



IL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI – LE NOVITA’
INTRODOTTE DAL D.L.VO N.56/2017
ARCH. MARIA LUCIA CONTI – PROVVEDITORE
INTERREGIONALE OO.PP. TOSCANA-MARCHE-
UMBRIA

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO PER I CONTRATTI PUBBLICI RELATIVI A LAVORI, SERVIZI E FORNITURE SINTETICA RICOSTRUZIONE DEI PRECEDENTI STORICI.

La realizzazione di **opere e lavori pubblici** ha costituito e **costituisce attività fondamentale per lo sviluppo di una società evoluta** e per tale motivo in relazione ad essa è stato definito **un quadro normativo e regolamentare immediatamente dopo la conclusione del processo di unificazione dell'Italia.**

È infatti **del 1865 la prima Legge sulle opere pubbliche (Legge 20 marzo 1865, n. 2248 - allegato F)** che, unitamente al **Regio Decreto 25 maggio 1895, n. 350** Regolamento per la direzione, contabilità e collaudazione dei lavori dello Stato ed alle norme sulla contabilità di Stato degli anni venti, ha regolato, praticamente per quasi un secolo e mezzo, tale materia. g

Con il continuo decentramento delle funzioni e attività dallo Stato verso altri soggetti pubblici in **attuazione del principio prossimità ai cittadini** negli anni novanta per ammodernare il quadro normativo e renderlo **congruente** con l'evoluzione culturale ed economica nel frattempo intervenuta e con **i principi espressi** in materia dal **Trattato della Comunità Europea**, è emersa la necessità di riscrivere radicalmente le norme di riferimento.

Ciò è avvenuto nel 1994 con la promulgazione della **Legge 11 febbraio 1994, n. 109** cosiddetta Legge Merloni denominata "Legge quadro in materia di lavori pubblici" **modificata sostanzialmente per quattro volte prima dell'entrata di fatto in vigore nel 1998**

Fu elaborato un **testo normativo estremamente snello con solo 38 articoli** che enunciavano principi e **a corredo** sono poi stati **emanati atti di normazione secondaria** che hanno completato il quadro di riferimento. Nel 1999 il **Decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554** Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109 (G.U. n. 98 del 28 aprile 2000) e nel 2000, in rapida successione, il **Decreto del Ministero dei lavori pubblici - 19 aprile 2000, n. 145** Regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici (G.U. n. 131 del 7 giugno 2000) e il **Decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34** Regolamento per l'istituzione di un sistema di qualificazione unico dei soggetti esecutori di lavori pubblici (G.U. n. 49 del 29 febbraio 2000) che definiva le procedure per la qualificazione delle imprese

Tale complesso di atti normativi, come si è visto, regolamentavano esclusivamente l'esecuzione dei lavori pubblici.

In relazione ai contratti facenti riferimento all'acquisizione di **servizi**, o di **forniture** ed ai **cosiddetti settori speciali (ne fanno parte i settori del gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica)** l'Italia, data l'assenza o la parzialità della normativa di riferimento, aveva **recepito le Direttive in merito della Comunità Europea tramite tre distinti decreti legislativi (rispettivamente il D.L.vo n.152/95 per i servizi, il D.L.vo n 358/92 per le forniture ed il D.L.vo n. 158/95 per i settori esclusi).**

LE DIRETTIVE DELLA COMUNITÀ EUROPEA (2004/17/CE E 2004/18/CE) COORDINAMENTO PROCEDURE DI AGGIUDICAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI RELATIVI A LAVORI, SERVIZI E FORNITURE.

Per recepire le **nuove direttive** si è fatto ricorso allo **strumento del codice** già utilizzato per altre materie (Codice dei beni culturali e del paesaggio, Codice dell'ambiente,..) e con il **Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163**, è stato emanato il “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture” in attuazione delle Direttive citate, e tutta la normativa è stata riunificata in un unico atto che costituiva, pertanto, il punto di riferimento degli operatori del settore in materia di contratti pubblici.

Il Codice è stato un atto assai **più complesso rispetto alla Legge 109/1994**, vuoi per il più ampio ambito oggettivo, vuoi per la sua natura che ha finito per contenere anche **norme di natura regolamentare**. La materia era stata organizzata nelle seguenti cinque parti:

- I - Principi e disposizioni comuni e contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del Codice;
- II - Contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture nei settori ordinari;
- III - Contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture nei settori speciali;
- IV - Contenzioso;
- V - Disposizioni di coordinamento, finali e transitorie – Abrogazioni.

Il **Regolamento** applicativo del Codice previsto all'art. 5 del Codice stesso è stato emanato con il **D.P.R. n. 207 del 5 ottobre 2010** nel quale sono confluite le disposizioni regolamentari concernenti la qualificazione degli esecutori di lavori pubblici (ex DPR 34/2000) e parte di quelle contenute nel Capitolato generale d'appalto (ex D.M. 145/2000).

La **normativa comunitaria** è stata da sempre caratterizzata, rispetto a quella italiana, da un **diverso ordine di priorità**. Nella prima sembra prevalere l'interesse di **assicurare la scelta del migliore contraente per l'amministrazione e di garantire la trasparenza dell'attività amministrativa** in un settore che coinvolge rilevanti interessi economici e **si pone prevalentemente dal punto di vista delle imprese**, in quanto preordinata a **garantire la libera prestazione di servizi e la libertà di stabilimento**. La **normativa nazionale**, invece, sembra privilegiare il **punto di vista delle amministrazioni pubbliche** e le condizioni economiche più vantaggiose per l'affidamento dell'appalto, **riducendo però al minimo la discrezionalità del soggetto pubblico**.

DIRETTIVA 2014/24/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 26 FEBBRAIO 2014 SUGLI APPALTI PUBBLICI E CHE ABROGA LA DIRETTIVA 2004/18/CE;

DIRETTIVA 2004/25/CE 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;

DIRETTIVA 2014/23/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 26 FEBBRAIO 2014 SULL'AGGIUDICAZIONE DEI CONTRATTI DI CONCESSIONE.

Con le nuove direttive si è profilato, quindi, un **pesante intervento sul Codice dei Contratti allora vigente di cui al D.L.vo n. 163 del 18 aprile 2006 e sul suo Regolamento di attuazione di cui al DPR n. 207 del 5 ottobre 2010.**

Le nuove direttive avevano l'obiettivo, anche, di **semplificazione dell'attività contrattuale** delle amministrazioni pubbliche e l'idea (art. 39) di **aggregazione delle gare pubbliche** (creazione di centrali di committenza del settore sanitario di Francia, Italia, Gran Bretagna, Belgio, Lussemburgo, Spagna, Austria aperta alla adesione degli altri Stati Membri) con lo scopo di garantire negli appalti pubblici e concessioni **una qualità e un rapporto qualità-prezzo migliori.**

Più facilitazioni per le piccole e medie imprese nel presentare offerte e **disposizioni più severe in materia di subappalto.**

In particolare la **Direttiva 24/2014** ha modificato le norme sugli appalti pubblici comunitari con i seguenti obiettivi:

- **semplificazione** e maggiore flessibilità delle procedure d'appalto, attraverso il **crescente ricorso all'autocertificazione** ed una rivisitazione delle procedure;
- **promozione degli appalti elettronici** in grado di favorire efficienza e risparmi di spesa;
- miglioramento dell'accesso al mercato delle **piccole e medie imprese**;
- **vigilanza della correttezza delle procedure**, mediante le norme dedicate ai conflitti di interesse ed al comportamento illecito.

In materia di concessioni, invece, la **Direttiva 23/2014** ha permesso:

- la definizione di un **chiaro quadro giuridico della materia ed un maggior dettaglio della procedura di aggiudicazione**;
- l'applicazione della **normativa per concessioni di servizi e di lavori** con valore pari o superiore alle soglie comunitarie;
- l'introduzione di una **definizione più precisa di contratti di concessione** con particolare riferimento al concetto di "**rischio operativo sostanziale**";
- la precisazione dei casi in cui i contratti di concessione non sono soggetti all'applicazione delle norme sull'aggiudicazione delle concessioni, ovvero il c.d. "**in house providing**".

OCCORRE AUMENTARE LA COMPETITIVITÀ DELLE IMPRESE INCENTIVANDO LA CAPACITÀ DI CREARE INNOVAZIONE E DI OFFRIRE PRESTAZIONI SEMPRE PIÙ ELEVATE DAL PUNTO DI VISTA QUALITATIVO,

La **modifica dei criteri di aggiudicazione** è sicuramente uno degli elementi di maggiore immediata evidenza della innovazione che le Direttive comunitarie hanno introdotto nel sistema normativo italiano.

In particolare con la **direttiva 18/2004 e 17/2004** era stato enunciato a livello comunitario **l'equivalenza tra i due criteri di aggiudicazioni: minor prezzo o miglior rapporto qualità prezzo** Tale **equivalenza** richiamata nella norma comunitaria ha comportato una **sostanziale innovazione nel sistema normativo italiano** allora **improntato sulla prevalenza del criterio prezzo** rispetto a quello dell'offerta economica più vantaggiosa (**legge 109/1994**) recepita nel Decreto **Legislativo 163/2006**, comunque, **con una preferenza per il criterio prezzo** con riferimento alla tipologia di opere da **affidare traccia della precedente normativa**.

Le **Direttive n.24/2016 e n.25/2016** hanno **completamente innovato i propri presupposti** e contenuti con riferimento ai **diversi presupposti economici e sociali dell'unione europea**: occorre **aumentare la competitività** delle imprese incentivando **la capacità di creare innovazione** e di offrire **prestazioni sempre più elevate dal punto di vista qualitativo**, in grado di rispondere efficacemente ai bisogni della collettività **nel rispetto dell'ambiente e dei valori sociali** favorendo **l'occupazione e le giovani generazioni per una crescita sostenibile e duratura**.

La domanda pubblica deve diventare strumento di indirizzo e di stimolo economico e sociale per l'evoluzione del tessuto produttivo dell'unione europea e degli stati membri e in tale contesto il solo elemento prezzo non è idoneo a favorire l'investimento, l'innovazione, la qualità delle prestazioni, la tutela del contesto sociale, l'occupazione sostenibile, il contenimento delle risorse ambientali

Il Rapporto **costo/efficacia attraverso la valutazione del rapporto qualità/prezzo è divenuto il criterio ordinario di aggiudicazione dei contratti pubblici**, anche, con la valutazione di solo elementi qualitativi facendo assumere all'elemento del prezzo un valore fisso e non modificabile, **limitando l'uso del criterio prezzo o costo ad appalti ripetitivi, semplici, di limitata entità** ovvero come indicato all'articolo 95 comma 4:

- lavori di importo pari o inferiore a un milione di euro sulla base del progetto esecutivo;
- Servizi e forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato;
- servizi e forniture di importo inferiore alla soglia di interesse europeo (209mila euro o 135mila per le amministrazioni centrali), caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un elevato carattere innovativo.

LE PRINCIPALI INNOVAZIONI APPORTATE DALLE NUOVE DIRETTIVE 2014/23 -24-25/UE SI POSSONO INDICARE SINTETICAMENTE NELLA REGOLAZIONE DELLE SOCIETÀ IN HOUSE, NELL'IMPOSIZIONE DI UNA MENTALITÀ NON PIÙ ESCLUSIVAMENTE "MERCATALE" DI PROMOZIONE SOCIALE, AMBIENTALE E DI COESIONE SOCIALE, NELLA TUTELA DELLE PMI.

Questi temi hanno un elemento denominatore comune, quello di **elevare la competenza della Pubblica amministrazione (PA)** nella gestione di **procedimenti complessi, nella tecnica di negoziazione, nella distribuzione dei rischi nei contratti pubblici, nell'utilizzo di device collegati all'Information Technology per il monitoraggio delle fasi dell'intero ciclo del progetto** (B.I.M - Building Information Modelling - Modello d'Informazioni di un Edificio - metodo per l'ottimizzazione della pianificazione, realizzazione e gestione di costruzioni tramite aiuto di un software.)

Le direttive 2014/23,, (Direttiva concessioni), 2014/24 settori ordinari (Direttiva appalti) e 2014/25 (Direttiva appalti settori speciali), delineano il modus operandi di uno Stato moderno.

La **Gran Bretagna ha recepito la direttiva forniture, lavori e servizi nel febbraio del 2015** con il Public Contracts Regulation. La scelta tempestiva, preceduta da una condivisione con gli stakeholder, ha introdotto **quasi senza filtri la direttiva 2014/24**: laddove lo Stato era facoltizzato ad imporre norme limitative, invece, ha lasciato libertà alle PA di disciplinare gli ambiti al momento della redazione dei bandi: così non ha limitato le centrali di committenza ad operare in specifici campi e non ha reso obbligatoria la lottizzazione degli appalti.

La **Francia nel settembre 2014 ha adottato immediatamente le norme self executing** che non necessitano di chiarimenti, **modificando il proprio Codice degli appalti vigente (decreto 975/2006)**; sempre nel dicembre del 2014 il Parlamento ha autorizzato il Governo a dare attuazione alle direttive mediante la formulazione di una ordonnance sugli appalti da approvarsi nel primo semestre 2015 e sulle concessioni da approvarsi prima della fine del 2015.

In **Germania il Governo ha approvato in Consiglio dei Ministri nel gennaio 2015 gli elementi portanti della riforma ed ha inviato ai Länder ad aprile una bozza di progetto di legge di riforma complessiva che è stato approvato da entrambe le Camere.**

La **Spagna il 17 aprile 2015 ha pubblicato le bozze di due progetti di legge provvisori per la trasposizione delle Direttive ora approvate .**

L'**Italia ha adottato un diverso approccio** sulla tempistica e di metodo, preferendo elaborare, discutere e audire esclusivamente in sede parlamentare per redigere il DDL a formazione progressiva, man mano che transitava da un ramo del Parlamento all'altro e in Commissione.

In prima lettura il Senato ha approvato il DDL il 18 giugno e il 17 novembre 2015 è stata la volta dell'approvazione con modifiche della Camera, che ha rinviato al Senato in terza lettura il testo, tra l'altro già modificato l'8 ottobre 2015 in sede di Commissione VIII Ambiente e lavori pubblici; infine è stata approvata la Legge Delega il 28 gennaio 2016, n.11.

LA LEGGE DELEGA È STATA MOLTO ATTENTA E CIRCOSTANZIATA SIA IN TERMINI DI CONTENUTI (CIRCA 80 CRITERI DIRETTIVI), CHE DI TEMPISTICA STABILENDO NEL 18 APRILE 2016 IL TEMPO LIMITE DI RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE

La mappa del nuovo Codice appalti, dopo quasi due anni di lavoro, si è composta con la pubblicazione del Decreto legislativo 16 aprile 2016, n. 50 “Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture “ nei limiti dei principi indicati nella legge delega e che, in qualche altro, ha introdotto delle novità inattese anche non comunitarie.

Un elemento su tutti che è stato presente sin dalla prima bozza della legge delega e non è mai stato messo in discussione: **la centralità dall'Anac.**

L'attuazione del nuovo Codice è stata prevista attraverso decreti attuativi e linee guida che nel tempo si stanno configurando e definendo per la completa funzionalità del sistema.

La legge delega 11/2016 ha recepito l'indirizzo europeo a favore del **criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa misurata** attraverso un approccio **costo-efficacia e valutazione del rapporto qualità/prezzo** e le **commissioni giudicatrici qualificate indicate dall'ANAC sono destinate a controbilanciare il ricorso massivo all'aggiudicazione basata su un rapporto qualità/prezzo**, con la **terzietà rotazione e professionalità** dei soggetti chiamati ad esprimere la propria valutazione.

La Valutazione delle offerte deve essere basata su un **approccio «costo-efficacia» quale il costo del ciclo di vita** e su gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali connessi all'oggetto del contratto da aggiudicare.

Il concetto del «costo del ciclo di vita» è fortemente incentrato sulla tutela dell'ambiente e delle risorse e al riguardo, si veda il **recente Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - 11 gennaio 2017 (allegato 1-2-3) (G.U. n. 23 del 28 gennaio 2017)**

E' una delle **principali innovazioni** contenuto nell'articolo 68 della direttiva 2014/24/UE e nell'articolo 83 della direttiva 2014/25/UE e comprende i costi :

- 1) relativi all'acquisizione;
- 2) connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse;
- 3) di manutenzione;
- 4) relativi al fine vita, come i costi di raccolta e di riciclaggio;
- 5) connessi agli effetti sull'ambiente nel corso del ciclo di vita;

CENTRALI DI COMMITTENZA, TRE FASCE D'IMPORTO PER LE STAZIONI QUALIFICATE E REGOLE SPECIALI PER I PICCOLI COMUNI
LINEE GUIDA DELL'ANAC DEFINIRANNO LE NORME PER LA QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI
NUOVE NORME IN MATERIA DI CENTRALI DI COMMITTENZA CONTENUTE ALL'ARTICOLO 37 DEL CODICE APPALTI
DI CUI AL D.L.VO N. 50/2016

Per le piccole amministrazioni è stata elevata la soglia per muoversi in autonomia da 40 mila a 150mila euro.

L'articolo 37 comma 1, del nuovo Codice stabilisce che "le stazioni appaltanti, fermi restando gli obblighi di ricorso agli strumenti di acquisto e di negoziazione, anche telematici, previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa, possono procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di forniture e servizi di importo inferiore a 40mila euro e a lavori di importo inferiore a 150mila euro" ed entro tale limite potranno ottenere il rilascio del Cig e attivare la gara.

Oltre tali importi le Stazioni appaltanti non qualificate devono passare da una centrale di committenza qualificata o procedere mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti qualificate con richiamo alla doppia soglia indicata dall'articolo 37 quale ad esempio in caso di lavori, appalti fino a un milione di euro e oltre la soglia di un milione.

Per quanto riguarda i Comuni non capoluogo questi procedono sempre tramite una centrale di committenza o un soggetto aggregatore o unioni di Comuni qualificate o associandosi, oppure facendo ricorso a una stazione unica appaltante costituita presso gli enti di area vasta previa individuazione degli ambiti territoriali di riferimento per la costituzione delle centrali di committenza in forma di aggregazione di Comuni non capoluogo di provincia

Le centrali di committenza possono aggiudicare appalti, stipulare ed eseguire i contratti per conto delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori; stipulare accordi quadro ai quali le stazioni appaltanti qualificate possono ricorrere per l'aggiudicazione dei propri appalti; gestire sistemi dinamici di acquisizione e mercati elettronici; svolgere attività di committenza ausiliarie in relazione ai requisiti di qualificazione posseduti e agli ambiti territoriali di riferimento

L'articolo 38 del Nuovo Codice stabilisce che è **istituito presso l'ANAC un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte anche le centrali di committenza.**

Sono **iscritti di diritto in tale elenco il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, compresi i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, CONSIP S.p.a., INVITALIA** - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a., **nonché i soggetti aggregatori regionali** di cui articolo 9 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

Con DPCM su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la semplificazione della pubblica amministrazione sentite l'ANAC e la Conferenza Unificata, **saranno definiti i requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione nell'elenco delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza e le modalità attuative del sistema di qualificazione.**

CENTRALI DI COMMITTENZA, TRE FASCE D'IMPORTO PER LE STAZIONI QUALIFICATE E REGOLE SPECIALI PER I PICCOLI COMUNI

LINEE GUIDA DELL'ANAC DEFINIRANNO LE NORME PER LA QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI

NUOVE NORME IN MATERIA DI CENTRALI DI COMMITTENZA CONTENUTE ALL'ARTICOLO 37 DEL CODICE APPALTI DI CUI AL D.L.VO N. 50/2016

Art. 38. (Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza)

1. Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 37 in materia di aggregazione e centralizzazione degli appalti, è istituito presso l'ANAC, che ne assicura la pubblicità, un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte anche le centrali di committenza. La qualificazione è conseguita in rapporto agli ambiti di attività, ai bacini territoriali, alla tipologia e complessità del contratto e per fasce d'importo. Sono iscritti di diritto nell'elenco di cui al primo periodo, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, compresi i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, CONSIP S.p.a., INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a., nonché i soggetti aggregatori regionali di cui [articolo 9 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.](#)

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la semplificazione della pubblica amministrazione, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, sentite l'ANAC e la Conferenza Unificata, sono definiti i requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione all'elenco di cui al comma 1, in applicazione dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, tra cui, per le centrali di committenza, il carattere di stabilità delle attività e il relativo ambito territoriale. Il decreto definisce, inoltre, le modalità attuative del sistema delle attestazioni di qualificazione e di eventuale aggiornamento e revoca, nonché la data a decorrere dalla quale entra in vigore il nuovo sistema di qualificazione.

3. La qualificazione ha ad oggetto il complesso delle attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, servizio o lavoro in relazione ai seguenti ambiti:

a) capacità di programmazione e progettazione; b) capacità di affidamento; c) capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura, ivi incluso il collaudo e la messa in opera.

4. I requisiti di cui al comma 3 sono individuati sulla base dei seguenti parametri:

a) requisiti di base, quali:

1) strutture organizzative stabili deputate agli ambiti di cui al comma 3; 2) presenza nella struttura organizzativa di dipendenti aventi specifiche competenze in rapporto alle attività di cui al comma 3; 3) sistema di formazione ed aggiornamento del personale; 4) numero di gare svolte nel ~~triennio~~ **quinquennio** con indicazione di tipologia, importo e complessità, numero di varianti approvate, verifica sullo scostamento tra gli importi posti a base di gara e consuntivo delle spese sostenute, rispetto dei tempi di esecuzione delle procedure di affidamento, di aggiudicazione e di collaudo; 5) rispetto dei tempi previsti per i pagamenti di imprese e fornitori come stabilito dalla vigente normativa ovvero il rispetto dei tempi previsti per i pagamenti di imprese e fornitori, secondo gli indici di tempestività indicati dal decreto adottato in attuazione dell'[articolo 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33; 5-bis\) assolvimento degli obblighi di comunicazione dei dati sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture che alimentano gli archivi detenuti o gestiti dall'Autorità, come individuati dalla stessa Autorità ai sensi dell'articolo 213, comma 9;](#)

5-ter) per i lavori, adempimento a quanto previsto dagli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti, e dall'articolo 29, comma 3;

b) requisiti premianti, quali:

1) valutazione positiva dell'ANAC in ordine all'attuazione di misure di prevenzione dei rischi di corruzione e promozione della legalità; 2) presenza di sistemi di gestione della qualità conformi alla norma UNI EN ISO 9001 degli uffici e dei procedimenti di gara, certificati da organismi accreditati per lo specifico scopo ai sensi del regolamento CE 765/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio; 3) disponibilità di tecnologie telematiche nella gestione di procedure di gara; 4) livello di soccombenza nel contenzioso; 5) applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale nell'attività di progettazione e affidamento.

4-bis. Le amministrazioni la cui organizzazione prevede articolazioni, anche territoriali, verificano la sussistenza dei requisiti di cui al comma 4 in capo alle medesime strutture e ne danno comunicazione all'ANAC per la qualificazione.

IL DECRETO CORRETTIVO N. 56 DEL 19 APRILE 2017 PUBBLICATO SULLA G.U. N.103 DEL 5 MAGGIO IN VIGORE DAL 20 MAGGIO – ALCUNE DELLE PRINCIPALI MODIFICHE APPORTATE

- 1) **scomparsa la facoltà della stazione appaltante** di prevedere nel bando le categorie di lavorazioni oggetto di subappalto eliminando, quindi, **la facoltà della P.a. di vietare il subappaltare a terzi.**
- 2) In tal modo si riallinea l'istituto del subappalto con le direttive comunitarie che non ammetterebbero alcun limite al subappalto **rimanendo comunque il contestato limite del trenta per cento dell'importo complessivo del contratto (non più della categoria prevalente** come nel precedente Codice).
- 3) **E' stato inserito il divieto per legge con il riscritto comma 4 lett. a) del subappaltatore di partecipare alla procedura per l'affidamento dell'appalto, fermo restando che lo stesso deve possedere i requisiti di cui all'articolo 80 (generalì soggettivi) e di qualificazione nonché indicate dall'operatore economico in sede di offerta le lavorazioni oggetto di subappalto.**
- 4) **Indicazione obbligatoria** , in sede di presentazione dell'**offerta**, della **terna dei subappaltatori** per gli appalti **sopra soglia** comunitaria;
- 5) **A prescindere dall'importo indicazione obbligatoria** , in sede di presentazione dell'**offerta**, della **terna dei subappaltatori per le attività definite sensibili per infiltrazione mafiosa** ed elencate dall'articolo 1, comma 53, della legge n. 190/2012 (**a) trasporto di materiali a discarica per conto di terzi; b) trasporto, anche transfrontaliero, e smaltimento di rifiuti per conto di terzi; c) estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti; d) confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume; e) noli a freddo di macchinari; f) fornitura di ferro lavorato; g) noli a caldo; h) autotrasporti per conto di terzi; i) guardiania dei cantieri**)
- 6) Di conseguenza occorrerà **indicare per il sopra soglia la terna, anche, per i lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica di cui al decreto ministeriale n. 248 del 10 novembre 2016.**
- 7) **Inoltre al comma 6 del medesimo articolo 105 come modificato è previsto che la terna di subappaltatori va indicata con riferimento a ciascuna tipologia di prestazione omogenea indicata nel bando di gara e che la stazione appaltante deve prevede, per gli appalti sotto le soglie le modalità e le tempistiche per la verifica delle condizioni di esclusione di cui all'articolo 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 come previsti dal comma 13 dell'articolo 80.

La **scelta operata** è stata quella di affrontare una **eventuale procedura di infrazione**, come già prospettato nella risposta fornita dalla Commissione europea **all'esposto presentato dall'Ance**, e di non modificare la norma.

IL DECRETO CORRETTIVO N. 56 DEL 19 APRILE 2017 PUBBLICATO SULLA G.U. N.103 DEL 5 MAGGIO IN VIGORE DAL 20 MAGGIO – ALCUNE DELLE PRINCIPALI MODIFICHE APPORTATE

8) modifica introdotta all'**articolo 32 (comma 14-bis)** che stabilisce che **i capitolati e il computo metrico**, richiamati nel bando sono **parte integrante del contratto** con conseguente **incremento delle spese di bollo** in sede di registrazione del contratto stesso nella **convizione che il computo metrico estimativo** divenuto atto contrattuale **consenta di ridurre il contenzioso** per quanto attiene alle **quantità delle lavorazioni desunte dal progetto esecutivo** in attesa della prossima **adozione del Building information modelling** ;

9) possibilità introdotta con il **comma 1 bis all'articolo 59** di **ricorrere all'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione di lavori ponendo a base di appalto il progetto** definitivo nei casi in cui **l'elemento tecnologico o innovativo delle opere sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori.**

Tale **scelta** deve essere **motivata nella determina a contrarre** con **precisa indicazione** dell'effettiva **incidenza sui tempi della realizzazione delle opere** in caso di affidamento separato di lavori e progettazione.

10) Al comma 16 dell'articolo 23 è stato ripristinato, riprendendolo integralmente dall'articolo 133 del D.L.vo n. 163/2006 **l'obbligo di aggiornamento annuale dei prezzi regionali che cessano di avere validità il 31 dicembre di ogni anno** e possono essere transitoriamente utilizzati fino al 30 giugno dell'anno successivo, per i progetti a base di gara la cui approvazione sia intervenuta entro tale data. In caso di **inadempienza da parte delle Regioni, i prezzi sono aggiornati, entro i successivi trenta giorni, dalle competenti articolazioni territoriali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti** sentite le Regioni interessate.

11) Inoltre nel medesimo comma è stato previsto **l'obbligo per la stazione appaltante**, al fine di determinare l'importo posto a base di gara, **di individuare nei documenti posti a base di gara i costi della manodopera e che solo i costi della sicurezza sono scorporati dal costo dell'importo assoggettato al ribasso.**

12) **Ampliamento fino a 2 milioni di euro della categoria di appalti aggiudicabili con il criterio del prezzo più basso** attraverso procedure ordinarie di appalto a seguito della modifica introdotta al comma 4 lettera a dell'articolo 95. **La scelta di optare integralmente per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa relegando il minor prezzo solo ad appalti inferiori a un milione di euro non imposta dalla direttiva 2014/24Ue era stata giustificata dall'esigenza di ridurre il perimetro operativo del criterio del minor prezzo, in quanto ritenuto la causa delle distorsioni del mercato, di prestazioni di scarsa qualità non è stato apprezzato dal mercato.**

Forse **occorre una maggiore valutazione dei due criteri di aggiudicazione nella prospettiva dell'efficienza amministrativa e del contenimento dei costi con un' analisi obiettiva.**

IL DECRETO CORRETTIVO N. 56 DEL 19 APRILE 2017 PUBBLICATO SULLA G.U. N.103 DEL 5 MAGGIO IN VIGORE DAL 20 MAGGIO – ALCUNE DELLE PRINCIPALI MODIFICHE APPORTATE

13) Elementi di criticità rilevati del minor prezzo sono:
rischio di cordate di concorrenti capaci di influenzare l'identificazione della soglia di anomalia
varianti capaci di determinare un aumento del prezzo di aggiudicazione;

affidamento a prezzi nettamente inferiori a quelli di mercato con compromissione della mano d'opera e della qualità dei prodotti.

Per evitare quanto sopra sono stati introdotti i metodi anti turbativa e l'obbligo di aggiudicare l'appalto sulla base di un progetto esecutivo e quindi dovrebbero cadere i rischi del massimo ribasso valorizzando l'obiettività della scelta dell'offerta, la celerità della procedura, la riduzione dei costi amministrativi e la discrezionalità della valutazione.

In definitiva il criterio del minor prezzo esige, come già osservato dal Consiglio di Stato in occasione del parere reso sullo schema del decreto legislativo correttivo, una progettazione esecutiva di qualità, ma, a tale condizione, assicura la più sollecita ed imparziale definizione delle procedure.

Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa appare più discrezionale con elevato livello di contenzioso e dovrebbe essere riservato alle sole procedure in cui la qualità delle offerte assume una valenza decisiva e utilizzabile solo da stazioni appaltanti adeguatamente qualificate.

L'ampliamento della soglia per il criterio del minor prezzo appare coerente con la richiesta del mercato per accrescere l'operatività con un criterio di aggiudicazione veloce che utilizzato con il metodo dell'esclusione automatica delle offerte anomale come sotto innovato all'articolo 97 comma 2 è in grado di migliorare la tempestività delle stazioni appaltanti

*2. Quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso la congruità delle offerte è valutata sulle offerte che presentano un ribasso pari o superiore ad una soglia di anomalia determinata; al fine di non rendere predeterminabili dai candidati i parametri di riferimento per il calcolo della soglia, ~~prevedendo~~ **il RUP o la commissione giudicatrice procedono** al sorteggio, in sede di gara, di uno dei seguenti metodi:*

*a) media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del ~~dieci per cento~~ **venti per cento**, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso, incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media;*

*b) media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del ~~dieci per cento~~ **venti per cento rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso arrotondato all'unità superiore**, tenuto conto che se la prima cifra dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi è pari ovvero uguale a zero la media resta invariata; qualora invece la prima cifra dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi è dispari, la media viene decrementata percentualmente di un valore pari a tale cifra;*

*c) media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, incrementata del ~~venti per cento~~ **quindici per cento**;*

*~~d) media aritmetica dei ribassi in termini assoluti di tutte le offerte ammesse, decurtata del venti per cento;~~ **d) media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse incrementata del dieci per cento;***

*e) media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso, incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media, moltiplicato per un ~~coefficiente sorteggiato dalla commissione giudicatrice all'atto del suo insediamento tra i seguenti valori: 0,6; 0,8; 1; 1,2; 1,4~~ **coefficiente sorteggiato dalla commissione giudicatrice o, in mancanza della commissione, dal RUP, all'atto del suo insediamento tra i seguenti valori: 0,6; 0,7; 0,8; 0,9.***

IL DECRETO CORRETTIVO N. 56 DEL 19 APRILE 2017 PUBBLICATO SULLA G.U. N.103 DEL 5 MAGGIO IN VIGORE DAL 20 MAGGIO – ALCUNE DELLE PRINCIPALI MODIFICHE APPORTATE

DISTINZIONE TRA COSTO DELLA MANO D'OPERA - ONERI DELLA SICUREZZA AZIENDALI – COSTI DELLA SICUREZZA

La stazione appaltante, deve indicare rispetto all'importo a base di gara i propri costi stimati per la manodopera e l'operatore economico, in sede di offerta indica i propri costi della mano d'opera e i propri oneri aziendali della sicurezza per consentire alla stazione appaltante la verifica di congruità dell'offerta .

I costi della sicurezza rimangono scorporati dal costo complessivo e non sono assoggettati al ribasso d'asta.

All'articolo 23 comma 16 è stato ripristinato l'obbligo per i progettisti di opere pubbliche di utilizzare per la stima i prezzari regionali che devono essere aggiornati annualmente e cessano di avere validità il 31 dicembre di ogni anno e possono essere transitoriamente utilizzati fino al 30 giugno dell'anno successivo.

PROCEDURE NEGOZiate SOTTO SOGLIA

Per gli appalti inferiori a un milione di euro è stato elevato a 10 il numero minimo di operatori economici da invitare alle procedure negoziate per i lavori di importo compreso tra 40mila e 150mila euro e a 15 per le opere comprese tra 150mila euro e un milione.

Resta per i servizi e forniture il numero di 5 operatori da invitare per i contratti sotto le soglie comunitarie (€ 135.000/209.000 servizi e forniture € 100.000 per i servizi di ingegneria)

Per gli affidamenti sotto i € 40.000 sia di lavori che di servizi o di forniture eliminato l'obbligo di motivazione nella scelta dell'affidamento diretto.

ELEVATO IL LIMITE A € 2.000.000 PER L'UTILIZZO DEL CRITERIO DEL MINOR PREZZO.

Il criterio del minor prezzo può essere utilizzato qualora sussistano, le seguenti condizioni: alle seguenti deve essere accompagnate dal ricorrere delle seguenti condizioni:

utilizzo di procedura aperta o ristretta ordinaria;

a base di ara progetto esecutivo

qualora si utilizzi l'esclusione automatica delle offerte anomale dovrà essere usato il «metodo antiturbativa», sorteggiando in corso di gara il criterio matematico per individuare le proposte da eliminare per evitare la formazione di cordate.

IL DECRETO CORRETTIVO N. 56 DEL 19 APRILE 2017 PUBBLICATO SULLA G.U. N.103 DEL 5 MAGGIO IN VIGORE DAL 20 MAGGIO – ALCUNE DELLE PRINCIPALI MODIFICHE APPORTATE

SUBAPPALTO

Eliminata la facoltà per la stazione appaltante di escluderlo resta il limite del 30% del valore complessivo del contratto e sopra la soglia comunitaria e per i lavori soggetti a rischio infiltrazione l'obbligo di indicare con l'offerta una rosa di tre subappaltatori disponibili e qualificati a eseguire le opere e tale obbligo resta esteso alle opere super-specialistiche.

APPALTO INTEGRATO

Inserita la facoltà nell'articolo 59 di procedere all'affidamento sia della progettazione esecutiva che dell'esecuzione per gli appalti ad alto contenuto tecnologico, per i beni culturali e per le manutenzioni.

Inoltre inserita una norma transitoria che consente per i progetti definitivi approvati entro il 19 aprile 2017 di essere posti a base di gara entro il 20 maggio del 2018.

QUALIFICAZIONE OPERATORI ECONOMICI

Si torna per la qualificazione a valorizzare i cinque migliori anni di attività tra gli ultimi dieci esercizi . Per le qualificazioni sopra i 20 milioni si possono utilizzare i migliori esercizi degli ultimi cinque anni.

Per sopperire alle esigenze degli operatori economici viene consentito ai direttori privi di un titolo di studio di continuare ad esercitare la loro professione qualora dimostrino di avere maturato l'esperienza necessaria all'interno dell'impresa.

TARIFFE PROFESSIONALE A BASE DI GARA

Le tabelle di cui al DM 17 giugno 2016 del ministero della Giustizia devono essere utilizzate dalle stazioni appaltanti a base di gara inoltre viene esplicitato all'articolo 24 comma 8bis che «Le stazioni appaltanti non possono subordinare la corresponsione dei compensi relativi allo svolgimento della progettazione e delle attività tecnico I documento di fattibilità delle alternative progettuali, -amministrative ad essa connesse all'ottenimento del finanziamento dell'opera progettata». E' stato, altresì, inserito all'articolo 23 comma 5, il documento di fattibilità delle alternative progettuali come base per i concorsi di progettazione e di idee semplificando e rendendo meno onerosa la partecipazione dei professionisti.

Inoltre al medesimo articolo al comma 3-bis è stato stabilito che con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici, sentita la Conferenza unificata, è disciplinata una progettazione semplificata degli interventi di manutenzione ordinaria fino a un importo di 2.500.000 euro. Tale decreto individua le modalità e i criteri di semplificazione in relazione agli interventi previsti.

IL DECRETO CORRETTIVO N. 56 DEL 19 APRILE 2017 PUBBLICATO SULLA G.U. N.103 DEL 5 MAGGIO IN VIGORE DAL 20 MAGGIO – ALCUNE DELLE PRINCIPALI MODIFICHE APPORTATE

CONCESSIONI AUTOSTRADALI

Resta invariata la percentuale per le concessioni autostradali di affidare alle proprie società in house solo il 20% dei lavori prorogando di un anno il termine per tali affidamenti mentre all'articolo 178 viene consentito per le società autostradali in house regionali di affidamenti diretti .

OFFERTA ECONOMICAMENTE PIU' VANTAGGIOSA

Sotto la soglia di un milione di euro il presidente della commissione di gara è sempre esterno alla stazione appaltante mentre sopra soglia resta la nomina ANAC dell'intera commissione.

ANAC

Cancellato il comma 2 dell'articolo 211 del Dlgs 50/2016 sul precontenzioso che consentiva all'Anac di intervenire sulla gestione delle gare intimando alle stazioni appaltanti di correggere gli atti o le procedure giudicate illegittime applicando in sede di non adempimento la sanzioni di 25mila euro.

RATING DI IMPRESA

Il rating di impresa non sarà più obbligatorio, ma facoltativo e verrà premiato con punteggi aggiuntivi in sede di offerta economicamente più vantaggioso valutando in tal modo la capacità d'impresa.

LA DISCIPLINA DELL'AVVALIMENTO NELL'ARTICOLO 89 DEL NUOVO CODICE

Significativi cambiamenti in questo istituto di origine europea sono stati introdotti con il D.L.vo 50/2016 per quanto attiene alla dimostrazione dei requisiti, all'ammissione alla gara, alle limitazioni di utilizzo e alle verifiche da svolgere in fase esecutiva per accertare l'effettivo impiego di risorse e mezzi dell'impresa ausiliaria. La definizione delle modalità di utilizzo dell'avvalimento è stata rinviata all'attività di regolazione secondaria attribuita all'ANAC

La novità più rilevante introdotta con il D.L.vo 50/2016 riguarda la possibilità per la stazione appaltante di escludere la possibilità di qualificarsi in sede di gara attraverso l'avvalimento per "compiti essenziali" in recepimento testuale del comma 2 dell'articolo 63 della Direttiva Ue 2014/24.

E' stato poi introdotto il divieto di utilizzare l'avvalimento per il requisito relativo all'iscrizione all'albo nazionale dei gestori ambientali (comma 10, articolo 212 del Dlgs 152/2006) e per i lavori a notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica presenti nell'appalto di valore superiore al 10 % dell'importo totale dei lavori come di seguito individuati nel Decreto ministeriale 10 novembre 2016, n. 248 (G.U. 4 gennaio 2017, n. 3) :

- a) OG 11 Impianti tecnologici;
- b) OS 2-A Superfici decorate di beni immobili del patrimonio culturale e beni culturali mobili di interesse storico, artistico, archeologico ed etnoantropologico;
- c) OS 2-B Beni culturali mobili di interesse archivistico e librario;
- d) OS 4 Impianti elettromeccanici trasportatori;
- e) OS 11 Apparecchiature strutturali speciali;
- f) OS 12-A Barriere stradali di sicurezza;
- g) OS 12-B Barriere paramassi, fermaneve e simili;
- h) OS 13 Strutture prefabbricate in cemento armato;
- i) OS 14 Impianti di smaltimento e recupero di rifiuti;
- l) OS 18-A Componenti strutturali in acciaio;
- m) OS 18-B Componenti per facciate continue;
- n) OS 21 Opere strutturali speciali;
- o) OS 25 Scavi archeologici;
- p) OS 30 Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi;
- q) OS 32 Strutture in legno.

Si tratta di **due divieti assoluti fissati** dalla norma primaria in recepimento di quanto **stabilito nella legge delega n.11/2016**

Nel D.lgs. n.50/2016 al comma 9 dell'articolo 89 è stata, inoltre, **inserita un'attività di verifica in fase di esecuzione dei mezzi e delle risorse messe a disposizione dall'impresa ausiliaria per l'effettiva esecuzione dell'appalto per evitare un uso fittizio dell'istituto dell'avvalimento e l'effettuazione dei lavori da parte di soggetti non qualificati.**

Restano immutati nei contenuti sia la responsabilità solidale dell'impresa principale e dell'impresa ausiliaria nei confronti della stazione appaltante in relazione alle prestazioni oggetto del contratto e il divieto di assumere il ruolo di ausiliaria nei confronti di più concorrenti nella medesima procedura concorsuale ovvero di partecipare direttamente alla medesima gara.