



# PSR 2014-2020

## DOCUMENTO DI SUPPORTO ALL'ATTUAZIONE DELLA MISURA 2 DELLO SVILUPPO RURALE

Settembre 2017

**Documento realizzato nell'ambito del  
Programma Rete Rurale Nazionale**

**Piano 2017/18 - Scheda Progetto Ismea 12.1  
Consulenza alle aziende agricole**

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

Responsabile scientifico: Fabio Del Bravo

Coordinamento operativo: Roberto D'Auria,  
Michele Di Domenico

Autori: Raffaele Oliviero, Stanislao Lepri, Ugo  
Altomare

Impaginazione e grafica: Roberta Ruberto

Settembre 2017

## **INDICE**

<b>Premessa.....</b>	<b>4</b>
<b>I. La misura 2 nello sviluppo rurale .....</b>	<b>5</b>
I.1 La base normativa .....	5
I.2 Gli scopi del sostegno .....	5
I.3 I beneficiari .....	5
I.4 Gli ambiti della consulenza .....	6
I.5 Massimali, tassi d'aiuto e spese ammissibili.....	7
<b>II. Il sistema di consulenza aziendale .....</b>	<b>8</b>
II.1 Istituzione e attuazione a livello nazionale del sistema di consulenza aziendale in agricoltura .....	8
II.2 – Rispetto del principio di separatezza/incompatibilità .....	8
II.3 – Modalità di accesso al sistema di consulenza aziendale in agricoltura .....	9
II.4 –Il Registro unico nazionale degli organismi di consulenza.....	10
<b>III. Programmazione e attuazione della misura 2.....</b>	<b>11</b>
III.1 La programmazione della misura 2 nei PSR regionali.....	11
III.2 Avanzamento finanziario e procedurale.....	12
<b>IV. Proposta per l'attuazione della misura 2 .....</b>	<b>13</b>
IV.1 La selezione del beneficiario.....	14
IV.2 Le spese ammissibili .....	16
IV. 3 Il circuito finanziario .....	16
IV. 4 La fatturazione .....	18
<b>V. La misura 2 nel Regolamento Omnibus.....</b>	<b>19</b>
V.I Le proposte di modifica .....	20

## **Allegati:**

Allegato I – Supporto alla creazione del sistema di consulenza aziendale

Allegato II - Schema esemplificativo di procedura aperta per l'affidamento di Accordo Quadro

Allegato III - Linee guida sulle procedure di gara

## Premessa

Nella programmazione dello sviluppo rurale 2014-2020, la misura sui servizi di consulenza, pur non essendo dotata di risorse finanziarie importanti, è tra quelle che hanno particolare rilevanza ai fini del conseguimento di diverse priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale. L'obiettivo della misura consiste nel promuovere l'utilizzo dei servizi di consulenza per migliorare la gestione sostenibile e la performance economica e ambientale delle aziende agricole e forestali e delle piccole e medie imprese (PMI) che operano nelle aree rurali, e nel sostenere la formazione e l'aggiornamento dei consulenti per aumentare la qualità e l'efficacia della consulenza offerta.

La misura mira a dare attuazione al Sistema di Consulenza Aziendale (*Farm Advisory System - FAS*) istituito dal Regolamento (UE) n.1306/2013, ampliandone gli ambiti e la portata per quanto riguarda lo sviluppo rurale.

Malgrado l'indiscutibile ruolo di questa misura per raggiungere diversi obiettivi dello sviluppo rurale, il suo avvio sta incontrando delle difficoltà e ritardi, che possono essere in larga parte attribuiti alle novità introdotte dal Regolamento (UE) n. 1305/2013 in relazione all'individuazione dei beneficiari e alle modalità di selezione degli organismi di consulenza.

Con l'obiettivo di favorire l'avvio della misura 2, nel documento è condotta un'analisi dello stato di attuazione della misura e delle condizioni previste dalla normativa vigente, ed è identificata una proposta operativa per poter dare avvio alla realizzazione degli interventi. Per la stessa finalità, nei diversi allegati sono forniti approfondimenti su vari aspetti di ordine procedurale e normativo.

A questo proposito è utile ricordare che l'impianto regolamentare della misura 2 è oggetto di una proposta di modifica, confluita nel c.d. Regolamento Omnibus, attualmente in discussione a livello di Istituzioni comunitarie (a breve avranno inizio i triloghi tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo). Tali modifiche, se approvate, non potranno comunque entrare in vigore prima del 2018.

## I. La misura 2 nello sviluppo rurale

### I.1 La base normativa

La base giuridica della misura 2 è rappresentata dall'art.15 del Regolamento (UE) n. 1305/2013, intitolato "Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole", che definisce:

- gli scopi e i destinatari del sostegno (comma 1)
- i beneficiari (comma 2) i requisiti e le modalità di selezione dei beneficiari (comma 3)
- gli ambiti della consulenza per quanto riguarda le categorie di destinatari (comma 4, 5 e 6)
- la possibilità di prestare la consulenza collettivamente, qualora sia debitamente opportuno e giustificato (comma 7) i massimali e la durata del sostegno (comma 8).

La misura 2 rappresenta lo strumento per finanziare l'implementazione e l'utilizzo del servizio di consulenza aziendale (o FAS – *Farm Advisory Service*), che gli Stati membri sono tenuti a istituire ai sensi del Regolamento (UE) n. 1306/2013.

### I.2 Gli scopi del sostegno

Il Regolamento per lo sviluppo rurale, all'art. 15, comma 1, individua i seguenti tre scopi del sostegno:

1. aiutare gli agricoltori, i giovani agricoltori, i silvicoltori, altri gestori del territorio e le piccole e medie imprese (PMI) insediate nelle zone rurali ad avvalersi di servizi di consulenza per migliorare le prestazioni economiche e ambientali, il rispetto del clima e la resilienza climatica;
2. promuovere l'avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e assistenza alla gestione delle aziende agricole e di servizi di consulenza forestale, compreso il sistema di consulenza aziendale previsto dal Reg. (UE) 1306/2013 (artt. 12, 13 e 14)
3. promuovere la formazione dei consulenti.

Questi tre scopi si traducono in tre corrispondenti sotto-misure, codificate nella parte 5 del Regolamento (UE) n. 808 del 2014:

- sotto misura 2.1: sostegno allo scopo di aiutare gli aventi diritto ad avvalersi di servizi di consulenza; sotto misura 2.2;
- sostegno per l'avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole, nonché di servizi di consulenza forestale;
- sotto misura 2.3: sostegno alla formazione dei consulenti.

### I.3 I beneficiari

A differenza di quanto previsto dalla precedente programmazione per lo sviluppo rurale, che identificava il beneficiario nell'agricoltore/operatore rurale, il Reg. (UE) n.1305/2013 individua (art. 15, comma 2) i beneficiari del sostegno nei prestatori dei servizi di consulenza o di formazione per le sotto misure 2.1 e 2.3, mentre per la sotto misura 2.2 nell'autorità o nell'organismo selezionato per avviare il servizio di consulenza, di sostituzione, di assistenza alla gestione aziendale<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il Parlamento europeo nella sua posizione negoziale sulla proposta di Regolamento Omnibus propone una modifica ai soggetti beneficiari.

Le autorità e gli organismi selezionati per prestare consulenza, a norma di quanto stabilito al successivo comma 3, devono essere dotati di adeguate risorse in termini di personale qualificato e regolarmente formato, nonché di esperienza e affidabilità nei settori in cui forniscono il servizio.

Si specifica, inoltre, che i beneficiari sono selezionati mediante inviti a presentare proposte e che la procedura di selezione è disciplinata dalla normativa sugli appalti pubblici ed è aperta a organismi sia pubblici che privati<sup>2</sup>. I servizi di consulenza devono anche rispettare gli obblighi di riservatezza previsti all'art. 13 paragrafo 2 del Reg. (UE) n. 1306/2013, in particolare gli Stati Membri (SM) devono garantire una netta separazione tra attività di consulenza e attività di controllo.

#### **I.4 Gli ambiti della consulenza**

Gli ambiti nei quali è possibile prestare consulenza in relazione all'adesione alla specifica misura dello sviluppo rurale sono individuati ai commi 4, 5 e 6 dell'art. 15 del Reg. (UE) n.1305/2013, distinti in funzione dei destinatari del servizio di consulenza.

Nel dettaglio, gli ambiti della consulenza prestata ai singoli agricoltori, ai giovani e agli altri gestori del territorio, sono descritti al comma 4, dove si prevede che la consulenza deve essere erogata in relazione ad almeno una delle priorità dello sviluppo rurale e deve vertere su almeno uno dei seguenti elementi:

- a. obblighi derivanti dal rispetto della condizionalità e cioè dai Criteri di Gestione Obbligatori e/o dalle Buone Pratiche Agronomiche e Ambientali (Reg. (UE) n. 1306/2013 titolo VI capo I);
- b. le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente che danno diritto al pagamento *greening* nel I pilastro della PAC (Reg. UE n. 1307/2013 titolo III capo 3) e il mantenimento della superficie agricola (Reg. 1307/2013 art.4 par.1 lettera c);
- c. le misure a livello aziendale previste nei PSR volte all'ammodernamento dell'azienda, al perseguimento della competitività, all'integrazione di filiera, all'innovazione, all'orientamento al mercato, nonché alla promozione dell'imprenditorialità;
- d. i requisiti definiti dagli Stati Membri per attuare l'art. 11 par. 3 della Direttiva Quadro sulle acque;
- e. i requisiti definiti dagli SM per attuare l'art. 55 del Reg. (CE) n. 1107/2009, in particolare il rispetto dei principi generali della difesa integrata (art.14 Direttiva 2009/128/CE);
- f. le norme sulla sicurezza sul lavoro o le norme di sicurezza connesse all'azienda agricola; la consulenza specifica per gli agricoltori che si insediano per la prima volta.
- g. la consulenza specifica per gli agricoltori che si insediano per la prima volta.

Possono inoltre essere oggetto di consulenza altri ambiti e in particolare le informazioni connesse alla mitigazione dei cambiamenti climatici e al relativo adattamento, alla biodiversità e alla protezione delle acque (allegato I del Reg. (UE) n.1307/2013), oppure argomenti inerenti alle prestazioni economiche e ambientali dell'azienda agricola, compresi gli aspetti relativi alla competitività. Può rientrarvi anche la consulenza per lo sviluppo di filiere corte, l'agricoltura biologica e gli aspetti sanitari delle pratiche zootecniche, nonché trasferimento dell'innovazione e dell'agricoltura di precisione.

---

<sup>2</sup> Sia la posizione del Consiglio che quella del Parlamento europeo nell'ambito del negoziato sulla proposta di Regolamento Omnibus, prevedono la modifica delle modalità di selezione degli organismi.

Gli ambiti della consulenza per i silvicoltori sono invece descritti al successivo comma 5, in base al quale la consulenza deve vertere almeno sui pertinenti obblighi prescritti dalle Direttive 92/43/CEE (Direttiva Habitat), 2009/147/CE (conservazione uccelli selvatici) e dalla Direttiva quadro sulle acque. Inoltre, possono essere oggetto di consulenza anche le tematiche relative alle prestazioni economiche e ambientali dell'azienda silvicola.

Infine, il comma 6 dell'art.15 identifica gli ambiti della consulenza per le PMI, per le quali la consulenza può vertere su questioni inerenti le prestazioni economiche e ambientali dell'impresa.

## **I.5 Massimali, tassi d'aiuto e spese ammissibili**

Gli importi massimi erogabili per il sostegno della misura in esame sono definiti al comma 8, art.15 del Reg. (UE) n.1305/2013 ed esplicitati nell'Allegato II di tale Regolamento. Nel dettaglio, i massimali per il sostegno sono i seguenti:

- 1.500 euro per consulenza, per i servizi prestati agli agricoltori, giovani agricoltori, silvicoltori e PMI (il riferimento è il comma 1, lettera a dell'art. 15, cioè la sotto-misura 2.1);
- 200 mila euro per triennio per la formazione dei consulenti (riferimento al comma 1, lettera c dell'art. 15, cioè la sotto-misura 2.3).

Inoltre, si stabilisce che il sostegno concesso per l'avviamento di servizi di consulenza (comma 1, lettera b dell'art. 15, cioè la sotto-misura 2.2.) sia decrescente nell'arco di un periodo massimo di 5 anni a decorrere dall'avviamento.

Il tasso d'aiuto, per tutti gli interventi previsti da questa misura, può raggiungere il 100% delle spese ammissibili.

In riferimento a queste ultime, si segnala che nei Regolamenti non ci sono indicazioni precise sulle tipologie di spese ammissibili. Per tali spese, la Commissione europea ha fornito un maggiore dettaglio nella *fiche* di misura (versione maggio 2016) riportando un esempio dei possibili costi ammissibili in relazione ai diversi scopi del sostegno:

1. costi sostenuti dall'organismo di consulenza per prestare il servizio (es.: costo dei dipendenti, spese di viaggio, materiale, costi collegati al luogo dove la consulenza è prestata, ecc.);
2. costi direttamente collegati all'avvio dei servizi (es.: assistenza tecnica e legale, costi amministrativi, ecc.) così come i costi di funzionamento di cui all'art. 61 del Reg.(UE) n.1305/2013 (es.: spese di personale, comunicazione, ecc.) su un periodo massimo di 5 anni a partire dall'avviamento;
3. costi per la formazione dei consulenti (es.: costo dei dipendenti, spese di viaggio, materiale per la formazione, costi collegati al luogo dove si svolge la formazione, ecc.).

Nella *fiche* è inoltre precisato che, ai sensi dell'art. 67 del Reg. (UE) n. 1303/2013, quando la misura è attuata mediante la normativa sugli appalti pubblici non possono essere utilizzate le diverse opzioni di **costi semplificati**.

Da notare, inoltre, che considerata la natura della misura, non sembrano ricorrere i requisiti per **l'ammissibilità dell'IVA**, a meno che non si riesca a dimostrare che essa non è recuperabile da parte del beneficiario (organismo di consulenza) ai sensi dell'art. 69 del Reg. (UE) n. 1303/2013.

## II. Il sistema di consulenza aziendale

### II.1 Istituzione e attuazione a livello nazionale del sistema di consulenza aziendale in agricoltura

Il Reg. (UE) n. 1306/2013 all'art. 12 stabilisce che gli Stati membri istituiscono un sistema di consulenza aziendale ("*Farm Advisory System*" - FAS). Tale previsione è stata recepita a livello nazionale dall'art. 1-ter del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 91 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014 n.116 che – di fatto – ha istituito in Italia il sistema di consulenza aziendale in agricoltura. In particolare, tale Atto ha demandato a un successivo decreto interministeriale le necessarie disposizioni attuative (comma 5), con particolare riferimento ai criteri che garantiscono il rispetto del principio di separatezza (separazione tra l'attività di consulenza e l'attività di controllo dei procedimenti per l'erogazione dei finanziamenti pubblici in agricoltura), le procedure omogenee per la realizzazione delle attività di formazione e aggiornamento dei consulenti, le modalità di accesso al sistema di consulenza aziendale, nonché l'istituzione del registro unico nazionale degli organismi di consulenza e del sistema di certificazione di qualità nazionale sull'efficacia ed efficienza dell'attività di consulenza.

Le disposizioni attuative prima citate sono state stabilite con decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, di concerto con il Ministero della Salute, del 3 febbraio 2016 n. 1259<sup>3</sup>.

**In base a tale decreto (art. 2), per organismi di consulenza** si intendono gli **organismi pubblici o privati** che prestano servizi di consulenza negli ambiti di cui all'art. 12, commi 2 e 3 del Reg. (UE) n. 1306/2013, **il consulente** è la persona fisica, in possesso di qualifiche adeguate e regolarmente formata, che presta la propria opera per la fornitura di servizi di consulenza e i **destinatari del servizio di consulenza** sono gli agricoltori, i giovani agricoltori, gli allevatori, i silvicoltori, i gestori del territorio e le PMI insediate in zone rurali.

Le disposizioni attuative richiamate dal decreto-legge n.91 del 24 giugno 2014, in relazione agli aspetti di separatezza, modalità di accesso al sistema di consulenza in agricoltura e registro unico sono disciplinate ai successivi articoli 3, 5 e 6. Questi temi sono oggetto di specifico approfondimento nei successivi paragrafi del presente documento.

### II.2 – Rispetto del principio di separatezza/incompatibilità

Il rispetto del principio di separatezza è un elemento di particolare rilievo in relazione all'attuazione del sistema di consulenza aziendale. I criteri che garantiscono tale principio sono riportati all'art. 3 del Decreto interministeriale 3 febbraio 2016 n. 1259 dove, in termini generali, è stabilito che ***l'organismo di consulenza non può svolgere alcuna funzione di controllo sull'erogazione di finanziamenti pubblici in agricoltura e nel settore agroalimentare, nonché sulla legittimità e regolarità delle predette erogazioni.*** Il medesimo articolo rimanda a una successiva circolare ministeriale la definizione dei dettagli per gli elementi di separatezza delle funzioni.

---

<sup>3</sup> pubblicato in G.U. n. 38 del 16 febbraio 2016

La circolare ministeriale (Mipaaf) a tal fine predisposta è la n. 2306 del 13.6.2016, recante “*Sistema di consulenza aziendale in agricoltura (art. 1-ter, D.L. n. 91 del 2014, conv. in legge n. 116 del 2014). Decreto interministeriale 3 febbraio 2016. Necessaria separatezza delle attività di controllo rispetto allo svolgimento delle attività di consulenza*”.

La circolare, nel dettagliare gli elementi che assicurino la separatezza delle funzioni di controllo rispetto alle attività di consulenza, ha precisato che tra le attività di controllo incompatibili con quelle di consulenza rientrano:

- a) la gestione delle fasi di ricevibilità (completezza, adeguatezza e correttezza formale), ricezione e protocollazione della documentazione prodotta dai destinatari della consulenza, anche ai fini dell’aggiornamento di sistemi integrati di gestione e controllo;
- b) la verifica della presenza, completezza, conformità e corrispondenza alla normativa vigente ed alle risultanze del fascicolo aziendale dei documenti da allegare alle istanze per l’erogazione di contributi;
- c) i controlli sui sistemi di certificazione di qualità come, ad esempio, il biologico o le produzioni disciplinate da DOP o da disciplinari di produzione integrata, ove finalizzata al riconoscimento di contributi pubblici.

Inoltre, la circolare ha precisato che le attività di controllo considerate incompatibili non devono neppure essere svolte dai **consulenti** di cui dispongono gli organismi riconosciuti ai sensi dell’art. 5 del decreto n. 1259.

Ulteriore criterio per il rispetto del principio di separatezza è riportato al comma 2 del suddetto decreto, prevedendo per i soggetti in possesso della certificazione di abilitazione alle prestazioni di consulenza in materia di uso sostenibile dei prodotti fitosanitari e sui metodi di difesa alternativi, l’applicazione dei criteri di incompatibilità di cui al punto A.1.3 del Piano d’Azione Nazionale per l’uso sostenibile dei prodotti fitosanitari.

### **II.3 – Modalità di accesso al sistema di consulenza aziendale in agricoltura**

L’art. 5 del Decreto interministeriale 3 febbraio 2016, n. 1259 prevede che possono accedere al sistema di consulenza aziendale gli organismi **riconosciuti** che:

1. contemplino tra le proprie finalità le attività di consulenza nel settore agricolo, zootecnico o forestale;
2. non siano in posizioni di incompatibilità secondo i principi di cui all’art. 3, comma 1;
3. dispongano di uno o più consulenti, dotati di adeguate qualifiche e regolarmente formati, ai sensi dell’art. 4.

In particolare, il decreto interministeriale prevede che le Regioni e le Province autonome procedano al riconoscimento degli organismi privati di consulenza aziendale, mentre per gli organismi pubblici la possibilità di effettuare il riconoscimento è estesa anche al Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e al Ministero della Salute.

Nel caso di organismi privati, il decreto identifica quali organismi di consulenza aziendale, le imprese, costituite anche in forma societaria, le società e i soggetti costituiti con atto pubblico, nelle altre forme associative consentite per l'esercizio dell'attività professionale.

Stando all'interpretazione letterale dell'articolo 5 comma 2 del Decreto interministeriale, non dovrebbe potersi ritenere ammissibile la partecipazione al sistema di consulenza aziendale da parte di soggetti diversi da quelli individuati dal suddetto articolo 5, con particolare riferimento ai singoli professionisti.

Tuttavia, alla luce di numerosi indici normativi e giurisprudenziali (anche di matrice comunitaria), considerato che il libero professionista si trova nella condizione di offrire beni e servizi su un dato mercato (nozione di operatore economico ex art. 45 D.Lgs. n. 50/2016) e tenendo ferma l'esigenza di garantire l'esplicazione del principio di concorrenza, sembrerebbe emergere la possibilità – anche per i liberi professionisti – di accedere al sistema di consulenza aziendale.

Per maggiori approfondimenti sulle modalità di attuazione dell'art. 5 del Decreto 3 febbraio 2016 n.1259, si rimanda all'Allegato I – paragrafo I.3.

## **II.4 –Il Registro unico nazionale degli organismi di consulenza**

L'art. 6 del decreto interministeriale istituisce presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali il "Registro Unico nazionale degli organismi di consulenza".

Tale registro ha la finalità di raccogliere tutti gli organismi di consulenza riconosciuti ai sensi dell'art. 5 del medesimo decreto.

Agli Enti preposti al riconoscimento è posto un termine di 30 giorni dalla data del riconoscimento per provvedere all'aggiornamento informatico del Registro Unico, fornendo i dati secondo un modello unificato definito dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali in accordo con le Regioni e le Province autonome. Il Registro Unico, inoltre, deve essere aggiornato dagli Enti che hanno provveduto al riconoscimento, in particolare, con i dati dell'eventuale provvedimento di revoca del riconoscimento stesso.

È inoltre stabilito (comma 4, art.6) che nelle procedure ad evidenza pubblica, l'Amministrazione aggiudicatrice è esentata, per gli organismi di consulenza iscritti nel Registro Unico, dalla verifica del possesso dei requisiti richiesti per il riconoscimento, fermo restando - per la stessa Amministrazione – l'obbligo di verificare la permanenza dei requisiti che hanno consentito l'iscrizione al Registro.

Al fine di rendere operativo il Registro Unico, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - con nota n. 10084 del 20 marzo 2017 – ha diffuso le "linee guida per la costituzione e l'aggiornamento della banca dati degli organismi di consulenza" contenenti le procedure e le informazioni per l'inserimento e l'aggiornamento degli organismi di consulenza nel Registro Unico nazionale.

### III. Programmazione e attuazione della misura 2

#### III.1 La programmazione della misura 2 nei PSR regionali

La misura 2 è stata programmata da 19 dei 21 PSR regionali operanti in Italia. La Provincia Autonoma di Bolzano e la Valle d'Aosta hanno infatti deciso di non attivare la misura.

La tabella 1 illustra come la misura sia stata implementata nei diversi PSR regionali. Oltre alla mancata programmazione dell'intervento nei due PSR prima citati, in nessun PSR è stato previsto il sostegno per l'avviamento di servizi di consulenza (sotto-misura 2.2). Al contrario, tutti i 19 PSR che hanno previsto la misura, hanno attivato il sostegno per aiutare gli aventi diritto ad avvalersi dei servizi di consulenza (2.1). Non si può dire altrettanto per il sostegno alla formazione dei consulenti (2.3), che non è stato programmato da Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Marche e Trento.

**Tabella 1 – La programmazione della misura 2 nei PSR**

	2.1	2.3
Abruzzo	X	non prevista
Basilicata	X	X
PA Bolzano	non prevista	
Calabria	X	non prevista
Campania	X	X
Emilia Romagna	X	non prevista
Friuli Venezia Giulia	X	X
Lazio	X	X
Liguria	X	X
Lombardia	X	X
Marche	X	non prevista
Molise	X	X
Piemonte	X	X
Puglia	X	X
Sardegna	X	X
Sicilia	X	X
Toscana	X	X
PA Trento	X	non prevista
Umbria	X	X
Valle d'Aosta	non prevista	
Veneto	X	X

Fonte: Elaborazioni RRN su dati PSR 2014-2020.

Le risorse allocate alla misura 2 ammontano a 285 milioni di euro, pari all'1,6% della dotazione complessiva dello sviluppo rurale. Rispetto all'inizio della programmazione, si registra un **calo dei fondi** assegnati alla misura dovuto alle riprogrammazioni effettuate da alcune regioni (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte e Umbria).

Nella tabella 2 sono indicate le dotazioni finanziarie della misura 2 per ciascuna regione e la variazione osservata rispetto ai PSR approvati. Gli importi indicati fanno riferimento alla spesa pubblica complessiva. Si precisa che nella dotazione finanziaria sono incluse anche le risorse da destinare al pagamento degli impegni 2007-2013 (c.d. "transizione") pari a circa 10 milioni di euro.

**Tabella 2 – Dotazione finanziaria (euro) e variazione rispetto a inizio programmazione**

	Dotazione originaria	Dotazione attuale	Variazione
Abruzzo	5.150.000	5.150.000	-
Basilicata	3.801.653	3.801.653	-
Bolzano	non programmata		
Calabria	18.347.107	18.347.107	-
Campania	14.000.000	14.000.000	-
Emilia Romagna	8.436.810	5.436.807	-36%
Friuli V. Giulia	6.900.000	3.900.000	-43%
Lazio	12.671.633	12.671.633	-
Liguria	2.740.000	2.740.000	-
Lombardia	40.800.000	27.200.000	-33%
Marche	5.000.000	5.000.000	-
Molise	8.000.000	8.000.000	-
Piemonte	34.000.000	33.740.000	-1%
Puglia	33.000.000	33.000.000	-
Sardegna	16.000.000	16.000.000	-
Sicilia	7.000.000	7.000.000	-
Toscana	38.000.000	38.000.000	-
Trento	1.250.000	1.250.000	-
Umbria	19.300.000	13.300.000	-31%
Valle d'Aosta	non programmata		
Veneto	36.873.840	36.873.840	-
<b>Importo totale</b>	<b>311.271.050</b>	<b>285.411.040</b>	<b>-8%</b>

Fonte: Elaborazioni RRN su dati PSR 2014-2020.

### III.2 Avanzamento finanziario e procedurale

In riferimento alla spesa pubblica certificata al primo trimestre 2017 (Q1, tabella 3), occorre specificare che si tratta essenzialmente di importi attribuibili ad impegni sottoscritti nella passata fase di programmazione. Come si vede, gli avanzamenti sono estremamente limitati, tranne che per il Piemonte, la Toscana e il Veneto, che tuttavia avevano importi significativi in transizione.

**Tabella 3 – Spese certificate (euro) e avanzamento finanziario**

	Spesa certificata	Avanzamento
Abruzzo	1.792	0,03%
Basilicata	-	-

Bolzano	non programmata	
Calabria	-	-
Campania	6.000	0,04%
Emilia Romagna	-	-
Friuli V. Giulia	-	-
Lazio	39.726	0,31%
Liguria	3.480	0,13%
Lombardia	-	-
Marche	16.277	0,33%
Molise	-	-
Piemonte	1.305.739	3,87%
Puglia	67.560	0,20%
Sardegna	40.742	0,25%
Sicilia	-	-
Toscana	5.613.510	14,77%
Trento	-	-
Umbria	720	0,01%
Valle d'Aosta	non programmata	
Veneto	442.133	1,20%
<b>Importo totale</b>	<b>7.537.678</b>	<b>2,64%</b>

Fonte: Elaborazioni RRN su dati PSR 2014-2020.

Al momento risulta che la misura non è stata attivata in nessuno dei 19 PSR che l'hanno prevista.

Emerge, tuttavia, che alcune regioni hanno avviato le procedure per il riconoscimento degli organismi di consulenza (**Calabria, Campania, Molise e Liguria**) e in una fase successiva, procederanno all'emissione del bando per consentire l'accesso ai benefici della misura 2.

Diverso è il caso della regione **Piemonte** che pare stia lavorando direttamente alla definizione del bando di gara. La Regione, oltre ad aver chiesto chiarimenti all'Agenzia dell'Entrate in merito alla gestione dell'IVA, ha selezionato un soggetto per definire i capitolati tecnici del servizio di consulenza.

## IV. Proposta per l'attuazione della misura 2

Viene di seguito proposto un possibile percorso per l'attuazione della misura 2 **nel rispetto delle condizioni regolamentari vigenti** al momento della scrittura del presente documento.

Come noto, le proposte di compromesso del regolamento "Omnibus" presentate dal Consiglio europeo e dal Parlamento europeo prevedono delle modifiche all'articolo 15 del Regolamento (UE) n. 1305/2013. Tali proposte, tuttavia, potrebbero non essere incluse nella versione finale del regolamento, che in ogni modo entrerà in vigore non prima del 1 gennaio 2018. Gli approfondimenti relativi alla portata di queste

modifiche, che riguardano l'identificazione dei beneficiari e la procedura da adottare per la selezione degli stessi, sono trattati al capitolo V del presente documento.

Il percorso proposto prende in considerazione i pareri, i chiarimenti e i documenti disponibili, con particolare riferimento ai chiarimenti della Commissione europea in relazione alle spese ammissibili, a quelli dell'Agenzia delle Entrate in merito alla fatturazione e ai documenti della Rete rurale nazionale concernenti le modalità di implementazione delle procedure di selezione per la misura 2. Sono altresì considerati i chiarimenti forniti dal Mipaaf sulle modalità di attuazione del sistema di consulenza aziendale di cui al Decreto interministeriale 3 febbraio 2016, n. 1259.

Si riporta di seguito un breve elenco dei pareri e dei documenti prodotti dall'avvio della programmazione, che rappresentano la base della proposta di percorso attuativo della misura 2 che sarà illustrata nei paragrafi successivi:

1. chiarimenti tecnici della DG AGRI esposti nel Comitato sviluppo rurale del 19 ottobre 2016 e comunicati alle Autorità di Gestione dei PSR con nota ministeriale n. 26118 del 10 novembre 2016;
2. chiarimenti del Ministero dell'Economia e Finanze – Igrue sull'ammissibilità del sostegno dei fondi SIE dell'imposta sull'IVA, trasmessa alle Autorità di Gestione dei PSR con nota ministeriale n. 27900 del 25 novembre 2016;
3. Risposta dell'Agenzia delle Entrate all'interpello n. 901-623/2016, presentato dalla Regione Piemonte il 7 dicembre 2016.

Si precisa che la proposta descritta nei successivi paragrafi si basa sulla modalità di attuazione della misura che prevede la selezione del beneficiario attraverso "call for tenders", ritenendola di maggiore interesse per le diverse autorità di gestione dei PSR.

Tuttavia, è opportuno ricordare che la misura potrebbe anche essere attuata dalle singole AdG sia in modo diretto che tramite proprie strutture *in house*.

Considerate le caratteristiche delle strutture regionali, l'ipotesi di attuazione tramite un soggetto *in house* sembrerebbe essere maggiormente praticabile. Occorre notare che l'utilizzo del soggetto *in house* permetterebbe di superare eventuali problemi legati alla procedura di selezione degli organismi e all'ammissibilità dell'IVA (che sarebbe ammissibile se non recuperabile dal soggetto *in house* / beneficiario). Naturalmente tale scelta dovrebbe essere giustificata sulla base di criteri di esclusività, convenienza economica, ecc., come normalmente previsto per le altre misure dello sviluppo rurale (p.e. assistenza tecnica)

Nelle schede di misura della misura 2 la possibilità di ricorrere al soggetto *in house* per la prestazione dei servizi di consulenza è più volte citata, e in alcuni PSR (p.e. PSR Friuli Venezia Giulia) il soggetto è stato identificato.

In entrambi i casi (attuazione diretta o *in-house*) i costi sostenuti per erogare il servizio di consulenza ai destinatari finali sarebbero le spese da prendere in considerazione per il calcolo del contributo pubblico.

#### **IV.1 La selezione del beneficiario**

Come previsto dall'articolo 15, paragrafo 2 del Regolamento (UE) n. 1305/2013, il beneficiario della misura 2 è rappresentato dal prestatore dei servizi di consulenza.

Come spiegato in precedenza, l'organismo di consulenza, per essere abilitato a ricevere il sostegno della misura 2, non deve necessariamente essere un soggetto riconosciuto ai sensi del Decreto interministeriale 3 febbraio 2016 n. 1259. Tuttavia, sarebbe opportuno che gli organismi ammissibili a ricevere il sostegno della misura 2 venissero selezionati sulla base dei requisiti previsti dal suddetto Decreto.

In fase di avvio della misura 2, si potrebbe quindi procedere in uno dei seguenti modi:

1. emissione di un avviso pubblico per il riconoscimento dei soggetti fornitori dei servizi di consulenza aziendale in agricoltura in fase antecedente la selezione dei soggetti beneficiari della misura 2;
2. riconoscimento dei soggetti fornitori dei servizi di consulenza aziendale previsti dal FAS nell'ambito della procedura di selezione dei beneficiari della misura 2 e successiva iscrizione dei soggetti risultati ammissibili (ovvero in possesso delle caratteristiche del DM) nel Registro Unico nazionale degli organismi di consulenza in agricoltura.

In questo secondo caso, è utile sottolineare che, nell'ambito della procedura di gara per la selezione dei beneficiari della misura 2, le Regioni sarebbero esentate dal controllo dei requisiti richiesti dal Decreto interministeriale per gli organismi di consulenza già iscritti al Registro Unico nazionale<sup>4</sup>, salvo effettuare le necessarie verifiche relative alla permanenza dei requisiti che hanno consentito l'iscrizione.

In relazione all'espletamento delle procedure da mettere in atto per la selezione degli organismi di consulenza, si ricorda che esse sono disciplinate dal D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50/2016 sugli appalti pubblici. In particolare, in considerazione delle condizioni e caratteristiche della misura 2 previste nei PSR operanti a livello nazionale, sembrerebbe che la modalità procedurale più appropriata per la selezione dei beneficiari sia quella dell'**accordo quadro**.

L'accordo quadro è preferibile per ragioni di copertura territoriale, capillarità dell'offerta del servizio, prossimità alle aziende agricole. Utilizzando questa procedura, infatti, l'autorità contraente potrebbe concludere, attraverso una regolare procedura di aggiudicazione, un accordo con diversi operatori economici.

Giova tuttavia ricordare che le procedure di selezione dovranno in ogni modo rispettare quanto previsto dalla scheda di misura di ciascun PSR in vigore. In particolare, dal momento che la misura 2 ricade nel campo di applicazione dell'articolo 49 del Regolamento (UE) n. 1305/2013, sarà necessario utilizzare i criteri di selezione identificati nella scheda di misura (così come approvati dal Comitato di Sorveglianza).

Inoltre, si porta all'attenzione che le procedure di selezione dovrebbero basarsi sull'identificazione dettagliata dei fabbisogni di consulenza (per ambiti e destinatari) in relazione ai quali predisporre i contenuti della gara.

Altro elemento che appare utile richiamare è rappresentato dalla stima dei costi del servizio, che andrà a rappresentare la base per la valutazione dell'offerta tecnico-economica da parte dei candidati. In questo caso, l'analisi potrà essere ricondotta alle voci di costo ammissibile citate nella *fiche* di misura della Commissione (vedi paragrafo successivo), ovvero essere rappresentata da una stima di massima del costo del servizio.

Per gli ulteriori dettagli sull'attuazione del decreto interministeriale e sulle possibili procedure per la selezione degli organismi di consulenza, si rimanda al documento "Supporto alla creazione del sistema di

---

<sup>4</sup> Articolo 6, paragrafo 4 del Decreto interministeriale 3 febbraio 2016 n. 1259

consulenza aziendale” (Allegato I). Inoltre, per approfondimenti sui contenuti del bando di gara per l’affidamento dell’accordo quadro e sui relativi *step* procedurali, si rimanda all’Allegato II e all’Allegato III.

## IV.2 Le spese ammissibili

Come richiamato nel paragrafo I.5 le spese ammissibili dovrebbero fare riferimento agli oneri correlati allo svolgimento dei servizi (costi del personale, costi di trasferta, ecc.). Tuttavia, in fase di avvio della misura sono emerse difficoltà in merito alle modalità di riconoscimento di tali costi nell’ambito delle procedure di appalto pubblico.

A tal fine, sono stati posti alla Commissione europea diversi quesiti da parte della delegazione italiana (condivisi anche da altri Stati membri), rispetto ai quali la DG AGRI - ha fornito risposta nel Comitato sviluppo rurale del 19 ottobre 2016.

In pratica, nella risposta della Commissione è stato definito che il costo ammissibile del servizio di consulenza, di cui alla sottomisura 2.1 del PSR, può essere rappresentato dal prezzo concordato nel contratto tra la stazione appaltante (la Regione) e il fornitore del servizio (organismo di consulenza), che è anche il beneficiario della misura stessa.

In questo caso, quindi, il costo ammissibile sarà sì riferito agli oneri correlati allo svolgimento del servizio, ma in modo indiretto. L’analisi dei fabbisogni effettuata precedentemente alla procedura di selezione permetterà, infatti, di definire il costo orientativo del servizio, basato - per l’appunto - sulla remunerazione degli oneri “standard” necessari a fornire la consulenza.

Essendo tale interpretazione piuttosto innovativa rispetto a quanto normalmente fatto nell’ambito dello sviluppo rurale e, peraltro, tenendo conto che il chiarimento della Commissione è intervenuto in una fase successiva all’approvazione dei programmi, si ritiene opportuno raccomandare una verifica del contenuto della scheda della misura 2 del PSR in vigore. In caso di eventuali incoerenze tra quanto proposto e il testo del PSR, si potrà procedere alla modifica della scheda di misura, possibilmente previa consultazione preventiva del *rappporteur* della Commissione europea, incaricato di seguire il programma.

Quanto scritto sopra fa riferimento al prezzo del servizio, che rappresenterà la base imponibile a cui applicare l’IVA. In linea con le regole generali stabilite dall’articolo 69 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, l’IVA farà parte della spesa ammissibile solo nel caso in cui essa non sia recuperabile dall’organismo di consulenza (vedi paragrafo IV.4).

## IV. 3 Il circuito finanziario

Nei paragrafi precedenti sono stati forniti elementi utili per la definizione della procedura di selezione e delle spese ammissibili del servizio di consulenza. In questo paragrafo si propone un modello di circuito finanziario per la misura 2 nell’ipotesi di selezione del beneficiario mediante “*call for tenders*”.

Tuttavia, prima di scendere nel dettaglio del modello proposto, è necessario operare alcune considerazioni su eventuali modelli alternativi. Un circuito finanziario “tipico”, derivante dal rispetto della normativa sugli appalti pubblici e delle regole finanziarie del FEASR potrebbe prevedere i seguenti passaggi principali:

1. indizione da parte della stazione appaltante (Regione) di una gara per la selezione degli organismi di consulenza;
2. presentazione delle proposte progettuali da parte dei candidati (tale proposta potrebbe prefigurarsi come domanda di sostegno);
3. selezione degli organismi di consulenza beneficiari della misura 2, da parte della stazione appaltante;
4. erogazione del servizio di consulenza nei confronti dei destinatari finali (agricoltori, ecc.);
5. emissione della fattura da parte degli organismi selezionati nei confronti della stazione appaltante (Regione) e predisposizione della domanda di pagamento;
6. saldo da parte della Regione/OP della fattura comprensiva di IVA.

Tale schema, tuttavia, porrebbe l'esigenza per le Regioni di reperire le risorse necessarie alla copertura dell'imposta sul valore aggiunto, essendo l'IVA considerata spesa ammissibile al sostegno FEASR solo se non recuperabile da parte del beneficiario.

Per l'individuazione del modello di circuito finanziario proposto, oltre alle prescrizioni regolamentari di base, sono stati presi in considerazione i chiarimenti forniti dalla DG AGRI in occasione del Comitato di sviluppo rurale del 19 ottobre e la risposta dell'Agenzia delle Entrate – Direzione Regionale del Piemonte - all'interpello presentato dalla Regione Piemonte. Sono stati inoltre considerati i circuiti già in vigore per la misura 1 "trasferimento di conoscenze e azioni di formazione", che presenta alcune analogie con la misura 2.

I soggetti che fanno parte del circuito finanziario sono:

- **stazione appaltante** = Regione o Provincia Autonoma competente territorialmente;
- **beneficiario** = Organismo di consulenza selezionato per ottenere il sostegno della misura 2;
- **destinatario** = Agricoltore, silvicoltore, gestore del territorio o PMI insediata nelle zone rurali che beneficia del servizio di consulenza.

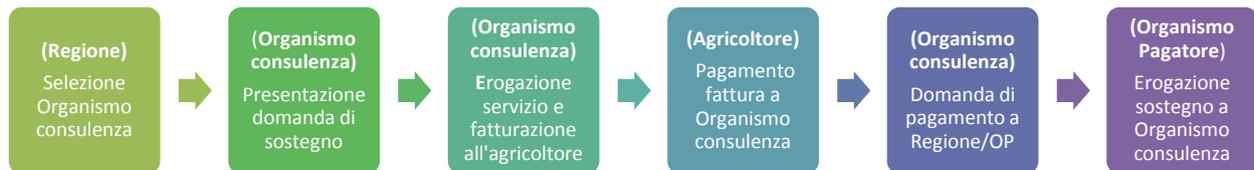
Il circuito proposto fa riferimento alla situazione che si ritiene possa essere la più comune nei PSR per l'attuazione della misura 2, ovvero la selezione di una pluralità di beneficiari tramite l'accordo quadro. In questo caso, si ipotizza il seguente schema:

1. la stazione appaltante espleta la gara ed individua i soggetti per la prestazione del servizio di consulenza;
2. i soggetti selezionati predispongono la domanda di sostegno;
3. i beneficiari (Organismi selezionati) erogano il servizio di consulenza ai destinatari secondo le modalità e le condizioni definite nella gara ed emettono, nei confronti di questi ultimi, una fattura d'importo pari al costo del servizio pattuito nella procedura di selezione (per i dettagli sulla fatturazione si veda il paragrafo successivo);
4. i destinatari del servizio provvedono al saldo dell'importo di loro competenza esplicitato in fattura;
5. i beneficiari presentano la domanda di pagamento e inviano alla stazione appaltante un documento contabile diverso dalla fattura e riportante l'ammontare a carico del Programma. La domanda di pagamento sarà predisposta, presumibilmente, dopo aver prestato un determinato numero di consulenze. I documenti giustificativi allegati alla domanda potrebbero essere rappresentati in primis dalle fatture emesse dall'Organismo di consulenza

nei confronti dei destinatari e attestante la loro partecipazione finanziaria<sup>5</sup>. Inoltre, potrebbero essere previsti anche altri elementi giustificativi che attestino l'effettivo svolgimento del servizio (p.e. rapporto sulle attività svolte);

6. l'Organismo pagatore eroga il sostegno al beneficiario.

#### Grafico 1 – Schematizzazione della proposta di circuito finanziario



Fonte: Elaborazioni RRN

## IV. 4 La fatturazione

Per quello che riguarda la fatturazione, si propone di seguire il modello suggerito dall'Agenzia delle Entrate – Direzione Regionale del Piemonte, in risposta all'interpello formulato dalla Regione Piemonte.

La risposta all'interpello, posto per chiarire le problematiche relative al trattamento dell'IVA e al quale si rimanda per ulteriori dettagli e approfondimenti, identifica i principali elementi relativi alla fatturazione del servizio. La soluzione individuata sembra, inoltre, essere in linea con i chiarimenti forniti dalla DG AGRI in occasione del Comitato sviluppo rurale del 19 ottobre 2016.

Come accennato in precedenza, il servizio di consulenza prestatato dal beneficiario/organismo di consulenza nei confronti del destinatario/agricoltore è oggetto di fatturazione.

La fattura identifica quale imponibile il prezzo del servizio pattuito tra stazione appaltante e beneficiario al termine della procedura di selezione.

Nel caso in cui la misura 2 in vigore nel PSR preveda un tasso d'aiuto inferiore al 100% (il caso più comune è l'80%), nella fattura sarà specificato che il destinatario è tenuto a versare al beneficiario esclusivamente la parte non coperta dall'aiuto pubblico.

Per quello che riguarda l'IVA, essa sarà totalmente a carico del destinatario. Ciò è giustificato dal fatto che, come precisato dall'Agenzia dell'Entrate, la *ratio* alla base dell'imposta sul valore aggiunto prevede che la stessa debba "seguire" il bene ceduto o nel caso in questione il servizio prestatato.

Per ragioni di chiarezza contabile, inoltre, l'Agenzia delle Entrate suggerisce che al momento del pagamento delle somme dovute ai beneficiari del sostegno, la stazione appaltante riceva un documento contabile diverso dalla fattura, non recante – ovviamente – l'indicazione dell'IVA e nel quale il beneficiario riporterà l'ammontare del compenso relativo alla propria prestazione a carico del PSR.

<sup>5</sup> Sarebbe opportuno che tali fatture fossero quietanzate per la quota parte a carico del destinatario stesso

Il seguente esempio esplicativo si basa sulle condizioni (importo massimo ammissibile, tasso di aiuto, ecc.) più comuni nella misura 2 dei PSR - ovvero con un importo massimo del sostegno di 1.500 euro e un tasso d'aiuto pari all' 80%.

#### **Esempio fatturazione misura 2**

1) l'organismo di consulenza emette una fattura nei confronti dell'agricoltore così composta:

- totale imponibile + IVA: euro 2.287,50 (1.875,00 + 412,50)
- imponibile a carico della Regione/PSR = euro 1.500,00
- imponibile a carico dell'agricoltore = euro 375,00
- IVA (totalmente a carico dell'agricoltore) = euro 412,50

2) nella fattura sarà specificato che l'80% dell'imponibile del costo del servizio sarà a carico della Regione/PSR, mentre il 20% sarà a carico dell'agricoltore

3) l'agricoltore dovrà corrispondere all'organismo di consulenza il 20% dell'imponibile e il 100% dell'IVA. Nel caso in esame, la cifra da corrispondere sarà pari a euro 787,50.

Al momento della presentazione della domanda di pagamento, l'organismo di consulenza trasmetterà alla Regione (OP) le fatture quietanzate e gli altri documenti giustificativi attestanti l'erogazione del servizio, oltre che l'ulteriore documento contabile (diverso dalla fattura) riportante l'ammontare del compenso relativo alla propria prestazione e a carico del PSR (euro 1.500,00 nel caso in esempio).

## **V. La misura 2 nel Regolamento Omnibus**

In ordine al quadro innanzi tracciato occorre rappresentare come ulteriori specificazioni sull'identificazione del beneficiario e le procedure di selezione dello stesso sono riportate nelle posizioni negoziali del Consiglio e del Parlamento europeo in relazione alla proposta di "Regolamento Omnibus"<sup>6</sup>, presentata dalla Commissione europea nel settembre 2016.

Il Regolamento Omnibus stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e costituisce parte del pacchetto di revisione del quadro finanziario pluriennale (QFP), inoltre, contiene modifiche applicabili a tutti e quattro i regolamenti PAC di base e punta a semplificare ulteriormente la politica agricola comune, a vantaggio sia degli agricoltori sia delle autorità nazionali.

Il 10 aprile 2017 il CSA (Comitato Speciale Agricoltura) ha adottato la posizione del Consiglio dell'UE sulla proposta di Regolamento Omnibus, con riguardo alla parte agricola di competenza del Consiglio Agricoltura (con riserva di lievi modifiche). Il Parlamento Europeo, a sua volta, ha definito la propria proposta di compromesso.

---

<sup>6</sup> La proposta reca regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e proposte di modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1299/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013, (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1308/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014, (UE) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione n. 541/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio.

A metà settembre avrà quindi inizio il trilogico tra il Consiglio, il Parlamento e la Commissione europea, per la definizione del testo definitivo.

## V.I Le proposte di modifica

Il Regolamento (UE) n. 1305/2013 recante misure di “*sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)*” prevede, al Titolo III del Capo II, la specificazione delle regole riguardanti “*Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole*”.

Ai sensi del menzionato articolo, al successivo punto 2, viene specificato che “*Il beneficiario del sostegno di cui al paragrafo 1, lettere a) e c) è il prestatore di servizi di consulenza o di formazione. Il sostegno di cui al paragrafo 1, lettera b) è concesso all'autorità o all'organismo selezionato per avviare il servizio di consulenza aziendale, di sostituzione, di assistenza alla gestione delle aziende agricole o di consulenza forestale*”.

Ed ancora, al punto 3, dispone che “*Le autorità o gli organismi beneficiari del sostegno sono selezionati mediante inviti a presentare proposte. La procedura di selezione è disciplinata dalla normativa sugli appalti pubblici ed è aperta ad organismi sia pubblici che privati. Tale procedura deve essere obiettiva ed escludere i candidati con conflitti d'interesse*”.

Sulla scorta di quanto innanzi rappresentato, ne discendeva, dunque, la piena applicabilità della normativa sugli appalti pubblici.

Rispetto a tale quadro normativo sia il Consiglio che il Parlamento Europeo hanno formulato delle proposte di modifica. Per quanto specificatamente di interesse, il Consiglio ha proposto la modifica del paragrafo 3 dell'art. 15, prevedendo che “*I fornitori nell'ambito di questa procedura sono scelti tramite una procedura di selezione aperta a entrambi i soggetti pubblici e privati. Essa deve essere obiettiva e deve escludere i candidati con conflitti di interesse*”.

Ciò posto ed al fine di meglio comprendere la reale portata della modifica proposta nonché, in particolare, verificarne la trasposizione nel contesto giuridico nazionale, occorre riportare l'esatta formulazione dell'Emendamento.

Si rammenta che l'art. 15, paragrafo 3 originariamente era così formulato: “*The beneficiaries under this measure shall be chosen through calls for tenders. The selection procedure shall be governed by public procurement law and shall be open to both public and private bodies. It shall be objective and shall exclude candidates with conflicts of interest*”.

Mentre la nuova formulazione sarebbe così articolata: “*The providers under this measure shall be chosen through a selection procedure open to both public and private bodies. It shall be objective and shall exclude candidates with conflicts of interest*”.

La traduzione della predetta prescrizione è la seguente “*i fornitori sottoposti alla Misura saranno scelti mediante una procedura di selezione aperta a soggetti pubblici e privati. Essa deve essere obiettiva e deve escludere i candidati in conflitto di interesse*”.

Scompare, dunque, il riferimento sia agli “*inviti a presentare offerta*” e, almeno letteralmente, al “*codice di contratti pubblici*”.

Il Parlamento Europeo, nel riproporre il testo emendato, così come formulato dal Consiglio Europeo, ha proposto anche la modifica del paragrafo 2 dell'art. 15 prevedendo quale beneficiario del sostegno **“o il fornitore di consulenza o formazione o l'ente pubblico responsabile della selezione del fornitore”**.

## **V.2 Considerazioni sulla proposta di emendamento relativo alle procedure di selezione**

La proposta di Emendamento sulle procedure di selezione va raccordata con il quadro normativo costituito dal Regolamento Omnibus, il quale, a sua volta, prevede delle specificazioni rispetto alla Direttiva 2014/24/UE (direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici che abroga la direttiva 2004/18/CE) poi confluita nell'attuale Codice dei Contratti pubblici.

Preliminarmente occorre rappresentare come il predetto Regolamento, in virtù della sua stessa matrice comunitaria, reca il riferimento espresso ai principi a base delle procedure di gara e, dunque, recepiti dall'art. 30 del D.Lgs. n. 50/2016.

Sulla base del disposto normativo innanzi menzionato, le procedure volte all'affidamento di servizi di cui ci occupa saranno, pertanto, sottoposte ai *“principi di trasparenza, proporzionalità, parità di trattamento e non discriminazione”* nonché dovranno assicurare *“la più ampia concorrenza”*.

Con l'ulteriore specificazione di cui all'art. 155 del Regolamento il quale contiene il rimando secondo cui *“le disposizioni dettagliate concernenti le procedure di appalto figurano nell'allegato del presente Regolamento”* ed inoltre con la specificazione di cui all'art. 156, paragrafo 2 seconda linea, secondo cui *“un contratto riguardante un solo tipo di appalto (lavori, servizi e forniture) e concessioni (lavori o servizi) è aggiudicato **secondo le disposizioni applicabili all'appalto pubblico**”*.

Alle disposizioni innanzi enucleate v'è da aggiungersi il disposto di cui all'art. 158 del medesimo Regolamento secondo cui *“le procedure di aggiudicazione di contratti di concessione o di appalti pubblici, compresi i contratti quadro, assumono una delle seguenti forme:*

- a) procedura aperta,*
- b) procedura ristretta, anche tramite sistema dinamico di acquisizione;*
- c) concorso di progettazione;*
- d) procedura negoziata, anche senza previa pubblicazione;*
- e) dialogo competitivo;*
- f) procedura competitiva con negoziazione;*
- g) partenariato per l'innovazione;*
- h) procedure che comportano un invito a manifestare interesse...”*

Rispetto a tale quadro regolamentate e dunque normativo, occorre – pertanto - verificare l'incidenza della Proposta di emendamento al Regolamento Omnibus specificatamente laddove contiene il rimando espresso alle “*procedure di selezione*” con l'eliminazione dell'inciso “*Public Procurement Law*”, ossia il riferimento espresso al Codice Appalti di cui al D.Lgs. 50/2016.

Pertanto, ove dovesse essere confermato l'emendamento al Regolamento, nell'ipotesi di affidamento di servizi di consulenza in agricoltura, parrebbe prospettabile un nuovo scenario in ordine alla non automatica applicabilità in toto della disciplina prevista dal Codice Appalti, quanto piuttosto la possibilità di esperire una procedura di selezione, tipologicamente non rientrante in quelle previste dal D.Lgs. n. 50/21016 ma, in ogni caso, rispettosa dei principi comunitari così come trasposti nell'art. 30 del Codice.

Rimarrebbe, in ogni caso, da verificare (al momento dell'adozione delle decisioni definitive in ordine alla proposta di emendamento) la compatibilità di una procedura che si limiti a rispettare soltanto i principi suddetti con l'oggetto dell'affidamento. Tenendo, altresì, in considerazione che tale procedura non condurrebbe alla sottoscrizione di un contratto di appalto di servizi tra il soggetto che indice la stessa e l'operatore economico selezionato.

Ad ogni modo, al fine di individuare la concreta portata delle modifiche oggetto delle proposte di emendamento (ivi incluso l'emendamento del Parlamento sui beneficiari della misura 2), occorrerà attendere le decisioni definitive.

## **Allegato I**

### **SUPPORTO ALLA CREAZIONE DEL SISTEMA DI CONSULENZA AZIENDALE**



## I. – Il DM 6 febbraio 2016 pubblicato in G.U. n. 38 del 16 febbraio 2016

### I.1. – Premesse generali

In attuazione della disciplina comunitaria inerente l'istituzione del sistema di consulenza aziendale (Reg (UE) n.1306/2013), il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, di concerto con il Ministero della Salute, ha adottato il DM del 3 febbraio 2016, n. 1259, pubblicato in G.U. n. 38 del 16 febbraio 2016. **In base al citato Decreto, per organismi di consulenza** si intendono gli **organismi pubblici o privati** che prestano servizi di consulenza negli ambiti di cui all'art. 12, paragrafi 2 e 3 del Regolamento (UE) n. 1306/2013.

**Consulente** è la persona fisica, in possesso di qualifiche adeguate e regolarmente formata, che presta la propria opera, per la fornitura di servizi di consulenza.

**I destinatari del servizio di consulenza** sono gli agricoltori, i giovani agricoltori, gli allevatori, i silvicoltori, i gestori del territorio e le PMI insediate in zona rurali.

### I.2. – Riconoscimento degli Organismi e istituzione del Registro Unico

Fatte queste premesse di ordine generale, l'art. 5 del DM 3 febbraio 2016, n. 1259 prevede che:

- le Regioni e le Province autonome, previa verifica del possesso dei requisiti previsti agli artt. 3, 4 e 5, comma 1 e 2, devono procedere al **riconoscimento degli organismi privati** di consulenza aziendale.

- il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, il Ministero della Salute, le Regioni e le Province autonome, previa verifica dei requisiti di cui all'art. 5, devono procedere al **riconoscimento degli organismi pubblici** di consulenza aziendale.

Ai sensi dell'art. 6, comma 1 del DM 3 febbraio 2016, è istituito presso il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali il Registro Unico nazionale degli organismi di consulenza riconosciuti ai sensi dell'articolo 5.

In particolare, ai fini dell'iscrizione nel Registro Unico, l'art. 5 del D.M. n. 1259/2016 prevede che *"Possono accedere al sistema di consulenza aziendale gli organismo riconosciuti ai sensi del presente articolo che contemplino tra le proprie finalità le attività di consulenza nel settore agricolo, zootecnico o forestale e che **dispongano** di uno o più consulenti, dotati di adeguate qualifiche e regolarmente formati, ai sensi dell'art. 4, in almeno uno degli ambiti di consulenza di cui all'allegato 1, **che non siano in posizioni di incompatibilità secondo i principi di cui all'art. 3, comma 1"**.*

In base all'art. 3, comma 1, recante *"Criteri che garantiscono il principio di separatezza"*, **l'organismo non può svolgere alcuna funzione di controllo** sull'erogazione di finanziamenti pubblici in agricoltura e nel settore agroalimentare, nonché sulla legittimità e regolarità delle predette erogazioni.

Quindi a mente di quanto sopra riportato tanto gli organismi di consulenza quanto i consulenti dei quali dispongono devono rispettare il requisito di separatezza.

Tale concetto è stato ulteriormente dettagliato con la circolare Mipaaf 13.6.2016, n. 2306, recante *"sistema di consulenza aziendale in agricoltura (art. 1-ter, D.L. n. 91 del 2014, conv. in legge n. 116 del 2014). Decreto interministeriale 3 febbraio 2016. Necessaria separatezza delle attività di controllo rispetto allo svolgimento delle attività di consulenza"*.

Pertanto, gli operatori economici interessati ad aderire all'avviso pubblico che bandiranno le Regioni, al fine di ricevere il riconoscimento, dovranno anche fornire apposita autodichiarazione circa l'assenza, anche in capo ai consulenti di cui si avvalgono per lo svolgimento del servizio, di posizioni di incompatibilità secondo il principio di separatezza nel senso chiarito dalla circolare del Mipaaf.

La citata circolare, nel dettagliare gli elementi che assicurino la separatezza delle funzioni di controllo rispetto alle attività di consulenza, ha precisato che **tra le attività di controllo incompatibili** con quelle di consulenza rientrano:

- d) quelle **finalizzate alla gestione, da parte di soggetti a tal fine incaricati dai destinatari della consulenza, delle fasi di ricevibilità (completezza, adeguatezza e correttezza formale), ricezione e protocollazione della documentazione prodotta dai medesimi destinatari della consulenza,**

anche ai fini dell'aggiornamento di sistemi integrati di gestione e controllo. Parimenti assume carattere di incompatibilità la **verifica della presenza, completezza, conformità e corrispondenza alla normativa vigente ed alle risultanze del fascicolo aziendale dei documenti da allegare alle istanze per l'erogazione di contributi presentate dal soggetto destinatario della consulenza aziendale**. Ciò in quanto le attività sopra specificate, svolte dai soggetti legittimati a formare, aggiornare e detenere il fascicolo aziendale, non sono sottoposte ad ulteriori controlli amministrativi, in ossequio a quanto previsto dall'articolo 25, comma 2, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, che ha assegnato al fascicolo aziendale la valenza di banca dati pubblica, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni nei procedimenti di controllo;

- e) quelle svolte da organismi che effettuano controlli sui sistemi di certificazione di qualità, come, ad esempio, il biologico o le produzioni disciplinate da DOP o da disciplinari di produzione integrata, ove finalizzata al riconoscimento di contributi pubblici.

La circolare ha, inoltre, previsto che le attività di controllo considerate incompatibili con quelle di consulenza non devono essere svolte neppure dalle persone fisiche che svolgono le funzioni di consulente e delle quali gli Organismi di consulenza dispongono ai sensi dell'art. 5 del DM n. 1259/2016 su menzionato.

L'aggiornamento del Registro Unico sarà a cura degli stessi Enti che hanno provveduto al riconoscimento degli organismi di consulenza ai sensi dell'art. 5, che vi provvederanno in via informatica entro 30 giorni dalla data del riconoscimento.

Il comma 4 dell'art. 6 del DM 3 febbraio 2016 prevede che nelle procedure ad evidenza pubblica le amministrazioni aggiudicatrici o gli altri soggetti aggiudicatori, in sede di verifica dell'ammissibilità di organismi di consulenza iscritti al Registro Unico, sono esentate dal controllo del possesso dei requisiti richiesti ai sensi degli articoli 3, 4 e 5, in quanto impliciti nell'iscrizione medesima sotto responsabilità dell'Ente che ha proceduto al loro riconoscimento, **fatte salve le necessarie verifiche relative alla permanenza dei requisiti che hanno consentito l'iscrizione.**

Infine, l'allegato I del decreto recante "ambiti del sistema di consulenza", dispone che "il sistema di consulenza, rivolto alle aziende agricole, zootecniche e forestali, opera almeno nei seguenti ambiti:

- a) gli obblighi a livello di azienda risultanti dai criteri di gestione obbligatori e dalle norme per il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali, ai sensi del titolo VI, capo I, del regolamento (UE) n. 1306/2013;
- b) le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente stabilite nel titolo III, capo 3, del regolamento (UE) n. 1307/2013 e il mantenimento della superficie agricola di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), del medesimo regolamento (UE) n. 1307/2013;
- c) misure a livello di azienda previste dai programmi di sviluppo rurale volte all'ammodernamento aziendale, al perseguimento della competitività, all'integrazione di filiera, compreso lo sviluppo dell'imprenditorialità;
- d) i requisiti a livello di beneficiari adottati dagli stati membri per attuare l'articolo 11, paragrafo 3 della direttiva 2000/60/CE<sup>7</sup>;
- e) i requisiti a livello di beneficiari adottati dagli Stati membri per attuare l'art. 55 del regolamento (CE) n. 1107/2009<sup>8</sup>, in particolare l'obbligo di cui all'articolo 14 della direttiva 2009/128/CE;
- f) le norme di sicurezza sul lavoro e le norme di sicurezza connesse all'azienda agricola,
- g) consulenza specifica per agricoltori che si insediano per la prima volta;
- h) la promozione delle conversioni aziendali e la diversificazione della loro attività economica;

<sup>7</sup> Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

<sup>8</sup> Regolamento (CE) N. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari.

- i) *la gestione del rischio e l'introduzione di idonee misure preventive contro i disastri naturali, gli eventi catastrofici e le malattie degli animali e delle piante;*
- j) *i requisiti minimi previsti per la normativa nazionale indicati all'articolo 28 ("Pagamenti agro-climatico-ambientali"), paragrafo 3, e all'articolo 29 ("Agricoltura biologica"), paragrafo 2 del regolamento (UE) n. 1305/2013;*
- k) *le informazioni relative alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ai medesimi, alla biodiversità e alla protezione delle acque di cui all'allegato I del regolamento (UE) n. 1306/2013;*
- l) *misure rivolte al benessere e alla biodiversità animale;*
- m) *profili sanitari delle pratiche zootecniche".*

### **I.3. – Le modalità di attuazione del DM 3 febbraio 2016, n. 1259**

Le modalità di attuazione del DM del 3 febbraio 2016, n. 1259 possono essere sintetizzate come segue:

1) **istituzione del Registro Unico presso il MIPAAF:**

- a tal fine il MIPAAF potrà adottare un apposito provvedimento volto a disciplinare (a titolo esemplificativo, ma non esaustivo): **i)** requisiti di iscrizione; **ii)** domanda di iscrizione; **iii)** documentazione necessaria all'iscrizione; **iv)** procedura di iscrizione; **v)** contenuto del registro; **vi)** cancellazione dal registro; **vii)** cause di cancellazione dal registro; **viii)** modalità di aggiornamento del registro.
- Insieme alla indicazione di denominazione, sede, codice fiscale e/o partita iva, nel Registro Unico verranno annotati anche la natura giuridica privata o pubblica dell'organismo, l'ambito/i di consulenza per il quale è stato riconosciuto, nonché la data di iscrizione e le date dei successivi aggiornamenti.

2) **effetti della iscrizione nel Registro Unico**

- L'iscrizione dell'organismo di consulenza nel Registro Unico, ai sensi dell'art. 6, comma 4 del Decreto, esonera le Regioni o gli altri soggetti aggiudicatori, dalla verifica del possesso dei requisiti richiesti ai sensi degli artt. 3, 4 e 5, in quanto impliciti nell'iscrizione medesima sotto responsabilità dell'Ente che ha proceduto al loro riconoscimento.
- La Regione dovrà comunque effettuare, al momento della selezione dell'operatore economico, le **necessarie verifiche relative alla permanenza dei requisiti che hanno consentito l'iscrizione.**

3) **riconoscimento degli organismi privati di consulenza da parte delle Regioni:**

- le Regioni preposte al riconoscimento, **competenti con riferimento alla sede legale degli organismi privati di consulenza**, possono procedervi mediante avviso pubblico per l'iscrizione al Registro Unico.
- L'avviso pubblico dovrà indicare (a titolo esemplificativo e non esaustivo): **a)** le finalità e l'ambito dell'avviso; **b)** i requisiti di ammissione; **c)** le modalità e i termini di partecipazione; **d)** iscrizione e aggiornamento del Registro Unico; **e)** trattamento dei dati personali; **f)** revoca del riconoscimento **g)** ambiti per i quali si richiede la registrazione tra quelli indicati all'allegato I del Decreto.
- I soggetti interessati manifesteranno il proprio interesse con l'invio della domanda di iscrizione.
- Gli Enti procederanno alla verifica del possesso dei requisiti da parte dei soggetti interessati.
- A termini del Decreto, oggetto del riconoscimento sarà il possesso dei requisiti di cui agli artt. 3, 4 e 5.
- Ai fini del riconoscimento gli ambiti di consulenza di cui all'Allegato I del Decreto assumono rilevanza solo ed esclusivamente ai fini di quanto prescritto dall'art. 5, comma 1 del Decreto medesimo.

- In caso di esito positivo della verifica del possesso dei requisiti richiesti ai sensi delle menzionate disposizioni, i soggetti potranno procedere all'iscrizione al Registro Unico.
- È compito delle Regioni aggiornare il Registro.
- Va altresì evidenziato che l'aggiornamento del Registro è finalizzato all'iscrizione di nuovi soggetti, alla estensione in capo ai soggetti già iscritti degli eventuali ambiti di consulenza rispetto ai quali abbiano maturato i requisiti di riconoscimento, nonché all'eventuale revoca e quindi cancellazione del soggetto dal Registro.
- Le **modalità di aggiornamento**, potrebbero consistere:
  - con riferimento all'organismo già iscritto nel Registro Unico, nella verifica periodica da parte della Regione territorialmente competente, del mantenimento dei requisiti necessari alla permanenza dell'iscrizione in ordine all'ambito di competenza indicato, ovvero, nella verifica, ad istanza della parte interessata, della documentazione comprovante il possesso dei requisiti necessari per la qualificazione dell'organismo in ulteriori ambito/i rispetto a quello/i per cui era stato abilitato alla iscrizione nel Registro Unico;
  - con riferimento all'organismo non ancora iscritto, nel procedere, periodicamente e comunque in maniera tale da consentire un'effettiva possibilità di aggiornamento, alla emanazione di un avviso pubblico secondo le modalità sopra indicate.

## **II. – Le procedure di selezione disciplinate dal D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50/2016**

### **II.1. – Premessa**

Il 19 aprile scorso è entrato in vigore il D.Lgs 18 aprile 2016, n. 50 recante *“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”*.

Ai sensi dell'art. 216, D.Lgs n. 50/2016, recante *“Disposizioni transitorie e di coordinamento”*, fatta salva la disciplina transitoria ivi prevista, ovvero nelle singole disposizioni di cui al nuovo codice, lo stesso si applica alle procedure e ai contratti per le quali i bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente alla data della sua entrata in vigore nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o di avvisi, alle procedure e ai contratti in relazione ai quali, alla data di entrata in vigore del presente codice, non siano ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte. Il regolamento di attuazione ed esecuzione del D.Lgs n. 163/2006, di cui al DPR n. 207/2010 recante *“Codice dei Contratti Pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”*, invece, sarà completamente abrogato solo all'esito dell'approvazione di circa cinquanta decreti attuativi da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

Le procedure di selezione per l'affidamento del servizio di consulenza in argomento, quindi, dovranno osservare le nuove regole previste dal D.lgs. n. 50/2016 e, fino all'adozione da parte dell'ANAC dei decreti attuativi, salvo la specifica disciplina transitoria di cui all'art. 216 del nuovo codice, le disposizioni di cui al DPR n. 207/2010.

## II.2. – Disciplina degli affidamenti sotto soglia ex articolo 35 del D.Lgs. n.50/2016

Prima di passare all'analisi delle procedure di gara contemplate dal D.Lgs n. 50/2016, occorre fare un cenno, nei limiti di quanto qui interessa, alle soglie comunitarie ed alla rinnovata disciplina degli affidamenti sotto soglia.

Ai sensi dell'art. 35, D.Lgs n. 50/2016, per gli appalti di servizi, come nella specie, le disposizioni del codice si applicano ai contratti pubblici il cui importo, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, è pari o superiore ad **Euro 135.000 (Euro 209.000 qualora l'Amministrazione aggiudicatrice è sub-centrale)**.

In base all'art. 36, D.Lgs n. 50/2016, gli affidamenti aventi ad oggetto l'esecuzione di servizi di importo inferiore all'anzidetta soglia, deve avvenire nel rispetto dei principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, economicità, nonché nel rispetto del principio di rotazione e in modo da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese (cfr. art. 30, comma 1).

Ferma restando la possibilità di ricorrere alle procedure ordinarie, l'affidamento dei servizi sotto soglia deve avvenire secondo le seguenti modalità:

- a) per affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, mediante affidamento diretto, adeguatamente motivato o per i lavori in amministrazione diretta;
- b) per affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 135.000 euro (209.000 euro) per i servizi, mediante procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento, contiene l'indicazione anche dei soggetti invitati.

Ai fini dell'aggiudicazione, le stazioni appaltanti verificano esclusivamente i requisiti di carattere generale mediante consultazione della Banca dati nazionale degli operatori economici. Le stazioni appaltanti devono verificare il possesso dei requisiti economici e finanziari e tecnico professionali richiesti nella lettera di invito o nel bando di gara.

Rispetto alla disciplina precedente, rimane confermato l'affidamento diretto, adeguatamente motivato, per servizi di importo infra 40.000 euro, rispetto al quale devono comunque rispettarsi i principi del divieto di frazionamento artificioso (reso ancora più pregnante dall'obbligo di programmazione per gli acquisti di beni e servizi per importi unitari pari o superiore a 40.000 euro), della rotazione e della verifica di congruità economica (opportunamente mediante indagini di mercato). Si devono peraltro richiamare sul punto le raccomandazioni dell'ANAC, dettate nella propria determinazione n. 12/2015 (*"Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione"*), ove, *"con specifico riguardo alle procedure negoziate, affidamenti diretti, in economia o comunque sotto soglia comunitaria"*, si è suggerita l'adozione di *"Direttive/linee guida interne che introducano come criterio tendenziale modalità di aggiudicazione competitive ad evidenza pubblica ovvero affidamenti mediante cottimo fiduciario, con consultazione di almeno 5 operatori economici, anche per procedure di importo inferiore a 40.000 euro"*.

Per le procedure sotto-soglia, la disciplina dell'art. 36 deve inoltre essere necessariamente coordinata con quella introdotta dalla *spending review* circa l'obbligo di preventiva escussione degli strumenti elettronici di acquisto (art. 1, comma 450, legge 296/2006). Pertanto, per beni e servizi sotto-soglia la procedura sarà di regola svolta sul MEPA o mediante i sistemi telematici messi a disposizione dalle centrali di committenza.

In attesa delle linee guide dell'ANAC (articolo 36, comma 7) che stabiliranno le modalità di dettaglio per supportare le stazioni appaltanti e migliorare la qualità delle procedure sotto-soglia, delle indagini di mercato, nonché per la formazione e gestione degli elenchi degli operatori economici, si prevede che l'individuazione degli operatori economici avviene tramite indagini di mercato effettuate dalla stazione appaltante mediante avviso pubblicato sul proprio profilo del committente per un periodo non inferiore a quindici giorni, specificando i requisiti minimi richiesti ai soggetti che si intendono invitare a presentare offerta, ovvero mediante selezione dai vigenti elenchi di operatori economici utilizzati dalle stazioni appaltanti, se compatibili con il presente codice. È prevista la possibilità per le stazioni appaltanti di utilizzare ancora gli elenchi aperti già costituiti nel rispetto dei principi, che si ritiene debbano essere

individuati in quelli di pubblicità nella fase istitutiva, apertura degli elenchi, loro aggiornamento almeno annuale, proporzionalità dei requisiti per l'iscrizione tali da consentire l'accesso alle MPMI e la rotazione. Nel quadro delle procedure sotto-soglia, si evidenzia anche la scomparsa delle procedure in economia per beni e servizi.

La soppressione delle procedure in economia è da ritenersi condivisibile e allineata alla moderna sistemica comunitaria, che non consente di ritenere più fondata la contrapposizione “*appalto-esternalizzazione*” – “*cottimo-internalizzazione*” e la *fiction iuris* sottesa al cottimo fiduciario (per la quale, il vero “*appaltatore*” sarebbe l'amministrazione mentre l'operatore economico-cottimista una sorta di “*subappaltatore*” in una gestione sostanzialmente *in house* imputabile all'ente pubblico). Se viene stipulato un contratto tra un'amministrazione aggiudicatrice e un operatore economico, in forma (necessariamente) scritta e a titolo oneroso per l'affidamento di lavori, servizi o forniture, questo è a pieno titolo sussunto nella categoria del contratto d'appalto.

Il D.Lgs n. 50/2016 ha ripristinato anche il meccanismo dell'esclusione automatica delle offerte anomale, prevedendo al comma 8 dell'art. 97 la facoltà, per gli appalti sotto-soglia di lavori, servizi e forniture, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, di prevedere nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata ai sensi del comma 2 e sempreché il numero delle offerte ammesse non sia inferiore a dieci.

Va anzitutto osservato che, a differenza di quanto stabilito dal decreto milleproroghe 2016 (art. 7, comma 2, lett. b-bis, d.l. 210/2015), l'automatismo è consentito per appalti sotto la soglia comunitaria (e non sotto la più modesta soglia di interesse transfrontaliero di 1 milione di euro per lavori e 100.000 euro per servizi e forniture) senza limiti temporali e dunque oltre il 31 luglio 2016, con tutti i dubbi di compatibilità con i principi comunitari (fatto salvo, per i lavori il limite di 1 milione di euro per l'applicabilità del criterio del prezzo più basso: oltre tale soglia vi è l'obbligo dell'offerta economicamente più vantaggiosa e correlativa inammissibilità dell'esclusione automatica).

La novità riguarda l'obbligo di sorteggiare in seduta pubblica uno tra cinque criteri per il calcolo della soglia di anomalia al dichiarato fine di non rendere predeterminabili dai candidati i parametri di riferimento per il calcolo della soglia.

Tra le novità del regime transitorio si evidenzia anche l'ultra vigenza della disciplina di pubblicazione dei bandi di gara sia sulla GURI che sui quotidiani. Per questi ultimi viene garantita l'effettività della previsione introdotta dal decreto milleproroghe circa la persistenza dell'obbligo fino al 31 dicembre 2016. Il comma 11 dell'art. 216 stabilisce che:

- a) fino alla data che sarà indicata nel decreto del MIT sul riordino delle modalità di pubblicazione dei bandi, gli avvisi e i bandi devono anche essere pubblicati nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, serie speciale relativa ai contratti. Fino alla medesima data, le spese per la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale degli avvisi e dei bandi di gara sono rimborsate alla stazione appaltante dall'aggiudicatario entro il termine di sessanta giorni dall'aggiudicazione e gli effetti giuridici continuano a decorrere dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale;
- b) fino al 31 dicembre 2016, si applica altresì il regime all'articolo 66, comma 7, del d.lgs. 163/2006, circa l'obbligo di pubblicazione dei bandi di rilievo comunitario «*per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale e su almeno due a maggiore diffusione locale nel luogo ove si eseguono i contratti*».

La formulazione del comma 11 dell'art. 216 apre tuttavia subito la questione circa l'obbligo o meno di rimborso delle spese di pubblicazione sui quotidiani da parte dell'aggiudicatario, atteso che la disposizione sul rimborso riguarda espressamente solo la pubblicità sulla GURI. I principi di non aggravamento degli oneri di partecipazione alla gara depongono nel senso che il rimborso sia ammissibile solo in presenza di una univoca e specifica norma autorizzatoria, al momento prevista, come appena riferito, solo per le spese di pubblicazione sulla GURI, dovendosi escludere la possibilità di prevedere il rimborso per disposizione di *lex specialis*.

### **II.3. – Le procedure di gara**

Fermo restando quanto sopra detto valevole esclusivamente per gli affidamenti di importo inferiore ai 135.000,00 (209.000,00 euro), passando all'analisi delle procedure di gara che le Amministrazioni aggiudicatrici potranno scegliere di utilizzare per selezionare gli organismi di consulenza beneficiari della misura, si osserva che l'art. 59, D.Lgs n. 50/2016, individua le seguenti procedure: procedure aperte o ristrette, previa pubblicazione di un bando o avviso di indizione di gara, il partenariato per l'innovazione<sup>9</sup>, la procedura competitiva con negoziazione e il dialogo competitivo<sup>10</sup> e la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara<sup>11</sup>.

La gara è indetta mediante un bando di gara redatto a norma dell'articolo 71 del citato decreto, tuttavia, nel caso in cui l'appalto sia aggiudicato mediante procedura ristretta o procedura competitiva con negoziazione, le amministrazioni aggiudicatrici che non siano autorità governative centrali, possono utilizzare in deroga un avviso di preinformazione<sup>12</sup>. Se la gara è indetta mediante un avviso di preinformazione, gli operatori economici che hanno manifestato interesse in seguito alla pubblicazione dell'avviso stesso, sono successivamente invitati a confermarlo per iscritto, mediante un invito a confermare interesse<sup>13</sup>.

Le fasi comuni alle procedure di affidamento su menzionate sono previste all'art. 32, D.Lgs n. 50/2016, a mente del quale:

*«1. Le procedure di affidamento dei contratti pubblici hanno luogo nel rispetto degli atti di programmazione delle stazioni appaltanti previsti dal presente codice o dalle norme vigenti.*

*2. Prima dell'avvio delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, le stazioni appaltanti, in conformità ai propri ordinamenti, decretano o determinano di contrarre, individuando gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte.*

*3. La selezione dei partecipanti e delle offerte avviene mediante uno dei sistemi e secondo i criteri previsti dal presente codice.*

*4. Ciascun concorrente non può presentare più di un'offerta. L'offerta è vincolante per il periodo indicato nel bando o nell'invito e, in caso di mancata indicazione, per centottanta giorni dalla scadenza del termine per la sua presentazione. La stazione appaltante può chiedere agli offerenti il differimento di detto termine.*

*5. La stazione appaltante, previa verifica della proposta di aggiudicazione ai sensi dell'articolo 33, comma 1, provvede all'aggiudicazione.*

*6. L'aggiudicazione non equivale ad accettazione dell'offerta. L'offerta dell'aggiudicatario è irrevocabile fino al termine stabilito nel comma 8.*

*7. L'aggiudicazione diventa efficace dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti.*

*8. Divenuta efficace l'aggiudicazione, e fatto salvo l'esercizio dei poteri di autotutela nei casi consentiti dalle norme vigenti, la stipulazione del contratto di appalto o di concessione ha luogo entro i successivi sessanta giorni, salvo diverso termine previsto nel bando o nell'invito ad offrire, ovvero l'ipotesi di differimento espressamente concordata con l'aggiudicatario. Se la stipulazione del contratto non avviene nel termine fissato, l'aggiudicatario può, mediante atto notificato alla stazione appaltante, sciogliersi da ogni vincolo o recedere dal contratto. All'aggiudicatario non spetta alcun indennizzo, salvo il rimborso delle spese contrattuali documentate. Nel caso di lavori, se è intervenuta la consegna dei lavori in via di urgenza e nel caso di servizi e forniture, se si è dato avvio all'esecuzione del contratto in via d'urgenza, l'aggiudicatario ha diritto al rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione dei lavori ordinati dal direttore dei lavori, ivi comprese quelle per opere provvisoriale. Nel caso di servizi e forniture, se si è dato avvio all'esecuzione del contratto in via d'urgenza, l'aggiudicatario ha diritto al rimborso delle spese*

<sup>9</sup> Da utilizzare solo quando sussistono i presupposti previsti dall'articolo 65, D.Lgs. n. 50/2016.

<sup>10</sup> Da utilizzare solo quando sussistono i presupposti previsti dal comma 2 dell'art. 59, D.Lgs n. 50/2016.

<sup>11</sup> Da utilizzare solo quando sussistono i presupposti di cui all'art. 63, D.Lgs n. 50/2016.

<sup>12</sup> cfr. art. 70, commi 2 e 3, D.Lgs n. 50/2016.

<sup>13</sup> cfr. art. 75, D.Lgs n. 50/2016.

sostenute per le prestazioni espletate su ordine del direttore dell'esecuzione. L'esecuzione d'urgenza di cui al presente comma è ammessa esclusivamente nelle ipotesi di eventi oggettivamente imprevedibili, per ovviare a situazioni di pericolo per persone, animali o cose, ovvero per l'igiene e la salute pubblica, ovvero per il patrimonio storico, artistico, culturale ovvero nei casi in cui la mancata esecuzione immediata della prestazione dedotta nella gara determinerebbe un grave danno all'interesse pubblico che è destinata a soddisfare, ivi compresa la perdita di finanziamenti comunitari.

9. Il contratto non può comunque essere stipulato prima di trentacinque giorni dall'invio dell'ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione.

**10. Il termine dilatorio di cui al comma 9 non si applica nei seguenti casi:**

a) se, a seguito di pubblicazione di bando o avviso con cui si indice una gara o dell'inoltro degli inviti nel rispetto del presente codice, è stata presentata o è stata ammessa una sola offerta e non sono state tempestivamente proposte impugnazioni del bando o della lettera di invito o queste impugnazioni risultano già respinte con decisione definitiva;

b) **nel caso di un appalto basato su un accordo quadro di cui all'articolo 54**, nel caso di appalti specifici basati su un sistema dinamico di acquisizione di cui all'articolo 55, nel caso di acquisto effettuato attraverso il mercato elettronico e nel caso di affidamenti effettuati ai sensi dell'articolo 36, comma 2, lettere a) e b).

11. Se è proposto ricorso avverso l'aggiudicazione con contestuale domanda cautelare, il contratto non può essere stipulato, dal momento della notificazione dell'istanza cautelare alla stazione appaltante e per i successivi venti giorni, a condizione che entro tale termine intervenga almeno il provvedimento cautelare di primo grado o la pubblicazione del dispositivo della sentenza di primo grado in caso di decisione del merito all'udienza cautelare ovvero fino alla pronuncia di detti provvedimenti se successiva. L'effetto sospensivo sulla stipula del contratto cessa quando, in sede di esame della domanda cautelare, il giudice si dichiara incompetente ai sensi dell'articolo 15, comma 4, del codice del processo amministrativo di cui all'Allegato I al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, o fissa con ordinanza la data di discussione del merito senza concedere misure cautelari o rinvia al giudizio di merito l'esame della domanda cautelare, con il consenso delle parti, da intendersi quale implicita rinuncia all'immediato esame della domanda cautelare.

12. Il contratto è sottoposto alla condizione sospensiva dell'esito positivo dell'eventuale approvazione e degli altri controlli previsti dalle norme proprie delle stazioni appaltanti.

13. L'esecuzione del contratto può avere inizio solo dopo che lo stesso è divenuto efficace, salvo che, in casi di urgenza, la stazione appaltante ne chieda l'esecuzione anticipata, nei modi e alle condizioni previste al comma 8.

14. Il contratto è stipulato, a pena di nullità, con atto pubblico notarile informatico, ovvero, in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, in forma pubblica amministrativa a cura dell'Ufficiale rogante della stazione appaltante o mediante scrittura privata in caso di procedura negoziata ovvero per gli affidamenti di importo non superiore a 40.000 euro mediante corrispondenza secondo l'uso del commercio consistente in un apposito scambio di lettere, anche tramite posta elettronica certificata o strumenti analoghi negli altri Stati membri».

### **III. – La procedura ristretta**

#### **III.1. – Disciplina della procedura ristretta**

La disciplina comunitaria, richiamata nei paragrafi che precedono, conduce a ritenere che la tipologia di procedura a evidenza pubblica da applicare nella specie sia quella ristretta.

Nelle procedure ristrette qualsiasi operatore economico può presentare una domanda di partecipazione in risposta a un avviso di indizione di gara contenente i dati di cui all'allegato XIV, parte I, lettera B o C del Decreto Legislativo n. 50/2016, a seconda del caso, fornendo le informazioni richieste dall'amministrazione aggiudicatrice ai fini della selezione qualitativa

Il termine minimo per la ricezione delle domande di partecipazione è di trenta giorni dalla data di trasmissione del bando di gara o, se è utilizzato un avviso di preinformazione come mezzo di indizione di una gara, dalla data d'invio dell'invito a confermare interesse.

A seguito della valutazione da parte delle amministrazioni aggiudicatrici delle informazioni fornite, soltanto gli operatori economici invitati possono presentare un'offerta.

Le amministrazioni aggiudicatrici possono limitare il numero di candidati idonei da invitare a partecipare alla procedura in conformità all'articolo 91 dello stesso decreto<sup>14</sup>.

Il termine minimo per la ricezione delle offerte è di trenta giorni dalla data di trasmissione dell'invito a presentare offerte.

Nel caso in cui le amministrazioni aggiudicatrici abbiano pubblicato un avviso di preinformazione non utilizzato per l'indizione di una gara, il termine minimo per la presentazione delle offerte può essere ridotto a dieci giorni, purché siano rispettate tutte le seguenti condizioni:

a) l'avviso di preinformazione contiene tutte le informazioni richieste nel citato allegato XIV, parte I, lettera B sezione B1, purché dette informazioni siano disponibili al momento della pubblicazione dell'avviso di preinformazione;

b) l'avviso di preinformazione è stato inviato alla pubblicazione da non meno di trentacinque giorni e non oltre dodici mesi prima della data di trasmissione del bando di gara.

Le amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c), possono fissare il termine per la ricezione delle offerte di concerto con i candidati selezionati, purché questi ultimi dispongano di un termine identico per redigere e presentare le loro offerte. In assenza di un accordo sul termine per la presentazione delle offerte, il termine non può essere inferiore a dieci giorni dalla data di invio dell'invito a presentare offerte.

Quando, per motivi di urgenza debitamente motivati è impossibile rispettare i suddetti termini minimi previsti, l'amministrazione aggiudicatrice può fissare:

a) per la ricezione delle domande di partecipazione, un termine non inferiore a quindici giorni dalla data di trasmissione del bando di gara;

b) un termine di ricezione delle offerte non inferiore a dieci giorni a decorrere dalla data di invio dell'invito a presentare offerte.

### III.2. – Le peculiarità della procedura ristretta

Le peculiarità della procedura ristretta, come è dato evincere dalla disciplina innanzi richiamata e dalla applicazione empirica della stessa, indicano che di norma tale tipo di procedura è preferita allorché si preveda una consistente e rilevante risposta da parte degli operatori economici e rispetto ad una gara

---

<sup>14</sup> A termini dell'art. 91, D.Lgs n. 50/2016, «Nelle procedure ristrette, nelle procedure competitive con negoziazione, nelle procedure di dialogo competitivo e di partenariato per l'innovazione, le stazioni appaltanti, quando lo richieda la difficoltà o la complessità dell'opera, della fornitura o del servizio, possono limitare il numero di candidati che soddisfano i criteri di selezione e che possono essere invitati a presentare un'offerta, a negoziare o a partecipare al dialogo, purché sia assicurato il numero minimo, di cui al comma 2, di candidati qualificati (comma 1). Quando si avvalgono di tale facoltà, le stazioni appaltanti indicano nel bando di gara o nell'invito a confermare interesse i criteri oggettivi e non discriminatori, secondo il principio di proporzionalità che intendono applicare, il numero minimo dei candidati che intendono invitare, e, ove lo ritengano opportuno per motivate esigenze di buon andamento, il numero massimo. Nelle procedure ristrette **il numero minimo di candidati non può essere inferiore a cinque**. Nella procedura competitiva con negoziazione, nella procedura di dialogo competitivo e nel partenariato per l'innovazione il numero minimo di candidati non può essere inferiore a tre. In ogni caso il numero di candidati invitati deve essere sufficiente ad assicurare un'effettiva concorrenza. Le stazioni appaltanti invitano un numero di candidati pari almeno al numero minimo. Tuttavia, se il numero di candidati che soddisfano i criteri di selezione e i livelli minimi di capacità di cui all'articolo 83 è inferiore al numero minimo, la stazione appaltante può proseguire la procedura invitando i candidati in possesso delle capacità richieste. La stazione appaltante non può includere nella stessa procedura altri operatori economici che non abbiano chiesto di partecipare o candidati che non abbiano le capacità richieste (comma 2)».

indetta per l'affidamento di un servizio ove, ai fini dell'aggiudicazione, occorre valutare oltre all'aspetto economico, anche quello di pregio qualitativo del servizio che si intende affidare e, dunque, sia richiesta alla commissione giudicatrice un'attività di valutazione specialistica ed articolata.

Questo perché, in considerazione della propria struttura bifasica, la procedura ristretta permette di selezionare il numero di candidati ammessi a presentare offerta e, quindi, di non gravare la commissione giudicatrice dell'onere di analizzare e valutare un numero eccessivo di offerte.

## IV. – Accordo Quadro

### IV.1. – Premessa

Le linee guida dettate dalla Commissione Europea – Direzione Generale per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale hanno precisato che la necessità dell'esplicazione di una procedura di gara, non implica che non vi possa che essere un solo vincitore, suggerendo in proposito la possibilità di utilizzare procedure di scelta del contraente mediante le quali sia possibile selezionare, tramite un unico bando di gara, anche più di un beneficiario.

In tal senso, il documento focalizza l'attenzione su due modalità procedurali.

La prima consiste nella divisione dell'appalto in più lotti: lotti specifici potrebbero, per esempio, coprire diverse aree geografiche assicurando vicinanza e accesso ai destinatari finali e offrendo la scelta per la fornitura di servizi agli agricoltori, ai giovani agricoltori, forestali, altri gestori del territorio su base competitiva.

La seconda è quella dell'accordo quadro: l'autorità contraente potrebbe concludere, attraverso una regolare procedura di aggiudicazione, l'accordo quadro con diversi fornitori. In questo caso, l'accordo quadro stabilisce tutti i termini che disciplinano la prestazione del servizio, senza riaprire la concorrenza, o riaprendola in parte. Laddove la concorrenza non venga riaperta, dovranno essere indicati nei documenti di gara tutti i criteri obiettivi volti al perfezionamento dell'accordo quadro. Al contrario, se nell'accordo quadro non sono indicate tutte le condizioni che regolano il servizio, significa che vi sarà la riapertura della concorrenza (cfr. art. 33 della direttiva 2014/24/UE).

Va precisato che ai sensi della normativa nazionale la modalità procedurale dell'accordo quadro non esclude la suddivisione in lotti dell'affidamento.

### IV.2. – La disciplina dell'Accordo Quadro

La disciplina nazionale definisce all'art. 3, lett. iii) del D.Lgs n. 50/2016, l'Accordo Quadro come *«l'accordo concluso tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici e il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste».*

Per gli accordi quadro, il valore da prendere in considerazione, per stabilire se si tratta di affidamento sopra o sotto soglia comunitaria, è il valore massimo stimato al netto dell'IVA del complesso dei contratti previsti durante l'intera durata degli accordi quadro o del sistema dinamico di acquisizione.

In relazione al procedimento, l'art. 54 del D.Lgs n. 50/2016 stabilisce che le stazioni appaltanti possono concludere accordi quadro nel rispetto delle procedure previste.

Per evitare il consolidarsi di posizioni di privilegio in capo alle parti private di accordi quadro, nei settori ordinari, come di quello di specie, la durata dell'accordo quadro non deve superare i quattro anni salvo in casi eccezionali, debitamente motivati in relazione, in particolare, all'oggetto dell'accordo quadro.

La disposizione su citata non contempla quelle **limitazioni che invece erano previste dall'art. 59 del D.Lgs n. 163/2006** laddove al primo comma era stabilito che *«Le stazioni appaltanti possono concludere accordi quadro. Per i lavori, gli accordi quadro sono ammessi esclusivamente in relazione ai lavori di manutenzione. Gli accordi quadro non sono ammessi per la progettazione e per gli altri servizi di natura intellettuale».*

Dunque non sussiste più la necessità di legittimare la possibilità di utilizzare l'accordo quadro nei servizi di consulenza aziendale in deroga, così come dispone l'art. 1, comma 211 della legge n. 190/2014 (legge di stabilità per il 2015) in base al quale: «*All'articolo 1-ter del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, dopo il comma 6 è inserito il seguente: «6-bis. **Per la selezione degli organismi di consulenza aziendale le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono fare ricorso ad accordi quadro, in deroga all'articolo 59, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni**».*

Nei settori ordinari, gli appalti attuativi dell'accordo quadro sono aggiudicati secondo le seguenti procedure:

- nell'ambito di un **accordo quadro concluso con un solo operatore economico**, gli appalti sono aggiudicati entro i limiti delle condizioni fissate nell'accordo quadro stesso. L'amministrazione aggiudicatrice può consultare per iscritto l'operatore economico parte dell'accordo quadro, chiedendogli di completare, se necessario, la sua offerta;
- l'**accordo quadro concluso con più operatori economici** è eseguito secondo una delle seguenti modalità:
  - a) secondo i termini e le condizioni dell'accordo quadro, **senza riaprire il confronto competitivo**, se l'accordo quadro contiene tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture, nonché le condizioni oggettive per determinare quale degli operatori economici parti dell'accordo quadro effettuerà la prestazione. Tali condizioni sono indicate nei documenti di gara per l'accordo quadro. L'individuazione dell'operatore economico parte dell'accordo quadro che effettuerà la prestazione avviene sulla base di decisione motivata in relazione alle specifiche esigenze dell'amministrazione;
  - b) se l'accordo quadro contiene tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture, **in parte senza la riapertura del confronto competitivo conformemente alla lettera a) e, in parte, con la riapertura del confronto competitivo tra gli operatori economici parti dell'accordo quadro conformemente alla lettera c)**, qualora tale possibilità sia stata stabilita dall'amministrazione aggiudicatrice nei documenti di gara per l'accordo quadro. La scelta se alcuni specifici lavori, forniture o servizi debbano essere acquisiti a seguito della riapertura del confronto competitivo o direttamente alle condizioni di cui all'accordo quadro avviene in base a criteri oggettivi, che sono indicati nei documenti di gara per l'accordo quadro. Tali documenti di gara precisano anche quali condizioni possono essere soggette alla riapertura del confronto competitivo. Le disposizioni previste dalla presente lettera, primo periodo, si applicano anche a ogni lotto di un accordo quadro per il quale tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture in questione, sono definiti nell'accordo quadro, anche se sono stati stabiliti tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture per altri lotti;
  - c) **riaprendo il confronto competitivo** tra gli operatori economici parti dell'accordo quadro, se l'accordo quadro non contiene tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture.

I confronti competitivi di cui alle lettere b) e c) si basano sulle stesse condizioni applicate all'aggiudicazione dell'accordo quadro, se necessario precisandole, e su altre condizioni indicate nei documenti di gara per l'accordo quadro, secondo la seguente procedura:

- a) per ogni appalto da aggiudicare l'amministrazione aggiudicatrice consulta per iscritto gli operatori economici che sono in grado di eseguire l'oggetto dell'appalto;
- b) l'amministrazione aggiudicatrice fissa un termine sufficiente per presentare le offerte relative a ciascun appalto specifico, tenendo conto di elementi quali la complessità dell'oggetto dell'appalto e il tempo necessario per la trasmissione delle offerte;

c) le offerte sono presentate per iscritto e il loro contenuto non viene reso pubblico fino alla scadenza del termine previsto per la loro presentazione;

d) l'amministrazione aggiudicatrice aggiudica l'appalto all'offerente che ha presentato l'offerta migliore sulla base dei criteri di aggiudicazione fissati nei documenti di gara per l'accordo quadro.

Le procedure innanzi descritte sono applicabili solo tra le amministrazioni aggiudicatrici, individuate nell'avviso di indizione di gara o nell'invito a confermare interesse, e gli operatori economici parti dell'accordo quadro concluso. Gli appalti basati su un accordo quadro non comportano in nessun caso modifiche sostanziali alle condizioni fissate nell'accordo quadro in particolare nel caso di accordo quadro concluso con un unico operatore economico.

### IV.3. – Le peculiarità dell'Accordo Quadro

L'Accordo Quadro consente alla P.A. di stabilire a monte le clausole destinate a disciplinare i singoli contratti attuativi che saranno successivamente stipulati, senza dover reiteratamente ricorrere al confronto concorrenziale, con risparmio di tempi e costi<sup>15</sup>.

In tal modo la P.A. **non assume nell'immediato alcuno specifico obbligo a contrarre nei confronti della controparte privata, ma consegue per un determinato lasso di tempo la possibilità di acquisire le prestazioni oggetto dell'accordo**, ove ciò si riveli rispondente agli effettivi fabbisogni dell'amministrazione medesima.

Di qui, il carattere flessibile degli accordi quadro, il cui utilizzo si rivela indicato soprattutto in quelle circostanze, ravvisabili nella specie, *“in cui si ha certezza in merito alle quantità di prodotti, o lavori o servizi che nel tempo dovranno essere acquistati o realizzati”*<sup>16</sup>.

Peraltro, l'accordo quadro consente generalmente alle stazioni appaltanti di ottenere condizioni economiche più vantaggiose, in considerazione delle economie di scala che si realizzano mediante l'accorpamento delle singole prestazioni che potranno essere oggetto di appalti specifici.

### IV.4. – Attuazione dell'Accordo Quadro nel caso di specie

In attuazione della normativa sopra indicata, nel caso di specie la Regione dovrà elaborare un bando di gara suddiviso in diverse sezioni e segnatamente:

- Sezione I, recante: dati dell'Amministrazione Aggiudicatrice e destinatario delle offerte e/o domande di partecipazione;
- Sezione II, recante: oggetto dell'appalto (descrizione, denominazione conferita all'appalto), tipo di appalto e luogo di esecuzione, luogo di prestazione del servizio, informazioni relative all'accordo quadro (es. accordo quadro con vari operatori, numero di lotti), durata dell'accordo, valore totale stimato dell'accordo, descrizione dell'appalto (es. la Regione x sta indicando un bando di gara a procedura ristretta con lo scopo di stipulare accordi quadro con dei consulenti esperti nel settore agroalimentare per fornire supporto alle aziende agricole nel corso dei prossimi 4 anni nei seguenti ambiti: Vedi Allegato 1 al DM 3 febbraio 2016, n. 1259, divisione in lotti (adeguatamente motivata), modalità di presentazione delle offerte (es. se vanno presentate per uno o più lotti), ammissibilità di varianti, durata dell'appalto o termine di esecuzione del servizio, informazioni relative ai lotti;
- Sezione III, recante: informazioni di carattere giuridico, economico, finanziario e tecnico;

<sup>15</sup> Cfr. A. TOMASSETTI, *Accordo quadro e centrale di committenza*, in *Obbligazioni e Contratti*, 2006, n. 7, p. 653, ove si afferma che «L'esigenza sottesa all'accordo quadro, in particolare, è quella di offrire all'Amministrazione uno strumento elastico di contrattazione, tale da poter rispondere alle esigenze concrete della stessa e da potersi adeguare al mutamento del mercato».

<sup>16</sup> Cfr. G. Verde, *Il dialogo competitivo, l'accordo quadro ed il sistema dinamico di acquisizione nella nuova direttiva comunitaria sugli appalti*, in *Diritto & Diritti*, 2004.

- Sezione IV, recante: tipo di procedura, criteri di aggiudicazione, ricorso asta elettronica, informazioni di carattere amministrativo.

## V – Prestazione del servizio *in house*

### V.1. – Requisiti e condizioni per l'affidamento *in house*

Si è già accennato che con riferimento al “FEASR 2014-2020”, le linee guida rilevano che qualora, come nel caso in esame, la stazione appaltante debba scegliere il beneficiario di una misura, dovranno essere applicate le norme sugli appalti pubblici ai sensi dell'articolo 2.1 (5) della direttiva 2014/24/UE, con la precisazione che, laddove l'amministrazione aggiudicatrice decida di eseguire lavori, servizi o forniture “*in-house*”<sup>17</sup>, le norme sugli appalti pubblici non devono essere applicate.

Si tratta di un'eccezione che, in linea con l'articolo 12 della direttiva citata, consente all'amministrazione aggiudicatrice di utilizzare risorse amministrative proprie, purché:

(a) l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sull'organismo interno cui affidare il servizio un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri uffici interni;

(b) oltre l'80% delle attività del soggetto controllato siano rese nello svolgimento dei compiti ad esso affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice<sup>18</sup>;

(c) non vi sia alcuna partecipazione di capitale privato nel soggetto controllato ad eccezione di forme di partecipazione del capitale privato previste da disposizioni legislative nazionali, in conformità con i trattati.

In altre parole, un affidamento *in house* è tale soltanto se l'entità giuridica a cui viene attribuita la titolarità del servizio sia legata alla stazione appaltante da vincoli talmente serrati da non rendere esistente, nella sostanza, una duplicità di soggetti fra P.A. e affidatario. In una tale situazione, l'obbligo di indire una gara a evidenza pubblica viene meno in quanto la P.A. non affida il servizio a un terzo, ma a se stessa, o meglio a una propria articolazione che, pur assumendo una veste formale di soggetto terzo, rimane inscindibilmente legata alla stazione appaltante.

Al di là dei requisiti sopra individuati, nel nostro ordinamento interno, a differenza della disciplina precedente, il D.Lgs n. 50/2016 all'art. 5 ha normato gli affidamenti “*in house*”.

Come detto, si tratta di una novità rispetto alla previgente disciplina, derivante da una disposizione delle nuove direttive comunitarie che recepisce, con alcune significative innovazioni, i principi espressi dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea su tale tematica.

In particolare, la norma elenca le tre condizioni in presenza delle quali un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore non deve applicare il Codice per l'affidamento di contratti pubblici ad una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, ossia:

- 1) l'esercizio da parte dell'amministrazione aggiudicatrice/ente aggiudicatore, sulla persona giuridica, di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi (lett. a);

---

<sup>17</sup> Con il termine affidamenti *in house* (o *in house providing*) viene indicata la fattispecie in cui un soggetto tenuto all'obbligo di evidenza pubblica, derogando al principio di carattere generale dell'obbligo di indire una gara pubblica, invece di procedere all'affidamento all'esterno di determinate prestazioni, provvede in proprio (ossia *in house*) all'esecuzione delle stesse, affidando l'esecuzione dell'appalto o la titolarità del servizio ad altra entità giuridica senza gara. In primo luogo, giova premettere che negli affidamenti *in house* non vi è l'attribuzione di compiti o servizi a operatori economici privati. Da ciò la circostanza che le regole sulla concorrenza, applicabili agli appalti pubblici e agli affidamenti dei pubblici servizi a terzi, non vengono in rilievo.

<sup>18</sup> L'affidatario, cioè, non deve svolgere attività ulteriori rispetto a quelle affidate in via diretta se non in via del tutto marginale.

- 2) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata è effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore (lett. b);
- 3) nella persona giuridica controllata non deve esservi alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei Trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata (lett. c).

La presenza di capitale privato all'interno della società "*in house*" consente a soggetti privati di acquisire, in via diretta, lavori da utilizzare, poi, sul mercato, in concorrenza con altri operatori non beneficiari di affidamenti diretti. In tal modo si rischia di produrre evidenti effetti distorsivi del mercato, compromettendo i principi di tutela della concorrenza e parità di trattamento.

A fronte, quindi, delle criticità connesse all'ingresso di capitale privato all'interno delle società "*in house*" risulta positivo che il Governo, in ultima battuta, abbia introdotto nel testo dell'articolo la specificazione che le forme di partecipazione di capitali privati ammesse debbano essere prescritte da norme di legge.

Tale integrazione, recependo le osservazioni poste dal Consiglio di Stato, riallinea la disciplina codicistica a quanto previsto, in via obbligatoria, dalle direttive comunitarie (cfr. art. 12, par. 1, let. C Dir. 24/2016).

Tuttavia, è scomparso l'ulteriore requisito, previsto dalla normativa comunitaria, secondo cui la partecipazione privata non deve altresì comportare un potere di veto o di controllo sulla persona giuridica controllata.

## Allegato II

### PROCEDURA APERTA PER L’AFFIDAMENTO DI "ACCORDO QUADRO DELLA DURATA DI 1-4 (UNO-QUATTRO) ANNI CON PIU’ OPERATORI ECONOMICI PER L’AFFIDAMENTO DI SERVIZI DI CONSULENZA AZIENDALE IN AGRICOLTURA

#### Bando di gara

##### Sezione I: Amministrazione aggiudicatrice

I.1) **Denominazione, indirizzi e punti di contatto** \_\_\_\_\_

**Punti di contatto:** Responsabile del Procedimento, All’Attenzione di: \_\_\_\_\_

Posta Elettronica \_\_\_\_\_ Fax \_\_\_\_\_

**Indirizzo complessivo di codice NUTS** (Nomenclatura delle Unità Territoriali per le Statistiche dell'Italia (NUTS:IT) è usata per fini statistici a livello dell'Unione europea (Eurostat):

**Indirizzi internet al quale i documenti di gara saranno disponibili per l’accesso gratuito, illimitato e diretto:**

Indirizzo generale dell'amministrazione aggiudicatrice: \_\_\_\_\_

**Ulteriori informazioni sono disponibili presso:** I punti di contatto sopra indicati

**Il capitolato d'oneri e la documentazione complementare (inclusi lo schema di contratto di Accordo Quadro) sono disponibili presso:** I punti di contatto sopra indicati

**Le offerte o le domande di partecipazione vanno inviate a:** I punti di contatto sopra indicati secondo le modalità di presentazione previste dal disciplinare di gara.

I.2) **Tipo di amministrazione aggiudicatrice e principale attività esercitata Codice CPV:**

I.3) **Principali settori di attività**

Consulenza aziendale in agricoltura

##### Sezione II: Oggetto dell'appalto

- II.1) Descrizione:** l'accordo riguarda l'affidamento di servizi di consulenza allo scopo di aiutare gli imprenditori agricoli, i giovani agricoltori, i giovani agricoltori, i silvicoltori, gli altri gestori del territorio e le PMI insediate nelle zone rurali a migliorare la gestione sostenibile e le prestazioni globali delle aziende (CIG: \_\_\_\_\_, CUP \_\_\_\_\_).
- II.2) Denominazione conferita all'appalto dall'amministrazione aggiudicatrice:**  
Procedura aperta finalizzata alla conclusione di un accordo quadro per l'affidamento a uno o più operatori dei servizi di consulenza oggetto del presente affidamento e previamente individuati dalla Regione in relazione agli ambiti di intervento.
- II.3) Ordine di grandezza totale stimato dell'appalto:** € \_\_\_\_\_ (IVA al 22% esclusa)
- II.4) Suddivisione in lotti:** si (in relazione agli Ambiti di consulenza)
- II.5) Ammissione o divieto di varianti:** la presentazione di varianti non è ammessa
- II.6) Tipo di appalto e luogo di consegna o di esecuzione:**  
Servizi  
Luogo principale di prestazione dei servizi: \_\_\_\_\_
- II.7) Durata dell'accordo quadro:** l'Accordo quadro avrà la durata di 1-4 (quattro) anni decorrenti dalla stipula del contratto
- II.8) Informazioni relative all'accordo sugli appalti pubblici (AAP)**
- II.9) Opzioni:**
- II.10) Informazioni sui rinnovi:** l'accordo non è oggetto di rinnovo
- II.11) Durata dell'appalto o termine di esecuzione:** Durata in mesi: da 12 a 48
- II.12) Informazioni che indicano se l'appalto è connesso a un programma finanziato da Fondi dell'Unione Europea:**

**Sezione III: Informazioni di carattere giuridico, economico, finanziario e tecnico**

- III.1) Cauzioni e garanzie richieste:** Si rinvia all'art. \_\_\_\_ del Disciplinare, garanzia provvisoria ex art. 93 del D.Lgs. n. 50/2016, pari ad € \_\_\_\_\_ (2% base d'asta, esclusa IVA)
- III.2) Principali modalità di finanziamento e di pagamento e/o riferimenti alle disposizioni applicabili in materia:**
- III.3) Condizioni di partecipazione:** sono ammessi a partecipare alla presente procedura di gara gli operatori economici di cui agli artt. 3, comma 1, lett. p), 45, 47, 48 del D.Lgs. n. 50/2016, con le forme e le modalità indicate nei predetti articoli, nonché le società e i soggetti costituiti, con atto pubblico, nelle altre forme associative

consentite per l'esercizio dell'attività professionale e gli operatori economici stabiliti in altri Stati membri, costituiti conformemente alla legislazione vigente nei rispettivi Paesi, in possesso dei seguenti requisiti:

- contemplino, tra le proprie finalità e/o oggetto sociale, le attività di consulenza nel settore agricolo, zootecnico o forestale;
- dispongano di uno o più consulenti, dotati di adeguate qualifiche e regolarmente formati, ai sensi dell'art. 4, in almeno uno degli ambiti di consulenza di cui all'allegato 1,
- che non siano in posizioni di incompatibilità secondo i principi di cui all'art. 3, comma 1 del medesimo Decreto così come integrato dalla Circolare del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali prot. N. 2306 del 13.06.2016 (da considerarsi parte integrante della Legge di Gara)

#### **III.4) Situazione personale degli operatori economici, inclusi i requisiti relativi all'iscrizione nell'albo professionale o nel registro commerciale**

Non è ammessa la partecipazione alla gara dei concorrenti per i quali sussistono le cause di esclusione di cui all'articolo 80 del Codice dei contratti pubblici.

Sono esclusi dalla gara i concorrenti che vi partecipano contemporaneamente come autonomo concorrente e come consorziato indicato, ai sensi dell'articolo 48, comma 7 del Codice dei contratti pubblici, dai consorzi di cui all'articolo 45, comma 2, lettera "b" e "c" del Codice dei contratti pubblici.

#### **III.2.2) Capacità economica e finanziaria**

Livelli minimi di capacità eventualmente richiesti: Si rinvia all'art. \_\_\_\_ del Disciplinare di Gara.

#### **III.2.3) Capacità tecnica**

Livelli minimi di capacità eventualmente richiesti:

Si rinvia all'art \_\_\_\_ del Disciplinare di Gara.

### **Sezione IV: Procedura**

#### **IV.1) Criteri di aggiudicazione**

L'aggiudicazione avverrà alla migliore offerta economicamente più vantaggiosa determinata da una commissione giudicatrice, sulla base dei criteri e sotto-criteri di

valutazione e relativi pesi e sotto-pesi indicati nel Disciplinare di gara, nonché secondo le specificazioni contenute nel disciplinare di gara.

**Sezione V: Informazioni di carattere amministrativo**

**V.1) Numero di riferimento attribuito al dossier dall'amministrazione aggiudicatrice:**

CIG...

**V.2) Termine minimo per la presentazione delle domande:** Data:

(\_\_/\_\_/\_\_) Ore:

**V.3) Periodo minimo durante il quale l'offerente è vincolato alla propria offerta in giorni:** 180 (dal termine ultimo per il ricevimento delle offerte)

**V.4) Modalità di apertura delle offerte**

**Persone ammesse ad assistere all'apertura delle offerte:** sì

Informazioni complementari sulle persone ammesse e la procedura di apertura: Alle sedute pubbliche potrà intervenire il legale rappresentante del Concorrente ovvero persona incaricata opportunamente delegata, munita d'idoneo documento di riconoscimento in corso di validità, di delega scritta e di fotocopia del documento di riconoscimento del delegante, in corso di validità, nonché di copia d'idonea documentazione da cui evincere i poteri attribuiti a quest'ultimo.

**Sezione VI: Procedure di ricorso**

**VI.1) Organismo responsabile delle procedure di ricorso**

TAR territorialmente competente.

**Data di spedizione del presente avviso:** (gg/mm/aaaa)

## Allegato III

### LINEE GUIDA SULLE PROCEDURE DI GARA

In ordine alla procedura per l'affidamento di servizi di consulenza ed assistenza alla gestione delle aziende agricole si rappresenta che l'attuazione della Misura di cui ci occupa ha come base giuridica:

- Regolamento UE n. 1305/2013;
- Regolamento UE n. 1306/2013;
- Regolamento delegato (UE) n. 807/2014;
- Regolamento di esecuzione n. 808/2014;

Nonché le Direttive Europee 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE che hanno previsto il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture e, conseguentemente il D.Lgs. n. 50/2016 così come innovato dall'emanando Decreto Correttivo.

Sulla base della predetta normativa, nonché del disposto di cui all'art. 15, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1305/2013 del 17 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio *“le Autorità o gli organismi selezionati per prestare consulenza sono dotati di adeguate risorse in termini di personale qualificato e regolarmente formato, nonché di esperienza e affidabilità nei settori in cui prestano consulenza. I beneficiari nell'ambito della predetta misura sono selezionati mediante inviti a presentare proposte. **La procedura di selezione è disciplinata dalla normativa sugli appalti pubblici ed è aperta ad organismi sia pubblici che privati.** Tale procedura deve essere obiettiva ed escludere i candidati con conflitti di interesse”*

La selezione degli organismi di consulenza deve, quindi, necessariamente avvenire mediante l'applicazione delle procedure di evidenza pubblica di cui al D.Lgs. n. 50/2016.

\*\*\*\*\*

#### **I. INDIVIDUAZIONE DEGLI AMBITI DELLA CONSULENZA DA PORRE A BASE DI GARA**

In tale fase le singole Regioni procedono alla individuazione degli ambiti di consulenza, tra quelli indicati dall'allegato 1 del Decreto 3.2.2016, in relazione alle specifiche esigenze del territorio.

A tal fine, la Regione potrà emanare atti attuativi della Misura di cui ci occupa in relazione alle esigenze di consulenza poste a base del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020.

In alternativa, la Regione, mediante un'attività prodromica alla procedura di gara, potrà avviare una fase preliminare di consultazione del mercato, ex art. 66<sup>19</sup> del D.Lgs. n. 50/2016, rivolta ai futuri beneficiari

---

<sup>19</sup> **Art. 66. (Consultazioni preliminari di mercato)** *“1. Prima dell'avvio di una procedura di appalto, le amministrazioni aggiudicatrici possono svolgere consultazioni di mercato per la preparazione dell'appalto e per lo svolgimento della relativa procedura e per informare gli operatori economici degli appalti da essi programmati e dei requisiti relativi a questi ultimi. 2. Per le finalità di cui al comma 1, le amministrazioni aggiudicatrici possono acquisire consulenze, relazioni o altra documentazione tecnica da parte di esperti, di partecipanti al mercato nel rispetto delle disposizioni stabilite nel presente codice, o da parte di autorità indipendenti. Tale documentazione può essere utilizzata nella pianificazione e nello svolgimento della*

dell'attività di consulenza, al fine di identificare le specifiche necessità di consulenza, mediante la quale, i medesimi potranno manifestare il proprio interesse in relazione agli ambiti indicati.

## II. FASE DI PRE-ACCREDITAMENTO

Sarebbe, poi, opportuno avviare la fase di "pre-accreditamento", finalizzata al riconoscimento degli Organismi ai fini dell'iscrizione nel registro Unico ed individuata dall'art. 5, comma 4, del Decreto interministeriale del 3.2.2016 ai sensi del quale: *"Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Ministero della salute e le regioni e le province autonome provvedono al riconoscimento degli organismi pubblici di consulenza aziendale ovvero degli enti pubblici istituzionalmente competenti, previa verifica del possesso dei requisiti di cui al presente articolo"*.

Nel caso in cui si voglia procedere all'indizione della gara, senza avere preventivamente espletato la fase di pre – accreditamento, al fine di garantire la funzionalità del Registro Unico, di cui all'articolo 6 del Decreto, le singole Regioni potranno comunque trasmettere l'elenco degli organismi per i quali, in sede di gara, sia stata verificata positivamente la sussistenza dei requisiti di partecipazione indicati dal Decreto.

## III. PROCEDURA DI GARA

Come noto, al fine di individuare gli Organismi prestatori dei servizi di consulenza, lo strumento contrattuale maggiormente rispondente alle specifiche dell'affidamento di cui ci occupa, è ravvisabile nell'Accordo Quadro di cui all'art. 54 D. Lgs. n. 50/2016.

Il predetto strumento contrattuale, da aggiudicare in conformità alle procedure ed ai criteri di selezione individuati nell'ambito della disciplina dei contratti pubblici, consentirà, infatti, di individuare i soggetti in possesso di tutti i requisiti richiesti dalla normativa nazionale ed europea, nonché, al contempo, **di selezionare le migliori offerte in termini di qualità/prezzo, dai medesimi presentate.**

Per ciò che attiene alla disciplina organica dell'istituto dell'Accordo quadro soccorre il disposto di cui all'art. 54 del D.Lgs. n. 50/2016.

Per quanto di interesse occorre rappresentare come la durata di un accordo quadro non supera i quattro anni per gli appalti nei settori ordinari; fatta salva una maggiore durata dello stesso in casi eccezionali, debitamente motivati ed in relazione all'oggetto dell'accordo.

Il legislatore prevede, inoltre, la possibilità di concludere un accordo quadro con un solo operatore economico o con più operatori economici, cui segue, al comma 4, la specificazione delle modalità di contrattazione dello stesso.

Nel predetto articolo, al comma 5, vengono, poi, enunciate i criteri di specialità nel caso di svolgimento di un confronto competitivo tra più operatori laddove si dispone che: *"a) per ogni appalto da aggiudicare l'amministrazione aggiudicatrice consulta per iscritto gli operatori economici che sono in grado di eseguire l'oggetto dell'appalto;*

*b) l'amministrazione aggiudicatrice fissa un termine sufficiente per presentare le offerte relative a ciascun appalto specifico, tenendo conto di elementi quali la complessità dell'oggetto dell'appalto e il tempo necessario per la trasmissione delle offerte;*

*c) le offerte sono presentate per iscritto e il loro contenuto non viene reso pubblico fino alla scadenza del termine previsto per la loro presentazione;*

---

*procedura di appalto, a condizione che non abbia l'effetto di falsare la concorrenza e non comporti una violazione dei principi di non discriminazione e di trasparenza"*.

d) *l'amministrazione aggiudicatrice aggiudica l'appalto all'offerente che ha presentato l'offerta migliore sulla base dei criteri di aggiudicazione fissati nei documenti di gara per l'accordo quadro*".

**III.1** Venendo alle modalità attuative della procedura di gara, occorre far riferimento al disposto di cui all'art. 59 del D.Lgs. 50/2016 il quale consente la strutturazione della procedura mediante procedura **aperta, ristretta, previa pubblicazione di un bando o avviso di indizione di gara**<sup>20</sup>.

In base a quanto innanzi espresso, si rappresenta che, ove si dovesse propendere per la strutturazione di una procedura aperta ex art. 60 D.Lgs. n.50/2016 la procedura sarebbe aperta agli organismi di consulenza, pubblici o privati, presenti nel mercato i quali, pertanto, potranno presentare un'offerta in risposta ad un avviso di indizione di gara.

Le offerte dovranno, quindi, essere corredate dalle informazioni richieste dall'amministrazione aggiudicatrice per la selezione qualitativa.

Inoltre, termine minimo per la ricezione delle offerte è di trentacinque giorni dalla data di trasmissione del bando di gara, fatta salva la possibilità di diminuire detto termine nelle ipotesi di cui all'art. 60, commi 2 e 3 D.Lgs. n. 50/2016.

Per ciò che attiene, invece, il ricorso alla procedura ristretta, sulla base di quanto espressamente previsto dall'art. 61 del D.Lgs. n. 50/2016, qualsiasi organismo di consulenza, pubblico o privato potrebbe presentare una domanda di partecipazione in risposta a un avviso di indizione di gara ovvero, a seconda del caso, fornendo le informazioni richieste dall'amministrazione aggiudicatrice ai fini della selezione qualitativa.

In tale procedura, termine minimo per la ricezione delle domande di partecipazione è di trenta giorni dalla data di trasmissione del bando di gara.

A seguito di tale fase di valutazione delle informazioni fornite, soltanto gli operatori economici invitati saranno chiamati a presentare un'offerta.

Inoltre, in tale procedura, le amministrazioni aggiudicatrici possono limitare il numero di candidati idonei da invitare a partecipare alla procedura, laddove lo richieda la difficoltà o la complessità del servizio, purché nel bando di gara sia stato predeterminato il numero minimo e massimo e siano ottemperate le specifiche tecniche di cui all'art. 91, comma 2 e, in ogni caso, trattandosi di procedure ristrette, siano stati invitati operatori in un numero non inferiore a cinque.

Riprendendo le fila della procedura in oggetto, termine minimo per la ricezione delle offerte è di trenta giorni dalla data di trasmissione dell'invito a presentare offerte, fatta salva la possibilità di ridurre il predetto termine nelle ipotesi di cui all'art. 61 commi 4, 5 e 6.

Per ciò che attiene ai criteri di aggiudicazione occorre far riferimento ai criteri indicati all'art. 95 D.Lgs. n. 50/2016 il quale, al comma 2, dispone che *"Fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di servizi specifici, le stazioni appaltanti, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, procedono all'aggiudicazione degli appalti e all'affidamento dei concorsi di progettazione e dei concorsi di idee, sulla base del criterio dell'**offerta economicamente più vantaggiosa** individuata sulla*

---

<sup>20</sup> Sulla base del disposto di cui all'art. 59, comma 1, nell'affidamento di cui ci occupa, non sussisterebbero i presupposti del partenariato per l'innovazione ex art. 65, della procedura competitiva con negoziazione e del dialogo competitivo, identificati dall'art. 59, comma 2, nonché della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ex art. 63 D.Lgs. n. 50/2016.

*base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita, conformemente all'articolo 96".*

Nonché al successivo comma 3 che, con specifico riferimento ai servizi di natura intellettuale di importo superiore a € 40.000,00 prescrive, esclusivamente, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.

**III.2** Profilo che merita un adeguato approfondimento è la parte relativa alla sottoscrizione, a seguito degli esiti della procedura, dei singoli contratti attuativi dell'accordo quadro con gli organismi di consulenza.

Tale aspetto viene nella presente sede valutato in via generale dovendosi, poi, volta per volta, adottare la procedura più funzionale all'affidamento in considerazione delle concrete esigenze e richieste di consulenza riscontrate in ogni singola area di riferimento; tanto anche in relazione al numero di soggetti destinatari interessati alla consulenza, al numero ed alla estensione degli ambiti messi in gara, al numero degli operatori economici operanti nel settore.

In ogni caso, ferme restando le più opportune valutazioni del caso concreto, la procedura deve comunque essere rispettosa dei principi dettati dal D.Lgs. n. 50/2016 in attuazione delle Direttive Comunitarie.

Si specifica che la stessa dovrebbe avvenire ai sensi della disciplina di cui all'art. 59, comma 4 lett a) o b), D.Lgs. n. 50/2016.

In tal modo si consentirebbe di stilare una graduatoria degli Organismi selezionati e determinare le modalità di assegnazione degli stessi su base uniforme, con i termini e le condizioni dell'accordo quadro, ai sensi della lett. a) *"senza riaprire il confronto competitivo, se l'accordo quadro contiene tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture, nonché le condizioni oggettive per determinare quale degli operatori economici parti dell'accordo quadro effettuerà la prestazione. Tali condizioni sono indicate nei documenti di gara per l'accordo quadro. L'individuazione dell'operatore economico parte dell'accordo quadro che effettuerà la prestazione avviene sulla base di decisione motivata in relazione alle specifiche esigenze dell'amministrazione"*.

In alternativa, con la riapertura, in parte, del confronto competitivo, di cui alla lett. b) *"tra gli operatori economici parti dell'accordo quadro conformemente alla lettera c), qualora tale possibilità sia stata stabilita dall'amministrazione aggiudicatrice nei documenti di gara per l'accordo quadro. La scelta se alcuni specifici lavori, forniture o servizi debbano essere acquisiti a seguito della riapertura del confronto competitivo o direttamente alle condizioni di cui all'accordo quadro avviene in base a criteri oggettivi, che sono indicati nei documenti di gara per l'accordo quadro. Tali documenti di gara precisano anche quali condizioni possono essere soggette alla riapertura del confronto competitivo. Le disposizioni previste dalla presente lettera, primo periodo, si applicano anche a ogni lotto di un accordo quadro per il quale tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture in questione, sono definiti nell'accordo quadro, anche se sono stati stabiliti tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture per altri lotti"*.



## **RETE RURALE NAZIONALE**

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

[www.reterurale.it](http://www.reterurale.it)  
[reterurale@politicheagricole.it](mailto:reterurale@politicheagricole.it)  
@reterurale  
[www.facebook.com/reterurale](https://www.facebook.com/reterurale)