



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*

Appalti Pubblici e Aiuti di Stato

Roma, 5 aprile 2018

Sala convegni CNR

Piazzale Aldo Moro, 7

dalle ore 9:30 alle 17:30

08:30 - 09:30 Registrazione dei partecipanti e
running coffee

09:30 - 09:40 Apertura dei lavori

09:40 - 10:00 Presentazione della piattaforma Mosaico

10:00 - 13:30 **Trattazione delle tematiche inerenti gli
appalti pubblici**

Affidamenti In house

Normativa di riferimento e problemi attuali

Quesiti specifici

L'art. 113 del codice dei contratti pubblici
Il regolamento per gli appalti pubblici riguardanti beni
culturali

Modifica di contratti durante il periodo di efficacia

Varianti in corso d'opera negli appalti di lavori

Accordi quadro e MEPA

Accordo quadro e acquisti in MEPA

Contratti sotto soglia

Principio di rotazione
Divieto di frazionamento abusivo

Commissione giudicatrice

Criteri di individuazione dei membri

Metodi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa

Metodi di valutazione dell'offerta economicamente più
vantaggiosa (confronto a coppie, punteggi)

Avalimento e subappalto

Differenze tra i due istituti e dichiarazioni in sede di gara

Direttore dell'esecuzione e/o RUP nei contratti di servizio

Competenze e adempimenti

Appalto integrato

Novità del decreto correttivo del codice dei contratti
pubblici
La progettazione a base di gara per gli appalti nel settore
dei beni culturali

Procedure di affidamento

Presupposti per la scelta della procedura di gara e
appalti "innovativi"

Pianificazione, programmazione e progettazione

I livelli di progettazione e l'attuazione del codice dei contratti
pubblici

La programmazione triennale e biennale

Partenariato pubblico privato

Caratteri distintivi e potenziali vantaggi degli istituti di partenariato
pubblico privato (PPP)

La combinazione di risorse private con fondi SIE nell'ambito di
operazioni di PPP: le previsioni del Reg. (UE) 1303/2013
Settori di applicazione

La compliance tra norme in materia di appalti pubblici e regole sugli aiuti di stato

La procedura di gara ai sensi delle direttive in materia di appalti
pubblici e la procedura di gara competitiva prevista dalle regole
sugli aiuti di Stato.

La relazione tra importo della gara e ammontare dell'aiuto di Stato.

13:30 - 14:30 Light Lunch

14:30 - 17:15 **Trattazione delle tematiche inerenti gli aiuti di Stato**

La compliance tra la normativa in materia di aiuti di Stato e le regole sui fondi SIE: la definizione di "beneficiario"

I servizi di interesse economico generale: la quarta condizione "Altmark"

Il cumulo degli aiuti di Stato

Principi e regole di carattere generale
Le opzioni semplificate in materia di costi ammissibili e il rispetto
delle regole sul cumulo degli aiuti
La specificità del "de minimis"

Il registro nazionale degli aiuti di Stato (MISE)

Dalla BDA al Registro Nazionale degli Aiuti di Stato con focus sui
progetti di cooperazione territoriale
Registrazione e visure relativamente agli aiuti in regime "de
minimis"

Il finanziamento pubblico alle infrastrutture

Casi di esclusione dall'applicazione delle norme in materia di aiuti di
Stato

Questioni applicative relative alla metodologia per la determinazio-
ne degli aiuti di Stato

Gli aiuti alle infrastrutture di ricerca

Il concetto di attività economica
L'ancillarità dell'attività economica rispetto all'attività non economi-
ca: l'ipotesi del non aiuto di Stato
L'ampia diffusione dei risultati della ricerca

17:15 - 17:30 Conclusione dei lavori





UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*

Appalti Pubblici e Aiuti di Stato

Sala convegni CNR

5 aprile 2018





*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



Affidamenti in house

Quesiti specifici

Avv. Pietro Condorelli
Area Progetti e Strumenti
Uff. 4 Normativa, Aiuti di Stato e Appalti Pubblici



Affidamenti *in house*

Capita spesso di trattare l'argomento del rapporto *in house* quando un'Amministrazione esprime già una preferenza per questa modalità di affidamento.

A rigore non dovrebbe essere così. Il Codice 50/2016 prescrive che le Amministrazioni, innanzitutto, programmino gli appalti (art. 21) sulla base delle proprie necessità ed esigenze; a questa fase dovrebbe seguire la progettazione (introdotta anche per i servizi, art. 23).

A tutta la predetta attività e a quella successiva, fino all'affidamento, si applica il principio fondamentale della trasparenza (art. 29) che riguarda anche tutti gli atti (compresi quelli prodromici) finalizzati all'affidamento *in house* (si veda anche l'art. 192, comma 3).

Bisogna quindi affrontare l'argomento dell'affidamento *in house* avendo presente che il punto di partenza è costituito sempre dalla trasparente raffigurazione delle necessità della PA. La necessità di ricorrere ad un Ente *in house* dell'Amministrazione è il punto di arrivo di un processo abbastanza complesso e il legislatore nazionale, nel tempo, ha dimostrato di voler privilegiare il ricorso al mercato per garantire maggiore trasparenza, imparzialità ed economicità alla spesa della Pubblica Amministrazione, secondo i principi di cui all'art. 97 della Costituzione, con evidente disfavore per gli affidamenti *in house*.



Affidamenti in house Sintesi degli argomenti

I) Le fonti normative

- A) Fonti europee: giurisprudenza europea e direttive 2014/UE/23, 2014/UE/24 e 2014/UE/25;
- B) Fonti nazionali: decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, modificato dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56; decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

II) Presupposti, requisiti, condizioni essenziali



Fonti normative

Giurisprudenza europea e direttive 2014/UE/23, 2014/UE/24 e 2014/UE/25

Il tema dell'in house è sorto dall'ormai celebre sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee Teckal, C-107/98 del 18 novembre 1999. La Corte di Giustizia, prendendo le mosse dalla nozione di appalto (contratto concluso per iscritto, a titolo oneroso avente per oggetto lavori, servizi o forniture), con un rigoroso sillogismo, affermò che le norme sugli appalti fossero sempre applicabili nei casi di accordi, tra due soggetti distinti, nei quali sia previsto un corrispettivo per l'attività di una delle due parti, *indipendentemente dal fatto che tale ultimo ente sia a sua volta un'amministrazione aggiudicatrice o meno*. Può escludersi l'esistenza di un contratto (di appalto) soltanto quando una delle due persone giuridiche eserciti sull'altra un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano.



Fonti normative

Giurisprudenza europea e direttive 2014/UE/23, 2014/UE/24 e 2014/UE/25

Successivamente la Corte di Giustizia si è pronunciata diverse volte sui presupposti, requisiti e condizioni per identificare le fattispecie di affidamenti *in house*, avendo sempre cura di precisare che, trattandosi di deroghe alle disposizioni generali sugli appalti, esse vanno interpretate restrittivamente (ad es., Stadt Halle e RPL Lochau, C-26/03; Datenlotsen Informationssysteme, C-15/13).



Fonti normative

Giurisprudenza europea e direttive 2014/UE/23, 2014/UE/24 e 2014/UE/25

Con le direttive 2014/UE/23, 2014/UE/24 e 2014/UE/25 è stata introdotta una specifica disciplina del rapporto in house. La finalità della regolamentazione normativa non è stata quella di modificare i principi affermati dalla Corte di Giustizia.

Anzi, nel *considerando* 31 della direttiva 2014/UE/24, viene espressa l'esigenza di precisare quale sia il diritto applicabile ai contratti conclusi tra enti nel settore pubblico, coerentemente con i principi di cui alla pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Pertanto, le sentenze della Corte di Giustizia restano il riferimento fondamentale per l'individuazione dei casi di rapporto in house.

In house - Fonti normative nazionali
Decreti legislativi: 18 aprile 2016, n. 50 e 19 agosto 2016, n. 175
Elenco delle disposizioni rilevanti



Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50: artt. 4, 5, 29, 192.

Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175: tutti gli articoli trattano delle società a partecipazione pubblica; particolarmente rilevanti sono gli artt. 1, 9 e 16.



In house - Presupposti, requisiti, condizioni essenziali

Sotto il profilo sistematico, la normativa, europea e nazionale, disciplina i due momenti/aspetti fondamentali:

- 1) I requisiti per la configurazione del rapporto *in house* sono 3: c.d. *controllo analogo*, attività dedicata quasi esclusivamente all'Amministrazione controllante e assenza di partecipazione di capitali privati;**
- 2) Condizioni per l'affidamento *in house*.**

I primi costituiscono i requisiti necessari, ovvero i presupposti per un legittimo affidamento, e le disposizioni rilevanti sono quelle europee; le seconde consentono di effettuare concretamente l'affidamento e sono previste da norme prevalentemente nazionali.



In house – I requisiti

L'art. 12, par. 1, della Direttiva 24/2014 UE

L'art. 12 è collocato fra i casi di esclusione in cui non si applica la direttiva. I tre requisiti sono così indicati:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi;
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.



I requisiti – Il controllo analogo e il controllo analogo congiunto

L'art. 12, par. 1, comma 2, e par. 3, della Direttiva 24/2014 UE

L'art. 12 chiarisce il significato di controllo analogo «esclusivo» e di controllo analogo «congiunto»:
«esclusivo» quando l'Amministrazione controllante *eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata;*

«congiunto», quando

- i) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti;
- ii) tali amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;
- iii) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti.



I requisiti

Controllo analogo e Corte di Giustizia

Sono necessarie 2 condizioni: la partecipazione pubblica totalitaria e l'esercizio di poteri particolarmente penetranti sulle decisioni dell'ente in house

- a) La partecipazione pubblica totalitaria. Secondo la Corte, la partecipazione, seppure minoritaria, di privati al capitale del soggetto affidatario esclude il controllo analogo perché l'investimento privato persegue fini disomogenei rispetto a quelli di pubblico interesse; inoltre il privato tramite l'affidamento diretto beneficerebbe di un vantaggio competitivo ottenuto senza il rispetto delle regole sulla concorrenza (cfr. CdG 11 gennaio 2005, C-26/03, Stadt Halle; 21 luglio 2005, C-231/03, Consorzio Coname; 18 gennaio 2007, C-225/05, Jean Auroux). In SEA la Corte ha specificato che il rapporto in house non viene meno per la semplice possibilità di una successiva entrata di investitori privati nel capitale, finché l'entrata non si realizza (CdG 10 settembre 2009, C-573/07).
- b) Non è sufficiente la partecipazione pubblica totalitaria: l'amministrazione aggiudicatrice deve essere in grado di esercitare un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti del soggetto affidatario e il controllo esercitato deve essere effettivo, strutturale e funzionale (Corte di Giustizia 29 novembre 2012, C-182/11, Econord)



I requisiti

Controllo analogo congiunto e Corte di Giustizia

Per realizzare il controllo analogo «congiunto», la Corte di Giustizia ha dato specifiche indicazioni:

*... quando più autorità pubbliche, nella loro veste di amministrazioni aggiudicatrici, istituiscono in comune un'entità incaricata di adempiere compiti di servizio pubblico ad esse spettanti, oppure quando un'autorità pubblica aderisce ad un'entità siffatta, la condizione enunciata dalla giurisprudenza della Corte, secondo cui tali autorità, per essere dispensate dal loro obbligo di avviare una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico in conformità alle norme del diritto dell'Unione, debbono esercitare congiuntamente sull'entità in questione un controllo analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi, **è soddisfatta qualora ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale sia agli organi direttivi dell'entità suddetta.** (Corte di Giustizia 29 novembre 2012, C-182/11, Econord, punto 33; si veda anche Corte di Giustizia 8 dicembre 2016, C-553/15, Undis, punti 34-35)*



I requisiti

La normativa nazionale

Si è già accennato che la configurazione della relazione *in house* ha come fonte normativa il diritto europeo.

L'articolo 5 del d.lgs. n. 50/2016 codifica la disciplina per gli affidamenti *in house* riproducendo l'articolo 12 della direttiva 24/2014 UE, tranne, per quanto riguarda il caso eccezionale della partecipazione di capitale privato, in cui è stata sostituita la parola «prescritte» con «previste» (comma 1, lettera c).

L'art. 16 del d.lgs. n. 175/2016, («Società *in house*»), invece, ripete esattamente la formulazione della direttiva quanto alla partecipazione eccezionale di capitali privati.

Bisogna sottolineare che proprio il dlgs 175/2016 contiene norme di rilevante importanza sulle società *in house*, oltre all'art. 16.

Innanzitutto nelle disposizioni generali (art. 1) si affermano due rilevanti principi:

«Le disposizioni contenute nel presente decreto sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica.» (comma 2)

«Per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato.» (comma 3)



I requisiti

La normativa nazionale

Quindi, nell'applicare la normativa sulle partecipazioni pubbliche va perseguita l'efficiente gestione, la tutela e promozione della concorrenza e del mercato e la razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica.

Inoltre, si applicano le disposizioni del codice civile, a meno di deroghe contenute nel decreto stesso.

I predetti principi riguardano tutte le società a partecipazione pubblica, comprese quelle *in house*, per le quali sono previste specifiche possibilità di deroga al codice civile (art. 16, comma 2).

L'art. 9 del dlgs 175/2016 disciplina le modalità di esercizio delle partecipazioni, sia statali, sia regionali, sia locali. Particolarmente rilevante è il primo comma che costituisce una deroga al codice civile, per il quale i diritti del socio possono essere esercitati soltanto da chi ha la proprietà (o altro diritto reale idoneo) della partecipazione. Infatti, pur essendo soltanto il MEF titolare delle partecipazioni statali, *i diritti del socio sono esercitati dal Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con altri Ministeri competenti per materia, individuati dalle relative disposizioni di legge o di regolamento ministeriale.*

Questa disposizione è evidentemente applicabile anche alle società *in house* e, quindi, la norma sembra disallineata rispetto alle prescrizioni della Corte di Giustizia che richiede la titolarità della partecipazione in caso di controllo analogo congiunto.



I requisiti

La normativa nazionale

Tuttavia, sembra corretta una valutazione sostanzialistica della posizione della Corte di Giustizia, nel senso che è rilevante poter disporre dei diritti del socio che, normalmente non sono disgiunti dalla titolarità della partecipazione.

Un ulteriore necessario requisito - stabilito soltanto dalla normativa nazionale - che deve possedere l'Amministrazione che intende affidare appalti ad una propria *in house*, è quello della iscrizione all'elenco tenuto dall'ANAC, ai sensi dell'art. 192, comma 1, dlgs 50/2016.

Tale ulteriore adempimento che implica un controllo sulla sussistenza della relazione *in house* da parte dell'ANAC, dimostra la diffidenza del legislatore nazionale nei confronti di questi affidamenti.

L'ANAC ha emanato le Linee guida n. 7, anche sulla scorta dei pareri richiesti al Consiglio di Stato, nei quali si rinvengono utili riferimenti ed orientamenti.



I requisiti

Parere del Consiglio di Stato Linee guida n. 7 dell'ANAC

Nel primo parere (Numero 00282/2017 depositato il 1° febbraio 2017) la Commissione speciale del Consiglio di Stato ha fatto alcune osservazioni sulle Linee guida sulle modalità di iscrizione nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house. Secondo il Consiglio di Stato, *“l'elenco non ha una portata meramente notiziale, volta esclusivamente a sollecitare un controllo esterno del “mercato”.*

Lo attesta in primis, sul piano letterale, la constatazione che, alla stregua del dato testuale dell'art. 192, comma 1, l'iscrizione è disposta «anche al fine di garantire livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici», così sottintendendo la sussistenza di altri e più pregnanti effetti giuridici del meccanismo pubblicitario e dei poteri ad esso connessi.

Con espressioni di sicura portata precettiva, poi, la medesima norma stabilisce che la domanda di iscrizione «consente» agli enti pubblici di effettuare «sotto la propria responsabilità» affidamenti diretti e che, prima dell'iscrizione nell'elenco, deve essere «riscontrata [da parte dell'ANAC] l'esistenza dei requisiti» per procedere all'affidamento diretto.”



I requisiti

Parere del Consiglio di Stato sulle Linee guida n. 7 dell'ANAC

Quindi l'iscrizione è necessaria per tutte le Amministrazioni che intendano procedere ad affidamenti senza gara a proprie in house.

La domanda di iscrizione nell'elenco *innesca una fase di controllo dell'ANAC, tesa a verificare la sussistenza dei presupposti soggettivi ai quali la normativa – comunitaria e nazionale – subordina la sottrazione alle regole della competizione e del mercato. Entrando nel merito della verifica dei requisiti, da accertare sulla base dell'art. 5 del dlgs 50/2016, il Consiglio di Stato critica le Linee guida nella parte in cui inseriscono, tra i possibili indici della presenza del controllo analogo, anche le prerogative speciali garantite all'ente affidante da non meglio precisati «strumenti di diritto pubblico» o dal «contratto di servizio». Tali indicazioni non sono compatibili con gli strumenti giuridici utilizzabili per realizzare il controllo analogo, come definiti all'art. 16 del citato d.lgs. n. 175 del 2016. Tale norma, sul presupposto che il soggetto in house non configuri un tipo societario aggiuntivo, ha ritenuto di introdurre le sole deroghe al diritto societario strettamente necessarie alla realizzazione dell'assetto di controllo analogo: la facoltà di attribuzione ai soci di poteri ulteriori rispetto al criterio ordinario di distribuzione delle competenze tra assemblea e amministratori; la possibilità di durata dei patti parasociali superiore a quella massima quinquennale. In tale contesto normativo, gli «strumenti di diritto pubblico» e il «contratto di servizio» non rientrano tra le soluzioni giuridiche attraverso le quali è possibile introdurre nello schema societario il requisito del controllo analogo. Le linee guida non devono suggerire alle amministrazioni aggiudicatrici deroghe al diritto societario non consentite dall'ordinamento.*



I requisiti

Linee guida n. 7 dell'ANAC

Nelle Linee guida n. 7 aggiornate, pubblicate nella G.U del 9 ottobre 2017, l'ANAC ha accolto i rilievi del Consiglio di Stato, specificando che (punto 6.3): *Ai fini della verifica dell'esercizio da parte dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, sulla persona giuridica di cui trattasi, di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, l'Autorità accerta la sussistenza in capo agli stessi di poteri di controllo, di ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici del diritto societario, previsti in specifiche disposizioni dell'atto costitutivo, dello statuto o di appositi patti parasociali.*

Le suddette Linee guida sono entrate in vigore il 10 ottobre 2017 (punto 9.1), mentre a partire dal 15 gennaio 2018 i soggetti di cui al punto 3 possono presentare all'Autorità la domanda di iscrizione nell'elenco e, a far data da tale momento, la presentazione della domanda di iscrizione costituirà presupposto legittimante l'affidamento in house. La mancata trasmissione all'Autorità delle informazioni o dei documenti richiesti con l'applicativo on-line di cui al punto 4.4, oppure, richiesti dagli Uffici in corso di istruttoria, o la trasmissione di informazioni o documenti non veritieri da parte dei soggetti di cui al punto 3, comporta l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 213, comma 13 del Codice dei contratti pubblici. (punto 9.2)

In sintesi, la domanda di iscrizione nell'elenco costituisce condizione necessaria (ma non sufficiente) per gli affidamenti in house.



Condizioni per il legittimo affidamento in house

Appare necessario esaminare con attenzione le novità contenute nel d.lgs. n. 50/16 relativamente alle modalità di affidamento concreto di un appalto da un'amministrazione aggiudicatrice ad un proprio ente in house. Con ciò non si vuole sottovalutare l'analisi da effettuare, caso per caso, sulla effettività in concreto del rapporto in house, che rappresenta il presupposto per l'avvio della procedura di affidamento stesso, ma è indispensabile soffermarsi sugli ulteriori elementi di novità che consentono di non fare ricorso al mercato. Appaiono rilevanti per questa analisi gli articoli 4, 29 e 192 commi 2 e 3.

Le condizioni per l'affidamento presuppongono, quindi, che l'Amministrazione committente abbia un rapporto *in house* con l'affidataria.

Queste ulteriori condizioni sono state introdotte dalla normativa nazionale.

Condizioni per il legittimo affidamento in house



Art. 4. (Principi relativi all'affidamento di contratti pubblici esclusi)

L'articolo 4 del dlgs 50/2016 è di grande importanza, riproduce un principio sempre ribadito dalla Corte di Giustizia, coerentemente con l'art. 97 della Costituzione.

«1. L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, dei contratti attivi, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica.»

I contratti esclusi sono specificamente contemplati e queste eccezioni sono di stretta interpretazione, cosicché i presupposti di applicazione delle suddette norme devono essere accertati con il massimo rigore e non sono suscettibili di interpretazione estensiva (ad es., Consiglio di Stato, 10.7.2015, n. 3448).



Condizioni per il legittimo affidamento in house

Articolo 29 - (Principi in materia di trasparenza)

L'art. 29 enuncia una regola generale di trasparenza di tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione e affidamento di lavori, opere, servizi e forniture, *“compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5 ...”*.

Questa disposizione comporta che la stazione appaltante deve rendere accessibili e consultabili tutti gli atti – anche preparatori – delle procedure di programmazione e di affidamento (ciò riguarda anche il procedimento per l'appalto o la concessione in house). La specificazione che ha voluto introdurre il legislatore delegato per rimarcare l'applicazione della norma alle fattispecie escluse dall'applicazione del codice (art. 5) evidenzia che l'affidamento in house non è considerato affatto un atto meramente interno ad un'amministrazione – in linea teorica dovrebbe esserlo, come sarebbe tale il rapporto fra due uffici appartenenti allo stesso ente .

L'art. 29 è molto rilevante nel contesto dell'esame della procedura di affidamento in house, in correlazione con le prescrizioni contenute nel successivo art. 192, commi 2 e 3; l'esame di quest'ultimo articolo consente di individuare la successione degli atti *che “devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione “Amministrazione trasparente” ...”*



Condizioni per il legittimo affidamento in house

L'onere motivazionale

- L'art. 192, comma 2 richiede un ulteriore adempimento ai fini del ricorso all'*in house*: l'onere motivazionale nel caso in cui i beni e servizi siano presenti sul mercato, ovvero direttamente esposti alla concorrenza su mercati liberamente accessibili.
- In caso di prestazioni presenti sul mercato, le amministrazioni devono effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata dal soggetto "*in house*", tenendo conto dell'oggetto e del valore della prestazione
- La valutazione della congruità economica dell'offerta formulata dal soggetto "*in house*" deve essere fondata su un rapporto qualità-prezzo tale da garantire la soddisfazione dei fabbisogni programmati.
- Sebbene la norma non indichi gli strumenti per la verifica della congruità, si ritiene che l'analisi debba essere condotta mediante consultazioni preliminari di mercato concrete ed attuali (vale a dire va valutata con riferimento allo stato di fatto e di diritto esistente al momento dell'adozione del provvedimento di affidamento).



Condizioni per il legittimo affidamento in house - Sintesi

1. La rappresentazione del mercato di riferimento per i servizi da affidare
Fin dal primo atto al quale dare la necessaria pubblicità ex artt. 29 e 192, comma 3, la stazione appaltante deve indicare di quali servizi ha bisogno e illustrare i motivi della scelta di non ricorrere al mercato ma ad un soggetto *in house*, al quale chiedere una specifica offerta, dettagliata in termini tecnici ed economici.

2. La valutazione della congruità economica

Per quanto riguarda la valutazione della congruità economica dell'offerta formulata dal soggetto *in house* in ordine all'oggetto ed al valore della prestazione, è chiaro che la stazione appaltante dovrà evidenziare le ragioni per le quali l'offerta presentata dall'affidatario *in house* rientri nei parametri di ragionevole convenienza, condizione questa di legittimità dell'affidamento. La motivazione deve pertanto contenere gli esiti delle predette valutazioni del prezzo in rapporto alla qualità dell'offerta.



Condizioni per il legittimo affidamento in house

L'onere motivazionale

La relazione illustrativa non offre alcun chiarimento sul significato e la portata di questa prescrizione; allo stesso modo non si rinviene alcuna ipotesi interpretativa da parte del Consiglio di Stato, nell'Adunanza della Commissione speciale sullo schema di decreto legislativo recante il Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione (parere n. 855 del 1° aprile 2016), che si limita a constatare come l'art. 192, comma 2, preveda *“un onere motivazionale rafforzato, che consente un penetrante controllo della scelta effettuata dall'Amministrazione, anzitutto sul piano dell'efficienza amministrativa e del razionale impiego delle risorse pubbliche”*.

In sintesi, le stazioni appaltanti, oltre alla dimostrazione dei requisiti soggettivi di qualificazione previsti dall'articolo 5 del d.lgs. n. 50/16 per il ricorso all'affidamento *in house*, in caso di prestazioni disponibili sul mercato, hanno l'onere di dimostrare che tale scelta, preferita rispetto a quelle del ricorso al mercato, riguarda, innanzitutto, contratti che, per oggetto e per valore, non hanno incidenza negativa sulla concorrenza, in relazione alle caratteristiche del mercato di quei particolari servizi; inoltre, nella motivazione vanno specificamente indicate le ragioni della congruità del rapporto qualità/prezzo.



CONDIZIONI PER IL LEGITTIMO AFFIDAMENTO IN HOUSE

Il principio di universalità

Il principio di universalità, ha riguardato finora i servizi di interesse economico generale - SIEG - diretti a soddisfare un interesse essenziale per la collettività e prestati con i caratteri dell'universalità, vale a dire a chiunque ne faccia richiesta ad un prezzo uniforme e ragionevole.

Corollari del principio di universalità:

- uguaglianza socialità ed equità: l'attività e l'erogazione del servizio devono essere ispirate al principio di uguaglianza dei cittadini e divieto di discriminazione; tutti i cittadini devono essere messi nelle condizioni di accedere ai servizi e le tariffe devono essere eque tali da non rappresentarne un ostacolo;
- imparzialità: l'erogazione del servizio, nei confronti dei cittadini ed utenti, è improntato ai criteri di obiettività, giustizia e imparzialità
- continuità: erogazione del servizio in modo regolare e senza interruzioni;
- efficienza ed efficacia, il servizio deve essere erogato in modo tale da garantire l'efficienza e l'efficacia.



CONDIZIONI PER IL LEGITTIMO AFFIDAMENTO IN HOUSE

Il principio di universalità

- Il principio di universalità sembra connotare l'attività tipica delle società a partecipazione pubblica che svolgono servizi di interesse generale (ovvero in parte anche qualificabili come servizi pubblici locali), mentre alle società strumentali (che erogano un servizio relativo all'attività amministrativa dell'ente) si possono estendere i relativi corollari suindicati.
- La motivazione deve essere in grado di dimostrare che l'affidamento *in house* di attività strumentali consente all'amministrazione aggiudicatrice un efficiente, efficace, imparziale ed economico svolgimento delle proprie funzioni e competenze assegnate dalla legge, anche mediante l'impiego ottimale delle risorse pubbliche (da intendersi non solo quelle economiche) quale risultato dell'equilibrata ponderazione tra la qualità dei servizi attesi e il relativo prezzo che deve tener conto anche degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

SEGUE



CONDIZIONI PER IL LEGITTIMO AFFIDAMENTO IN HOUSE

Il principio di universalità

- La motivazione deve inoltre essere idonea a dimostrare che l'affidamento *in house* di attività strumentali consente, alle amministrazioni aggiudicatrici, di garantire una maggiore tutela di interessi pubblici generali di rilevanza anche non economica nonché di favorire misure idonee a produrre vantaggi e benefici, ancorché non diretti ma riflessi, sulla collettività.

SEGUE



Condizioni per il legittimo affidamento in house

Inoltre, nelle motivazioni del provvedimento di affidamento diretto deve essere dato conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse

La legge delega, 28 gennaio 2016, n. 11 alla quale il codice ha dato attuazione, prevede che

- eee) garanzia di adeguati livelli di pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli appalti pubblici e i contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, cosiddetti affidamenti in house, prevedendo, anche per questi enti, l'obbligo di pubblicazione di tutti gli atti connessi all'affidamento, assicurando, anche nelle forme di aggiudicazione diretta, la valutazione sulla congruità economica delle offerte, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, e prevedendo l'istituzione, a cura dell'ANAC, di un elenco di enti aggiudicatori di affidamenti in house ovvero che esercitano funzioni di controllo o di collegamento rispetto ad altri enti, tali da consentire gli affidamenti diretti. L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti. La domanda di iscrizione consente all'ente aggiudicatore, sotto la propria responsabilità, di conferire all'ente con affidamento in house, o soggetto al controllo singolo o congiunto o al collegamento, appalti o concessioni mediante affidamento diretto;
- La delega al Governo si limitava a prescrivere, quindi, che la norma delegata contenesse la previsione che per l'affidamento in house fosse necessario che dagli atti risultasse la valutazione sulla congruità economica delle offerte, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione.



Condizioni per il legittimo affidamento in house

- La legge delega non richiede altro e, quindi, le ulteriori prescrizioni inserite dal legislatore delegato potrebbero ritenersi non legittime per violazione della delega, sia sotto il profilo dell'eccesso di delega, sia per la violazione del "*divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive ...*" (art. 1, lett. a), legge-delega), cosiddetto divieto di *gold plating* che riguarda anche le indicazioni contenute nella legge-delega.
- Ciò non comporta, ovviamente, la potestà di disapplicare la disposizione in parola in quanto non contrastante con i principi comunitari. Gli Stati membri in linea di principio sono liberi di
- autovincolarsi, regolando ulteriormente lo spazio che il diritto europeo lascia all'autonomia organizzativa. Essi possono quindi sottoporre a ulteriori vincoli la possibilità degli affidamenti diretti, per perseguire obiettivi quali il buon andamento della pubblica amministrazione, la trasparenza della PA, un'efficace gestione delle risorse pubbliche o una maggiore apertura alla concorrenza (cfr. in tal senso, Consiglio di Stato, sentenza n. 2660/2015, Cineca, e Corte costituzionale, sentenze 325/2010 e 46/2013)



Art. 113 (Incentivi per funzioni tecniche)

La legge 28 gennaio 2016, n. 11 (legge delega), all'art. 1, comma 1, lett. rr), ha previsto che venga destinata una somma non superiore al 2 per cento dell'importo posto a base di gara per le attività tecniche svolte dai dipendenti pubblici relativamente alla programmazione della spesa per investimenti, alla predisposizione e controllo delle procedure di bando e di esecuzione dei contratti pubblici, di direzione dei lavori e ai collaudi, con particolare riferimento al profilo dei tempi e dei costi, escludendo l'applicazione degli incentivi alla progettazione.

L'art. 113, comma 2, dlgs 50/2016, ha attuato tale indicazione della legge delega. Non c'è un divieto di progettazione interna, anzi, per la progettazione di lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, paesaggistico, agronomico e forestale, storico-artistico, conservativo, nonché tecnologico, le stazioni appaltanti ricorrono alle professionalità interne, purché in possesso di idonea competenza nelle materie oggetto del progetto (art. 23, comma 2)



Decreto ministeriale 22 agosto 2017, n. 154 - MIBACT

Il DM 22 agosto 2017, n. 154 (GU 27 ottobre 2017) contiene il Regolamento sugli appalti pubblici di lavori riguardanti i beni culturali tutelati.

L'art. 22, sulla progettazione, direzione lavori e attività accessorie, stabilisce i requisiti soggettivi per l'espletamento di tali attività, prevedendo, tra l'altro, che queste ultime possano *essere espletate da funzionari tecnici delle stazioni appaltanti, in possesso di adeguata professionalità in relazione all'intervento da attuare* (comma 4).



Decreto ministeriale 22 agosto 2017, n. 154 - MIBACT

L'art. 14 del DM 22 agosto 2017, n. 154 disciplina l'attività di progettazione. Il primo comma rinvia, per i contenuti degli elaborati progettuali, *al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, emanato ai sensi dell'articolo 23, comma 3, del Codice dei contratti pubblici.*

Bisogna subito precisare che il predetto art. 14 - ma anche tutti gli altri articoli che compongono il Capo I, LIVELLI E CONTENUTI DELLA PROGETTAZIONE, artt. 14-21 - saranno applicabili soltanto all'entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 23, comma 3, del Codice dei contratti pubblici (art. 28, comma 2, del sopra citato DM 22 agosto 2017, n. 154).

Bisogna dire che la tecnica redazionale di molte disposizioni regolamentari, come quella in esame, è di non semplice lettura per l'intrecciarsi della vecchia disciplina con la nuova che è stata solo parzialmente attuata.



Decreto ministeriale 22 agosto 2017, n. 154 - MIBACT

L'art. 27 del DM 22 agosto 2017, n. 154, rubricato «Abrogazioni», stabilisce:
«Ai sensi dell'articolo 216, comma 19, del Codice dei contratti pubblici, dall'entrata in vigore del presente decreto cessano di avere efficacia le disposizioni di cui alla Parte II, Titolo XI, Capi I e II, nonché gli allegati o le parti di allegati ivi richiamate, e di cui all'articolo 251 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 ...» Il riferimento non è alle norme sulla DL ed esecuzione dei lavori (quello è il Titolo IX e non l'XI, artt. 178 e segg., si veda l'art. 216, comma 17), come asserito nel quesito posto, bensì agli artt. 239 e segg., Titolo XI - LAVORI RIGUARDANTI I BENI DEL PATRIMONIO CULTURALE.



Decreto ministeriale 22 agosto 2017, n. 154 - MIBACT

Piuttosto ci si potrebbe chiedere se l'art. 27 del DM 22 agosto 2017, n. 154, comporti l'applicazione di tutta la nuova normativa contenuta nel Regolamento stesso, al momento della sua entrata in vigore.

In particolare, la questione delicata riguarda il Capo II del Titolo XI della Parte II del DPR 207 del 2010, artt. 241-248 – Progettazione (relativa ai Beni Culturali); si è rilevato che l'applicazione della nuova disciplina sulla progettazione è stata rinviata dall'art. 28, comma 2, dello stesso DM, all'entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 23 del codice dei contratti pubblici.

Dal combinato disposto dei predetti articoli 27 e 28, non si può che prendere atto che è ancora applicabile il Capo II del Titolo XI della Parte II del DPR 207 del 2010, fino all'entrata in vigore del DM sui contenuti della progettazione.



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



Modifiche in corso di esecuzione

Avv. Sabrina Paparo
Area Progetti e Strumenti
Uff. 4 Normativa, Aiuti di Stato e Appalti Pubblici



L'eventualità delle modifiche del contratto in corso di esecuzione

Con riferimento ai contratti, soprattutto, di durata pluriennale o a esecuzione continuata o periodica potrebbe presentarsi l'eventualità di modificarne alcuni elementi, in quanto prevista dalla lex specialis di gara, o a causa di una inefficiente pianificazione e/o progettazione o per altre cause, tra cui quelle non imputabili ai paciscenti.



Varianti in corso di esecuzione del contratto la disciplina europea e nazionale

La previgente normativa nazionale di cui al d.lgs. n. 163/06 (artt. 132 e 114) e al d.P.R. n. 207/2010 (art. 311) disciplinava l'istituto delle varianti che invece era assente nel testo dell'abrogata direttiva europea 18/2004.



Varianti in corso di esecuzione del contratto la disciplina europea e nazionale

Tuttavia, nonostante la predetta assenza nel testo normativo dell'abrogata direttiva 2004/18, già vigeva il principio giurisprudenziale del divieto di introdurre modifiche sostanziali, non previste negli atti di gara, mediante la rinegoziazione di elementi essenziali di un contratto aggiudicato (Corte di Giustizia dell'Unione Europea cause C-496/99, Succhi di frutta, punto 118, C- 91/08, 13 aprile 2010, p. 37 ss).



Varianti in corso di esecuzione del contratto la disciplina europea e nazionale

Tale principio giurisprudenziale è stato poi codificato dalla nuova direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 e, in particolare nel considerando 107 secondo cui *“è necessario precisare, tenendo conto della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, le condizioni alle quali le modifiche di un contratto durante la sua esecuzione richiedono una nuova procedura di appalto. La nuova procedura d’appalto è necessaria quando sono apportate modifiche sostanziali al contratto iniziale, in particolare all’ambito di applicazione e al contenuto dei diritti e degli obblighi reciproci delle parti, inclusa la distribuzione dei diritti di proprietà intellettuale. Tali modifiche dimostrano l’intenzione delle parti di rinegoziare elementi essenziali o condizioni del contratto in questione. Ciò si verifica in particolare quando le condizioni modificate avrebbero inciso sul risultato della procedura di base nel caso in cui fossero già state parte della procedura iniziale.”*



Varianti in corso di esecuzione del contratto la disciplina europea e nazionale

In tale prospettiva, l'art. 72 della citata direttiva 2014/24 individua i casi in cui è possibile introdurre, senza gara, modifiche in corso di esecuzione del contratto.

Tale articolo 72 è stato recepito, nell'ordinamento nazionale, dall'articolo 106 del d.lgs. n. 50/2016.



Modifiche del contratto in corso di esecuzione

Di seguito sono indicati i criteri che devono essere soddisfatti per poter procedere, senza gara, alle variazioni del contratto in corso di esecuzione.

Tuttavia, la valutazione di questi criteri deve essere eseguita attentamente e accuratamente dall'amministrazione aggiudicatrice.

Le circostanze legittimanti le modifiche devono essere ben documentate e giustificate.

L'onere della prova sulla sussistenza delle circostanze legittimanti spetta all'amministrazione aggiudicatrice.

Modifiche programmate nei documenti di gara



**Modifiche previste nei documenti di gara
art. 106, comma 1 lett. a) d.lgs. n 50/16**

Limiti d'importo e note

Sono ammesse modifiche se previste in apposite clausole (revisione dei prezzi, opzione) negli atti di gara, chiare precise e inequivocabili

Nessun limite d'importo.

Limiti di importo sono previsti per la revisione dei prezzi per i lavori

Sono possibili modifiche purché non si alteri la natura del contratto o dell'accordo quadro



Modifiche previste negli atti di gara

Art. 106, comma 1 lett. a)

Senza la necessità di una nuova gara sono ammesse le modifiche, a prescindere dal loro valore monetario, previste nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili, che possono comprendere clausole di revisione dei prezzi.

Tali clausole fissano la portata e la natura di eventuali modifiche nonché le condizioni alle quali esse possono essere impiegate, facendo riferimento alle variazioni dei prezzi e dei costi standard, ove definiti.



Modifiche previste negli atti di gara

Esse non apportano modifiche che avrebbero l'effetto di alterare la natura generale del contratto o dell'accordo quadro.

Per i contratti relativi ai lavori, le variazioni di prezzo in aumento o in diminuzione possono essere valutate, sulla base dei prezzi di cui all'[articolo 23, comma 7](#), solo per l'eccedenza rispetto al dieci per cento rispetto al prezzo originario e comunque in misura pari alla metà.

Per i contratti relativi a servizi o forniture stipulati dai soggetti aggregatori restano ferme le disposizioni di cui all'[articolo 1, comma 511, della legge 28 dicembre 2015, n. 208](#);

In pratica, sia la decisione se ricorrere o meno alla procedura della revisione dei prezzi, sia i meccanismi di revisione del prezzo sono determinati dalla stazione appaltante, che deve darne evidenza nei documenti di gara.

La revisione del prezzo nei lavori

Per i lavori la variazione di prezzo in aumento o in diminuzione **segue regole ben precise:**

- deve essere valutata sulla base dei **prezzari di riferimento** e si applica una franchigia del 10%;
- è possibile infatti variare il prezzo **solo per l'eccedenza** in aumento o in diminuzione rispetto **al 10% del prezzo originario** e nella misura **pari alla metà dell'eccedenza**.

Ma cosa vuol dire





Esempio di revisione del prezzo nei lavori

Esempio pratico.

Prezzo materiale all'atto di stipula del contratto: $P_0 = 100,00 \text{ €}$

Nuovo prezzo del materiale (secondo prezzo): $P_1 = 130,00 \text{ €}$

Il prezzo ha subito un aumento del 30% rispetto a quello originario sulla base dei prezzi di riferimento.

Il nuovo Codice consente una variazione al prezzo concordato pari alla metà dell'eccedenza rispetto alla franchigia del 10%.

Variazione percentuale consentita: $\Delta P\% = [(P_1 - P_0)/P_0 - 10\%]/2$

La variazione del prezzo ammessa è pari dunque è pari alla metà dell'eccedenza rispetto al 10%:

$$\Delta P\% = [(130 - 100)/100 - 10\%]/2 = (30\% - 10\%)/2 = 10\%$$

$$\Delta P = 10\% P_0 = 10 \text{ €}$$

In definitiva la variazione ammessa è pari al 10% e **il prezzo revisionato** sarà pari a: $P_0 + \Delta P = 100 \text{ €} + 10 \text{ €} = \mathbf{110,00 \text{ €}}$



Modifiche previste negli atti di gara come verificarne la legittimità??

Le modifiche sono state previste da clausole speciali di revisione (che possono includere clausole di revisione dei prezzi o opzioni) nei documenti di gara iniziali?

Queste clausole sono chiare, precise e inequivocabili?

Le clausole indicano lo scopo e la natura delle possibili modifiche o opzioni?

Le clausole indicano le condizioni alle quali possono essere utilizzate?

Potete giustificare che le clausole non prevedono modifiche o opzioni che potrebbero modificare la natura generale del contratto o dell'accordo quadro?

Modifiche previste negli atti di gara come verificarne la legittimità??

1. Se la risposta è No, non si può procedere alla modifica senza gara, ma occorre fare una nuova procedura di gara



1. Se la risposta è SI allora si può procedere alla modifica senza gara





Modifiche previste negli atti di gara: la durata

Adempimenti in capo alle stazioni appaltanti per le modifiche alla durata del contratto originario in corso di esecuzione ai sensi dell'articolo 106, comma 11:

- Autorizzazione del Rup (art. 106, comma 1)
- Il contratto originario non deve essere scaduto in quanto la durata può essere modificata solo per i contratti in corso di esecuzione
- Il bando di gara relativo all'affidamento del contratto originario deve prevedere la clausola dell'opzione della proroga
- Motivazione circa la necessità di prorogare la durata per il tempo necessario alla conclusione delle procedure dell'individuazione del nuovo aggiudicatario
- L'addendum o l'atto aggiuntivo/modificativo deve prevedere gli stessi prezzi, patti e condizioni fissati nel contratto originario o più favorevoli per la stazione appaltante.



Modifiche previste negli atti di gara

L'opzione migliore è quindi prevedere tutte le possibili modifiche e inserirle nei documenti di gara in clausole molto chiare.

Ciò non è però sempre possibile per ogni modifica, ma occorre prestare attenzione nella fase di preparazione per cercare di identificare tutti i casi.

Per situazioni impreviste (o imprevedibili), esistono comunque altre regole



Prestazioni supplementari all'operatore originario

Art. 106, comma 1 lettera b) del Codice	Limiti e note
<p>Sono ammesse modifiche per prestazioni supplementari resi necessarie quando non previste nell'appalto iniziale e quando il cambiamento del contraente:</p>	<p>Non oltre il 50 % del contratto iniziale per i settori ordinari (CO.7, per b e c)</p>
<p>a) risulti impraticabile per motivi economici o tecnici quali: il rispetto dei requisiti di intercambiabilità o interoperabilità tra apparecchiature, servizi o impianti esistenti forniti nell'ambito dell'appalto iniziale</p>	<p>Sono ammesse modifiche ripetute e la soglia del 50 % si applica a ciascuna modifica (richiamo a non aggirare la norma) e obbligo di comunicazione (CO.8, 1° periodo)</p>
<p>b) comporti per l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore notevoli disagi o una consistente duplicazione dei costi</p>	<p>V.art.108, co.1, lett.b): risoluzione se si superano le soglie</p>



Prestazioni supplementari all'operatore originario

Considerando 108 della direttiva 2014/24

Le amministrazioni aggiudicatrici possono trovarsi di fronte a situazioni in cui si rendono necessari lavori, forniture o servizi supplementari; in tali casi può essere giustificata una modifica del contratto iniziale senza una nuova procedura di appalto, in particolare quando le consegne complementari siano destinate o al rinnovo parziale oppure all'ampliamento di servizi, forniture o impianti esistenti, qualora il cambiamento di fornitore obblighi l'amministrazione aggiudicatrice ad acquistare materiali, lavori o servizi con caratteristiche tecniche differenti il cui impiego o la cui manutenzione comporterebbero incompatibilità o difficoltà tecniche sproporzionate.



Verifiche delle condizioni legittimanti le prestazioni supplementari

Ci sono ulteriori lavori, servizi o forniture (significato aggiuntivo, non inclusi nell'approvvigionamento iniziale) da parte del contraente originale, che sono diventati necessari?

È sicuro :

- a) che la modifica del contraente non possa essere effettuata a causa di motivi economici o tecnici quali requisiti di intercambiabilità o interoperabilità con attrezzature, servizi o impianti esistenti acquistati nell'ambito dell'appalto iniziale e (nel senso che, a) e b) devono essere soddisfatti a allo stesso tempo) ?
- b) che la modifica del contraente causerebbe un inconveniente significativo o una sostanziale duplicazione dei costi per l'amministrazione aggiudicatrice?
- c) Che la modifica non comporti l'aumento di prezzo il 50% del valore del contratto originale?
- d) È sicuro che tali modifiche consecutive non mirino a eludere l'applicazione delle norme sugli appalti pubblici?



Verifiche delle condizioni legittimanti le prestazioni supplementari

Occorre prestare attenzione al fatto che quando vengono apportate diverse modifiche successive, la limitazione del 50% deve essere applicata al valore di ciascuna modifica. Ciò significa che ogni modifica può arrivare al 50%.

Esempio 1:

modifica 1 è 20%, modifica 2 è 67%. La prima è ok, la seconda no.

Esempio 2:

la modifica 1 è del 5%, la modifica 2 è del 45%. Entrambi stanno bene.

Va sottolineato che l'introduzione di modifiche senza una nuova procedura di aggiudicazione costituisce un'eccezione; la possibilità di introdurre modifiche consecutive dovrebbe essere utilizzata con estrema cautela e non dovrebbe mirare a eludere le direttive sugli appalti pubblici e i principi di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza che ne sono alla base.

Verifiche delle condizioni legittimanti le prestazioni supplementari

Se le risposte sono:

tutte "sì", procedere con la modifica senza gara.



Se "no", controllare altre possibilità, e procedere con una gara per il nuovo contratto.





Prestazioni supplementari in corso di esecuzione del contratto

Si segnalano i seguenti adempimenti in capo alle stazioni appaltanti per l'affidamento delle prestazioni supplementari:

- Autorizzazione del Rup (art. 106, comma 1 del Codice)
- Motivazione circa la necessità di acquisire prestazioni supplementari e circa l'impossibilità del cambiamento del contraente per le seguenti ragioni (art. 106, comma 1, lettera b) d. lgs. n. 50/16)
- Pubblicazione sul sito della Gazzetta Ufficiale dell'UE. Per i contratti di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35, la pubblicità avviene in ambito nazionale (106, comma 5, d. lgs. n. 50/16).
- Comunicazione all'ANAC (art. 106, comma 8, d.lgs. n. 50/16



Verifica delle circostanze impreviste e imprevedibili: varianti

I contratti in corso di esecuzione possono essere modificati senza gara ove siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni fissate dall'articolo 106, comma 1 lettera c) del Codice (art. 72 direttiva eu 2014/24):

1. la necessità di modifica è determinata dalle seguenti situazioni che devono essere motivate:
 - circostanze impreviste e imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice o per l'ente aggiudicatore.
 - la sopravvenienza di nuove disposizioni legislative o regolamentari o provvedimenti di autorità od enti preposti alla tutela di interessi rilevanti;
2. la modifica non altera la natura generale del contratto;
3. Ai sensi del comma 7 del medesimo articolo 106 per i settori ordinari il contratto può essere modificato se l'eventuale aumento di prezzo non eccede il 50 per cento del valore del contratto iniziale.



Verifica delle circostanze impreviste e imprevedibili

Considerando 109 della direttiva ue 2014/24

Le amministrazioni aggiudicatrici si trovano a volte ad affrontare circostanze esterne che non era possibile prevedere quando hanno aggiudicato l'appalto, in particolare quando l'esecuzione dell'appalto copre un periodo lungo.

Il concetto di circostanze imprevedibili si riferisce a circostanze che non si potevano prevedere nonostante una ragionevole e diligente preparazione dell'aggiudicazione iniziale da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, tenendo conto dei mezzi a sua disposizione, della natura e delle caratteristiche del progetto specifico, delle buone prassi nel settore in questione e della necessità di garantire un rapporto adeguato tra le risorse investite nel preparare l'aggiudicazione e il suo valore prevedibile.

Tuttavia, ciò non si applica qualora una modifica comporti una variazione della natura generale dell'appalto, ad esempio sostituendo i lavori, le forniture o i servizi oggetto dell'appalto con qualcosa di diverso, oppure comporti un cambiamento sostanziale del tipo di appalto poiché, in una situazione di questo genere, è possibile presumere un'influenza ipotetica sul risultato della gara



Verifica delle circostanze impreviste e imprevedibili

Errori da evitare

Non rientrano tra le circostanze imprevedibili gli errori progettuali

Si considera errore di progettazione la seguente casistica:

- Inadeguata valutazione dello stato di fatto (deficit di conoscenza e di rappresentazione dei luoghi sede delle opere, da mettere in relazione alle indagini preliminari ecc.)
- Mancata od erronea individuazione della normativa tecnica vincolante per la progettazione (manca la erronea interpretazione della normativa)
- Violazione delle norme di diligenza nella predisposizione degli elaborati progettuali
- Qualora la necessità di ricorrere a varianti sia determinata dalla mancata osservanza delle prescrizioni assegnate alla progettazione e dall'insufficienza delle indagini preliminari, trattandosi di circostanze note o prevedibili, non appare legittimo l'inquadramento delle relative varianti nelle tipologie delle "cause impreviste e imprevedibili", dell'"imprevisto geologico" e dell'"intervento migliorativo",



Verifica delle circostanze impreviste e imprevedibili

Corretto significato di circostanze impreviste

- Nuove norme antisismiche entrate in vigore successivamente: rappresentano una circostanza imprevedibile
- La sorpresa geologica, nonostante il corretto espletamento delle indagini geologiche (carotaggi ecc) rappresenta una circostanza imprevedibile
- La sorpresa geologica va riferita ai criteri di ragionevolezza e alla professionalità di cui sono (e devono essere) dotate le parti. Il progetto è composto da studi necessari per un'adeguata conoscenza del contesto in cui è inserita l'opera, corredati da dati bibliografici, accertamenti ed indagini preliminari - quali quelle storiche archeologiche ambientali, topografiche, geologiche, idrologiche, idrauliche, geotecniche e sulle interferenze e relative relazioni ed elaborati grafici atti a pervenire ad una completa caratterizzazione del territorio ed in particolare delle aree impegnate



Come verificare la variante

- Le circostanze devono essere comprovate con la ricostruzione dei fatti (giornale dei lavori, verbali di sospensione, contabilità e contratto, interlocutorie, pareri enti, validazione del progetto, elementi di valutazione offerte, indagini preliminari, ecc.)
- La variante ha natura sostanziale ? Si deve esaminare criticamente il quadro comparativo
- La variante può nascondere un errore di progetto ? Si deve valutare la adeguatezza della progettazione, le prescrizioni del verificatore, la completezza delle indagini preliminari, ecc.)
- Vi sono domande già soddisfatte con transazioni o in precedenti varianti ?
- I tempi sono stati rispettati ?



Verifica delle circostanze impreviste e imprevedibili

- La necessità di modifiche è stata determinata da circostanze che un'amministrazione diligente non poteva prevedere?
- È sicuro che l'amministrazione aggiudicatrice sia stata diligente nel prevedere?
- È sicuro che la modifica non alteri la natura generale del contratto?
- È sicuro che l'aumento di prezzo non superi il 50% del contratto?
- È sicuro che tali modifiche consecutive non mirino a eludere l'applicazione delle norme sugli appalti pubblici?

- Se tutte le risposte sono "sì", procedere con la modifica.
- Se "no", occorre procedere con una nuova gara



Variazioni contrattuali in corso di esecuzione: circostanze impreviste e imprevedibili

- In tali casi si è in presenza di varianti in corso d'opera (art. 106, comma 1 lett. c) punto 1 secondo periodo)
- La variante deve essere autorizzata dal RUP (art. 106, comma 1)
- La stazione appaltante deve pubblicare l'avviso di modifica del contratto sulla Gazzetta della GUE. Per i contratti di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35, la pubblicità avviene in ambito nazionale (art. 106, comma 5)
- le stazioni appaltanti possono risolvere un contratto se sono state superate le soglie del 50 % del contratto iniziale (art. 108)



Variazioni contrattuali in corso di esecuzione: circostanze impreviste e imprevedibili

- **Per gli appalti e le concessioni di importo inferiore alla soglia comunitaria, le varianti in corso d'opera dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nonché quelle di importo inferiore o pari al 10 per cento dell'importo originario del contratto relative a contratti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria,** sono comunicate dal RUP all'Osservatorio di cui all'articolo 213, tramite le sezioni regionali, entro trenta giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante per le valutazioni e gli eventuali provvedimenti di competenza.
- **Per i contratti pubblici di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, le varianti in corso d'opera di importo eccedente il dieci per cento dell'importo originario del contratto,** incluse le varianti in corso d'opera riferite alle infrastrutture prioritarie, sono trasmesse dal RUP all'ANAC, unitamente al progetto esecutivo, all'atto di validazione e ad una apposita relazione del responsabile unico del procedimento, entro trenta giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante.
- In caso di inadempimento agli obblighi di comunicazione e trasmissione delle varianti in corso d'opera previsti, si applicano le sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'articolo 213, comma 13.



La modifica non è sostanziale in base al valore economico

Il contratto può essere modificato senza una nuova procedura di appalto se sussistono le seguenti condizioni cumulative art. 106, comma 2:

- a) la modifica è inferiore alle soglie UE;
- b) la modifica è inferiore al 10% del valore iniziale del contratto per i contratti di servizi e forniture e inferiore al 15% del valore iniziale del contratto per gli appalti di lavori.

Occorre prestare attenzione alle modifiche successive: il valore deve essere valutato sulla base del valore cumulativo netto delle successive modifiche.

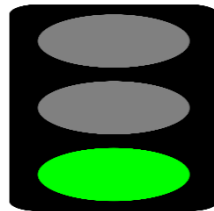
Esempio (materiali di consumo): la modifica 1 è del 3%. Questo va bene. La modifica 2 è del 5%. Totale = 8%. Ancora bene. La modifica 3 è del 3%. Il totale sarebbe = 11%. Non bene. La modifica 3 non può aver luogo.

La modifica non è sostanziale in base al valore economico

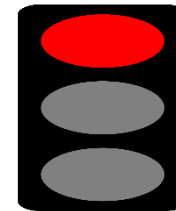
Tuttavia, occorre prestare particolare attenzione al fatto che tali modifiche «di scarso valore» (10% lavori e 15% forniture) non alterino la natura generale del contratto.

È sicuro che anche una tale modifica di basso valore non alteri la natura generale del contratto o dell'accordo quadro?

Se tutti sono "sì", procedere con la
modifica



Se "no", nessuna variante senza gara





Errore progettuale

Ferma restando la responsabilità dei progettisti esterni, qualora la necessità di modificare il contratto derivi da errori o da omissioni nel progetto esecutivo, che pregiudichino in tutto o in parte la realizzazione dell'opera o la sua utilizzazione, essa è consentita solo nei limiti quantitativi di cui al comma 2 dell'art.106:

- a) la modifica è inferiore alle soglie UE;
- b) la modifica è inferiore al 10% del valore iniziale del contratto per i contratti di servizi e forniture e inferiore al 15% del valore iniziale del contratto per gli appalti di lavori.

Risoluzione del contratto in caso di superamento delle soglie di cui sopra (art. 108)



La modifica non è sostanziale in base al valore economico

Adempimenti in capo alle stazioni appaltanti per le modifiche ai sensi dell'articolo 106, comma 2 del Codice (art. 72 direttiva ue 2014/24) :

- Autorizzazione del Rup (art. 106, comma 1)
- L'Addendum o l'atto modificativo deve prevedere modifiche di importo inferiore:
 - alle soglie europee di cui all'articolo 35 e, comunque
 - al 10% del valore iniziale del contratto per servizi e forniture nei settori ordinari e speciali
 - al 15% del valore iniziale del contratto per lavori sia nei settori ordinari che speciali
- Comunicazione all'ANAC (art. 106 comma 8)
- Motivazione circa il fatto che la modifica non può alterare la natura complessiva del contratto o dell'accordo quadro.



Variazioni del contratto in corso di esecuzione: modifiche non sostanziali indipendentemente dal valore

- I contratti possono essere modificati senza una nuova procedura di affidamento se le modifiche non sono sostanziali ai sensi del comma 4 dell'art. 106. Le stazioni appaltanti possono stabilire nei documenti di gara soglie di importi per consentire le modifiche.
- Ai sensi dell'articolo 106, comma 4 una modifica di un contratto o di un accordo quadro durante il periodo della sua efficacia è considerata sostanziale ai sensi del comma 1, lettera e), quando altera considerevolmente gli elementi essenziali del contratto originariamente pattuiti.
- Una modifica di un contratto o di un accordo quadro nel corso della sua durata è considerata sostanziale quando rende il contratto o l'accordo quadro materialmente diverso da quello inizialmente concluso.



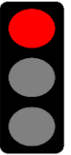
Variazioni del contratto in corso di esecuzione: modifiche non sostanziali indipendentemente dal valore

Indipendentemente dalla situazione descritta sopra (modifica non sostanziale basata sul valore art. 106, comma 2), le modifiche sono sempre considerate sostanziali se una o più delle seguenti condizioni sono soddisfatte:

- a) la modifica introduce condizioni che, se fossero state parte della procedura di aggiudicazione iniziale, avrebbero consentito l'ammissione di altri candidati rispetto a quelli inizialmente selezionati o per l'accettazione di un'offerta diversa da quella inizialmente accettata o avrebbero attratto ulteriori partecipanti al procedura di appalto.
- b) modifica l'equilibrio economico del contratto o dell'accordo quadro a favore del contraente in un modo che non era previsto nel contratto iniziale. In altre parole, se l'operatore economico è più altamente remunerato, il che potrebbe aver attirato altri operatori economici?
- c) la modifica estende considerevolmente l'ambito del contratto o dell'accordo quadro. In altre parole, un tale ambito modificato avrebbe potuto attrarre altri operatori economici?
- d) quando un nuovo appaltatore sostituisce quello in cui l'amministrazione aggiudicatrice aveva inizialmente aggiudicato il contratto in altri casi diversi da quelli presentati di seguito (sostituzione del contraente).

Variazioni del contratto in corso di esecuzione: modifiche non sostanziali indipendentemente dal valore

Se anche solo una delle suddette condizioni è soddisfatta allora non procedere alla modifica senza gara



Se nessuna condizione è soddisfatta allora si può procedere alla modifica senza gara





Modifiche sostanziali

Esempio:

Durante l'esecuzione del contratto, un'amministrazione aggiudicatrice e il suo appaltatore non ridurre significativamente l'ambito dei lavori, delle forniture o dei servizi con una corrispondente diminuzione del prezzo del contratto.

Poiché ciò comporterebbe una modifica significativa del contratto, è probabile che altre società minori sarebbero state interessate a presentare offerte per il contratto di dimensioni ridotte.

Se un'amministrazione aggiudicatrice vuole ridurre in modo sostanziale la portata e il valore di un contratto, deve annullare la procedura di appalto iniziale e presentare nuovamente il contratto di dimensioni ridotte in modo che il mercato abbia un'altra opportunità di presentare offerte per il contratto rivisto.



Variazioni contrattuali in corso di esecuzione: modifiche non sostanziali

Adempimenti in capo alle stazioni appaltanti per apportare, ai contratti in corso di esecuzione, modifiche non sostanziali, ai sensi dell'articolo 106, comma 1, lett. e) del Codice (art. 72 direttiva eu 2014/24) senza una nuova procedura di affidamento:

- Autorizzazione del RUP (art. 106, comma 1)
- Relazione motivata circa la natura non sostanziale della modifica che non deve alterare considerevolmente gli elementi essenziali del contratto originariamente pattuiti (art. 106, comma 4):
- Le stazioni appaltanti possono stabilire nei documenti di gara soglie di importi per consentire le modifiche



Quinto d'obbligo art. 106 comma 12 del Codice

La stazione appaltante, qualora in corso di esecuzione si renda necessario un aumento o una diminuzione delle prestazioni fino a concorrenza del quinto dell'importo del contratto, può imporre all'appaltatore l'esecuzione alle stesse condizioni previste nel contratto originario. In tal caso l'appaltatore non può far valere il diritto alla risoluzione del contratto.

Giurisprudenza sull'applicazione della norma prima della stipula del contratto

La disposizione scolpisce in modo netto i propri confini operativi, circoscrivendoli al caso nel quale, conseguita l'aggiudicazione, non solo sia già stato stipulato il contratto, ma questo sia anche efficace e in corso di validità; pertanto non è ammessa l'estensione contrattuale effettuata prima ancora dell'avvio del servizio e per ragioni prevedibili fin dal momento di indizione della gara (Tar Lazio sentenze 27 novembre 2017, n. 11732 e n. 12622/2017)

Si tratta, peraltro, di disciplina non applicabile analogicamente al di fuori dell'area normativa così disegnata, posto che lo spazio che precede la stipula del contratto valido ed efficace rimane presidiata dai principi dell'evidenza pubblica i quali non consentono l'apprezzabile modifica (ancorché quantitativa) dell'oggetto dell'appalto, se non a prezzo di vulnerare la par condicio tra i concorrenti (ex multis, Tar Lazio, Roma, 4 maggio 2016, n. 5088), né in conseguenza la possibilità di riformulare l'offerta (e non il contratto) che rimane invece connotata da immutabilità dei contenuti e dalla tassatività dei termini di presentazione



Varianti nel settore dei lavori beni culturali

Art. 149. (Varianti)

1. **Non sono** considerati **varianti** in corso d'opera gli interventi **disposti dal direttore dei lavori**:

- per risolvere aspetti di dettaglio, finalizzati a prevenire e ridurre i pericoli di danneggiamento o deterioramento dei beni tutelati,
- che non modificano qualitativamente l'opera
- e che non comportino una variazione in aumento o in diminuzione
 - ✓ superiore al venti per cento del valore di ogni singola categoria di lavorazione,
 - ✓ **nel limite del dieci per cento dell'importo complessivo contrattuale**,
 - ✓ qualora vi sia disponibilità finanziaria nel quadro economico tra le somme a disposizione della stazione appaltante.



Varianti nel settore dei beni culturali

Art. 149. (Varianti)

Sono ammesse, nel limite del venti per cento in più dell'importo contrattuale, **le varianti in corso d'opera** rese necessarie, posta la natura e la specificità dei beni sui quali si interviene, per fatti verificatisi in corso d'opera, per rinvenimenti imprevisti o imprevedibili nella fase progettuale, per adeguare l'impostazione progettuale qualora ciò sia reso necessario per la salvaguardia del bene e per il perseguimento degli obiettivi dell'intervento, nonché le varianti giustificate dalla evoluzione dei criteri della disciplina del restauro.



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*

A horizontal graphic of the Italian flag, consisting of three equal vertical stripes of green, white, and red.

**Il divieto di frazionamento artificioso e il principio di
rotazione nel sottosoglia
Accordi Quadro Consip e MEPA**

Avv. Sabrina Paparo
Area Progetti e Strumenti
Uff. 4 Normativa, Aiuti di Stato e Appalti Pubblici



Soglie settori ordinari: art. 35 del Codice

- a) euro 5.548.000 per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni;
- b) euro 144.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative centrali indicate nell'[allegato III](#); se gli appalti pubblici di forniture sono aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici operanti nel settore della difesa, questa soglia si applica solo agli appalti concernenti i prodotti menzionati nell'allegato VIII;
- c) euro 221.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali; tale soglia si applica anche agli appalti pubblici di forniture aggiudicati dalle autorità governative centrali che operano nel settore della difesa, allorché tali appalti concernono prodotti non menzionati nell'allegato VIII;
- d) euro 750.000 per gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici elencati all'[allegato IX](#).



Soglie settori speciali: art. 35 del Codice

- euro 5.548.000 per gli appalti di lavori;
-
- euro 443.000 per gli appalti di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione;
- euro 1.000.000 per i contratti di servizi, per i servizi sociali e altri servizi specifici elencati all'[allegato IX](#).



Calcolo del valore stimato: art. 35 del Codice

Un elemento importante da definire in questa fase è il valore del contratto, ossia il bilancio massimo disponibile per gli operatori economici che dovrebbe essere pubblicato negli atti di gara.

Definire un budget realistico per un contratto per raggiungere i risultati desiderati, mentre si ottiene un buon rapporto qualità-prezzo, è un'altra attività critica che dovrebbe essere basata su un chiaro ambito di requisiti e informazioni aggiornate sui prezzi di mercato.

L'amministrazione aggiudicatrice deve effettuare una stima del valore del contratto e documentarlo in modo tale che la giustificazione e la motivazione del valore di un acquisto siano disponibili in futuro sia per il personale dell'amministrazione aggiudicatrice che per i potenziali revisori. L'amministrazione aggiudicatrice dovrà dimostrare non solo le fonti e il metodo utilizzato per la stima, ma anche il rapporto qualità-prezzo dell'acquisto.



Calcolo del valore stimato

Art. 35

4. Il calcolo del valore stimato di un appalto pubblico di lavori, servizi e forniture è basato sull'importo totale pagabile, al netto dell'IVA, **valutato** dall'amministrazione aggiudicatrice o d
7. Il valore stimato dell'appalto è **quantificato** al momento dell'invio dell'avviso di indizione di gara o del bando di gara o, nei casi in cui non sia prevista un'indizione di gara, al momento in cui l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore avvia la procedura di affidamento del contratto. all'ente aggiudicatore.



Metodo - Come stimiamo il valore del contratto?

I professionisti degli appalti dovrebbero stimare il valore di un acquisto sulla base di esperienze precedenti, precedenti contratti simili e / o sulla base di una ricerca di mercato preliminare o di una consultazione



Divieto di frazionamento artificioso: art. 35 del Codice

6. La scelta del metodo per il calcolo del valore stimato di un appalto o concessione non può essere fatta con l'intenzione di escluderlo dall'ambito di applicazione delle disposizioni del presente codice relative alle soglie europee. Un appalto non può essere frazionato allo scopo di evitare l'applicazione delle norme del presente codice tranne nel caso in cui ragioni oggettive lo giustificino.



Frazionamento non artificioso

La suddivisione in lotti è appropriata anche quando un contratto per un singolo acquisto globale è costituito da una varietà di prodotti o servizi offerti da società che operano in diversi settori dell'economia (ad esempio, le attività di informazione e comunicazione includono spesso la gestione di un sito Web, la produzione di video o pubblicare materiale scritto.). In tali casi, una società che è altamente efficiente nel proprio settore ma non è in grado di fornire tutti i prodotti o servizi verrebbe ingiustamente impedita di competere.

Inoltre, la suddivisione di un appalto in lotti facilita la partecipazione delle PMI. Ad esempio, nel caso di appalti di valore molto elevato, la concorrenza può essere ottenuta solo dividendo il contratto, poiché solo un piccolo numero di operatori economici sarebbe in grado di offrire tutti i prodotti o servizi richiesti, ponendo così l'amministrazione aggiudicatrice in un posizione di dipendenza nei loro confronti.



Frazionamento artificioso

In particolare, l'amministrazione aggiudicatrice non deve dividere artificialmente lavori / forniture / servizi più grandi in unità più piccole per evitare le soglie UE per la pubblicità nella GUUE, soglie nazionali o per evitare l'applicazione di determinate procedure di concorrenza.

Per i lavori, deve esserci una fusione di tutti i contratti separati in cui esiste una relazione funzionale e temporale tra di essi. In generale, se i contratti si riferiscono allo stesso argomento, i valori devono essere aggregati insieme. Se i valori amalgamati sono superiori alle soglie, i contratti devono essere pubblicizzati nella GUUE.

Se un'amministrazione aggiudicatrice deve dipingere un edificio con 10 stanze, non può dividere il contratto in 10 o meno contratti (ad esempio 6). Tutti quei servizi / forniture o lavori devono essere "riuniti" insieme per creare un insieme funzionale..



Esempi di frazionamenti artificiali

Un progetto di edilizia pubblica ha rivelato una serie di lotti multipli con importi appena inferiori alla soglia della direttiva, senza una chiara giustificazione tecnica. Tutti questi lotti erano stati offerti in loco, senza prendere in considerazione l'importo totale dei lotti che era ben al di sopra della soglia della direttiva europea.

Un acquisto proposto di un determinato quantitativo totale di veicoli è artificialmente suddiviso in più contratti con l'intento di garantire che il valore di ciascun contratto scenda al di sotto delle soglie, ossia di evitare deliberatamente la pubblicazione del contratto nella GUUE per l'intera serie di forniture



Appalti sottosoglia comunitaria (art. 36 d.lg. n. 50/2016)

- L'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie avvengono nel rispetto dei seguenti principi al fine di garantire l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese:
 - economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità (art. 30, comma 1 del Codice)
 - sostenibilità energetica e ambientale (art. 32 del Codice)
 - adozione di misure adeguate al fine di evitare possibili conflitti di interesse (art. 42 del Codice)
 - rotazione degli inviti e degli affidamenti
- Le stazioni appaltanti possono applicare l'art. 50 del Codice che riguarda le clausole sociali del bando di gara e degli avvisi



Principio di rotazione: LG n. 4 ANAC

Principio di rotazione: il non consolidarsi di rapporti solo con alcune imprese, favorendo la distribuzione delle opportunità degli operatori economici di essere affidatari di un contratto pubblico.

Si applica il principio di rotazione degli affidamenti e degli inviti, con riferimento all'affidamento immediatamente precedente a quello di cui si tratti, nei casi in cui i due affidamenti, quello precedente e quello attuale, abbiano ad oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, ovvero nella stessa categoria di opere, ovvero ancora nello stesso settore di servizi.

Il principio di rotazione comporta, di norma, il divieto di invito a procedure dirette all'assegnazione di un appalto, nei confronti del contraente uscente e dell'operatore economico invitato e non affidatario nel precedente affidamento.



La rotazione non si applica: LG n. 4 ANAC

La rotazione non si applica laddove il nuovo affidamento avvenga tramite procedure ordinarie o comunque aperte al mercato, nelle quali la stazione appaltante, in virtù di regole prestabilite dal Codice dei contratti pubblici ovvero dalla stessa in caso di indagini di mercato o consultazione di elenchi, non operi alcuna limitazione in ordine al numero di operatori economici tra i quali effettuare la selezione



Principio di rotazione: LG n. 4 ANAC

La stazione appaltante, in apposito regolamento (di contabilità ovvero di specifica disciplina delle procedure di affidamento di appalti di forniture, servizi e lavori), può suddividere gli affidamenti in fasce di valore economico, in modo da applicare la rotazione solo in caso di affidamenti rientranti nella stessa fascia

Il provvedimento di articolazione in fasce deve prevedere una effettiva differenziazione tra forniture, servizi e lavori e deve essere adeguatamente motivato in ordine alla scelta dei valori di riferimento delle fasce; detti valori possono tenere conto, per i lavori, delle soglie previste dal sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori. enti rientranti nella stessa fascia.



Divieto di aggiramento del principio di rotazione: LG n. 4 ANAC

In ogni caso, l'applicazione del principio di rotazione non può essere aggirata, con riferimento agli affidamenti operati negli ultimi tre anni solari, mediante ricorso a: arbitrari frazionamenti delle commesse o delle fasce; ingiustificate aggregazioni o strumentali determinazioni del calcolo del valore stimato dell'appalto; alternanza sequenziale di affidamenti diretti o di inviti agli stessi operatori economici; affidamenti o inviti disposti, senza adeguata giustificazione, ad operatori economici riconducibili a quelli per i quali opera il divieto di invito o affidamento.



Motivazione invito appaltatore uscente: LG n. 4 ANAC

Fermo restando che la rotazione non si applica laddove il nuovo affidamento avvenga tramite procedure ordinarie o comunque aperte al mercato, (nelle quali la stazione appaltante, in virtù di regole prestabilite dal Codice dei contratti pubblici ovvero dalla stessa in caso di indagini di mercato o consultazione di elenchi, non operi alcuna limitazione in ordine al numero di operatori economici tra i quali effettuare la selezione), il rispetto del principio di rotazione degli affidamenti e degli inviti fa sì che l'affidamento o il reinvito al contraente uscente abbiano carattere eccezionale e richiedano un onere motivazionale più stringente



Motivazione invito appaltatore uscente: LG n. 4 ANAC

La stazione appaltante motiva tale scelta in considerazione della particolare struttura del mercato e della riscontrata effettiva assenza di alternative, tenuto altresì conto del grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale (esecuzione a regola d'arte e qualità della prestazione, nel rispetto dei tempi e dei costi pattuiti) e della competitività del prezzo offerto rispetto alla media dei prezzi praticati nel settore di mercato di riferimento. La motivazione circa l'affidamento o il reinvio al candidato invitato alla precedente procedura selettiva, e non affidatario, deve tenere conto dell'aspettativa, desunta da precedenti rapporti contrattuali o da altre ragionevoli circostanze, circa l'affidabilità dell'operatore economico e l'idoneità a fornire prestazioni coerenti con il livello economico e qualitativo atteso. Negli affidamenti di importo inferiore a 1.000 euro, è consentito derogare all'applicazione del presente paragrafo, con scelta, sinteticamente motivata, contenuta nella determinazione a contrarre od in atto equivalente.



Affidamenti di importi inferiori a mille euro: LG n. 4 ANAC

Per affidamenti di modico valore, ad esempio inferiori a 1.000 euro, o per affidamenti effettuati nel rispetto di apposito regolamento (ad esempio regolamento di contabilità) già adottato dalla stazione appaltante, che tiene conto dei principi comunitari e nazionali in materia di affidamento di contratti pubblici, la motivazione della scelta dell'affidatario diretto può essere espressa in forma sintetica, anche richiamando il regolamento stesso nella determina ovvero nell'atto equivalente redatti in modo semplificato.



Il principio di rotazione nella giurisprudenza nazionale

La recente sentenza del TAR Veneto, Sez. I, del 21 marzo 2018 n. 320 analizza la questione nodale della rotazione nell'appalto avente ad oggetto *“una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, ovvero nella stessa categoria di opere, ovvero ancora nello stesso settore di servizi”*

La pronuncia annulla l'aggiudicazione dell'appalto per violazione del principio di rotazione e per la mancata motivazione del re-invito (anche) dell'affidatario uscente che – si legge testualmente nel testo della sentenza – *“avrebbe dovuto “saltare il primo affidamento successivo” in ragione della posizione di vantaggio acquisita rispetto agli altri concorrenti, cfr. Cons. Stato, sez. V, 13 dicembre 2017, n. 5854; Cons. Stato Sez. V, Sent., 31 agosto 2017, n. 4125”*. L'aspetto dirimente, però, rilevato dal giudice è la mancata motivazione



Мера



Accordi quadro

Gli accordi quadro

L'Accordo quadro è uno strumento di contrattazione introdotto dal Codice dei Contratti, che stabilisce le regole relative ad appalti da aggiudicare durante un **periodo**

Gli Accordi quadro, aggiudicati da Consip a più fornitori a seguito della pubblicazione di **specifici Bandi**, **definiscono le clausole generali** che, in un determinato periodo temporale, regolano i contratti da stipulare. Nell'ambito dell'Accordo quadro, **le Amministrazioni**, **attraverso la contrattazione di appalti specifici**, **provvedono poi a negoziare i singoli contratti.**



Accordi quadro

Inizia con la pubblicazione da parte di CONSIP di un bando, al quale non è più possibile per i fornitori partecipare una volta scaduto il termine.

Il bando ha più aggiudicatari

C'è una seconda fase negoziale: le Amministrazioni all'interno dell'Accordo creano "appalti specifici" (stessa procedura dell'RDO MEPA)

La seconda fase viene gestita dalle Amministrazioni con autonomia sia nella personalizzazione dei prodotti, sia nella possibilità di fissare criteri di valutazione discrezionali



MEPA

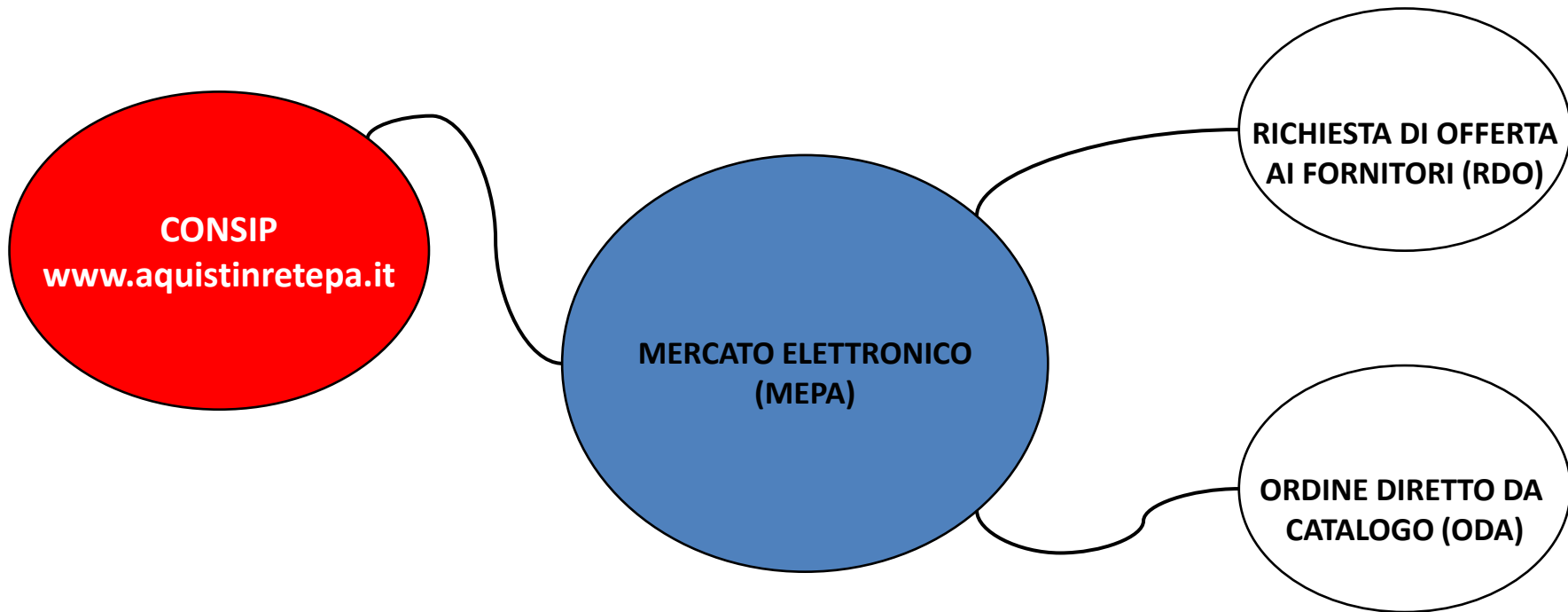
Il mercato elettronico è uno strumento che ha lo scopo di supportare gli acquisti di importo inferiore alla soglia comunitaria e di promuovere la partecipazione delle piccole e medie imprese locali al Programma per la razionalizzazione degli Acquisti della P.A.

Si tratta di un vero e proprio mercato elettronico di tipo selettivo in cui i fornitori che hanno ottenuto l'abilitazione offrono i propri beni e servizi direttamente on-line.

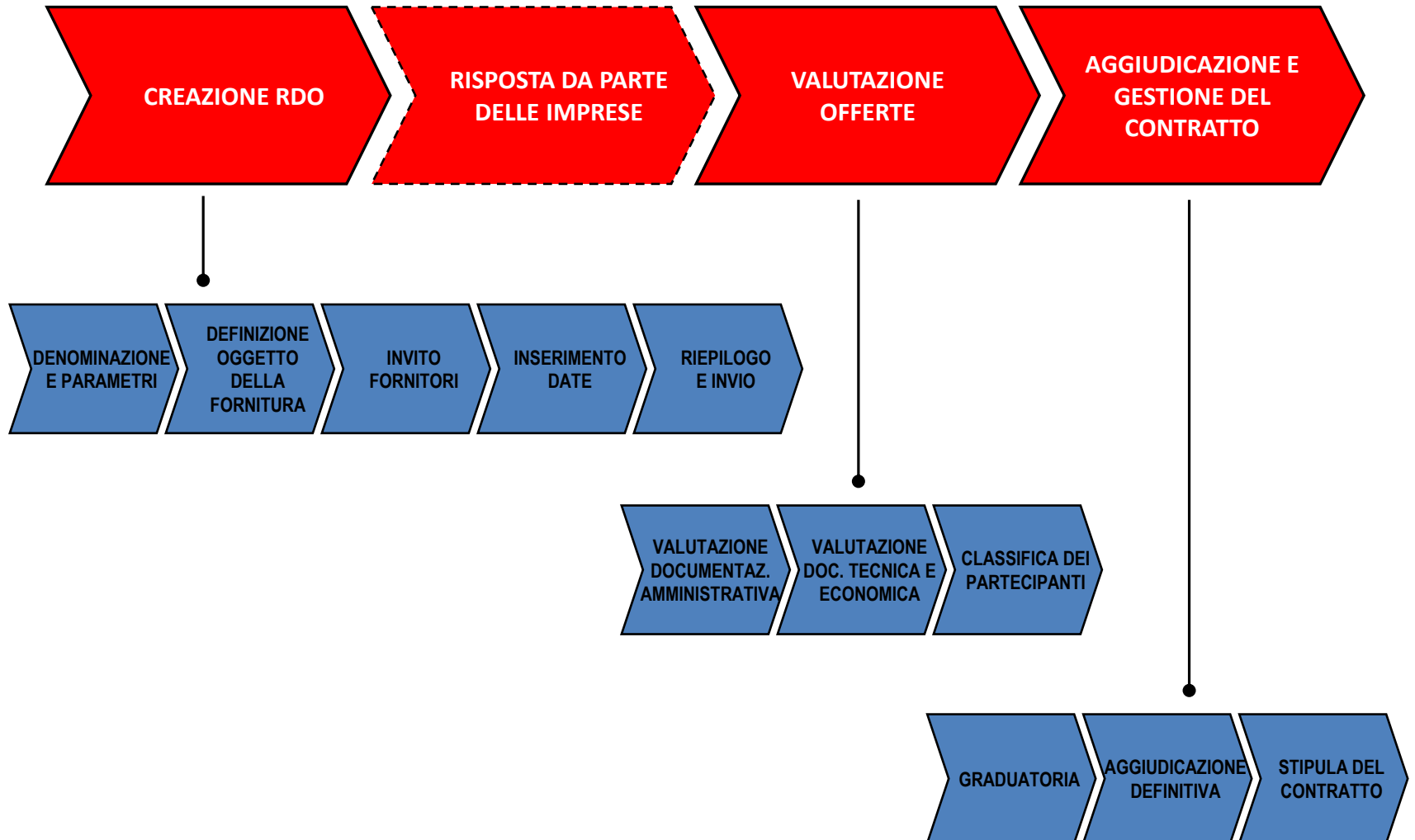
ODA/RDO

Le amministrazioni, nell'ambito del MEPA, hanno due possibilità:

- consultare il catalogo delle offerte ed emettere direttamente ordini d'acquisto (ODA) inferiori a € 40.000;
- predisporre richieste d'offerta (RDO) per gli importi inferiori alle soglie comunitarie invitando tutti o alcuni dei fornitori abilitati a presentare un'offerta sulla base di un capitolato.



Rdo





Punto ordinante e Punto istruttore

Il responsabile di un ufficio che necessita di compiere acquisti in Consip deve accreditarsi come **PUNTO ORDINANTE**.

Attraverso la registrazione gli viene fornita una password di accesso strettamente personale.

Per ovviare alla necessità di ciascun responsabile di delegare ai propri collaboratori la fase istruttoria dell'affidamento senza che questi utilizzino la sua password personale è stato creato il profilo **PUNTO ISTRUTTORE**.

Chi si abilita come Punto istruttore all'interno di un Punto ordinante, è autorizzato a compiere tutti i passaggi relativi all'acquisto, salvo l'approvazione finale



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



Commissioni di gara

Avv. Sabrina Paparo
Area Progetti e Strumenti
Uff. 4 Normativa, Aiuti di Stato e Appalti Pubblici



Commissioni di gara

Quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la valutazione delle offerte compete a una commissione giudicatrice, composta da esperti nello specifico settore cui afferisce l'oggetto del contratto.

Per poter far parte della commissione gli esperti devono necessariamente essere iscritti all'Albo (non ancora operativo), **anche se appartenenti alla stazione appaltante che indice la gara.**



Disciplina transitoria

Art. 216 comma 12 del Codice

Fino alla adozione della disciplina in materia di iscrizione all'Albo di cui all'articolo 78, la commissione continua ad essere nominata dall'organo della stazione appaltante competente ad effettuare la scelta del soggetto affidatario del contratto, **secondo regole di competenza e trasparenza preventivamente individuare da ciascuna stazione appaltante.**



Commissioni di gara

Art. 77 del Codice

4. I commissari non devono aver svolto né possono svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta. La nomina del RUP a membro delle commissioni di gara è valutata con riferimento alla singola procedura.

5. Coloro che, nel biennio antecedente all'indizione della procedura di aggiudicazione, hanno ricoperto cariche di pubblico amministratore, non possono essere nominati commissari giudicatori relativamente ai contratti affidati dalle Amministrazioni presso le quali hanno esercitato le proprie funzioni d'istituto.

6. Si applicano ai commissari e ai segretari delle commissioni l'articolo 35-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, l'articolo 51 del codice di procedura civile, nonché l'articolo 42 del presente codice. Sono altresì esclusi da successivi incarichi di commissario coloro che, in qualità di membri delle commissioni giudicatrici, abbiano concorso, con dolo o colpa grave accertati in sede giurisdizionale con sentenza non sospesa, all'approvazione di atti dichiarati illegittimi.

7. La nomina dei commissari e la costituzione della commissione devono avvenire dopo la scadenza del termine fissato per la presentazione delle offerte.



Commissioni di gara: disciplina previgente

Art. 84 dell'abrogato codice

2. La commissione, nominata dall'organo della stazione appaltante competente ad effettuare la scelta del soggetto affidatario del contratto, è composta da un numero dispari di componenti, in numero massimo di cinque, esperti nello specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto.
3. La commissione è presieduta di norma da un dirigente della stazione appaltante e, in caso di mancanza in organico, da un funzionario della stazione appaltante incaricato di funzioni apicali, nominato dall'organo competente
4. I commissari diversi dal Presidente non devono aver svolto né possono svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta.
8. I commissari diversi dal presidente sono selezionati tra i funzionari della stazione appaltante. In caso di accertata carenza in organico di adeguate professionalità, nonché negli altri casi previsti dal regolamento in cui ricorrono esigenze oggettive e comprovate, i commissari diversi dal presidente sono scelti tra funzionari di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'[articolo 3, comma 25](#), ovvero con un criterio di rotazione tra gli appartenenti alle seguenti categorie:
 - a) professionisti, con almeno dieci anni di iscrizione nei rispettivi albi professionali, nell'ambito di un elenco, formato sulla base di rose di candidati fornite dagli ordini professionali;
 - b) professori universitari di ruolo, nell'ambito di un elenco, formato sulla base di rose di candidati fornite dalle facoltà di appartenenza.



Giurisprudenza sul periodo transitorio

Secondo il **TAR Molise, Campobasso, Sez. I, con la recente sentenza del 6 marzo 2018 n. 122**, l'articolo 77 del codice non sarebbe ancora in vigore e nel periodo transitorio – fino all'adozione dell'Albo dei commissari (art. 78 del codice) – la norma applicabile, in tema di commissioni di gara, sarebbe l'articolo 84 del previgente codice dei contratti.

In particolare, – come si legge in sentenza – *“la dedotta violazione della disciplina sull'incompatibilità tra il ruolo di Presidente di gara e quello di componente il Gruppo di Progettazione dei lavori messi in gara, secondo quanto previsto dall'art. 77, comma 4 del d. lgs. n. 50/2016, è insussistente in quanto, non essendo ancora stato istituito alla data di pubblicazione del bando l'Albo nazionale dei Commissari di gara, di cui all'art. 78 del D.Lgs. n. 50/2016, ai sensi della disciplina transitoria di cui all'art. 216, comma 12, del nuovo codice dei contratti trova ancora applicazione l'art. 84, comma 4, del previgente d. lgs. n. 163/2006 che esclude espressamente da tale regime di incompatibilità il Presidente della commissione (TAR Lazio, Roma sez. I- quater n. 10034/2017; TAR Lazio Roma, Sez. II, 15 maggio 2017, n. 5780; TAR Sicilia Catania, Sez. III, 6 dicembre 2016, n. 3165; TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, 19 dicembre 2016, n. 1757)”*.



Giurisprudenza sul periodo transitorio

Non “*appare infatti persuasiva*” si prosegue, “*la diversa tesi (T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, 25 maggio 2017, n. 825) per cui la pregressa disciplina dell’art. 84 varrebbe solo per i criteri di nomina ma non per il regime di incompatibilità, dovendosi a tal fine applicare la nuova disciplina di cui all’art. 77, comma 4 del d. lgs. n. 50/2016 che estende l’incompatibilità a tutti i membri, compreso il Presidente, poiché, accedendo a tale seconda interpretazione, si opererebbe un artificioso frazionamento del contenuto dispositivo della norma oggetto del rinvio nel regime transitorio – peraltro foriero di incertezze interpretative - laddove, in assenza di una chiara disposizione di segno opposto, appare maggiormente coerente applicare il nuovo regime di incompatibilità solo all’entrata in vigore dei nuovi criteri di scelta dei commissari di gara, essendo evidente il nesso funzionale tra criteri di nomina e regime delle incompatibilità*”.



Giurisprudenza sul periodo transitorio

In senso opposto l'ANAC (parere n. 27/2017) che ha dapprima chiarito che *“il comma 4 dell’art. 77 del d. lgs. n. 50/2016 dispone(ndo) che i commissari non devono avere svolto né possono svolgere alcun’altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta (..) rappresenta un’evoluzione di quanto previsto dal comma 4 dell’art. 84, del previgente d.lgs. n. 163/2006 in quanto estende al Presidente della commissione la causa di incompatibilità dello svolgimento di altro incarico o funzione in relazione al contratto oggetto della gara, che il vecchio Codice prevedeva nei soli confronti dei commissari diversi dal Presidente”*.



Giurisprudenza sul periodo transitorio Rup

Una recente sentenza TAR Lazio, Latina, sez. I, n. 101/2018 ammette come in carenza di organico le incompatibilità “sfumano” fino a scomparire. Nella gara in argomento il R.U.P. – che è il soggetto che ha formulato la lex specialis – ha svolto anche l’incarico di Presidente della Commissione. Con riguardo alla prima censura, rileva il Collegio che l'art. 46, comma 1, lett. d) del D.Lgs. 19 aprile 2017 n. 56 ha modificato l’art. 77 comma 4 del D.lgs n. 50/2016 nella seguente formulazione: «La nomina del RUP a membro delle commissioni di gara è valutata con riferimento alla singola procedura»



Giurisprudenza sul periodo transitorio RUP

Nella vigenza quindi della nuova disciplina che, contrariamente a quella precedente richiamata dalla ricorrente, non preclude al RUP di svolgere la funzione di componente della commissione di gara.

Nella fattispecie, se si considera la modestia dell'affidamento e soprattutto la circostanza che la stazione appaltante è un istituto di istruzione nel cui organico deve supporre non esista personale amministrativo che abbia una particolare specializzazione in materia di gare, la partecipazione alla commissione del Dirigente scolastico che ha anche assunto la veste di r.u.p. non può essere considerata illegittima, apparendo ragionevolmente giustificata»



Giurisprudenza sul periodo transitorio: RUP

TAR Veneto 31/10/2017 n. 973

A seguito della modifica intervenuta con il Decreto Legislativo 19 aprile 2017, n.56, la nuova formulazione dell'art. 77, comma 4, D.Lgs n.50/2016 (in vigore dal 20 maggio 2017) esclude la figura del RUP dalla generale incompatibilità prevista nel medesimo comma 4, prevedendo ora al contrario che: “La nomina del RUP a membro delle commissioni di gara è valutata con riferimento alla singola procedura.”.

Pertanto la censura non può essere accolta, non essendo stata offerta la concreta dimostrazione dell'incompatibilità, sotto il profilo dell'interferenza sulle rispettive funzioni assegnate al RUP e alla Commissione di gara, e non essendo stata fornita nel caso di specie alcuna prova circa gli elementi concreti da cui scaturirebbe una eventuale situazione di incompatibilità, con riferimento al soggetto di cui si controverte, tra i compiti del RUP e quelli di presidente della Commissione di gara (cfr., ex multis, T.A.R. Veneto, Sez. I, 7 luglio 2017, n.660; Cons. Stato, sez. V, 23 marzo 2015, n. 1565), non essendo al riguardo sufficiente la mera circostanza che la medesima persona sia anche direttore dell'ente che ha indetto la procedura d'appalto.



Giurisprudenza sul periodo transitorio: RUP

TAR Umbria sez. I 30/3/2018, n. 192

Secondo invece altro orientamento, nelle procedure di evidenza pubblica, il ruolo di RUP può coincidere con le funzioni di commissario di gara e di presidente della commissione giudicatrice, ferma restando la concreta dimostrazione dell'incompatibilità sotto il profilo dell'interferenza sulle rispettive funzioni assegnate al RUP e alla commissione (T.A.R. Veneto, sez. I, 7 luglio 2017, n. 660; T.A.R. Puglia Lecce sez. I, 12 gennaio 2018, n. 24).

Anche di recente si è ritenuto che “nelle procedure di gara bandite nella vigenza del d.lgs. n. 50/2016, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 56/2017, non può ritenersi illegittima la composizione della commissione giudicatrice di una gara indetta da un ente locale per il solo fatto che il presidente della commissione abbia svolto anche il ruolo di responsabile del procedimento, di responsabile del servizio ed abbia sottoscritto gli atti indittivi della procedura ai sensi dell’art. 107 Tuel.

Nel caso in cui non siano allegati chiari elementi probatori sulla effettiva esistenza di possibili e concreti condizionamenti del presidente idonei ad interferire con il giudizio di merito sull’appalto, ad incidere sul processo formativo della volontà che conduce alla valutazione delle offerte ed al conseguente condizionamento dell’esito, devono escludersi forme di automatismo nell’individuare l’incompatibilità tra dette funzioni” (così T.A.R. Emilia - Romagna, Bologna, sez. II, 25 gennaio 2018, n. 87). (..) -



Giurisprudenza sul periodo transitorio: RUP

Nel senso di una lettura più flessibile della norma di recente si è espresso anche il giudice d'appello (Consiglio di Stato sez. III, 5 febbraio 2018, n. 695) - seppur in fattispecie sottoposta all'applicazione del previgente D.lgs. 163/2016 - secondo cui “in ogni caso, ai fini dell'assolvimento dell'onere della prova della situazione di incompatibilità, **ciò che rileva è il dato sostanziale della concreta partecipazione alla redazione degli atti di gara, e ciò anche al di là del profilo formale della sottoscrizione o mancata sottoscrizione degli stessi** (Cons. Stato, sez. V, 28.4.2014, n. 2191);- detto onere della prova grava sulla parte che deduce la condizione di incompatibilità (cfr. Cons. Stato, sez. V, 25.1.2016, n. 242 e 23.3.2017, n. 1320; Id., sez. III, 22.1.2015, n. 226);- ad integrare la prova richiesta, non è sufficiente il mero sospetto di una possibile situazione di incompatibilità, dovendo l'art. 84, comma 4, essere interpretato in senso restrittivo, in quanto disposizione limitativa delle funzioni proprie dei funzionari dell'amministrazione (Cons. Stato, sez. V, 22.1.2015, n. 255).” (..) - Ritiene il Collegio, pur invero deponendo il tenore letterale del citato art. 77 nel testo anteriore al Correttivo nel senso della chiara incompatibilità, che sia allo stato preferibile aderire alla suesposta seconda tesi ermeneutica, non fosse altro per ragioni di buon andamento (art. 97 Cost.) e di generale sfavore dell'ordinamento per l'annullamento di procedimenti di gara per vizi puramente “formali” come del resto recentemente già opinato dall'adito Tribunale (T.A.R. Umbria 2 gennaio 2018, n. 10) con conseguente infondatezza del motivo, non avendo la ricorrente dato dimostrazione dell'effetto potenzialmente viziante della presenza del RUP all'interno della commissione.



Giurisprudenza sul periodo transitorio: rapporto gerarchico

Le implicazione determinate dall'eventuale rapporto gerarchico nell'ambito del collegio.

In giurisprudenza si è sostenuto (ma anche il contrario) che la “subordinazione” di un componente rispetto ad altro o allo stesso presidente esclude serenità di giudizio determinando *ex se* incompatibilità (in questo senso, tra le diverse, anche il TAR Marche, Ancona, sentenza n. 108/2017).

Ma si può ritenere (la subordinazione o il vincolo gerarchico) non operante automaticamente?



Giurisprudenza sul periodo transitorio: rapporto gerarchico

Si può provare l'assenza del condizionamento?

*“non risulta dimostrato il vincolo di subordinazione, asseritamente lesivo dell'autonomia delle rispettive valutazioni dei commissari, a tal fine **non essendo sufficiente** il fatto che il Presidente rivesta una posizione apicale all'interno della struttura, **laddove non sia provata la concreta dipendenza gerarchica degli altri due componenti, derivante dall'appartenenza alla medesima unità operativa (TAR Salerno 5.3.2018, n. 356)**”.*



Giurisprudenza sul periodo transitorio: rapporto gerarchico

Secondo l'ANAC, *“in ogni caso il vincolo di subordinazione non è contemplato dalla legge tra le cause di incompatibilità ed anzi si pone in contrasto con l'art. 84, comma 8, del d. lgs. n. 163/2006 laddove si afferma, come regola generale, che i commissari diversi dal presidente sono selezionati tra i funzionari della stazione appaltante”* – senza limitazioni di sorta dunque e **quindi anche tra quelli appartenenti alla medesima unità organizzativa cui è preposto il dirigente presidente della commissione, come di regola accade, soprattutto nelle piccole realtà organizzative** - mentre solo in caso di accertata carenza in organico di adeguate professionalità, nonché negli altri casi previsti dal regolamento in cui ricorrono esigenze oggettive e comprovate, i commissari diversi dal presidente sono scelti all'esterno tra funzionari di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, ovvero con un criterio di rotazione tra gli appartenenti alle categorie indicate dal comma 8. Il ricorso a personale esterno è dunque residuale e va motivato e tra le circostanze che consentono di non avvalersi del personale interno non è indicata l'esistenza di vincoli gerarchici tra i componenti della commissione di gara. Il precedente citato dalla ricorrente (TAR Marche n. 108/2017 richiamato successivamente da T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, 25 maggio 2017, n. 825) risulta infatti isolato e comunque espressione di un principio generale in contrasto con le esigenze organizzative e finanziarie sottese alla logica dell'art. 84”.



Commissioni giudicatrici: l'Albo

L'Albo è composto da:

- a) una sezione ordinaria contenente l'elenco degli esperti che possono essere selezionati dall'Autorità a seguito di richiesta delle stazioni appaltanti **nonché direttamente dalle stesse quando ricorrano le condizioni previste (sottosoglia e lavori sotto un milione di euro e altre situaioni)**;
- b) una sezione speciale, prevista dall'art. 77, comma 3, per le procedure di aggiudicazione svolte da Consip S.p.A., Invitalia S.p.A. e dai Soggetti Aggregatori Regionali di cui all'art. 9 del d.l. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge 89/2014.



L'Albo: commissari interni (LG n. 5)

L'ANAC non ha ritenuto di recepire l'indicazione del Consiglio di Stato di procedere ad Albi separati per i soggetti esterni o interni alle stazioni appaltanti, in quanto ciò avrebbe comportato la necessità di creare tante sezioni quante sono le diverse stazioni appaltanti. In ogni caso, nell'Albo sarà evidenziato l'ente di appartenenza dell'esperto, in modo da poter individuare se si tratta di un esperto interno dello stesso.

La nomina di commissari interni, una volta entrato a regime il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, di cui all'art. 38 del Codice dei contratti pubblici, può essere effettuata solo quando nell'Albo vi siano un numero di esperti della stazione appaltante sufficiente a consentire il rispetto dei principi di indeterminatezza del nominativo dei commissari di gara prima della presentazione delle offerte (di cui all'art. 77, comma 7 del Codice dei contratti pubblici) e della rotazione delle nomine (di cui all'art. 77, comma 3 del Codice dei contratti pubblici). Nelle more le stazioni appaltanti procederanno alla nomina degli interni iscritti all'albo, nei limiti delle disponibilità in organico.



L'Albo: commissari interni (LG n. 5)

In caso di affidamento di contratti per i servizi e le forniture d'importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, per i lavori di importo inferiore a un milione di euro o per quelli che non presentano particolare complessità (sono considerate di non particolare complessità i sistemi dinamici di acquisizione di cui all'art. 55 del Codice dei contratti pubblici, le procedure interamente gestite tramite piattaforme telematiche di negoziazione, ai sensi dell'art. 58 del Codice), le stazioni appaltanti hanno la possibilità di nominare **alcuni** componenti interni, escluso il Presidente, nel rispetto del principio di rotazione



Per servizi e forniture di elevato contenuto scientifico tecnologico o innovativo

Nel caso di affidamento di contratti per servizi e forniture di elevato contenuto scientifico tecnologico o innovativo, relativi ad attività di ricerca e sviluppo, in considerazione della specificità dei profili, la stazione appaltante, quando ritiene che ricorrano le ragioni di cui all'art. 77, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, invia entro 30 giorni antecedenti il termine per la richiesta dell'elenco di candidati, una richiesta motivata all'Autorità per la selezione di componenti scelti tra un ristretto numero di esperti anche interni della medesima stazione appaltante. Nella richiesta, la stazione appaltante deve indicare i motivi per cui ritiene che non si possa far ricorso a esperti selezionati con estrazione tra quelli presenti nelle sottosezioni dell'Albo. L'Autorità, può richiedere integrazioni alla documentazione prodotta o convocare in audizione la stazione appaltante. Ove l'Autorità non concordi su tutti o parte dei profili proposti procede con i criteri ordinari di estrazione nella sottosezione che la stazione appaltante deve comunque indicare nella richiesta.



Previsioni nei documenti di gara per quanto riguarda la commissione giudicatrice (LG n. 5)

Nei documenti di gara, le stazioni appaltanti devono fornire informazioni dettagliate sulla composizione della commissione giudicatrice, sulle modalità di scelta degli eventuali componenti interni e di nomina del presidente, nonché sulle funzioni e compiti della commissione:

- numero di membri della commissione giudicatrice (3 o 5)
- caratteristiche professionali dei commissari di gara
- qualora ne ricorrano le condizioni, numero di componenti interni della commissione
- modalità di selezione dei componenti, esterni e interni, prevedendo che la nomina dei commissari avviene dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte.
- criteri per la scelta del Presidente. Tra i criteri possono essere previsti quello della competenza, la valutazione dei curricula, gli anni di esperienza maturati o il sorteggio;



L'Albo: commissari esterni (LG n. 5)

per quanto riguarda i componenti esterni, l'art. 77 stabilisce che:

- a) l'Autorità ha cinque giorni di tempo per inviare la lista dei candidati decorrenti dalla data di invio della richiesta da parte della stazione appaltante;
- b) la stazione appaltante procede con sorteggio pubblico alla scelta dei candidati; Le stazioni appaltanti, una volta ricevuto l'elenco dei candidati, devono procedere al sorteggio pubblico, con procedure che garantiscano almeno la piena conoscenza della data del sorteggio e delle modalità di svolgimento dello stesso da parte di tutti i concorrenti. A tal fine esse dovranno indicare sul profilo di committente la data e la seduta apposita, ovvero altra seduta utile anche all'esercizio di altre funzioni, in cui svolgerà il sorteggio.



L'Albo: commissari esterni (LG n. 5)

- a) i sorteggiati devono pronunciarsi, al momento dell'accettazione dell'incarico, in merito all'inesistenza di cause di incompatibilità e di astensione.
- b) La stazione appaltante pubblica tempestivamente, comunque prima dell'insediamento della commissione, sul profilo del committente, nella sezione "amministrazione trasparente", la composizione della commissione giudicatrice, i curricula dei componenti (art. 29, comma 1, del Codice dei contratti pubblici), il compenso dei singoli commissari e il costo complessivo, sostenuto dall'amministrazione, per la procedura di nomina. La stazione appaltante dà comunicazione all'Autorità dell'avvenuta pubblicazione entro 3 giorni dalla stessa.



Albo dei commissari: sottosezioni (LG n. 5)

2.2 Possono iscriversi a ciascuna sottosezione i seguenti soggetti:

- a. professionisti la cui attività è assoggettata all'obbligo di iscrizione in ordini o collegi;
- b. professionisti la cui attività non è assoggettata all'obbligo di iscrizione in ordini o collegi;
- c. dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici, secondo la definizione di cui all'art. 3, comma 1 lett. a) del Codice dei contratti pubblici;
- d. professori ordinari, professori associati, ricercatori delle Università italiane e posizioni assimilate.



I professionisti esercenti professioni regolamentate: (LG n. 5)

- 2.3 I professionisti esercenti professioni regolamentate per poter essere iscritti nell'Albo devono dimostrare di possedere i seguenti requisiti:
- a) iscrizione all'ordine o collegio professionale di appartenenza da almeno 5 anni o, nel caso di affidamenti di particolare complessità, 10 anni;
 - b) rispetto degli obblighi formativi di cui all'art. 7 del d.P.R. 7 agosto 2012, n. 137;
 - c) assenza di sanzioni disciplinari della censura o più gravi comminate dall'ordine o dal collegio nell'ultimo triennio o della sanzione della cancellazione;
 - d) regolarità degli obblighi previdenziali;
 - e) possesso della copertura assicurativa obbligatoria di cui all'art. 5 del d.P.R. 7 agosto 2012, n. 137, per la copertura di danni all'amministrazione aggiudicatrice, anche in conseguenza di richieste risarcitorie di terzi;
 - f) aver svolto, nell'ultimo triennio, almeno 3 incarichi o, nel caso di affidamenti di particolare complessità, 5 incarichi relativi alla sottosezione per cui si chiede l'iscrizione. Rientrano tra gli incarichi oggetto di valutazione, oltre a quelli tipici dell'attività svolta, l'aver svolto funzioni di responsabile unico del procedimento, commissario di gara, direttore dei lavori o direttore dell'esecuzione. È valutabile tra gli incarichi l'aver conseguito un titolo di formazione specifica (master, dottorato, Phd) nelle materie relative alla contrattualistica pubblica o alla specifica sottosezione per cui si chiede l'iscrizione.



I professionisti la cui attività non è assoggettata all'obbligo di iscrizione in ordini o collegi: (LG n. 5)

2.4 I professionisti la cui attività non è assoggettata all'obbligo di iscrizione in ordini o collegi devono dimostrare di possedere i seguenti requisiti:

- a) eventuale iscrizione a un'associazione professionale di cui all'art. 2, comma 1, della legge 14 gennaio 2013, n. 4 o abilitazione all'esercizio di professioni non regolamentate da almeno 5 anni o, nel caso di affidamenti di particolare complessità, 10 anni. In assenza di abilitazione o iscrizione a un'associazione professionale, documentazione attestante lo svolgimento dell'attività professionale per un periodo pari a quello di cui al periodo precedente;
- b) eventuale assolvimento della formazione permanente di cui all'art. 2, comma 2, della legge 14 gennaio 2013, n. 4;
- c) in caso di iscrizione a un'associazione professionale, assenza di sanzioni disciplinari della censura o più gravi comminate dalla stessa nell'ultimo triennio o della sanzione della cancellazione;
- d) certificato di conformità alla norma tecnica UNI per la singola professione, laddove prevista, ai sensi dell'art. 6 della legge 14 gennaio 2013, n. 4;
- e) regolarità degli obblighi previdenziali;
- f) possesso di una copertura assicurativa che copra i danni che possono derivare dall'attività di commissario di gara, per la copertura di danni all'amministrazione aggiudicatrice, anche in conseguenza di richieste risarcitorie di terzi;
- g) aver svolto almeno 3 incarichi o, nel caso di affidamenti di particolare complessità, 5 incarichi relativi alla sottosezione per cui si chiede l'iscrizione. Rientrano tra gli incarichi oggetto di valutazione, oltre a quelli tipici dell'attività svolta, l'aver svolto funzioni di responsabile unico del procedimento, commissario di gara, direttore dei lavori o direttore dell'esecuzione. È valutabile tra gli incarichi l'aver conseguito un titolo di formazione specifica (master, dottorato, Phd) nelle materie relative alla contrattualistica pubblica o alla specifica sottosezione per cui si chiede l'iscrizione.



I dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici: (LG n. 5)

2.5 I dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici possono essere iscritti se dimostrano di possedere i requisiti di cui ai punti 2.3 o 2.4.

In alternativa i dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici devono dimostrare di possedere i seguenti requisiti:

- a) essere alla dipendenze di una amministrazione aggiudicatrice da almeno 5 anni o, nel caso di affidamenti di particolare complessità, da almeno 10 anni e avere un titolo di studio pari almeno alla laurea magistrale, o al diploma di laurea secondo il vecchio ordinamento;
- b) abilitazione all'esercizio dell'attività professionale laddove prevista;
- c) assenza di sanzioni disciplinari della censura o più gravi comminate nell'ultimo triennio, di procedimenti disciplinari per infrazioni di maggiore gravità in corso, o della sanzione del licenziamento;
- d) possesso di una copertura assicurativa per poter svolgere la funzione di commissario in amministrazioni diverse da quelle di appartenenza che copra i danni che possono derivare dall'attività di commissario di gara, per la copertura di danni all'amministrazione aggiudicatrice, anche in conseguenza di richieste risarcitorie di terzi. L'assenza di un'idonea copertura assicurativa preclude la possibilità di svolgere incarichi all'esterno della propria amministrazione;
- e) aver svolto almeno 3 incarichi o, nel caso di affidamenti di particolare complessità, 5 incarichi relativi alla sottosezione per cui si chiede l'iscrizione. Rientrano tra gli incarichi oggetto di valutazione, oltre a quelli tipici dell'attività svolta, l'aver svolto funzioni di responsabile unico del procedimento, commissario di gara, direttore dei lavori o direttore dell'esecuzione. È valutabile tra gli incarichi l'aver conseguito un titolo di formazione specifica (master, dottorato, Phd) nelle materie relative alla contrattualistica pubblica o alla specifica sottosezione per cui si chiede l'iscrizione.



I professori ordinari, professori associati, ricercatori delle Università italiane e posizioni assimilate: (LG n. 5)

2.6 I professori ordinari, professori associati, ricercatori delle Università italiane e posizioni assimilate possono essere iscritti se dimostrano di possedere i requisiti di cui ai punti 2.3, 2.4 o 2.5. In alternativa devono dimostrare di possedere i seguenti requisiti: a) svolgere la propria attività nel settore di riferimento da almeno 5 anni o, nel caso di affidamenti di particolare complessità, da almeno 10 anni; b) assenza di sanzioni disciplinari della censura o più gravi comminate nell'ultimo triennio, di procedimenti disciplinari per infrazioni di maggiore gravità in corso, o della sanzione con efficacia sospensiva; c) possesso di una copertura assicurativa che copre i danni che possono derivare dall'attività di commissario di gara, per la copertura di danni all'amministrazione aggiudicatrice, anche in conseguenza di richieste risarcitorie di terzi; d) aver svolto almeno 3 incarichi o, nel caso di affidamenti di particolare complessità, 5 incarichi relativi alla sottosezione per cui si chiede l'iscrizione. Rientrano tra gli incarichi oggetto di valutazione, oltre a quelli tipici dell'attività svolta, l'aver svolto funzioni di responsabile unico del procedimento, commissario di gara, direttore dei lavori o direttore dell'esecuzione. È valutabile tra gli incarichi l'aver conseguito un titolo di formazione specifica (master, dottorato, Phd) nelle materie relative alla contrattualistica pubblica o alla specifica sottosezione per cui si chiede l'iscrizione.



Personale in quiescenza: (LG n. 5)

2.7 Il personale in quiescenza può essere iscritto all'Albo, purché in possesso dei requisiti di cui ai punti 2.3, 2.4, 2.5 o 2.6, secondo quanto previsto dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica 4 dicembre 2014, n. 6, Interpretazione e applicazione dell'articolo 5, comma 9 del decreto legge n. 95 del 2012, come modificato dall'articolo 6 del decreto legge 24 giugno 2014, n.90.



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



OEPV
PUNTEGGI DISCREZIONALI
CONFRONTO A COPPIE

Avv. Sabrina Paparo
Area Progetti e Strumenti
Uff. 4 Normativa, Aiuti di Stato e Appalti Pubblici



OEPPV

L'art. 95, comma 6, del d.lgs. 50/2016 (di seguito il «Codice») prevede che i criteri di valutazione del miglior rapporto qualità/prezzo devono essere oggettivi e connessi all'oggetto dell'appalto, ciò al fine di assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento

Sempre all'art. 95, comma 6, del Codice vengono indicati, a titolo esemplificativo, i seguenti criteri:

- a) qualità (pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, caratteristiche sociali, ambientali, contenimento dei consumi energetici, caratteristiche innovative, commercializzazione e relative condizioni);
- b) possesso di un marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE) in relazione ai beni o servizi oggetto del contratto, in misura pari o superiore al 30 per cento del valore delle forniture o prestazioni oggetto del contratto;
- c) costo di utilizzazione e manutenzione, «avuto anche riguardo ai consumi di energia e delle risorse naturali, alle emissioni inquinanti e ai costi complessivi, inclusi quelli esterni e di mitigazione degli impatti dei cambiamenti climatici, riferiti all'intero ciclo di vita dell'opera, bene o servizio, con l'obiettivo strategico di un uso più efficiente delle risorse e di un'economia circolare che promuova ambiente e occupazione»;



OEPV

- d) compensazione delle emissioni di gas ad effetto serra associate alle attività dell'azienda calcolate secondo i metodi stabiliti in base alla raccomandazione n. 2013/179/UE della Commissione del 9 aprile 2013, relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni;
- e) organizzazione, qualifiche ed esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto;
- f) servizio successivo alla vendita e assistenza tecnica;
- g) condizioni di consegna o di esecuzione del servizio.



OEPV

Al comma 13 dell'art. 95 del Codice viene anche stabilito che, compatibilmente con il rispetto dei principi che presidiano gli appalti pubblici, le stazioni appaltanti possono inserire nella valutazione dell'offerta criteri premiali legati al rating di legalità, all'impatto sulla sicurezza e salute dei lavoratori, a quello sull'ambiente e per agevolare la partecipazione delle microimprese e delle piccole e medie imprese, dei giovani professionisti e per le imprese di nuova costituzione.



OEPV

Tra i criteri possono essere previsti profili di carattere soggettivo, qualora consentano di apprezzare meglio il contenuto e l'affidabilità dell'offerta o di valorizzare caratteristiche dell'offerta ritenute particolarmente meritevoli; in ogni caso, devono riguardare aspetti, quali quelli indicati dal Codice, che incidono in maniera diretta sulla qualità della prestazione.

Naturalmente, anche in questo caso, la valutazione dell'offerta riguarda, di regola, solo la parte eccedente la soglia richiesta per la partecipazione alla gara, purché ciò non si traduca in un *escamotage* per introdurre criteri dimensionali.



OEPRV

Nella fase del disegno della gara la stazione appaltante deve individuare concretamente i propri obiettivi (di regola molteplici), attribuire un peso relativo a ciascuno di essi, definire le modalità attraverso cui viene valutato il grado di adeguatezza di ciascuna offerta rispetto al singolo obiettivo, nonché sintetizzare le informazioni relative a ciascuna offerta in un unico valore numerico finale.



OEPV: art. 95 del Codice

- 8 I documenti di gara ovvero, in caso di dialogo competitivo, il bando o il documento descrittivo elencano i criteri di valutazione e la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di essi, anche prevedendo una forcella in cui lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere adeguato. Per ciascun criterio di valutazione prescelto possono essere previsti, ove necessario, sub-criteri e sub-pesi o sub-punteggi.
9. Le stazioni appaltanti, quando ritengono la ponderazione di cui al comma 8 non possibile per ragioni oggettive, indicano nel bando di gara e nel capitolato d'oneri o, in caso di dialogo competitivo, nel bando o nel documento descrittivo, l'ordine decrescente di importanza dei criteri. Per attuare la ponderazione o comunque attribuire il punteggio a ciascun elemento dell'offerta, le amministrazioni aggiudicatrici utilizzano metodologie tali da consentire di individuare con un unico parametro numerico finale l'offerta più vantaggiosa.



Errori: Cattive pratiche nella definizione dei criteri di aggiudicazione

1. Criteri di aggiudicazione non chiaramente collegati all'oggetto del contratto.
2. Criteri di aggiudicazione troppo vaghi. Ad esempio, la qualità viene valutata sulla durata e robustezza del prodotto quando non vi è una chiara definizione di durata o robustezza nei documenti di gara.
3. Requisiti minimi utilizzati per aggiudicare il contratto (ad esempio un periodo di garanzia di 5 anni, tempo di consegna di 7 giorni).



Errori: Cattive pratiche nella definizione dei criteri di aggiudicazione

Cosa Non fare	Cos fare
<p>Orario minimo di apertura dell'offerente dalle 08:00 alle 16:00. Gli orari di apertura prolungati saranno valutati positivamente. Gli orari di apertura lunghi non sono definiti dall'autorità contraente.</p>	<p>Orario di apertura minimo dalle 08.00 alle 16.00. Le ore di apertura più lunghe fino a 24 ore su 24 saranno valutate e ponderate positive.</p> <p>Gli offerenti competono tra l'orario di apertura 8: 00-16 e 16-24/7</p>
<p>Giorni di consegna dall'ordine. I tempi di consegna brevi saranno valutati positivamente. Il tempo di consegna breve non è definito dall'amministrazione aggiudicatrice, ad esempio il numero massimo di giorni e giorni offerti sarà ponderato positivamente.</p>	<p>Giorni di consegna dall'ordine entro un massimo di 12 giorni. 4 giorni offerti saranno valutati e ponderati positivi.</p> <p>Gli offerenti competono tra 12 e 4 giorni. Nessun punto in più verrà assegnato per un tempo di consegna inferiore a 4 giorni.</p> <p>Il modello di punteggio può essere elencato e pubblicato come segue:</p> <ul style="list-style-type: none">=4 giorni: 5 punti5-6 giorni: 4 punti7-8 giorni: 3 punti9-10 giorni: 2 punti11 giorni: 1 punto> 12 giorni 0 punti



Errori: Cattive pratiche nella definizione dei criteri di aggiudicazione

Cosa Non fare	Cos fare
<p>Costi aggiuntivi per ordini urgenti. L'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe fornire un numero stimato di "ordini urgenti" all'anno per consentire agli offerenti di calcolare i relativi costi. Garanzia sui prodotti con un minimo di 2 anni dalla data di produzione Nessuna garanzia preferita è definita dalla CA.</p>	<p>Costi aggiuntivi per ordini urgenti. Il numero stimato di "ordini urgenti" per anno è 500.</p> <p>Gli offerenti possono calcolare un costo totale annuo per ordine urgente che è realistico e trasparente.</p> <p>Garanzia sui prodotti con un minimo di 2 anni dalla data di produzione. Una garanzia di 5 anni sarà valutata e ponderata positiva.</p> <p>Gli offerenti competono tra i 2 e i 5 anni in garanzia. Non verranno assegnati punti extra per una garanzia offerta superiore a 5 anni.</p>



DEFINIZIONI:

-criteri di valutazione = componenti dell'offerta di cui la S.A. tiene conto per la propria valutazione – variabili in relazione a tipo di appalto/natura dell'intervento.

2 tipologie:

1. Criteri di natura qualitativa → valutazione discrezionale della commissione di gara

2. Criteri di natura quantitativa → calcolo numerico

- *Pesi o fattori di ponderazione* = dati numerici che esprimono l'importanza che la S.A. attribuisce al criterio di valutazione → : pesi/sub, punteggi/sub da assegnare ai criteri di valutazione devono essere globalmente pari a 100
- *Coefficienti o valori di giudizio* = voti assegnati dai commissari a ciascun offerta x criterio-sub/elemento secondo la metodologia prescelta nei *documenti di gara*
- *Punteggi* = risultato finale, numero di punti sul totale a disposizione della Commissione



OEPV: criteri di valutazione

Il punteggio attribuito a ciascuno de criteri di valutazione deve essere tale da non alterare l'oggetto dell'affidamento; a tal proposito è opportuno:

- a) ripartire proporzionalmente i punteggi tra i criteri afferenti all'oggetto principale e agli oggetti secondari dell'affidamento.
- b) attribuire un punteggio limitato o non attribuire alcun punteggio ai criteri relativi a profili ritenuti non essenziali in relazione alle esigenze della stazione appaltante.

La somma dei punteggi deve essere pari a 100, in quanto si tratta di un criterio intuitivo per i partecipanti alla procedura di aggiudicazione.

Sulla base delle indicazioni contenute nel Codice, il valore 100 deve poter essere ripartito tra il punteggio assegnato alla componente economica e il punteggio assegnato alla componente tecnica (inclusiva del punteggio per le varianti e del punteggio per i criteri premiali di cui al comma 13 dell'art. 95 del Codice che devono rappresentare una componente limitata del punteggio complessivo, in modo da non modificare l'oggetto dell'affidamento)



OEKV: criteri di valutazione

Limitato deve essere, di regola, il peso attribuito ai criteri di natura soggettiva o agli elementi premianti, ad esempio non più di 10 punti sul totale, considerato che tali elementi non riguardano tanto il contenuto dell'offerta ma la natura dell'offerente. Tuttavia si può attribuire un punteggio maggiore in relazione alla specificità dei servizi per i quali è alta la relazione tra la capacità dell'offerente e la qualità dell'offerta.

Le stazioni appaltanti possono imporre un livello minimo qualitativo, determinando un valore soglia per il punteggio che le offerte devono ottenere per determinati criteri, fermo restando che lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere adeguato (art. 95, comma 8). È evidente che, qualora nessuna offerta soddisfi il livello qualitativo richiesto, la stazione appaltante può non aggiudicare la gara.



Criteri di attribuzione dei coefficienti: LG n. 2 ANAC

La stazione appaltante resta libera di determinare il criterio di attribuzione dei punteggi per i criteri di natura qualitativa e nella prassi applicativa si ricorre a due sistemi alternativi che devono essere indicati negli atti di gara:

- a) l'attribuzione discrezionale di un coefficiente (da moltiplicare poi per il punteggio massimo attribuibile in relazione al criterio), variabile tra zero e uno, da parte di ciascun commissario di gara. Ciascun commissario attribuisce un punteggio a ciascuna offerta. Le ragioni di tale attribuzione devono essere adeguatamente motivate e la motivazione deve essere collegata ai criteri presenti nel bando
- b) il confronto a coppie tra le offerte presentate, da parte di ciascun commissario di gara.



Criteri motivazionali

Al fine di permettere ai concorrenti di presentare una proposta consapevole e alla commissione di gara di esprimere una valutazione delle offerte coerente con gli obiettivi della stazione appaltante è assolutamente necessario che vengano indicati - già nel bando o in qualsiasi altro atto di avvio della procedura di affidamento - i criteri motivazionali a cui deve attenersi la commissione per la valutazione delle offerte.



Si possono adottare vari metodi che trasformano i giudizi dei commissari in numeri e vanno sempre utilizzate metodologie tali da consentire l'individuazione dell'offerta più vantaggiosa con un **unico parametro numerico finale**.

L'art. 95 prevede al comma 9 del Codice che le amministrazioni aggiudicatrici utilizzano metodologie tali da consentire di individuare con un unico parametro numerico finale l'offerta economicamente più vantaggiosa.

A questo fine occorre fare riferimento a Metodologie → analisi multicriteri o multiobiettivi = sistemi di aiuto alle decisioni (consentono di esplicitare le proprie preferenze. Non hanno la finalità di sostituire il giudizio umano con strumenti di decisione automatici, ma quello di fornire al decisore un supporto)

- Metodo aggregativo compensatore o della somma pesata;
- Metodo electre;
- Metodo AHP (analytic hierarchy process);
- Metodo TOPSIS (Technique to order preferences by similarity to ideal solution).

Nessun metodo è in generale ein assoluto il migliore.



Esempio: attribuzione discrezionale del coefficiente di valutazione dell'OEPV mediante il metodo aggregativo compensatore

Esempio in relazione ad un appalto di servizio di formazione in materia di prevenzione e lotta alla corruzione.

Punteggio tecnico massimo (W_i) ottenibile da ciascun concorrente è di 70 punti suddivisi in base ai criteri sotto elencati:

- W1 Analisi del quadro normativo di riferimento: Max 30 punti
- W2 Modalità di erogazione/organizzazione del servizio: Max 25 punti
- W3 Contenuto minimo del piano formativo: Max 15 punti



Metodo di calcolo dell'OEPV

Metodo aggregativo compensatore

Nel bando di gara si prevede che il calcolo dell'offerta economicamente più vantaggiosa è effettuato mediante l'utilizzo del metodo aggregativo compensatore (sommatoria dei coefficienti attribuiti per ciascun criterio, ponderati per il peso relativo del criterio).

Si terrà conto della seguente formula

$P_i = \sum_n [W_i * V(a)_i]$ dove:

P_i) = indice di valutazione dell'offerta (i);

n = numero totale dei requisiti;

W_i = peso o punteggio attribuito al requisito (i);

$V(a)_i$ = coefficiente della prestazione dell'offerta (a) rispetto al requisito (i) variabile tra zero e uno;

\sum_n = sommatoria

In particolare, per l'attribuzione del punteggio (P_i) alla generica offerta (i), la Commissione giudicatrice adotterà la seguente formula: $P_i = (a_i * 30) + (b_i * 25) + (c_i * 15)$ dove i termini a_i , b_i , c_i , variabili nell'intervallo [0...1], rappresentano i valori di altrettanti coefficienti, attribuiti all'offerta considerata, per i rispettivi elementi di valutazione. Tali coefficienti saranno calcolati sulla base delle seguenti regole:



Metodo di calcolo dell'OEPV

Metodo aggregativo compensatore

VALUTAZIONE DEL MERITO TECNICO/QUALITA'

Per l'attribuzione dei valori di questo tipo di coefficienti, si procederà all'assegnazione discrezionale dei punteggi sulla base della valutazione delle offerte tenendo conto dei requisiti minimi richiesti sulla base dei criteri motivazionali/metodologici di seguiti indicati per ciascun elemento di valutazione.

Per ogni offerta analizzata, si procederà con i seguenti passaggi consequenziali:

1. **CALCOLO DELLE MEDIE PROVVISORIE:** i coefficienti $V(a)_i$ saranno determinati mediante la media dei coefficienti, variabili tra 0 ed 1, attribuiti discrezionalmente dai singoli commissari (per ciascun elemento di valutazione si calcola un coefficiente V -numero compreso tra 0 e 1);
2. **TRASFORMAZIONE IN MEDIE DEFINITIVE (COEFFICIENTI "V"):** Terminata la procedura di attribuzione discrezionale dei coefficienti di cui al punto precedente si procede a trasformare la media dei coefficienti così determinati in coefficienti definitivi.



Metodo di calcolo dell'OEPV

Metodo aggregativo compensatore

In particolare, per ciascun elemento di valutazione viene individuata la media più alta la quale viene posta uguale ad 1.

Proporzionando a tale media massima le medie provvisorie prima calcolate, si ottengono le medie definitive; questo significa che le medie provvisorie prima calcolate sono moltiplicate per dei fattori di conversione (uno per ciascun requisito) ottenuto dal rapporto fra 1 e la media massima precedentemente individuata.

3. CALCOLO DEL COEFFICIENTE DI VALUTAZIONE DELLE OFFERTE. In base ai valori dei coefficienti "V" (medie definitive) di cui al precedente punto n. 2 e dei punteggi/pesi massimi attribuibili a ciascun elemento di valutazione dell'offerta W_i si ottiene il punteggio da attribuirsi a ciascuna offerta P_i come da formula sopra richiamata.

Il coefficiente ottenuto verrà preso in considerazione fino alla terza cifra decimale arrotondandola all'unità superiore ove la quarta cifra sia maggiore o uguale a cinque.



Metodo di calcolo dell'OEPV

Metodo aggregativo compensatore

Per l'attribuzione discrezionale dei coefficienti i Commissari si dovranno basare su una valutazione graduata sulla seguente scala di giudizi:

Giudizio	Coefficiente	Criteri metodologici
Insufficiente	0,00	Trattazione insufficiente e/o descrizioni lacunose che denotano scarsa rispondenza della proposta rispetto il tema costituente il parametro oggetto di valutazione rispetto ad alternative possibili desunte dal mercato e/o dalla regola dell'arte. I vantaggi e/o benefici conseguibili dalla stazione appaltante non risultano chiari, e/o non trovano dimostrazione analitica o, comunque, non appaiono particolarmente significativi
Parzialmente adeguato	0,25	Trattazione sintetica e/o che presenta alcune lacune, e/o non del tutto rispondente o adeguata alle esigenze della Stazione Appaltante contraddistinta da una sufficiente efficienza e/o efficacia della proposta rispetto il tema costituente il parametro oggetto di valutazione rispetto ad alternative possibili desunte dal mercato e/o dalla regola dell'arte. I vantaggi e/o benefici conseguibili dalla stazione appaltante non risultano completamente chiari, in massima parte analitici ma comunque relativamente significativi.

Metodo di calcolo dell'OEPV

Metodo aggregativo compensatore

Giudizio	Coefficiente	Criteri metodologici
Adeguato	0,50	Trattazione completa ma appena esauriente o, pur esauriente, non del tutto completa, rispetto alle esigenze della Stazione Appaltante contraddistinta da una discreta efficienza e/o efficacia della proposta rispetto il tema costituente il parametro oggetto di valutazione rispetto ad alternative possibili desunte dal mercato e/o dalla regola dell'arte. I vantaggi e/o benefici conseguibili dalla stazione appaltante risultano abbastanza chiari, in massima parte analitici ma comunque significativi.
Buono	0,75	Trattazione completa dei temi richiesti, con buona rispondenza degli elementi costitutivi dell'offerta alle esigenze della Stazione Appaltante e buona efficienza e/o efficacia della proposta rispetto il tema costituente il parametro oggetto di valutazione rispetto ad alternative possibili desunte dal mercato e/o dalla regola dell'arte. I vantaggi e/o benefici conseguibili dalla stazione appaltante risultano chiari, analitici e significativi.
Ottimo	1	Il parametro preso in esame viene giudicato eccellente. Risulta del tutto aderente alle aspettative della S.A. e alle potenzialità medie dei professionisti di riferimento operanti sul mercato. La sua presentazione è più che esaustiva ed ogni punto di interesse viene illustrato con puntualità e dovizia di particolari utili ed efficaci in rapporto alla natura del parametro considerato. Le relazioni illustrano con efficacia le potenzialità del concorrente ed evidenziano le eccellenti caratteristiche di offerta prestazionale



Esempio: OEPV

Ciascun membro della Commissione procede alla lettura delle relazioni contenute nella busta B della Alfa srl e della Beta Spa e alla valutazione delle stesse con riferimento ai seguenti criteri di valutazione:

- 1) Analisi del quadro normativo di riferimento
- 2) modalità di erogazione/organizzazione del servizio
- 3) contenuto del piano formativo

Ciascun membro della Commissione Giudicatrice procede quindi alla redazione della tabella riepilogativa A e, per ciascun criterio W, attribuisce discrezionalmente un coefficiente da zero a 1 con riferimento all'offerta tecnica della ALFA Srl e della Beta spa, in conformità a quanto previsto dal disciplinare di gara, tale da determinare un coefficiente unico per ciascun concorrente, dato dalla media aritmetica dei coefficienti attribuiti individualmente dai commissari e di seguito riportati:

Esempio: verbale di gara/OEPV

	Criterio	Tizio	Caio	Sempronio	Media originaria	Note motivazionali
ALFA SRL	W1	0,25	0,50	0,50	0,417	Trattazione completa contraddistinta da una discreta descrizione del quadro d riferimento. Manca tuttavia il richiamo espresso alle norme di cui al dlgs 33/2013. I benefici conseguibili dalla stazione appaltante risultano abbastanza chiari-
	W2	0,25	0,25	0,25	0,25	Trattazione sintetica tuttavia sulle metodologie, nonostante la sintetica descrizione, si ritiene di individuare un efficace approccio metodologico. La descrizione consente di individuare alcuni benefici per la stazione appaltante
	W3	0,50	0,25	0,50	0,417	Trattazione completa e, pur risultando abbastanza chiari soltanto alcuni benefici per la stazione appaltante, mentre altri non sono molto chiari a causa della sinteticità descrittiva relativamente all'assessment e compliance dei piani

Esempio: verbale di gara/OEPV

	Criterio	Tizio	Caio	Semproni	Media originaria	Note motivazionali
BETA SPA	W1	0,25	0,25	0,00	0,167	Trattazione sintetica e lacunosa che non consente di accertarne integralmente la rispondenza alle esigenze della Stazione Appaltante.
	W2	0,00	0,25	0,25	0,167	Trattazione sintetica e lacunosa Su alcuni punti insufficiente in quanto i vantaggi e/o benefici conseguibili dalla stazione appaltante non risultano completamente chiari
	W3	0,25	0,25	0,00,	0,167	Trattazione sintetica lacunosa e incompleta

Esempio: verbale di gara/OEPV

Come indicato nel Disciplinare di Gara, il coefficiente ottenuto sarà preso in considerazione fino alla terza cifra decimale arrotondandola all'unità superiore ove la quarta cifra sia maggiore o uguale a cinque.

Per ciascun criterio, la Commissione individua la media più alta che è quella dell'offerta della Alfa srl, segnalata in **grassetto** nella precedente tabella A), e di seguito riportata:

Tab. B)	
Criterio	Media più alta
W1	0,417
W2	0,25
W3	0,417

Esempio: verbale di gara/OEPV

I Commissari procedono, come previsto nel bando di gara, a riparametrare questi valori massimi calcolando il fattore di conversione (1/media massima) dividendo pertanto il valore numerico 1 per la media massima con riferimento a ciascun criterio. In sostanza tale media più alta si riporta a 1 per ogni criterio, al fine di individuare il fattore di conversione come indicato di seguito:

Tab. C)	
Criterio	Fattore di conversione
W1	$1/0,417= 2,398$
W2	$1/0,25=4$
W3	$1/0,417=2,398$



Esempio: verbale di gara/OEPV

Terminata l'attribuzione discrezionale dei coefficienti come indicati nella tabella A), individuati la media più alta come indicata nella tabella B) e il fattore di conversione di cui alla tabella C), la commissione procede al calcolo delle medie definitive moltiplicando le medie originarie riportate nella tabella A) per dei fattori di conversione di cui alla Tabella C), uno per ciascun requisito



Esempio: verbale di gara/OEPV calcolo delle medie definitive

Tab. D)				
Ditta	Criterio	Media originaria	Fattore di conversione	Media definitiva
ALFA SRL	W1	0,417	2,398	1
	W2	0,25	4	1
	W3	0,417	2,398	1
BETA SPA	W1	0,167	2,398	0,400
	W2	0,167	4	0,668
	W3	0,167	2,398	0,400



Esempio: verbale di gara/OEPV

La Commissione Giudicatrice pertanto procede, per ciascun concorrente, ai soli fini di individuazione della migliore offerta tecnica, a calcolare il punteggio tramite il metodo aggregativo compensatore, che si basa sulla sommatoria dei coefficienti attribuiti per ciascun criterio dell'offerta tecnica, ponderati per il fattore relativo al criterio, come indicato nel disciplinare di gara.

In pratica, in base ai valori dei coefficienti V (medie definitive) riportati nella tabella D) e dei punteggi (pesi) attribuiti dal disciplinare di gara ai tre criteri delle offerte si ottiene il seguente risultato:

$$\text{Alfa srl: } (1 \times 30) + (1 \times 25) + (1 \times 15) = 30+25+15= 70$$

$$\text{Beta Spa: } (0,400 \times 30) + (0,668 \times 25) + (0,400 \times 15) = 12+16,7+6= 34,7$$



Esempio: verbale di gara/OEPV

La Commissione infine individua il seguente punteggio finale e la migliore offerta tecnica che è quella della Alfa srl, come di seguito indicato

	Punteggi o
Alfa srl	70
Beta spa	34,7



Esempio con il confronto a coppie

Nel caso in cui si scelga di attribuire i coefficienti con il criterio del confronto a coppie il confronto avviene sulla base delle preferenze accordate da ciascun commissario a ciascun progetto in confronto con tutti gli altri, secondo i parametri contenuti nei documenti di gara.

Ciascun commissario confronta l'offerta di ciascun concorrente indicando quale offerta preferisce e il grado di preferenza, variabile tra 1 e 6 (1 - nessuna preferenza; 2 - preferenza minima; 3 – preferenza piccola; 4 – preferenza media; 5 – preferenza grande; 6 - preferenza massima), eventualmente utilizzando anche valori intermedi.



Esempio con il confronto a coppie

Viene costruita una matrice con un numero di righe e un numero di colonne pari al numero dei concorrenti meno uno come nell'esempio sottostante, nel quale le lettere individuano i singoli concorrenti; in ciascuna casella viene collocata la lettera corrispondente all'elemento che è stato preferito con il relativo grado di preferenza e, in caso di parità, vengono collocate nella casella le lettere dei due elementi in confronto, assegnando un punto ad entrambe.



Esempio con il confronto a coppie

Al termine dei confronti si attribuiscono i punteggi sulla base di uno dei due criteri:

1. si trasforma, per ciascun commissario, la somma dei coefficienti attribuiti mediante il "confronto a coppie", in coefficienti variabili tra zero e uno e si calcola la media dei coefficienti di ciascun commissario attribuendo uno al concorrente che ha ottenuto il coefficiente medio più alto e agli altri concorrenti un punteggio conseguentemente proporzionale al coefficiente raggiunto;
2. si trasforma la somma dei coefficienti attribuiti dai singoli commissari mediante il "confronto a coppie" in coefficienti variabili tra zero ed uno. In alternativa si calcola la media dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, calcolati dai singoli commissari mediante il "confronto a coppie", seguendo il criterio fondato sul calcolo dell'autovettore principale della matrice completa dei confronti a coppie, modificando opportunamente la matrice sopra riportata, eventualmente utilizzando valori intermedi tra il punteggio 1 (parità) e il punteggio 2 (preferenza minima) della scala semantica, come suggerito da Saaty nell'utilizzo del metodo Analytic Hierarchy Process (AHP).



Esempio con il confronto a coppie

Il confronto a coppie per l'attribuzione del punteggio relativo agli elementi qualitativi è particolarmente adatto alle gare con la presenza di numerose offerte, in quanto riduce la necessità di attribuire più punteggi discrezionali (e relative motivazioni), tuttavia il numero di confronti da effettuare cresce notevolmente all'aumentare del numero di offerte. Infatti, per ciascun criterio (o sottocriterio) il numero di confronti da effettuare è pari a $n*(n-1)/2$, dove n è il numero di concorrenti.

Ad esempio se si hanno 4 concorrenti occorre effettuare 6 confronti, se il numero cresce a 10 il numero di confronti è pari a 45, se si arrivasse a 100 concorrenti i confronti dovrebbero essere 4.950.

Esempio pratico: confronto a coppie

Appalto di servizio di formazione in materia di prevenzione e lotta alla corruzione

OFFERTA TECNICA



Elemento qualitativo W1



Elemento qualitativo W2



Elemento qualitativo W3



70
Punti
totali

Esempio pratico: confronto a coppie

5 imprese presentano offerta



1 Ditta gialli

2 Ditta neri

3 Ditta verde

4 Ditta rossa

5 Ditta Blu

Esempio pratico: confronto a coppie

Per ogni elemento qualitativo W1, W2 e W3, ognuno dei tre commissari (Tizio, Caio e Sempronio) :

- esamina una delle offerte presentate confrontandola con le restanti,
- effettua un confronto tra tutte le coppie di offerte
- riporta i risultati delle comparazioni (per ogni elemento di valutazione) in una tabella triangolare

		Neri	Verde	Rossa	Blu
1 Ditta gialli					
2 Ditta neri	Gialli	Gialli/Neri	Gialli/Verde	Gialli/Rossa	Gialli/Blu
3 Ditta verde			Neri/Verde	Neri/Rossa	Neri/Blu
4 Ditta rossa				Verde/Rossa	Verde/Blu
5 Ditta Blu					Rossa /Blu

La tabella contiene tante celle quante sono le possibili combinazioni tra tutte le singole offerte prese a due a due, pari a $n * (n - 1) / 2$ ove n è il numero delle offerte in esame: $5 * (5-1) / 2 = 10$ caselle



Esempio pratico: confronto a coppie

- In ogni cella sarà riportata l'offerta preferita dal singolo Commissario e il relativo grado di preferenza
- In caso di offerte ritenute equivalenti il singolo Commissario attribuisce il grado di preferenza 1 ad entrambe le offerte prese a confronto

Massima	6
Grande	5
Media	4
Piccola	3
Minima	2
Parità	1



Esempio pratico: confronto a coppie

Commissario Tizio

Elemento da valutare:

Elemento di valutazione W1: Analisi del quadro normativo di riferimento

Il Commissario Ing. TIZIO nel confronto Gialli con Verdi considera le due offerte equivalenti, "pareggio", non esiste una preferenza di una sull'altra ed assegna il grado di preferenza 1 ad entrambe le offerte.

	Neri	Verde	Rossa	Blu
Gialli	Gialli 2	Gialli 1 Verde 1	Gialli 4	Blu 2
		Verde 2	Neri 3	Blu 3
			Verde 4	Blu 2
				Blu 5

Il Commissario Ing. TIZIO nel confronto Gialli con Neri preferisce l'analisi del quadro normativo di riferimento (W1) offerta dalla Ditta Gialli con un grado di preferenza pari a 2

Il Commissario Ing. TIZIO nel confronto Gialli contro Blu preferisce l'analisi del quadro normativo di riferimento (W1) offerta dalla Ditta Blu con un grado di preferenza pari 2

Esempio pratico: confronto a coppie

Commissario Tizio

Elemento da valutare:

Elemento di valutazione W1: Analisi del quadro normativo di riferimento

Dopo il confronto a coppie delle diverse offerte e la relativa compilazione della tabella triangolare si procede al conteggio dei punteggi da attribuire ad ogni offerta per il parametro preso in esame:

	Neri	Verde	Rossa	Blu
Gialli	Gialli 2	Gialli 1 Verde 1	Gialli 4	Blu 2
		Verde 2	Neri 3	Blu 3
			Verde 4	Blu 2
				Blu 5

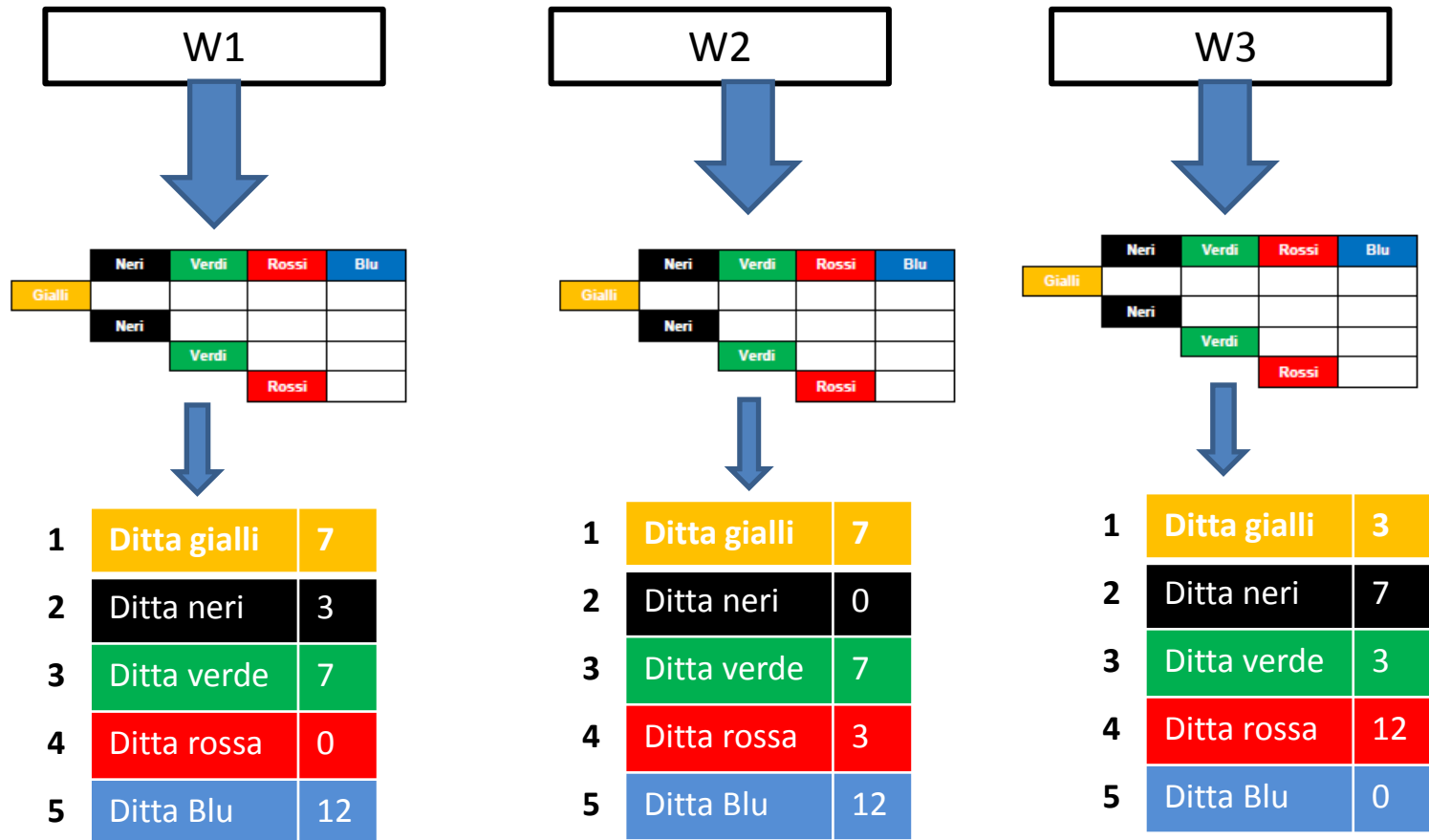
Si sommano i valori di preferenza e pareggi:

1	Ditta gialli	7
2	Ditta neri	3
3	Ditta verde	7
4	Ditta rossa	0
5	Ditta Blu	12

Totale valore di preferenza Ditta Gialli: $2+1+4 = 7$

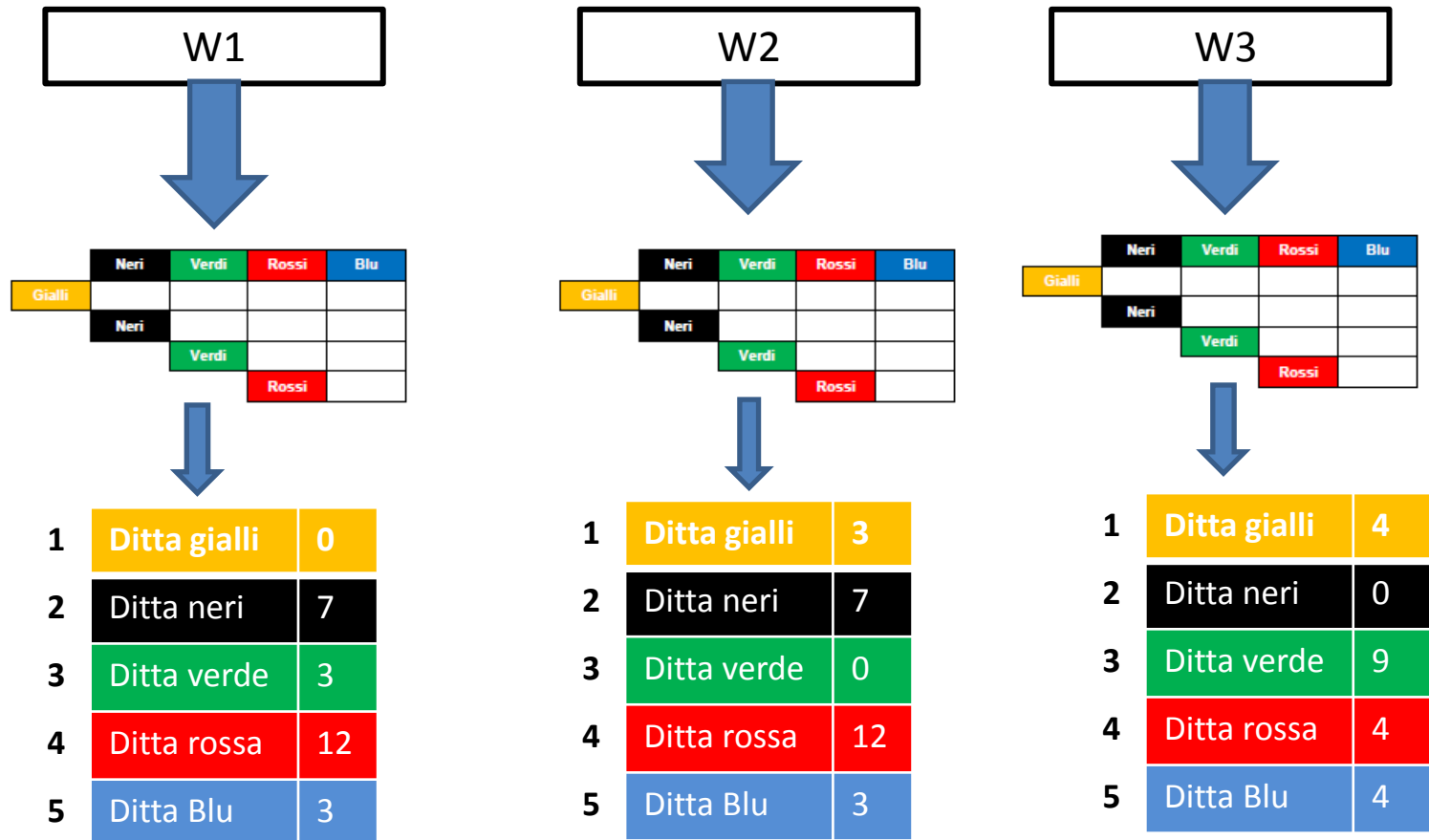
Esempio pratico: confronto a coppie

L'ing. Tizio procede al confronto a coppie, oltre che per l'elemento di valutazione W1, anche per gli altri due W2 Modalità di erogazione/organizzazione del servizio e W3 Contenuto minimo del piano formativo:



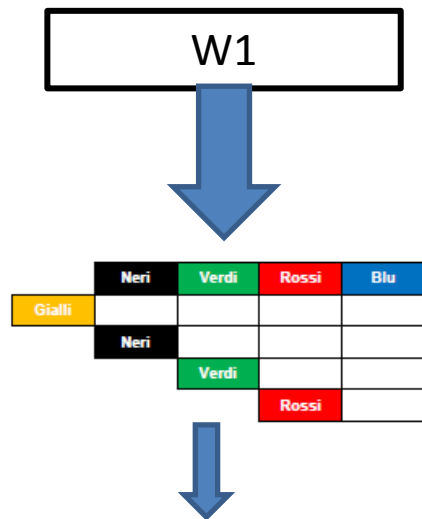
Esempio pratico: confronto a coppie

Anche il commissario Dott. Caio procede al confronto a coppie per l'elemento di valutazione W1 Analisi del quadro normativo di riferimento, W2 Modalità di erogazione/organizzazione del servizio e W3 Contenuto minimo del piano formativo:

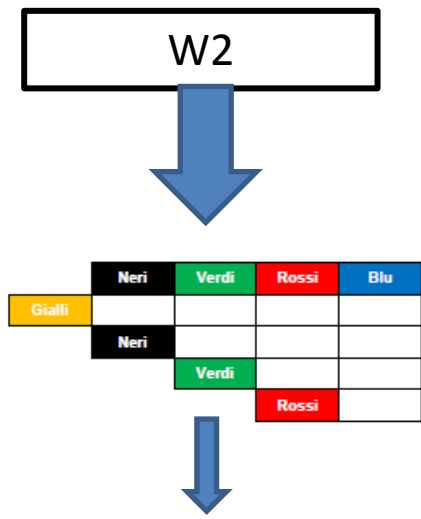


Esempio pratico: confronto a coppie

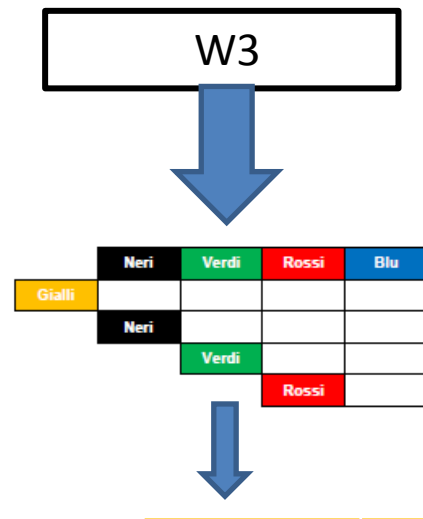
Anche il commissario Dott. Sempronio procede al confronto a coppie per l'elemento di valutazione W1 Analisi del quadro normativo di riferimento, W2 Modalità di erogazione/organizzazione del servizio e W3 Contenuto minimo del piano formativo:



1	Ditta gialli	4
2	Ditta neri	4
3	Ditta verde	0
4	Ditta rossa	9
5	Ditta Blu	4



1	Ditta gialli	4
2	Ditta neri	0
3	Ditta verde	4
4	Ditta rossa	4
5	Ditta Blu	9



1	Ditta gialli	7
2	Ditta neri	3
3	Ditta verde	7
4	Ditta rossa	0
5	Ditta Blu	12



Esempio pratico: confronto a coppie

Nelle tabelle di forma triangolare sono state registrate le preferenze assegnate dai singoli commissari per ogni singolo elemento sottoposto a valutazione e per ogni offerta dei concorrenti.

Occorre ora ricavare i voti cumulativi (coefficienti) della Commissione

Esempio pratico: confronto a coppie

DETERMINAZIONE DEI VOTI (COEFFICIENTI) PER L'ELEMENTO DI VALUTAZIONE W1: max 30 punti

Per ogni concorrente si procederà alla somma delle preferenze attribuite dai commissari; al concorrente con la somma delle preferenze più grande si attribuirà il voto 1 e valori proporzionali minori agli altri concorrenti:

TIZIO	CAIO	SEMPRONIO	Somma preferenze	VOTI					
7	0	4	= 11	Gialli	= 11/21	= 0,524	x	30	= 15,72
3	7	4	= 14	Neri	= 14/21	= 0,670	x	30	= 20,10
7	3	0	= 10	Verdi	= 10/21	= 0,476	x	30	= 14,28
0	12	9	= 21	Rossi	= 21/21	= 1,00	x	30	= 30,00
12	3	4	= 19	Blu	= 19/21	= 0,905	x	30	= 27,15

In base ai coefficienti (voti) attribuiamo ad ogni offerta una quota parte dei 30 punti max disponibili :
con il voto 1 attribuiamo 30 punti : 1×30 ; al voto 0,905 attribuiamo $0,905 \times 30 = 27,15$ punti etc.

Il Voto cumulativo della commissione (coefficiente) è determinato dal rapporto tra la somma delle preferenze e la maggiore tra dette somme : Preferenza Finale concorrente / Preferenza Maggiore es: $11/21 = 0,52$.

Esempio pratico: confronto a coppie

DETERMINAZIONE DEI VOTI (COEFFICIENTI) PER L'ELEMENTO DI VALUTAZIONE W2: max 20 punti

Per ogni concorrente si procederà alla somma delle preferenze attribuite dai commissari; al concorrente con la somma delle preferenze più grande si attribuirà il voto 1 e valori proporzionali minori agli altri concorrenti:

TIZIO	CAIO	SEMPRONIO	Somma preferenze		VOTI										
7	+	3	+	4	=	14	Gialli	=	14/24	=	0,583	x	20	=	11,66
0	+	7	+	0	=	7	Neri	=	7/24	=	0,292	x	20	=	5,84
7	+	0	+	4	=	11	Verdi	=	11/24	=	0,458	x	20	=	9,16
3	+	12	+	4	=	19	Rossi	=	19/24	=	0,792	x	20	=	15,84
12	+	3	+	9	=	24	Blu	=	24/24	=	1,00	x	20	=	20,00

In base ai coefficienti (voti) attribuiamo ad ogni offerta una quota parte dei 20 punti max disponibili :

con il voto 1 attribuiamo 20 punti : 1X 20 ; al voto 0,792 attribuiamo 0,792 X 20 = 15,84 punti etc.

Per ogni concorrente si procederà alla somma delle preferenze attribuite dai commissari; al concorrente con la somma delle preferenze più grande si attribuirà il voto 1 e valori proporzionali minori agli altri concorrenti:

Il Voto cumulativo della commissione (coefficiente) è determinato dal rapporto tra la somma delle preferenze e la maggiore tra dette somme : Preferenza Finale concorrente /Preferenza Maggiore es: 11/24 = 0,458.

Esempio pratico: confronto a coppie

DETERMINAZIONE DEI VOTI (COEFFICIENTI) PER L'ELEMENTO DI VALUTAZIONE W3: max 20 punti

Per ogni concorrente si procederà alla somma delle preferenze attribuite dai commissari; al concorrente con la somma delle preferenze più grande si attribuirà il voto 1 e valori proporzionali minori agli altri concorrenti:

Dott. Ing. Tizio	Arch. Caio	Geom. Sempronio	Somma preferenze		VOTI	
3	4	7	14	Gialli	$14/19 = 0,737$	$20 = 14,74$
7	0	3	10	Neri	$10/19 = 0,526$	$20 = 10,52$
3	9	7	19	Verdi	$19/19 = 1,00$	$20 = 20$
12	4	0	16	Rossi	$16/19 = 0,842$	$20 = 16,84$
0	4	12	16	Blu	$16/19 = 0,842$	$20 = 16,84$

In base ai coefficienti (voti) attribuiamo ad ogni offerta una quota parte dei 20 punti max disponibili: con il voto 1 attribuiamo 20 punti: 1×20

Il Voto cumulativo della commissione (coefficiente) è determinato dal rapporto tra la somma delle preferenze e la maggiore tra dette somme : Preferenza Finale concorrente / Preferenza Maggiore es: $14/19 = 0,737$.



Esempio pratico: confronto a coppie

RISULTATI FINALI - OFFERTA TECNICA

Si **sommano** i punti attribuiti per ogni elemento valutato:

	Qualità tecnico-costruttive dei materiali	Affidabilità, semplicità	Estetica delle unità interne	
Gialli	= 15,72	+ 11,66	+ 14,74	= 42,12
Neri	= 20,10	+ 5,84	+ 10,52	= 36,46
Verdi	= 14,28	+ 9,16	+ 20	= 43,44
Rossi	= 30,00	+ 15,84	+ 16,84	= 62,68
Blu	= 27,15	+ 20,00	+ 16,84	= 63,99

Per quanto concerne l'offerta tecnica la migliore è quella della Ditta Blu.



Giurisprudenza sul punteggio numerico

TAR Emilia Romagna Bologna sez. II 14/3/2018 n. 226

Nelle gare pubbliche da aggiudicare con il criterio dell'**offerta economicamente più vantaggiosa** la commissione giudicatrice può autovincolare la discrezionalità attribuita dai criteri di valutazione stabiliti dal bando di gara, senza modificare in alcun modo questi ultimi, ma, a ulteriore garanzia della trasparenza del percorso motivazionale che presiede all'attribuzione dei punteggi per le offerte, può specificare le modalità applicative di tale operazione, sempre che ciò non integri una modifica sostanziale dei criteri di valutazione e dei fattori di ponderazione fissati nel bando (C. Stato, III, 27 settembre 2012, n. 5111; V, 3 giugno 2013, n. 3036; 19 settembre 2012, n. 4971; 18 agosto 2010, n. 5844). Se è dunque vietato per il seggio di gara enucleare sub criteri non previsti dal bando e avulsi da quelli stabiliti nella *lex specialis* che comportino l'alterazione del peso di quelli contemplati dal disciplinare (C. Stato, III, 10 gennaio 2013, n. 97; 1 febbraio 2012, n. 514 e 29 novembre 2011, n. 6306), è invece consentito alla commissione effettuare una declinazione dei criteri e dei sub criteri e della loro valorizzazione (C. Stato, III, 21 gennaio 2015, n. 205).



Giurisprudenza sul punteggio numerico e sulla motivazione

TAR Emilia Romagna Bologna sez. II 14/3/2018 n. 226

Si rammenta, sul punto, che la giurisprudenza afferma che il punteggio numerico integra una sufficiente motivazione allorché siano prefissati con chiarezza e adeguato grado di dettaglio i criteri di valutazione, prevedenti un minimo ed un massimo; in questo caso, infatti, sussiste comunque la possibilità di ripercorrere il percorso valutativo e quindi di controllare la logicità e la congruità del giudizio tecnico (C. Stato, V, 17 gennaio 2011, n. 222; V, 16 giugno 2010, n. 3806; 11 maggio 2007 n. 2355; 9 aprile 2010, n. 1999). È pure riconducibile alla sfera di discrezionalità tecnica della stazione appaltante, insindacabile dall'adito giudice amministrativo, se non per vizi macroscopici di illogicità, non ravvisabili in mancanza di un'adeguata dimostrazione in tal senso da parte ricorrente, la scelta di un metodo di determinazione dei coefficienti (confronto a coppie) in relazione ad uno singolo elemento qualitativo di valutazione dell'**offerta** in deroga rispetto al metodo (attribuzione discrezionale diretta da parte dei singoli commissari) riservato agli altri elementi qualitativi. Le linee guida n. 2 ANAC stabiliscono una preferenza per il metodo del confronto a coppie che evita il ricorso ad attribuzioni di punteggi discrezionali ed esime la stazione appaltante dall'onere di motivazione puntuale delle singole votazioni.



Giurisprudenza sul punteggio numerico e sulla motivazione

TAR Emilia Romagna Bologna sez. II 14/3/2018 n. 226

Per consolidata giurisprudenza il punteggio numerico integra di suo una sufficiente motivazione e, in ipotesi di confronto a coppie, il sindacato giurisdizionale non può entrare nel merito delle valutazioni della Commissione, costituendo in tal caso il punteggio attribuito indice del grado di preferenza riconosciuto alla singola **offerta** nel raffronto con le altre e, al contempo, adeguata motivazione delle valutazioni sui singoli elementi qualitativi, nondimeno tali affermazioni postulano la previa determinazione di chiari, dettagliati e specifici criteri di valutazione, al fine di consentire la ricostruzione dell'iter decisionale seguito dalla Commissione nonché l'effettivo esercizio del sindacato di legittimità da parte del giudice amministrativo sulla ragionevolezza e sulla logicità dei giudizi espressi. La mera valutazione numerica è, infatti, sufficiente per un'adeguata motivazione soltanto se i criteri, sottocriteri e sub-pesi siano stati prefissati in maniera specifica e con un adeguato grado di dettaglio.



Giurisprudenza sull'OEPV

Consiglio di Stato sez. V 23/3/2018 n. 1845

Per le gare da aggiudicare con il criterio dell'offerta più vantaggiosa nessuna norma di carattere generale impone alle stazioni appaltanti di attribuire alla migliore offerta tecnica in gara il punteggio massimo previsto dalla lex specialis mediante il criterio della c.d. doppia riparametrazione, la quale deve essere espressamente prevista dalla legge di gara

Ha ricordato la Sezione che il principio enunciato è quello prevalente nella giurisprudenza del giudice amministrativo (Cons. St., sez. V, 27 gennaio 2016, n. 266; id. 30 gennaio 2017, n. 373; id. 12 giugno 2017, n. 2811 e n. 2852; id., sez. III, 20 luglio 2017, n. 3580) e fermo nel superamento di quello seguito dalla decisione della sez. III dello stesso Consiglio di Stato (16 marzo 2016, n. 1048), pronunciata, peraltro, in un caso in cui la doppia parametrizzazione era prevista nella legge di gara.

Anche le Linee guida "Offerta economicamente più vantaggiosa", approvate dal Consiglio ANAC, hanno previsto la mera facoltà per la stazione appaltante di procedere alla riparametrazione dei punteggi, a condizione che la stessa sia prevista nel bando di gara, in conformità a quanto affermato da questo Consiglio di Stato nel parere preventivo sulle linee guida (Cons. St., sez. consultiva, 2 agosto 2016, parere n. 1767), in dichiarata continuità con la giurisprudenza prevalente.



Riparametrazione

Quando i punteggi relativi a un determinato criterio sono attribuiti sulla base di subcriteri può accadere che nessun concorrente raggiunga il punteggio massimo previsto; ciò rischia di alterare la proporzione stabilita dalla stazione appaltante tra i diversi elementi di ponderazione, specie quando la valutazione è basata sul metodo aggregativo compensatore.

La stazione appaltante procede, se previsto nel bando di gara, alla riparametrazione dei punteggi per riallinearli ai punteggi previsti per l'elemento di partenza. L'operazione di riparametrazione può avvenire sia in relazione ai criteri qualitativi sia in relazione ai criteri quantitativi (laddove non siano previste modalità che consentono di attribuire alla migliore offerta il punteggio massimo) con riferimento ai punteggi relativi ai singoli criteri o, laddove siano previsti, in relazione ai singoli sub-criteri. La parte tecnica o quella economica, complessivamente considerate. Anche in questo caso condizione essenziale per procedere alla riparametrazione è che la stessa sia prevista nel bando di gara e che siano chiaramente individuati gli elementi che concorrono a formare la componente tecnica e la componente economica.



Riparametrazione

In sostanza, da un punto di vista matematico, quando il coefficiente ovvero il punteggio massimo ottenuto per un determinato criterio dall'offerta migliore non raggiunge il valore 1, si procede alla riparametrazione dividendo il coefficiente di ciascuna offerta per il coefficiente massimo attribuito per quel criterio. Allo stesso modo, è possibile procedere qualora si faccia riferimento al punteggio ottenuto anziché al coefficiente.

La riparametrazione risponde ad una scelta discrezionale della stazione appaltante che deve essere espressamente prevista nei documenti di gara ed è finalizzata a preservare l'equilibrio tra le diverse componenti dell'offerta, in modo che in relazione a tutte le componenti, **l'offerta migliore ottenga il massimo punteggio**, con conseguente rimodulazione delle altre offerte. Il rischio della riparametrazione è di dare un peso eccessivo a elementi carenti delle offerte dei concorrenti.



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*

A horizontal graphic of the Italian flag, consisting of three equal vertical stripes of green, white, and red from left to right.

Pianificazione, programmazione e progettazione

**Pianificazione, programmazione e progettazione
delle opere pubbliche**

Avv. Ivana Colicchio
Area Progetti e Strumenti
Uff. 4 Normativa, Aiuti di Stato e Appalti Pubblici



Art. 21 Programma degli acquisti e programmazione dei lavori pubblici 1/4

Programma triennale dei lavori pubblici:

Art. 3 gggggg-sexies) «programma triennale dei lavori pubblici», il documento che le amministrazioni adottano al fine di individuare i lavori da avviare nel triennio, necessari al soddisfacimento dei fabbisogni rilevati e valutati dall'amministrazione preposta

- opere incompiute ai fini del loro completamento ovvero per l'individuazione di soluzioni alternative;
- lavori = o > 100.000 euro e indica i lavori da avviare nella prima annualità,
- per i lavori di importo = o > 1.000.000 euro, ai fini dell'inserimento nell'**elenco annuale**, le amministrazioni aggiudicatrici approvano preventivamente il **progetto di fattibilità tecnica ed economica**



Art. 21 Programma degli acquisti e programmazione dei lavori pubblici 2/4

Ai fini dell'inserimento nel programma triennale, le amministrazioni aggiudicatrici approvano preventivamente, ove previsto, il documento di fattibilità delle alternative progettuali, di cui all'articolo 23, comma 5.

Il programma biennale di forniture e servizi + aggiornamenti annuali contengono gli acquisti di beni e di servizi di importo unitario = o > a 40.000 euro;

Il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, + aggiornamenti annuali sono pubblicati sul profilo del committente, sul sito informatico del MIT e dell'Osservatorio;



Art. 21 Programma degli acquisti e programmazione dei lavori pubblici 3/4

In attuazione dell'art. 21, comma 8, del Decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016, Codice dei contratti pubblici, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, ha adottato con il [decreto n. 14 del 16 gennaio 2018](#) (Gu n. 57 del 9 marzo 2018), il Regolamento che disciplina le procedure e gli schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del **programma triennale dei lavori pubblici**, del programma biennale per l'acquisizione di **forniture e servizi** e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali.



Art. 21 Programma degli acquisti e programmazione dei lavori pubblici 4/4

Il Regolamento entra in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e si applica per la **formazione o l'aggiornamento** dei programmi triennali dei **lavori pubblici** o dei programmi biennali degli acquisti di **forniture e servizi effettuati a decorrere dal periodo di programmazione 2019-2021 per i lavori e per il periodo di programmazione 2019-2020 per servizi e forniture.**



Il decreto MIT/MEF n.14/2018 – lavori pubblici

Per adottare il programma triennale dei lavori pubblici con i relativi elenchi annuali, e i programmi biennali degli acquisti di forniture e servizi, le amministrazioni devono utilizzare gli schemi-tipo allegati.

Il programma triennale e l'elenco annuale vanno pubblicati sul profilo del committente.

Le amministrazioni possono consentire la presentazione di eventuali osservazioni entro trenta giorni dalla pubblicazione. L'approvazione definitiva del programma triennale, con l'elenco annuale dei lavori e gli eventuali aggiornamenti, avviene entro i successivi trenta giorni dalla scadenza delle consultazioni, ovvero in assenza delle consultazioni, entro sessanta giorni dalla pubblicazione.

Aggiornamento entro 90 giorni dalla legge di bilancio ovvero dalla data di decorrenza degli effetti del proprio bilancio o documento equivalente.



Il decreto MIT/MEF n.14/2018 – lavori pubblici

Schema:

- 1) Quadro risorse necessarie;
- 2) Opere incompiute;
- 3) Elenco immobili disponibili;
- 4) Indicazione lavori;
- 5) Indicazioni lavori elenco annuale;
- 6) Indicazione lavori presenti nel precedente elenco annuale (per i quali si è rinunciato all'attuazione)



Il decreto MIT/MEF n.14/2018 – lavori pubblici

- ❑ Per ciascun lavoro è riportato importo complessivo stimato, comprensivo forniture e servizi;
- ❑ Nel programma triennale uno o più lotti purchè sia stato approvato il documento di fattibilità delle alternative progettuali o il progetto di fattibilità tecnica economica dell'intero lavoro + risorse finanziarie dell'intero lavoro;
- ❑ Nell'elenco annuale sono riportati i lavori che soddisfano le seguenti condizioni:
 - 1) Previsione in bilancio copertura finanziaria;
 - 2) Previsione avvio procedura di affidamento nel corso della prima annualità;
 - 3) Rispetto livelli progettazione;
 - 4) Conformità strumenti urbanistici;

Per inserimento di uno o più lotti nell'elenco annuale:

se > 1.000.000 progetto fattibilità tecnica economica intero lavoro

se < 1.000.000 progetto fattibilità alternative progettuali intero lavoro



Il decreto MIT/MEF n.14/2018 – lavori pubblici

Priorità:

- 1) Ricostruzione; riparazione e ripristino per calamità naturali;
- 2) Completamento opere incompiute;
- 3) Di manutenzione, recupero patrimonio;
- 4) Progetti definitivi esecutivi già approvati;
- 5) Lavori cofinanziati fondi europei;
- 6) Finanziamento capitale privato maggioritario.

1 e 2 priorità massima.



segue: Il decreto MIT/MEF n. 14/2018: servizi e forniture

L'inserimento nel programma biennale degli acquisti di forniture e servizi, le amministrazioni devono provvedere a fornire adeguate indicazioni sulle caratteristiche tipologiche, funzionali e tecnologiche delle acquisizioni da realizzare ed alla relativa quantificazione economica.

Ai fini della predisposizione dei programmi biennali - consultazione pianificazione dei soggetti aggregatori e centrali di committenza

Il programma biennale viene aggiornato entro 90 giorni dall'approvazione della legge di bilancio per le amministrazioni centrali ed entro 90 giorni dalla data di decorrenza degli effetti proprio bilancio o documento equivalente.

segue: Il decreto MIT/MEF n. 14/2018: servizi e forniture

Consultazione le pianificazioni dei soggetti aggregatori e centrali di committenza.

Schemi:

- 1) Quadro risorse necessarie;
- 2) Elenco acquisti;
- 3) Elenco acquisti presenti nella precedente programmazione biennale (rinunciato all'acquisizione)

Gli acquisti di forniture e servizi connessi alla realizzazione dei lavori sono riportati ma i relativi importi non sono computati ai fini della quantificazione delle risorse, qualora già inseriti nell'importo complessivo o ne quadro economico del lavoro.



segue: Il decreto MIT/MEF n. 14/2018: servizi e forniture

Priorità:

Calamità naturali;

Garanzia interessi pubblici primari;

Acquisti aggiuntivi per completamento di servizi e forniture in essere;

Servizi e forniture cofinanziati con i fondi europei;

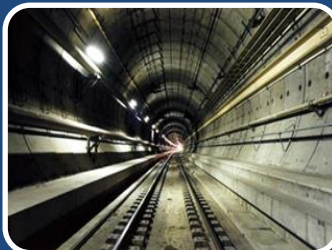
Finanziamento capitale privato maggioritario.

I servizi e forniture di importo stimato superiore a 1 milione di euro sono comunicati al tavolo tecnico dei soggetti aggregatori.

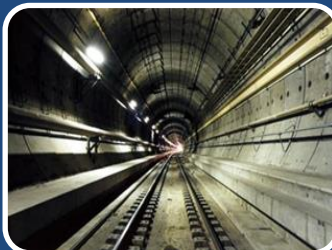
Art. 22 Trasparenza nella partecipazione di portatori di interesse e dibattito pubblico



Le amministrazioni pubblicano i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio, gli esiti della consultazione pubblica, i resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse.



Con dPCM, su proposta del MIT, sentiti il MAATM ed il MIBAC, in relazione ai nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del presente codice (**decreto**), sono fissati i criteri per l'individuazione delle opere di cui al comma 1, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, e sono altresì definite le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura.



Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di **predisposizione del progetto definitivo** e sono discusse in sede di **conferenze di servizi** relative all'opera sottoposta al dibattito pubblico.

Bozza del decreto sul dibattito pubblico

QUANDO SI APRE IL DIBATTITO PUBBLICO: Il decreto prevede che il dibattito pubblico si apra nella fase di elaborazione del progetto di fattibilità quando le alternative progettuali sono ancora aperte e il proponente può ancora modificare il progetto. In particolare si apre sul Documento delle alternative progettuali e **i risultati del Dibattito pubblico concorrono all'elaborazione del Progetti di fattibilità.**

SU QUALI OPERE: il dibattito pubblico è **obbligatorio** per opere di una certa consistenza, tra i 200 e 500 milioni di euro a secondo della tipologia di intervento. Il dibattito pubblico è obbligatorio anche su richiesta delle amministrazioni centrali (Presidenza del Consiglio e Ministeri), degli enti locali (un consiglio regionale, una provincia, una città metropolitana, un numero di consigli comunali rappresentativi di almeno 100.000 abitanti) o dei cittadini (almeno 50.000 elettori). Il proponente è sempre libero di aprire un dibattito pubblico quando lo ritiene necessario.

QUANTO DURA: 4 mesi (prorogabili di ulteriori due mesi nel caso di comprovata necessità). Il dibattito pubblico è preceduto da una fase dedicata alla progettazione del processo decisionale della durata massima di 3 mesi.

COME SI SVOLGE: il dibattito pubblico, organizzato e gestito in relazione alle caratteristiche dell'intervento e alle peculiarità del contesto sociale e territoriale di riferimento, consiste in incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati dall'opera e nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni, istituzioni.

CHI LO GESTISCE: il dibattito pubblico è gestito da una figura **indipendente** che svolge il proprio compito in **autonomia** e coordina le proprie attività con il proponente dell'opera e il Comitato di monitoraggio (formato dagli enti locali su cui insiste l'opera).



Bozza del decreto sul dibattito pubblico

COME VIENE SELEZIONATO IL RESPONSABILE DEL DIBATTITO PUBBLICO: il responsabile è selezionato dal proponente dell'opera attraverso **procedure di evidenza pubblica** che invita alla gara i soggetti idonei ricompresi nell'elenco dei fornitori elaborato dalla Commissione nazionale per il dibattito pubblico (soggetti di comprovata esperienza e competenza nella gestione di processi partecipativi, ovvero di gestione ed esecuzione di attività di progettazione e pianificazione in materia infrastrutturale, urbanistica e territoriale).

COME SI CONCLUDE: il proponente, terminato il dibattito pubblico, ha **tre mesi di tempo** per presentare un proprio dossier conclusivo in cui evidenzia: la volontà o meno di realizzare l'intervento, le eventuali modifiche apportate al progetto e le ragioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte.



Piani e progetti

Bozza del decreto sul dibattito pubblico

IL COMITATO DI MONITORAGGIO: il **proponente non è lasciato solo** durante il dibattito ma è assistito da un **comitato di monitoraggio** (composto dagli enti locali direttamente coinvolti dall'intervento) che ha il compito di: a) contribuire alla definizione delle modalità di svolgimento del dibattito pubblico; b) collaborare alla realizzazione e alla supervisione del dibattito; c) concorrere alla soluzione dei problemi e delle criticità che eventualmente si manifestino durante il dibattito; d) contribuire alla discussione e alla valutazione delle proposte emerse nel corso del dibattito pubblico.

LA COMMISSIONE NAZIONALE PER IL DIBATTITO PUBBLICO: la Commissione è istituita presso il Ministero delle infrastrutture ed è formata da **13 componenti** (2 per il Ministero delle Infrastrutture; 1 rappresentante per i Ministeri dell'Ambiente, Beni culturali, Sviluppo economico, Salute, Giustizia; 1 rappresentante per la Conferenza Stato Regioni, 1 per l'Unione delle Province Italiane e 1 per l'ANCI) + 3 esperti (nominati dal Ministro delle Infrastrutture su proposta della Commissione). La Commissione ha il compito di: monitorare il corretto svolgimento dei dibattiti pubblici; esprimere raccomandazioni e elaborare linee guida; gestire un proprio sito internet con tutta la documentazione relativa ai vari dibattiti; presentare alle camere, ogni 2 anni, una relazione sull'andamento dei dibattiti e proporre correttivi.

TEMPISTICHE DI APPROVAZIONE DEL DECRETO: è stato emesso il parere del CDS in data **12 febbraio 2018**; emesso parere commissione parlamentare Camera il **20.02.2018**.



Art. 23 - Livelli di progettazione

La progettazione si articola in tre livelli:

- progetto di fattibilità tecnica ed economica;
- progetto definitivo;
- progetto esecutivo.

Con decreto del MIT, su proposta del CSLP, di concerto con il MATTM e del MIBAC sono definiti i contenuti della progettazione nei tre livelli progettuali ed è determinato il contenuto minimo del quadro esigenziale

Con altro decreto del MIT, su proposta del CSLP, è disciplinata una progettazione semplificata degli interventi di manutenzione ordinaria fino a un importo di 2.500.000 euro.

E' consentita l'omissione di uno o di entrambi i primi due livelli di progettazione, a condizione che:

- il livello successivo contenga tutti gli elementi previsti per il livello omesso



Art. 23 - Livelli di progettazione - Il quadro esigenziale

Art. 3, comma 1, lett. ggggg-nonies) definizione quadro esigenziale:

- il documento che viene redatto ed approvato dall'amministrazione in **fase antecedente** alla programmazione dell'intervento e che
- individua, sulla base dei dati disponibili, in relazione alla tipologia dell'opera o dell'intervento da realizzare **gli obiettivi generali** da perseguire attraverso la realizzazione dell'intervento, **i fabbisogni** della collettività posti a base dell'intervento, **le specifiche esigenze qualitative e quantitative** che devono essere soddisfatte attraverso la realizzazione dell'intervento, anche in relazione alla specifica tipologia di utenza alla quale gli interventi stessi sono destinati



Art. 23 - Il progetto di fattibilità tecnica ed economica 1/3

Il progetto di fattibilità tecnica ed economica individua:

- tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività

comprende

- tutte le indagini, gli studi, gli elaborati grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare e le relative stime economiche, ivi compresa la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali

consente

- l'avvio della procedura espropriativa



Art. 23 - Il progetto di fattibilità tecnica ed economica 2/3

è redatto sulla base dell'avvenuto svolgimento:

- di indagini idrogeologiche, idrologiche, idrauliche, geotecniche, sismiche, storiche, paesaggistiche ed urbanistiche, di verifiche preventive dell'interesse archeologico, di studi preliminari sull'impatto ambientale;

evidenzia:

le aree impegnate, le relative eventuali fasce di rispetto e le occorrenti misure di salvaguardia;

ricomprende:

le valutazioni ovvero le eventuali diagnosi energetiche dell'opera in progetto, con riferimento al contenimento dei consumi energetici e alle eventuali misure per la produzione e il recupero di energia anche con riferimento all'impatto sul piano economico-finanziario dell'opera

indica:

le caratteristiche prestazionali, le specifiche funzionali, le esigenze di compensazioni e di mitigazione dell'impatto ambientale



Art. 23 - Il progetto di fattibilità tecnica ed economica 3/3

individua:

i limiti di spesa dell'infrastruttura

consente:

Individuazione della localizzazione o del tracciato dell'infrastruttura nonché delle opere compensative o di mitigazione dell'impatto ambientale e sociale necessarie.



Art. 23 - Livelli di progettazione - Il documento delle alternative progettuali

Il progetto di fattibilità può essere articolato in due fasi successive di elaborazione:

- per le attività di programmazione triennale dei lavori pubblici;
- per l'espletamento delle procedure di dibattito pubblico;
- per i concorsi di progettazione e di idee di cui all'articolo 152.

In tutti gli altri casi, il progetto di fattibilità è sempre redatto in un'unica fase di elaborazione.

Vd. art. 3, comma 1, gggggg-quater) che definisce il **documento di fattibilità delle alternative progettuali** come il documento in cui sono **individuate ed analizzate le possibili soluzioni progettuali alternative** ed in cui si dà conto della valutazione di ciascuna alternativa, sotto il profilo qualitativo, anche in termini ambientali, nonché sotto il profilo tecnico ed economico.



Art. 23 - Il progetto definitivo

Il progetto definitivo

individua:

- i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti dalla stazione appaltante e, ove presente, dal progetto di fattibilità;

contiene:

- tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni;
- la quantificazione definitiva del limite di spesa per la realizzazione e del relativo cronoprogramma;



Art. 23 - Il progetto esecutivo

Il progetto esecutivo

- determina **in ogni dettaglio** i lavori da realizzare, il relativo costo previsto, il cronoprogramma coerente con quello del progetto definitivo, e deve essere sviluppato ad un livello di definizione tale che ogni elemento sia identificato in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo
- deve essere corredato da apposito piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti in relazione al ciclo di vita
- determina gli oneri inerenti alla progettazione, ivi compresi quelli relativi al dibattito pubblico alla direzione dei lavori, alla vigilanza, ai collaudi, agli studi e alle ricerche connessi, alla redazione dei piani di sicurezza e di coordinamento, possono essere fatti gravare sulle disponibilità finanziarie della stazione appaltante cui accede la progettazione medesima.
- **Le progettazioni definitiva ed esecutiva sono, preferibilmente, svolte dal medesimo soggetto, onde garantire omogeneità e coerenza al procedimento.**



Art. 23 - La progettazione negli appalti di servizi e forniture

La progettazione di servizi e forniture è articolata, di regola, in un unico livello.

Per gli appalti di servizi, il progetto deve contenere:

- la relazione tecnico-illustrativa del contesto in cui è inserito il servizio;
- le indicazioni e disposizioni per la stesura dei documenti inerenti alla sicurezza;
- il calcolo degli importi per l'acquisizione dei servizi, con indicazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso;
- il prospetto economico degli oneri complessivi necessari per l'acquisizione dei servizi;
- il capitolato speciale descrittivo e prestazionale contenente, fra l'altro, l'indicazione delle circostanze che potrebbero determinare la modifica delle condizioni negoziali durante il periodo di validità, fermo restando il divieto di modifica sostanziale.

-



Art. 23 - Il costo del lavoro ed i prezziari

- Per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, il costo del lavoro è determinato annualmente dal Ministero del lavoro in apposite tabelle (fino all'adozione delle tabelle si applicano i decreti ministeriali vigenti in materia).
- Per i contratti relativi a lavori il costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni è determinato sulla base dei prezziari regionali aggiornati annualmente. I prezziari cessano di avere validità il 31 dicembre e possono essere transitoriamente utilizzati fino al 30 giugno dell'anno successivo.
- In caso di inadempienza da parte delle Regioni, i prezziari sono aggiornati, entro i successivi trenta giorni, dalle competenti articolazioni territoriali del MIT sentite le Regioni interessate.
- Nei contratti di lavori e servizi la stazione appaltante, al fine di determinare l'importo posto a base di gara, individua nei documenti posti a base di gara i costi della manodopera.
- I costi della sicurezza sono scorporati dal costo dell'importo assoggettato al ribasso.



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*

A horizontal graphic of the Italian flag, consisting of three equal-width vertical stripes of green, white, and red from left to right.

Appalto integrato

Procedure di affidamento: la scelta della
procedura di gara e appalti innovativi



La gara sul progetto definitivo - eccezioni

Obbligo di porre a base di gara il progetto esecutivo;

Divieto appalto integrato, salvo eccezioni specifiche:

contraente generale, finanza di progetto, affidamento in concessione, partenariato pubblico privato, contratto di disponibilità, locazione finanziaria, nonché delle opere di urbanizzazione a scomputo di cui all'articolo 1, comma 2, lettera e).

Le stazioni appaltanti possono ricorrere all'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo dell'amministrazione aggiudicatrice nei casi in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori.



Segue: La gara sul progetto definitivo - eccezioni

Il decreto correttivo ha anche introdotto disciplina transitoria su appalto integrato:

- Il divieto di appalto integrato non si applica per le opere i cui progetti definitivi risultino definitivamente approvati dall'organo competente alla data di entrata in vigore del codice con pubblicazione del bando entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione (art. 216 comma 4 bis introdotto dal correttivo)

e pertanto:

Progetti approvati prima del **19 aprile 2016** con pubblicazione del bando entro il **19.05.2018**



Segue: La gara sul progetto definitivo - eccezioni

Fino all'entrata in vigore di apposito decreto (cfr art. 23, comma 3 bis introdotto dal correttivo) i contratti di lavori di manutenzione ordinaria possono essere affidati, sulla base di un progetto definitivo cd. semplificato. Fino alla data di entrata in vigore del medesimo decreto, l'esecuzione dei lavori può prescindere dall'avvenuta redazione e approvazione del progetto esecutivo, salvo lavori che prevedano il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere.



Fasi delle procedure di affidamento e principi generali

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

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 il differimento di detto termine.



Art. 33. (Controlli sugli atti delle procedure di affidamento)

La proposta di aggiudicazione è soggetta ad approvazione secondo gli ordinamenti delle S.A..

In mancanza, di un termine l'approvazione deve avvenire entro trenta giorni, salvo richiesta di chiarimenti o documenti che interrompono il decorso.

Decorsi tali termini, la proposta di aggiudicazione si intende approvata.

L'eventuale approvazione del contratto stipulato avviene nel rispetto dei termini e secondo procedure analoghe.

L'approvazione del contratto è sottoposta ai controlli previsti dai rispettivi ordinamenti delle stazioni appaltanti.



Art. 59 d.lgs 50/2016

Procedure ordinarie

- Procedura aperta
- Procedura ristretta

Procedure ancorate a specifici presupposti

- procedura competitiva con negoziazione
- dialogo competitivo
- partenariato per l'innovazione.

Procedura eccezionale

- procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara



la procedura aperta (art. 3 comma 1 lett. ss - art. 60) e la
procedura ristretta (art. 3, comma 1, lett. ttt - art. 61)

- **Aperta:** la procedura nella quale qualsiasi operatore economico interessato può presentare un'offerta in risposta a un avviso di indizione di gara.
- **Ristretta:** la procedura alla quale ogni operatore economico può chiedere di partecipare e in cui possono presentare un'offerta soltanto gli operatori economici invitati dalle stazioni appaltanti, con le modalità stabilite dal codice.

NB: la scelta della procedura è rimessa alla discrezionalità delle amministrazioni.



La procedura competitiva con negoziazione e il dialogo competitivo. I presupposti comuni - Art. 59, comma 2

Si utilizzano le procedure competitive con negoziazione ed il dialogo competitivo:

- per l'aggiudicazione di contratti di lavori, forniture o servizi **in presenza di una o più delle seguenti condizioni:**
 - 1) le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice non possono essere soddisfatte senza adottare soluzioni immediatamente disponibili;
 - 2) implicano progettazione o soluzioni innovative;
 - 3) l'appalto non può essere aggiudicato senza preventive negoziazioni a causa di circostanze particolari in relazione alla natura, complessità o impostazione finanziaria e giuridica dell'oggetto dell'appalto o a causa dei rischi a esso connessi;
 - 4) le specifiche tecniche non possono essere stabilite con sufficiente precisione dall'amministrazione aggiudicatrice;
- per l'aggiudicazione di contratti di lavori, forniture o servizi per i quali, in esito a una procedura aperta o ristretta, sono state presentate soltanto **offerte irregolari o inammissibili.**



Offerte irregolari e offerte inammissibili 2/2

Sono considerate irregolari le offerte:

- a) che non rispettano i documenti di gara;
- b) che sono state ricevute in ritardo rispetto ai termini indicati nel bando o nell'invito con cui si indice la gara;
- c) che l'amministrazione aggiudicatrice ha giudicato anormalmente basse;

Sono considerate inammissibili:

- a) in relazione alle quali la commissione giudicatrice ritenga sussistenti gli estremi dei reati di corruzione o fenomeni collusivi;
- b) che non hanno la qualificazione necessaria;
- c) il cui prezzo supera l'importo posto dall'amministrazione aggiudicatrice a base di gara, stabilito e documentato prima dell'avvio della procedura di appalto.



La procedura competitiva con negoziazione (art. 3, comma 1, lett. uuu - Art. 62)

Si definisce procedura competitiva con negoziazione la procedura in cui qualsiasi operatore economico **può presentare una domanda di partecipazione** in risposta a un avviso di indizione di gara fornendo le informazioni richieste dall'amministrazione aggiudicatrice per la selezione qualitativa.

oggetto dell'appalto: descrizione delle esigenze da soddisfare, delle caratteristiche richieste per le forniture, i lavori o i servizi da appaltare, con la specificazione dei criteri per l'aggiudicazione dell'appalto e l'indicazione degli elementi che definiscono i requisiti minimi che tutti gli offerenti devono soddisfare.



Fasi principali della procedura competitiva con negoziazione

Gli operatori economici invitati dall'amministrazione aggiudicatrice, in seguito alla valutazione delle informazioni fornite, **possono presentare un'offerta iniziale che costituisce la base per la successiva negoziazione.**

Le amministrazioni aggiudicatrici:

- negoziano con gli operatori economici le loro offerte iniziali e tutte le successive da essi presentate, tranne le offerte finali, per migliorarne il contenuto;
- aggiudicano l'appalto sulla base delle offerte iniziali senza negoziazione se previsto nel bando di gara o nell'invito a confermare l'interesse.

Nel corso delle negoziazioni le amministrazioni aggiudicatrici:

- garantiscono la parità di trattamento;
- non forniscono informazioni che possano avvantaggiare determinati offerenti;
- informano per iscritto tutti gli offerenti delle eventuali modifiche alle specifiche tecniche o ad altri documenti di gara.



Dialogo competitivo 1/2

(art. 3, comma 1, lett. vvv – art. 64)

Il dialogo competitivo è una procedura di affidamento nella quale la stazione appaltante avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale o delle quali i candidati selezionati sono invitati a presentare le offerte,

Il provvedimento con cui le stazioni appaltanti decidono di ricorrere al dialogo competitivo deve contenere specificata motivazione.

L'appalto è aggiudicato unicamente sulla base del criterio dell'offerta con il miglior rapporto qualità/prezzo conformemente all'articolo 95, comma 6.

Nel dialogo competitivo qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare in risposta a un bando di gara, o ad un avviso di indizione di gara, fornendo le informazioni richieste dalla stazione appaltante, per la selezione qualitativa.

Le stazioni appaltanti indicano nel bando di gara o nell'avviso di indizione di gara le loro esigenze e i requisiti richiesti

Le stazioni appaltanti avviano con i partecipanti selezionati un dialogo finalizzato all'individuazione e alla definizione dei mezzi più idonei a soddisfare le proprie necessità. Nella fase del dialogo possono discutere con i partecipanti selezionati tutti gli aspetti dell'appalto.



Dialogo competitivo 2/2 (art. 3, comma 1, lett. vvv – art. 64)

Durante il dialogo le stazioni appaltanti garantiscono la parità di trattamento di tutti i partecipanti.

La stazione appaltante prosegue il dialogo finché non è in grado di individuare la soluzione o le soluzioni che possano soddisfare le sue necessità.

Concluso il dialogo, le stazioni appaltanti invitano ciascuno a presentare le loro offerte finali in base alla soluzione o alle soluzioni presentate e specificate nella fase del dialogo.

Le stazioni appaltanti valutano le offerte ricevute sulla base dei criteri di aggiudicazione fissati nel bando di gara, nell'avviso di indizione di gara o nel documento descrittivo.

Le stazioni appaltanti possono prevedere premi o pagamenti per i partecipanti al dialogo.



Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara – art. 63 – 1/3

Il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, è consentito, **previa adeguata motivazione** ed è subordinato alla sussistenza dei relativi presupposti:

- mancanza di offerte o offerte **appropriate**, o di domande di partecipazione o domande di partecipazione **appropriate**, in esito all'esperimento di una procedura aperta o ristretta, purché le condizioni iniziali dell'appalto non siano sostanzialmente modificate e purché sia trasmessa una relazione alla Commissione europea, su sua richiesta.
- **NB: un'offerta non è appropriata** se non presenta alcuna pertinenza con l'appalto; una domanda di partecipazione non è appropriata se l'operatore economico deve o può essere escluso ai sensi dell'**articolo 80** o non soddisfa i criteri di selezione di cui all'**articolo 83**;
- **QUANDO I LAVORI, LE FORNITURE O I SERVIZI POSSONO ESSERE FORNITI UNICAMENTE DA UN DETERMINATO OPERATORE ECONOMICO PER L'UNICITÀ DELLA PRESTAZIONE, PER ASSENZA DI CONCORRENZA; O PER LA TUTELA DI DIRITTI ESCLUSIVI:**
- nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili **e non imputabili** all'amministrazione aggiudicatrice, i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati.



Ulteriori ipotesi di procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara 2/3

Per le forniture:

- qualora i prodotti oggetto dell'appalto siano fabbricati esclusivamente a scopo di ricerca, di sperimentazione, di studio o di sviluppo, salvo che si tratti di produzione in quantità volta ad accertare la redditività commerciale del prodotto o ad ammortizzare i costi di ricerca e di sviluppo;
- nel caso di consegne **complementari** effettuate dal fornitore originario e destinate al rinnovo parziale di forniture o di impianti o all'ampliamento di forniture o impianti esistenti, qualora il cambiamento di fornitore obblighi l'amministrazione aggiudicatrice ad acquistare forniture con caratteristiche tecniche differenti, il cui impiego o la cui manutenzione comporterebbero incompatibilità o difficoltà tecniche sproporzionate; la durata di tali contratti e dei contratti rinnovabili non può comunque di regola superare i tre anni;
- per forniture quotate e acquistate sul mercato delle materie prime;
- per l'acquisto di forniture o servizi a condizioni particolarmente vantaggiose, da un fornitore che cessa definitivamente l'attività commerciale oppure dagli organi delle procedure concorsuali.



Ulteriori ipotesi di procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara 3/3

Per i servizi:

- qualora l'appalto faccia seguito ad un concorso di progettazione e debba essere aggiudicato al vincitore o ad uno dei vincitori del concorso. In quest'ultimo caso, tutti i vincitori devono essere invitati a partecipare ai negoziati.

Per nuovi lavori o servizi consistenti nella ripetizione di lavori o servizi analoghi, già affidati all'operatore economico aggiudicatario dell'appalto iniziale

- a condizione che tali lavori o servizi siano conformi al progetto a base di gara e che tale progetto sia stato oggetto di un primo appalto aggiudicato secondo una procedura aperta o ristretta.

Le amministrazioni aggiudicatrici individuano gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione, e selezionano **almeno cinque operatori economici**, se sussistono in tale numero soggetti idonei.



Le linee guida n. 8 sulle forniture ed i servizi infungibili

Gazzetta ufficiale n. 248 del 23 ottobre 2017 - Determinazione n. 950 del 13 settembre 2017 dell'ANAC relativa alle Linee guida n. 8 recanti: «Ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili».

➔ Linee guida non vincolanti.

➔ Le linee guida offrono utili indicazioni puntuali circa:

- le condizioni che debbono verificarsi affinché si possa legittimamente fare ricorso alle deroghe previste per i casi di infungibilità di beni e servizi (si tratta di beni e servizi considerati non sostituibili con nessun altro bene o servizio);
- le procedure da seguire per l'accertamento di situazioni di infungibilità;
- gli accorgimenti che le stazioni appaltanti devono adottare per evitare di trovarsi in situazioni di lock-in.



Segue: Le linee guida n. 8 sulle forniture ed i servizi infungibili

Differenza tra esclusiva e infungibilità:

L'esclusiva attiene all'esistenza di privative industriali.

Un bene o un servizio è infungibile se è l'unico che può garantire il soddisfacimento di un certo bisogno.

L'infungibilità deriva dall'esistenza di privative industriali ovvero può essere la conseguenza di scelte delle parti.

Al fine di prevenire le conseguenze negative derivanti da acquisti effettuati per beni o servizi ritenuti infungibili e/o fenomeni di lock-in e al fine di una corretta gestione degli affidamenti pubblici, le Amministrazioni aggiudicatrici devono procedere a un'attenta programmazione e progettazione dei propri fabbisogni.



Partenariato per l'innovazione - Art. 65 – 1/2

- Il ricorso ai partenariati per l'innovazione è consentito quando l'esigenza di sviluppare prodotti, servizi o lavori innovativi e di acquistare successivamente le forniture, i servizi o i lavori che ne risultano non può, in base a una motivata determinazione, essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato.
- Nel partenariato per l'innovazione qualsiasi operatore economico può formulare una domanda di partecipazione in risposta a un bando di gara o ad un avviso di indizione di gara, presentando le informazioni richieste dalla stazione appaltante per la selezione qualitativa.
- Soltanto gli operatori economici invitati dalle amministrazioni aggiudicatrici o dagli enti aggiudicatori in seguito alla valutazione delle informazioni fornite possono partecipare alla procedura.
- Gli appalti sono aggiudicati unicamente sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo conformemente all'articolo 95.



Partenariato per l'innovazione - Art. 65 – 2/2

- Il partenariato per l'innovazione è strutturato in **fasi successive** secondo la sequenza delle fasi del processo di ricerca e di innovazione, e prevede obiettivi intermedi che le parti devono raggiungere e il pagamento della remunerazione mediante congrue rate.
- L'amministrazione può decidere, dopo ogni fase, di risolvere il partenariato per l'innovazione o, nel caso di un partenariato con più operatori, di ridurre il numero degli operatori risolvendo singoli contratti.
- Nel corso delle negoziazioni è garantita la parità di trattamento fra tutti gli offerenti.
- Soltanto gli operatori economici invitati dalle amministrazioni aggiudicatrici o dagli enti aggiudicatori in seguito alla valutazione delle informazioni richieste potranno presentare progetti di ricerca e di innovazione.



Art. 66. (Consultazioni preliminari di mercato)

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 esse programmati e dei requisiti relativi a questi ultimi.

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 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.**



Art. 67. (Partecipazione precedente di candidati o offerenti)

Qualora un candidato abbia fornito la documentazione di cui all'[articolo 66, comma 2](#), o abbia altrimenti partecipato alla preparazione della procedura di aggiudicazione dell'appalto, l'amministrazione aggiudicatrice adotta misure adeguate per garantire che la concorrenza non sia falsata dalla partecipazione del candidato o dell'offerente stesso (es: comunicazione agli altri candidati di informazioni scambiate/ottenute o fissazione di termini adeguati per la ricezione delle offerte).

Qualora non sia possibile garantire il rispetto del principio della parità di trattamento, il candidato è escluso dalla procedura, previo invito (10 giorni) a provare che la partecipazione alla preparazione della procedura di aggiudicazione dell'appalto non costituisce causa di alterazione della concorrenza.

Le misure adottate dall'amministrazione aggiudicatrice sono indicate nella relazione unica prevista dall'[articolo 99 del presente codice](#).



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*

A stylized graphic of the Italian flag, consisting of three horizontal bars of equal length in green, white, and red from top to bottom.

Il direttore dell'esecuzione negli appalti di servizi



Art. 111, comma 2

Il direttore dell'esecuzione del contratto di servizi o di forniture è, di norma, il responsabile unico del procedimento e provvede anche con l'ausilio di uno o più direttori operativi individuati dalla stazione appaltante in relazione alla complessità dell'appalto, **al coordinamento, alla direzione e al controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto stipulato dalla stazione appaltante assicurando la regolare esecuzione da parte dell'esecutore, in conformità ai documenti contrattuali.**

Con decreto del MIT sono approvate linee guida che individuano compiutamente le modalità di effettuazione dell'attività di controllo di cui al periodo precedente, secondo criteri di trasparenza e semplificazione.



Linee guida Anac e decreto MIT

In attuazione dell'art. 111, comma 2, del Dlgs 50/2016 l'Anac ha elaborato le linee guida.

Il MIT ha predisposto il decreto di approvazione che ha acquisito in data 6 dicembre 2017 il parere della conferenza unificata, il parere del CDS e della competente commissione parlamentare della Camera (febbraio 2018) – manca parere commissione parlamentare al Senato.

Il titolo I del decreto/linee guida è dedicato al direttore dei lavori mentre il titolo II attiene al direttore dell'esecuzione



Linee guida Anac e decreto MIT

Art. 18 disciplina i rapporti tra D.E e RUP:

– incarico D.E di norma ricoperto dal RUP eccetto i casi di cui al
alle linee guida Anac n. 3 (par. 10)



D.E. diverso da RUP:

- 1) prestazioni di importo superiore a 500.000;
- 2) interventi complessi sotto il profilo tecnologico;
- 3) prestazioni che richiedono apporto di pluralità di competenze;
- 4) interventi che prevedono utilizzo di componenti o processi produttivi innovativi;
- 5) per ragioni concernente l'organizzazione interna alla stazione appaltante, che impongano il coinvolgimento di unità organizzativa diversa da quella cui afferiscono i soggetti che hanno curato l'affidamento



Linee guida Anac e decreto MIT

Art. 18 :

RUP da disposizioni di servizio e istruzioni occorrenti a garantire la regolarità dell'esecuzione del servizio o della fornitura e stabilisce la periodicità dei rapporti del D.E.

Rispetto disposizioni di servizio del RUP. Per il resto il DE opera in autonomia in materia di coordinamento, direzione e controllo tecnico – contabile dell'esecuzione del contratto.

Il RUP assicura tuttavia unitarietà degli atti e dei comportamenti della S.A. e del D.E. nei confronti dell'O.E.

Supremazia ordine del RUP, anche in caso di motivato dissenso del D.E.



Linee guida Anac e decreto MIT

Art. 20 :

D.E. formula ODS a O.E. e redige processi verbali per accertamento dei fatti



Comunicazione RUP



Linee guida e decreto MIT

ART. 21

D.E. svolge il **coordinamento**, la **direzione** e il **controllo tecnico-contabile** dell'esecuzione del contratto - assicura la regolare esecuzione nei tempi stabiliti e in conformità alle prescrizioni contenute nei documenti contrattuali e nelle condizioni offerte in sede di aggiudicazione.

In relazione alle specifiche tipologie di forniture o servizi oggetto di contratto, le attività di controllo del direttore dell'esecuzione sono indirizzate a valutare i seguenti profili:

- a) la qualità del servizio o della fornitura;
- b) l'adeguatezza delle prestazioni o il raggiungimento degli obiettivi;
- c) il rispetto dei tempi e delle modalità di consegna;
- d) l'adeguatezza della reportistica sulle prestazioni e le attività svolte;
- e) la soddisfazione del cliente o dell'utente finale;
- f) il rispetto da parte dell'esecutore degli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro di cui all'articolo 30, comma 3, del codice.



Linee guida e decreto MIT

Il controllo D.E. è condotto nel corso dell'intera durata del rapporto e deve essere realizzato con criteri di misurabilità della qualità, sulla base di **parametri oggettivi**, non limitati al generico richiamo delle regole dell'arte.

Gli esiti del controllo debbono risultare da apposito processo verbale.

Il D.E. segnala tempestivamente al RUP eventuali ritardi, disfunzioni o inadempimenti rispetto alle prescrizioni contrattuali, anche al fine dell'applicazione da parte del RUP delle penali inserite nel contratto ovvero della risoluzione dello stesso per inadempimento nei casi consentiti.



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*

A horizontal graphic of the Italian flag, consisting of three equal vertical stripes of green, white, and red from left to right.

Avvalimento e subappalto



Art. 89 Dlgs 50/2016

L'OE può soddisfare la richiesta relativa al possesso dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico e professionale di cui all'articolo 83, comma 1, lettere b) e c), necessari per partecipare ad una procedura di gara, e, in ogni caso, con esclusione dei requisiti di cui all'articolo 80, avvalendosi delle capacità di altri soggetti, anche partecipanti al raggruppamento, a prescindere dalla natura giuridica dei suoi legami con questi ultimi.



Art. 89 Dlgs 50/2016

- ❑ E' necessario allegare all'offerta eventuale **attestazione SOA dell'impresa ausiliaria** e una **dichiarazione** sottoscritta dalla stessa attestante il **possesso** da parte di quest'ultima dei **requisiti generali** ex art. 80, nonché il possesso dei **requisiti tecnici** e delle risorse oggetto di avvalimento.
- ❑ L'OE dimostra alla SA che disporrà dei mezzi necessari mediante presentazione di una dichiarazione sottoscritta dall'impresa ausiliaria con cui quest'ultima si obbliga verso il concorrente e verso la SA a mettere a disposizione, per tutta la durata dell'appalto, le risorse necessarie di cui è carente il concorrente.
- ❑ Il concorrente allega alla domanda di partecipazione, in originale o copia autentica, il contratto in virtù del quale l'impresa ausiliaria si obbliga nei suoi confronti a fornire i requisiti e a mettere a disposizione le risorse necessarie per tutta la durata dell'appalto. (**contratto contenente, a pena di nullità, la specificazione dei requisiti forniti e delle risorse messe a disposizione dall'impresa ausiliaria**).



Art. 89 Dlgs 50/2016

- ❑ Il concorrente e l'impresa ausiliaria sono **responsabili in solido** nei confronti della stazione appaltante in relazione alle prestazioni oggetto del contratto. Gli obblighi previsti dalla normativa antimafia a carico del concorrente si applicano anche nei confronti del soggetto ausiliario, in ragione dell'importo dell'appalto posto a base di gara
- ❑ È ammesso l'avvalimento di più imprese ausiliarie. L'ausiliario non può avvalersi a sua volta di altro soggetto (c.6).

In relazione a ciascuna gara non è consentito, a pena di esclusione, che della stessa impresa ausiliaria si avvalga più di un concorrente, ovvero che partecipino sia l'impresa ausiliaria che quella che si avvale dei requisiti (c.7).

- ❑ Il contratto è in ogni caso eseguito dall'impresa che partecipa alla gara, alla quale è rilasciato il certificato di esecuzione, e l'impresa ausiliaria può assumere il ruolo di subappaltatore nei limiti dei requisiti prestati(c.8).



Art. 89 Dlgs 50/2016

- ❑ L'avvalimento non è ammesso per soddisfare il **requisito dell'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali** di cui all'art. 212 del d.lgs. n. 152/2006 (art. 89, c. 10).
- ❑ Non è ammesso l'avvalimento qualora nell'oggetto dell'appalto o della concessione di lavori rientrino opere per le quali sono necessari **lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica**, quali strutture, impianti e opere speciali.



Art. 105 D.lgs 50/2016 - definizione

Contratto con il quale l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto.

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

L'eventuale subappalto non può superare la quota del 30% dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture. (art. 105, c. 2)



Art. 105 D.lgs 50/2016

Servizi e forniture che non costituiscono subappalto

- a) l'affidamento di attività specifiche a lavoratori autonomi, per le quali occorre effettuare comunicazione alla stazione appaltante
- b) la subfornitura a catalogo di prodotti informatici;
- c) l'affidamento di servizi di importo inferiore a 20.000,00 euro annui a imprenditori agricoli nei comuni classificati totalmente montani di cui all'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ovvero ricompresi nella circolare del Ministero delle finanze, n. 9 del 14.06.1993,, nonchè nei comuni delle isole minori di cui all'allegato A annesso alla l. n. 448/2001.
- d) c-bis) le prestazioni rese in favore dei soggetti affidatari in forza di contratti continuativi di cooperazione, servizio e/o fornitura sottoscritti in epoca anteriore alla indizione della procedura finalizzata alla aggiudicazione dell'appalto. I relativi contratti sono depositati alla stazione appaltante prima o contestualmente alla sottoscrizione del contratto di appalto.



Condizioni subappalto

- a) Necessaria previa autorizzazione della SA (cfr. art. 105, c. 18)
- b) L'affidatario del subappalto non deve aver partecipato alla procedura di affidamento dell'appalto
- c) Il subappaltatore deve essere qualificato nella relativa categoria
- d) Nell'offerta devono essere indicati i lavori o le parti di opere ovvero i servizi e le forniture che si intendono subappaltare
- e) Il concorrente deve dimostrare l'assenza in capo ai subappaltatori dei motivi di esclusione di cui all'art. 80 del d.lgs. 50/2016
- f) Per le opere di cui all'art. 89, c. 11, fermi restando i limiti previsti dalla citata disposizione, l'eventuale subappalto non può superare il 30 % dell'importo delle opere stesse
- g) E' obbligatoria l'indicazione della terna di subappaltatori in sede di offerta qualora gli appalti di II. ss. o ff. superino le soglie di cui all'art. 35 o riguardino le attività maggiormente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa ex art. 1, c. 53 l. 190/2012



Condizioni subappalto

Per gli **appalti sotto soglia** il bando deve prevedere: modalità e tempistiche per la verifica delle condizioni di esclusione ex art. 80 prima della stipula del contratto stesso, per l'appaltatore e i subappaltatori; l'indicazione dei mezzi di prova richiesti, per la dimostrazione delle circostanze di esclusione per gravi illeciti professionali (art. 80, c.13) .



Adempimenti appaltatore

- ❑ Deposito del contratto di subappalto presso la SA almeno 20 gg. prima dell'effettivo inizio dell'esecuzione delle relative prestazioni (nello stesso momento si trasmette anche la certificazione attestante il possesso, da parte del subappaltatore dei requisiti di qualificazione prescritti dal codice in relazione alla prestazione subappaltata e la dichiarazione attestante l'assenza di motivi di esclusione ex art. 80)
- ❑ Il contratto di subappalto indica puntualmente l'ambito operativo del subappalto sia in termini prestazionali che economici e deve essere corredato da documentazione tecnica, amministrativa e grafica derivata dagli atti del contratto affidato.
- ❑ L'affidatario ha l'obbligo di acquisire nuova autorizzazione integrativa qualora l'oggetto del subappalto subisca variazioni e l'importo dello stesso sia incrementato nonchè siano variati i requisiti di cui all'art. 105, c. 7 (art. 105, c. 2).
- ❑ L'affidatario deve provvedere a sostituire i subappaltatori relativamente ai quali apposita verifica abbia dimostrato la sussistenza dei motivi di esclusione ex art. 80 (c. 11)



Responsabilità

Il contraente principale è **responsabile in via esclusiva** nei confronti della SA.

L'aggiudicatario è **responsabile in solido** con l'appaltatore degli obblighi retributivi e contributivi ex art. 29 d.lgs. 276/2003. Tranne che nelle ipotesi in cui la SA corrisponde direttamente tali somme ai sensi dell'art. 105, c. 13 lett. a) e c) (non se si versa in caso di inadempimento dell'appaltatore ex lett. b))

L'affidatario è solidalmente responsabile con il subappaltatore degli adempimenti degli obblighi di sicurezza previsti dalla normativa vigente



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



Partenariato Pubblico Privato

Avv. Ilaria Paradisi
Area Progetti e Strumenti
Uff. 4 Normativa, Aiuti di Stato e Appalti Pubblici



Partenariato Pubblico Privato

ARGOMENTI

- Caratteri distintivi e potenziali vantaggi degli istituti di Partenariato Pubblico Privato (PPP)
- La combinazione di risorse private con fondi SIE nell'ambito di operazioni di PPP: le previsioni del Reg. (UE) 1303/2013
- Settori di applicazione



Partenariato Pubblico Privato

Caratteri distintivi*

- ❑ **durata** relativamente lunga della collaborazione tra il partner pubblico ed il partner privato
- ❑ **modalità di finanziamento** del progetto, garantito da parte del settore privato, cui possono aggiungersi quote di finanziamento pubblico
- ❑ **ruolo importante dell'operatore economico** nelle varie fasi di sviluppo del progetto. Il partner pubblico si concentra principalmente sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico, di qualità dei servizi offerti, di politica dei prezzi, e garantisce il controllo del rispetto di questi obiettivi
- ❑ **ripartizione dei rischi** tra il partner pubblico ed il partner privato, da effettuarsi caso per caso, in funzione della capacità delle parti di valutare, controllare e gestire gli stessi

Cfr. Libro Verde Commissione europea relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni - COM (2004) 327



Partenariato Pubblico Privato

Potenziati vantaggi del PPP

- sfruttare risorse e *know-how* del settore privato per una migliore efficienza, efficacia ed economicità delle prestazioni contrattuali e quindi della spesa pubblica;
- moltiplicare le risorse per investimenti pubblici;
- accelerare i tempi di realizzazione delle infrastrutture e la fruibilità dei servizi ad esse connessi;
- pervenire ad una migliore gestione dei rischi di progetto;
- alleggerire, a certe condizioni, il bilancio pubblico degli enti committenti (compatibilmente con le indicazioni del Sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'UE- SEC 2010 e del *Manual on government deficit and debt* – MGDD 2016- dell'Eurostat) .



Partenariato Pubblico Privato

Criticità riscontrate nella prassi*

- eccessiva fiducia nelle capacità risolutive del PPP come alternativa alla carenza di risorse pubbliche disponibili;
- inadeguatezza delle preliminari verifiche sulla reale convenienza del ricorso al PPP in termini di ottimizzazione dei costi per la pubblica amministrazione;
- Inadeguata capacità delle amministrazioni pubbliche a confrontarsi con la parte privata, sia nell'identificazione dei rispettivi obblighi contrattuali, sia nel monitoraggio dell'esecuzione del contratto;
- allungamento dei tempi di avvio della fase operativa delle iniziative a causa della complessità delle procedure.

Cfr. Corte dei Conti europea, Relazione speciale n. 9/2018 su PPP nell'UE: carenze diffuse e benefici limitati



Partenariato Pubblico Privato

Caratteristiche del mercato italiano del PPP*

- ❑ La dinamica del mercato dimostra che alla crescente domanda pubblica non fa riscontro una corrispondente crescita del settore (a fronte di circa 29.000 procedure di gara, censite tra il 2002 e il 2016, sono, infatti, meno di 8.000 i contratti aggiudicati)
- ❑ si ravvisa l'esigenza di accrescere l'*expertise* tecnica, sia dei committenti pubblici che degli operatori privati
- ❑ Ostacoli riconducibili a: i. scarsa competenza tecnica nella progettazione delle operazioni, come nella elaborazione dei documenti di gara e nella formulazione delle offerte; ii. criticità nella determinazione della corretta allocazione dei rischi di progetto tra parte pubblica e privata; iii. incertezza legata al rischio politico che affligge i processi decisionali delle amministrazioni pubbliche; iv. cultura imprenditoriale legata al mondo delle costruzioni, dunque più incentrata sulla fase di costruzione e meno attenta alla fase di gestione delle opere e dei servizi; v. incertezza circa la durata delle procedure di affidamento

Cfr. Agenzia per la Coesione Territoriale, *Primo rapporto annuale sugli strumenti finanziari a dicembre 2016*) da fonte dati *CRESME*



Partenariato Pubblico Privato

Definizione ex art. 3 co. 1, lett. eee) D.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici)

Contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connessa all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore. Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'art. 44, co. 1-bis d.l. 248/2007, conv. con modificazioni dalla l. n. 31/2008, si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat.



Partenariato Pubblico Privato

L'art. 180, c. 8 del Codice dei contratti pubblici specifica che rientrano nella categoria contrattuale in esame:

- la finanza di progetto (*rectius* l'affidamento in finanza di progetto)
- la concessione di costruzione e gestione
- la concessione di servizi
- la locazione finanziaria di opere pubbliche
- il contratto di disponibilità
- qualunque altra procedura di realizzazione in PPP di opere o servizi con le caratteristiche descritte all'art. 180 commi 1-7.

N.B. le concessioni di lavori e servizi sono disciplinate nella Parte III del Codice; la disciplina generale del Partenariato Pubblico Privato è contenuta nella Parte IV del Codice.

Partenariato Pubblico Privato



Caratteristiche dei contratti di PPP (art. 180 D.lgs. 50/2016)

- Il partner privato è remunerato attraverso canoni o altre tipologie di contropartita economica da parte della P.A. ovvero mediante prezzi/tariffe versati dagli utenti dell'opera/servizio
- Trasferimento del rischio in capo al partner privato (oltre che del rischio di costruzione anche del rischio di disponibilità o di domanda dei servizi resi, nei casi di attività redditizia verso l'esterno): pagamenti commisurati a quantità e qualità delle prestazioni e/o condizionati dalla richiesta sul mercato
- Possibile riconoscimento di un contributo pubblico ai soli fini del raggiungimento dell'equilibrio economico – finanziario e nella misura massima del 49 per cento dell'investimento complessivo

I rischi definiti dal D.lgs. n. 50/2016

**Rischio di costruzione
Art. 3, co. 1, lett. aaa)**



Rischio legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, a inconvenienti di tipo tecnico nell'opera e al mancato completamento dell'opera.

**Rischio di disponibilità
Art. 3, c. 1, lett. bbb)**



Rischio legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite sia per volume che per standard di qualità previsti.

**Rischio di domanda
Art. 3, c. 1, lett. ccc)**



Rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, ovvero il rischio legato alla mancanza di utenza e quindi di flussi di cassa.

Equilibrio economico finanziario della gestione

Definizione ex art. 3, co. 1, lett. fff) D.lgs. 50/2016



Contemporanea presenza delle condizioni di convenienza e sostenibilità economico-finanziaria.

a. Convenienza



Capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto i e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito;

b. Sostenibilità finanziaria



Capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso dei finanziamenti



La gestione dei rischi contrattuali - art. 182 D.lgs. 50/2016

Allocazione e gestione
dei rischi



Il contratto definisce i rischi trasferiti, le modalità di monitoraggio della loro permanenza entro il ciclo di vita del contratto e le conseguenze derivanti dalla sua anticipata estinzione (art. 182, c.2)

Monitoraggio dei rischi
in corso di esecuzione
del contratto



L'amministrazione aggiudicatrice esercita il controllo sull'attività dell'operatore economico attraverso la predisposizione di sistemi di monitoraggio, secondo modalità definite da linee guida adottate dall'ANAC (art. 181, c.4).



Alterazione delle condizioni di equilibrio e revisione del piano economico finanziario (art. 182, c. 3 D.lgs. 50/2016)

- La revisione del PEF è consentita al verificarsi di fatti non riconducibili all'operatore economico che incidono sull'equilibrio del PEF e che comporta la sua revisione da attuare mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio.**
- La revisione deve consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico**
- Ai fini della tutela della finanza pubblica, nei casi di opere di interesse statale o finanziate con contributo a carico dello Stato, la revisione è subordinata alla previa valutazione da parte del NARS. Negli altri casi, è facoltà dell'A.A. sottoporre la revisione alla valutazione del NARS.**
- In caso di mancato accordo sul riequilibrio del PEF, le parti possono recedere dal contratto.**

Finanziamento dei contratti di PPP - art. 182 D.lgs. 50/2016

•Attraverso idonei strumenti quali, tra gli altri, la finanza di progetto. Il finanziamento può riguardare il conferimento di asset patrimoniali pubblici e privati.

Finanza di progetto
(concetto di matrice
economica)



Tecnica di finanziamento di un'opera in grado di generare, nella fase di gestione, flussi di cassa sufficienti a ripagare il debito contratto dal finanziatore dell'opera stessa e a remunerare il capitale investito

E' una tecnica finanziaria che può essere utilizzata per finanziare alcune operazioni di PPP

Il concetto di matrice economica va distinto dalla procedura di affidamento prevista dall'art. 183 del Codice

Principi che regolano le procedure di affidamento dei contratti di PPP

- ❑ Si applicano in quanto compatibili le disposizioni delle Parti I, III, V e VI del D.lgs. 50/2016 (art. 179, c.1)
- ❑ La scelta dell'operatore economico avviene con procedure ad evidenza pubblica anche mediante dialogo competitivo (art. 181, c.1).
- ❑ Le amministrazioni aggiudicatrici pongono a base di gara il progetto definitivo, uno schema di contratto e uno schema di piano economico finanziario, che disciplinino l'allocazione dei rischi tra amministrazione e operatore economico (art. 181, c.2).
- ❑ Necessità di preliminarmente adeguata istruttoria con riferimento all'analisi della domanda e dell'offerta, della sostenibilità economico-finanziaria e economico-sociale dell'operazione, alla natura e alla intensità dei diversi rischi presenti nell'operazione di PPP, anche mediante strumenti di comparazione per verificare la convenienza del ricorso a forme di PPP in alternativa a normali procedure di appalto (*Public sector comparator*) (art. 181, c. 3).

Procedure di affidamento delle concessioni

- **Procedura aperta (art. 60)**
- **Procedura ristretta (art. 61)**
- **Procedura competitiva con negoziazione (art. 62)**
- **Dialogo competitivo (art. 64)**
- **Partenariato per l'innovazione (art. 65) ?**
- **Finanza di progetto (art. 183)**

**Disposizioni
comuni**



- **Parte I e II del codice dei contratti pubblici relative agli appalti in quanto compatibili**
- **Garanzie procedurali ex artt. 170-173 Codice (requisiti tecnici e funzionali, garanzie procedurali nei criteri di aggiudicazione, selezione e valutazione qualitativa dei candidati, termini, principi e criteri di aggiudicazione)**

Principali settori di applicazione del PPP

Trasporti

Autostrade, Ponti e tunnel, Aeroporti, Porti, Interporti, Trasporto pubblico locale

Energia

Impianti di produzione da fonti rinnovabili, Efficiamento energetico, Illuminazione pubblica

Ambiente

Smaltimento RSU, Termovalorizzatori, Impianti depurazione acque

Strutture sportive

Impiantistica sportiva (piscine, centri sportivi polivalenti, etc..)

Strutture culturali

Centri congressi, Recupero immobili storici, Musei, Biblioteche

Altre opere pubbliche

Edilizia Sanitaria, Scolastica, Penitenziaria, Immobili uso PA, Alloggi personale militare, Caserme, Parcheggi, Edilizia sociale

Principali novità del D.lgs 50/2016 in materia di PPP e concessioni

- **Previsione di una disciplina generale dei contratti di PPP (Parte IV)**
- **Specificazione del concetto di rischio operativo**
- **Concessioni di lavori e le concessioni di servizi soggette ad una disciplina comune (Parte III)**
- **Durata limitata delle concessioni (non prorogabile anche in caso di eventi sopravvenuti in corso di esecuzione del contratto)**
- **Maggiore dettaglio della disciplina relativa alla fase di esecuzione della concessione (in particolare per ciò che concerne gli eventi sopravvenuti che determinino una modifica delle condizioni iniziali dell'affidamento)**
- **Procedure di affidamento dotate di maggiore flessibilità (specie con riferimento ai criteri di aggiudicazione)**
- **Nuovo metodo di determinazione del valore delle concessioni (comprensivo ora anche del fatturato derivante da tutte le prestazioni dedotte in concessione, i.e. lavori, servizi e forniture)**



Il Partenariato Pubblico Privato come strumento delle politiche di coesione



PPP e politiche di coesione

- ❑ Il regolamento (UE) 1303/2013 recante disposizioni comuni sui fondi SIE (RDC) prevede per la prima volta disposizioni *ad hoc* sui PPP
- ❑ La Commissione ha valutato, il PPP come strumento utile a supporto della ripresa economica (cfr. COM(2009) 615 del 19.11.2009*)
- ❑ Sono strumenti contrattuali e di finanziamento che consentono di ridurre l'apporto di spesa/contributo pubblico a fondo perduto e possono essere sostenuti anche da strumenti finanziari
- ❑ Si prestano alla realizzazione e al finanziamento delle azioni e dei progetti connessi a diversi obiettivi dei PO

* Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Mobilizzare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privato*



Criticità riscontrate nel precedente ciclo di programmazione dei fondi SIE

❑ Sotto la disciplina relativa alla precedente programmazione dei Fondi SIE i PPP non erano oggetto di specifiche previsioni, essendo considerati alla stregua di appalti tradizionali



Criticità riscontrate dall'European PPP Expertise Center (EPEC)* nei precedenti periodi di programmazione dei fondi SIE:

- necessità di selezionare il partner privato prima della richiesta di finanziamento a valere su fondi SIE con conseguente rischio di mancata accettazione o riduzione del finanziamento stesso
- il prescritto esborso dei finanziamenti entro due anni dalla spesa e comunque entro due anni dal termine del Programma Operativo non si adattava spesso alla lunga durata delle operazioni de PPP

* *cf. EPEC, Blending EU Structural and Investment Funds and PPPs in the 2014-2020 Programming Period*



Tabella Comparativa (Rel. speciale Corte dei conti europea n. 9/2018)

2007-2013 (difficoltà emerse)	2014-2020 (soluzioni)
<p>La necessità di selezionare il partner privato prima di avviare la domanda di sovvenzione esponeva le autorità pubbliche al rischio che la sovvenzione non venisse approvata, dopo che queste avevano già sottoscritto l'impegno per il PPP.</p>	<p>Ferma la possibilità di richiedere una sovvenzione solo dopo aver concluso l'appalto per il PPP, le nuove disposizioni prevedono anche che l'approvazione possa essere subordinata al fatto che il partner privato sia beneficiario di una sovvenzione, prima di essere formalmente selezionato nell'ambito del processo di affidamento del PPP, in modo tale da far procedere la domanda di sovvenzione parallelamente alla procedura di affidamento e di ottenere l'approvazione condizionata della sovvenzione prima dell'aggiudicazione del contratto PPP, migliorando così, fin dalle prime fasi, chiarezza e certezza in merito alle fonti di finanziamento ed eliminando, per il partner pubblico, il rischio che la sovvenzione non sia approvata, dopo che ha già sottoscritto il contratto di PPP.</p>
<p>Il requisito che le sovvenzioni dovessero essere erogate nell'arco dei due anni successivi all'anno di aggiudicazione (norma <i>n+2</i>) limitava l'uso delle sovvenzioni per coprire i costi di capitale anticipati, e non era adatto alle strutture dei PPP, in cui i pagamenti vengono effettuati in un periodo di tempo assai più lungo.</p>	<p>Le nuove disposizioni prorogano il periodo di erogazione della sovvenzione, che può corrispondere alla durata del PPP. La sovvenzione è trasferita su un conto di garanzia, controllato dal partner pubblico; ciò consente una migliore corrispondenza dei pagamenti con il profilo di pagamento a lungo termine di un PPP.</p>
<p>La complessità e l'incertezza del calcolo dell'esatto importo massimo del sostegno UE (il deficit di finanziamento¹) per progetti che generano introiti prima del completamento dell'affidamento del PPP esponeva le autorità pubbliche a un rischio di finanziamento qualora l'importo della sovvenzione fosse minore del previsto.</p>	<p>Sebbene sia ancora possibile utilizzare il metodo del deficit di finanziamento per calcolare l'importo del sostegno UE per i progetti che generano entrate, le nuove disposizioni offrono alternative notevolmente più semplici, che per particolari settori applicano tassi forfettari prestabiliti di deficit di finanziamento.</p>

Il PPP nel Reg. 1303/2013 (RDC)

- ❑ I PPP sono considerati come un mezzo efficace per realizzare operazioni che garantiscano il conseguimento di obiettivi di politiche pubbliche riunendo forme diverse di risorse pubbliche e private (considerando (59))
- ❑ L'art. 2 del Reg. reca la seguente definizione di PPP:
“forma di cooperazione tra organismi pubblici e il settore privato, finalizzate a migliorare la realizzazione di investimenti in progetti infrastrutturali o in altre tipologie di operazioni che offrono servizi pubblici mediante la condivisione del rischio, la concentrazione di competenze del settore privato, o fonti aggiuntive di capitale”;
- ❑ Al Titolo VII capo II il Reg. 1303/2013 reca *“Norme speciali sul sostegno dei fondi SIE ai PPP”*

Beneficiario nell'ambito di operazioni in PPP (art. 63)

- Può essere beneficiario in deroga alle previsioni dell'art.2, punto (10) RDC:**
 - a) l'organismo di diritto pubblico che ha avviato l'operazione o**
 - b) un organismo di diritto privato (partner privato) selezionato per l'operazione**
- Nel caso sub b) il partner privato deve soddisfare e assumere tutti gli obblighi propri di un beneficiario ai sensi del Reg. 1303/2013 (n.b. tale assunzione deve formare oggetto di accertamento preventivo rispetto alla designazione del beneficiario)**
- Il partner privato selezionato per attuare l'operazione può essere sostituito come beneficiario nel caso si verificano le condizioni per il subentro di un altro soggetto/partner secondo i termini contrattuali del PPP o dell'accordo di finanziamento ad esso tra partner privato e istituto finanziatore che conferisce il capitale di debito**
- la sostituzione del beneficiario non si considera un cambio di proprietà ai sensi dell'art. 71, par. 1, let. b) se vengono rispettate tutte le condizioni poste dallo stesso art. 63 del Reg. 1303/2013**

Sostegno alle operazioni in PPP (art. 64)

- ❑ Se il beneficiario è un organismo di diritto pubblico le spese nell'ambito di un PPP sostenute dal partner privato possono - in deroga all'art. 65, par. 2 del RDC - essere considerate sostenute e pagate da un beneficiario e incluse in una richiesta di pagamento alla Commissione a condizione che (art. 64, par. 1):
 - il beneficiario abbia sottoscritto un accordo di PPP con un partner privato
 - l'AdG abbia verificato che le spese dichiarate dal beneficiario siano state pagate dal partner privato e che l'operazione sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile
- ❑ I pagamenti ai beneficiari eseguiti in relazione a spese incluse in una richiesta di pagamento formulata come sopra indicato sono corrisposti in un conto di garanzia aperto a tale scopo a nome del beneficiario.
- ❑ I fondi versati nel conto di garanzia sono utilizzati per pagamenti eseguiti in conformità a quanto previsto nel regolamento contrattuale del PPP, compreso ogni eventuale pagamento da effettuarsi in caso di cessazione del contratto.

Il Reg. delegato (UE) 2015/1076 della Commissione del 28.04.2015

- Reca Norme aggiuntive riguardanti la sostituzione di un beneficiario e le relative responsabilità e le disposizioni di minima da inserire negli accordi di PPP finanziati dai fondi SIE in conformità al RDC (cfr. art, 63, par. 1, RDC)**
- Il nuovo partner (o il nuovo organismo) deve fornire, come minimo, lo stesso servizio con lo stesso livello qualitativo previsto dal primo accordo di PPP (cfr. cons. 3, art. 1, par. 1, lett. a))**
- Il nuovo partner (o il nuovo organismo) ha accettato di assumere diritti e responsabilità propri di un beneficiario beneficiario per quanto riguarda il sostegno alle operazioni di PPP a decorrere dalla data in cui l'AdG riceve la comunicazione relativa alla proposta di sostituzione (art. 1, par. 1, lett. b))**
- La proposta di sostituzione deve essere inviata all'AdG entro un mese dalla data della decisione relativa alla sostituzione (art. 2), l'AdG entro un mese dalla ricezione registra il nuovo partner come beneficiario e lo informa dell'importo del sostegno rimanente e disponibile a titolo di fondi SIE (art. 3)**
- Disposizioni minime da inserire nel contratto di PPP con riferimento a conto di garanzia, predisposizione di relazioni e pista di controllo**



Ruolo dell'EPEC

- L'European PPP Expertise Centre's è stato istituito presso la BEI nel 2008 con finalità di supporto alle istituzioni pubbliche degli Stati membri nel perfezionamento di progetti in PPP di migliore qualità
- Il team, di esperti dell'EPEC's fornisce assistenza a 41 organizzazioni di Stati membri aderenti (PPP unit a livello nazionale o regionale)

Sito EPEC : <http://www.eib.org/epec/index>

Alcune pubblicazioni dell'EPEC:

- *Blending EU Structural and Investment Funds and PPPs in the 2014-2020 Programming Period Guidance note* (Gennaio 2016)
- *PPPs and State aid* (Settembre 2016)
- *A Guide to the Statistical Treatment of PPPs* (Settembre 2016)



Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 9/2018

“Partenariati pubblico-privato nell’UE: carenze diffuse e benefici limitati”

- ❑ Fa seguito ad un *audit* il cui obiettivo era valutare se le operazioni in PPP finanziati dall’Unione europea fossero state gestite in maniera efficace e garantissero un soddisfacente rapporto tra benefici e costi
- ❑ Riscontra che, ad oggi, i fondi UE sono stati scarsamente utilizzati per i progetti realizzati in PPP: nel periodo 2000-2014 solo 84 progetti realizzati con strumenti contrattuali di PPP hanno ricevuto finanziamenti dell’UE, per un importo corrispondente a 5,6 miliardi di euro, a fronte di un costo totale degli stessi progetti di 29,2 miliardi di euro
- ❑ Riassume anche le difficoltà legate all’uso dei fondi SIE per il sostegno a progetti in PPP, nei quali alle complessità proprie del PPP si aggiungono quelle derivanti dalla normativa europea di riferimento per l’uso dei fondi SIE
- ❑ Dà conto dei risultati dell’indagine svolta con riferimento a 12 PPP cofinanziati dall’UE realizzati in Francia, Grecia, Irlanda e Spagna nei settori del trasporto su strada e delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione

Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 9/2018: RISULTATI dell'audit - 1



- ❑ **Tempi prolungati rispetto ai progetti tradizionali**
- ❑ **Inefficienze tradottesi in ritardi in fase di costruzione e forti incrementi di costo.**
- ❑ **Impatto della crisi finanziaria e dell'inadeguata preparazione dei progetti da parte del partner pubblico, che ha dato luogo a contratti prematuri e non abbastanza efficaci con partner privati.**
- ❑ **Analisi preliminari fondate su scenari eccessivamente ottimistici in merito alla domanda e all'utilizzo futuri delle infrastrutture**
- ❑ **9 progetti completati, sottoposti ad *audit*, hanno dimostrato buoni livelli di servizio e di manutenzione e hanno il potenziale per conservare tali livelli per la rimanente durata del progetto**

Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 9/2018: RISULTATI dell'audit - 2



- Per quasi tutti i progetti sottoposti ad *audit*, l'opzione del PPP è stata scelta senza alcuna analisi preliminare di opzioni alternative (es. *Public Sector Comparator*)
- Ripartizione dei rischi tra partner pubblici e privati spesso inadeguata, incoerente e inefficace, mentre gli alti tassi di remunerazione (fino al 14 %) del capitale di rischio del partner privato non sempre hanno rispecchiato i rischi sostenuti
- La combinazione tra finanziamenti SIE e PPP aumenta la complessità
- La possibilità di registrare i progetti in PPP come voci fuori bilancio è un elemento importante nella scelta dell'opzione PPP ma che rischia di compromettere il rapporto benefici/costi e la trasparenza.

Raccomandazioni della Corte dei conti europea e termini di attuazione



- 1. Non promuovere un ricorso più intenso e diffuso ai PPP fino a quando le problematiche individuate non saranno state risolte e attuate con successo tutte le raccomandazioni della Corte dei conti europea (attuazione immediata)**
- 2. Mitigare l'impatto finanziario dei ritardi e delle rinegoziazioni sul costo dei PPP sostenuto dal partner pubblico (attuazione immediata)**
- 3. Basare la scelta dell'opzione PPP su valide analisi comparative riguardanti le migliori opzioni di affidamento dei progetti (a partire da settembre 2018)**
- 4. Definizione di politiche e strategie chiare in materia di PPP (dal prossimo periodo di programmazione)**
- 5. Perfezionare il quadro UE per una migliore efficacia dei progetti PPP (entro la fine del 2019)**



GRAZIE PER L'ATTENZIONE!



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



La *compliance* tra norme in materia di appalti pubblici e regole sugli aiuti di Stato

Dott.ssa Monica Lai
Area Progetti e Strumenti
Uff. 4 Normativa, Aiuti di Stato e Appalti Pubblici



La compliance tra norme in materia di appalti pubblici e regole sugli aiuti di stato

La procedura di gara ai sensi delle direttive in materia di appalti pubblici e la procedura di gara competitiva prevista dalle regole sugli aiuti di Stato.



La “Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea” → punti 89 e seguenti



“Gli organi giurisdizionali dell'Unione fanno spesso riferimento ... a una procedura di gara «aperta» ... **L'uso del termine «aperta» non si riferisce, tuttavia, a una procedura specifica ai sensi della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE. Pertanto sembra più opportuno utilizzare il termine «competitiva», senza volersi discostare dalle condizioni sostanziali di cui nella giurisprudenza.”**



Per il diritto comunitario in materia di concorrenza, infatti, la vendita e l'acquisto di attivi, beni e servizi possono presumersi in linea con le condizioni di mercato se avvengono secondo una procedura concorrenziale **trasparente, non discriminatoria e incondizionata, conforme ai principi del trattato sul funzionamento dell'Unione europea in materia di appalti pubblici.**

È evidente che il **richiamo all'espletamento di procedure concorrenziali vige, in particolare, per le fattispecie che non siano già oggetto (!) dell'ambito di applicazione delle direttive in materia di appalti pubblici,** per le quali basterebbe la previsione contenuta nelle norme sugli appalti pubblici.



Tuttavia, al fine di:

- migliorare la qualità delle attività rese
- garantire un miglior impiego del denaro pubblico (*best value for money*) e
- assicurare che nessun operatore economico tragga un indebito vantaggio

il diritto dell'Unione europea stabilisce la regola generale del ricorso a **procedure competitive, che, come chiarito, possono essere differenti da quelle codificate dalle direttive “appalti”**, ma che, comunque, diversamente dall'affidamento diretto non correttamente inteso, sono **necessarie ed adeguate a dare applicazione ai principi del trattato:**



- gli articoli da 49 a 56 del TFUE, che ricadono nel “Titolo IV Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali” e che, appunto, sanciscono il **divieto a restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi** e a cui si aggiungono
- i principi di derivazione giurisprudenziale **di trasparenza e parità di trattamento.**



La NOA fornisce gli **elementi minimi e indispensabili** affinché tale procedura sia concorrenziale e consenta a tutti gli offerenti interessati e qualificati di partecipare. Deve essere “...*trasparente per consentire a tutti gli offerenti interessati di essere debitamente e ugualmente informati in ciascuna delle sue fasi. L'accessibilità dell'informazione, la previsione di termini di tempo sufficienti per gli offerenti interessati e la chiarezza dei criteri di selezione e di aggiudicazione* sono tutti elementi essenziali di una procedura di selezione trasparente. La gara deve essere **sufficientemente pubblicizzata** affinché ne vengano a conoscenza tutti i potenziali offerenti. Il grado di pubblicità necessario per garantire un livello sufficiente di diffusione in un determinato caso dipende dalle caratteristiche degli attivi, dei beni e dei servizi...Tra i requisiti indispensabili per garantire che l'operazione in questione sia conforme alle condizioni di mercato vi sono il **trattamento equo e non discriminatorio** di tutti gli offerenti in ogni fase della procedura e la **previa precisazione di criteri** di selezione e di aggiudicazione oggettivi. Al fine di garantire la parità di trattamento, i criteri di aggiudicazione dovrebbero consentire di raffrontare le offerte e di valutarle in maniera oggettiva.”



Eccezioni:

L'applicazione e il rispetto delle procedure stabilite nelle direttive sugli appalti pubblici possono essere considerati sufficienti affinché siano soddisfatti i requisiti del non aiuto di Stato, purché siano rispettate tutte le condizioni per l'applicazione delle procedure stesse.

Fanno eccezione i casi in cui è impossibile la fissazione di un prezzo di mercato, come nel caso della **procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara.**

Se viene presentata una sola offerta, di norma la procedura **non è sufficiente per garantire la fissazione di un prezzo di mercato.**



La relazione tra importo della gara e ammontare dell'aiuto di Stato.

La procedura competitiva agisce su due elementi della misura:

- la **selettività**, e
- l'**ammontare**

azzerando il primo e garantendo il livello di mercato e la proporzionalità del secondo



con il risultato che, per tali profili, la misura sarà un **non aiuto**



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*

A horizontal graphic of the Italian flag, consisting of three equal vertical stripes of green, white, and red from left to right.

La *compliance* tra la normativa in materia di aiuti di Stato e le regole sui fondi SIE: la definizione di “beneficiario”.

I servizi di interesse economico generale: la quarta condizione “Altmark”.

Dott.ssa Monica Lai
Area Progetti e Strumenti
Uff. 4 Normativa, Aiuti di Stato e Appalti Pubblici



La compliance tra la normativa in materia di aiuti di Stato e le regole sui fondi SIE: la definizione di “beneficiario”

Art. 2 del Reg. (UE) N. 1303/2013.

"beneficiario": un organismo pubblico o privato e, solo ai fini del regolamento FEASR e del regolamento FEAMP, una persona fisica, responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni; **e, nel quadro dei regimi di aiuti di Stato, quali definiti al punto 13 del presente articolo, l'organismo che riceve l'aiuto;** e, nel quadro degli strumenti finanziari ai sensi del titolo IV della parte II del presente regolamento, l'organismo che attua lo strumento finanziario ovvero, se del caso, il fondo di fondi;



la compliance tra la normativa in materia di aiuti di Stato e le regole sui fondi sie: la definizione di “beneficiario”

Proposta di modifica dell'art. 2 del Reg. (UE) N. 1303/2013.

"10) "**beneficiario**": un organismo pubblico o privato o una persona fisica, responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni; **e, nel quadro dei regimi di aiuti di Stato, quali definiti al punto 13 del presente articolo, l'organismo che riceve l'aiuto, tranne qualora l'aiuto per impresa sia inferiore a 200 000 EUR, nel qual caso lo Stato membro può decidere che il beneficiario è l'organismo che concede l'aiuto, fatti salvi i regolamenti "de minimis"**; e, nel quadro degli strumenti finanziari ai sensi del titolo IV della parte II del presente regolamento, l'organismo che attua lo strumento finanziario ovvero, se del caso, il fondo di fondi.";



I Servizi di interesse economico generale: la quarta condizione “Altmark”

Sentenza Altmark : compensazioni per SIEG **non aiuti** se:

- I. l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiari;
- II. i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- III. la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole



IV. Quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata, avrebbe dovuto sopportare.

(COMUNICAZIONE (2012/C 8/02))



Localizzazione

Reg. (UE) N. 651/2014

Art. 1, paragrafo 5

“...alle misure di aiuto di Stato che di per sé, o a causa delle condizioni cui sono subordinate o per il metodo di finanziamento previsto, comportano una violazione indissociabile del diritto dell’Unione Europea, in particolare:

- a) Le misure di aiuto in cui la concessione dell’aiuto è subordinata all’obbligo per il beneficiario di avere la propria **sede** nello Stato membro interessato o di essere stabilito prevalentemente in questo Stato. È tuttavia ammessa la condizione di avere una sede o una filiale nello Stato membro che concede l’aiuto al momento del pagamento dell’aiuto;



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*

Appalti Pubblici e Aiuti di Stato

Sala convegni CNR

5 aprile 2018





*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



La *compliance* tra norme in materia di appalti pubblici e regole sugli aiuti di Stato

Dott.ssa Monica Lai
Area Progetti e Strumenti
Uff. 4 Normativa, Aiuti di Stato e Appalti Pubblici



La compliance tra norme in materia di appalti pubblici e regole sugli aiuti di stato

La procedura di gara ai sensi delle direttive in materia di appalti pubblici e la procedura di gara competitiva prevista dalle regole sugli aiuti di Stato.



La “Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea” → punti 89 e seguenti



“Gli organi giurisdizionali dell'Unione fanno spesso riferimento ... a una procedura di gara «aperta» ... **L'uso del termine «aperta» non si riferisce, tuttavia, a una procedura specifica ai sensi della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE. Pertanto sembra più opportuno utilizzare il termine «competitiva», senza volersi discostare dalle condizioni sostanziali di cui nella giurisprudenza.”**



Per il diritto comunitario in materia di concorrenza, infatti, la vendita e l'acquisto di attivi, beni e servizi possono presumersi in linea con le condizioni di mercato se avvengono secondo una procedura concorrenziale **trasparente, non discriminatoria e incondizionata, conforme ai principi del trattato sul funzionamento dell'Unione europea in materia di appalti pubblici.**

È evidente che il **richiamo all'espletamento di procedure concorrenziali vige, in particolare, per le fattispecie che non siano già oggetto (!) dell'ambito di applicazione delle direttive in materia di appalti pubblici**, per le quali basterebbe la previsione contenuta nelle norme sugli appalti pubblici.



Tuttavia, al fine di:

- migliorare la qualità delle attività rese
- garantire un miglior impiego del denaro pubblico (*best value for money*) e
- assicurare che nessun operatore economico tragga un indebito vantaggio

il diritto dell'Unione europea stabilisce la regola generale del ricorso a **procedure competitive, che, come chiarito, possono essere differenti da quelle codificate dalle direttive “appalti”**, ma che, comunque, diversamente dall'affidamento diretto non correttamente inteso, sono **necessarie ed adeguate a dare applicazione ai principi del trattato:**



- gli articoli da 49 a 56 del TFUE, che ricadono nel “Titolo IV Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali” e che, appunto, sanciscono il **divieto a restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi** e a cui si aggiungono
- i principi di derivazione giurisprudenziale **di trasparenza e parità di trattamento.**



La NOA fornisce gli **elementi minimi e indispensabili** affinché tale procedura sia concorrenziale e consenta a tutti gli offerenti interessati e qualificati di partecipare. Deve essere “...*trasparente per consentire a tutti gli offerenti interessati di essere debitamente e ugualmente informati in ciascuna delle sue fasi. L'accessibilità dell'informazione, la previsione di termini di tempo sufficienti per gli offerenti interessati e la chiarezza dei criteri di selezione e di aggiudicazione* sono tutti elementi essenziali di una procedura di selezione trasparente. La gara deve essere **sufficientemente pubblicizzata** affinché ne vengano a conoscenza tutti i potenziali offerenti. Il grado di pubblicità necessario per garantire un livello sufficiente di diffusione in un determinato caso dipende dalle caratteristiche degli attivi, dei beni e dei servizi...Tra i requisiti indispensabili per garantire che l'operazione in questione sia conforme alle condizioni di mercato vi sono il **trattamento equo e non discriminatorio** di tutti gli offerenti in ogni fase della procedura e la **previa precisazione di criteri** di selezione e di aggiudicazione oggettivi. Al fine di garantire la parità di trattamento, i criteri di aggiudicazione dovrebbero consentire di raffrontare le offerte e di valutarle in maniera oggettiva.”



Eccezioni:

L'applicazione e il rispetto delle procedure stabilite nelle direttive sugli appalti pubblici possono essere considerati sufficienti affinché siano soddisfatti i requisiti del non aiuto di Stato, purché siano rispettate tutte le condizioni per l'applicazione delle procedure stesse.

Fanno eccezione i casi in cui è impossibile la fissazione di un prezzo di mercato, come nel caso della **procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara.**

Se viene presentata una sola offerta, di norma la procedura **non è sufficiente per garantire la fissazione di un prezzo di mercato.**



La relazione tra importo della gara e ammontare dell'aiuto di Stato.

La procedura competitiva agisce su due elementi della misura:

- la **selettività**, e
- l'**ammontare**

azzerando il primo e garantendo il livello di mercato e la proporzionalità del secondo



con il risultato che, per tali profili, la misura sarà un **non aiuto**



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*

A horizontal graphic of the Italian flag, consisting of three equal vertical stripes of green, white, and red.

La *compliance* tra la normativa in materia di aiuti di Stato e le regole sui fondi SIE: la definizione di “beneficiario”.

I servizi di interesse economico generale: la quarta condizione “Altmark”.

Dott.ssa Monica Lai
Area Progetti e Strumenti
Uff. 4 Normativa, Aiuti di Stato e Appalti Pubblici



La compliance tra la normativa in materia di aiuti di Stato e le regole sui fondi SIE: la definizione di “beneficiario”

Art. 2 del Reg. (UE) N. 1303/2013.

"beneficiario": un organismo pubblico o privato e, solo ai fini del regolamento FEASR e del regolamento FEAMP, una persona fisica, responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni; **e, nel quadro dei regimi di aiuti di Stato, quali definiti al punto 13 del presente articolo, l'organismo che riceve l'aiuto;** e, nel quadro degli strumenti finanziari ai sensi del titolo IV della parte II del presente regolamento, l'organismo che attua lo strumento finanziario ovvero, se del caso, il fondo di fondi;



la compliance tra la normativa in materia di aiuti di Stato e le regole sui fondi sie: la definizione di “beneficiario”

Proposta di modifica dell'art. 2 del Reg. (UE) N. 1303/2013.

"10) "**beneficiario**": un organismo pubblico o privato o una persona fisica, responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni; **e, nel quadro dei regimi di aiuti di Stato, quali definiti al punto 13 del presente articolo, l'organismo che riceve l'aiuto, tranne qualora l'aiuto per impresa sia inferiore a 200 000 EUR, nel qual caso lo Stato membro può decidere che il beneficiario è l'organismo che concede l'aiuto, fatti salvi i regolamenti "de minimis"**; e, nel quadro degli strumenti finanziari ai sensi del titolo IV della parte II del presente regolamento, l'organismo che attua lo strumento finanziario ovvero, se del caso, il fondo di fondi.";



I Servizi di interesse economico generale: la quarta condizione “Altmark”

Sentenza Altmark : compensazioni per SIEG **non aiuti** se:

- I. l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiari;
- II. i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- III. la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole



IV. Quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata, avrebbe dovuto sopportare.

(COMUNICAZIONE (2012/C 8/02))



Localizzazione

Reg. (UE) N. 651/2014

Art. 1, paragrafo 5

“...alle misure di aiuto di Stato che di per sé, o a causa delle condizioni cui sono subordinate o per il metodo di finanziamento previsto, comportano una violazione indissociabile del diritto dell’Unione Europea, in particolare:

- a) Le misure di aiuto in cui la concessione dell’aiuto è subordinata all’obbligo per il beneficiario di avere la propria **sede** nello Stato membro interessato o di essere stabilito prevalentemente in questo Stato. È tuttavia ammessa la condizione di avere una sede o una filiale nello Stato membro che concede l’aiuto al momento del pagamento dell’aiuto;



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*

A horizontal graphic of the Italian flag, consisting of three equal vertical stripes of green, white, and red.

Il cumulo degli aiuti di Stato

Dott.ssa Barbara Barilaro
Area Progetti e Strumenti
Uff. 4 Normativa, Aiuti di Stato e Appalti Pubblici



Le regole in materia di cumulo si applicano agli “aiuti di Stato”

Il caso dei finanziamenti diretti dell'UE

Il caso del “non aiuto”



Il cumulo tra aiuti **con costi ammissibili individuabili**

Gli aiuti con costi ammissibili individuabili possono essere cumulati:

- a) con altri aiuti di Stato, purché le misure riguardino diversi costi ammissibili individuabili,**
- b) con altri aiuti di Stato, in relazione agli stessi costi ammissibili — in tutto o in parte coincidenti — unicamente se tale cumulo non porta al superamento dell'intensità di aiuto o dell'importo di aiuto più elevati applicabili all'aiuto in questione**



Il cumulo tra aiuti senza costi ammissibili individuabili

Gli aiuti senza costi ammissibili individuabili possono essere cumulati:

- **con qualsiasi altra misura di aiuto di Stato con costi ammissibili individuabili;**
- **con altri aiuti di Stato senza costi ammissibili individuabili fino alla soglia massima pertinente di finanziamento totale fissata (da un Regolamento di esenzione o da una decisione adottata dalla Commissione).**



Il cumulo nel “*de minimis*” (Reg. UE n.1407/2013)

Gli aiuti *de minimis* possono essere cumulati tra di loro purchè non venga superato il massimale stabilito: 200.000 euro oppure 100.000 euro nell’arco di tre esercizi finanziari, calcolati ad impresa unica e su base mobile;

Gli aiuti *de minimis* non sono cumulabili con aiuti di Stato concessi per gli stessi costi ammissibili o con aiuti di Stato relativi alla stessa misura di finanziamento del rischio se tale cumulo comporta il superamento dell’intensità di aiuto o dell’importo di aiuto più elevati fissati stabiliti dai singoli Regolamenti o da una decisione adottata dalla Commissione;

Gli aiuti *de minimis* che non sono concessi per specifici costi ammissibili possono essere cumulati con altri aiuti di Stato concessi a norma di un Regolamento o di una decisione adottata dalla Commissione.



La modifica all'art.7.1 del Regolamento UE n. 651/2014 introdotta dal Regolamento (UE) n. 1084/2017

Le opzioni semplificate in materia di costi

“Gli importi dei costi ammissibili possono essere calcolati conformemente alle opzioni semplificate in materia di costi previste dal regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, a condizione che l'operazione sia sovvenzionata almeno in parte da un fondo dell'Unione che consente il ricorso alle suddette opzioni semplificate in materia di costi e che la categoria dei costi sia ammissibile a norma della pertinente disposizione di esenzione”.



**La modifica all'art.7.1 del Regolamento UE n.
651/2014 introdotta dal
Regolamento (UE) n. 1084/2017**

Le opzioni semplificate in materia di costi

- Armonizzazione normativa
- Semplificazione

...ma anche

- Incertezze e difficoltà applicative soprattutto con riferimento al rispetto delle regole sul cumulo



**La modifica all'art.7.1 del Regolamento UE n.
651/2014 introdotta dal
Regolamento (UE) n. 1084/2017**
Le opzioni semplificate in materia di costi

Regolamento UE n 1303/2013

Art.67 - Forme di sovvenzioni e assistenza rimborsabile

Art. 68 - Finanziamento a tasso forfettario dei costi indiretti e dei costi per il personale in materia di sovvenzioni e all'assistenza rimborsabile

Regolamento UE n 1304/2013

Art. 14 - Opzioni semplificate in materia di costi



..... Dialogo aperto
con la Commissione europea
DG Competition / DG Regio
2014-2020 e post 2020



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*

A stylized graphic of the Italian flag, consisting of three horizontal bars of equal length and height, colored green, white, and red from top to bottom.

Aiuti di Stato alle infrastrutture

Dott. Cristian Matraia
Area Progetti e Strumenti
Uff. 4 Normativa, Aiuti di Stato e Appalti Pubblici



Casi di esclusione dall'applicazione delle norme

Qualora il beneficiario dell'aiuto non svolga attività economica e sia in totale perdita, come nel caso di tanti soggetti pubblici le cui entrate sono rappresentate esclusivamente da finanziamenti pubblici, e l'investimento ha un risultato operativo positivo ma comunque riguarda una attività economica ancillare (es. parcheggio a pagamento di un servizio pubblico universale pagato dai taxpayers, etc. ...), deve essere comunque applicato il metodo del funding gap? Il finanziamento pubblico non è, piuttosto, un non aiuto di Stato?



Casi di esclusione dall'applicazione delle norme

Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato

(attività non economiche)

Sono escluse dall'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato:

- Infrastrutture non intese ad essere sfruttate ai fini commerciali (punto 203):
 - ✓ Infrastrutture utilizzate per le attività che lo Stato effettua di norma nell'esercizio dei suoi pubblici poteri (ad esempio, gli impianti militari, il controllo del traffico aereo negli aeroporti, i fari e le altre strutture necessarie per la navigazione generale anche sulle vie navigabili interne, la protezione dalle alluvioni e la gestione delle acque poco profonde nel pubblico interesse, la polizia e le dogane) ;
 - ✓ Infrastrutture non utilizzate per offrire beni o servizi su un determinato mercato (ad esempio, le strade messe a disposizione gratuitamente per un uso pubblico, le scuole, gli ospedali, ecc.)
- Infrastrutture con uso economico puramente accessorio (capacità assegnata ogni anno ad attività economica non supera il 20 per cento della capacità annua complessiva dell'infrastruttura (punto 207).



Casi di esclusione dall'applicazione delle norme

Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato

(assenza di vantaggio)

- Infrastruttura necessaria per la fornitura di un SIEG che rispetti le 4 condizioni della sentenza Altmark (punto 70)
- Infrastruttura realizzata nel rispetto del «criterio dell'operatore in un economia di mercato» (punto 74)
- Infrastruttura realizzata a condizioni di parità (pari passu) da enti pubblici e operatori privati (punto 86)
- Infrastruttura sovvenzionata concessa ad un operatore ad un prezzo positivo attraverso una procedura di selezione concorrenziale, trasparente, non discriminatoria e incondizionata (punto 84).



Casi di esclusione dall'applicazione delle norme

Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato

(assenza di distorsione della concorrenza)

- Infrastrutture necessarie per l'offerta di un servizio soggetto a monopolio legale (punto 188);
- Infrastrutture di rete globali che sono monopoli naturali in quanto non sarebbe economico replicarli (punto 211)
- Infrastrutture che soddisfino le seguenti condizioni (punto 211):
 - ✓ Infrastruttura non deve in genere far fronte a una concorrenza diretta;
 - ✓ Il finanziamento privato deve essere insignificante nel settore e nello Stato membro;
 - ✓ Infrastruttura non deve essere concepita per favorire un'impresa o un settore specifico in modo selettivo, ma deve recare beneficio alla società nel suo insieme.



Casi di esclusione dall'applicazione delle norme

Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato

(assenza di incidenza sugli scambi)

- Misure con impatto prettamente locale e di conseguenza, nessuna incidenza sugli scambi tra gli stati membri (punto 210):
 - ✓ Strutture sportive e ricreative destinate a un bacino di utenza locale e non idonee ad attrarre clienti o investimenti da altri Stati membri;
 - ✓ ospedali e altre strutture di assistenza sanitaria che forniscono i normali servizi sanitari destinati alla popolazione locale e che non rischiano di attrarre clienti o investimenti;
 - ✓ i piccoli aeroporti o porti che servono prevalentemente un'utenza locale, con la conseguente limitazione al livello locale della concorrenza esercitata sui servizi, e per i quali l'incidenza sugli investimenti transfrontalieri è solo marginale
- Servizi comunemente aggiuntivi a infrastrutture (come ristoranti, negozi o parcheggi a pagamento) che sono quasi esclusivamente utilizzate per attività non economiche (punto 207)



Casi di esclusione dall'applicazione delle norme

State aid modernisation - X

ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_aid_en.html

Contact | Search | What's new? | Sitemap | Legal notice | English (en)

European Commission

COMPETITION

European Commission > Competition > State Aid

HOME | Policy areas | Sectors | Who is in charge? | Competition and you | Cases

In this section: **State aid**

State aid control

Legislation

Cases

Data and policy analysis

Tax rulings

Cooperation with national courts

Complaints

Guidance on the notion of State aid

Guidance on the notion of State aid

- [Commission Notice](#)
- Press release: [Commission clarifies scope of EU State aid rules to facilitate public investment](#)

Analytical grids on state aid to Infrastructure 2016 - 2017

- [Introduction to the analytical grids](#)
- [Water infrastructures](#)
- [Roads, bridges, tunnels and inland waterways](#)
- [Railway, metro and local transport](#)
- **NEW** [Port infrastructure](#)
- **NEW** [Culture, heritage and nature conservation](#)
- **NEW** [Airports](#)
- **NEW** [Broadband](#)
- **NEW** [Research](#)
- **NEW** [Sports and Multifunctional](#)
- **NEW** [Energy](#)
- **NEW** [Waste Management](#)

Scrive qui per eseguire la ricerca

08:41
03/04/2018

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_aid_en.html



Casi di esclusione dall'applicazione delle norme

Casi in cui è possibile escludere la presenza di aiuti di Stato

- Valutazione alla luce della Comunicazione della Commissione relativa alla nozione di aiuto

Casi in cui vi è un aiuto di Stato, ma non vi è la necessità di notifica;

- Regolamento generale di esenzione per categoria n. 651/2014
- Decisione SIEG 2012/21
- Regolamento n. 1370/2007 (trasporti terrestri passeggeri)
- Regimi di aiuti di Stato esistenti

Casi in cui vi è un aiuto di Stato e necessita la notifica.

- Specifiche norme di compatibilità (Orientamenti)
- Direttamente ai sensi degli Articoli 93, 106, 107 del TFUE

Casi di esclusione dall'applicazione delle norme

	2012	2015	2016	2017
Infrastrutture aeroportuali	●	●		●
Infrastrutture a banda larga	●	●		●
Infrastrutture culturali	●	●	●	●
Infrastrutture portuali	●	●	●	●
Infrastrutture di ricerca	●	●		●
Infrastrutture idriche	●		●	
Infrastrutture sportive e ricreative		●		●
Infrastrutture energetiche		●		●
Infrastrutture gestione rifiuti		●		●
Infrastrutture ferroviarie e trasporto locale		●	●	
Infrastrutture viarie (strade, ponti,gallerie,ecc.)			●	



Questioni applicative sul metodo per determinare gli aiuti

Qualora un beneficiario realizzi un investimento di ampliamento di una attività economica esistente, il funding gap va calcolato sul differenziale di risultato operativo (nuovo risultato operativo post ampliamento meno risultato operativo in mancanza, in linea di massima basato sui dati storici)?

Qualora tuttavia il risultato operativo storico sia negativo, come non infrequente in caso di soggetti pubblici ed attività economiche di particolare interesse pubblico (es. musei ed attività culturali in genere, incubatori, ecc.) ci si chiede se non si possa tuttavia considerare il risultato operativo nel suo complesso? In mancanza tali soggetti sarebbero “condannati” a perdere, perpetuando nel futuro una certa situazione di partenza e frustrando l’obiettivo, non certo meno caro alle autorità europee, del risanamento delle finanze pubbliche. Inoltre si deve tenere conto che l’autofinanziamento da “minore perdita” è sostanzialmente inutilizzabile come up front per fare fronte alla parte di investimento che non rientra nel funding gap.



Questioni applicative sul metodo per determinare gli aiuti

Art. 46, 48, 53, 55, 56, 56 bis, 56 ter, 56 quater - **L'importo dell'aiuto non supera la differenza tra i costi ammissibili e il risultato operativo dell'investimento. Il risultato operativo viene dedotto dai costi ammissibili ex ante o mediante un meccanismo di recupero.**

Art. 2 - 39) «**risultato operativo**»: la differenza tra le entrate attualizzate e i costi di esercizio attualizzati nel corso dell'intera vita economica dell'investimento, qualora tale differenza sia positiva. I costi di esercizio comprendono costi quali i costi del personale, dei materiali, dei servizi appaltati, delle comunicazioni, dell'energia, della manutenzione, di affitto e di amministrazione, ma non i costi di ammortamento e di finanziamento se questi sono stati inclusi negli aiuti agli investimenti. L'attualizzazione delle entrate e dei costi di esercizio sulla base di un tasso di attualizzazione adeguato consente di realizzare un utile ragionevole;

Art. 2 - 142) «**utile ragionevole**»: utile che viene tipicamente ottenuto nel settore interessato. In ogni caso, viene considerato un utile ragionevole un tasso di rendimento del capitale non superiore al tasso swap pertinente maggiorato di un premio di 100 punti di base;



Questioni applicative sul metodo per determinare gli aiuti

	Tasso di attualizzazione	7,0%
a)	Investimento attualizzato	- 862.811
b)	Risultato operativo attualizzato	229.333
c)	Differenza	- 633.477
d)=c)/a)	% aiuti concedibile	73,42%

Ipotizziamo di dover determinare l'aiuto concedibile nel caso di un investimento dal valore di 1.000.000 euro, realizzato in 3 anni e con vita economica di 10 anni. Tale investimento genera un risultato operativo annuo di 40.000 euro.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Investimento	- 200.000	- 400.000	- 400.000										
Risultato operativo	-	-	-	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000
Flusso totale annuo	- 200.000	- 400.000	- 400.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000

VAN	- 633.477
-----	-----------

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Investimento	- 200.000	- 400.000	- 400.000										
Contributo erogato	146.840	293.681	293.681										
Risultato operativo				40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000
Flusso totale annuo	- 53.160	- 106.319	- 106.319	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000

VAN	€ 0,00
-----	--------

Questioni applicative sul metodo per determinare gli aiuti

	Tasso di attualizzazione	7,0%
a)	Investimento attualizzato	- 862.811
b)	Risultato operativo attualizzato	229.333
c)	Differenza	- 633.477
d)=c)/a)	% aiuto concedibile	73,42%

Il metodo del deficit di finanziamento si riferisce al “risultato operativo dell’investimento”, pertanto entrate e costi di esercizio, nel caso di ammodernamento delle infrastrutture, saranno calcolati adoperando il metodo incrementale e prendendo in considerazione le variazioni nei costi e nelle entrate determinate dall’investimento.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Investimento	- 200.000	- 400.000	- 400.000										
Risultato operativo	-	-	-	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000
Flusso totale annuo	- 200.000	- 400.000	- 400.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000

VAN	- 633.477
-----	-----------

L’autorità concedente può adoperare i dati forniti dal beneficiario, tuttavia l’autorità concedente dovrebbe condurre un controllo di «credibilità» per assicurarsi che le proiezioni future siano ragionevoli.

Se c’è un terzo soggetto che gestisce l’infrastruttura, se tale soggetto non è beneficiario dell’aiuto di Stato, il suo risultato operativo non dovrà essere dedotto dal totale degli investimenti attualizzati. Per assicurarsi che il terzo soggetto non sia beneficiario dell’aiuto, occorre verificare se le condizioni alla base delle relazioni con tale soggetto sono conformi o meno al mercato.



Questioni applicative sul metodo per determinare gli aiuti

	Tasso di attualizzazione	7,0%
a)	Investimento attualizzato	- 862.811
b)	Risultato operativo attualizzato	229.333
c)	Differenza	- 633.477
d)=c)/a)	% aiuto concedibile	73,42%

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Investimento	- 200.000	- 400.000	- 400.000										
Risultato operativo	-	-	-	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000
Flusso totale annuo	- 200.000	- 400.000	- 400.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000

VAN	- 633.477
-----	-----------

Il risultato operativo deve essere calcolato per un periodo pari alla vita economica dell'investimento che deve essere basata su solide considerazioni economiche. É possibile adoperare i periodi di riferimento contenuti ad esempio nella guida ACB della Commissione, a condizione che rappresentino una buona stima della vita economica per l'investimento considerato.

Questioni applicative sul metodo per determinare gli aiuti

	Tasso di attualizzazione	7,0%
a)	Investimento attualizzato	- 862.811
b)	Risultato operativo attualizzato	229.333
c)	Differenza	- 633.477
d)=c)/a)	% aiuto concedibile	73,42%

L'articolo 2, punto 39 dispone che *“l'attualizzazione delle entrate e dei costi di esercizio sulla base di un tasso di attualizzazione adeguato consente di realizzare un utile ragionevole”*.

La Commissione segnala che in pratica il tasso di sconto è normalmente basato sul costo opportunità del capitale (oppure talvolta il WACC).

L'utile ragionevole, deve essere determinato con riferimento all'utile tipico per il settore considerato. La definizione contenuta all'articolo 2, punto 142 garantisce agli Stati membri flessibilità per la determinazione del profitto ragionevole. È possibile utilizzare uno dei qualsiasi indicatori menzionati nel pacchetto SIEG (tasso di remunerazione del capitale proprio, rendimento del capitale investito, rendimento delle attività, utile sulle vendite).

Inoltre, la definizione di utile ragionevole contenuta all'articolo 2, punto 142 include un punto di riferimento certo *“un tasso di rendimento del capitale non superiore al tasso swap pertinente maggiorato di un premio di 100 punti di base”*. Pertanto la Commissione reputa ragionevole un profitto non superiore al tasso di rendimento del capitale non superiore al tasso swap pertinente maggiorato di un premio di 100 punti di base.



Questioni applicative sul metodo per determinare gli aiuti

	Tasso di attualizzazione	7,0%
a)	Investimento attualizzato	- 862.811
b)	Risultato operativo attualizzato	229.333
c)	Differenza	- 633.477
d)=c)/a)	% aiuto concedibile	73,42%

L'articolo 7, paragrafo 3 dispone che “*Gli aiuti erogabili in futuro, compresi gli aiuti erogabili in più quote, sono attualizzati al loro valore al momento della concessione*”.

Laddove l'aiuto sia calcolato con il metodo del deficit di finanziamento (differenza tra costi ammissibili e risultato operativo dell'investimento), sarà necessario attualizzare anche i costi ammissibili.



Questioni applicative sul metodo per determinare gli aiuti

	Tasso di attualizzazione	7,0%
a)	Investimento attualizzato	- 862.811
b)	Risultato operativo attualizzato	229.333
c)	Differenza	- 633.477
d)=c)/a)	% aiuto concedibile	73,42%

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Investimento	- 200.000	- 400.000	- 400.000										
Risultato operativo	-	-	-	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000
Flusso totale annuo	- 200.000	- 400.000	- 400.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000

VAN	- 633.477
-----	-----------

Se la vita economica di alcune componenti dell'investimento è inferiore alla durata del progetto, i costi di reinvestimento possono anche non essere inclusi nel calcolo del risultato operativo. Se la vita economica di alcune componenti dell'investimento è superiore alla vita economica del progetto, occorrerà calcolare il valore residuo dell'investimento adoperando anche i metodi contenuti nella guida ACB.

Questioni applicative sul metodo per determinare gli aiuti

	Tasso di attualizzazione	7,0%
a)	Investimento attualizzato	- 862.811
b)	Risultato operativo attualizzato	229.333
c)	Differenza	- 633.477
d)=c)/a)	% aiuto concedibile	73,42%

L'aiuto di Stato concesso non può essere più alto del deficit di finanziamento. Con aiuto pari al deficit di finanziamento, il VAN sarà pari a zero.

Per definire i contributi da erogare, sarà necessario calcolare il rapporto tra deficit di finanziamento e investimento attualizzato e applicare tale percentuale al valore nominale degli investimenti.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Investimento	- 200.000	- 400.000	- 400.000										
Risultato operativo	-	-	-	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000
Flusso totale annuo	- 200.000	- 400.000	- 400.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000

VAN	- 633.477
-----	-----------

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Investimento	- 200.000	- 400.000	- 400.000										
Contributo erogato	146.840	293.681	293.681										
Risultato operativo				40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000
Flusso totale annuo	- 53.160	- 106.319	- 106.319	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000

VAN	€ 0,00
-----	--------

Questioni applicative sul metodo per determinare gli aiuti

	Tasso di attualizzazione	7,0%
a)	Investimento attualizzato	- 862.811
b)	Risultato operativo attualizzato	229.333
c)	Differenza	- 633.477
d)=c)/a)	% aiuto concedibile	73,42%

Laddove non sia possibile una stima ex ante dei futuri risultati operativi, a condizione che le disposizioni del GBER lo consentano si può porre in essere un meccanismo di claw-back. La definizione delle modalità di attuazione di tale meccanismo sono di competenza dello Stato membro.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Investimento	- 200.000	- 400.000	- 400.000										
Risultato operativo	-	-	-	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000
Flusso totale annuo	- 200.000	- 400.000	- 400.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000

VAN	- 633.477
-----	-----------

La durata del meccanismo di claw back dovrebbe essere logicamente pari alla vita economica dell'infrastruttura finanziata.



Questioni applicative sul metodo per determinare gli aiuti

Con riferimento all'Art 26 (7) GBER, cosa deve essere oggetto del "Claw-Back"? tutti i costi relativi alle attività economiche o solo i costi che eccedono il 20 % dell'attività non economica ?

Art.26 (7): "Se un'infrastruttura di ricerca riceve finanziamenti pubblici per attività sia economiche che non economiche, gli Stati membri istituiscono un meccanismo di monitoraggio e di recupero al fine di garantire che l'intensità di aiuto applicabile non venga superata in conseguenza di un aumento della proporzione di attività economiche rispetto alla situazione prevista alla data di concessione degli aiuti".



Questioni applicative sul metodo per determinare gli aiuti

FAQ ESTATE-AID-WIKI della Grecia del 17 novembre 2016

Nel 2016 viene concesso un sostegno (100€) per investimenti in infrastrutture di ricerca (laboratorio). Tale sostegno copre il 100% dei costi di investimento.

Inizialmente è previsto che le attività economiche svolte da questa infrastruttura siano inferiori al 20%, quindi al momento della concessione del sostegno, lo stesso non viene considerato un aiuto di Stato.

Poiché durante la vita dell'infrastruttura le attività economiche svolte potrebbero superare in alcuni anni il 20%, dovrebbe essere messo in atto il possibile meccanismo di recupero.

La nostra interpretazione risulta corretta se ipotizzando che nell'anno 4 le attività economiche costituiscano il 24% della capacità annuale dell'infrastruttura, si prevede di rimborsare 2 euro (4% di 100 € = 4 €, 50% di 4 € = 2 €)? La tabella sottostante riporta correttamente le possibili somme da recuperare?

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Sostegno (€)	100							
Attività economica (%)	12	18	19	24	18	19	27	30
Recupero (50%)	0	0	0	2	0	0	3,5	5



Questioni applicative sul metodo per determinare gli aiuti

Risposta ESTATE-AID-WIKI della Commissione Europea del 22 febbraio 2017 (1/2)

L'interpretazione non è corretta, per diversi motivi:

1. Il meccanismo di monitoraggio e recupero richiesto dall'art. 26 (7) GBER per il recupero degli aiuti agli investimenti per le infrastrutture di ricerca opera su base annuale (cfr. considerando 20 degli orientamenti RSI). Il recupero annuale nei casi in cui l'utilizzo della capacità annuale per le attività economiche non è più accessorio (ovvero supera il 20% in un determinato anno), non si riferisce al volume di investimento complessivo (interamente finanziato da finanziamenti pubblici), nell'esempio riportato € 100 ai prezzi del 2016, e investito nel 2016, ma alla tranche annuale di utilizzo di questo asset. Supponiamo che l'infrastruttura abbia una vita economica di 10 anni e che il suo utilizzo sia lineare, la tranche annuale ammonterebbe a € 10, ai prezzi del 2016.

2. Il finanziamento pubblico delle attività economiche degli organismi di ricerca ai sensi dell'art. 2 (83) GBER e del punto 15 (ee) della disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione è vietato a meno che tali attività siano accessorie. Il finanziamento deve essere recuperato su base annua se il monitoraggio mostra che l'attività economica ha superato il 20% in un dato anno. L'intera quota del finanziamento pubblico utilizzato per l'attività economica deve essere recuperata, e non solo la quota superiore al 20%.



Questioni applicative sul metodo per determinare gli aiuti

Risposta ESTATE-AID-WIKI della Commissione Europea del 22 febbraio 2017 (2/2)

Se il finanziamento pubblico era destinato a finanziare investimenti per la creazione o l'ammodernamento delle infrastrutture di ricerca ai sensi dell'art. 2 (91) GBER e del punto 15 (ff) della disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, l'organismo di ricerca può tuttavia beneficiare di un aiuto all'investimento pari al 50% dei costi di investimento ammissibili ai sensi dell'art. 26 (6), a condizione che siano soddisfatte le disposizioni comuni del capo 1 del Regolamento. In questo caso, pertanto, deve essere recuperato solo il 50% del relativo finanziamento pubblico. Nell'esempio fornito, e ipotizzando una quota annuale di utilizzo del capitale investito di € 10 ai prezzi del 2016, gli importi, ai prezzi del 2016, da rimborsare sarebbero i seguenti:

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Utilizzo dell'asset		10	10	10	10	10	10	10
Attività economica (%)	12	18	19	24	18	19	27	30
Recupero (50%)	0	0	0	1,2	0	0	1,35	1,5

3. Il recupero per l'annualità 2019 dovrebbe avvenire nel 2020, con gli interessi, calcolati conformemente alla comunicazione sui tassi di interesse per il recupero degli aiuti di Stato e di riferimento/attualizzazione.



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



Gli aiuti alle infrastrutture di ricerca nel perimetro del “non aiuto di Stato”

Dott.ssa Barbara Barilaro
Area Progetti e Strumenti
Uff. 4 Normativa, Aiuti di Stato e Appalti Pubblici



Impresa

Si considera impresa qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, indipendentemente dalla sua forma giuridica.

Attività economica

La Corte di giustizia ha costantemente affermato che qualsiasi attività consistente nell'offrire beni e servizi in un mercato costituisce attività economica. Non è possibile redigere un elenco esaustivo di attività che a priori non presentano mai carattere economico.



Quando un soggetto svolge sia attività economiche sia attività non economiche è considerato “Impresa” solo con riferimento alla parte di attività economiche.

Il finanziamento pubblico in favore di un soggetto che svolge sia attività economiche che non economiche:
il perché di una contabilità separata



Uso misto economico/non economico di un'infrastruttura

- **Ancillarità** dell'utilizzo economico dell'infrastruttura rispetto all'utilizzo non economico

-Il finanziamento pubblico per **servizi** comunemente **aggiuntivi** a infrastrutture (come ristoranti, negozi o parcheggi a pagamento) che sono quasi esclusivamente utilizzate per attività non economiche

*** il non aiuto di Stato: in quali casi? a quali condizioni? ***



Il caso del finanziamento pubblico alle infrastrutture di ricerca

Come è definita una infrastruttura di ricerca

«infrastruttura di ricerca»: gli impianti, le risorse e i relativi servizi utilizzati dalla comunità scientifica per compiere ricerche nei rispettivi settori; sono compresi gli impianti o complessi di strumenti scientifici, le risorse basate sulla conoscenza quali collezioni, archivi o informazioni scientifiche strutturate e le infrastrutture basate sulle tecnologie abilitanti dell'informazione e della comunicazione, quali le reti di tipo GRID, il materiale informatico, il software e gli strumenti di comunicazione e ogni altro mezzo necessario per condurre la ricerca. Tali infrastrutture possono essere ubicate in un unico sito o «distribuite» (rete organizzata di risorse)



Come è definito un organismo di ricerca

«organismo di ricerca e di diffusione della conoscenza» o «organismo di ricerca»: un'entità (ad esempio, università o istituti di ricerca, agenzie incaricate del trasferimento di conoscenze, intermediari dell'innovazione, entità collaborative reali o virtuali orientate alla ricerca), indipendentemente dal suo status giuridico (costituito secondo il diritto privato o pubblico) o fonte di finanziamento, la cui finalità principale consiste nello svolgere in maniera indipendente attività di ricerca fondamentale, di ricerca industriale o di sviluppo sperimentale o nel garantire un'ampia diffusione dei risultati di tali attività mediante l'insegnamento, la pubblicazione o il trasferimento di conoscenze. Qualora tale entità svolga anche attività economiche, il finanziamento, i costi e i ricavi di tali attività economiche devono formare oggetto di contabilità separata. Le imprese in grado di esercitare un'influenza determinante su tale entità, ad esempio in qualità di azionisti o di soci, non possono godere di alcun accesso preferenziale ai risultati generati.



Le principali attività non economiche degli organismi di ricerca

- attività di formazione volte ad ottenere risorse umane più numerose e meglio qualificate. Ad esempio l'istruzione pubblica organizzata nell'ambito del sistema scolastico nazionale, prevalentemente o totalmente finanziata dallo Stato e controllata dallo Stato, è considerata attività non economica;
- le attività di R&S svolte in maniera indipendente e volte all'acquisizione di maggiori conoscenze e di una migliore comprensione, (...): le attività di R&S svolte per conto di imprese non sono considerate attività R&S indipendenti
- ampia diffusione dei risultati della ricerca su base non esclusiva e non discriminatoria (insegnamento, banche dati e pubblicazioni aperte)
- le attività di trasferimento di conoscenze laddove tutti gli utili provenienti da dette attività siano reinvestiti nelle attività primarie dell'organismo di ricerca o dell'infrastruttura di ricerca



Uso misto economico/non economico dell'infrastruttura di ricerca

L'utilizzo economico "ancillare" dell'infrastruttura di ricerca finanziata con risorse pubbliche: il caso del non aiuto di Stato

Ancillarità parametrata ai fattori della produzione e alla capacità annua complessiva dell'entità



Cosa si intende per “ampia diffusione dei risultati della ricerca”

La Commissione non ha fornito una definizione puntuale in tal senso.

Ciascuno Stato membro deve definire un processo ottimale che garantisca la più ampia disseminazione dei risultati della ricerca, attraverso ad esempio conferenze internazionali, pubblicazioni su riviste, siti, piattaforme, ampiamente accessibili non solo a livello locale.

I risultati devono rimanere accessibili in modo continuativo.

La diffusione, oltre ad essere ampia e diffusa, deve avvenire prima possibile rispetto al completamento del progetto