check list di autovalutazione ad uso dei beneficiari*, da utilizzare a partire dal mese di aprile 2018, sulle seguenti tematiche: affidamento diretto, procedura competitiva, procedura negoziata, procedura ristretta, procedura aperta, servizi di architettura, affidamenti in house; amministrazione diretta; fase precedente e fase successiva all'aggiudicazione della gara³⁴.

2.4. Rettifiche finanziarie legate al mancato rispetto della normativa in materia di appalti pubblici

Il decreto Ministero Politiche Agricole 25 gennaio 2017 "Disciplina del regime di condizionalità ai sensi del regolamento (UE) n. 1306/2013 e delle riduzioni ed esclusioni per inadempienze dei beneficiari dei pagamenti diretti e dei programmi di sviluppo rurale", prescrive che nel caso di inadempienze

³⁴<http://www.agea.gov.it/portal/page/portal/AGEAPageGroup/HomeAGEA/AreaCons/Amministrazione%20Trasparente/Organizzazione/Organigramma/SviluppoRurale>.

alle regole sugli appalti pubblici, è applicata la correzione finanziaria a carico del beneficiario inadempiente, la quale deve essere determinata sulla base delle linee guida contenute nell'allegato alla Decisione della commissione C(2013) 9527 "Orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici". Tale Decisione ha eliminato la differenza tra violazioni negli appalti sotto e sopra soglia (precedentemente prevista), individuando un numero superiore di casistiche di irregolarità e consentendo, così, un'associazione più diretta alle fattispecie di violazioni alle norme nazionali.

Non potendo, tuttavia, tali casistiche essere considerate esaustive, la stessa Commissione ha dato indicazioni affinché eventuali ulteriori fattispecie siano trattate secondo il principio di proporzionalità e, ove possibile, in analogia ai tipi di irregolarità individuate dagli Orientamenti espressi nella stessa Decisione³⁵.

La Decisione definisce una serie di correzioni sui tassi di errore - del 5%, 10%, 25% e 100% - da applicare sulle spese di un contratto/appalto. Esse tengono conto della gravità dell'irregolarità e del principio di proporzionalità. La misura della rettifica tiene conto anche della gravità dell'irregolarità e del relativo impatto finanziario per il bilancio dell'Unione³⁶.

Le fattispecie individuate dalla Commissione fanno riferimento a tre macro-tipologie di irregolarità, concernenti: a) il bando di gara e il capitolato d'oneri; b) la valutazione delle offerte; c) l'attuazione del contratto.

A ciascuna tipologia è associato uno o più tassi di rettifica, graduato in funzione della gravità e dell'impatto della violazione.

Non è prevista alcuna correzione nel caso in cui l'irregolarità sia soltanto di natura formale, senza alcun impatto finanziario effettivo o potenziale.

Non sono cumulabili i tassi di correzione se una serie di irregolarità viene rilevata nella stessa procedura d'appalto; l'irregolarità più grave è presa come indicazione per decidere il tasso di correzione (5%, 10%, 25% o 100%).

Una rettifica finanziaria del 100% può essere applicata nei casi più gravi quando l'irregolarità favorisce taluni offerenti o candidati o quando l'irregolarità riguarda frode accertata, come stabilito da un'autorità giudiziaria o amministrativa competente.

³⁵ La Decisione C(2013) 9527 è un documento d'indirizzo sulla base del quale la Commissione opera quando essa stessa riscontra irregolarità; allo stesso tempo, dandone l'opportunità di utilizzo agli Stati Membri, Autorità dei Programmi operativi, al fine di effettuare essi stessi le necessarie correzioni sulla base dei medesimi criteri e percentuali, a meno di norme più restrittive.

³⁶ La rettifica è valutata tenendo conto dei seguenti fattori: livello di concorrenza e di trasparenza; parità di trattamento; non è prevista alcuna correzione nel caso in cui l'irregolarità sia soltanto di natura formale, senza alcun impatto finanziario effettivo o potenziale; non sono cumulabili i tassi di correzione se una serie di irregolarità viene rilevata nella stessa procedura d'appalto; l'irregolarità più grave è presa come indicazione per decidere il tasso di correzione (5%, 10%, 25% o 100%); una rettifica finanziaria del 100% può essere applicata nei casi più gravi quando l'irregolarità favorisce taluni offerenti o candidati o quando l'irregolarità riguarda frode accertata, come stabilito da un'autorità giudiziaria o amministrativa competente.

2.5. Raccomandazioni per le AdG per l'attuazione delle Misure PSR

Qui di seguito si riportano alcune raccomandazioni che potrebbero, a parere di chi scrive, migliorare l'accesso alle misure PSR da parte dei Comuni e supportare l'attuazione delle azioni di cui siano titolari Comuni beneficiari di finanziamenti.

Tali raccomandazioni sono frutto di analisi qualitative e quantitative sui PSR italiani 2007-2013 e 2014-2020 e sulle relative relazioni di esecuzione, nonché di indagini di campo – realizzate attraverso incontri e interlocuzioni con attori privilegiati (sia regionali che locali) –, realizzati nell'ambito della scheda progettuale 18.3 “Gli Enti Locali e lo sviluppo rurale: rilevare fabbisogni e criticità per formulare attività di networking” della Rete Rurale nazionale (RRN) italiana³⁷.

2.5.1. Accesso alle Misure e qualità della progettazione

Le modalità di realizzazione degli interventi cofinanziati dal FEASR dovrebbero essere coerenti con un approccio programmatico di concertazione e co-progettazione degli stessi con il partenariato istituzionale ed evitarne la frammentazione su micro-progetti, in termini di dimensione territoriale e finanziaria.

RACCOMANDAZIONI PER L'AUTORITÀ DI GESTIONE

- 1 Tendere al superamento dei bandi competitivi destinati agli Enti locali, privilegiando gli avvisi non competitivi riguardanti interventi e destinatari concertati con il partenariato istituzionale già in sede di definizione del PSR;
- 2 concertare eventuali procedure competitive con il partenariato istituzionale (art. 13 del “Codice europeo di condotta sul Partenariato (Reg. del. UE 240/2014), in termini di contenuti, requisiti e tempistica di pubblicazione;
- 3 sia in caso di avvisi non competitivi che di bandi competitivi, adottare tutti gli accorgimenti opportuni sia per adeguare al quadro amministrativo e regolatorio dei Comuni i tempi di preparazione dei progetti e della documentazione necessaria per candidarsi al finanziamento; sia per ridurre i costi amministrativi che i Comuni devono sostenere per la partecipazione ai bandi; a titolo esemplificativo:
 - ✓ tempestiva comunicazione dei cronoprogrammi di pubblicazione dei bandi destinati agli enti locali;
 - ✓ concertazione preventiva con il partenariato istituzionale di oggetto, contenuti e requisiti del bando;
 - ✓ adozione di bandi/avvisi tipo e standardizzazione della documentazione richiesta per la presentazione della domanda di finanziamento;
 - ✓ attenzione ai termini di scadenza per la presentazione della domanda e verifica della coerenza degli stessi con l'ottenimento di eventuali autorizzazioni/permessi/nulla osta da parte di altri Enti (ad es., Sovrintendenze o Enti parco), eventualmente

³⁷ Vedi la Premessa del presente Vademecum

- prevedendo l'accoglimento "condizionato" della candidatura ammissibile in attesa del completamento della procedura di nulla osta/autorizzazione;
- ✓ laddove possibile, ricorso alla pre-domanda, con presentazione di una documentazione minima per la candidatura al finanziamento e solo in presenza dei requisiti fissati dal bando, ammissione alla seconda fase di selezione dei progetti da finanziare, con presentazione della documentazione tecnica e di progetto completa;
 - ✓ messa a disposizione di check list di autovalutazione ex ante, che consentano all'ente locale di verificare il possesso dei requisiti richiesti dal bando/avviso, da applicarsi con il supporto tecnico dell'AdG, ad es., per il tramite del proprio Organismo pagatore o dell'Assistenza tecnica al PSR;
 - ✓ linee guida su criteri e requisiti di ammissibilità dei progetti a finanziamento delle Misure PSR.
- 4 Favorire la definizione di progetti "di sistema" per la realizzazione degli interventi PSR, ovvero progetti con valenza strategica in termini di ampiezza degli ambiti territoriali e di popolazione interessata, capaci di innescare impatti sul territorio e dinamiche effettive di sviluppo locale. Sono decisivi, a tal fine:
- ✓ attività di concertazione e di animazione promosse dalla Regione/AdG in fase di avvio degli interventi (predisposizione di avvisi e bandi), nel contesto di un'interlocazione istituzionale effettiva e sostanziale con il sistema degli Enti locali (Comuni, Unioni di comuni, altre forme associative intercomunali, rappresentanze territoriali come le ANCI, altri enti intermedi presenti sul territorio);
 - ✓ in caso di ricorso a bandi competitivi, introduzione di criteri premiali per i progetti proposti da forme associative intercomunali (Unioni di Comuni, Associazioni di Comuni Convenzioni fra Enti, ecc..) e per i soggetti proponenti in possesso dei Piani integrati di sviluppo (art. 20 lettera a) Reg. UE n. 1305/2013). Individuare quali destinatari degli interventi PSR le forme associative intercomunali (Unioni di Comuni, Associazioni di Comuni Convenzioni fra Enti, ecc..), i soggetti proponenti Piani di sviluppo di area vasta e Comuni con una dimensione demografica adeguata, andrebbe a beneficio della qualità progettuale e della capacità di gestire gli interventi finanziati.

2.5.2. Attuazione degli interventi cofinanziati dal FEASR

Posto che molte delle regole del circuito di gestione, finanziario, di monitoraggio e di rendicontazione del FEASR sono delineate nei Regolamenti comunitari, l'incrocio della complessità del circuito amministrativo del FEASR con le regole del Codice degli appalti pubblici, richiede all'amministrazione regionale di intervenire, laddove possibile, con strumenti di semplificazione e snellimento delle procedure amministrative e del circuito finanziario.

La semplificazione, accompagnata da misure di supporto ai beneficiari nell'applicazione di regole e procedure produrrebbero risultati in termini di:

- ✓ diminuzione degli enti locali che rinunciano a partecipare ai bandi perché non sarebbero in grado di gestire la fase di attuazione degli interventi, in caso di assegnazione del finanziamento;

- ✓ riduzione dei casi di revoca dei finanziamenti a seguito di meri errori procedurali;
- ✓ diminuzione dei casi in cui gli interventi finanziati ai Comuni fanno registrare ritardi attuativi che incidono negativamente sul raggiungimento dei target di spesa del PSR;
- ✓ eliminazione della pratica dello scivolamento dei progetti da una programmazione all'altra.

RACCOMANDAZIONI PER L'AUTORITÀ DI GESTIONE

- ✓ Adozione di *check-list* di autovalutazione *ex ante* e *in itinere*, sia per il controllo da parte del beneficiario pubblico dei requisiti di ammissibilità a finanziamento degli interventi e delle spese; sia per il controllo della regolare applicazione della normativa sugli appalti pubblici e delle regole e procedure del FEASR, nelle diverse fasi di avanzamento lavori;
- ✓ adozione di linee guida per illustrare le procedure amministrative, di rendicontazione e controllo per l'attuazione di interventi cofinanziati dal FEASR.

Trattandosi di strumenti complessi, occorre prevedere, da parte dell'Autorità di Gestione, forme di accompagnamento dei beneficiari pubblici all'applicazione delle suddette *check-list* e linee guida, o per il tramite del proprio Organismo pagatore (laddove esistente) oppure per mezzo dell'Assistenza tecnica al PSR.

3. Principali criticità e rilievi: bando di gara e capitolato d'oneri

3.1. Irregolarità

Nel presente capitolo di elencano le principali criticità e rilievi in relazione alle procedure di appalti pubblici osservati dagli organismi di controllo dei fondi UE (decisione c(2013) 9527 del 19 dicembre 2013), in relazione al bando di gara e al capitolato d'oneri

IRREGOLARITÀ N. 1: MANCATA PUBBLICAZIONE DEL BANDO DI GARA			
n.	Irregolarità	Riferimento normativi	Descrizione irregolarità
1	Mancata pubblicazione del bando di gara	Articoli 35 e 58 della direttiva 2004/18/CE Art. 42 direttiva 2004/17/CE Sezione 2.1 della Comunicazione interpretativa della Commissione N. 2006/C 179/02	Il bando di gara non è stato pubblicato secondo le norme pertinenti (esempio pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea (GUUE), ove ciò sia richiesto dalle Direttive) (*)
TASSO DI RETTIFICA			
<ul style="list-style-type: none"> • <u>100%</u> • ovvero <u>25%</u> se la pubblicazione di un bando di gara è richiesta dalle Direttive e il bando di gara non è stato pubblicato nella GUUE ma è stato pubblicato in modo da garantire a un operatore economico situato in un altro Stato Membro di accedere a informazioni adeguate per quanto riguarda l'appalto pubblico prima che sia aggiudicato, così da essere in grado di presentare un'offerta o di esprimere il suo interesse a partecipare per ottenere tale contratto. In pratica, questo significa che ciascun bando di gara è stato pubblicato a livello nazionale (rispettando la legislazione nazionale e la normativa in materia) o che gli standard di base per la pubblicazione dei bandi di gara sono stati rispettati. Per maggiori dettagli su questi standard, vedere la sezione 2.1 della Comunicazione interpretativa della Commissione n. 2006/C 179/02 			

(*) Per i contratti non (o solo parzialmente) in conformità alle direttive, vi è la necessità di determinare l'esistenza di un certo interesse transfrontaliero o una violazione della normativa nazionale in materia di appalti pubblici. Se c'è un interesse transfrontaliero o una violazione del diritto nazionale, vi è la necessità di determinare quale livello di pubblicità avrebbe dovuto essere applicato in questo caso. In questo contesto, come indicato nella sezione 2.1.1 della Comunicazione interpretativa della Commissione n° 2006 / C 179 / 02, l'obbligo di trasparenza implica che un'impresa situata in un altro Stato membro ha accesso ad informazioni adeguate relative all'appalto prima che esso sia aggiudicato, in modo che, se lo desidera, sarebbe in grado di presentare un'offerta o esprimere il proprio interesse ad ottenere tale appalto. In pratica, ciò implica che il bando di gara sia stato pubblicato a livello nazionale (secondo la legislazione o le norme nazionali a riguardo) o che le norme di base per la pubblicità degli appalti sono state rispettate. Vedere maggiori dettagli su queste norme nella sezione 2.1 della comunicazione interpretativa della Commissione citata.

RIEPILOGO OBBLIGHI DI PUBBLICITÀ NELLE PROCEDURE DI APPALTO : LAVORI					
Decreto ministeriale infrastrutture e trasporti 2 dicembre 2016					
TUTTI GLI ATTI per qualunque importo (articolo 29, commi 1 e 2) ⁽¹⁾		Profilo committente Piattaforma ANAC + Sito Web del MIT			
Ambiti:		Procedure negoziate senza bando ⁽²⁾	Procedure ordinarie con bando		
			Ambito Nazionale < soglia UE		Ambito Comunitario => soglia UE
			< 500.000	=>500.000	
Avviso di ⁽³⁾ preinformazione	G.U. della U.E.				SI ⁽⁴⁾
	Profilo di committente			SI	SI
Avviso per indagine di mercato	Profilo committente	SI	SI	SI	SI
	Piattaforma ANAC	SI	SI	SI	SI
	Sito Web del MIT	SI	SI	SI	SI
Lettere d'invito	Profilo committente	SI ⁽⁵⁾			
	Piattaforma ANAC	SI ⁽⁵⁾			
	Sito Web del MIT	SI ⁽⁵⁾			
Bando di gara	G.U. della U.E.				SI
	G.U. della R.I. ⁽⁶⁾			SI	SI
	Profilo committente			SI	SI
	Piattaforma ANAC			SI	SI
	Sito Web del MIT			SI	SI
	Albo del Comune		SI ⁽⁷⁾		
	Quotidiani nazionali			SI (uno)	SI (due)
	Quotidiani locali			SI (uno)	SI (due)
Esclusioni e ammissioni	Profilo committente ⁽⁸⁾	SI	SI	SI	SI
Avviso esito di gara	G.U. della U.E.				SI ⁽⁹⁾
	G.U. della R.I. ⁽⁶⁾			SI	SI ⁽⁹⁾
	Profilo committente	SI	SI	SI	SI
	Piattaforma ANAC	SI	SI	SI	SI
	Sito Web del MIT	SI	SI	SI	SI
	Quotidiani nazionali			SI (uno)	SI (due)
	Quotidiani locali			SI (uno)	SI (due)

1) Compresi i programmi, le esclusioni e le ammissioni, la nomina della Commissione e i relativi curriculum.

2) Procedure negoziate senza bando ex articolo 36, comma 2, lettere b) e c).

3) La pubblicazione dell'avviso di preinformazione è obbligatoria solo se si vogliono ridurre i termini.

4) Opzione tra invio alla GUUE e pubblicazione sul profilo di committente (se questo è stato reso noto sulla GUUE).

5) Dopo la scadenza prevista per la presentazione delle offerte (art. 29, comma 2 e art. 53).

6) Fino alla data di funzionamento della piattaforma ANAC stabilita con atto ANAC ex art. 2, commi 5 e 6, d.m. 2/12/2016.

7) Solo lavori (albo del Comune dove si eseguono): articolo 36, comma 9, ultimo periodo.

8) Entro 2 giorni per esclusioni e ammissioni in fase di esame della documentazione amministrativa e dei requisiti.

9) Entro 30 giorni dall'aggiudicazione.

IRREGOLARITÀ N. 2: FRAZIONAMENTO DI CONTRATTI DI LAVORI, SERVIZI, FORNITURE			
n.	Irregolarità	Riferimento normativi	Descrizione irregolarità
2	Frazionamento di contratti di lavori, servizi, forniture.	Art. 9(3) direttiva 2004/18/CE Art. 17(2) direttiva 2004/17/CE	Un progetto di lavori o una proposta di acquisto di un certo quantitativo di forniture e/o servizi è stato frazionato con la conseguente esclusione dall'applicazione delle direttive, cioè, evitando la sua pubblicazione nella GU dell'UE per l'intera serie di lavori, servizi o forniture.
Tasso di rettifica			
100% - ovvero 25% se la pubblicazione di un bando di gara è richiesta dalle Direttive e il bando di gara non è stato pubblicato nella GUUE ma è stato pubblicato in modo da garantire a un operatore economico situato in un altro Stato Membro di accedere a informazioni adeguate per quanto riguarda l'appalto pubblico prima che sia aggiudicato, così da essere in un grado di presentare un'offerta o di esprimere il suo interesse a partecipare per ottenere tale contratto. In pratica, questo significa che ciascun bando di gara è stato pubblicato a livello nazionale (rispettando la legislazione nazionale e la normativa in materia) o che gli standard di base per la pubblicazione dei bandi di gara sono stati rispettati. Per maggiori dettagli su questi standard, vedere la sezione 2.1 della Comunicazione interpretativa della Commissione n. 2006/C 179/02			

4. Principali criticità e rilievi in relazione alle procedure di appalti pubblici: svolgimento delle procedure di gara

4.1. Irregolarità

Nel presente capitolo di elencano le principali criticità e rilievi in relazione alle procedure di appalti pubblici osservati dagli organismi di controllo dei fondi UE (decisione c(2013) 9527 del 19 dicembre 2013), in relazione allo svolgimento delle procedure di gara.

IRREGOLARITÀ N. 3: MANCATO RISPETTO: DEI TERMINI PER LA RICEZIONE DELLE OFFERTE; DEI TERMINI PER LA RICEZIONE DELLE DOMANDE (QUESTI TERMINI SI APPLICANO ALLE PROCEDURE RISTRETTE E ALLE PROCEDURE NEGOZiate CON PUBBLICAZIONE DI UN BANDO DI GARA)			
n.	Irregolarità	Riferimento normativi	Descrizione irregolarità
3	Mancato rispetto: - dei termini per la ricezione delle offerte; - dei termini per la ricezione delle domande (questi termini si applicano alle procedure ristrette e alle procedure negoziate con pubblicazione di un bando di gara)	Art. 38 della Direttiva 2004/18/CE Art. 45 della Direttiva 2004/17/CE	I termini per la ricezione delle offerte (o per la ricezione delle domande di partecipazione) sono stati inferiori ai limiti previsti dalle Direttive.
Tasso di rettifica			
25% se la riduzione dei limiti \geq 50%			
10% se la riduzione dei limiti \geq 30%			
5% per qualsiasi altra riduzione dei limiti di tempo (il tasso di rettifica può essere compreso tra il 2% e il 5%, se la natura e la gravità dell'irregolarità non è tale da giustificare un tasso di rettifica del 5%)			

RIEPILOGO TERMINI NELLE PROCEDURE DI APPALTO			
[articoli (36, comma 9) 59, 60, 61, 62, 63, 64, 70 e 79 del D.Lgs. n. 50 del 2016]			
	Ambito nazionale	Ambito Comunitario	
		(1)Con pre-informazione	Senza pre-informazione
<u>PROCEDURA APERTA</u>	-	-	-
per ricezione offerte (senza atti accessibili)	23	20	40 (2)
per ricezione offerte (con atti accessibili)	18	15	35
per ricezione offerte per via elettronica (art.60, comma 2bis)	15	15	30
per la ricezione delle offerte in caso di urgenza	8	15	
<u>PROCEDURA RISTRETTA</u>			
<u>PROCEDURA COMPETITIVA CON</u>			
<u>NEGOZIAZIONE</u>			
per la ricezione delle domande	15	30	30
per ricezione offerte (senza atti accessibili)	20	15	35
per ricezione offerte (con atti accessibili)	15	10	30
per la ricezione delle domande in caso di urgenza	8	15	
per la ricezione delle offerte in caso di urgenza	5	10	
<u>DIALOGO COMPETITIVO</u>			
per la ricezione delle domande	15	—	30
per la ricezione delle offerte		—	ragionevole
<u>PROCEDURA NEGOZIATA</u> <u>(ART. 36, COMMA 2; ART. 63)</u>			
per le indagini di mercato	15 ⁽³⁾	15 ⁽⁴⁾	
per la ricezione delle offerte	ragionevole	ragionevole	
<u>PER TUTTE LE PROCEDURE</u>			
Risposte e informazioni (entro giorni dalla richiesta)		6	
Risposte e informazioni in caso di urgenza		4	
Comunicazione esclusioni (entro giorni dall'evento)	5	5	
Comunicazioni esito di gara a tutti (entro giorni dall'evento)	5	5	
Pubblicazione esclusioni e ammissioni (entro giorni)	2		
Incremento in caso di sopralluogo assistito obbligatorio	Incremento dei termini in misura ragionevole		

1) Linee guida n.4 - art. 36, comma 2 (lavori fino a 1.000.000, servizi e forniture fino alla soglia comunitaria).

2) Consigliata per procedure negoziate senza previa pubblicazione di bando ex art. 63.

3) Purché l'avviso di preinformazione sia inviato alla GUUE almeno 35 gg prima e non oltre 12 mesi prima dell'invio del bando.

4) Articolo 74, commi 2 e 3

IRREGOLARITÀ N. 4: TEMPO INSUFFICIENTE PER I POTENZIALI OFFERENTI/CANDIDATI PER OTTENERE LA DOCUMENTAZIONE DI GARA			
n.	Irregolarità	Riferimento normativi	Descrizione irregolarità
4	Tempo insufficiente per i potenziali offerenti/candidati per ottenere la documentazione di gara.	Art. 39(1) della Direttiva 2004/18/CE Art. 46(1) della Direttiva 2004/18/CE	Il tempo per i potenziali offerenti/candidati per ottenere la documentazione di gara è troppo breve, creando così un ostacolo ingiustificato all'avvio degli appalti pubblici in modo competitivo. Le correzioni sono applicate caso per caso. Nel determinare il livello di correzione, si terrà conto di eventuali circostanze attenuanti relative alla specificità e complessità del contratto, in particolare l'eventuale onere amministrativo o difficoltà nel fornire la documentazione di gara.
Tasso di rettifica			
<ul style="list-style-type: none"> • 25% se il tempo che i potenziali offerenti /candidati hanno per ottenere la documentazione di gara è inferiore al 50% dei termini per ricevere le offerte (in linea con le disposizioni in materia) • 10% se il tempo che i potenziali offerenti /candidati hanno per ottenere la documentazione di gara è inferiore al 60% dei termini per ricevere le offerte (in linea con le disposizioni in materia) • 5% se il tempo che i potenziali offerenti/candidati hanno per ottenere la documentazione di gara è inferiore all'80% dei termini per la ricezione delle offerte (in linea con le disposizioni in materia) 			

IRREGOLARITÀ N. 8: MANCATA CITAZIONE: DEI CRITERI DI SELEZIONE NEL BANDO DI GARA E/O - DEI CRITERI DI AGGIUDICAZIONE (E LORO PONDERAZIONE) NEL BANDO DI GARA O NEL CAPITOLATO D'ONERI			
n.	Irregolarità	Riferimento normativi	Descrizione irregolarità
8	Mancata citazione: - dei criteri di selezione nel bando di gara e/o - dei criteri di aggiudicazione (e loro ponderazione) nel bando di gara o nel capitolato d'oneri.	Articoli 36, 44, da 45 a 50 e 53 della Direttiva 2004/18/CE e allegati VII-A (bandi di gara pubblici: punti 17 e 23) e VII-B (concessioni di lavori pubblici avvisi: punto 5) della stessa. Articoli 42, 54 e 55 e all'allegato XIII direttiva 2004/17/CE	Il bando di gara non ha definito i criteri di selezione. e / o né il bando di gara né il capitolato d'oneri descrivono in modo dettagliato i criteri di aggiudicazione nonché la loro ponderazione.
Tasso di rettifica			
25%. La rettifica può essere ridotta al 10% o al 5% se i criteri di selezione/aggiudicazione sono stati indicati nel bando di gara (o nel capitolato d'oneri, per quanto riguarda i criteri di aggiudicazione), ma con dettagli insufficienti			

IRREGOLARITÀ N. 9: CRITERI DI SELEZIONE E/O DI AGGIUDICAZIONE ILLEGALI E/O DISCRIMINATORI FISSATI NEL BANDO DI GARA O NEI DOCUMENTI DI GARA			
n.	Irregolarità	Riferimento normativi	Descrizione irregolarità
9	<p>Criteria di selezione e/o di aggiudicazione illegali e/o discriminatori fissati nel bando di gara o nei documenti di gara.</p>	<p>Articoli da 45 a 50 e 53 della Direttiva 2004/18/CE Articoli 54 e 55 della Direttiva 2004/17/CE</p>	<p>Casi in cui gli operatori sono stati dissuasi dal presentare offerte a causa di criteri di selezione e/o aggiudicazione illegali definiti nel bando di gara o nei documenti di gara. Per esempio:</p> <ul style="list-style-type: none"> - obbligo di disporre già di uno stabilimento o di un rappresentante nel Paese o nella regione; - esperienza degli offerenti nel Paese o nella regione.
Tasso di rettifica			
25%			
La rettifica può essere ridotta al 10% o al 5% a seconda della gravità dell'irregolarità			

IRREGOLARITÀ N. 10: CRITERI DI SELEZIONE NON PERTINENTI E NON PROPORZIONATI ALL'OGGETTO DEL CONTRATTO			
n.	Irregolarità	Riferimento normativi	Descrizione irregolarità
10	<p>Criteria di selezione non pertinenti e non proporzionati all'oggetto del contratto.</p>	<p>Art. 44 (2) della Direttiva 2004/18/CE Articolo 54(2) della Direttiva 2004/17/CE</p>	<p>Quando si può dimostrare che i livelli minimi di capacità delle abilità per un contratto specifico non sono pertinenti né proporzionati all'oggetto del contratto, tali da non garantire pari accesso agli offerenti o aventi l'effetto di creare ostacoli ingiustificati all'avvio di appalti pubblici competitivi.</p>
Tasso di rettifica			
25%			
La rettifica può essere ridotta al 10% o al 5% a seconda della gravità dell'irregolarità			

IRREGOLARITÀ N. 11: SPECIFICHE TECNICHE DISCRIMINATORIE			
n.	Irregolarità	Riferimento normativi	Descrizione irregolarità
11	Specifiche tecniche discriminatorie.	Art. 23 (2) della Direttiva 2004/18/CE Articolo 34(2) della Direttiva 2004/17/CE	Definizione di norme tecniche che sono troppo specifiche, tali da non garantire pari accesso agli offerenti o avente l'effetto di creare ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici competitivi.
Tasso di rettifica			
25%			
La rettifica può essere ridotta al 10% o al 5% a seconda della gravità dell'irregolarità			

IRREGOLARITÀ N. 12: DEFINIZIONE INSUFFICIENTE DELL'OGGETTO DELL'APPALTO			
n.	Irregolarità	Riferimento normativi	Descrizione irregolarità
12	Definizione insufficiente dell'oggetto dell'appalto.	Art. 2 direttiva 2004/18/CE Art. 10 direttiva 2004/17/CE Casi C-340/02 (Commissione/Francia) e C-299/08 (Commissione/Francia)	La descrizione nel bando di gara e/o nel capitolato d'onori è insufficiente per i potenziali offerenti/candidati per determinare l'oggetto dell'appalto.
Tasso di rettifica			
10%			
La rettifica può essere ridotta al 5% in base alla gravità dell'irregolarità. Nel caso in cui le opere realizzate non sono state pubblicate, l'importo corrispondente è soggetto ad una rettifica del 100%			

IRREGOLARITÀ N. 13: MODIFICA DEI CRITERI DI SELEZIONE DOPO L'APERTURA DELLE OFFERTE, CON CONSEGUENTE ACCETTAZIONE ERRATA DEGLI OFFERENTI			
n.	Irregolarità	Riferimento normativi	Descrizione irregolarità
13	Modifica dei criteri di selezione dopo l'apertura delle offerte, con conseguente accettazione errata degli offerenti.	Art. 2 e art. 44 (1) della Direttiva 2004/18/CE Art. 10 e art. 54 (2), della Direttiva 2004/17/CE	I criteri di selezione sono stati modificati durante la fase di selezione, con conseguente accettazione di offerenti che non sarebbero stati ammessi se fossero stati seguiti i criteri di selezione pubblicati.
Tasso di rettifica			
25%			
La rettifica può essere ridotta al 10% o 5% in base alla gravità dell'irregolarità			

IRREGOLARITÀ N. 14: MODIFICA DEI CRITERI DI SELEZIONE DOPO L'APERTURA DELLE OFFERTE, CON CONSEGUENTE ACCETTAZIONE ERRATA DEGLI OFFERENTI			
n.	Irregolarità	Riferimento normativi	Descrizione irregolarità
14	Modifica dei criteri di selezione dopo l'apertura delle offerte, con conseguente errato rigetto degli offerenti.	Articoli 2 e 44 (1) della Direttiva 2004/18/CE Articoli 10 e 54 (2), della Direttiva 2004/17/CE	I criteri di selezione sono stati modificati durante la fase di selezione, con conseguente rigetto degli offerenti che sarebbero stati ammessi se fossero stati seguiti i criteri di selezione pubblicati.
Tasso di rettifica			
25%			
La rettifica può essere ridotta al 10% o 5% in base alla gravità dell'irregolarità			

IRREGOLARITÀ N. 15: VALUTAZIONE DEGLI OFFERENTI/CANDIDATI ADOTTANDO CRITERI DI SELEZIONE O AGGIUDICAZIONE ILLEGALI			
n.	Irregolarità	Riferimento normativi	Descrizione irregolarità
15	Valutazione degli offerenti/candidati adottando criteri di selezione o aggiudicazione illegali.	Art. 53 della Direttiva 2004/18/CE Art. 55 della Direttiva 2004/17/CE	Durante la valutazione degli offerenti/candidati, i criteri di selezione sono stati utilizzati come criteri di aggiudicazione, o i criteri di aggiudicazione (o relativi sotto criteri o ponderazioni) indicati nel bando di gara o capitolato d'oneri non sono stati seguiti, con la conseguente applicazione discriminatoria dei criteri di aggiudicazione o di selezione Esempio: I sottocriteri utilizzati per l'aggiudicazione del contratto non sono correlati ai criteri di aggiudicazione indicati nel bando/appalto del contratto.
Tasso di rettifica			
25%			
La rettifica può essere ridotta al 10% o 5% in base alla gravità dell'irregolarità			

IRREGOLARITÀ N. 16: MANCANZA DI TRASPARENZA E/O DI PARITÀ DI TRATTAMENTO IN SEDE DI VALUTAZIONE			
n.	Irregolarità	Riferimento normativi	Descrizione irregolarità
16	Manca di trasparenza e/o di parità di trattamento in sede di valutazione.	Art. 2 e 43 della Direttiva 2004/18/CE Art. 10 della Direttiva 2004/17/CE	La pista di controllo relativa in particolare al punteggio dato ad ogni offerta non è chiara/trasparente/giustificata o è inesistente. e/o La relazione di valutazione non esiste o non contiene tutti gli elementi richiesti dalle disposizioni in materia.
Tasso di rettifica			
25%			
La rettifica può essere ridotta al 10% o 5% in base alla gravità dell'irregolarità			

IRREGOLARITÀ N. 17: MODIFICA DI UNA GARA DURANTE LA VALUTAZIONE			
n.	Irregolarità	Riferimento normativi	Descrizione irregolarità
17	Modifica di una gara durante la valutazione.	Art. 2 della Direttiva 2004/18/CE Art. 10 della Direttiva 2004/17/CE	L'amministrazione aggiudicatrice permette ad un offerente/candidato di modificare la propria offerta nel corso della valutazione delle offerte.
Tasso di rettifica			
25%			
La rettifica può essere ridotta al 10% o 5% in base alla gravità dell'irregolarità			

IRREGOLARITÀ N. 18: TRATTATIVA DURANTE LA PROCEDURA DI AGGIUDICAZIONE			
n.	Irregolarità	Riferimento normativi	Descrizione irregolarità
18	Trattativa durante la procedura di aggiudicazione.	Art. 2 della Direttiva 2004/18/CE Art. 10 della Direttiva 2004/17/CE	Nell'ambito di una procedura aperta o ristretta, l'amministrazione aggiudicatrice negozia con gli offerenti durante la fase di valutazione, con la conseguente sostanziale modifica delle condizioni iniziali stabilite nel bando di gara o nel capitolato d'onori.
Tasso di rettifica			
25%			
La rettifica può essere ridotta al 10% o 5% in base alla gravità dell'irregolarità			

IRREGOLARITÀ N. 19: TRATTATIVA DURANTE LA PROCEDURA DI AGGIUDICAZIONE			
n.	Irregolarità	Riferimento normativi	Descrizione irregolarità
19	Procedura negoziata previa pubblicazione di un bando di gara con la sostanziale modifica delle condizioni stabilite nel bando di gara o nel capitolato d'oneri. (*)	Art. 30 della Direttiva 2004/18/CE	Nell'ambito di una procedura di negoziazione con previa pubblicazione di un bando di gara, le condizioni iniziali del contratto sono state sostanzialmente alterate, giustificando così la pubblicazione di un nuovo bando di gara.
Tasso di rettifica			
25%			
La rettifica può essere ridotta al 10% o 5% in base alla gravità dell'irregolarità			

(*) Un limitato grado di flessibilità può essere applicato alle modifiche di un contratto dopo la sua aggiudicazione anche qualora tale possibilità le modalità pertinenti per attuazione non sono fornite in modo chiaro e preciso nel bando di gara o nel capitolato d'appalto (cfr. punto 118 della Corte di giustizia europea, causa C-496/99, *Succhi di frutta*). Quando questa possibilità non è prevista nel capitolato d'appalto, modifiche del contratto sono ammesse se non sono sostanziali. Una modifica è considerata sostanziale se:

- (a) l'amministrazione aggiudicatrice introduce condizioni che, se fossero state parte della procedura di gara iniziale, avrebbero consentito l'ammissione di offerenti diversi rispetto a quelli originariamente ammessi;
- (b) la modifica consente l'aggiudicazione di una gara d'appalto ad un offerente diverso da quello inizialmente accettato;
- (c) l'amministrazione aggiudicatrice estende l'oggetto del contratto fino a comprendere lavori / servizi / forniture inizialmente non previsti;
- (d) la modifica cambia l'equilibrio economico a favore del contraente in maniera non prevista nel contratto iniziale.

IRREGOLARITÀ N. 20: RIFIUTO DELLE OFFERTE ANORMALMENTE BASSE			
n.	Irregolarità	Riferimento normativi	Descrizione irregolarità
20	Rifiuto delle offerte anormalmente basse.	Art. 55 della Direttiva 2004/18/CE Art. 57 della Direttiva 2004/17/CE	Le offerte appaiono anormalmente basse rispetto ai beni, lavori o servizi; l'amministrazione aggiudicatrice, prima di respingere tali offerte, non richiede per iscritto le precisazioni necessarie in merito agli elementi costitutivi dell'offerta che considera rilevanti.
Tasso di rettifica			
25%			

IRREGOLARITÀ N. 21: CONFLITTO D'INTERESSE			
n.	Irregolarità	Riferimento normativi	Descrizione irregolarità
21	Conflitto d'interesse.	Art. 2 della Direttiva 2004/18/CE Art. 10 della Direttiva 2004/17/CE	Quando un conflitto di interesse è stato stabilito da un'un'autorità giudiziaria o da un'autorità amministrativa competente, sia da parte del beneficiario del contributo versato dall'Unione o da parte dell'amministrazione aggiudicatrice.
Tasso di rettifica			
100%			

5. Principali criticità e rilievi: modifiche del contratto d'appalto

5.1. Modifica di contratti durante il periodo di efficacia

L'art. 106 recepisce l'art.72 Dir. 2014/24/UE e art. 89 Dir. 2014/25/UE, sostanzialmente identici e tratta interamente il tema delle varianti in corso d'opera. La norma è lunga e suddivisa in molti commi (14) e di difficile lettura, dato che tratta dell'ambito generale di modifica al contratto durante il periodo di esecuzione dei lavori, quindi anche modifiche soggettive al contratto, variazioni oggettive di progetto, variazioni oggettive sul corrispettivo e variazioni alla durata contrattuale.

Il comma 1 elenca cinque casi tassativi riferiti ad aspetti principalmente qualitativi, che comportano una modifica del contratto senza una nuova procedura:

- a) le modifiche previste nei documenti di gara in clausole chiare precise ed inequivocabili che possono comprendere la revisione dei prezzi;
- b) i lavori, i servizi o forniture supplementari da parte del contraente iniziale che si sono resi necessari e non inclusi nel l'appalto iniziale;
- c) le varianti in corso d'opera a causa di circostanze imprevedute ed imprevedibili;
- d) la sostituzione del vecchio contraente con uno nuovo;
- e) le modifiche non sostanziali (ai sensi del comma 4), secondo le soglie stabilite nei documenti di gara.

Il *primo caso* è quello delle varianti previste in clausole dei documenti di gara iniziali. Tali clausole devono essere chiare, precise ed inequivocabili al fine di definire la portata, la natura, nonché le condizioni alle quali è possibile ricorrervi, anche facendo riferimento alle varianti dei prezzi e dei costi standard ove definiti. La previsione di tali clausole non è esente da limiti. Oltre ai limiti di prezzo, le modifiche non devono alterare la natura generale del contratto³⁸.

Il *secondo caso* è quello delle modifiche non previste nei documenti di gara iniziali, consistenti in lavori, servizi o forniture supplementari da parte del contraente originario, quando la variazione del contraente risulti impossibile sia per motivi economici o tecnici (quali il rispetto di interoperabilità e

³⁸ In linea generale l'art. 1664 del Codice civile (Onerosità o difficoltà dell'esecuzione) prevede che, se per effetto di circostanze imprevedibili si siano verificati aumenti o diminuzioni nel costo dei materiali o della mano d'opera, tali da determinare un aumento o una diminuzione superiori al 10% del complessivo convenuto, l'appaltatore o il committente possono chiedere una revisione del prezzo medesimo. La revisione può essere accordata solo per quella differenza che eccede il 10%. Inoltre, relativamente ai contratti di forniture e servizi restano ferme le disposizioni di cui all'art. 1, comma 511, legge 208/2015 (Legge di stabilità 2016) che prevede che in caso di variazione dei prezzi, in un aumento o in diminuzione, superiore al 10 %, l'appaltatore o il soggetto aggregatore ha facoltà di richiedere una riconduzione ad equità o una revisione del prezzo medesimo.

intercambiabilità tra apparecchiature servizi o impianti forniti nell'appalto iniziale), sia perché esporrebbe la stazione appaltante a notevoli disagi e ad una notevole duplicazione dei costi³⁹.

Si tratta di lavori, servizi e forniture che il nuovo codice si limita a definire come supplementari, senza scendere nello specifico⁴⁰.

Il *terzo caso* è quello delle varianti in corso d'opera, cioè quelle modifiche genericamente necessarie a causa di circostanze non previste e non prevedibili da parte della stazione appaltante, che comunque non alterino la natura generale del contratto. Si tratta, quindi, di varianti ancorate ad un parametro qualitativo (natura del contratto) e ad un parametro normativo (circostanze imprevedibili).

Il parametro dell'imprevedibilità è preordinato ad evitare il rischio che le varianti in corso d'opera possano essere utilizzate per sanare errori della progettazione già noti all'appaltatore in fase di gara.

Il *quarto caso* riguarda le varianti (sostituzioni) del contraente originario a causa:

- 1) di una clausola di revisione prevista nei documenti di gara (rispettando i requisiti delle clausole dei documenti di gara che prevedono modifiche al contratto);
- 2) di successione *mortis causa*, di contratto o di ogni intervento di ristrutturazione societaria, purché il nuovo contraente rispetti i requisiti originariamente previsti per l'aggiudicazione della gara e che tale sostituzione non sia finalizzata ad eludere il codice;
- 3) di assunzione degli obblighi del contraente nei confronti dei subappaltatori, da parte della stazione appaltante.

Il *quinto caso* è quello delle varianti non sostanziali, secondo le soglie stabilite nei documenti di gara. Il parametro per considerare una modifica come "sostanziale" è fornito dal successivo comma 4 che individua tali tipologie di modifiche in quelle che alterano considerevolmente gli elementi essenziali del contratto originariamente pattuiti⁴¹.

Il concetto di modifica sostanziale non può essere inteso in senso oggettivo ed immodificabile, ma va parametrato ad una verifica caso per caso della volontà iniziale delle parti.

³⁹ Il comma 7 dell'art.106, per i contratti nei settori ordinari, pone un limite economico alle modifiche per i cd. lavori/servizi/forniture supplementari. Il limite previsto è di un aumento di prezzo che non sia superiore al 50% del valore del contratto iniziale. Con la precisazione che tale limite, nel caso di più modifiche successive, si applica ad ogni singola modifica.

⁴⁰ L'articolo 57 del previgente d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, nell'occuparsi della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, prevedeva la possibilità di ricorrere a forniture complementari, solo se esse fossero state destinate al rinnovo parziale di forniture ed impianti di uso corrente; o all'ampliamento di forniture ed impianti esistenti. Il quinto comma, invece, si riferiva ai lavori e ai servizi, introducendo requisiti stringenti per l'affidamento di lavori e appalti definiti complementari (e non supplementari, come vengono definiti nel nuovo codice). Le modifiche venivano essenzialmente equiparate a nuovi contratti, con conseguenze pratiche di rilievo tanto su un piano giuridico, quanto su un piano contabile.

⁴¹ La norma sembra recepire la definizione di modifiche non sostanziali contenuta sia nell'articolo 132 del precedente codice, sia nel sesto comma dell'articolo 311 del D.P.R. 207/2001.

Il comma 2 dell'art. 106 (?), prevede ulteriori ipotesi di modifica contrattuale senza necessità di una nuova procedura di gara, legati al valore economico della modifica, ovvero nel caso in cui l'importo (della modifica) sia inferiore alle soglie e contestualmente l'importo (della modifica) sia inferiore al 10 % del valore iniziale del contratto per le forniture e i servizi o al 15% per i lavori. Tuttavia la modifica non può alterare la natura complessiva del contratto o dell'accordo quadro. In caso di più modifiche successive, il valore è accertato sulla base del valore complessivo netto delle successive modifiche. Qualora la necessità di modificare il contratto derivi da errori o da omissioni nel progetto esecutivo, che pregiudichino in tutto o in parte la realizzazione dell'opera o la sua utilizzazione, essa è consentita solo nei limiti quantitativi di cui al medesimo comma 2, ferma restando la responsabilità dei progettisti esterni.

La responsabilità dei titolari di incarichi di progettazione è confermata dal comma 9 che, tra l'altro, in caso di appalto integrato attribuisce all'appaltatore la responsabilità per gli oneri ed i ritardi conseguenti alla necessità di introdurre varianti in corso d'opera per carenze della progettazione esecutiva⁴².

Il comma 4 dell'art. 106 (?) contiene la definizione di modifica sostanziale, quale alterazione considerevole degli elementi essenziali del contratto, che preclude qualsiasi modifica del contratto⁴³.

L'amministrazione deve accertare, previa accurata istruttoria, se la modifica possa considerarsi di natura sostanziale.

L'istruttoria deve essere documentabile e dimostrabile nonché deve riportare l'iter logico/giuridico e motivazionale circa la natura non sostanziale della modifica del contratto.

Il comma 11 dell'art.106 (?) disciplina la modifica della durata del contratto mediante l'istituto della proroga, purché prevista nei documenti di gara e limitatamente al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure per la scelta del nuovo contraente⁴⁴.

⁴² Tali carenze sono quelle che il successivo comma 10 definisce come "*errori ed omissioni di progettazione*", consistenti nell'inadeguata valutazione dello stato di fatto, nella mancata od erronea identificazione delle norme tecniche vincolanti, nel mancato rispetto dei requisiti funzionali ed economici prestabiliti, nella violazione di regole di diligenza in fase di predisposizione degli elaborati.

⁴³ Le condizioni che rendono la modifica sostanziale sono le seguenti: a) se la modifica introduce condizioni che, se fossero state contenute nella procedura d'appalto iniziale, avrebbero consentito l'ammissione di candidati diversi da quelli inizialmente selezionati o l'accettazione di un'offerta diversa da quella inizialmente accettata, oppure avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione; b) se la modifica cambia l'equilibrio economico del contratto o dell'accordo quadro a favore dell'aggiudicatario in modo non previsto nel contratto iniziale; c) se la modifica estende notevolmente l'ambito di applicazione del contratto; d) se un nuovo contraente sostituisce quello cui l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore aveva inizialmente aggiudicato l'appalto in casi diversi da quelli previsti al co. 1, lett. d).

⁴⁴ In materia di rinnovo o proroga dei contratti pubblici di appalto, le norme poste a tutela dell'interesse pubblico sono inderogabili e non lasciano molto spazio all'autonomia contrattuale delle parti. Il motivo per cui il rinnovo e la proroga dei contratti pubblici sono affidati ad un regime generale di divieto salvo eccezioni deriva dalla finalità di scongiurare affidamenti reiterati allo stesso soggetto, eludendo il principio di concorrenza che, più di ogni altro, garantisce la scelta del miglior contraente (Cfr. Cons. St., Sez. III, sent. 5 luglio 2013, n. 3580).

La *ratio* dell'inserimento di tale disposizione nell'articolo 106 sta nel fatto che la proroga rappresenta modificazione della clausola della durata] del contratto che non richiede una nuova procedura di gara.

La proroga può essere legittimamente negoziata se saranno soddisfatte tre condizioni:

- a) che si tratti di un contratto in corso di esecuzione;
- b) che tale proroga sia prevista, con apposita clausola, nel bando o nei documenti di gara;
- c) che essa sia limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione del nuovo contraente⁴⁵.

La previsione di tali condizioni sono il riflesso del principio secondo cui le disposizioni che consentono o autorizzano la proroga di rapporti contrattuali in corso di esecuzione, debbano considerarsi eccezionali, in quanto derogatorie del divieto generale di proroga dei contratti pubblici, e perciò non dovranno essere suscettibili di interpretazione estensiva.

La proroga, pur essendo prevista nei documenti di gara, resta una mera facoltà della stazione appaltante, tale per cui se essa ritiene non conveniente rinegoziare la prosecuzione del rapporto oltre la scadenza, può procedere ad espletare una nuova procedura di evidenza pubblica per la scelta di un nuovo contraente.

Il comma 12 dell'art. 106 (?) riprende l'istituto del cosiddetto *quinto d'obbligo* secondo il quale la stazione appaltante, qualora in corso di esecuzione si renda necessario un aumento o una diminuzione delle prestazioni fino a concorrenza del quinto dell'importo del contratto, può imporre all'appaltatore l'esecuzione alle stesse condizioni previste nel contratto originario. In tal caso l'appaltatore non può far valere il diritto alla risoluzione del contratto).

Mentre il comma 13 si occupa della cessione del credito, il comma 14 dell'art.106 disciplina l'obbligo di comunicazione delle varianti in corso d'opera⁴⁶.

Il D.Lgs. 56/2017 ha esteso l'applicazione del medesimo comma 14 anche alle varianti di importo inferiore o pari al 10% dell'importo originario del contratto relative a contratti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria.

Nel caso in cui l'ANAC accerti l'illegittimità della variante in corso d'opera approvata, essa esercita i poteri di cui all'art. 213 del D.Lgs 50/2016.

⁴⁵ In tal caso il contraente è tenuto all'esecuzione delle prestazioni previste nel contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni o più favorevoli per la stazione appaltante. La limitazione temporale si accompagna ad una adeguata e puntuale motivazione che dia conto degli elementi che conducono a disattendere il principio generale di gara.

⁴⁶ In caso di contratti sotto soglia, il RUP le comunica all'Osservatorio dei Contratti Pubblici, tramite le sezioni regionali, entro 30 giorni dall'approvazione da parte dell'Amministrazione appaltante, per i contratti pari o superiori alla soglia comunitaria, le varianti di importo eccedente il 10% dell'importo originario del contratto, sono trasmesse dal RUP all'ANAC, unitamente al progetto esecutivo, all'atto di validazione e ad una apposita relazione del RUP, entro 30 giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante.

In caso di inadempimento agli obblighi di comunicazione e trasmissione delle varianti in corso d'opera previsti, l'ANAC applicherà le sanzioni amministrative pecuniarie di cui al comma 13 del medesimo articolo⁴⁷.

I controlli, in caso di modifiche o di varianti, dovranno essere focalizzati sull'accertamento della natura della modifica effettuata, al fine di verificare che non si tratti di una modifica sostanziale che alteri la natura e gli elementi essenziali del contratto originariamente pattuiti, nonché sulla sussistenza di tutti i requisiti previsti dalla norma nelle diverse fattispecie contemplate dall'art. 106 D.Lgs. 50/2016.

⁴⁷ Nei confronti dei soggetti che rifiutano od omettono, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti dalla stessa (entro il limite minimo di euro 250,00 e il limite massimo di euro 25.000,00); nei confronti dei soggetti che a fronte della richiesta di informazioni o di esibizione di documenti da parte dell'Autorità forniscono informazioni o esibiscono documenti non veritieri (entro il limite minimo di euro 500,00 e il limite massimo di euro 50.000,00).

6. Principali criticità e rilievi: attuazione del contratto

6.1. Irregolarità

Nel presente capitolo di elencano le principali criticità e rilievi in relazione alle procedure di appalti pubblici osservati dagli organismi di controllo dei fondi UE (decisione c(2013) 9527 del 19 dicembre 2013), in relazione all'attuazione del contratto.

IRREGOLARITÀ N. 22: MODIFICA SOSTANZIALE DEGLI ELEMENTI DEL CONTRATTO DEFINITI NEL BANDO DI GARA O NEL CAPITOLATO D'ONERI			
n.	Irregolarità	Riferimento normativi	Descrizione irregolarità
22	Modifica sostanziale degli elementi del contratto definiti nel bando di gara o nel capitolato d'oneri. (*)	<ul style="list-style-type: none"> Art. 2 della Direttiva 2004/18/CE Art. 10 della Direttiva 2004/17/CE Giurisprudenza: Causa C-496/99 P, CAS Succhi di Frutta SpA, [2004] Racc. I-3801 commi 116 e 118 Causa C-340/02, Commissione contro Francia [2004] Racc. I-9845 Causa C-91/08, Wall AG, [2010] Racc. I-2815 	Gli elementi essenziali dell'aggiudicazione del contratto includono ma non sono limitati al prezzo, alla natura dei lavori, alla durata, ai termini di pagamento, ai materiali usati. È sempre necessario fare un'analisi caso per caso basata su ciò che è un elemento essenziale. (**)
Tasso di rettifica			
25% più il valore dell'ammontare aggiuntivo del contratto risultante dalla sostanziale modifica degli elementi contrattuali			

(*) Un limitato grado di flessibilità può essere applicato alle modifiche di un contratto dopo la sua aggiudicazione anche qualora tale possibilità le modalità pertinenti per attuazione non sono fornite in modo chiaro e preciso nel bando di gara o nel capitolato d'appalto (cfr. punto 118 della Corte di giustizia europea, causa C-496/99, Succhi di frutta). Quando questa possibilità non è prevista nel capitolato d'appalto, modifiche del contratto sono ammesse se non sono sostanziali. Una modifica è considerata sostanziale se:

- l'amministrazione aggiudicatrice introduce condizioni che, se fossero state parte della procedura di gara iniziale, avrebbero consentito l'ammissione di offerenti diversi rispetto a quelli originariamente ammessi;
- la modifica consente l'aggiudicazione di una gara d'appalto ad un offerente diverso da quello inizialmente accettato;
- l'amministrazione aggiudicatrice estende l'oggetto del contratto fino a comprendere lavori / servizi / forniture inizialmente non previsti;
- la modifica cambia l'equilibrio economico a favore del contraente in maniera non prevista nel contratto iniziale.

(**) Per il momento l'unica modifica del prezzo iniziale non è considerata sostanziale dalla Corte riguardo la riduzione del prezzo da 1,47 e il 2,94% (cfr. punti 61 e 62 della causa C-454/06, Pressetext).

IRREGOLARITÀ N. 23: RIDUZIONE DELL'OGGETTO DEL CONTRATTO			
n.	Irregolarità	Riferimento normativi	Descrizione irregolarità
23	Riduzione dell'oggetto del contratto.	<ul style="list-style-type: none"> Art. 2 direttiva 2004/18/CE Art. 10 della Direttiva 2004/17/CE 	Il contratto è stato stipulato nel rispetto delle direttive ma ha subito successivamente una riduzione dell'oggetto del contratto.
Tasso di rettifica			
Il valore della riduzione dell'oggetto più 25% del valore dell'oggetto finale (solo quando la riduzione dell'oggetto del contratto è sostanziale)			

IRREGOLARITÀ N. 24: AGGIUDICAZIONE DI CONTRATTI AGGIUNTIVI DI LAVORI/SERVIZI/FORNITURE (SE TALE AGGIUDICAZIONE COSTITUISCE UNA SOSTANZIALE MODIFICA AI TERMINI ORIGINALI DEL CONTRATTO) SENZA RICORRERE A GARA IN ASSENZA DI UNA DELLE SEGUENTI CONDIZIONI: CASI DI ESTREMA URGENZA DETERMINATI DA EVENTI IMPREVEDIBILI; CIRCOSTANZA IMPREVISTA PER OPERE, SERVIZI, FORNITURE COMPLEMENTARI.			
n.	Irregolarità	Rif. Normativo	Descrizione irregolarità
24	<p>Aggiudicazione di contratti aggiuntivi di lavori/servizi/forniture (se tale aggiudicazione costituisce una sostanziale modifica ai termini originali del contratto) senza ricorrere a gara in assenza di una delle seguenti condizioni (*)</p> <ul style="list-style-type: none"> - casi di estrema urgenza determinati da eventi imprevedibili; - circostanza imprevista per opere, servizi, forniture complementari. (**) 	Punto 1 (c), e punto 4 (a) art. 31 della Direttiva 2004/18/CE	Il contratto principale è stato stipulato nel rispetto delle disposizioni in materia, ma è stato seguito da una o più contratti aggiuntivi di opere/servizi/forniture (con o senza formalizzazione per iscritto) assegnati senza rispettare le disposizioni delle Direttive, ad esempio le disposizioni relative alla procedure negoziate senza pubblicazione per motivi di estrema urgenza, risultanti da eventi imprevedibili, o per l'aggiudicazione di forniture, lavori e servizi complementari.
Tasso di rettifica			
100% del valore dei contratti integrativi. Quando il totale dei contratti aggiuntivi di lavori/servizi/ forniture (anche se non formalizzato per iscritto) assegnati senza rispettare le disposizioni delle Direttive non supera le soglie delle Direttive e il 50% del valore del contratto iniziale, la rettifica può essere ridotta al 25%			

(*) [Per il momento l'unica modifica del prezzo iniziale non è considerata sostanziale dalla Corte riguardo la riduzione del prezzo da 1,47 e il 2,94% (cfr. punti 61 e 62 della causa C-454/06, Pressetext)]

(**) Il concetto di "circostanze impreviste" deve essere interpretato tenendo conto di quanto avrebbe dovuto prevedere un'amministrazione aggiudicatrice diligente (ad esempio nuove esigenze derivanti dall'adozione di una nuova legislazione dell'UE o nazionale o condizioni tecniche, che non potevano essere previste, nonostante le indagini tecniche sottostanti progettazione, e realizzate secondo lo stato dell'arte). Lavori / servizi / forniture aggiuntivi causati dalla scarsa preparazione dell'offerta / progetto non possono essere considerati "circostanze impreviste" Vedi casi T-540/10 e T-235/11

IRREGOLARITÀ N. 25: LAVORI O SERVIZI AGGIUNTIVI SUPERIORI AL LIMITE STABILITO DALLE DISPOSIZIONI IN MATERIA			
n.	Irregolarità	Riferimento normativi	Descrizione irregolarità
25	Lavori o servizi aggiuntivi superiori al limite stabilito dalle disposizioni in materia.	Ultimo comma del § 4 (a) art. 31 della Direttiva 2004/18/CE	Il contratto principale è stato stipulato nel rispetto delle disposizioni delle Direttive, ma è stato seguito da uno o più contratti integrativi che superano il valore del contratto iniziale di oltre il 50%. Non vi è alcun limite nel caso della Direttiva 2004/17/CE. Per il calcolo della soglia del 50%, le amministrazioni aggiudicatrici tengono conto dei lavori / servizi aggiuntivi. Il valore di questi lavori / servizi aggiuntivi non può essere compensato dal valore lavori / servizi annullati. La quantità di lavori / servizi annullati non ha alcun impatto sul calcolo soglia del 50%.
Tasso di rettifica			
100% dell'importo eccedente il 50% del valore del contratto originario			

Normativa di riferimento

PRINCIPALI NORME DI RIFERIMENTO RICHIAMATE NEL VADEMECUM	
<p>Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (GU Serie Generale n.91 del 19-04-2016 - Suppl. Ordinario n. 10)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. - 222 articoli - Rinvio a circa 50 provvedimenti attuativi tra decreti ministeriali e linee guida (c.d. "soft law") dell'ANAC - Ultravigenza del DPR 207/2010 e di altre disposizioni nel periodo transitorio fino all'emanazione di decreti e linee guida ANAC - Disciplina di dettaglio: affidata a decreti ministeriali e alla dell'ANAC
<p>Decreto correttivo D.lgs. n. 56 del 19 aprile 2017 (GU Serie Generale n.103 del 5 maggio 2017 - Suppl. Ordinario n. 22L)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 131 articoli, con oltre 250 modifiche al Dlgs. 50/2016 - Aggiunti al Codice gli articoli 17-bis (altri appalti esclusi), 113-bis (termini per l'emissione dei certificati di pagamento relativi agli account) - Si prevedono ulteriori provvedimenti attuativi - Relazione illustrativa: "Le modifiche proposte sono mirate a perfezionare l'impianto normativo senza intaccarlo, con lo scopo di migliorarne l'omogeneità, la chiarezza e l'adeguatezza in modo da perseguire efficacemente l'obiettivo dello sviluppo del settore che la stessa legge delega si era prefissata"
<p>Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione</p> <p><i>Entrata in vigore 18 aprile 2016</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Stabilisce le norme applicabili alle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione indette da amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori - Si applica alle concessioni il cui valore sia pari o superiore a 5.548.000 euro
<p>Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici</p> <p><i>Entrata in vigore 18 aprile 2016</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Stabilisce norme sulle procedure per gli appalti indetti da amministrazioni aggiudicatrici, per quanto riguarda appalti pubblici e concorsi pubblici di progettazione nei Settori ordinari, ovvero - Si applica agli appalti con un importo, al netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), pari o superiore alle soglie seguenti: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 548 000 euro per gli appalti pubblici di lavori; ▪ 144 000 euro per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati dalle autorità governative centrali e per i concorsi di

	<p>progettazione organizzati da tali autorità; se gli appalti pubblici di forniture sono aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici operanti nel settore della difesa, questa soglia si applica solo agli appalti concernenti i prodotti menzionati nell'allegato III;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 221 000 euro per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali e concorsi di progettazione organizzati da tali amministrazioni; tale soglia si applica anche agli appalti pubblici di forniture aggiudicati dalle autorità governative centrali che operano nel settore della difesa, allorché tali appalti concernono prodotti non menzionati nell'allegato III; ▪ 750 000 EUR per gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici elencati all'allegato XIV.
<p>Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.</p> <p>Entrata in vigore 18 aprile 2016</p>	<p>Stabilisce per i settori speciali norme sulle procedure per gli appalti indetti da enti aggiudicatori per quanto riguarda appalti e concorsi di progettazione. In particolare, le norme si applicano agli appalti si applica agli appalti il cui valore netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) è pari o superiore alle soglie seguenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 443.000 euro per gli appalti di forniture e di servizi nonché per i concorsi di progettazione; ▪ 5.548.000 euro per gli appalti di lavori; ▪ 1.000.000 euro per i contratti di servizi per i servizi sociali e altri servizi specifici elencati all'allegato XVII
<p>Decisione della Commissione Europea C(2013) 9527 del 13 dicembre 2013 - Orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici" in relazione al bando di gara, capitolato d'oneri; allo svolgimento delle procedure di gara (valutazione delle offerte)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - E' un documento d'indirizzo sulla base del quale la Commissione opera quando essa stessa riscontra irregolarità; allo stesso tempo, dandone l'opportunità di utilizzo agli Stati Membri, Autorità dei Programmi operativi, al fine di effettuare essi stessi le necessarie correzione sulla base dei medesimi criteri e percentuali, a meno di norme più restrittive - Ha eliminato la differenza tra violazioni negli appalti sotto e sopra soglia (introdotta da una Decisione precedente), individuando un numero superiore di casistiche di irregolarità - Dà specifiche indicazioni anche in merito a casistiche legate alla violazione della normativa comunitaria (ma anche nazionale) in materia di appalti pubblici; - Dà indicazioni affinché eventuali ulteriori fattispecie siano trattate secondo il principio di proporzionalità e, ove possibile, in analogia ai tipi di irregolarità individuate dagli Orientamenti.
<p>Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e</p>	<p>"recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi</p>

del Consiglio, del 17 dicembre 2013	e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (da ora in poi RDC – Regolamento Disposizioni Comuni sui fondi strutturali e di investimento europei (c.d. fondi SIE)”
Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013	sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)
Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013	sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune
Regolamento di esecuzione (UE) n. 809/2014 della Commissione, del 17 luglio 2014	“recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo, le misure di sviluppo rurale e la condizionalità”
Decreto Ministero Politiche Agricole 25 gennaio 2017	Disciplina del regime di condizionalità ai sensi del regolamento (UE) n. 1306/2013 e delle riduzioni ed esclusioni per inadempienze dei beneficiari dei pagamenti diretti e dei programmi di sviluppo rurale
Decreto ministeriale infrastrutture e trasporti 2 dicembre 2016	Definizione degli indirizzi generali di pubblicazione degli avvisi e dei bandi di gara, di cui agli articoli 70, 71 e 98 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50
Direttiva 2004/17/CE del 31 marzo 2000	relativa al coordinamento delle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (includere norme sul frazionamento di contratti di lavori, servizi, forniture)
Direttiva 2004/18/CE	relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (includere norme sul frazionamento di contratti di lavori, servizi, forniture).
Linee guida ANAC	<i>Linee guida n.9</i> - Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato <i>Linee Guida n. 8</i> - Ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili <i>Linee Guida n.7</i> - Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società <i>in house</i>

previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016

Linee Guida n.6 - Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. c) del Codice

Linee Guida n.5 - Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici

Linee Guida n.4 - Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici

Linee Guida n.3 - Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni

Linee Guida n.2 - Offerta economicamente più vantaggiosa

Linee Guida n.1 - Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria

Appendici

La presente Appendice ha lo scopo di approfondire temi specifici, rilevanti per la materia dei pubblici appalti. Essa comprende:

1. Pareri di esperti indipendenti su temi che incrociano norme sui pubblici appalti e applicazione delle regole di monitoraggio, rendicontazione e controllo dei Fondi SIE (*Appendice 1*)
2. Normativa e pareri ANAC sul divieto di frazionamento degli appalti (*Appendice 2*)
3. Sintesi delle principali criticità rilevate dall'ANAC in materia di "varianti in corso d'opera" (*Appendice 3*)

Appendice 1

Pareri di esperti indipendenti su temi che incrociano norme sui pubblici appalti e applicazione delle regole di monitoraggio, rendicontazione e controllo dei Fondi SIE⁴⁸

Affidamento di un servizio propedeutico alla partecipazione ad un finanziamento subordinandone il pagamento all'ottenimento del finanziamento stesso

Se riferito all'affidamento di incarico di progettazione di lavori pubblici e/o di attività tecnico-amministrative ad essa connesse, si tenga presente che l'art.24, comma 8 bis, del D.Lgs. 50/2016, come introdotto dal D.Lgs 56/2017 (cd "correttivo"), pone un espresso divieto a carico delle stazioni appaltanti di subordinare la corresponsione dei compensi relativi allo svolgimento della progettazione e delle attività tecnico-amministrative ad essa connesse all'ottenimento del finanziamento dell'opera progettata. Tale disposizione peraltro ripropone lo stesso divieto già recato dall'articolo 17 comma 12 bis della legge n.109/1994, introdotto dall'art. 6, comma 4, della legge n. 415/98, poi pedissequamente ripreso dall'art.92, comma 1, del D.Lgs.163/2006.

Nel codice dei contratti di cui al D.Lgs 50/2016 entrato in vigore ad aprile 2016 (prima del "correttivo"), il divieto in questione non era stato inizialmente reiterato, tuttavia l'ANAC, nel contesto della Relazione AIR (cfr paragrafo 5.2.1) alle Linee Guida n. 1 recante "Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria", approvate con Delibera n. 973 del 14 settembre 2016, si era così espressa: *"Con riferimento alla mancata reiterazione, nel nuovo Codice, della previsione per cui le amministrazioni aggiudicatrici non possono subordinare la corresponsione dei compensi relativi allo svolgimento della progettazione e delle attività tecnico-*

⁴⁸ I pareri ivi pubblicati sono stati formulati in occasione del ciclo di webinar "Normativa appalti e attuazione di misure PSR con beneficiari i Comuni: quadro generale, principali criticità e rilievi" (23 ottobre, 6 novembre, 10 novembre 2017), tenuto dall'Avv. Carlo Pisciotta sulla piattaforma web www.fondazioneifel.it e alla pagina "PSR ed Enti locali" del sito della Rete Rurale Nazionale www.reterurale.it/EntiLocaliPSR

Le registrazioni e i materiali didattici dei suddetti webinar sono scaricabili ai seguenti link:

<https://www.fondazioneifel.it/catalogo-formazione-ifel/event/0/98/1811>

https://www.fondazioneifel.it/catalogo-formazione-ifel/event/0/98/1812?utm_source=newsletter_442&utm_medium=email&utm_campaign=invito-ai-webinar-economato-30-10-acquisti-su-mepa-31-10-contasto-evasione-31-10

https://www.fondazioneifel.it/catalogo-formazione-ifel/event/0/98/1813?utm_source=newsletter_433&utm_medium=email&utm_campaign=normativa-appalti-e-attuazione-di-misure-dei-programmi-regionali-di-sviluppo-rurale-psr-con-beneficiari-i-comuni-al-via-il-23-ottobre-un-nuovo-ciclo-di-webinar

<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17558>

<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17560>

<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17561>

quanto segue. Pur mancando una previsione ad hoc nel nuovo quadro normativo, si rileva come il finanziamento dell'affidamento dei servizi risponda ai superiori principi costituzionali del buon andamento di cui all'art. 97 Cost. unitamente alle previsioni dell'art. 81 Cost. che impone che i provvedimenti comportanti una spesa siano adottati soltanto in presenza di idonea copertura finanziaria (cfr. Comunicato del Presidente A.N.AC. del 6 ottobre 2015)".

Natura dei Consorzi di Bonifica in riferimento al nuovo Codice dei Contratti pubblici

Con riferimento al diritto dei contratti pubblici, come peraltro sottolineato dall'ANAC con Parere sulla Normativa del 18/04/2012 - rif. AG 1/12, deve rilevarsi che i Consorzi di bonifica erano elencati nell'allegato III del d. lgs. n. 163/2006, recante elenco degli organismi e delle categorie di organismi di diritto pubblico nei settori ordinari, così come in atto sono elencati, sempre tra le categorie di organismi di diritto pubblico nei settori ordinari, nell'Allegato IV al D. Lgs. 50/2016. In virtù di tale espressa previsione i consorzi di bonifica, fino a prova contraria, devono considerarsi "organismi di diritto pubblico" e, pertanto, "amministrazioni aggiudicatrici" ai sensi e per gli effetti del vigente codice dei contratti pubblici (obbligo di conformarsi alle disposizioni del Codice dei contratti pubblici nei settori ordinari).

GAL e funzione di Stazione appaltante

Conformemente alle direttive comunitarie in materia di appalti, ai sensi dell'art.3, comma 1, lettera d), del D.Lgs. 50/2016, è da annoverarsi tra gli «organismi di diritto pubblico», qualsiasi organismo, anche in forma societaria:

- 1) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;
- 2) dotato di personalità giuridica;
- 3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

In forza di tale previsione, il GAL, ancorché avente natura giuridica di diritto privato - stante le finalità perseguite, i finanziamenti pubblici di cui beneficia ed il ruolo rivestito dal partenariato pubblico nel capitale sociale e/o nell'assetto degli organi decisionali e/o di controllo - di norma viene considerato un organismo di diritto pubblico. Ciò comporta che il GAL, in quanto "organismo di diritto pubblico", rientra a pieno titolo tra le "amministrazioni aggiudicatrici" ai sensi e per gli effetti del vigente codice dei contratti pubblici (obbligo di conformarsi alle disposizioni del Codice dei contratti pubblici nei settori ordinari).

Si fa, infine, presente che la condizione sub 3) è soddisfatta al ricorrere anche di una sola delle ipotesi considerate (ad es. è sufficiente che ricorra la condizione per cui l'attività del GAL sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico).

Esecuzione congiunta di due o più amministrazioni aggiudicatrici di un appalto specifico o di una o più parti di una procedura di appalto

La Direttiva 2014/24/UE (appalti) all'art.38, oltre a prevedere la possibilità per gli stati membri di centralizzare le committenze, introduce l'opportunità per due o più amministrazioni aggiudicatrici di eseguire congiuntamente alcuni appalti specifici. Nel caso in cui la procedura è condotta in maniera congiunta da tutte le amministrazioni interessate o nel caso in cui un'amministrazione aggiudicatrice gestisce la procedura per suo conto e per conto delle altre amministrazioni, le amministrazioni sono congiuntamente responsabili degli obblighi derivanti dalla Direttiva. Nel caso in cui solo parti della procedura di appalto siano attuate congiuntamente, la responsabilità congiunta si applica solo a tali parti (ad es. conclusione di un accordo quadro, aggiudicazione del contratto, etc.). L'art.38 della Direttiva sopra richiamata trova puntuale riscontro nell'art. 37, commi 10 e 11, del D.lgs 50/2016 che disciplina gli appalti e le concessioni congiunti e occasionali:

- ✓ 10. Due o più stazioni appaltanti che decidono di eseguire congiuntamente appalti e concessioni specifici e che sono in possesso, anche cumulativamente, delle necessarie qualificazioni in rapporto al valore dell'appalto o della concessione, sono responsabili in solido dell'adempimento degli obblighi derivanti dal presente codice. Le stazioni appaltanti provvedono altresì ad individuare un unico responsabile del procedimento in comune tra le stesse, per ciascuna procedura, nell'atto con il quale hanno convenuto la forma di aggregazione in centrale di committenza di cui al comma 4 o il ricorso alla centrale di committenza. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 31;
- ✓ 11. Se la procedura di aggiudicazione non è effettuata congiuntamente in tutti i suoi elementi a nome e per conto delle stazioni appaltanti interessate, esse sono congiuntamente responsabili solo per le parti effettuate congiuntamente. Ciascuna stazione appaltante è responsabile dell'adempimento degli obblighi derivanti dal presente codice unicamente per quanto riguarda le parti da essa svolte a proprio nome e per proprio conto.

In caso di appalto congiunto sarà necessario formalizzare le forme di collaborazione tra gli enti attraverso un atto, che può essere una convenzione, con cui si autorizza l'ente capofila a operare anche in nome e per conto degli altri enti.

Nel caso di affidamenti di servizi di importo pari o superiore a € 40.000,00 e sino alla soglia comunitaria, numero minimo di operatori economici da consultare nel caso di manifestazioni di interesse inferiori al minimo indicato per legge.

La disposizione di cui all'art.36 del D.Lgs. 50/2016 (.....mediante procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno dieci operatori economici per i lavori, e, per i servizi e le forniture di almeno cinque operatori economici.....) [analogamente, il comma 6 dell'art.63 (le stazioni appaltanti selezionano almeno cinque operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei), disposizione che costituisce paradigma della procedura negoziata], nel prevedere l'inciso "ove esistenti" [analogamente, "se sussistono in tale numero soggetti idonei"] appare farsi carico delle condizioni ambientali in cui può concretamente operare la Stazione appaltante, condizioni che, ove non siano caratterizzate da particolare dinamismo, possono dare luogo a procedure negoziate nelle quali siano consultati meno di cinque operatori economici, ad es. non offrendone il mercato di riferimento in numero superiore, tenuto conto dell'interesse economico effettivamente manifestato alla gestione di uno specifico servizio quale quello di cui alla gara in esame (cfr. T.A.R. Puglia, Bari, I, 6 agosto 2014, n. 1022; T.A.R. Brescia, Sezione II - Sentenza 13.5.2011 n. 694). Pertanto, può ritenersi che il numero minimo di operatori da consultare/invitare possa anche essere inferiore a quello minimo richiesto, laddove l'indagine di mercato condotta dalla stazione appaltante (anche mediante avviso di manifestazione di interesse, adeguatamente pubblicizzato in rapporto alla platea di operatori economici potenzialmente interessati) abbia rivelato l'esistenza di un numero di operatori interessati inferiore al minimo prefigurato dalla norma.

Verifica dei requisiti previsti per gli per gli affidamenti effettuati mediante procedure sotto soglia

Rispetto al testo "iniziale" del D.Lgs. 50/2016, con il "correttivo" di cui al D. Lgs. 56/2017 è stata espunta la parte della disposizione (art.36, comma 5) che prevedeva la consultazione della Banca dati nazionale degli operatori economici, prevedendo inoltre che la verifica dei requisiti, per gli affidamenti effettuati mediante procedure negoziate, avviene «esclusivamente» sull'aggiudicatario. La stazione appaltante «può» comunque estendere le verifiche agli altri partecipanti. Per gli affidamenti diretti effettuati nei mercati elettronici, ai sensi del nuovo co. 6 bis dell'art.36, la verifica sull'assenza dei motivi di esclusione di cui all'art.80 è effettuata, nella fase di ammissione e permanenza, su un campione significativo di concorrenti. Resta ferma la verifica sull'aggiudicatario, già contemplata nel D. Lgs. 50/2016. Il comma 7 dell'art.36, come modificato dal "correttivo" ha inoltre disposto che nelle Linee guida di ANAC: «sono anche indicate specifiche modalità di attuazione delle verifiche sull'affidatario scelto senza svolgimento di procedura negoziata». Il fatto che il legislatore abbia scelto di rinviare ad ANAC la disciplina delle verifiche da condurre sull'aggiudicatario in caso di affidamento diretto lascia intendere che lo stesso ritenga opportuna una regolamentazione difforme rispetto a quella, già semplificata, prevista per le procedure negoziate. A seguito delle profonde modifiche apportate dal d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 ad alcune disposizioni relative agli affidamenti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, l'Autorità Nazionale Anticorruzione, ha ritenuto necessario procedere a un aggiornamento delle Linee guida n. 4 di attuazione del Codice dei contratti pubblici.

Regolamento per gli acquisti sotto soglia comunitaria di lavori, servizi e forniture

Con l'entrata in vigore del D.Lgs. 50/2016 e la conseguente abrogazione del D.Lgs 163/2006, l'istituto delle procedure in economia, disciplinato nel vecchio Codice all'articolo 125, scompare, così come la necessità di individuare preventivamente, con provvedimento di ciascuna stazione appaltante, con riguardo alle specifiche esigenze, l'oggetto e i limiti di spesa delle singole voci inserite nell'elenco. D'altra parte, le Linee guida ANAC sugli affidamenti sottosoglia indicano l'opportunità che le amministrazioni si dotino, nel rispetto del proprio ordinamento, di un regolamento in cui vengono disciplinate: a) le modalità di conduzione delle indagini di mercato, eventualmente distinte per fasce di importo; b) le modalità di costituzione dell'elenco dei fornitori, eventualmente distinti per categoria e fascia di importo; c) i criteri di scelta dei soggetti da invitare a presentare offerta a seguito di indagine di mercato o attingendo dall'elenco dei fornitori propri o da quelli presenti nel Mercato Elettronico delle P.A. o altri strumenti simili gestiti dalle centrali di committenza di riferimento. In tal senso, sarà cura della stazione appaltante valutare l'opportunità di approvare un regolamento ex novo ovvero modificare il precedente regolamento per le procedure "in economia", per adeguarlo al nuovo quadro normativo, a partire dalla denominazione stessa del regolamento che potrebbe essere così rinominato: "Regolamento per gli acquisti sotto soglia comunitaria di lavori, servizi e forniture".

Obbligo/facoltà di utilizzo degli strumenti di acquisto

Gli strumenti di acquisto a disposizione delle pubbliche amministrazioni, fra cui anche il Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (Mepa) sono oggetto di obbligo/facoltà di utilizzo da parte delle PA, con diversi profili dipendenti dalla tipologia di amministrazione (centrale, regionale, territoriale, ente del servizio sanitario nazionale, scuola/università, organismo di diritto pubblico), di acquisto (sopra soglia comunitaria o sotto soglia comunitaria) e dalla categoria merceologica. Al fine di riassumere il quadro normativo relativo all'obbligo/facoltà di utilizzo degli strumenti d'acquisto, Consip con il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha elaborato apposita Tabella in modo da orientare e facilitare le pubbliche amministrazioni nell'acquisto di beni e servizi. Le amministrazioni, attraverso la tabella, avranno rapido accesso alla normativa applicabile in base alla propria categoria di appartenenza (amministrazione centrale, regionale, territoriale, ente del servizio sanitario nazionale, scuola/università, organismo di diritto pubblico), alla tipologia di acquisto (sopra la soglia comunitaria o sotto la soglia comunitaria) e alla categoria merceologica a cui appartengono i beni o servizi oggetto di acquisto.

La tabella aggiornata al 3 ottobre 2013 è consultabile ai link: www.dag.mef.gov.it:https://www.acquistinretepa.it/opencms/export/sites/acquistinrete/documenti/CHI_PUO_ABILITARSI/Tabella_obbligo-facolta-3_Ottobre_2013.pdf

Si riportano i principali riferimenti normativi attinenti relativi all'obbligo di ricorrere al MEPA:

- ✓ DPR 101/2002: ha introdotto il Mercato Elettronico della P.A. quale nuovo strumento d'acquisto, utilizzabile da tutte le P.A., per approvvigionamenti di importo inferiore alla soglia comunitaria.

- ✓ L. 27-12-2006 n. 296 (Legge Finanziaria 2007): tutte le Amministrazioni statali centrali e periferiche sono tenute a far ricorso al Mercato Elettronico della P.A.
- ✓ D.L. 52/2012: l'art. 7 co. 2 estende l'obbligo di adesione al Mercato Elettronico della PA a tutte le Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.
- ✓ Legge 208 del 28 dicembre 2015 (Legge Stabilità 2016) o articolo 1 co. 502 e 503: gli acquisti sotto i 1.000 euro, a partire dal 1° gennaio 2016, non ricadono più nell'obbligo di approvvigionamento telematico; o articolo 1 co. 504: gli strumenti di acquisto e di negoziazione messi a disposizione da Consip possono avere ad oggetto anche i lavori di manutenzione.

Ad oggi, in base al vigente quadro normativo sopra richiamato, i Comuni (in quanto indicati tra le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165) sono tenuti a ricorrere al MEPA per gli acquisti di beni e servizi di importo pari o superiore a 1.000 euro e inferiore alla soglia di rilievo comunitario, sempre che la tipologia di bene/servizio sia presente (acquisibile) sul MEPA. A differenza dei Comuni, i GAL, se ed in quanto organismi di diritto pubblico, non sono obbligati a ricorrere al MEPA ma, in quanto amministrazioni aggiudicatrice, ne hanno facoltà.

Si segnala infine che la Legge 208 del 28 dicembre 2015 (Legge Stabilità 2016), all'art.1-comma 498, ha esteso l'obbligo di utilizzo dei parametri prezzo-qualità delle convenzioni Consip alle società controllate dallo Stato e dagli enti locali (escluse quelle che emettono strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati) che siano organismi di diritto pubblico così come definiti dal Codice appalti.

GAL e regole dell' "in house"

La sussistenza delle condizioni e dei presupposti per l'applicazione del regime speciale degli affidamenti in house di cui all'art.192 del D.Lgs. 50/2016 dovrà essere valutata in rapporto a quanto stabilito dall'art.5 del medesimo Decreto ed alla luce delle Linee guida ANAC n.7. Il concetto di "in houseproviding" è stato originariamente elaborato dalla giurisprudenza comunitaria. Solo da ultimo, le direttive hanno fornito, per la prima volta, la disciplina positiva dell'inhouseproviding, definendone i presupposti ed individuando anche parametri oggettivi cui ancorare, nel concreto, la verifica di ricorrenza di un modello di gestione in house, stabilendo che l'appalto pubblico aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato può essere sottratto alle regole dell'evidenza pubblica ove siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di che trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi; b) oltre l'80 % delle attività di tale persona giuridica sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti o da altre persone giuridiche controllate dalle amministrazioni aggiudicatrici di cui trattasi; c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica

controllata. Le direttive precisano altresì quando possa ritenersi che un'amministrazione aggiudicatrice eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, richiedendo che la stessa sia titolare di un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici, sia sulle decisioni significative della persona giuridica controllata [art. 12 della direttiva appalti (2014/24/UE), all'art. 28 della direttiva settori speciali (2014/25/UE) e all'art. 17 della direttiva concessioni (2014/23/UE) e art. 5 del d.lgs. 50/2016]. Gli statuti delle persone giuridiche devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici controllanti ed in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni. La struttura della persona giuridica, in sostanza, deve essere nel suo complesso idonea a garantire che la gestione del soggetto "in house" sia nella piena ed esclusiva disponibilità del socio pubblico; solo in tal modo si può giustificare il superamento delle regole dell'evidenza pubblica, posto che la stessa disciplina dell'in house è configurata espressamente dalle direttive in chiave derogatoria. Diviene quindi essenziale analizzare, concretamente, gli statuti e gli eventuali patti parasociali che permettano di riscontrare la presenza del requisito del controllo analogo.

Publicità degli avvisi

Per gli avvisi di indagini di mercato per l'individuazione degli operatori economici da consultare e/o invitare a presentare offerta, si richiama l'obbligo, stabilito dall'art.29 comma 1 del codice, di pubblicare "*...[Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi [ivi compresi pertanto anche gli avvisi di cui sopra]..... sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente*".

Ai sensi del comma 2 del medesimo art.29, i suddetti atti devono essere pubblicati anche sul sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sulla Piattaforma digitale presso l'ANAC (allorché istituita).

Criterio del minor prezzo

La questione è stata oggetto del Parere ANAC 23 giugno 2017 prot.84346 rilasciato su richiesta del MIT del 13 giugno 2017.

Nel merito, l'ANAC ha concluso nel senso che "deve ritenersi possibile l'utilizzo del criterio del minor prezzo anche nelle procedure negoziate da 150.000 mila euro e fino a 1 milione di euro, di cui all'art. 36, comma 2, lettere b) e c), come avvalorato anche dalle modifiche apportate dal d.lgs. n. 56/2017 al secondo periodo del comma 7 dell'art. 36, laddove il riferimento «all'effettuazione degli inviti quando la stazione appaltante intenda avvalersi della facoltà di esclusione delle offerte anomale» non può che essere riferito alle procedure negoziate previste dal medesimo art. 36 per gli affidamenti di importo sino ad un milione di euro".

Alla luce delle considerazioni esposte dal MIT nella richiesta di parere e del Parere rilasciato dall'ANAC, si ritiene che l'articolo 95, comma 4 lettera a), debba essere interpretato nel senso che:

- ✓ per i lavori da 40.000 fino a un milione di euro possa applicarsi la procedura negoziata di cui all'articolo 36, comma 2, lettera b) e c) con applicazione del criterio del massimo ribasso e facoltà di esclusione automatica delle offerte, fermo restando l'obbligo di gara sulla base del progetto esecutivo;
- ✓ per i lavori da 1 a 2 milioni di euro, devono applicarsi le procedure, qualora ne ricorrano i presupposti, degli articoli 59 e seguenti, con applicazione del criterio del minor prezzo e facoltà di esclusione automatica delle offerte, fermo restando l'obbligo di gara sulla base del progetto esecutivo.

Divieto di rinnovo e casi di infungibilità di forniture e servizi

Riferimenti specifici a possibili cause dell'infungibilità delle forniture e dei servizi e su come superare il rischio di c.d. *lock-in* sono rinvenibili nelle Linee guida n. 8 - Ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili, emanate dall'ANAC con la Determinazione n. 950 del 13/09/2017, di recentissima pubblicazione. Con il termine di *lock-in* viene indicato nella letteratura economica e antitrust il fenomeno riconducibile all'infungibilità che nasce a seguito di decisioni passate del contraente e/o di un comportamento strategico da parte dell'operatore economico. Si tratta di un fenomeno spesso associato al settore della *Information and Communications Technology* (ICT), ma che può presentarsi anche in altri settori. La Commissione Europea ha recentemente fornito la seguente definizione di *lock-in* per gli appalti nel settore informatico: «Il *lock-in* si verifica quando l'amministrazione non può cambiare facilmente fornitore alla scadenza del periodo contrattuale perché non sono disponibili le informazioni essenziali sul sistema che consentirebbero a un nuovo fornitore di subentrare al precedente in modo efficiente». Nei casi di infungibilità dei prodotti e/o dei servizi richiesti il Codice prevede la possibilità di derogare alla regola dell'evidenza pubblica (art. 63), ma, in tal caso, in attuazione dei principi di proporzionalità ed adeguatezza, occorre che il sacrificio del processo concorrenziale sia giustificato e compensato dai guadagni di efficienza o, più in generale, dai benefici che ne derivano in termini di qualità ed economicità dei servizi o dei beni forniti. Ne consegue, allora, che ciascuna stazione appaltante accerta i presupposti per ricorrere legittimamente alla deroga in esame, valutando il caso concreto alla luce delle caratteristiche dei mercati potenzialmente interessati e delle dinamiche che li caratterizzano, e motiva sul punto nella delibera o determina a contrarre o altro atto equivalente, nel pieno rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, ovvero dei principi di concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità. Il primo passo, fondamentale, consiste nell'accertare in modo rigoroso l'infungibilità del bene. Al riguardo occorre ricordare che per costante giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, «le deroghe alle norme miranti a garantire l'efficacia dei diritti conferiti dal Trattato nel settore degli appalti pubblici devono essere interpretate restrittivamente. Inoltre, occorre ricordare che l'onere di dimostrare che sussistono effettivamente le circostanze eccezionali che giustificano una deroga grava su colui che intenda avvalersene» (Cfr. per tutte la Sentenza della C. Giust. UE 8 aprile 2008, causa C-337/05 e la giurisprudenza della Corte ivi citata). Sulla base delle indicazioni della Corte, confermate dalla giurisprudenza costante nazionale (cfr ad es. Sentenza del Cons. St., sez. III, 8 gennaio 2013, n. 26), spetta alla stazione appaltante verificare rigorosamente l'esistenza

dei presupposti che giustificano l'infungibilità del prodotto o servizio che si intende acquistare. In altri termini, la stazione appaltante non può accontentarsi al riguardo delle dichiarazioni presentate dal fornitore, ma deve verificare l'impossibilità a ricorrere a fornitori o soluzioni alternative attraverso consultazioni di mercato, rivolte anche ad analizzare i mercati comunitari e/o, se del caso, extraeuropei. Neppure un presunto più alto livello qualitativo del servizio ovvero la sua rispondenza a parametri di maggior efficienza può considerarsi sufficiente a giustificare l'infungibilità. Si tratta, infatti, di elementi che, da soli, non possono condurre al ricorso alla procedura negoziata senza bando precludendo, in tal modo, ad altri potenziali concorrenti di presentare offerte qualitativamente equipollenti se non superiori al presunto unico fornitore in grado di soddisfare certi standard. Ne consegue, pertanto, che qualora questi ultimi siano imposti da specifiche disposizioni comunitarie o nazionali o da accordi internazionali e vi siano sul mercato più operatori economici capaci di fornire un prodotto o un servizio conforme ai predetti standard, le stazioni appaltanti non possono utilizzare la procedura di cui all'art. 63 d.lgs. 50/2016, mancandone il presupposto (unicità dell'operatore economico), ma debbono far ricorso ad una delle procedure di cui all'art. 59 d.lgs. 50/2016, osservando quanto disposto dall'art. 68, comma 6, lgs. 50/2016 in merito alle specifiche tecniche da richiedere. Di contro, quando il rispetto di particolari vincoli imposti dal legislatore nazionale o comunitario o da accordi internazionale, determina l'impossibilità di rivolgersi a più fornitori, allora le stazioni appaltanti possono utilizzare la procedura negoziata senza preventiva pubblicazione del bando, fermo restando l'obbligo di indicare le ragioni che giustificano tale scelta.

Appendice 2

Divieto di frazionamento degli appalti: normativa e pareri ANAC

PRINCIPIO DEL DIVIETO DI FRAZIONAMENTO ARTIFICIOSO E OBBLIGO DI PROGRAMMAZIONE

Art.30, comma 2: «le stazioni appaltanti non possono limitare in alcun modo artificialmente la concorrenza allo scopo di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici o, nelle procedure di aggiudicazione delle concessioni, compresa la stima del valore, taluni lavori, forniture o servizi»

Art. 51, comma 1: «...e' fatto divieto alle stazioni appaltanti di suddividere in lotti al solo fine di eludere l'applicazione delle disposizioni del presente codice, nonché di aggiudicare tramite l'aggregazione artificiosa degli appalti.....»

Art.35, comma 5: «se un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore sono composti da unità operative distinte, il calcolo del valore stimato di un appalto tiene conto del valore totale stimato per tutte le singole unità operative. Se un'unità operativa distinta è responsabile in modo indipendente del proprio appalto o di determinate categorie di esso, il valore dell'appalto può essere stimato con riferimento al valore attribuito dall'unità operativa distinta»

Art.21, comma 6: «il programma biennale di forniture e servizi e i relativi aggiornamenti annuali contengono gli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro....»

Art. 51. (suddivisione in lotti)

1. Nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici, sia nei settori ordinari che nei settori speciali, al fine di favorire l'accesso delle microimprese, piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti suddividono gli appalti in lotti funzionali di cui all'articolo 3, comma 1, lettera qq), ovvero in lotti prestazionali di cui all'articolo 3, comma 1, lettera gggg) in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture. Le stazioni appaltanti motivano la mancata suddivisione dell'appalto in lotti nel bando di gara o nella lettera di invito e nella relazione unica di cui agli articoli 99 e 139. Nel caso di suddivisione in lotti, il relativo valore deve essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle microimprese, piccole e medie imprese. E' fatto divieto alle stazioni appaltanti di suddividere in lotti al solo fine di eludere l'applicazione delle disposizioni del presente codice, nonché di aggiudicare tramite l'aggregazione artificiosa degli appalti.

Art.35, commi 9, 10, 11

9. Per i contratti relativi a lavori e servizi:

A) quando un'opera prevista o una prestazione di servizi può dare luogo ad appalti aggiudicati contemporaneamente per lotti distinti, è computato il valore complessivo stimato della totalità di tali lotti;

B) quando il valore cumulato dei lotti è pari o superiore alle soglie di cui ai commi 1 e 2, le disposizioni del presente codice si applicano all'aggiudicazione di ciascun lotto.

10. Per gli appalti di forniture:

A) quando un progetto volto ad ottenere forniture omogenee può dare luogo ad appalti aggiudicati contemporaneamente per lotti distinti, nell'applicazione delle soglie di cui ai commi 1 e 2 è computato il valore complessivo stimato della totalità di tali lotti;

B) quando il valore cumulata dei lotti è pari o superiore alle soglie di cui ai commi 1 e 2, le disposizioni del presente codice si applicano all'aggiudicazione di ciascun lotto.

11. In deroga a quanto previsto dai commi 9 e 10, le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatari possono aggiudicare l'appalto per singoli lotti senza applicare le disposizioni del presente codice, quando il valore stimato al netto dell'iva del lotto sia inferiore a euro 80.000 per le forniture o i servizi oppure a euro 1.000.000 per i lavori, purché il valore cumulato dei lotti aggiudicati non superi il 20 per cento del valore complessivo di tutti i lotti in cui sono stati frazionati l'opera prevista, il progetto di acquisizione delle forniture omogenee, o il progetto di prestazione servizi.

Parere ANAC AG 18/12

La suddivisione in lotti di un appalto, quindi, non è in sé illegittima, ma il legislatore ne limita l'ambito operativo, imponendo l'applicazione del diritto comunitario se la somma degli importi dei singoli lotti superi la soglia comunitaria. La stazione appaltante, pertanto, pur essendo libera di frazionare l'appalto, deve considerare i lotti come parte di un progetto di acquisizione unitario al fine di determinare la soglia comunitaria e la connessa procedura di gara. La stazione appaltante, in particolare, dovrà fare riferimento alle procedure corrispondenti al valore complessivo dell'affidamento, dato dalla somma del valore dei singoli lotti. (Cons. St., sez. VI, 18 marzo 2011, n. 1681; Cons. St., sez. IV, 13 marzo 2008, n. 1101; Cons. St., sez. V, n. 4767 del 2 ottobre 2008; Tar Lazio, sez. III, n.1722 del 7 marzo 2006; Cons. St., sez. IV, n. 1101 del 13 marzo 2008).

La suddivisione in lotti di un appalto, dunque, afferisce all'esercizio della discrezionalità della stazione appaltante, ma il concreto esercizio di tale potere deve essere funzionalmente coerente con il complesso degli interessi pubblici e privati coinvolti nella procedura di affidamento degli appalti pubblici e non deve determinare una sostanziale violazione dei principi di libera concorrenza, par condicio e non discriminazione, posti dall'art. 2 del Codice (Cons. St., sez. IV, 13 marzo 2008, n. 1101)

Parere ANAC AG 18/12

La prevalente giurisprudenza assume che il "lotto" identifica uno specifico oggetto dell'appalto la cui progettazione o realizzazione sia tale da assicurarne funzionalità, fruibilità e fattibilità, indipendentemente dalla realizzazione delle altre parti (Cons. St., sez. II, 7 novembre 2007, n.2803).

L'articolazione dell'appalto in più parti deve garantire che ogni singola frazione abbia una funzionalità che ne consenta l'utilizzazione compiuta, mentre è precluso il frazionamento quando le frazioni sono inserite in una prestazione che può assumere valore e utilità solo se unitariamente considerata.

Si può dunque concludere che la suddivisione dell'appalto in lotti non è illegittima, è demandata alla discrezionalità della stazione appaltante e, nel caso sia diretta a favorire le piccole e medie imprese è doverosa, purché predisposta nel rispetto del diritto comunitario e dei presupposti previsti dal diritto interno.

Parere di Precontenzioso n. 32 del 13/02/2014

Obbligo di motivazione in ordine alla mancata suddivisione dell'appalto in lotti funzionali

L'immotivato accorpamento in un unico lotto di gara di prodotti non omogenei tra loro dà luogo alla violazione del comma 1-bis dell'art. 2 del D. Lgs. n. 163/2006, ai sensi del quale le amministrazioni, ove possibile ed economicamente conveniente, e comunque nel rispetto della disciplina comunitaria, devono suddividere gli appalti in lotti funzionali al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese. In ogni caso, la suddivisione in lotti non deve violare il divieto di frazionamento artificioso dei contratti posto dall'art. 29, comma 4, del D. Lgs. n. 163/2006.

PRINCIPIO DEL DIVIETO DI FRAZIONAMENTO ARTIFICIOSO DEGLI INCARICHI DI PROGETTAZIONE

Ai fini dell'individuazione della procedura da espletare per l'affidamento degli incarichi attinenti all'ingegneria ed all'architettura, la stazione appaltante è tenuta alla stima preventiva ed unitaria dell'importo totale dei servizi, secondo le chiare indicazioni contenute nell'art. 29 del d.lgs. 163/2006 il quale dispone, peraltro, che "nessun progetto d'opera né alcun progetto di acquisto volto ad ottenere un certo quantitativo di forniture o di servizi può essere frazionato al fine di escluderlo dall'osservanza delle norme che troverebbero applicazione se il frazionamento non vi fosse stato".

Parere ANAC AG 49/2015/AP

..detta disposizione è sostanzialmente riprodotta nell'art. 35, comma 6, del D.Lgs. 50/2016: "La scelta del metodo per il calcolo del valore stimato di un appalto o concessione non può essere fatta con l'intenzione di escluderlo dall'ambito di applicazione delle disposizioni del presente codice relative alle soglie europee. Un appalto non può essere frazionato allo scopo di evitare l'applicazione delle norme del presente codice tranne nel caso in cui ragioni oggettive lo giustifichino"

Parere ANAC AG 49/2015/AP

.....per stabilire la normativa applicabile all'affidamento di incarichi di progettazione è necessario verificare se gli stessi siano o meno riferiti ad un medesimo intervento. In tale circostanza l'importo presunto della prestazione deve essere calcolato cumulativamente, ossia sommando gli importi di tutti i servizi oggetto di ciascun appalto e devono essere applicate le procedure previste per l'importo totale dei servizi da affidare (ex multis,; determinazioni Autorità n. 8/1999, n. 30/2002, n. 2/2002 e deliberazioni n. 26/2012, n. 5/2006, n. 67/2005, n. 153/2004)>>.

Parere ANAC AG 49/2015/AP

..Di contro, l'artificioso frazionamento degli incarichi in più lotti ed il conseguente loro affidamento a trattativa privata, comporta l'elusione delle procedure concorsuali, non solo sotto il profilo delle forme di pubblicità richieste dal valore della prestazione, ma anche in rapporto alle procedure di scelta del contraente contemplate nella disciplina di settore.

Dunque sia il dato normativo di riferimento, sia l'avviso espresso dall'Autorità sull'argomento, confermano l'obbligo per la stazione appaltante di stimare in via unitaria l'importo totale degli incarichi da conferire; in caso contrario, si assisterebbe ad un frazionamento ingiustificato degli stessi, in violazione della disciplina normativa di riferimento.

Deliberazione ANAC n. 13 del 14/10/2014

Si determina una violazione dell'art. 29, del d.lgs. 163/2006, nel caso di affidamento diretto di incarichi professionali di progettazione in relazione ai quali la stazione appaltante abbia operato un frazionamento di opere, attinenti ad un medesimo "oggetto", in più interventi variamente denominati (lotti, opere di completamento, opere complementari), di fatto eludendo procedure di affidamento più rigorose, che avrebbe richiesto l'importo complessivo della prestazione. La circostanza che la suddivisione degli interventi sia stata determinata da finanziamenti di provenienza diversa e da varie annualità degli stessi, non appare del tutto idonea a fornire adeguata motivazione su tale operato, atteso che non sono state fornite specifiche e puntuali motivazioni che avrebbero impedito una più razionale visione di insieme delle esigenze di intervento, in base alle quali prevedere le attività complessivamente da affidare a professionisti esterni all'amministrazione.

Deliberazione ANAC n. 36 del 04/04/2012

Sotto il profilo della frammentazione degli incarichi va rilevato, in generale, che contrasta con l'art. 17, comma 14, secondo periodo, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m. - anche alla luce della determinazione n. 30/2002 dell'Autorità - l'operato dalla stazione appaltante che non stima preventivamente ed in via unitaria l'importo totale degli incarichi di progettazione e direzione lavori, venendo in tal modo ad operare un frazionamento ingiustificato degli stessi. La stima in via separata degli incarichi di progettazione è, invece, giustificata in caso di differente tempistica dei finanziamenti". Tale posizione ricalca, peraltro, analoghi pronunciamenti giurisprudenziali in cui, con riferimento all'art. 17, comma 14, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m., è stato affermato che la priorità, ivi prevista, dell'affidamento dell'attività di direzione al progettista incaricato è attuabile solo in fase di affidamento della progettazione. Se, invece, l'affidamento della direzione lavori e delle altre attività connesse non è disposta contestualmente all'affidamento dell'incarico della progettazione (come avvenuto nella fattispecie) questa priorità può, tutt'al più, essere attuata solo se l'ulteriore compenso, aggiunto a quello dovuto per la progettazione, non supera la soglia prestabilita, costituendo, altrimenti, il frazionamento nel tempo degli incarichi evidente elusione del limite stabilito per l'affidamento diretto.

Legge 11 febbraio 1994, n. 109 - ART. 17

14. Nel caso in cui il valore delle attività di progettazione e direzione lavori superi complessivamente la soglia di applicazione della direttiva comunitaria in materia, l'affidamento diretto della direzione dei lavori al progettista è consentito soltanto ove espressamente previsto dal bando di gara della progettazione.

(comma così sostituito dall'articolo 24, comma 7, legge n. 62 del 2005)

D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 - ART. 91

6. Nel caso in cui il valore delle attività di progettazione, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, direzione dei lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione superi complessivamente la soglia di applicazione della direttiva comunitaria in materia, l'affidamento diretto della direzione dei lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione al progettista è consentito soltanto ove espressamente previsto dal bando di gara della progettazione.

(comma così modificato dall'art. 2, comma 1, lettera t), d.lgs. n. 113 del 2007)

D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 - ART 157

1. Nel caso in cui il valore delle attività di progettazione, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, di direzione dei lavori, di direzione dell'esecuzione, e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione sia pari o superiore complessivamente la soglia di cui all'articolo 35, l'affidamento diretto della direzione dei lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione al progettista è consentito soltanto per particolari e motivate ragioni e ove espressamente previsto dal bando di gara della progettazione.

Deliberazione ANAC n. 20 del 11/03/2009

La progettazione deve essere tendenzialmente unitaria, tanto in relazione all'insieme delle fasi progettuali quanto in relazione al complesso delle componenti specialistiche che vi afferiscono. Pertanto, non è conforme alle norme vigenti in materia di affidamento di incarichi di progettazione l'operato della stazione appaltante che, dapprima, ha praticato il frazionamento dell'attività progettuale nelle sue componenti specialistiche e poi la scissione degli incarichi di progettazione architettonica, strutturale, impiantistica, di coordinamento della sicurezza, con affidamenti tra loro separati, senza riguardo della regola di sommare i corrispettivi dei vari servizi tecnici per determinare le modalità d'affidamento e senza tenere nel debito conto che l'attività progettuale degli interventi, aventi la natura di organismo edilizio, avrebbe dovuto essere ispirata ad un maggior coordinamento.

Deliberazione n. 39 del 23/05/2006 e n. 90 del 26/10/2005

L'Autorità vigilanza LLPP ha costantemente evidenziato nelle proprie deliberazioni (ex plurimis Deliberazione n. 39 del 23/05/2006 e n. 90 del 26/10/2005) che la direzione lavori, il coordinamento della sicurezza durante l'esecuzione dei lavori e la contabilità dei lavori sono attività tecniche amministrative connesse alla progettazione (TAR Abruzzo, sentenza 24.05.2004, n. 662) e che pertanto la stima del corrispettivo dell'incarico tecnico deve comprendere tutti i servizi affidati all'esterno.

Inoltre ha precisato che anche quando l'affidamento della direzione lavori e delle altre attività connesse viene disposta in momento successivo all'affidamento dell'incarico di progettazione, le procedure da seguire devono essere definite considerando la "fascia di importo" corrispondente al valore di tutti i servizi affidati all'esterno, compresa la stessa progettazione, per evitare contestazioni in relazione al divieto di frazionamento degli incarichi previsto dal comma 12bis, dell'art. 17 della legge quadro e al mancato rispetto delle procedure di evidenza pubblica previste dall'ordinamento.

Deliberazione n. 90 del 26/10/2005

"In sostanza, (Deliberazione n. 90 del 26/10/2005) tra il principio della continuità degli incarichi di progettazione e direzione lavori e quello del rispetto della soglia per l'evidenza pubblica, deve prevalere quest'ultimo.

Ciò allo scopo di evitare che le Amministrazioni siano portate a frazionare nel tempo gli incarichi per sottrarsi all'applicazione della regola dell'evidenza pubblica. .."

Appendice 3

Varianti in corso d'opera: sintesi delle principali criticità rilevate dall'ANAC (comunicato del 24 novembre 2014)

Con il Comunicato del 24 novembre 2014, l'Autorità Anticorruzione (ANAC) ha reso noti i risultati di una prima verifica condotta sulle varianti in corso d'opera che le Stazioni Appaltanti sono obbligate a trasmettere ai sensi dell'art. 37 del D.L. n. 90/2014 conv. in L. n. 114/2014.

La verifica, seppur realizzata su un campione ristretto di varianti e di modesta entità, ha evidenziato un ricorso generalizzato all'istituto della variante non fondato sui presupposti di fatto e di diritto di cui all'art. 132 del D.Lgs. n. 163/2006 e non adeguatamente motivato.

Qui di seguito, una sintesi delle singole criticità rilevate dall'ANAC nel corso della sua verifica.

Carente istruttoria e motivazioni non coerenti

È stata riscontrata la tendenza ad approvare varianti in difetto di una attenta e ponderata istruttoria a cura del RUP, quest'ultimo chiamato, con specifica relazione, ad attestare la sussistenza di tutte le circostanze oggettive necessarie a sostegno della variante.

Spesso le motivazioni addotte consistono in una mera riproposizione del contenuto della disposizione normativa e non danno conto dell'effettiva imprevedibilità delle circostanze oggettive alla base dell'approvazione della variante.

In molti casi, inoltre, dette motivazioni si appalesano tra loro prive di coerenza, posto che l'invocata imprevedibilità delle circostanze sottintende in realtà la sussistenza di errori progettuali. Ciò equivale a scarsa trasparenza dell'azione amministrativa.

Errore di progettazione

Sono state riscontrate varianti che, al di là delle motivazione addotte, risultano fondate su errori progettuali che, con la normale diligenza, avrebbero potuto essere evitati attraverso un adeguato esame dello stato dei luoghi.

A questo proposito si evidenzia una massiccia tendenza da parte delle stazioni appaltanti ad evitare la qualificazione della variante come frutto di errore progettuale per non incorrere in inevitabili contenziosi.

Varianti in sanatoria

In molti casi la variante viene disposta quando i lavori ad essa correlati sono stati già stati realizzati o addirittura al termine dei lavori previsti contrattualmente onde consentire, una volta sanati i lavori relativi alla variante, la chiusura della contabilità del progetto.

Si tratta, cioè, di varianti disposte in difetto della relativa autorizzazione e del preventivo impegno di spesa, in presenza delle quali si configura una responsabilità di natura erariale e disciplinare in capo al RUP per mancato controllo sull'esecuzione del contratto.

Varianti falsamente migliorative

Si tratta di varianti che, apparentemente motivate sulla base dell'interesse della stazione appaltante in quanto volte a migliorare il progetto, in realtà non constano di tutte le condizioni previste dalla norma.

Talvolta tali varianti, prevedendo modifiche ad esempio ai materiali o alle tecnologie utilizzati, pur senza determinare un incremento dei costi, finiscono per snaturare il progetto a discapito del livello qualitativo dello stesso.

Tra le condotte riscontrate si segnala la tendenza a sostituire lavorazioni previste dal progetto con lavorazioni diverse e più remunerative per l'appaltatore.

Mancata corrispondenza tra l'entità dei lavori oggetto di variante e i tempi aggiuntivi concessi

Talvolta detta condotta appare tesa esclusivamente a favorire l'impresa nella conduzione dei lavori, evitandole in tal modo l'applicazione di penali, in altri casi, soprattutto in fase di ultimazione dei lavori, detta condotta appare tesa a regolarizzare interventi già eseguiti.

Per quanto concerne la tempistica seguita per l'approvazione della variante, è emersa sia la pratica di introdurre varianti subito dopo la consegna dei lavori, ancora una volta a causa di una carente progettazione, sia la pratica di introdurre varianti in sede di chiusura dei lavori al fine di sanare lavorazioni aggiuntive già eseguite dall'appaltatore.

Mancanza di nesso funzionale tra le opere in variante e quelle di progetto

È stata riscontrata la tendenza ad approvare varianti in corso d'opera in assenza di alcun collegamento con i lavori previsti dal progetto: in particolare si tratta di lavori che, essendo privi di alcun nesso funzionale con l'opera progettata, non servono al suo perfezionamento e possono essere affidati al di fuori del contratto in corso di esecuzione.

Utilizzo del ribasso d'asta

Vi è una diffusa tendenza a riutilizzare i ribassi d'asta attraverso l'approvazione di varianti. Questa pratica non sempre risulta contraria agli interessi della stazione appaltante, soprattutto quando è volta a utilizzare le economie per realizzare ulteriori lavori, ma lo diventa quando risulta scontata, fin dall'inizio, la disponibilità della stazione appaltante a riconoscere all'appaltatore il recupero del ribasso d'asta offerto, soprattutto se di cospicua entità. Ciò porta ad alterare il libero confronto concorrenziale atteso chela conoscenza di siffatta pratica induce l'appaltatore ad azzardare ribassi eccessivi.

Variazioni sostanziali

Significativo è apparso anche il ricorso a varianti che, in considerazioni delle nuove categorie di lavorazioni introdotte o dei nuovi prezzi approvati o dell'entità dei nuovi lavori, conducono all'approvazione di un progetto sostanzialmente diverso da quello originario.

Anche in questo caso di variazioni sostanziali si determina un'alterazione del confronto concorrenziale in quanto quest'ultimo risulta perfezionato sulla base di un progetto diverso.

Commistione tra varianti e opere di completamento

Sono stati rilevati casi in cui parte dei lavori sono stati approvati con perizia di variante e la restante è stata affidata con procedura separata avente ad oggetto lavori complementari ex art 57 D.Lgs. n. 163/2006. Si ravvisa, in ambedue i casi, un uso distorto dei principi e degli istituti relativi.

Nota bibliografica e sitografica

Il nuovo diritto dei contratti pubblici

Commento organico al D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50

di: *Francesco Caringella, Pierluigi Mantini, Marco Giustiniani*

DIKE Giuridica Editrice, maggio 2016

Le procedure di scelta del contraente

09 Nov 2016, *Rosanna De Nictolis*

<http://www.italiappalti.it/> (Direzione scientifica: *Raffaele Cantone, Francesco Caringella*)

L'articolo 106 del nuovo codice. Modifica di contratti durante il periodo di validità.

14 Lug 2016, *Angelo Gigliola, Sergio Fidanzia*

<http://www.italiappalti.it/> (Direzione scientifica: *Raffaele Cantone, Francesco Caringella*)

Il nuovo codice degli appalti, tra novità e criticità

10 Giu 2016, *Eugenio Viterbo*

<http://www.italiappalti.it/> (Direzione scientifica: *Raffaele Cantone, Francesco Caringella*)

AA.VV., *Commento al codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, Giappichelli, Torino, 2007.

A. Cianflone – G. Giovannini, *L'appalto di opere pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2003.

A. Valentinetti, *La pratica amministrativa e contabile nella condotta di opere pubbliche*, Vannini Editrice, Gussago (BS), 2001.

AA.VV., *Le varianti in corso d'opera*", *Edilizia e Territorio*, Sole 24 ORE, n. 12-13, 2010.

Per la consultazione di un ciclo di seminari *online* dedicato alla disciplina degli appalti pubblici in seguito alla riforma si veda <https://www.fondazioneifel.it/formazione-ifel-20>

Le Linee guida ANCI sono liberamente accessibili sul sito <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/ContrattiPubblici/LineeGuida>

Le deliberazioni e le determinazioni dell’Autorità per la vigilanza sono tratte dal relativo massimario liberamente accessibile sul sito <http://www.avcp.it>, alla sezione <http://massimario.avcp.it/>

Le sentenze del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali sono liberamente accessibili sul sito <http://www.giustizia-amministrativa.it/>

I box riepilogativi relativi a procedure, obblighi di pubblicazioni e termini, riportati nel paragrafo 1.10 e nei capitoli 3 e 4 sono tratte dal sito www.bosettiegatti.eu

Glossario

DEFINIZIONI DEI PRINCIPALI TERMINI RICHIAMATI NEL VADEMECUM	
AdA - Autorità di audit	L'autorità di audit garantisce lo svolgimento di attività di audit sul corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma operativo e su un campione adeguato di operazioni sulla base delle spese dichiarate
AdC - Autorità di certificazione	L'autorità di certificazione è responsabile di elaborare e trasmettere alla Commissione le domande di pagamento e certificare che provengano da sistemi di contabilità affidabili, siano basate su documenti giustificativi verificabili e siano state oggetto di verifiche da parte dell'autorità di gestione; di preparare i bilanci e certificarne la completezza, esattezza e veridicità
AdG - Autorità di gestione	E' l'autorità responsabile principale dell'attuazione efficace ed efficiente dei fondi e del FEAMP e svolge un gran numero di funzioni connesse alla gestione e al controllo del programma, alla gestione e ai controlli finanziari, nonché alla scelta dei progetti"
Amministrazione aggiudicatrice	Lo Stato, le autorità regionali o locali, gli organismi di diritto pubblico o le associazioni costituite da uno o più di tali enti o da uno o più di tali organismi di diritto pubblico diversi da enti, che aggiudicano una concessione per lo svolgimento di una attività
Appalti pubblici	Contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi
Appalti pubblici di forniture	Appalti pubblici aventi per oggetto l'acquisto, la locazione finanziaria, la locazione o l'acquisto a riscatto, con o senza opzione per l'acquisto, di prodotti. Un appalto di forniture può includere, a titolo accessorio, lavori di posa in opera e di installazione
Appalti pubblici di lavori	Appalti pubblici aventi per oggetto una delle seguenti azioni: <ul style="list-style-type: none"> • l'esecuzione, o la progettazione e l'esecuzione, di lavori • l'esecuzione, oppure la progettazione e l'esecuzione di un'opera • la realizzazione, con qualsiasi mezzo, di un'opera corrispondente alle esigenze specificate dall'amministrazione aggiudicatrice che esercita un'influenza determinante sul tipo o sulla progettazione dell'opera
Appalti pubblici di servizi	Appalti pubblici aventi per oggetto la prestazione di servizi diversi da quelli oggetto di appalti pubblici di forniture
Attività di committenza	Svolgimento su base permanente delle seguenti attività: a) acquisizione di forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici; b) aggiudicazione di appalti c) conclusione di accordi quadro per lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici
Avvalimento	L'avvalimento consiste nella possibilità, riconosciuta a qualunque operatore economico, singolo o in raggruppamento, di soddisfare la richiesta relativa al possesso dei requisiti necessari per partecipare ad una procedura di gara,

	facendo affidamento sulle capacità di altri soggetti e ciò indipendentemente dai legami sussistenti con questi ultimi
Beneficiario	Organismo pubblico o privato e, solo ai fini del regolamento FEASR e del regolamento FEAMP, una persona fisica, responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni
Candidato	Un operatore economico che ha sollecitato un invito o è stato invitato a partecipare a una procedura ristretta, a una procedura competitiva con negoziazione, a una procedura negoziata senza previa pubblicazione, a un dialogo competitivo o a un partenariato per l'innovazione
Commissione aggiudicatrice	Nelle procedure di aggiudicazione di contratti di appalti o di concessioni, limitatamente ai casi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa la valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico è affidata ad una commissione giudicatrice
Fondi SIE – Fondi strutturali e di investimento europei	Fondi che forniscono sostegno nell'ambito della politica di coesione, cioè Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), e Fondo di coesione (FC), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Il FESR e il FSE insieme costituiscono i “fondi strutturali”
Offerente	Un operatore economico che ha presentato un'offerta
Operatore economico	Una persona fisica o giuridica o un ente pubblico o un raggruppamento di tali persone e/o enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese, che offra sul mercato la realizzazione di lavori e/o di un'opera, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi
Organismo intermedio	Qualsiasi organismo pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'autorità di gestione o di certificazione o che svolge mansioni per conto di questa autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni
PPP- Partenariato Pubblico Privato	Forme di cooperazione fra poteri pubblici e privati con lo scopo di finanziare, costruire e gestire infrastrutture o fornire servizi di interesse pubblico
Progettazione di beni e servizi	La progettazione in materia di lavori pubblici si articola, secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici, in: progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo; progetto esecutivo
RdM – Responsabile di Misura	Il responsabile di procedimento di misura è responsabile della realizzazione della misura o sottomisura prevista nei Programmi di sviluppo rurale (PSR) e di ogni altro adempimento connesso
RUP – Responsabile Unico del	Responsabile unico del procedimento individuato dalla stazione appaltante per le fasi della programmazione, progettazione, affidamento, esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture per ogni singolo intervento da realizzarsi

Procedimento	mediante contratto pubblico
SI.GE.CO. - Sistema di gestione e controllo	<p>È necessario che gli Stati membri designino per ciascun programma operativo: un'Autorità di gestione (AdG), un'Autorità di certificazione (AdC), un'Autorità di audit (AdA) funzionalmente indipendenti fra loro.</p> <p>Il sistema di gestione e controllo (SI.GE.CO.) dei Programmi cofinanziati dai Fondi SIE, è un insieme di strumenti e procedure atti a fornire alla Commissione europea la garanzia di regolarità e correttezza dei finanziamenti erogati per la realizzazione delle operazioni/progetti attuati a livello nazionale con il sostegno dei Fondi SIE</p>
Stazione appaltante	Gli enti che affidano un contratto d'appalto pubblico, di lavori, servizi o forniture
Subappalto	Contratto con il quale l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto



RETE RURALE NAZIONALE

Autorità di gestione
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Via XX Settembre, 20 Roma

www.reterurale.it
reterurale@politicheagricole.it
www.facebook.com/reterurale