

Linee guida attuative del nuovo Codice degli Appalti

Documento di consultazione

Il Direttore dei Lavori: modalità di svolgimento delle funzioni di direzione e controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione del contratto

I. Temi sottoposti alla consultazione

Premessa

L'art. 111 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 (di seguito "Codice") prevede, al comma 1, che l'A.N.A.C. formuli una proposta al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'adozione di linee guida che individuino le modalità e, se del caso, la tipologia di atti, attraverso i quali il direttore dei lavori effettua l'attività descritta al comma 3 del citato art. 101, ossia il controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione dell'intervento, finalizzato a garantire che i lavori siano eseguiti a regola d'arte ed in conformità al progetto e al contratto. Il medesimo comma 3 attribuisce, inoltre, al direttore dei lavori, in via esclusiva, la competenza a interagire con l'esecutore in merito agli aspetti tecnici ed economici dell'esecuzione del contratto, attribuendogli espressamente la responsabilità dell'accettazione dei materiali e del controllo quantitativo e qualitativo degli stessi con riferimento alle norme nazionali ed europee.

Ai sensi del comma 1 dell'art. 111, le linee guida devono garantire trasparenza, semplificazione, efficientamento informatico, con particolare riferimento alle metodologie e strumentazioni elettroniche anche per i controlli di contabilità.

Non rientrano nell'ambito di applicazione di tali linee guida gli appalti nel settore dei beni culturali, per i quali l'art. 147, comma 1, del Codice stabilisce che con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del Codice, sono stabiliti i ruoli e le competenze dei soggetti incaricati dell'attività di direzione dei lavori (nonché di quelli incaricati della progettazione e del collaudo) in relazione alle specifiche caratteristiche del bene su cui si interviene, nonché i principi di organizzazione degli uffici di direzione lavori.

Nel presente documento vengono indicati gli elementi che si intende trattare nell'atto di proposta e le possibili soluzioni prospettate.

Si invitano, pertanto, i partecipanti alla consultazione a voler inviare **osservazioni, valutazioni e proposte** in ordine ad eventuali **integrazioni, soluzioni alternative, elementi da semplificare** ovvero **eliminare**, in quanto rivelatisi superflui nella pratica o non più attuali. Più in generale si sollecitano proposte di semplificazione, da realizzare anche mediante l'uso di metodologie e strumentazioni elettroniche.

II. Profili generali della figura del direttore dei lavori (art. 101, Codice)

1. Il direttore dei lavori opera sulla base delle “istruzioni” o ordini di servizio ricevute dal Responsabile unico del procedimento (Rup), necessarie a garantire la regolare esecuzione dei lavori. L’art. 101, comma 1, del Codice affida al Rup la direzione dell’esecuzione dei contratti, al fine di assicurare il controllo sui livelli di qualità delle prestazioni, prevedendo che, nella fase dell’esecuzione, «si avvale» del direttore dell’esecuzione del contratto o del direttore dei lavori, oltre che di altri soggetti (coordinatore in materia di salute e di sicurezza previsto dal d.lgs. 81/2008, collaudatore/commissione di collaudo, verificatore della conformità) e che «accerta il corretto ed effettivo svolgimento delle funzioni ad ognuno affidate». Conseguentemente il direttore dei lavori:

- 1) presenta periodicamente al Rup un rapporto sulle principali attività di cantiere e sull’andamento delle lavorazioni;
- 2) trasmette al Rup la perizia tecnica redatta dall’esecutore per proporre variazioni migliorative che comportino una diminuzione dell’importo originario dei lavori;
- 3) redige una relazione particolareggiata per il Rup in caso di Durc dell’esecutore negativo per due volte;
- 4) comunica al Rup le contestazioni insorte circa aspetti tecnici che possono influire sull’esecuzione dei lavori e, se si riferiscono a fatti, redige processo verbale delle circostanze contestate in contraddittorio con l’imprenditore.

Nel nuovo contesto normativo l’Autorità ritiene importante precisare i rapporti tra direttore dei lavori e responsabile del procedimento nel caso in cui quest’ultimo impartisca un ordine di servizio che secondo il direttore dei lavori potrebbe compromettere la regolare esecuzione dell’opera. In simile ipotesi il direttore dei lavori deve comunicare per iscritto al responsabile del procedimento le ragioni, adeguatamente motivate, del proprio dissenso e soltanto se quest’ultimo conferma la propria posizione il direttore dei lavori deve procedere conformemente alle istruzioni ricevute, purché dalle stesse non derivino danni a cose o persone.

2. L’art. 101, comma 2, del Codice prevede che: 1) la nomina del direttore dei lavori deve effettuarsi prima dell’avvio delle procedure di gara; 2) i compiti e le funzioni di direzione dei lavori devono essere attribuite ad un solo soggetto; 3) in relazione alla complessità dell’intervento il direttore dei lavori può essere coadiuvato da uno o più direttori operativi e ispettori di cantiere.

Di conseguenza, si avrà la costituzione di un “ufficio di direzione dei lavori” nel caso in cui, per la complessità dell’intervento, si sia realizzata - accanto alla nomina del direttore dei lavori - anche quella di uno o più direttori operativi e ispettori di cantiere. Il direttore individua le attività da delegare ai direttori operativi e agli ispettori di cantiere, definendone il programma e coordinandone l’attività. La costituzione dell’Ufficio di direzione lavori è altresì dovuta nel caso in cui il direttore dei lavori nominato risulti sprovvisto dei requisiti professionali per l’assunzione delle funzioni di coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione.

3. Rimangono, infine, da considerare i rapporti tra il direttore dei lavori ed il direttore tecnico dell’impresa esecutrice. Quest’ultima provvede all’esecuzione delle lavorazioni affidandone la responsabilità ad un proprio direttore tecnico, a cui spetta l’assunzione delle decisioni e delle iniziative necessarie per garantire la realizzazione a regola d’arte dell’opera e la conformità della stessa al progetto. Fermo restando quanto previsto dall’art. 1655 c.c., secondo il quale il contratto d’appalto deve svolgersi con l’organizzazione dei mezzi necessari e la gestione a rischio dell’esecutore, il direttore dei lavori esercita il potere dispositivo, connesso ai compiti previsti dall’art. 101, comma 1 del Codice, qualora lo stesso sia necessario ad assicurare la conformità dell’opera al progetto e la sua corretta esecuzione.

4. Il direttore dei lavori è tenuto ad utilizzare la diligenza richiesta dall'attività esercitata ex art. 1176, comma 2, c.c. e ad osservare il canone di buona fede ex art. 1375 c.c.. Lo stesso, pur non dovendo essere presente in cantiere durante tutto l'arco temporale in cui si svolgono le lavorazioni deve, comunque, assicurare una presenza continua ed adeguata in considerazione dell'entità e della complessità dei compiti che deve svolgere in correlazione alla difficoltà ed entità dei lavori da eseguire ed all'eventuale costituzione dell'ufficio di direzione.

III. Attività preliminari del direttore dei lavori

Le attività del direttore dei lavori si sviluppano in momenti diversi e successivi, interessando non solo la fase esecutiva dell'opera, ma anche una fase preliminare. Quest'ultima si pone a monte dell'avvio della procedura di scelta del contraente, che, accanto all'avvenuta validazione del progetto da parte del responsabile del procedimento, ai sensi dell'art. 26, comma 8, presuppone anche la preventiva acquisizione da parte del medesimo Rup dell'attestazione del direttore dei lavori in merito:

- a) alla accessibilità delle aree e degli immobili interessati dai lavori secondo le indicazioni risultanti dagli elaborati progettuali;
- b) alla assenza di impedimenti sopravvenuti rispetto agli accertamenti effettuati prima dell'approvazione del progetto;
- c) alla conseguente realizzabilità del progetto anche in relazione al terreno, al tracciamento, al sottosuolo e a quanto altro occorre per l'esecuzione dei lavori.

Tale attestazione è rilasciata dal responsabile del procedimento nel caso in cui non sia stato ancora nominato il direttore dei lavori.

Ai sensi dell'art. 26, comma 7, del Codice lo svolgimento dell'attività di verifica è incompatibile con lo svolgimento, per il medesimo progetto, dell'attività di progettazione, del coordinamento della sicurezza della stessa, della direzione lavori e del collaudo.

Il direttore dei lavori, previa autorizzazione del Rup, provvede alla consegna dei lavori ed è responsabile della corrispondenza del relativo verbale di consegna dei lavori all'effettivo stato dei luoghi. Il processo verbale di consegna, che deve essere redatto in duplice esemplare ed in contraddittorio con l'esecutore, deve contenere:

- a) le condizioni e circostanze speciali locali riconosciute e le operazioni eseguite, come i tracciamenti, gli accertamenti di misura, i collocamenti di sagome e capisaldi;
- b) le aree, i locali, l'ubicazione e la capacità delle cave e delle discariche concesse o comunque a disposizione dell'esecutore, unitamente ai mezzi d'opera per l'esecuzione dei lavori;
- c) la dichiarazione che l'area su cui devono eseguirsi i lavori è libera da persone e cose e, in ogni caso, che lo stato attuale è tale da non impedire l'avvio e la prosecuzione dei lavori;
- d) le modalità di azione nel caso in cui siano riscontrate differenze fra le condizioni locali ed il progetto esecutivo prevedendo anche i casi in cui il direttore dei lavori può procedere alla consegna dei lavori parziale o alla consegna d'urgenza. In tale ultimo caso il verbale di consegna indica, altresì, le lavorazioni che l'esecutore deve immediatamente eseguire e, in caso di mancata stipula del contratto, il direttore dei lavori tiene conto di quanto prediposto o sommistrato dall'esecutore, ai fini del rimborso delle relative spese.

Il direttore dei lavori cura, quindi, la consegna dei lavori, comunicando all'esecutore il giorno ed il luogo in cui deve presentarsi, munito del personale idoneo, nonché delle attrezzature e dei materiali necessari

per eseguire, ove occorra, il tracciamento dei lavori secondo i piani, profili e disegni di progetto; sono a carico dell'esecutore gli oneri per le spese relative alla consegna, alla verifica e al completamento del tracciamento che fosse stato già eseguito a cura della stazione appaltante. Trascorso inutilmente e senza giustificato motivo il termine assegnato a tali fini dal direttore dei lavori, la stazione appaltante ha facoltà di risolvere il contratto e di incamerare la cauzione.

Nel caso in cui la consegna avvenga in ritardo, per fatto o colpa della stazione appaltante, l'esecutore può richiedere il recesso del contratto e, in caso di accettazione da parte della stazione appaltante, avere il diritto ad un rimborso per le spese contrattuali nonché per le altre spese effettivamente sostenute e documentate in misura comunque non superiore alle seguenti percentuali, calcolate sull'importo netto dell'appalto: a) 1,00 per cento per la parte dell'importo fino a 258.000 euro; b) 0,50 per cento per la eccedenza fino a 1.549.000 euro; c) 0,20 per cento per la parte eccedente i 1.549.000 euro. Il capitolato speciale quantifica il rimborso a favore dell'esecutore, fermi restando i menzionati limiti.

Nel caso di rifiuto dell'istanza di recesso e di tardiva consegna, l'esecutore ha diritto al risarcimento dei danni dipendenti dal ritardo, pari all'interesse legale calcolato sull'importo corrispondente alla produzione media giornaliera prevista dal programma di esecuzione dei lavori nel periodo di ritardo, calcolato dal giorno di notifica dell'istanza di recesso fino alla data di effettiva consegna dei lavori.

In ogni caso, la facoltà della stazione appaltante di non accogliere l'istanza di recesso dell'esecutore non può esercitarsi, con le conseguenze sopra previste, qualora il ritardo nella consegna dei lavori superi la metà del termine utile contrattuale o comunque sei mesi complessivi.

Può inoltre verificarsi che, iniziata la consegna, questa sia sospesa dalla stazione appaltante per ragioni non di forza maggiore, ossia per ragioni non derivanti da avvenimenti straordinari e imprevedibili; in tal caso la sospensione non può durare oltre sessanta giorni e trascorso inutilmente tale termine, l'esecutore ha diritto ai compensi e agli indennizzi sopra indicati con riferimento alla consegna dei lavori in ritardo per fatto o colpa della stazione appaltante.

All'esito delle operazioni di consegna dei lavori, il direttore dei lavori trasmette copia del relativo verbale al Rup e dalla data di sottoscrizione del verbale da parte del direttore dei lavori e dell'esecutore, decorre utilmente il termine per il compimento dei lavori.

Infine, nel caso di subentro di un esecutore ad un altro nell'esecuzione dell'appalto, il direttore dei lavori redige apposito verbale in contraddittorio con entrambi gli esecutori per accertare la consistenza dei materiali, dei mezzi d'opera e di quant'altro il nuovo esecutore deve assumere dal precedente, e per indicare le indennità da corrispondersi. Qualora l'esecutore sostituito nell'esecuzione dell'appalto non intervenga alle operazioni di consegna, oppure rifiuti di firmare i processi verbali, gli accertamenti sono fatti in presenza di due testimoni ed i relativi processi verbali sono dai medesimi firmati assieme al nuovo esecutore. Trascorso inutilmente e senza giustificato motivo il termine assegnato dal direttore dei lavori al nuovo esecutore, si sospende la consegna e la stazione appaltante ha facoltà di risolvere il contratto e di incamerare la cauzione.

IV. Attività di controllo

L'art. 101, comma 3, del Codice specifica alcune delle attività che rientrano nei compiti del direttore dei lavori:

- a) verifica periodicamente il possesso e la regolarità da parte dell'esecutore e del subappaltatore della documentazione prevista dalle leggi vigenti in materia di obblighi nei confronti dei dipendenti;
- b) cura la costante verifica di validità del programma di manutenzione, dei manuali d'uso e dei manuali di manutenzione, modificandone e aggiornandone i contenuti a lavori ultimati;
- c) provvede alla segnalazione al Rup, dell'inosservanza, da parte dell'esecutore, della disposizione di cui all'art. 105 del Codice;
- d) svolge, qualora sia provvisto dei requisiti previsti dalla normativa stessa, le funzioni di coordinatore per l'esecuzione dei lavori previsti dalla vigente normativa sulla sicurezza.

Con riferimento ai lavori affidati in subappalto, il direttore dei lavori verifica la presenza in cantiere delle imprese subappaltatrici autorizzate; controlla che le stesse svolgano effettivamente la parte di lavori subappaltati nel rispetto della normativa vigente e del contratto stipulato; accerta le contestazioni dell'esecutore sulla regolarità dei lavori eseguiti dal subappaltatore e, ai fini della sospensione dei pagamenti all'esecutore, determina la misura della quota corrispondente alla prestazione oggetto di contestazione; verifica che l'affidatario pratichi, per le prestazioni affidate in subappalto, gli stessi prezzi risultanti dall'aggiudicazione, con ribasso non superiore al venti per cento, nel rispetto degli *standard* qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e che l'affidatario corrisponda i costi della sicurezza, relativi alle prestazioni affidate in subappalto, alle imprese subappaltatrici senza alcun ribasso (v. art. 105, comma 14, del Codice).

Inoltre il direttore dei lavori esegue le seguenti attività di controllo:

1. in caso di risoluzione contrattuale, cura la redazione dello stato di consistenza dei lavori già eseguiti, l'inventario di materiali, macchine e mezzi d'opera e la relativa presa in consegna;
2. verifica che l'esecutore svolga tutte le pratiche di legge relative alla denuncia dei calcoli delle strutture;
3. determina in contraddittorio con l'esecutore i nuovi prezzi delle lavorazioni e dei materiali non previsti dal contratto;
4. redige apposita relazione laddove avvengano sinistri alle persone o danni alla proprietà nel corso dell'esecuzione di lavori e adotta i provvedimenti idonei a ridurre per la stazione appaltante le conseguenze dannose;
5. redige processo verbale alla presenza dell'esecutore dei danni cagionati da forza maggiore, al fine di accertare: a) lo stato delle cose dopo il danno, rapportandole allo stato precedente; b) le cause dei danni, precisando l'eventuale causa di forza maggiore; c) l'eventuale negligenza, indicandone il responsabile; d) l'osservanza o meno delle regole dell'arte e delle prescrizioni del direttore dei lavori; e) l'eventuale omissione delle cautele necessarie a prevenire i danni;
6. dà immediata comunicazione al responsabile del procedimento delle riserve iscritte ai sensi dell'art. 205, comma 1, del Codice, trasmettendo nel più breve tempo possibile una propria relazione riservata.

1. Attività di controllo tecnico amministrativo

1.1 Poteri di vigilanza e di controllo tecnico amministrativo (art. 101 Codice)

Tramite il direttore dei lavori l'amministrazione appaltante esercita una continua vigilanza sullo svolgimento dei lavori che, oltre a concretarsi in una supervisione e rilevazione dell'andamento qualitativo e quantitativo dei lavori, attraverso registrazioni, stati avanzamento, consegna e sospensione dei lavori, è caratterizzata anche per un controllo più significativo, mediante verifiche, misurazioni,

accettazione materiali, che include anche il potere di impartire direttive ed istruzioni incidenti sulla conduzione stessa dei lavori. Infatti, nell'ambito delle disposizioni di servizio impartite dal Rup al direttore dei lavori resta di competenza di quest'ultimo l'emanazione di ordini di servizio all'esecutore in ordine agli aspetti tecnici ed economici della gestione dell'appalto, tra cui il compito di identificare gli interventi necessari ad eliminare difetti progettuali o esecutivi, di individuare le cause che influiscono negativamente sulla qualità dei lavori e prevedere le adeguate azioni correttive, di dirigere le lavorazioni specialistiche.

Rientrano tra i compiti del direttore dei lavori anche il controllo sulle varianti, con le modalità descritte al paragrafo 1.5.

Il direttore dei lavori dispone modifiche di dettaglio non comportanti aumento o diminuzione dell'importo contrattuale.

1.2 Accettazione dei materiali (art. 101, Codice)

Nell'ambito delle specifiche attività di controllo tecnico affidate al direttore dei lavori, l'art. 101 comma 3 del Codice prevede espressamente quella di accettazione dei materiali, da svolgersi «sulla base anche del controllo quantitativo e qualitativo degli accertamenti ufficiali delle caratteristiche meccaniche e in aderenza alle disposizioni delle norme tecniche per le costruzioni vigenti».

In particolare, si richiama l'attenzione sui seguenti principi:

- i) i materiali e i componenti devono corrispondere alle prescrizioni del capitolato speciale ed essere della migliore qualità;
- ii) il direttore dei lavori può rifiutare in qualunque tempo i materiali e i componenti deperiti dopo la introduzione in cantiere o che per qualsiasi causa non risultino conformi alle caratteristiche tecniche indicate nei documenti allegati al contratto, con obbligo per l'esecutore di rimuoverli dal cantiere e sostituirli con altri a sue spese;
- iii) possibilità di mettere in opera i materiali e i componenti solo dopo l'accettazione del direttore dei lavori;
- iv) accettazione "definitiva" dei materiali e dei componenti solo dopo la loro posa in opera;
- v) non rilevanza dell'impiego da parte dell'esecutore e per sua iniziativa di materiali o componenti di caratteristiche superiori a quelle prescritte nei documenti contrattuali, o dell'esecuzione di una lavorazione più accurata;
- vi) riduzione del prezzo nel caso sia stato autorizzato per ragioni di necessità o convenienza da parte del direttore dei lavori l'impiego di materiali o componenti aventi qualche carenza nelle dimensioni, nella consistenza o nella qualità, ovvero sia stata autorizzata una lavorazione di minor pregio, sempre che l'opera sia accettabile senza pregiudizio e salve le determinazioni definitive dell'organo di collaudo;
- vii) possibilità per il direttore dei lavori o per l'organo di collaudo di disporre prove o analisi ulteriori rispetto a quelle previste dalla legge o dal capitolato speciale d'appalto finalizzate a stabilire l'idoneità dei materiali o dei componenti e ritenute utili dalla stazione appaltante, con spese a carico dell'esecutore;
- viii) individuazione dei materiali da costruzione per i quali sono dovute le eventuali compensazioni, effettuazione dei conteggi da presentare alla stazione appaltante; verifica dell'eventuale maggiore onerosità subita dall'esecutore, per i materiali da costruzione, del prezzo elementare pagato dall'esecutore rispetto a quello del momento dell'offerta.

Il direttore dei lavori può delegare le attività di controllo dei materiali agli ispettori di cantiere.

1.3 Verifica di validità del programma di manutenzione, dei manuali d'uso e dei manuali di manutenzione

Nelle attività di controllo tecnico attribuite espressamente dal Codice al direttore dei lavori rientra anche «la costante verifica di validità del programma di manutenzione, dei manuali d'uso e dei manuali di manutenzione, modificandone e aggiornandone i contenuti a lavori ultimati» (art. 101, comma 3, lett. b). Il piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti, finalizzato a mantenerne nel tempo la funzionalità, le caratteristiche di qualità, l'efficienza ed il valore economico dell'opera, costituisce un allegato necessario del progetto esecutivo ai sensi dell'art. 23, comma 8, del Codice. L'art. 102, comma 10, del Codice stabilisce altresì che al termine del lavoro deve essere redatto l'aggiornamento del piano di manutenzione e, visto il disposto di cui al citato art. 101, tale competenza è del direttore dei lavori. Il piano di manutenzione comprende il programma di manutenzione, il manuale d'uso ed il manuale di manutenzione redatti in fase di progettazione, che in considerazione delle scelte effettuate dall'esecutore in sede di realizzazione dei lavori e delle eventuali varianti approvate dal direttore dei lavori, che ne ha verificato validità e rispondenza alle prescrizioni contrattuali, sono sottoposti - a cura del direttore dei lavori medesimo - al necessario aggiornamento, al fine di rendere disponibili, all'atto della consegna delle opere ultimate, tutte le informazioni necessarie sulle modalità per la relativa manutenzione e gestione di tutte le sue parti, delle attrezzature e degli impianti.

1.4 Aggiornamento del cronoprogramma, attestazione sullo stato dei luoghi e sospensione dei lavori (artt. 101, 107, Codice)

Il direttore dei lavori svolge un'importante funzione anche nella scansione dei tempi di esecuzione dei lavori, che sono indicati nel cronoprogramma allegato al progetto esecutivo e sono successivamente fissati nel programma esecutivo dettagliato, che l'esecutore deve elaborare prima dell'inizio dei lavori. In tale programma esecutivo sono riportate, per ogni lavorazione, le previsioni circa il periodo di esecuzione, nonché l'ammontare presunto, parziale e progressivo, dell'avanzamento dei lavori alle scadenze contrattualmente stabilite per la liquidazione dei certificati di pagamento. A tale riguardo, occorre rilevare innanzitutto che il direttore dei lavori - anche ai sensi dell'art. 101, comma 4, lett d), del Codice che elenca i compiti delegabili ai direttori operativi - cura l'aggiornamento del cronoprogramma generale e particolareggiato dei lavori. Tale compito appare di particolare rilevanza sia al fine di individuare interventi correttivi in caso di rilevata difformità rispetto alle previsioni contrattuali, sia per fornire indicazioni al Rup per l'irrogazione delle penali da ritardo.

Fermo restando che l'appaltatore ha l'obbligo di eseguire i lavori con continuità e senza interruzioni per assicurare un regolare andamento dell'appalto, l'art. 107 del Codice - stabilisce che qualora circostanze eccezionali, non prevedibili al momento della stipulazione del contratto, impediscano in via temporanea che i lavori procedano utilmente a regola d'arte, il direttore dei lavori può disporre la sospensione dei lavori, redigendo apposito verbale da inviare al Rup entro cinque giorni, nel quale devono essere riportate tutte le informazioni indicate nel predetto art. 107, tra le quali, in particolare, le ragioni della sospensione. In tale evenienza, durante la sospensione dei lavori, il direttore dei lavori dispone visite periodiche al cantiere per accertare le condizioni delle opere e la presenza eventuale della mano d'opera e dei macchinari eventualmente presenti e dà le disposizioni necessarie a contenere macchinari e mano d'opera nella misura strettamente necessaria per evitare danni alle opere già eseguite e per facilitare la ripresa dei lavori. Il direttore dei lavori, quindi, è responsabile di un'eventuale sospensione illegittima perché non rientrante nei casi eccezionali previsti dalla normativa vigente e svolge una funzione di accertamento dello stato dei lavori e del cantiere al momento della sospensione, che assume particolare rilevanza ai fini di una eventuale quantificazione del risarcimento dovuto all'appaltatore in caso di prolungamento della sospensione oltre i limiti della legittimità.

Anche il verbale di ripresa dei lavori deve essere tempestivamente redatto dal direttore dei lavori e inviato al Rup ai sensi dell'art. 107 del Codice, non appena siano venute a cessare le cause della sospensione; tale verbale, sottoscritto anche dall'esecutore, reca l'indicazione del nuovo termine contrattuale.

A tal riguardo, occorre aggiungere che nel caso in cui l'esecutore ritenga cessate le cause che hanno determinato la sospensione temporanea dei lavori e la stazione appaltante non abbia disposto la ripresa dei lavori stessi, l'esecutore stesso può diffidare per iscritto il responsabile del procedimento a dare le necessarie disposizioni al direttore dei lavori perché provveda a quanto necessario alla ripresa; la diffida proposta ai fini sopra indicati, è condizione necessaria per poter iscriverne riserva all'atto della ripresa dei lavori, qualora l'esecutore intenda far valere l'illegittima maggiore durata della sospensione.

Infine, il direttore dei lavori - a fronte della comunicazione dell'appaltatore di intervenuta ultimazione dei lavori - procede ad effettuare i necessari accertamenti in contraddittorio con l'esecutore e a rilasciare tempestivamente il certificato di ultimazione dei lavori. In ogni caso, alla data di scadenza prevista dal contratto, il direttore dei lavori redige in contraddittorio con l'esecutore un verbale di constatazione sullo stato dei lavori, anche ai fini dell'applicazione delle penali previste in caso di ritardata esecuzione.

Con riferimento alla ultimazione dei lavori, sembra opportuno specificare che a norma dell'art. 107, comma 5, del Codice, nel caso in cui l'esecutore, per cause a lui non imputabili non sia in grado di ultimare i lavori nel termine fissato, può richiederne la proroga con congruo anticipo rispetto alla scadenza del termine contrattuale. Su tale istanza di proroga decide il responsabile del procedimento, sentito il direttore dei lavori, entro trenta giorni dal suo ricevimento. L'esecutore comunica, quindi, l'ultimazione dei lavori al direttore dei lavori, il quale procede subito alle necessarie constatazioni in contraddittorio, come sopra indicato.

L'esecutore non ha diritto allo scioglimento del contratto né ad alcuna indennità qualora i lavori, per qualsiasi causa non imputabile alla stazione appaltante, non siano ultimati nel termine contrattuale e qualunque sia il maggior tempo impiegato.

Nel caso di sospensioni totali o parziali dei lavori disposte dalla stazione appaltante per cause diverse da quelle di cui ai commi 1, 2 e 4 dell'art. 107, l'esecutore può chiedere il risarcimento dei danni subiti, quantificato sulla base di quanto previsto dall'articolo 1382 del codice civile.

L'art. 102, comma 9, del Codice prevede, inoltre, che al termine del lavoro deve essere redatto l'aggiornamento del piano di manutenzione e una relazione sui risultati raggiunti.

1.5 Esecuzione dei lavori: varianti in corso d'opera e contestazioni dell'esecutore (artt. 106, 107 Codice)

Come sottolineato in precedenza, rientra nei compiti del direttore dei lavori disporre variazioni o addizioni al progetto in esecuzione, previa approvazione della stazione appaltante, nel rispetto delle condizioni e dei limiti indicati all'articolo 106 del Codice. Il direttore dei lavori sopporta le conseguenze derivanti dall'aver ordinato o lasciato eseguire variazioni o addizioni al progetto, senza averne ottenuto regolare autorizzazione (sempre che non derivino da interventi volti ad evitare danni a beni soggetti alla legislazione in materia di beni culturali e ambientali o comunque di proprietà delle stazioni appaltanti). In caso di variazioni al progetto non disposte dal direttore dei lavori, quest'ultimo fornisce all'esecutore le disposizioni per la rimessa in pristino

Il direttore dei lavori propone la redazione di una perizia suppletiva e di variante, indicandone i motivi in apposita relazione da inviare al Rup. A quest'ultimo è poi demandato l'accertamento delle cause, delle condizioni e dei presupposti che consentono di disporre varianti in corso d'opera, provvedendovi con apposita relazione. In particolare, nei casi indicati dall'art. 106, comma 1, lett. c), del Codice, il Rup, su proposta del direttore dei lavori, descrive la situazione di fatto, accerta la sua non imputabilità alla stazione appaltante, motiva circa la sua non prevedibilità al momento della redazione del progetto o della consegna dei lavori e precisa le ragioni per cui si rende necessaria la variazione.

Le perizie di variante, corredate dei pareri e delle autorizzazioni richiesti, sono quindi approvate dall'organo decisionale della stazione appaltante su parere dell'organo consultivo che si è espresso sul progetto, qualora comportino la necessità di ulteriore spesa rispetto a quella prevista nel quadro economico del progetto approvato; negli altri casi, le perizie di variante sono approvate dal Rup, sempre che non alterino la sostanza del progetto.

L'art. 106, comma 12, del Codice dispone al riguardo che la stazione appaltante, nel caso in cui 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 e la perizia di variante o suppletiva è accompagnata da un atto di sottomissione che l'esecutore è tenuto a sottoscrivere in segno di accettazione o di motivato dissenso.

Nel caso, invece, di eccedenza rispetto a tale limite, la perizia è accompagnata da un atto aggiuntivo al contratto principale, sottoscritto dall'esecutore in segno di accettazione, nel quale sono riportate le condizioni alle quali è condizionata tale accettazione. In particolare, il Rup deve darne comunicazione all'esecutore che, nel termine di dieci giorni dal suo ricevimento, deve dichiarare per iscritto se intende accettare la prosecuzione dei lavori e a quali condizioni; nei quarantacinque giorni successivi al ricevimento della dichiarazione la stazione appaltante deve comunicare all'esecutore le proprie determinazioni. Qualora l'esecutore non dia alcuna risposta alla comunicazione del Rup si intende manifestata la volontà di accettare la variante complessiva agli stessi prezzi, patti e condizioni del contratto originario. Se la stazione appaltante non comunica le proprie determinazioni nel termine fissato, si intendono accettate le condizioni avanzate dall'esecutore.

Ai fini della determinazione del quinto, l'importo dell'appalto è formato dalla somma risultante dal contratto originario, aumentato dell'importo degli atti di sottomissione e degli atti aggiuntivi per varianti già intervenute, nonché dell'ammontare degli importi, diversi da quelli a titolo risarcitorio, eventualmente riconosciuti all'esecutore ai sensi degli articoli 205 e 208 del Codice.

La stazione appaltante può inoltre disporre varianti in diminuzione nel limite del quinto dell'importo del contratto. Tale facoltà, tuttavia, deve essere comunicata all'esecutore tempestivamente e comunque prima del raggiungimento del quarto quinto dell'importo contrattuale; in tal caso nulla spetta all'esecutore a titolo di indennizzo.

Sempre in tema di variazioni al contratto in corso di esecuzione, si evidenzia che anche l'esecutore può avanzare proposte di variazioni migliorative che comportino una diminuzione dell'importo originario dei lavori e dirette a migliorare gli aspetti funzionali, elementi tecnologici o singole componenti del progetto, che non comportano riduzione delle prestazioni qualitative e quantitative stabilite nel progetto stesso e che mantengono inalterate il tempo di esecuzione dei lavori e le condizioni di sicurezza dei lavoratori. In tal caso, il direttore dei lavori ricevuta la proposta dell'esecutore, redatta in forma di perizia tecnica corredata anche degli elementi di valutazione economica, entro dieci giorni la trasmette al Rup unitamente al proprio parere; il Rup entro i successivi trenta giorni, sentito il progettista,

comunica all'esecutore le proprie motivate determinazioni ed in caso positivo procede alla stipula di apposito atto aggiuntivo.

Le economie risultanti dalla proposta migliorativa in tal modo approvata sono ripartite in parti uguali tra la stazione appaltante e l'esecutore.

Le variazioni sono valutate ai prezzi di contratto, ma se comportano categorie di lavorazioni non previste o si debbano impiegare materiali per i quali non risulta fissato il prezzo contrattuale si provvede alla formazione di nuovi prezzi. I nuovi prezzi delle lavorazioni o materiali sono valutati:

- a) desumendoli dal prezzario della stazione appaltante;
- b) ragguagliandoli a quelli di lavorazioni consimili compresi nel contratto;
- c) quando sia impossibile l'assimilazione, ricavandoli totalmente o parzialmente da nuove analisi effettuate avendo a riferimento i prezzi elementari di mano d'opera, materiali, noli e trasporti alla data di formulazione dell'offerta, attraverso un contraddittorio tra il direttore dei lavori e l'esecutore, e approvati dal Rup.

Ove da tali calcoli risultino maggiori spese rispetto alle somme previste nel quadro economico, i prezzi sono approvati dalla stazione appaltante su proposta del Rup prima di essere ammessi nella contabilità dei lavori.

Se l'esecutore non accetta i nuovi prezzi così determinati e approvati, la stazione appaltante può ingiungergli l'esecuzione delle lavorazioni o la somministrazione dei materiali sulla base di detti prezzi, comunque ammessi nella contabilità; ove l'esecutore non iscriva riserva negli atti contabili, i prezzi si intendono definitivamente accettati.

Infine, si evidenzia che il direttore dei lavori assume anche il compito di comunicare al Rup eventuali contestazioni dell'esecutore su aspetti tecnici che possano influire sull'esecuzione dei lavori. In tali casi, il Rup convoca le parti entro quindici giorni dalla comunicazione e promuove, in contraddittorio, l'esame della questione al fine di risolvere la controversia; all'esito, il Rup comunica la decisione assunta all'esecutore, il quale ha l'obbligo di uniformarvisi, salvo il diritto di iscrivere riserva nel registro di contabilità in occasione della sottoscrizione. Se le contestazioni riguardano fatti, il direttore dei lavori redige in contraddittorio con l'imprenditore un processo verbale delle circostanze contestate o, mancando questi, in presenza di due testimoni. In quest'ultimo caso copia del verbale è comunicata all'esecutore per le sue osservazioni, da presentarsi al direttore dei lavori nel termine di otto giorni dalla data del ricevimento. In mancanza di osservazioni nel termine, le risultanze del verbale si intendono definitivamente accettate. L'esecutore, il suo rappresentante, oppure i testimoni firmano il processo verbale, che è inviato al Rup con le eventuali osservazioni dell'esecutore. Contestazioni e relativi ordini di servizio sono annotati nel giornale dei lavori.

1.6 Sinistri alle persone e danni

Nel corso dell'esecuzione dei lavori possono verificarsi sinistri alle persone o danni alle proprietà. In tali casi, il direttore dei lavori deve compilare una relazione nella quale descrive il fatto e le presumibili cause e adotta gli opportuni provvedimenti finalizzati a ridurre per la stazione appaltante le conseguenze dannose. Tale relazione è trasmessa senza indugio al responsabile del procedimento.

Nei casi in esame, restano a carico dell'esecutore, indipendentemente dall'esistenza di adeguata copertura assicurativa:

1. tutte le misure, comprese le opere provvisorie, e tutti gli adempimenti per evitare il verificarsi di danni alle opere, all'ambiente, alle persone e alle cose nell'esecuzione dell'appalto;
2. l'onere per il ripristino di opere o il risarcimento di danni ai luoghi, a cose o a terzi determinati da mancata, tardiva o inadeguata assunzione dei necessari provvedimenti.

L'esecutore non può pretendere compensi per danni alle opere o provviste se non in casi di forza maggiore e nei limiti consentiti dal contratto. In particolare, nel caso di danni causati da forza maggiore l'esecutore ne fa denuncia al direttore dei lavori nei termini stabiliti dai capitolati speciali o, in difetto, entro cinque giorni da quello dell'evento, a pena di decadenza dal diritto al risarcimento. Conseguentemente, al fine di determinare il risarcimento al quale può avere diritto l'esecutore, spetta al direttore dei lavori redigere processo verbale alla presenza di quest'ultimo, accertando:

- a) lo stato delle cose dopo il danno, rapportandole allo stato precedente;
- b) le cause dei danni, precisando l'eventuale causa di forza maggiore;
- c) la eventuale negligenza, indicandone il responsabile, ivi compresa l'ipotesi di erronea esecuzione del progetto da parte dell'appaltatore;
- d) l'osservanza o meno delle regole dell'arte e delle prescrizioni del direttore dei lavori;
- e) l'eventuale omissione delle cautele necessarie a prevenire i danni.

Nessun indennizzo è dovuto quando a determinare il danno abbia concorso la colpa dell'esecutore o delle persone delle quali esso è tenuto a rispondere.

2. Attività di controllo amministrativo contabile

Il direttore dei lavori svolge un ruolo fondamentale nel procedimento di controllo della spesa legata all'esecuzione dell'opera o dei lavori, attraverso la compilazione con precisione e tempestività dei documenti contabili, che sono atti pubblici a tutti gli effetti di legge, con i quali si realizza l'accertamento e la registrazione dei fatti producenti spesa. Si tratta, in sintesi, di classificare e misurare le lavorazioni eseguite, nonché di trasferire poi i rilievi effettuati sul registro di contabilità per le conseguenti operazioni di calcolo che consentono di individuare il progredire della spesa. Secondo il principio di costante progressione della contabilità, le predette attività di accertamento dei fatti producenti spesa devono essere eseguite al momento del loro accadimento e quindi devono procedere di pari passo con l'esecuzione.

2.1 Documenti contabili

Il direttore dei lavori provvede all'accertamento e alla registrazione di tutti i fatti producenti spesa contemporaneamente al loro accadere, affinché possa sempre:

- a) rilasciare prontamente gli stati d'avanzamento dei lavori ed i certificati per il pagamento degli acconti;

- b) controllare lo sviluppo dei lavori e impartire tempestivamente le debite disposizioni per la relativa esecuzione entro i limiti delle somme autorizzate;
- c) promuovere senza ritardo gli opportuni provvedimenti in caso di deficienza di fondi.

I materiali e i manufatti portati in contabilità rimangono a rischio e pericolo dell'esecutore e possono sempre essere rifiutati dal direttore dei lavori nel caso in cui quest'ultimo ne accerti l'esecuzione senza la necessaria diligenza o con materiali diversi da quelli prescritti contrattualmente o che, dopo la loro accettazione e messa in opera, abbiano rivelato difetti o inadeguatezze.

Con riferimento a quanto sopra, sono di seguito descritti i compiti attribuiti al direttore dei lavori, in relazione ai diversi documenti contabili:

- a) il giornale dei lavori: è tenuto dal direttore dei lavori per annotare in ciascun giorno l'ordine, il modo e l'attività con cui progrediscono le lavorazioni, il nominativo, la qualifica e il numero degli operai impiegati, l'attrezzatura tecnica impiegata per l'esecuzione dei lavori, l'elenco delle provviste fornite dall'esecutore documentate dalle rispettive fatture quietanzate, nonché quant'altro interessi l'andamento tecnico ed economico dei lavori; contiene inoltre l'indicazione delle circostanze e degli avvenimenti relativi ai lavori che possano influire sui medesimi, nonché gli ordini di servizio, le istruzioni e le prescrizioni del Rup e del direttore dei lavori, le relazioni indirizzate al Rup, i processi verbali di accertamento di fatti o di esperimento di prove, le contestazioni, le sospensioni e le riprese dei lavori, le varianti ritualmente disposte, le modifiche od aggiunte ai prezzi. Il direttore dei lavori, ogni dieci giorni e comunque in occasione di ciascuna visita, verifica l'esattezza delle annotazioni sul giornale dei lavori ed aggiunge le osservazioni, le prescrizioni e le avvertenze che ritiene opportune apponendo con la data la sua firma, di seguito all'ultima annotazione dell'assistente.
- b) i libretti di misura delle lavorazioni e delle provviste: sono compilati dal direttore dei lavori che esegue la misurazione e classificazione delle lavorazioni; il direttore dei lavori cura che i libretti o i brogliacci siano aggiornati e immediatamente firmati dall'esecutore o dal tecnico dell'esecutore che ha assistito al rilevamento delle misure. Per le lavorazioni e le somministrazioni che per la loro natura si giustificano mediante fattura il direttore dei lavori è tenuto ad accertare la loro corrispondenza ai preventivi precedentemente accettati e allo stato di fatto. Inoltre, in caso di lavori a corpo, le lavorazioni sono annotate su un apposito libretto delle misure, sul quale, in occasione di ogni stato d'avanzamento e per ogni categoria di lavorazione in cui risultano suddivisi, il direttore dei lavori registra la quota percentuale dell'aliquota relativa alla voce disaggregata della stessa categoria, rilevabile dal contratto, che è stata eseguita. Le progressive quote percentuali delle voci disaggregate eseguite delle varie categorie di lavorazioni sono desunte da valutazioni autonomamente effettuate dal direttore dei lavori, il quale può controllarne l'ordine di grandezza attraverso un riscontro nel computo metrico estimativo dal quale le aliquote sono state dedotte.
- c) il registro di contabilità: contiene le trascrizioni delle annotazioni presenti nei libretti delle misure, nonché le domande che l'esecutore ritiene di fare e le motivate deduzioni del direttore dei lavori. L'iscrizione delle partite è fatta in ordine cronologico. In apposita sezione del registro di contabilità è indicata, in occasione di ogni stato di avanzamento, la quantità di ogni lavorazione eseguita con i relativi importi, in modo da consentire una verifica della rispondenza all'ammontare complessivo dell'avanzamento dei lavori. Il registro di contabilità è il documento che riassume ed accentra l'intera contabilizzazione dell'opera in quanto a ciascuna quantità di lavorazioni eseguite e registrate nel libretto vengono applicati i corrispondenti prezzi contrattuali in modo tale da determinare l'avanzamento dei lavori non soltanto sotto il profilo delle quantità eseguite ma anche sotto quello del corrispettivo maturato dall'appaltatore. Per

tale ragione il registro è sottoposto all'esecutore per la sua sottoscrizione in occasione di ogni stato di avanzamento; se l'esecutore firma con riserva, il direttore dei lavori deve esporre le sue motivate deduzioni al fine di consentire alla stazione appaltante la percezione delle ragioni ostative al riconoscimento delle pretese dell'esecutore; in mancanza il direttore dei lavori sarà responsabile per le somme che, per tale negligenza, la stazione appaltante dovesse essere tenuta a sborsare. Le riserve, quantificate in via definitiva dall'esecutore, sono comunque iscritte, a pena di decadenza, nel primo atto dell'appalto idoneo a riceverle successivamente all'insorgenza o alla cessazione del fatto che le ha determinate; le riserve sono iscritte, a pena di decadenza, anche nel registro di contabilità, all'atto della firma immediatamente successiva al verificarsi o al cessare del fatto pregiudizievole; le riserve non confermate nel conto finale si intendono abbandonate. Solo in casi eccezionali, ove per un legittimo impedimento non sia possibile eseguire una precisa e completa contabilizzazione, il direttore dei lavori può registrare in partita provvisoria sui libretti quantità dedotte da misurazioni sommarie. In tal caso l'onere dell'immediata riserva diventa operante quando in sede di contabilizzazione definitiva delle categorie di lavorazioni interessate vengono portate in detrazione le partite provvisorie. Il direttore dei lavori propone al Rup in casi speciali che il registro sia diviso per articoli, o per serie di lavorazioni, purché le iscrizioni rispettino in ciascun foglio l'ordine cronologico.

- d) lo stato di avanzamento lavori e certificato per pagamento delle rate: in esso il direttore dei lavori riassume tutte le lavorazioni e tutte le somministrazioni eseguite dal principio dell'appalto sino ad allora e a esso è unita una copia degli eventuali elenchi dei nuovi prezzi, indicando gli estremi della intervenuta approvazione. Tale documento, ricavato dal registro di contabilità, è rilasciato ai fini del pagamento di una rata di acconto; a tal fine il documento in esame, in relazione all'indicazione di tutte le lavorazioni eseguite, deve precisare il corrispettivo maturato, gli acconti già corrisposti e di conseguenza, l'ammontare dell'acconto da corrispondere, sulla base della differenza tra le prime due voci. Il direttore dei lavori trasmette lo stato di avanzamento al Rup, per l'emissione del certificato di pagamento; tale certificato è, quindi, inviato dal Rup alla stazione appaltante per l'emissione del mandato di pagamento; ogni certificato di pagamento emesso dal Rup è annotato nel registro di contabilità.
- e) il conto finale dei lavori e relativa relazione: è compilato dal direttore dei lavori a seguito della certificazione dell'ultimazione degli stessi e trasmesso al Rup unitamente ad una relazione, in cui sono indicate le vicende alle quali l'esecuzione del lavoro è stata soggetta, allegando tutta la relativa documentazione. Il conto finale deve essere sottoscritto dall'esecutore. All'atto della firma l'esecutore non può iscrivere domande per oggetto o per importo diverse da quelle formulate nel registro di contabilità durante lo svolgimento dei lavori e deve confermare le riserve già iscritte negli atti contabili per le quali non siano intervenuti la transazione di cui all'art. 208 del Codice o l'accordo bonario di cui all'art. 205 del Codice. Se l'esecutore non firma il conto finale nel termine assegnato (non superiore a trenta giorni), o se lo sottoscrive senza confermare le domande già formulate nel registro di contabilità, il conto finale si ha come da lui definitivamente accettato. Firmato dall'esecutore il conto finale, o scaduto il termine sopra assegnato, il Rup, entro i successivi sessanta giorni, redige una propria relazione finale riservata nella quale esprime parere motivato sulla fondatezza delle domande dell'esecutore per le quali non siano intervenuti la transazione o l'accordo bonario. Il direttore dei lavori sottoscrive ogni documento contabile, conferma o retifica, previa le opportune verifiche, le dichiarazioni inserite negli stessi da ciascun soggetto da lui incaricato.

2.2 Programmi informatici per la tenuta della contabilità

La contabilità dei lavori è di norma effettuata mediante l'utilizzo di programmi informatici in grado di consentire la tenuta dei documenti amministrativi e contabili nel rispetto della disciplina contenuta

nella presente proposta di linee guida. Qualora la direzione dei lavori è affidata a professionisti esterni, i programmi informatizzati devono essere preventivamente accettati dal Rup. Nel caso di utilizzo di programmi di contabilità computerizzata, la compilazione dei libretti delle misure è compiuta attraverso la registrazione delle misure rilevate direttamente in cantiere dal personale incaricato, in contraddittorio con l'esecutore. I fogli stampati e numerati devono essere firmati dal Rup e dall'esecutore e devono essere raccolti in un unico registro.

2.3 Contabilità semplificata

Per i lavori di importo inferiore a 40.000 euro è consentita la tenuta di una contabilità semplificata, mediante apposizione sulle fatture di spesa di un visto del direttore dei lavori, volto ad attestare la corrispondenza del lavoro svolto con quanto fatturato, secondo valutazioni proprie del direttore dei lavori che tengono conto dei lavori effettivamente eseguiti. Il certificato di regolare esecuzione può invece essere sostituito con l'apposizione del visto del direttore dei lavori sulle fatture di spesa.

2.4 Collaudo

L'art. 102 del Codice stabilisce che il direttore dei lavori, unitamente al Rup, controlla la regolarità dell'esecuzione del contratto, costituendo quindi l'interfaccia del collaudatore ai fini dell'espletamento delle sue funzioni. Ciò premesso il direttore dei lavori:

- 1) fornisce al collaudatore i chiarimenti e le spiegazioni di cui dovesse necessitare;
- 2) trasmette all'organo di collaudo, per il tramite del Rup, gli ordini di servizio e i rapporti periodici emessi nel corso dei lavori;
- 3) presenza alle visite di collaudo;
- 4) dà avviso all'esecutore, al personale incaricato della sorveglianza e della contabilità dei lavori e, ove necessario, agli eventuali incaricati dell'assistenza giornaliera dei lavori del giorno fissato per la visita di collaudo;
- 5) firma i processi verbali della visita di collaudo;
- 6) accerta che l'esecutore abbia completamente e regolarmente eseguito le lavorazioni prescrittegli dall'organo di collaudo e a tal fine rilascia apposita dichiarazione;
- 7) per i contratti pubblici di lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria, rilascia il certificato di regolare esecuzione in sostituzione del certificato di collaudo; il certificato di regolare esecuzione, emesso dal direttore dei lavori, è confermato dal responsabile de procedimento;
- 8) in caso di prese in consegna anticipata (ossia prima che intervenga l'emissione del certificato di collaudo provvisorio), unitamente al responsabile del procedimento, sottoscrive il verbale redatto dall'organo di collaudo relativo alla verifica dell'esistenza delle condizioni per procedere alla predetta consegna.

3. Gli strumenti per l'esercizio dell'attività di direzione e controllo

3.1 Ordini di servizio

Il direttore dei lavori impartisce all'esecutore le disposizioni e istruzioni necessarie tramite ordini di servizio che devono essere vistati dal Rup, comunicati all'esecutore (il quale li restituisce firmati per avvenuta conoscenza) e annotati nel giornale dei lavori.

A parte indicazioni di carattere non rilevante, che il direttore dei lavori impartisce anche per le vie brevi, la forma scritta è indispensabile in tutti quei casi in cui dall'ordine di servizio discendano adempimenti rilevanti a carico dell'esecutore, variazioni o addizioni all'opera e maggiori oneri rispetto a quelli contrattuali, riportando anche le motivazioni che stanno alla base dell'ordine. In tal modo si permette all'esecutore di sollevare eventuali eccezioni e contestazioni agli ordini impartiti. L'esecutore, infatti, è tenuto ad uniformarsi alle disposizioni contenute negli ordini di servizio, fatte salve le facoltà di iscrivere le proprie riserve nel registro di contabilità.

Con riferimento alle modalità di trasmissione dell'ordine, si ritiene che le ragioni che impongono la forma scritta dell'ordine, ne impongono anche un sistema di trasmissione che dia certezza della notifica. In generale, appare indispensabile una corretta gestione del flusso informativo tra Direttore dell'esecuzione e esecutore, anche per evitare un inutile dispendio di tempo ed energie. A tal fine, in considerazione dell'aumentato grado di informatizzazione e di digitalizzazione dei processi amministrativi, si ritiene che la trasmissione degli atti e delle comunicazioni, ivi compresi gli ordini di servizio, debba avvenire mediante PEC, per le garanzie di qualità, tracciabilità e sicurezza che questo strumento può offrire.

3.2 Processi verbali, relazioni e certificati

Altri strumenti operativi per il direttore dei lavori sono:

- (i) il processo verbale di accertamento di fatti (di rilevanza particolare quelli relativi alla consegna, sospensione, ripresa e ultimazione dei lavori) o di esperimento di prove, da annotare nel libro giornale;
- (ii) le relazioni per il Rup (quali le relazioni riservate redatte a seguito dell'iscrizione di riserve nei documenti contabili da parte dell'appaltatore).

Inoltre, come già evidenziato nei paragrafi che precedono, il direttore dei lavori è tenuto al rilascio di certificati, quali il certificato di ultimazione dei lavori, rilasciato in doppio esemplare – di cui uno è inviato Rup, che ne rilascia copia conforme all'esecutore – e il certificato di regolare esecuzione nei casi in cui la stazione appaltante non abbia conferito l'incarico di collaudo.

V. Abrogazioni

Ai sensi dell'art. 217, comma 1, lett. u) del Codice il presente atto sostituisce le seguenti norme del d.p.r. n. 207/2010: artt. 147, 148, 149, 150, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 170, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 199, 200, 201, 202, 210.

Linee guida attuative del nuovo Codice degli Appalti

Documento di consultazione

Il Direttore dell'esecuzione: modalità di svolgimento delle funzioni di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto

I. Temi sottoposti alla consultazione

L'art. 111, comma 2, del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (di seguito, "Codice") prevede che l'ANAC formuli, congiuntamente a quella per il Direttore dei lavori, una proposta al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per la successiva approvazione (con DM) delle linee guida che individuano compiutamente le modalità di effettuazione dell'attività di controllo affidate al Direttore dell'esecuzione del contratto, secondo criteri di trasparenza e semplificazione.

Ai sensi del citato comma 2, il Direttore dell'esecuzione del contratto di servizi o di forniture è, di norma, il responsabile unico del procedimento (RUP) e provvede 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.

Al fine di predisporre l'atto di proposta da trasmettere al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'approvazione del decreto contenente le linee guida sugli aspetti individuati dallo schema di Codice, l'ANAC ritiene opportuno avviare una consultazione pubblica. Nel presente documento, avendo a riferimento anche il quadro normativo previgente al Codice, vengono indicati gli elementi che si intende trattare nell'atto di proposta e le possibili soluzioni prospettate.

Si invitano i partecipanti alla consultazione a voler inviare osservazioni, indicazioni in ordine ad eventuali integrazioni, soluzioni alternative, elementi da semplificare, congruità dei termini indicati anche in considerazione dell'uso di strumenti telematici, specificandone le ragioni.

II. Profili generali della figura del direttore dell'esecuzione

Il Codice stabilisce espressamente all'art. 101 che l'esecuzione dei contratti di servizi e forniture (oltre che di lavori) è diretta dal RUP che assicura il controllo sui livelli di qualità delle prestazioni. La medesima norma precisa altresì che il RUP si avvale, tra gli altri, anche del Direttore dell'esecuzione, accertando il corretto ed effettivo svolgimento delle funzioni affidate. L'art. 102 precisa, inoltre, che il RUP controlla l'esecuzione del contratto congiuntamente al Direttore dell'esecuzione. Agli artt. 31 e 111, comma 2, è stabilito, altresì, che il Direttore dell'esecuzione del contratto di servizi o di forniture è, di norma, il medesimo RUP e che l'ANAC, con proprio atto, definisce l'importo massimo e la tipologia di servizi e forniture per i quali il RUP può coincidere con il direttore dell'esecuzione del contratto; su tale aspetto si rinvia al documento di consultazione sul ruolo e i compiti del RUP. Qualora non vi sia

tale coincidenza, il RUP ed il Direttore dell'esecuzione debbono svolgere le rispettive attività in stretto coordinamento.

Il Direttore dell'esecuzione rappresenta, nei confronti dell'impresa, l'amministrazione committente e la sua attività di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto è esplicazione, da un lato, del dovere di cooperazione della stazione appaltante con l'impresa aggiudicatrice, dall'altro, del potere di ingerenza e di controllo dell'amministrazione sull'esecuzione del contratto.

III. **Compiti del Direttore dell'esecuzione**

L'articolo 111, comma 2, del nuovo Codice enuncia in linea generale i compiti del Direttore dell'esecuzione, individuandoli nel coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto stipulato dalla stazione appaltante, in modo da assicurarne la regolare esecuzione.

La direzione dell'esecuzione si sostanzia in un insieme di attività volte a garantire che l'esecuzione del contratto avvenga nei tempi stabiliti ed in conformità alle prescrizioni contenute nei documenti contrattuali e nelle condizioni offerte in sede di aggiudicazione o affidamento. A tal fine è necessario che nel contratto sottoscritto tra le parti siano dettagliatamente riportate, tra l'altro, le condizioni migliorative offerte nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa e le modalità di esecuzione del servizio e/o di consegna della fornitura. Devono, inoltre, essere indicati, in modo preciso, i controlli sulla regolarità e qualità della prestazione resa, le penali per eventuali inadempimenti, i casi di sospensione, risoluzione o recesso del contratto e quelli relativi ad eventuali premi o incentivi, precisando le modalità per l'irrogazione delle penali, per la sospensione, risoluzione o recesso del contratto o per la corresponsione dei premi. Nel contratto devono, inoltre, essere indicati i mezzi e le risorse messi eventualmente a disposizione da parte di un'impresa ausiliaria, allegando il relativo contratto di avvalimento, nonché l'intenzione di ricorrere al subappalto, specificando per quale parte dell'affidamento.

Nello svolgimento delle sue funzioni il Direttore dell'esecuzione è tenuto, inoltre, ad utilizzare la diligenza richiesta dall'attività esercitata ex art. 1176, comma 2, c.c. e ad osservare il canone di buona fede ex art. 1375 c.c..

a. Fasi dell'attività di esecuzione

Il direttore dell'esecuzione, sulla base delle indicazioni del RUP:

1. dopo che il contratto è divenuto efficace, da **avvio all'esecuzione** della prestazione, fornendo all'esecutore tutte le istruzioni e direttive necessarie al riguardo. Si ritiene opportuno che dell'avvio dell'esecuzione venga redatto apposito verbale firmato dal Direttore e dall'esecutore, nel quale sono indicate le aree e gli ambienti dove si svolgerà l'attività, la descrizione dei mezzi e degli strumenti eventualmente messi a disposizione dalla stazione appaltante, compresa la dichiarazione attestante che lo stato attuale degli ambienti è tale da non impedire l'avvio o la prosecuzione dell'attività. Può essere disposta l'esecuzione anticipata della prestazione nei casi di estrema urgenza o quando il contratto ha ad oggetto beni o servizi che, per la loro natura o per il luogo in cui deve essere eseguito il contratto, debbono essere immediatamente consegnati o svolti; in tal caso, il Direttore dell'esecuzione tiene conto di quanto predisposto o somministrato dall'esecutore per il rimborso delle relative spese;

2. ordina la **sospensione** dell'esecuzione, qualora sia temporaneamente impedita da circostanze particolari, ai sensi dell'art. 107 del Codice; anche in tal caso, compilando apposito verbale nel quale devono essere indicate le ragioni della sospensione e l'imputabilità delle medesime, le prestazioni già effettuate, le eventuali cautele per la ripresa dell'esecuzione del contratto senza che siano richiesti ulteriori oneri, i mezzi e gli strumenti esistenti che rimangono eventualmente nel luogo dove l'attività contrattuale era in corso di svolgimento. Il verbale deve essere sottoscritto dall'esecutore e inviato al RUP. In caso di sospensione, il termine per l'esecuzione dell'appalto viene calcolato in considerazione della durata della sospensione e degli effetti prodotti;
3. trasmette all'impresa la disposizione di **ripresa** dell'esecuzione del contratto ordinata dal RUP, non appena siano venute a cessare le cause della sospensione; anche in tal caso è redatto apposito verbale, firmato dall'esecutore e inviato al RUP. Nel verbale di ripresa il direttore riporta il nuovo termine ultimo di esecuzione del contratto indicato dal RUP nella disposizione di ripresa dei lavori;
4. rilascia il **certificato** attestante l'avvenuta ultimazione delle prestazioni quando risulti che l'esecutore abbia completamente e regolarmente eseguito le prestazioni contrattuali. Il certificato di verifica di conformità viene trasmesso per l'accettazione all'esecutore, il quale deve firmarlo nel termine di quindici giorni dal ricevimento dello stesso. All'atto della firma egli può aggiungere le contestazioni che ritiene opportune, rispetto alle operazioni di verifica di conformità. Il soggetto incaricato della verifica di conformità riferisce al RUP sulle eventuali contestazioni dell'esecutore anche ai fini dell'eventuale applicazione di penali. Successivamente all'emissione del certificato di verifica di conformità, si procede al pagamento del saldo delle prestazioni eseguite e allo svincolo definitivo della cauzione prestata dall'esecutore a garanzia del mancato o inesatto adempimento delle obbligazioni dedotte in contratto.

Nel caso in cui il direttore dell'esecuzione del contratto non coincida con il RUP, i verbali devono essere inviati a quest'ultimo per l'esercizio dei poteri di controllo e di vigilanza, entro un congruo termine, che può essere individuato in cinque giorni dalla data della relativa redazione.

b. Attività di controllo del direttore dell'esecuzione

Ai fini della definizione dei contenuti della funzione di controllo attribuita al Direttore dell'esecuzione (congiuntamente al RUP), occorre richiamare innanzitutto quanto stabilito all'art. 102, comma 2, del Codice, secondo cui i contratti di servizi e forniture sono oggetto di verifica di conformità «per certificare che l'oggetto del contratto in termini di prestazioni, obiettivi e caratteristiche tecniche, economiche e qualitative sia stato realizzato ed eseguito nel rispetto delle previsioni contrattuali e delle condizioni offerte in sede di aggiudicazione o affidamento».

Le attività di controllo del Direttore dell'esecuzione devono essere, quindi, strettamente correlate a quanto definito e disciplinato nei documenti contrattuali, che debbono richiamare le prestazioni indicate dall'esecutore nella propria offerta. In particolare, l'attività di controllo è tesa a verificare che le previsioni del contratto siano pienamente rispettate, sia con riferimento alle scadenze temporali, che alle modalità di consegna, alla qualità e quantità dei prodotti e/o dei servizi, per le attività principali come per le prestazioni accessorie. In generale, le attività di controllo devono essere indirizzate a valutare, ad esempio, i seguenti profili:

- la qualità del servizio/fornitura (aderenza/conformità a tutti gli standard qualitativi/SLA richiesti nel contratto e/o nel capitolato);

- l'adeguatezza delle prestazioni o il raggiungimento degli obiettivi (con riferimento, ad esempio, ai contratti di efficientamento/risparmio energetico per edifici e illuminazione pubblica, ai contratti di gestione delle proprietà immobiliari);
- il rispetto dei tempi e delle modalità di consegna;
- l'adeguatezza della reportistica sulle prestazioni e le attività svolte;
- la soddisfazione del cliente/utente finale (per quei beni/servizi non strumentali – es. servizi alla persona e all'infanzia);
- il rispetto della normativa sulla sicurezza e sulla tracciabilità dei flussi finanziari;
- il rispetto della normativa sul lavoro e dei contratti collettivi;
- il rispetto della normativa ambientale;
- il rispetto delle norme sulla sicurezza e sulla salute dei lavoratori da parte dell'appaltatore.

Tali verifiche sono condotte nel corso dell'intera durata del rapporto – in itinere ed *ex post* – e debbono essere realizzate con criteri di misurabilità della qualità, non limitati al generico richiamo delle regole dell'arte. Gli esiti delle stesse debbono risultare da apposito processo verbale, al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa.

È, inoltre, utile evidenziare, a ulteriore conferma dell'importanza attribuibile alle attività di verifica del Direttore dell'esecuzione, come il mancato utilizzo in sede esecutiva degli strumenti di controllo del livello qualitativo delle prestazioni fornite dall'appaltatore rende difficoltoso, se non impossibile, valersi della possibilità di escludere da gare successive gli imprenditori che abbiano svolto precedenti contratti con negligenza e malafede. L'utilizzo concreto della facoltà di esclusione dalle gare successive, di quelle imprese che non hanno rispettato, in fase esecutiva, i livelli di qualità richiesti in sede di gara e/o offerti dalle stesse, rappresenta una leva estremamente importante per scoraggiare la presentazione di offerte eccessivamente aggressive sul prezzo e/o con livelli qualitativi concretamente insostenibili.

Durante l'esecuzione del contratto il Direttore inoltre:

1. provvede al **controllo della spesa** legata all'esecuzione del servizio o della fornitura, attraverso la **tenuta della contabilità** del contratto e, quindi, la compilazione con precisione e tempestività dei documenti contabili, con i quali si realizza l'accertamento e la registrazione dei fatti produttori spesa. I documenti contabili sono redatti secondo le modalità dell'ordinamento delle singole stazioni appaltanti. Si ricorda che, al fine di poter procedere con i pagamenti all'affidatario, è necessario un previo accertamento da parte del Direttore dell'esecuzione, confermato dal RUP, della prestazione effettuata, in termini di quantità e qualità, rispetto alle prescrizioni previste nei documenti contrattuali. Resta ferma anche la facoltà dell'esecutore di presentare contestazioni scritte in occasione dei pagamenti;
2. segnala tempestivamente al RUP eventuali ritardi, disfunzioni o inadempimenti rispetto alle prescrizioni contrattuali, anche al fine dell'applicazione delle **penali** inserite nel contratto ovvero della risoluzione dello stesso per grave inadempimento nei casi consentiti. L'importanza di tale compito emerge considerando che le penali servono a ridurre il rischio di *moral hazard* spesso presente nei contratti, attraverso due vie: la riduzione delle somme erogate come corrispettivo delle prestazioni eseguite; la difficoltà a partecipare a gare successive bandite dalla stessa stazione appaltante (v. art. 80, comma 5 lett. c) del Codice);
3. **comunica** al responsabile del procedimento le **contestazioni** insorte in relazione agli aspetti tecnici che possono influire sull'esecuzione del contratto, redigendo in contraddittorio con l'imprenditore un processo verbale delle circostanze contestate o, mancando questi, in presenza di due testimoni. In quest'ultimo caso copia del verbale è comunicata all'esecutore per le sue osservazioni, da presentarsi al Direttore dell'esecuzione nel termine di otto giorni dalla data del ricevimento. In mancanza di osservazioni pervenute entro il termine previsto, le risultanze del

- verbale si intendono definitivamente accettate. L'esecutore, il suo rappresentante, oppure i testimoni firmano il processo verbale, che è inviato al RUP con le eventuali osservazioni dell'esecutore. Contestazioni e relativi ordini di servizio sono annotati nei documenti contabili;
4. **trasmette** senza indugio apposita relazione al RUP, qualora nell'esecuzione del contratto avvengano **sinistri alle persone o danni alle cose**;
 5. al fine di garantire la regolare esecuzione del servizio ed evitare infiltrazioni da parte della criminalità organizzata, **verifica** la presenza nel luogo di esecuzione del servizio delle imprese subappaltatrici autorizzate; controlla che le stesse svolgano effettivamente la parte dei servizi subappaltati nel rispetto della normativa vigente e del contratto stipulato; accerta le contestazioni dell'esecutore sulla regolarità dei servizi eseguiti dal subappaltatore e, ai fini della sospensione dei pagamenti all'esecutore, determina la misura della quota corrispondente alla prestazione oggetto di contestazione; verifica che l'affidatario pratici, per le prestazioni affidate in subappalto, gli stessi prezzi unitari risultanti dall'aggiudicazione, con ribasso non superiore al venti per cento, nel rispetto degli standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e che l'affidatario corrisponda i costi della sicurezza, relativi alle prestazioni affidate in subappalto, alle imprese subappaltatrici senza alcun ribasso (v. art. 105, comma 14, del Codice). Analoghi controlli debbono essere effettuati anche in merito alla messa a disposizione di mezzi e risorse da parte dell'eventuale impresa ausiliaria.

c. Verifica di conformità

L'art. 102, comma 2, del Codice stabilisce che i contratti pubblici di servizi e forniture sono soggetti a verifica di conformità per certificare che l'oggetto del contratto in termini di prestazioni, obiettivi e caratteristiche tecniche, economiche e qualitative sia stato realizzato ed eseguito nel rispetto delle previsioni contrattuali e delle condizioni offerte in sede di aggiudicazione o affidamento. La verifica della conformità è svolta dal Direttore dell'esecuzione del contratto in presenza del RUP e dando avviso all'esecutore della data del controllo affinché quest'ultimo possa intervenire.

La stazione appaltante nomina, ai sensi dell'art. 102, comma 6, una commissione composta da uno a tre componenti scelti tra i propri dipendenti o tra i dipendenti di altra amministrazione, con qualificazione rapportata alla tipologia e caratteristica del contratto il cui compenso è contenuto nell'ambito dell'incentivo di cui all'art. 113. In caso di comprovata carenza in organico di personale con le caratteristiche previste, possono essere nominati soggetti esterni con le procedure di cui all'art. 31, comma 8, nel rispetto di quanto disposto dall'art. 102, comma 7. Il RUP o il Direttore dell'esecuzione trasmettono al soggetto incaricato della verifica di conformità la seguente documentazione:

- a) copia degli atti di gara;
- b) copia del contratto;
- c) documenti contabili;
- d) risultanze degli accertamenti in merito alle verifiche sulla qualità della prestazione eseguita;
- e) certificati delle eventuali prove effettuate;
- f) ogni ulteriore documentazione ritenuta utile dal soggetto incaricato.

giornale.

La verifica di conformità è avviata entro quindici giorni dall'ultimazione della prestazione ovvero entro il diverso termine previsto dal contratto, e conclusa entro il termine ivi indicato, che non può superare i trenta giorni dall'ultimazione dell'esecuzione o i sessanta giorni nei casi di prestazioni complesse. Il contratto disciplina le cause e le relative conseguenze del superamento del tempo limite per la conclusione dell'attività di verifica di conformità.

All'esito dell'attività di verifica il soggetto incaricato della verifica di conformità redige apposito verbale, che deve essere sottoscritto da tutti i soggetti intervenuti e trasmesso tempestivamente al RUP per gli adempimenti di competenza.

Possono essere previste verifiche di conformità in corso di esecuzione del contratto in ragione di particolari caratteristiche delle forniture o dei servizi che impongono la verifica in corso di esecuzione ovvero nei casi di appalti di forniture o di servizi con prestazioni continuative, secondo la periodicità prevista nel contratto.

L'esecutore deve mettere a disposizione, a propria cura e spesa, i mezzi necessari ad eseguire la verifica. Nel caso ciò non dovesse avvenire il Direttore dell'esecuzione dispone che sia provveduto d'ufficio, deducendo la spesa dal corrispettivo dovuto all'esecutore.

Per i contratti pubblici di importo inferiore alla soglia europea il certificato di verifica di conformità, nei casi espressamente individuati nel decreto di cui al comma 8, art. 102, può essere sostituito dal certificato di regolare esecuzione rilasciato dal RUP su richiesta del direttore dell'esecuzione se nominato.

IV. Gli strumenti per l'esercizio dell'attività di controllo

L'**ordine di servizio** è l'atto mediante il quale sono impartite all'esecutore le disposizioni e istruzioni da parte sia del RUP che del Direttore dell'esecuzione, in quest'ultimo caso l'ordine di servizio deve essere vistato dal RUP. L'ordine di servizio va comunicato all'esecutore che lo restituisce firmato per avvenuta conoscenza ed accettazione, fatte salve eventuali contestazioni. A parte indicazioni di carattere non rilevante, che il Direttore dell'esecuzione impartisce anche in via orale, per le vie brevi, la forma scritta è indispensabile in tutti quei casi in cui dall'ordine di servizio discendano adempimenti rilevanti a carico dell'esecutore, variazioni o addizioni all'opera e maggiori oneri rispetto a quelli contrattuali.

Con riferimento alle modalità di trasmissione dell'ordine, si ritiene che le ragioni che impongono la forma scritta dell'ordine ne impongono anche un sistema di trasmissione che dia certezza della notifica. In generale, appare indispensabile una corretta gestione del flusso informativo tra Direttore dell'esecuzione ed esecutore, anche per evitare un inutile dispendio di tempo ed energie. A tal fine, in considerazione dell'aumentato grado di informatizzazione e di digitalizzazione dei processi amministrativi, si ritiene che la trasmissione degli atti e delle comunicazioni, ivi compresi gli ordini di servizio, debba avvenire mediante PEC, per le garanzie di qualità, tracciabilità e sicurezza che questo strumento può offrire.

Altri strumenti operativi per il Direttore dell'esecuzione sono:

- (i) il **processo verbale** di accertamento di fatti (di rilevanza particolare quelli relativi all'avvio, sospensione, ripresa e ultimazione dell'esecuzione);
- (ii) le **relazioni** per il RUP (quali le relazioni riservate redatte a seguito dell'iscrizione di riserve nei documenti contabili da parte dell'appaltatore, di cui al combinato disposto dell'art. 205, comma 3 e dell'art. 206 del Codice);
- (iii) il **certificato di verifica di conformità**;
- (iv) le **comunicazioni**.

Linee guida attuative del nuovo Codice degli Appalti

Documento di consultazione

Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalto e concessioni

I. Inquadramento generale

1. Premessa

L'art. 31 del Codice dei contratti pubblici (nel seguito Codice) prevede, al comma 5, che l'ANAC, con proprio atto, definisca una disciplina di maggiore dettaglio sui compiti specifici del RUP, nonché sugli ulteriori requisiti di professionalità rispetto a quanto disposto dal Codice, in relazione alla complessità dei lavori. Inoltre, prevede che l'Autorità determini l'importo massimo e la tipologia dei lavori, servizi e forniture per i quali il RUP può coincidere con il progettista o con il direttore dell'esecuzione del contratto. Lo stesso articolo disciplina le modalità di nomina del RUP, le caratteristiche principali che lo stesso deve possedere e le funzioni fondamentali attribuitegli.

L'A.N.A.C. nell'emanare le relative linee guida si prefigge lo scopo di valorizzare la figura del RUP, in modo da esaltarne il ruolo di *Project Manager*, enfatizzando le competenze di pianificazione e gestione dello sviluppo di specifici progetti, anche attraverso il coordinamento di tutte le risorse a disposizione, e gli interventi finalizzati ad assicurare l'unitarietà dell'intervento, il raggiungimento degli obiettivi nei tempi e nei costi previsti, la qualità della prestazione e il controllo dei rischi.

2. Quadro normativo

L'art. 31 individua le funzioni del RUP negli appalti di lavori, servizi e forniture e nelle concessioni. Le disposizioni in esso contenute si applicano anche alle stazioni appaltanti che ricorrono ai sistemi di acquisto e di negoziazione delle centrali di committenza o che operano in aggregazione e, per espresso rinvio dell'art. 114, ai settori speciali (gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica). Disposizioni particolari sono, invece, previste per i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura, per il caso di appalti di particolare complessità e per gli appalti di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale, mentre la norma in esame non si applica alle stazioni appaltanti che non sono pubbliche amministrazioni ed enti pubblici. Dette stazioni appaltanti, infatti, sono tenute a individuare, secondo i propri ordinamenti, uno o più soggetti cui affidare i compiti propri del responsabile del procedimento, limitatamente al rispetto delle norme del Codice alla cui osservanza sono tenute.

La disposizione in esame stabilisce, inoltre, che, per ogni singola procedura di affidamento di un appalto o di una concessione, le stazioni appaltanti, con atto formale del responsabile dell'unità organizzativa, che deve essere di livello apicale, nominano, nel primo atto relativo a ogni singolo intervento, un RUP per le fasi della programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione. In

proposito, per i lavori, si ritiene di specificare che il RUP deve essere nominato prima del progetto di fattibilità tecnica ed economica e, nel caso di lavori non assoggettati a programmazione, contestualmente alla decisione di realizzare gli stessi. Per i servizi e le forniture, invece, il RUP deve essere nominato contestualmente alla decisione di acquisire i servizi e le forniture.

Il RUP deve essere nominato tra dipendenti di ruolo addetti alla medesima unità organizzativa cui è preposto il soggetto apicale che lo nomina, che siano dotati del necessario livello di inquadramento giuridico in relazione alla struttura della pubblica amministrazione e di competenze professionali adeguate in relazione ai compiti per cui è nominato. Laddove sia accertata la carenza nell'organico della suddetta unità organizzativa, il RUP è nominato tra gli altri dipendenti in servizio. Per i lavori e per i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura il RUP deve essere un tecnico.

Si invitano i partecipanti alla consultazione a voler inviare **osservazioni, indicazioni** in ordine ad eventuali **integrazioni, soluzioni alternative, elementi da semplificare e/o eliminare in quanto ritenuti non più attuali**, con riguardo alle singole previsioni dei paragrafi che seguono.

II. Requisiti e compiti del RUP nell'affidamento di appalti e concessioni di lavori

1. Ulteriori requisiti di professionalità del RUP

L'Autorità è chiamata a individuare ulteriori requisiti di professionalità rispetto a quanto previsto dal Codice, in relazione alla complessità dei lavori. A tal fine, per quanto concerne gli appalti di lavori e i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, si ritiene che il responsabile del procedimento debba essere un tecnico abilitato all'esercizio della professione o, quando l'abilitazione non sia prevista dalle norme vigenti, un funzionario tecnico, anche di qualifica non dirigenziale.

Sul tema, si sollecitano gli *stakeholders*, a fornire osservazioni, formulare proposte e inviare contributi in ordine a:

- a) anzianità di servizio richiesta per l'affidamento dell'incarico di RUP a un funzionario tecnico quando l'abilitazione non sia prevista dalle norme vigenti;
- b) requisiti aggiuntivi, pertinenti per materia, che siano ritenuti idonei all'esercizio della funzione di RUP negli appalti e concessioni di lavori, quali ad esempio eventuali tipologie di abilitazioni, indicando in modo preciso le ragioni delle equipollenze tra le diverse abilitazioni suggerite;
- c) possibilità e opportunità di prevedere specifiche tipologie di abilitazione in relazione alla natura e all'importo dei lavori, prevedendo, ad esempio, che fino ad una determinata soglia di importo dei lavori da affidare o per determinate tipologie di lavorazioni, la qualifica di RUP possa essere ricoperta da dipendenti in possesso dell'abilitazione all'esercizio della professione di geometra e oltre una determinata soglia di importo o per particolari lavorazioni sia necessaria l'abilitazione all'esercizio della professione di ingegnere o architetto. In caso positivo dovranno essere proposte soglie di importo ritenute idonee;
- d) requisiti aggiuntivi di professionalità, individuati in relazione a particolari tipologie di lavorazioni, ad esempio esperienza maturata nel ruolo di RUP con riferimento ai lavori oggetto dell'intervento, particolari specializzazioni tecniche pertinenti.

Il RUP svolge i propri compiti con il supporto dei dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice. Inoltre, nel caso di inadeguatezza dell'organico, il responsabile del procedimento propone all'amministrazione aggiudicatrice l'affidamento delle attività di supporto secondo le procedure e con le modalità previste dalla parte II, titolo I e titolo III, sez. II, capo III del Codice. Gli affidatari devono essere muniti di assicurazione di responsabilità civile professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di propria competenza. Gli affidatari dei servizi di supporto non possono partecipare agli incarichi di progettazione ovvero ad appalti e concessioni di lavori pubblici nonché a subappalti e cottimi dei lavori pubblici con riferimento ai quali abbiano espletato i propri compiti direttamente o per il tramite di altro soggetto che risulti controllato, controllante o collegato a questi ai sensi dell'articolo 24, comma 7, del Codice.

Nel fornire osservazioni, contributi e proposte, si dovrà tener conto del fatto che il RUP deve essere nominato tra i dipendenti di ruolo addetti all'unità organizzativa o, in mancanza, tra gli altri dipendenti in servizio e che alla stazione appaltante è data la possibilità di istituire una struttura stabile a supporto dei RUP e di conferire, su proposta di quest'ultimo, incarichi a supporto dell'intera procedura o di parte di essa, nel caso di appalti di particolare complessità che richiedano necessariamente valutazioni e competenze altamente specialistiche. Ciò posto i suggerimenti non dovrebbero essere volti a esigere requisiti troppo stringenti, nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità in rapporto all'oggetto dell'appalto e della concessione.

2. Principali compiti del RUP

I compiti fondamentali del RUP sono specificati all'art. 31, comma 4, per le varie fasi del procedimento di affidamento. Altri compiti assegnati al RUP sono individuati nel Codice in relazione a specifici adempimenti che caratterizzano le fasi dell'affidamento e dell'esecuzione del contratto. Inoltre, per espressa previsione dell'art. 31, comma 3, il RUP, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, svolge tutti i compiti relativi alle procedure di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione previste dal Codice, che non siano specificatamente attribuiti ad altri organi o soggetti.

Quanto alla specificazione degli ulteriori compiti del RUP rispetto a quelli individuati come sopra, si ritiene di poter integrare le disposizioni del Codice prescrivendo che lo stesso formuli proposte e fornisca dati e informazioni, oltre che al fine della predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici e dei relativi aggiornamenti annuali, anche per la preparazione di ogni altro atto di programmazione di contratti pubblici di servizi e di forniture e dell'avviso di preinformazione, nelle fasi di affidamento, elaborazione e approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, definitivo ed esecutivo, nelle procedure di scelta del contraente per l'affidamento di appalti e concessioni, in occasione del controllo periodico del rispetto dei tempi programmati e del livello di prestazione, qualità e prezzo, nelle fasi di esecuzione e collaudo dei lavori.

2.1 Fase di programmazione e affidamento

In questa fase, si ritiene che il responsabile del procedimento debba:

- a) promuovere e sovrintendere agli accertamenti e alle indagini preliminari idonei a consentire la verifica della fattibilità tecnica, economica e amministrativa degli interventi;
- b) verificare in via generale la conformità ambientale, paesistica, territoriale e urbanistica degli interventi e promuovere l'avvio delle procedure di variante urbanistica;
- c) in relazione alle caratteristiche e alla dimensione dell'intervento, promuovere e definire le modalità di verifica dei vari livelli progettuali, le procedure di eventuale affidamento a soggetti esterni e la stima dei corrispettivi, da inserire nel quadro economico;

- d) coordinare le attività necessarie alla redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, verificando che siano indicati gli indirizzi che devono essere seguiti nei successivi livelli di progettazione e i diversi gradi di approfondimento delle verifiche, delle rilevazioni e degli elaborati richiesti;
- e) coordinare le attività necessarie alla redazione del progetto definitivo ed esecutivo, verificando che siano rispettate le indicazioni contenute nel progetto di fattibilità tecnica ed economica;
- f) effettuare, prima dell'approvazione del progetto in ciascuno dei suoi livelli, le necessarie verifiche circa la rispondenza dei contenuti del documento alla normativa vigente, alle disponibilità finanziarie, nonché all'esistenza dei presupposti di ordine tecnico e amministrativo necessari per conseguire la piena disponibilità degli immobili;
- g) stabilire criteri, contenuti e momenti di verifica tecnica dei vari livelli di progettazione correlati alle caratteristiche e all'importanza dell'opera;
- h) svolgere l'attività di verifica dei progetti per lavori di importo inferiore a un milione di euro, anche avvalendosi della struttura di cui all'articolo 31, comma 9 del Codice;
- i) sottoscrivere la validazione, facendo preciso riferimento al rapporto conclusivo, redatto dal soggetto preposto alla verifica, e alle eventuali controdeduzioni del progettista. In caso di dissenso sugli esiti della verifica, il RUP è tenuto a motivare specificatamente;
- j) nel caso di lavori eseguibili per lotti, accertare e attestare:
 - 1. l'avvenuta redazione, ai fini dell'inserimento nell'elenco annuale, del progetto preliminare di fattibilità tecnico economica dell'intero lavoro e la sua articolazione per lotti;
 - 2. la quantificazione, nell'ambito del programma e dei relativi aggiornamenti, dei mezzi finanziari necessari per appaltare l'intero lavoro;
- k) convocare e presiedere nelle procedure ristrette e nei casi in cui è ammesso l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori, ove ne ravvisi la necessità, un incontro preliminare per l'illustrazione del progetto e per consentire osservazioni allo stesso;
- l) proporre all'amministrazione aggiudicatrice i sistemi di affidamento dei lavori; nel caso di procedura competitiva con negoziazione, promuovere il confronto competitivo e garantire la pubblicità dei relativi atti;
- m) valutare le offerte nei casi di affidamento con il criterio del solo prezzo, nei casi in cui non sia nominato altro organo (monocratico o non) dalla stazione appaltante;
- n) svolgere le attività necessarie all'espletamento della conferenza dei servizi, curando gli adempimenti di pubblicità delle relative deliberazioni e assicurando l'allegazione del verbale della conferenza tenutasi sul progetto di fattibilità tecnica ed economica posto a base delle procedure di appalto di progettazione ed esecuzione e di affidamento della concessione di lavori pubblici;
- o) accertare e certificare, sulla base degli atti forniti dal dirigente dell'amministrazione aggiudicatrice preposto alla struttura competente, l'eventuale presenza, negli interventi, delle seguenti caratteristiche:
 - 1. utilizzo di materiali e componenti innovativi;
 - 2. processi produttivi innovativi o di alta precisione dimensionale e qualitativa;
 - 3. esecuzione in luoghi che presentano difficoltà logistica o particolari problematiche geotecniche, idrauliche, geologiche e ambientali;
 - 4. complessità di funzionamento d'uso o necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità;
 - 5. esecuzione in ambienti aggressivi;
 - 6. necessità di prevedere dotazioni impiantistiche non usuali;
 - 7. complessità in relazione a particolari esigenze connesse a vincoli architettonici, storico-artistici o conservativi;

8. necessità di un progetto elaborato in forma completa e dettagliata in tutte le sue parti, architettonica, strutturale e impiantistica;
- o) raccogliere, verificare e trasmettere all'Osservatorio dell'A.N.AC. gli elementi relativi agli interventi di sua competenza anche in relazione a quanto prescritto dall'articolo 213, comma 3, del Codice;
- p) dare evidenza, nell'atto con cui dispone l'affidamento diretto dei lavori di somma urgenza ai sensi dell'art. 163 del Codice, delle modalità di calcolo dei corrispettivi delle prestazioni concordati con l'appaltatore;
- q) dare dettagliata e motivata evidenza, nella perizia giustificativa dei lavori affidati ai sensi dell'art. 163 del Codice, delle ragioni di somma urgenza poste a fondamento dell'affidamento diretto.

2.2 *Verifica della documentazione amministrativa da parte del RUP*

Il procedimento di aggiudicazione della gara secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa basato sul rapporto qualità/prezzo, si svolge, normalmente, in tre fasi, due delle quali richiedono prevalenti competenze amministrative e l'altra prevalenti competenze tecniche. L'art. 77 del Codice assegna alla commissione giudicatrice la valutazione delle offerte tecniche. Alla stessa, quindi, non è affidato il compito di svolgere le attività preliminari di valutazione e ammissione dei concorrenti (tra cui rientrano la verifica della regolarità dell'invio dell'offerta e del rispetto delle disposizioni generali e speciali, la verifica della regolarità della documentazione e del possesso dei requisiti di partecipazione). Questa fase di controllo della documentazione amministrativa deve, quindi, essere svolta dal solo RUP o, eventualmente, da un seggio di gara istituito *ad hoc*. Ciò anche in considerazione del fatto che il RUP cura il corretto e razionale svolgimento delle procedure, espletando tutti i compiti relativi alle procedure di affidamento che non siano specificamente attribuiti alla commissione giudicatrice.

2.3 *Valutazione delle offerte anormalmente basse*

Per quanto riguarda le offerte anormalmente basse possono presentarsi dubbi circa il soggetto che deve curarne la valutazione, atteso che la stessa combina sia aspetti di natura amministrativa (il procedimento) che aspetti di natura tecnica (la valutazione propriamente intesa), ai quali sono preposti soggetti diversi.

La possibilità di affidare al RUP la verifica della congruità delle offerte deve essere valutata in termini di compatibilità con la disposizione di cui all'art. 77 del nuovo Codice dei contratti pubblici, che affida la valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico a una commissione giudicatrice composta da esperti nello specifico settore cui afferisce l'oggetto del contratto. La *ratio* sottostante alla novella introdotta dall'articolo da ultimo citato è quella, infatti, di separare il momento della valutazione delle offerte da quello di predisposizione della *lex specialis* di gara e di successiva esecuzione dei contratti, affidando la prima a soggetti esterni di specchiata e comprovata moralità e professionalità, a garanzia della prevenzione di qualsiasi fenomeno di tipo corruttivo. In tale ottica, è da ritenere che la fase di valutazione delle offerte si concluda con l'analisi della congruità dell'offerta ritenuta migliore, con la conseguenza che anche detta verifica dovrà essere affidata alla commissione. Diversamente, si rischierebbe di reintrodurre, per altra via, quei rischi che con la nomina di una commissione giudicatrice esterna il legislatore ha inteso ridurre.

In ordine all'impostazione sopra illustrata, si chiede agli *stakeholders* di far pervenire osservazioni e valutazioni, con particolare riferimento all'opportunità che, in caso di offerta aggiudicata secondo il

miglior rapporto qualità/prezzo, la valutazione di congruità sia rimessa alla commissione giudicatrice. Qualora, invece, si ritenga di mantenere tale compito in capo al RUP, gli *stakeholders* dovranno esprimersi in ordine all'opportunità di prevedere che lo stesso si avvalga obbligatoriamente della commissione giudicatrice.

2.4 Fase di esecuzione

Il RUP, ai sensi degli artt. 101, comma 1, e 102 del Codice, ha un ruolo centrale anche nella fase di esecuzione dei contratti. In particolare, come evidenziato nel documento di consultazione sui compiti del direttore dei lavori, lo stesso propone l'individuazione di un direttore dei lavori e impartisce allo stesso, con disposizioni di servizio, le istruzioni occorrenti a garantire la regolarità dei lavori. Il RUP autorizza il direttore dei lavori alla consegna dei lavori e svolge le attività di accertamento della data di effettivo inizio, nonché di ogni altro termine di svolgimento degli stessi.

Nella fase di esecuzione del contratto il RUP, anche avvalendosi delle figure indicate nel richiamato art. 101 del Codice, è tenuto al corretto svolgimento delle seguenti attività,:

- a) adottare gli atti di competenza a seguito delle iniziative e delle segnalazioni del coordinatore in materia di salute e di sicurezza durante l'esecuzione, previsto dal decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81 sentito il direttore dei lavori;
- b) svolgere, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, su delega del soggetto di cui all'articolo 26, comma 3, del predetto decreto legislativo, i compiti previsti nel citato articolo 26, comma 3, qualora non sia prevista la predisposizione del piano di sicurezza e di coordinamento ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81;
- c) assumere il ruolo di responsabile dei lavori, ai fini del rispetto delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro. Il RUP, nello svolgimento dell'incarico di responsabile dei lavori, salvo diversa indicazione e fermi restando i compiti e le responsabilità di cui agli articoli 90, 93, comma 2, 99, comma 1, e 101, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81:
 1. richiede la nomina del coordinatore per la progettazione e del coordinatore per l'esecuzione dei lavori e vigila sulla loro attività;
 2. provvede, sentito il direttore dei lavori e il coordinatore per l'esecuzione, a verificare che l'esecutore corrisponda gli oneri della sicurezza, relativi alle prestazioni affidate in subappalto, alle imprese subappaltatrici senza alcun ribasso.
- d) trasmettere agli organi competenti dell'amministrazione aggiudicatrice, sentito il direttore dei lavori, la proposta del coordinatore per l'esecuzione dei lavori relativa alla sospensione, all'allontanamento dell'esecutore o dei subappaltatori o dei lavoratori autonomi dal cantiere o alla risoluzione del contratto;
- e) accertare, in corso d'opera, che le prestazioni oggetto di contratto di avvalimento siano svolte direttamente dalle risorse umane e strumentali dell'impresa ausiliaria che il titolare del contratto utilizza in adempimento degli obblighi derivanti dal contratto di avvalimento;
- f) redigere la relazione di cui all'art. 106, comma 14, del Codice, relativa alle varianti in corso d'opera, in cui sono riportate le ragioni di fatto e/o di diritto che hanno reso necessarie tali varianti;
- g) irrogare le penali per il ritardato adempimento degli obblighi contrattuali, anche sulla base delle indicazioni fornite dal direttore dei lavori;
- h) ordinare la sospensione dei lavori per ragioni di pubblico interesse o necessità, nei limiti e con gli effetti previsti dall'art. 107 del Codice;

- i) disporre la ripresa dei lavori e dell'esecuzione del contratto non appena siano venute a cessare le cause della sospensione e indicare il nuovo termine di conclusione del contratto, calcolato tenendo in considerazione la durata della sospensione e gli effetti da questa prodotti;
- j) assumere, sentito il progettista, le determinazioni in ordine alla perizia tecnica redatta dall'esecutore per proporre variazioni migliorative che comportino una diminuzione dell'importo originario dei lavori, e, in caso di valutazione positiva, procedere alla stipula di apposito atto aggiuntivo qualora, secondo l'ordinamento della stazione appaltante di appartenenza, ne abbia il potere;
- k) approvare i nuovi prezzi determinati in contraddittorio tra il direttore dei lavori e l'esecutore per le lavorazioni o per i materiali non previsti dal contratto, ove non comportino maggiori spese rispetto alle somme previste nel quadro economico;
- l) in relazione alle contestazioni insorte tra stazione appaltante ed esecutore circa aspetti tecnici che possono influire sull'esecuzione dei lavori, convocare le parti entro un termine che potrebbe essere fissato in quindici giorni dalla comunicazione del direttore dei lavori e promuovere, in contraddittorio, l'esame della questione al fine di risolvere la controversia;
- m) attivare la definizione bonaria delle controversie che insorgono in ogni fase di realizzazione dei lavori ed essere sentito sulla formulazione della proposta di transazione da parte del dirigente competente;
- n) proporre la costituzione del collegio consultivo tecnico di cui all'art. 207 del Codice;
- o) proporre la risoluzione o la modifica del contratto ogni qual volta se ne realizzino i presupposti;
- p) trasmettere all'amministrazione aggiudicatrice, entro sessanta giorni dalla deliberazione da parte della stessa sull'ammissibilità del certificato di collaudo, sulle domande dell'esecutore e sui risultati degli avvisi ai creditori, la documentazione relativa alle fasi della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione del contratto ed in particolare:
 1. il contratto, la relazione al conto finale, gli ordinativi di pagamento con gli allegati documenti di svolgimento della spesa a essi relativa;
 2. la relazione dell'organo di collaudo e il certificato di collaudo;
 3. la documentazione relativa agli esiti stragiudiziali, arbitrali o giurisdizionali del contenzioso sulle controversie relative a diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione del contratto di cui alla parte VII del codice;
- o) rilasciare il certificato di esecuzione dei lavori entro 30 giorni dalla richiesta dell'esecutore, con le modalità telematiche stabilite dall'Autorità e rese disponibili sul relativo sito internet nella sezione «servizi on line».

III. Requisiti e compiti del RUP nell'affidamento di appalti di servizi e forniture e nelle concessioni di servizi

1. Ulteriori requisiti professionali del RUP

Per gli affidamenti di servizi e forniture, mediante appalto e concessione, il RUP è, di regola, un funzionario, anche di qualifica non dirigenziale, dell'amministrazione aggiudicatrice. Per eventuali ulteriori requisiti, si può fare riferimento, anche in questo caso, all'esperienza maturata nel ruolo di RUP in relazione ad affidamenti analoghi oppure al possesso di particolari specializzazioni tecniche o alla frequenza di determinati corsi di formazione.

Sul tema, si sollecitano gli *stakeholders* a fornire osservazioni, formulare proposte e inviare contributi in ordine ai requisiti aggiuntivi, specificando quali, eventuali, specifiche esperienze e/o titoli di studio, pertinenti per materia, siano ritenuti idonei all'esercizio della funzione di RUP in determinati appalti di

servizi e/o forniture, tenuto conto della specificità del settore di riferimento, della complessità e/o dell'importo dell'affidamento.

Nel fornire osservazioni, contributi e proposte, si dovrà tener conto del fatto che, dovendo il RUP essere nominato tra i dipendenti di ruolo addetti all'unità organizzativa o, in mancanza, tra gli altri dipendenti in servizio, alla stazione appaltante è data la possibilità di istituire una struttura stabile a supporto dei RUP e di conferire, su proposta di questi ultimi, incarichi a supporto dell'intera procedura o di parte di essa, in ragione della specificità della fornitura o del servizio che richiedano necessariamente valutazioni e competenze altamente specialistiche.

2. Compiti specifici del RUP

Il comma 4 dell'art. 31 individua i compiti fondamentali del RUP nelle varie fasi del procedimento di affidamento. Rispetto a tale previsione, si ritiene che il RUP, nel rispetto di quanto previsto dall'ordinamento della singola amministrazione aggiudicatrice, dovrebbe:

- a) provvedere a creare le condizioni affinché l'acquisizione possa essere condotta in modo unitario in relazione a tempi e costi preventivati nonché alla sicurezza e salute dei lavoratori oltre che agli ulteriori profili rilevanti eventualmente individuati in sede di verifica della fattibilità del singolo intervento;
- b) formulare proposte, in ordine alla singola acquisizione, agli organi competenti secondo l'ordinamento della singola amministrazione aggiudicatrice e fornire agli stessi dati e informazioni:
 1. nella fase di predisposizione ed eventuale aggiornamento della programmazione ai sensi dell'art. 31, comma 4, lett. a) Codice;
 2. nella fase di procedura di scelta del contraente per l'affidamento dell'appalto;
 3. nella fase di monitoraggio dei tempi di svolgimento della procedura di affidamento;
 4. nelle fasi di esecuzione e verifica della conformità delle prestazioni eseguite alle prescrizioni contrattuali;
- c) svolgere, nei limiti delle proprie competenze professionali, anche le funzioni di direttore dell'esecuzione del contratto, a meno di diversa indicazione della stazione appaltante;
- d) nel rispetto di quanto previsto dall'ordinamento della singola amministrazione aggiudicatrice, in base all'articolo 31, comma 3, del codice:
 1. predisporre ovvero coordinare la progettazione di cui all'articolo 23, comma 14, del Codice, curando la promozione, ove necessario, di accertamenti ed indagini preliminari idonei a consentire la progettazione;
 2. coordinare ovvero curare l'andamento delle attività istruttorie dirette alla predisposizione del bando di gara relativo all'intervento;
- e) se non è individuato altro organo competente secondo l'ordinamento dell'amministrazione, attestare l'eventuale carenza nell'organico della stazione appaltante di adeguate professionalità sulla base degli atti forniti dal dirigente dell'amministrazione aggiudicatrice preposto alla struttura, al fine di consentire la nomina della commissione giudicatrice;
- f) svolgere, in coordinamento con il direttore dell'esecuzione ove nominato, le attività di controllo e vigilanza nella fase di esecuzione, fornendo all'organo competente dell'amministrazione aggiudicatrice dati, informazioni ed elementi utili anche ai fini dell'applicazione delle penali, della risoluzione contrattuale e del ricorso agli strumenti di risoluzione delle controversie, secondo quanto stabilito dal codice, nonché ai fini dello svolgimento delle attività di verifica della conformità delle prestazioni eseguite con riferimento alle prescrizioni contrattuali;
- g) accertare le cause impreviste e imprevedibili o l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti nel momento di inizio della procedura di selezione del

- contraente che possono determinare, senza aumento di costi, significativi miglioramenti nella qualità delle prestazioni da eseguire;
- h) autorizzare le modifiche, nonché le varianti contrattuali con le modalità previste dall'ordinamento della stazione appaltante cui il RUP dipende, nei limiti fissati dall'art. 106 del Codice;
 - i) compiere, su delega del datore di lavoro committente, in coordinamento con il direttore dell'esecuzione ove nominato, le azioni dirette a verificare, anche attraverso la richiesta di documentazione, attestazioni e dichiarazioni, il rispetto, da parte dell'esecutore, delle norme sulla sicurezza e sulla salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro;
 - j) svolgere, su delega del soggetto di cui all'articolo 26, comma 3, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, i compiti ivi previsti;
 - k) provvedere alla raccolta, verifica e trasmissione all'Osservatorio dell'A.N.A.C. degli elementi relativi agli interventi di sua competenza;
 - l) trasmettere, al soggetto incaricato dell'eventuale verifica di conformità:
 - a. copia degli atti di gara;
 - b. copia del contratto;
 - c. documenti contabili;
 - d. risultanze degli accertamenti della prestazione effettuata;
 - e. certificati delle eventuali prove effettuate;
 - n) confermare l'attestazione di regolare esecuzione attestata dal direttore dell'esecuzione;
 - o) predisporre, con riferimento ai compiti di cui all'art. 31, comma 12 del Codice, un piano di verifiche da sottoporre all'organo che lo ha nominato e, al termine dell'esecuzione, presentare una relazione sull'operato dell'esecutore e sulle verifiche effettuate, anche a sorpresa.

Come già evidenziato con riferimento agli affidamenti di appalti e concessioni di lavori, anche per il caso di servizi e forniture, si ritiene che le operazioni preliminari alla valutazione delle offerte e consistenti nella verifica della tempestività della domanda, della regolarità della documentazione amministrativa e del possesso dei requisiti generali e speciali di partecipazione debbano essere eseguite dal seggio di gara o direttamente dal RUP.

Analogamente a quanto ritenuto con riferimento al procedimento di valutazione delle offerte anormalmente basse nelle procedure di affidamento di lavori, per quanto riguarda il criterio del miglior rapporto qualità/prezzo, per coerenza normativa rispetto alle previsioni del nuovo art. 77 del Codice, si ritiene che la verifica di congruità, di regola, non debba essere rimessa al RUP. Ciò anche tenuto conto che il RUP potrebbe procedere a detta verifica avvalendosi degli uffici o degli organismi tecnici della stazione appaltante nonché della commissione di gara, ma non anche della specifica commissione deputata alla valutazione delle offerte anomale, non più contemplata dal nuovo Codice. In alternativa, la soluzione più coerente con il sistema potrebbe risultare quella di prevedere che il RUP curi la verifica di congruità avvalendosi, obbligatoriamente, della commissione giudicatrice, nel caso di offerta aggiudicata secondo il miglior rapporto qualità/prezzo.

IV. Importo massimo e tipologia di lavori, servizi e forniture per i quali il RUP può coincidere con il progettista o con il direttore dell'esecuzione del contratto.

1. Affidamento di lavori.

Si ritiene che il responsabile del procedimento, per quanto riguarda i lavori, possa svolgere per uno o più interventi, nei limiti delle proprie competenze professionali, anche le funzioni di progettista o di direttore dei lavori. Tali funzioni non possono coincidere nel caso di lavori di speciale complessità o di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, storico-artistico e conservativo, oltre che tecnologico, nonché nel caso di progetti integrali ovvero di interventi di importo superiore a 500.000 euro.

Nel merito, si sollecitano gli *stakeholders* a far pervenire osservazioni, contributi e proposte con riferimento alla possibilità di modificare e/o integrare le suddette fattispecie, nonché prevedere una diversa soglia ovvero diverse soglie in ordine allo svolgimento delle funzioni di RUP e progettista da un lato, di RUP e direttore lavori dall'altro.

Con specifico riferimento alla possibilità, prevista dal vigente regolamento, che il RUP svolga anche le funzioni di progettista per la predisposizione di lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria, deve considerarsi che il progetto preliminare, non è più contemplato come livello di progettazione. L'art. 23 del Codice prevede, infatti la predisposizione di un progetto di fattibilità tecnica ed economica che unifica i contenuti dello studio di fattibilità e del progetto preliminare previsti dalla normativa vigente. I soggetti, interni ed esterni all'amministrazione, che possono espletare le prestazioni relative alla progettazione di fattibilità tecnica ed economica, definitiva ed esecutiva di lavori, nonché alla direzione dei lavori e agli incarichi di supporto tecnico-amministrativo alle attività del responsabile del procedimento e del dirigente competente alla programmazione dei lavori pubblici sono individuati dall'art. 24 del Codice.

Su tale specifico punto, si chiede quindi ai soggetti intervenuti alla consultazione, di voler esprimere il loro avviso in ordine alla possibilità di mantenere la previsione della coincidenza dei ruoli di RUP e progettista, nei limiti sopra indicati. Le indicazioni fornite dovranno tener conto degli specifici contenuti del progetto di fattibilità e, conseguentemente, delle competenze richieste per la relativa predisposizione.

2. Affidamento di servizi e forniture

Il responsabile del procedimento svolge, nei limiti delle proprie competenze professionali, anche le funzioni di direttore dell'esecuzione del contratto. Il direttore dell'esecuzione del contratto è soggetto diverso dal responsabile del procedimento nel caso:

- a) di prestazioni di importo superiore a 500.000 euro;
- b) di prestazioni particolarmente complesse sotto il profilo tecnologico ovvero che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze ovvero caratterizzate dall'utilizzo di componenti o di processi produttivi innovativi o dalla necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità.

Si sollecitano gli *stakeholders* a far pervenire osservazioni, contributi e proposte con riferimento alla possibilità di modificare e/o integrare le suddette fattispecie, anche dettagliando specificamente i presupposti in base ai quali la stazione appaltante è facoltizzata a derogare alla regola della coincidenza delle figure di RUP e direttore dell'esecuzione, nonché di prevedere una diversa soglia.

Per quanto concerne la progettazione del servizio, l'art. 23, comma 14, del Codice prevede che la stessa sia articolata, di regola, in un unico livello e predisposta dalle amministrazioni aggiudicatrici mediante propri dipendenti in servizio. Inoltre, specifica che, in caso di concorso di progettazione, la stazione appaltante può prevedere che la progettazione sia suddivisa in uno o più livelli di approfondimento di cui la stessa stazione appaltante individua requisiti e caratteristiche.

Sul punto, si chiede ai soggetti partecipanti alla consultazione di voler formulare osservazioni e proposte sulla possibilità di affidare al responsabile del procedimento la predisposizione o il coordinamento della progettazione del servizio, individuando, in caso positivo, le ipotesi in cui ciò è possibile e quelle, invece, per cui, in ragione dell'importo e/o della particolare complessità dell'affidamento, si ritiene opportuno prevedere l'intervento di soggetti diversi coordinati dal RUP medesimo. In tale ultima evenienza si chiede di indicare le possibili soglie di importo e/o di individuare casi esemplificativi di affidamenti di servizi che possano essere considerati di particolare complessità.

V. Responsabile del procedimento negli acquisti centralizzati e aggregati

L'art. 31 del Codice prevede che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori che effettuano acquisti facendo ricorso a soggetti aggregatori e ad altre centrali di committenza, nominano per ciascuno dei detti acquisti un responsabile del procedimento che assume specificatamente, in ordine al singolo acquisto, il ruolo e le funzioni di cui all'articolo in commento. Il comma 14 dell'art. 31 prevede che le centrali di committenza e le aggregazioni di stazioni appaltanti designano un RUP per le attività di propria competenza con i compiti e le funzioni determinate dalla specificità e complessità dei processi di acquisizione gestiti direttamente.

Con specifico riguardo agli acquisti effettuati ai sensi del comma 3-bis dell'art. 3 del d.lgs. 163/2006, l'Autorità ha fornito indicazioni circa la nomina e i compiti del responsabile del procedimento per tali tipi di acquisto, modulando le medesime indicazioni in ragione del diverso profilarsi della modalità di aggregazione/centralizzazione. In proposito si ritiene di riproporre lo schema adottato per la centralizzazione degli acquisti secondo la precedente disciplina, prevedendo che:

1. nei casi di acquisti aggregati, le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori che effettuano acquisti facendo ricorso a centrali di committenza nominano per ciascuno dei detti acquisti un responsabile del procedimento, oltre all'eventuale direttore dell'esecuzione. Il responsabile del procedimento, in coordinamento con il direttore dell'esecuzione ove nominato, assume specificatamente, in ordine al singolo acquisto, i compiti di cura, controllo e vigilanza nella fase di esecuzione contrattuale nonché nella fase di verifica della conformità delle prestazioni;
2. nei casi di acquisti non aggregati da parte di unioni, associazioni o consorzi, i comuni nominano il RUP per le fasi di competenza e lo stesso è, di regola, designato come RUP della singola gara all'interno del modulo associativo o consortile prescelto, secondo le modalità previste dai rispettivi ordinamenti;
3. in caso di acquisti gestiti integralmente, in ogni fase, dal modulo associativo o consortile prescelto, il RUP sarà designato unicamente da questi ultimi;
4. nei casi in cui due o più stazioni appaltanti che decidono di eseguire congiuntamente appalti e concessioni specifici e che sono in possesso, anche cumulativamente, delle necessarie qualificazioni in rapporto al valore dell'appalto o della concessione, esse provvedono ad individuare un unico responsabile del procedimento in comune tra le stesse, per ciascuna procedura secondo quanto previsto dall'art. 37, comma 10 del Codice.

Si sollecitano gli *stakeholders* a far pervenire osservazioni, contributi e proposte con riferimento a soluzioni diverse e/o aggiuntive rispetto a quelle sopra individuate.

Fonte	d.p.r. 207/2010
Norme sostituite	Artt. 9 e 10

Linee guida attuative del nuovo Codice degli Appalti

Documento di consultazione

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

1. Premessa

L'art. 36, comma 7, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (di seguito "Codice") affida all'ANAC la definizione, con proprie linee guida, delle modalità di dettaglio per supportare le stazioni appaltanti nelle attività relative ai contratti di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea e migliorare la qualità delle procedure, delle indagini di mercato nonché la formazione e gestione degli elenchi degli operatori economici.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione ritiene opportuno avviare una consultazione finalizzata alla definizione degli aspetti di dettaglio della disciplina applicabile agli affidamenti di valore inferiore alla soglia di rilievo europeo, nella quale vengono indicati gli elementi che si intende trattare nella stessa e le eventuali soluzioni prospettate.

Si invitano, pertanto, i partecipanti alla consultazione a voler inviare osservazioni su tali questioni, anche prospettando soluzioni alternative, nonché ad indicare ulteriori elementi che si ritiene opportuno trattare nell'ambito della determinazione, indicando, se possibile, anche possibili soluzioni.

2. Ambito di applicazione

Le procedure di amministrazione diretta, affidamento diretto e le procedure negoziate enunciate dall'art. 36, poste in essere dalle stazioni appaltanti, ad eccezione dei soggetti aggiudicatori che non sono amministrazioni aggiudicatrici, si applicano:

- 1) agli appalti aggiudicati:
 - a) nei settori ordinari, ivi inclusi i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria (incarichi di progettazione, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, direzione dei lavori, coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, di collaudo, nonché gli incarichi a supporto del RUP);
 - b) nei settori speciali, gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica), in quanto compatibile, ma non ai soggetti aggiudicatori che non sono amministrazioni aggiudicatrici, per i quali è disposta l'applicazione della disciplina stabilita nei rispettivi regolamenti la quale, comunque, deve essere conforme ai principi dettati dal Trattato UE a tutela della concorrenza;
- 2) alle concessioni di lavori pubblici e di servizi.

Restano fermi gli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione, anche telematici, previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa nonché la normativa sulla qualificazione delle stazioni appaltanti e sulla centralizzazione e aggregazione della committenza.

3. Principi comuni

L'art. 36, comma secondo, stabilisce i principi che devono informare gli affidamenti sotto soglia e individua procedure semplificate per la selezione del contraente, in relazione all'importo.

Le stazioni appaltanti hanno comunque la facoltà di ricorrere, nell'esercizio della propria discrezionalità, alle procedure ordinarie, anziché a quelle semplificate, qualora le esigenze del mercato suggeriscano di assicurare il massimo confronto concorrenziale. Pertanto, in applicazione dei principi enunciati dall'art. 30, comma 1 e soprattutto nelle ipotesi in cui il mercato risulti particolarmente ampio, le stazioni appaltanti, nella determina o delibera a contrarre, non dovrebbero limitarsi ad individuare la procedura applicabile con riferimento agli importi di cui all'articolo 36, ma dovrebbero, ad esempio, dare conto delle ragioni che le hanno indotte ad optare per un sistema di affidamento non aperto alla partecipazione di tutte le imprese potenzialmente interessate.

L'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture secondo le procedure semplificate di cui al citato art. 36, postulano, quindi, il rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, nonché del principio di rotazione e devono assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese.

Nell'espletamento delle suddette procedure, le stazioni appaltanti garantiscono, in aderenza:

- a) al principio di economicità, l'uso ottimale delle risorse da impiegare nello svolgimento della selezione ovvero nell'esecuzione del contratto;
- b) al principio di efficacia, la congruità dei propri atti rispetto al conseguimento dello scopo cui sono preordinati;
- c) al principio di tempestività, l'esigenza di non dilatare la durata del procedimento di selezione del contraente in assenza di obiettive ragioni;
- d) al principio di correttezza, una condotta leale ed improntata a buona fede, sia nella fase di affidamento sia in quella di esecuzione;
- e) al principio di libera concorrenza, l'effettiva contendibilità degli affidamenti da parte dei soggetti potenzialmente interessati;
- f) al principio di non discriminazione e di parità di trattamento, una valutazione equa ed imparziale dei concorrenti e l'eliminazione di ostacoli o restrizioni nella predisposizione delle offerte e nella loro valutazione;
- g) al principio di trasparenza e pubblicità, la conoscibilità delle procedure di gara, nonché l'uso di strumenti che consentano un accesso rapido ed agevole alle informazioni relative alle procedure;
- h) al principio di proporzionalità, l'adeguatezza ed idoneità dell'azione rispetto alle finalità e all'importo dell'affidamento;
- i) al principio di rotazione, il non consolidarsi di rapporti solo con alcune imprese.

L'espressa previsione normativa del necessario rispetto dei menzionati principi impone una rivisitazione delle prassi abitualmente seguite dalle stazioni appaltanti nelle procedure sotto soglia, soprattutto nel senso dell'adozione di procedure improntate ad una maggiore trasparenza nella scelta del contraente.

In particolare, il richiamo ai principi che governano le procedure di evidenza pubblica esclude che gli affidamenti sotto soglia, ivi incluso l'affidamento diretto, possano essere frutto di scelte arbitrarie e impone alle stazioni appaltanti di predefinire ed esplicitare i criteri per la selezione degli operatori economici, con riferimento allo specifico contratto, nonché di assicurare adeguate forme di pubblicità agli esiti delle procedure di affidamento.

Il principio di rotazione, finalizzato ad evitare la formazione di rendite di posizione a favore di alcuni operatori economici in violazione del principio di concorrenza, è volto a favorire la distribuzione delle opportunità degli operatori economici di essere affidatari di un contratto pubblico. È necessario altresì tenere conto delle realtà imprenditoriali di minori dimensioni, fissando requisiti di partecipazione e criteri di valutazione che, senza rinunciare al livello qualitativo delle prestazioni, consentano la partecipazione anche delle micro, piccole e medie imprese, valorizzandone il potenziale.

4. L'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture importo inferiore a 40.000,00 euro

L'art. 36, comma 2, lettera a), del Codice prevede che l'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture di importo inferiore a 40.000,00 euro possa avvenire tramite affidamento diretto, adeguatamente motivato, o, per i lavori, tramite amministrazione diretta.

I lavori di importo inferiore a 40.000,00 euro, da realizzare in amministrazione diretta, sono individuati dalla stazione appaltante, sotto la guida del responsabile unico del procedimento, non essendo più previsto nell'attuale Codice un elenco di ambiti oggettivi di riferimento, e sovente coincidono con quelli urgenti imprevedibili o imprevedibili e con i piccoli lavori di manutenzione di opere o impianti.

Con riferimento alle modalità di affidamento diretto appare opportuno fornire le seguenti indicazioni operative sul procedimento di scelta del contraente e sulle modalità di stipulazione del contratto.

A. Avvio della procedura

La procedura prende l'avvio con la delibera a contrarre.

È preferibile, in ossequio ai principi di non discriminazione e concorrenza, svolgere una preliminare indagine, semplicemente esplorativa del mercato, volta a identificare la platea dei potenziali affidatari.

I principi di imparzialità, parità di trattamento, trasparenza esigono che le stazioni appaltanti definiscano nella delibera o determina a contrarre l'esigenza che intendono soddisfare, le caratteristiche delle opere/beni/servizi che intendono conseguire, i criteri per la selezione degli operatori economici e delle offerte. È altresì opportuno nella delibera a contrarre far riferimento all'importo massimo stimato dell'affidamento e alla relativa copertura, nonché alle principali condizioni contrattuali.

B. Criteri di selezione

Fermo restando il necessario possesso dei requisiti di carattere generale desumibili dall'art. 80, sulla scorta dei principi di economicità ed efficacia, i criteri di selezione sono connessi al possesso di requisiti minimi di:

- a) idoneità professionale. In proposito, potrebbe essere richiesto all'operatore economico di esibire, ad esempio, il certificato di iscrizione al Registro della Camera di commercio, industria, agricoltura e artigianato o ad altro Albo, ove previsto, capace di attestare lo svolgimento delle attività nello specifico settore oggetto del contratto;
- b) capacità economica e finanziaria. Al riguardo, potrebbe essere richiesta la dimostrazione di livelli minimi di fatturato globale o altra documentazione considerata idonea;
- c) capacità tecniche e professionali, stabiliti in ragione dell'oggetto e dell'importo del contratto. A tal proposito, potrebbe essere richiesta l'attestazione di esperienze maturate nello specifico settore, o in altro settore ritenuto assimilabile, nell'anno precedente o in altro intervallo temporale ritenuto significativo ovvero il possesso di specifiche attrezzature e/o equipaggiamento tecnico. Inoltre, a fronte di operatori economici parimenti qualificati sotto il profilo delle capacità tecnico/professionali, potrebbero essere indicati quali criteri preferenziali di selezione indici oggettivi basati su accertamenti definitivi concernenti il rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti pubblici, quali i criteri reputazionali di cui all'art. 83, comma 10, del Codice.

In ogni caso, i requisiti minimi devono essere proporzionati all'oggetto del contratto e tali da non compromettere la possibilità delle piccole e medie imprese e delle microimprese di risultare affidatarie.

C. Scelta del contraente e obbligo di motivazione

Come previsto dall'art. 36, comma 2, lett. a), la scelta dell'affidatario deve essere adeguatamente motivata. Si reputa che una motivazione adeguata dà dettagliatamente conto del possesso da parte dell'operatore economico selezionato dei requisiti richiesti nella delibera a contrarre, della rispondenza di quanto offerto alle esigenze della stazione appaltante, di eventuali caratteristiche migliorative offerte dal contraente e della convenienza del prezzo in rapporto alla qualità della prestazione. A tal fine, si ritiene che le stazioni appaltanti, anche per soddisfare gli oneri motivazionali, possano procedere alla valutazione comparativa dei preventivi di spesa forniti da due o più operatori economici. In caso di affidamento all'operatore economico uscente, è richiesto un onere motivazionale più stringente, in quanto la stazione appaltante motiva la scelta avuto riguardo al grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale (esecuzione a regola d'arte nel rispetto dei tempi e dei costi pattuiti) e, si ritiene, anche in ragione della competitività del prezzo offerto rispetto alla media dei prezzi praticati nel settore di mercato di riferimento, anche tenendo conto della qualità della prestazione.

D. Stipula contratto e pubblicazione

Ai sensi dell'art. 32, comma 14, del Codice, la stipula del contratto per gli affidamenti di importo non superiore a 40.000,00 euro avviene mediante corrispondenza secondo l'uso del commercio consistente in un apposito scambio di lettere. Rientra nella facoltà delle parti effettuare lo scambio mediante posta elettronica certificata o strumenti analoghi negli Stati membri.

Per espressa previsione dell'art. 32, comma 10, lett. b), non si applica il termine dilatorio di stand still di 35 giorni per la stipula del contratto.

In ossequio al principio di trasparenza, fatto salvo quanto previsto dall'art. 1, comma 32, legge 190/2012 e dal d.lgs. 33/2013, trova altresì applicazione l'art. 29 del Codice che impone alle stazioni appaltanti la pubblicazione nei propri siti web istituzionali, delle motivazioni, almeno in sintesi, che hanno condotto alla scelta dell'affidatario del contratto.

5. La procedura negoziata per l'affidamento di contratti di lavori di importo pari o superiore a 40.000,00 euro e inferiore a 150.000,00 euro e per l'affidamento di contratti di servizi e forniture di importo superiore a 40.000,00 euro e inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria di cui all'art. 35

L'art. 36, comma 2, lett. b), dispone che i contratti riguardanti lavori di importo pari o superiore a 40.000,00 euro e inferiore a 150.000,00 euro e i contratti relativi a servizi e forniture di importo pari o superiore a 40.000,00 euro e inferiore alle soglie europee possono essere affidati tramite procedura negoziata previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti. Anche in tal caso la stazione appaltante può eseguire i lavori in amministrazione diretta, fatta salva l'applicazione della citata procedura negoziata per l'acquisto e il noleggio dei mezzi necessari.

La procedura prende l'avvio con la determina a contrarre, nella quale le amministrazioni aggiudicatrici definiscono, oltre all'esigenza che intendono soddisfare tramite l'affidamento del contratto, le caratteristiche minime delle opere/beni/servizi che intendono conseguire, i criteri per la selezione degli operatori da invitare e il criterio per la scelta della migliore offerta.

Le attività delineate dalla norma si articolano in due fasi:

- a) lo svolgimento di indagini di mercato o la consultazione di elenchi per la selezione di operatori economici da invitare al confronto competitivo;
- b) il confronto competitivo tra gli operatori economici selezionati e invitati.

A. L'indagine di mercato e l'elenco dei fornitori

La fase dell'indagine di mercato, promossa dal responsabile unico del procedimento, è preordinata a conoscere l'assetto del mercato di riferimento, i potenziali concorrenti, gli operatori interessati, le relative caratteristiche soggettive, le soluzioni tecniche disponibili, le condizioni economiche praticate, le clausole contrattuali generalmente accettate, al fine di verificarne la rispondenza alle reali esigenze della stazione appaltante.

Tale fase consente alla stazione appaltante di delineare un quadro chiaro e completo del mercato di riferimento, senza che ciò possa ingenerare negli operatori alcun affidamento sul successivo invito alla procedura. Pertanto, le stazioni appaltanti hanno cura di tenere comportamenti improntati al principio di correttezza e buona fede, non rivelando altresì le informazioni fornite dagli operatori consultati.

Le indagini di mercato avvengono secondo le modalità ritenute più convenienti, anche tramite la consultazione dei cataloghi elettronici del mercato elettronico propri o delle altre amministrazioni aggiudicatrici, nonché di altri di fornitori esistenti, formalizzandone i risultati, eventualmente ai fini della programmazione e dell'adozione della determina a contrarre, avendo cura di escludere quelle informazioni che potrebbero compromettere la posizione degli operatori sul mercato di riferimento.

La stazione appaltante dovrà comunque assicurare l'opportuna pubblicità dell'attività di esplorazione del mercato, scegliendo gli strumenti più idonei in ragione della rilevanza del contratto per il settore merceologico di riferimento e della sua "appetibilità" per i potenziali concorrenti, da valutare sulla base di parametri non solo economici. A tal fine si potrà procedere alla pubblicazione di un avviso sul profilo di committente, nella sezione "amministrazione trasparente" sotto la sezione "bandi e contratti", o ad altre forme di pubblicità. La durata della pubblicazione sul predetto profilo del committente dovrà essere del pari stabilita in ragione della rilevanza del contratto, per un periodo minimo identificabile in quindici giorni, salva la riduzione del suddetto termine per motivate ragioni di urgenza a non meno di cinque giorni.

L'avviso indica almeno il **valore dell'iniziativa**, gli elementi essenziali del contratto, i **requisiti di idoneità professionale**, i **requisiti minimi di capacità economica/finanziaria** e le **capacità tecniche e professionali** richieste ai fini della partecipazione, il numero minimo ed eventualmente

massimo di operatori che saranno invitati alla procedura, i criteri di selezione degli operatori economici, le modalità per prender contatto, se interessati, con la stazione appaltante. Inoltre, nell'avviso di indagine sul mercato la stazione appaltante si può riservare la facoltà di procedere alla selezione dell'affidatario mediante sorteggio, di cui sarà data successiva notizia.

La stazione appaltante può individuare gli operatori economici selezionandoli da elenchi costituiti ad hoc, secondo le modalità di seguito individuate, ai sensi dell'art. 36, comma 7.

Il principio di trasparenza esige che gli elenchi siano costituiti a seguito di avviso pubblico, nel quale viene rappresentata la volontà dell'amministrazione di realizzare un elenco di soggetti da cui possono essere tratti i nomi degli operatori da invitare, reso conoscibile mediante pubblicazione sul profilo del committente nella sezione "amministrazione trasparente" sotto la sezione "bandi e contratti", o ad altre forme di pubblicità. L'avviso indica, oltre alle modalità di selezione degli operatori economici da invitare e ai requisiti generali di moralità desumibili dall'art. 80 del Codice, le eventuali categorie e fasce di importo in cui l'amministrazione intende suddividere l'elenco e gli eventuali requisiti minimi, richiesti per l'iscrizione, parametrati in ragione di ciascuna categoria o fascia di importo. La dichiarazione del possesso dei requisiti può essere facilitata tramite la predisposizione di formulari standard da parte dell'amministrazione allegati all'avviso pubblico, eventualmente facendo ricorso al DGUE.

L'iscrizione degli operatori economici interessati provvisti dei requisiti richiesti è consentita senza limitazioni temporali. L'amministrazione procede alla valutazione delle istanze di iscrizione nel termine di trenta giorni dalla ricezione dell'istanza. Una volta costituito l'elenco, l'amministrazione aggiudicatrice prevede le modalità di revisione dello stesso, con cadenza almeno annuale, così da disciplinarne compiutamente modi e tempi di emendamento (i.e. cancellazione degli operatori che abbiano perduto i requisiti richiesti o loro collocazione in diverse sezioni dell'elenco). Si può prevedere la trasmissione via PEC della richiesta di conferma dell'iscrizione e dei requisiti che, a sua volta, l'operatore economico può riscontrare tramite PEC. In ogni caso, gli operatori economici sono tenuti ad informare tempestivamente la stazione appaltante rispetto alle eventuali variazioni intervenute nel possesso dei requisiti.

Le amministrazioni aggiudicatrici possono escludere dagli elenchi gli operatori economici che secondo motivata valutazione della stessa stazione appaltante, hanno commesso grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni affidate dalla stessa o che hanno commesso un errore grave nell'esercizio della loro attività professionale.

Gli elenchi sono pubblicati sul sito web della stazione appaltante.

B. Il confronto competitivo

I. Selezione degli operatori economici

Una volta conclusa l'indagine di mercato e formalizzati i relativi risultati, ovvero consultati gli elenchi di operatori economici, la stazione appaltante seleziona, in modo non discriminatorio gli operatori da invitare, in numero proporzionato all'importo e alla rilevanza del contratto e, comunque, in numero almeno pari a cinque, sulla base dei criteri definiti nella determina a contrarre.

In ragione del richiamo al principio di trasparenza e di pubblicità, la determina a contrarre è pubblicata anche nelle procedure negoziate **di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea**.

Nel caso in cui non sia possibile procedere alla selezione degli operatori economici da invitare sulla base dei requisiti posseduti, la stazione appaltante può procedere al sorteggio, a condizione che ciò sia stato debitamente pubblicizzato nell'avviso di indagine esplorativa o nell'avviso di costituzione di elenco. In tale ipotesi, l'amministrazione aggiudicatrice rende tempestivamente noto, con adeguati strumenti di pubblicità, la data e il luogo di espletamento del sorteggio, adottando gli opportuni accorgimenti affinché i nominativi degli operatori economici selezionati tramite sorteggio non vengano resi noti, né siano accessibili, prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte, in ossequio alla disposizione in materia di differimento del diritto di accesso di cui all'art. 53, comma 2, lett. b), del Codice.

In ragione dell'espressa previsione dell'art. 36, comma 2, lett. b), la stazione appaltante è comunque tenuta al rispetto di un **criterio di rotazione** degli inviti. L'accento posto dal legislatore sul richiamato criterio induce a ritenere che le amministrazioni debbano favorire la distribuzione temporale delle opportunità di aggiudicazione tra tutti gli operatori potenzialmente idonei, **evitando il consolidarsi di rapporti esclusivi** con determinati operatori economici.

Il numero minimo di cinque operatori da invitare, ove esistenti, non esclude che la stazione appaltante definisca discrezionalmente il numero di imprese da invitare anche in numero superiore a cinque al fine di assicurare il massimo confronto concorrenziale.

II. Modalità di partecipazione

Una volta selezionati gli operatori economici, sulla base dei criteri individuati dalla stazione appaltante ed esplicitati nella determina a contrarre, gli stessi sono invitati a presentare offerta a mezzo di posta elettronica certificata ovvero, quando ciò non sia possibile, tramite lettera (art. 75, comma 3).

I principi di imparzialità e parità di trattamento esigono che tutti gli operatori siano invitati contemporaneamente.

L'invito deve contenere tutti gli elementi che consentono alle imprese di formulare un'offerta informata e dunque seria.

L'invito dovrebbe dunque almeno contenere: a) l'oggetto della prestazione, le relative caratteristiche tecniche e prestazionali e il suo importo complessivo stimato; b) i requisiti generali, di idoneità professionale e quelli economico-finanziari/tecnico-organizzativi richiesti per la partecipazione alla gara o, nel caso di operatore economico selezionato da un elenco, la conferma del possesso dei requisiti speciali in base ai quali è stato inserito nell'elenco; c) il termine di presentazione dell'offerta ed il periodo di validità della stessa; d) l'indicazione del termine per l'esecuzione della prestazione; e) il criterio di aggiudicazione e, nel caso si utilizzi il criterio del miglior rapporto qualità/prezzo, gli elementi di valutazione e la relativa ponderazione; f) la misura delle penali; g) l'indicazione dei termini e delle modalità di pagamento; h) l'eventuale richiesta di garanzie; i) il nominativo del RUP.

All'invito dovrebbero essere allegati lo schema di contratto ed il capitolato tecnico, se predisposti.

Per quanto concerne la scelta del criterio di aggiudicazione, restano ferme le previsioni di cui **all'art. 95 del Codice** che, al comma 4, consente la possibilità di aggiudicare la gara sulla base del solo elemento del prezzo nel caso di affidamento di lavori di importo pari o inferiore a 1.000.000,00 di euro e di servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria di cui all'art. 35 caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo. La mantenuta facoltà, purchè adeguatamente motivata, di ricorso al criterio del minor prezzo per l'affidamento di lavori di importo inferiore a 1.000.000,00 di euro rende applicabile la disciplina dell'aggiudicazione al prezzo più basso determinato mediante massimo ribasso sull'elenco prezzi o mediante offerta a prezzi unitari

Le sedute di gara, sia esse svolte dal responsabile unico del procedimento che dal seggio di gara ovvero dalla commissione giudicatrice, devono essere svolte in forma pubblica e le relative attività devono essere verbalizzate.

Il possesso dei requisiti, autocertificati dall'operatore economico nel corso della procedura, è verificato dalla stazione appaltante secondo le modalità, nell'intenzione del legislatore semplificate, di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 36. La verifica è obbligatoria nei confronti del solo aggiudicatario. E' fatta ovviamente salva la facoltà della stazione appaltante di effettuare verifiche nei confronti di altri soggetti, conformemente ai principi in materia di autocertificazione (cfr. art. 71 d.P.R. n. 445/2000).

III. Stipula contratto e pubblicazione

Ai sensi dell'art. 32, comma 14, del Codice, la stipula del contratto avviene, a pena di nullità, con atto pubblico notarile informatico, ovvero, in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, in forma pubblica amministrativa a cura dell'Ufficiale rogante della stazione appaltante o mediante scrittura privata.

Per espressa previsione dell'art. 32, comma 10, è esclusa l'applicazione del termine dilatorio di 35 giorni per la stipula del contratto.

La pubblicazione dell'elenco dei soggetti invitati, disposta dal comma 2, lett. b) dell'art. 36 unitamente alla pubblicazione dell'esito della procedura negoziata, rientra tra gli obblighi di pubblicità già previsti a carico delle stazioni appaltanti dall'art. 1, comma 32, della legge n. 190/2012. Un utile complemento alla pubblicazione dei menzionati dati è rappresentato dalla previa pubblicazione dell'esito dell'indagine di mercato.

6. La procedura negoziata per l'affidamento di contratti di lavori di importo pari o superiore a euro 150.000,00 euro e inferiore a 1.000.000,00 euro

L'art. 36, comma 2, lett. c), del Codice dispone che i contratti di lavori di importo pari o superiore a euro 150.000,00 euro e inferiore a 1.000.000,00 euro possono essere affidati tramite la procedura negoziata di cui all'art. 63, con consultazione di almeno dieci operatori economici, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici.

La procedura delineata ricalca quella dettata al comma 2, lett. b), con l'estensione a dieci del numero minimo di operatori economici da invitare al confronto competitivo. Devono pertanto ritenersi replicate le osservazioni e le indicazioni fornite nei paragrafi precedenti, ad eccezione di quanto rilevato con riferimento ai requisiti di capacità economico/finanziaria e tecnico/professionale che, in questo caso, sono comprovati dall'attestato di qualificazione SOA (art. 84 Codice) per categoria e classifica da definire in ragione dei lavori oggetto del contratto.

Considerata l'ampiezza del limite di soglia fino a 1.000.000,00 euro e i rischi insiti (per definizione) nella possibilità di affidare tramite procedura negoziata una porzione ragguardevole dell'intero mercato degli appalti di lavori, appare tanto più necessaria l'individuazione di meccanismi idonei a garantire la trasparenza della procedura e la parità di trattamento degli operatori economici.

Ai sensi dell'art. art. 32, comma 10, si applica il termine dilatorio di 35 giorni per la stipula del contratto.

Linee guida attuative del nuovo Codice degli Appalti

Documento di consultazione

Linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa

1. Premessa

L'art. 95 del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (di seguito Codice) prevede al comma 9 che le amministrazioni aggiudicatrici utilizzano metodologie tali da consentire di individuare con un unico parametro numerico finale l'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV).

Al fine di facilitare le stazioni appaltanti e gli operatori economici, ai sensi dell'art. 213, comma 2, del Codice, l'Autorità ha predisposto il presente documento di consultazione, di natura prevalentemente tecnico-matematica, finalizzato a fornire indicazioni operative per il calcolo dell'OEPV.

Si invitano i soggetti interessati a voler fornire indicazioni, proposte di modifica o integrazione, specificando le ragioni e fornendo, se possibile, esempi numerici in relazione alle metodologie proposte. Si invitano, altresì, i partecipanti alla consultazione a voler considerare se esistono motivi per differenziare le metodologie di calcolo dell'OEPV per determinate tipologie di affidamento.

2. Il quadro normativo

L'art. 95, comma 2, prevede che, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, le stazioni appaltanti aggiudicano gli appalti sulla base del criterio dell'OEPV individuato sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, oppure sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia, quale il costo del ciclo di vita. Il comma 4, dell'art. 95, stabilisce che può - e non deve - «essere utilizzato il criterio del minor prezzo:

- a) per i lavori di importo pari o inferiore a 1.000.000 di euro, tenuto conto che la rispondenza ai requisiti di qualità è garantita dall'obbligo che la procedura di gara avvenga sulla base del progetto esecutivo;
- b) per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato;
- c) per i servizi e le forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria, caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo».

Le stazioni appaltanti che intendono procedere all'aggiudicazione utilizzando il criterio del minor prezzo, ai sensi dell'art. 95, comma 5, devono dare adeguata motivazione della scelta effettuata ed esplicitare nel bando il criterio utilizzato.

Devono sempre essere assegnati mediante OEPV sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, ai sensi dell'art. 95, comma 3, i contratti relativi a:

- a) i servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica;
- b) i servizi ad alta intensità di manodopera (ovvero quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto – art. 50, comma 2);
- c) i servizi di ingegneria e architettura, nonché gli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo superiore a 40.000 euro.

Infine, ai sensi del successivo comma 7, l'elemento costo può assumere la forma di un prezzo o costo fisso; in tal caso la competizione viene svolta unicamente sulla base dei criteri qualitativi.

3. I criteri di valutazione

Il comma 6 prevede che i criteri di valutazione dell'OEPV devono essere oggettivi e connessi all'oggetto dell'appalto; 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»;
- 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.

I criteri di aggiudicazione, al fine di rispettare i principi generali relativi alla trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento, devono essere proporzionati all'oggetto dell'appalto nel senso che devono essere connessi allo stesso e il punteggio attribuito a ciascuno di essi non deve essere tale da alterare l'oggetto dell'affidamento. Sono considerati connessi all'oggetto dell'appalto, ai sensi del comma 11, i criteri di aggiudicazione relativi a lavori, servizi e forniture da fornire nell'ambito dell'appalto sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del loro ciclo di vita.

Mediante le indicazioni contenute nell'art. 95 viene definitivamente superata la rigida separazione tra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione che aveva caratterizzato a lungo la materia della contrattualistica pubblica. Requisiti di natura soggettiva nella valutazione delle offerte possono essere introdotti quando questi permettono di valutare meglio il contenuto e l'affidabilità dell'offerta o per premiare il concorrente che presenta determinati requisiti ritenuti particolarmente meritevoli.

L'elenco contenuto al comma 6 recepisce le modifiche introdotte all'art. 83 del d.lgs. 163/2006 dalla l. 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green

economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali); la principale differenza è che la seconda parte del comma 2 dell'art. 83 del d.lgs. 163/2006, introdotta dalla legge sulla green economy, è stata spostata all'art. 96, comma 2.

È opportuno ricordare che il Codice, recependo le indicazioni contenute nella Direttiva 2014/24/UE, prevede che l'elemento costo nell'ambito dell'OEPV possa essere valutato ricorrendo a un approccio basato sui costi del ciclo di vita. Tale concetto comprende tutti i costi che emergono durante il ciclo di vita dei lavori, delle forniture o dei servizi. Ai sensi del Considerando 96 della citata Direttiva «il concetto abbraccia i costi interni, come le ricerche da realizzare, lo sviluppo, la produzione, il trasporto, l'uso e la manutenzione e i costi di smaltimento finale ma può anche abbracciare costi imputabili a esternalità ambientali quali l'inquinamento causato dall'estrazione delle materie prime utilizzate nel prodotto ovvero causato dal prodotto stesso o dalla sua fabbricazione, a condizione che possano essere monetizzati e controllati». Tra i costi che sarebbe utile considerare vengono indicati, senza ulteriori specificazioni, i costi sociali del ciclo di vita.

Al comma 13 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.

Si ricorda che il rating di legalità può essere richiesto esclusivamente da imprese italiane, iscritte al registro delle imprese da almeno due anni e con un fatturato minimo pari ad almeno due milioni di euro. A meno che la stazione appaltante non sappia già, nella predisposizione del bando di gara o della lettera di invito, che alla procedura potranno partecipare solo imprese potenzialmente idonee ad avere il rating, è opportuno che, per il suo utilizzo, vengano introdotte compensazioni per evitare di penalizzare imprese estere e/o di nuova costituzione. Inoltre, poiché l'elenco delle imprese che hanno un rating di legalità è pubblico, è opportuno limitare l'utilizzo di tale criterio nei casi in cui la stazione appaltante scelga direttamente gli operatori economici da invitare.

Va, infine, ricordato che, ai sensi del comma 14, nei criteri di aggiudicazione basati sul miglior rapporto qualità/prezzo, il bando può prevedere la richiesta di varianti, secondo le modalità ivi descritte.

4. La ponderazione

I “pesi” o “punteggi” (e i sub pesi o sub punteggi) di ponderazione sono il valore attribuito dalla stazione appaltante a ciascun criterio (o sub criterio). La somma dei pesi deve essere pari a 100, in quanto si tratta di un criterio intuitivo per i partecipanti alla procedura di aggiudicazione. Il punteggio indica la preferenza attribuita a ciascun criterio di valutazione da parte della stazione appaltante. Sulla base delle indicazioni contenute nel Codice, il valore 100 deve poter essere ripartito tra il punteggio assegnato alla componente prezzo, il punteggio assegnato alla componente qualitativa dell'offerta (inclusiva del punteggio per le varianti) e il punteggio per i criteri premiali (che devono rappresentare una componente limitata del punteggio complessivo, in modo da non modificare l'oggetto dell'affidamento).

Mentre con la Direttiva 2004/18/CE e il d.lgs. 163/2006 non era possibile assegnare al prezzo un punteggio particolarmente basso (o nullo) o prevedere una metodologia di calcolo tale da azzerare di fatto la componente prezzo, attualmente tale possibilità è ammessa dall'art. 95, comma 7, del Codice, secondo il quale è possibile competere esclusivamente sulla qualità. La norma lascia però aperta la definizione delle fattispecie per le quali è possibile annullare l'elemento costo nell'ambito dell'OEPV.

Invero, il citato comma 7, rimanda all'art. 95, comma 2, per l'individuazione dei casi in cui si può ricorrere al prezzo fisso: i casi in cui sono presenti «disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di servizi specifici». Tale casistica però non è esaustiva, in considerazione della locuzione “anche” utilizzata per il suddetto rimando.

L'indeterminatezza contenuta nel Codice sembra presente anche nella Direttiva 2014/24/UE, laddove all'art. 67, paragrafo 2, indica genericamente che «l'elemento relativo al costo può inoltre assumere la forma di un prezzo o costo fisso sulla base del quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi». Invero, al Considerando 92 è esplicitato che «la decisione di aggiudicazione dell'appalto non dovrebbe basarsi solo su criteri che prescindono dai costi» e al successivo Considerando 93 che nei casi in cui norme nazionali determinino la remunerazione di un servizio o il prezzo di una fornitura le stazioni appaltanti devono valutare il rapporto qualità/prezzo per aggiudicare un appalto.

Sotto un diverso profilo, laddove le stazioni appaltanti decidano di determinare il prezzo dell'affidamento per fattispecie diverse da quelle per le quali vi è una norma di legge che lo preveda, le stesse devono adottare particolari cautele al riguardo, valutando con attenzione le modalità di calcolo e stima del prezzo o costo fisso. Ciò al fine di evitare che il prezzo sia troppo contenuto per permettere la partecipazione di imprese “corrette” o troppo elevato, producendo danni per la stazione appaltante.

Si ricorda che, accanto a una concorrenza basata esclusivamente sulle caratteristiche qualitative dell'offerta ottenuta con il prezzo o costo fisso, 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 potrà non aggiudicare la gara.

Quando i punteggi relativi a un determinato criterio sono attribuiti sulla base di sub criteri e sub pesi può accadere che nessun concorrente raggiunga il punteggio massimo per quel criterio; ciò rischia di alterare la proporzione prevista dalla stazione appaltante tra i diversi elementi di ponderazione. Appare allora opportuno prevedere la riparametrazione dei punteggi per riallinearli ai pesi previsti per l'elemento di partenza. L'operazione di riparametrazione deve essere espressamente prevista nei documenti di gara ed è finalizzata a garantire un rapporto invariabile tra il fattore prezzo e i singoli elementi che compongono la qualità in modo che, in relazione a tutte le componenti, l'offerta migliore ottenga il massimo punteggio, con conseguente rimodulazione delle altre offerte.

Non è opportuno procedere, invece, a una seconda riparametrazione dei punteggi ottenuti per la parte tecnica. In sostanza, mentre è opportuno che per ciascun criterio di valutazione - di cui si compone la parte tecnica - il concorrente che ha presentato l'offerta migliore ottenga il punteggio massimo, così come avviene per i criteri quantitativi, inclusa la componente economica, ciò non è necessario per il complesso dell'offerta tecnica, dal momento che non si possono compensare carenze in alcune parti dell'offerta con pregi in altre.

In sostanza, da un punto di vista matematico, quando per un criterio il coefficiente massimo ottenuto dall'offerta migliore per quel criterio non raggiunge il valore 1, la riparametrazione si ottiene dividendo il coefficiente di ciascuna offerta per il coefficiente massimo attribuito per quel criterio.

La previsione di un valore minimo per determinati criteri impone alla stazione appaltante di specificare nel bando se tale valore debba essere raggiunto prima o dopo la riparametrazione. In generale è preferibile che il superamento del valore minimo richiesto sia verificato prima della riparametrazione, in

quanto lo stesso dovrebbe essere richiesto per elementi ritenuti di rilievo dalla stazione appaltante e la riparametrazione potrebbe far accettare offerte che non presentano i requisiti qualitativi minimi desiderati.

5. La valutazione degli elementi quantitativi

Di regola l'offerta è composta da elementi di natura quantitativa (quali, ad esempio, il prezzo, il tempo di esecuzione dei lavori, il rendimento, la durata della concessione, il livello delle tariffe), da elementi riferiti all'assenza o presenza di una determinata caratteristica (possesso di una certificazione di qualità, del *rating* di legalità, ecc.) e da elementi di natura qualitativa, sui quali la commissione di gara deve esprimere il proprio giudizio, secondo i criteri prestabiliti nel bando di gara.

Nel presente documento di consultazione vengono fornite considerazioni di carattere generale relative al calcolo dei singoli coefficienti e all'aggregazione dei punteggi ottenuti rinviando per maggiori approfondimenti al quaderno pubblicato dall'Autorità nel dicembre 2011, denominato "Il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa".

Per quanto concerne gli elementi di natura quantitativa, quali il prezzo, di regola nei bandi è fissato il prezzo massimo che la stazione appaltante intende sostenere (non sono ammesse offerte al rialzo) e i concorrenti propongono sconti rispetto a tale prezzo. Il punteggio minimo, pari a zero, è attribuito all'offerta che non presenta sconti rispetto al prezzo a base di gara, mentre il punteggio massimo all'offerta che presenta lo sconto maggiore.

Di seguito si riportano due modalità di calcolo dei punteggi economici che rispettano i criteri suddetti, utilizzabili soprattutto quando il criterio di formazione della graduatoria è quello aggregativo compensatore.

Nel primo caso, il punteggio attribuito alle offerte è calcolato tramite un'interpolazione lineare tra sconto minimo e sconto massimo. In simboli:

$$V_{ai} = R_a / R_{max}$$

dove:

V_{ai} = Coefficiente della prestazione dell'offerta (a) rispetto al requisito (i), variabile tra 0 e 1

R_a = Valore (ribasso) offerto dal concorrente a

R_{max} = Valore (ribasso) dell'offerta più conveniente

Quando il concorrente a non effettuata alcuno sconto R_a assume il valore 0, così come il coefficiente V_{ai} ; mentre per il concorrente che offre il maggiore sconto V_{ai} assume il valore 1.

Tale metodo di calcolo presenta l'inconveniente, più volte evidenziato, di poter condurre a differenze elevate anche a fronte di scarti in valore assoluto limitati; ciò si verifica quando il ribasso massimo rispetto al prezzo a base di gara è contenuto.

In alternativa al metodo dell'interpolazione lineare, specie per l'elemento prezzo, si può utilizzare il metodo cosiddetto bilineare, secondo il quale il punteggio cresce linearmente fino a un valore soglia, calcolato ad esempio come la media del ribasso dei concorrenti, per poi flettere e crescere ad un ritmo molto limitato. Al fine di evitare il rischio di allineamento delle offerte è necessario che il valore della

soglia venga determinato sulla base delle offerte effettivamente pervenute; qualora la stazione appaltante indicasse a priori il valore della soglia, i concorrenti sarebbero indotti ad allineare le loro offerte economiche a tale soglia. Il vantaggio della formula bilineare è quello di scoraggiare offerte con ribassi eccessivi (poiché ricevono un punteggio incrementale ridotto) e di limitare l'inconveniente evidenziato per il metodo dell'interpolazione lineare. Lo svantaggio è, naturalmente, la limitazione di una concorrenza basata sul prezzo.

Dal punto di vista matematico la formula si presenta nel seguente modo:

$$C_i \text{ (per } A_i \leq A_{soglia}) = X * A_i / A_{soglia}$$

$$C_i \text{ (per } A_i > A_{soglia}) = X + (1 - X) * \left[\frac{(A_i - A_{soglia})}{(A_{max} - A_{soglia})} \right]$$

dove

C_i = **coefficiente** attribuito al concorrente i -esimo

A_i = **valore** dell'offerta (ribasso) del concorrente i -esimo

A_{soglia} = **media aritmetica** dei valori delle offerte (ribasso sul prezzo) dei concorrenti

X = **0,80** oppure **0,85** oppure **0,90**

A_{max} = **valore** dell'offerta (ribasso) più conveniente

Per le forniture e per taluni servizi, ovvero quando non è necessario esprimere una valutazione di natura soggettiva, è possibile attribuire il punteggio anche sulla base tabellare o del punteggio assoluto. In questo caso, sarà la presenza o assenza di una data qualità e l'entità della presenza, che concorreranno a determinare il punteggio assegnato a ciascun concorrente per un determinato parametro. Anche in questo caso si attribuisce il punteggio 0 al concorrente che non presenta il requisito richiesto e un punteggio crescente (predeterminato) al concorrente che presente il requisito richiesto con intensità maggiore. Ad esempio, se per il rating di legalità sono previsti fino a tre punti, sarà attribuito il punteggio 0 a chi non ha il rating, il punteggio 1 a chi lo ha con una stella, 2 a chi ha due stelle e 3 a chi ha tre stelle.

Oltre ai metodi sopra descritti, le stazioni appaltanti possono utilizzare altri sistemi per il calcolo del punteggio delle offerte tecniche, purché vengano rispettati i criteri sopra evidenziati (ovvero punteggio nullo per l'offerta che non presenta sconti e punteggio massimo per l'offerta con lo sconto più elevato) e i metodi siano esplicitati nel bando o nella lettera di invito.

6. La valutazione degli elementi qualitativi; i criteri motivazionali

Gli elementi di valutazione, cosiddetti qualitativi, richiedono una valutazione discrezionale da parte dei commissari di gara. Al fine di permettere di presentare una proposta consapevole da parte dei concorrenti e di esprimere una valutazione delle offerte da parte della commissione di gara coerente con gli obiettivi della stazione appaltante (si ricorda che la commissione di gara è di regola composta da soggetti esterni all'amministrazione) è assolutamente necessario che vengano indicati - già nel bando o in qualsiasi altro atto di avvio della procedura di affidamento - i criteri motivazionali cui si deve attenere

la commissione di gara per la valutazione delle offerte. Tali criteri devono essere almeno non discriminatori (ad es. non possono essere introdotte specifiche tecniche che favoriscono un determinato operatore), conosciuti da tutti i concorrenti e basati su elementi accessibili alle imprese. Il capitolato e il progetto, per quanto possibile, devono essere estremamente dettagliati e precisi, descrivendo i singoli elementi che compongono la prestazione in modo chiaro e definendo, in modo altrettanto chiaro, i livelli qualitativi ai quali corrispondono i punteggi, affinché la commissione di gara si limiti ad accertare la corrispondenza tra punteggio e livello predefinito.

Nel caso in cui si scelga di attribuire i coefficienti con il criterio del confronto a coppie, la specificazione del criterio motivazionale può essere meno dettagliata, in quanto 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.

Come indicato al comma 8 dell'art. 95 del Codice, può essere opportuno, specie qualora il criterio sia caratterizzato da più aspetti da valutare separatamente l'uno dall'altro, che lo stesso sia diviso in più sub criteri, ciascuno con il proprio sub punteggio.

La stazione appaltante resta libera di determinare il criterio di attribuzione dei punteggi per i criteri di natura qualitativa (con la condizione implicita che tale criterio rispetti i principi di proporzionalità, trasparenza e che abbia basi scientifiche), tuttavia nella prassi applicativa si ricorre a due gruppi di sistemi alternativi:

- a) l'attribuzione discrezionale di un punteggio, variabile tra zero e uno, da parte di ciascun commissario di gara;
- b) il confronto a coppie tra le offerte presentate, da parte di ciascun commissario di gara.

Sulla base del primo criterio, 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. Una volta che ciascun commissario ha attribuito il coefficiente a ciascun concorrente, viene calcolata la media dei coefficienti attribuiti, viene attribuito il valore 1 al coefficiente più elevato e vengono di conseguenza riparametrati tutti gli altri coefficienti.

Sulla base del secondo gruppo di criteri, 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). Viene costruita una tabella, 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, ed in caso di parità, vengono collocate nella casella le lettere dei due elementi in confronto, assegnando un punto ad entrambe.

	B	C	D	E	F	...	N
A							
B	B						
C		C					
D			D				
E				E			
...					...		
N-1						N-1	

Al termine dei confronti si sommano i punteggi di ciascun concorrente (per i casi in cui vi è una preferenza) ottenendo i punteggi attribuiti da ciascun commissario. I punteggi così ottenuti sono trasformati in coefficienti variabili tra zero e uno sulla base di uno dei seguenti metodi:

- a) si calcola la media dei punteggi ottenuti per ciascun concorrente, si attribuisce il coefficiente uno al concorrente che ha ottenuto il valore medio più elevato e si riparametrano gli altri coefficienti di conseguenza;
- b) si sommano i punteggi ottenuti e si trasforma in uno il punteggio più elevato;
- c) si calcola la media dei punteggi con il metodo dell'autovalore e si procede poi come nel caso a).

7. La formazione della graduatoria

Dopo che la commissione di gara ha effettuato le valutazioni tecniche per l'attribuzione dei coefficienti agli elementi qualitativi e attribuito i coefficienti agli elementi quantitativi, occorre determinare, per ogni offerta, un dato numerico finale atto ad individuare l'offerta migliore. A questo fine occorre fare riferimento a uno dei metodi multi-criteri o multi-obiettivi proposti dalla letteratura, quali l'aggregativo compensatore, l'electre, il topsis o l'evamix. Nessun metodo è in assoluto il migliore.

La stazione appaltante può applicare il criterio di determinazione del punteggio finale per ciascuna offerta ritenuto più opportuno, purché tale criterio rispetti i seguenti principi:

- a) avere basi scientifiche;
- b) essere proporzionale con l'oggetto dell'appalto;
- c) essere non discriminatorio, ovvero far sì che se un'offerta presenta valori migliori per ciascun coefficiente rispetto ad un'altra anche il punteggio finale deve riflettere queste preferenze;
- d) essere accuratamente descritto nel bando di gara.

Nel presente documento di consultazioni sono descritti i metodi aggregativo compensatore e quello electre, allo stato i più utilizzati dalle stazioni appaltanti. Il metodo aggregativo compensatore è il più intuitivo e il più utilizzato; si basa sulla sommatoria dei coefficienti attribuiti per ciascun criterio, ponderati per il peso relativo del criterio. In simboli:

$$C_a = \sum_n [W_i * V_{ai}]$$

dove:

C_a = indice di valutazione dell'offerta (a);

n = numero totale dei requisiti

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

V_{ai} = coefficiente della prestazione dell'offerta (a) rispetto al requisito (i) variabile tra zero ed uno.

Il metodo aggregativo compensatore presenta l'inconveniente di essere particolarmente sensibile alle distorsioni descritte per i criteri economici, specie quando si utilizza l'interpolazione lineare. È evidente che questo problema viene meno quando si utilizza il criterio del prezzo o costo fisso, poiché non vi è più l'offerta economica da valutare.

Il metodo electre (*Elimination and Choice Translating Reality*) consente di superare gli inconvenienti sopra evidenziati, in quanto, a differenza del metodo aggregativo compensatore, non permette la compensazione delle risposte carenti per determinati criteri di valutazione. Il metodo electre è un metodo di aiuto alle decisioni fondato sul principio del surclassamento. In termini operativi, il principio del surclassamento prevede che, date due alternative A e B, si può affermare che A surclassa B qualora:

- a) esiste una sufficiente maggioranza di criteri di valutazione rispetto ai quali si può asserire che l'alternativa A è preferibile o indifferente rispetto alla alternativa B;
- b) per nessuno dei criteri di valutazione non appartenenti a questa maggioranza di criteri, l'alternativa B risulta ampiamente preferibile all'alternativa A.

Nel richiamato quaderno sull'OEPV è esemplificata la modalità di utilizzo del metodo electre, originariamente descritta nell'Allegato G al d.p.r. 207/2010.

Il primo passo consiste nell'individuare gli elementi di valutazione di ciascun offerente per ciascuna prestazione e calcolare gli scarti massimi per ciascuna di essa. Per queste finalità si utilizza la seguente notazione:

a_{ki} è il valore della prestazione dell'offerta i per il criterio k ;

a_{kj} è il valore della prestazione dell'offerta j per il criterio k ;

s_k è il massimo scarto dell'intera gamma di valori per il criterio k ;

p_k è il peso attribuito al criterio k ;

n il numero degli elementi da valutare k ;

r è il numero delle offerte da valutare.

Il secondo passo consiste nel calcolo, con riferimento ad ogni elemento di valutazione k , degli scarti fra ognuno dei valori offerti rispetto agli altri valori offerti attraverso le seguenti formule:

$$f_{kij} = a_{ki} - a_{kj} \text{ per } a_{ki} > a_{kj} \text{ nonché } i \neq j$$

$$g_{kij} = a_{kj} - a_{ki} \text{ per } a_{kj} > a_{ki} \text{ nonché } i \neq j$$

Con il terzo passo si calcolano, con riferimento ad ogni elemento di valutazione k , sulla base di tali scarti, gli indici di concordanza e di discordanza attraverso le seguenti formule:

$$c_{ij} = \sum_{k=1}^n \left(\frac{f_{kij}}{s_k} \right) * p_k \text{ (indice di concordanza) con } i \neq j$$

$$d_{ij} = \sum_{k=1}^n \left(\frac{g_{kij}}{s_k} \right) * p_k \text{ (indice di discordanza) con } i \neq j$$

qualora $d_{ij} = 0$ l'offerta i domina l'offerta j in ogni elemento di valutazione k pertanto la procedura di valutazione va effettuata con esclusione dell'offerta j .

Con il quarto passo si calcolano, sulla base degli indici di concordanza e di discordanza, gli indicatori unici di dominanza di ogni offerta rispetto a tutte le altre offerte con una delle due seguenti formule:

$$q_{ij} = \frac{c_{ij}}{d_{ij}} \text{ (indicatore unico di dominanza) con } i \neq j$$

$$q_{ij}^* = 1 + \left(\frac{q_{ij}}{q_{ij \max}} \right) * 99 \text{ (indicatore unico di dominanza proiettato su di una gamma di valori da 1 a 100) con } i \neq j$$

Infine, con il quinto passo, si determina il punteggio di ogni offerta sulla base di una delle due seguenti formule:

$$P_i = \sum_{j=1}^r q_{ij}$$

$$P_I = \sum_{j=1}^r q_{ij}^*$$

A differenza del metodo aggregativo compensatore, il metodo electre, limitatamente alle offerte relative a criteri di valutazione di natura quantitativa o di natura qualitativa misurabili, può essere applicato anche senza procedere preliminarmente alla trasformazione dei relativi valori in coefficienti variabili tra zero ed uno, in quanto è sufficiente conoscere i valori assoluti delle offerte.

Per quanto riguarda l'eventuale soglia di sbarramento, i documenti di gara devono prevedere che non sono ammessi alla seconda fase della procedura i concorrenti che non abbiano conseguito, per specifici criteri di valutazione qualitativi, un valore minimo dei coefficienti.

Si precisa, poi, che la soglia di anomalia prevista dall'articolo 97, comma 3, del Codice non è in questo caso calcolabile, dal momento che la graduatoria delle offerte non è costruita sulla somma dei punteggi, ma sulla somma degli indici unici di dominanza; pertanto, ancorché non previsto nei documenti di gara, la stazione appaltante può eventualmente applicare il comma 1 dell'articolo 97 del Codice.

Linee guida attuative del nuovo Codice degli Appalti

Documento di consultazione

Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici

1. Premessa

L'art. 78 del Codice prevede che l'ANAC gestisca e aggiorni l'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici. A tal fine, l'ANAC deve definire i criteri e le modalità per l'iscrizione all'albo dei soggetti dotati di requisiti di compatibilità e moralità, nonché di comprovata competenza e professionalità nello specifico settore a cui si riferisce il contratto. Ai sensi dell'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 individuate da ciascuna stazione appaltante».

L'art. 77 del Codice, nel prevedere che la valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico è affidata ad una commissione giudicatrice, disciplina le caratteristiche principali delle commissioni giudicatrici e i requisiti di compatibilità dei commissari di gara.

Al fine di permettere l'avvio del nuovo sistema di selezione della commissione giudicatrice l'ANAC ritiene opportuno avviare una consultazione finalizzata alla definizione di un atto (regolamento), nel quale vengono indicate le regole per la costituzione, gestione e aggiornamento dell'Albo e le relative modalità di funzionamento.

Si invitano i partecipanti alla consultazione a voler inviare osservazioni sulle questioni proposte nel presente documento, anche prospettando soluzioni alternative, nonché ad indicare ulteriori elementi che si ritiene opportuno trattare nell'ambito del regolamento, indicando, se possibile, anche possibili soluzioni.

2. Ambito di applicazione

L'art. 77 specifica che la normativa sui commissari di gara non si applica alle procedure di aggiudicazione di contratti di appalto o concessioni effettuate dagli enti aggiudicatori che non siano amministrazioni aggiudicatrici quando svolgono una delle attività previste dagli articoli da 115 a 121 (settori speciali).

Per i settori ordinari la nomina di una commissione giudicatrice avviene esclusivamente quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base

del miglior rapporto qualità/prezzo, in quanto con il criterio del prezzo non vi sono offerte tecniche ed economiche da comparare e la valutazione delle offerte può essere svolta direttamente dal RUP o da un organo monocratico della stazione appaltante.

Nel caso di procedure di aggiudicazione svolte da Consip S.p.A., Invitalia S.p.A. e dai soggetti aggregatori di cui all'art. 9 del d.l. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge 89/2014 l'art. 77, comma 3, prevede che venga istituita una sezione speciale dell'Albo. La regola è che i commissari di gara siano scelti dalla sezione speciale tra gli esperti non appartenenti alla stessa stazione appaltante; solo nel caso in cui non siano presenti in numero sufficiente tali esperti si può far ricorso anche agli esperti della stazione appaltante, ovvero se il numero risulta ancora insufficiente, agli altri esperti iscritti nell'Albo.

Inoltre, ai sensi del medesimo comma, è rimessa alla valutazione discrezionale delle stazioni appaltanti la facoltà di nominare componenti interni alla stazione appaltante, nel rispetto dei principi di rotazione, nel caso di appalti di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria o nel caso di procedure di affidamento che non presentano particolari complessità, individuate come le procedure svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione ai sensi dell'articolo 58.

Si ricorda che ai sensi del comma 2, dell'art. 77, la commissione è composta da 3 o 5 membri. Al fine di ridurre i costi della gara e velocizzare i tempi di aggiudicazione è opportuno che le stazioni appaltanti prevedano un numero di commissari, di regola, pari a 3, salvo situazioni di particolare complessità nel quale il numero di commissari può essere elevato a 5. In ogni caso si ricorda che, proprio al fine di contenere i tempi e i costi derivanti dal ricorso a una commissione di gara composta da soggetti esterni alla stazione appaltante, ciascun commissario può lavorare a distanza con procedure telematiche che salvaguardino la riservatezza delle comunicazioni.

Per tutti gli appalti di importo superiore alle soglie di rilevanza comunitaria la scelta dei commissari avviene attingendo all'Albo gestito dall'ANAC. Il tenore letterale del comma 3, laddove prevede la possibilità per la stazione appaltante di nominare componenti interni per gli appalti sotto soglia o di ridotta complessità, indica che tale possibilità non riguarda la nomina dell'intera commissione di gara, ma solo alcuni componenti diversi dal presidente, in quanto l'art. 77, comma 8, prevede che il presidente venga scelto dalla stazione appaltante tra i commissari sorteggiati. Inoltre, poiché la possibilità di nominare commissari interni è una facoltà rimessa alla valutazione discrezionale della stazione appaltante, è opportuno che le stazioni appaltanti limitino il ricorso a tale facoltà nel caso di appalti di lavoro di importo superiore a determinate soglie, ad esempio un milione di euro, limite oltre il quale, ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. d), del testo del Codice, si applicano le procedure ordinarie (si ricorda però che, in base a quanto disposto dall'art. 95, comma 5, sotto tale soglia - per i lavori basati sul progetto esecutivo - il criterio di aggiudicazione può essere quello del prezzo più basso). Parimenti è opportuno limitare la facoltà di nomina di commissari interni quando per precedenti aggiudicazioni vi siano stati fenomeni degenerativi, quali tentativi di corruzione, gravi errori accertati da parte della commissione giudicatrice, ecc.

3. Le funzioni delle commissioni giudicatrici

L'art. 77, comma 1, indica che il compito della commissione giudicatrice è la valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico. Tale formulazione lascia intendere che la fase relativa al controllo del rispetto dei tempi per la presentazione delle offerte, delle dichiarazioni e del relativo controllo sul possesso dei requisiti generali e speciali, con l'eventuale ricorso al soccorso istruttorio, spetta alla stazione appaltante e quindi al RUP, essendo i compiti della commissione giudicatrice limitati alla valutazione delle offerte tecniche ed economiche.

Nella valutazione dell'offerta tecnica la commissione di gara opera in piena autonomia rispetto alla stazione appaltante e deve valutare il contenuto dell'offerta secondo i criteri motivazionali presenti nei documenti di gara. In un'ottica di prevenzione della corruzione è necessario che la commissione e i singoli commissari segnalino immediatamente all'Autorità e/o alla Procura della Repubblica competente qualsiasi tentativo di condizionamento della propria attività da parte di concorrenti, stazione appaltante e, in generale, di qualsiasi altro soggetto in grado di influenzare l'andamento della gara.

L'art. 77 del Codice non specifica se la commissione giudicatrice debba verificare anche la congruità delle offerte. Il successivo art. 97 indica che è la stazione appaltante che deve verificare la congruità, ma non specifica come lo debba fare, ovvero se a tale funzione provveda direttamente il RUP o si possa avvalere di altri soggetti, interni o esterni.

Ciò posto, ai fini dell'individuazione delle modalità con le quali la stazione appaltante deve verificare la congruità delle offerte, si deve tenere in considerazione la ratio sottostante alla novella introdotta dall'art. 77 del nuovo Codice. La previsione della nomina dei commissari mediante estrazione dall'Albo nazionale è, infatti, volta a separare il momento della valutazione delle offerte da quello di predisposizione della *lex specialis* di gara e di successiva esecuzione dei contratti. In altri termini, il legislatore ha ritenuto, anche a seguito di numerose evidenze negative, che una commissione giudicatrice interna all'amministrazione sia a maggior rischio di corruzione ovvero presenti una minore capacità di resistere a pressioni provenienti dall'ambiente circostante, rispetto ad una composta da soggetti esterni. Pertanto, dal momento che la fase di valutazione delle offerte deve ritenersi conclusa con l'analisi di congruità delle stesse, si ritiene che assegnare tale compito esclusivamente alla stazione appaltante potrebbe reintrodurre, per altra via, quei rischi che con la nomina di una commissione giudicatrice esterna si voleva ridurre.

4. Requisiti di moralità e compatibilità

In via preliminare si ricorda che i requisiti di moralità e di compatibilità riguardano tutti i componenti della commissione giudicatrice, indipendentemente se scelti tramite l'Albo o nominati dalla stazione appaltante tra i propri dipendenti.

Le cause di incompatibilità e di astensione appaiono già correttamente indicate all'art. 77, commi 4, 5 e 6; ai sensi del successivo comma 9, i commissari, al momento dell'accettazione dell'incarico, devono indicare l'inesistenza delle suddette clausole. Trattandosi di clausole di incompatibilità è evidente che le stesse si riferiscono a situazioni specifiche. Il regolamento riprodurrà, quindi, le cause di incompatibilità già individuate nel Codice, sempre che dalla consultazione non emergano ulteriori possibili cause da tenere in considerazione.

Per quanto concerne il momento della dichiarazione di assenza delle cause di incompatibilità, si ritiene opportuno consentire agli esperti di decidere se anticipare la dichiarazione di incompatibilità e di situazioni di impossibilità a svolgere il ruolo di commissario di gara già al momento della comunicazione della lista degli esperti. Al riguardo, contestualmente all'invio dell'elenco alla stazione appaltante, l'Autorità comunica a ciascun esperto selezionato l'inserimento nell'elenco stesso. Ciò ha il vantaggio di pre-allertare il candidato a commissario di gara e di permettergli di comunicare incompatibilità e impossibilità a svolgerne il ruolo; fermo restando che tale facoltà persiste fino al momento dell'accettazione dell'incarico. La stazione appaltante ha il vantaggio di non selezionare un candidato che non potrà svolgere il ruolo di commissario, accelerando i tempi per la composizione della commissione.

Per quanto riguarda i requisiti di onorabilità, l'art. 77, comma 6, prevede esclusivamente che si applicano ai commissari di gara le norme di cui all'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001, relative alla "Prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici"; inoltre, prevede che «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». Si ricorda che l'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001 prevede che non possono far parte delle commissioni giudicatrici «coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale». Il suddetto capo I riguarda i delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione, ma non quelli commessi dai privati nei confronti della Pubblica Amministrazione, di cui al successivo capo II. Pertanto, poiché alle commissioni di gara partecipano non solo dipendenti pubblici ma anche soggetti privati, già da questa prima ricognizione si può affermare che la previsione richiamata non è sufficiente per individuare i requisiti di onorabilità che devono sussistere in capo all'esperto iscritto all'Albo dei commissari di gara. Peraltro, oltre ai richiamati reati di cui al capo II del titolo II del libro secondo del codice penale, è necessario inserire ulteriori reati, quali il falso, i delitti contro l'ambiente, le truffe, le estorsioni, l'associazione a delinquere, tra quelli che incidono sulla moralità dei commissari di gara e sulla conseguente possibilità di iscrizione all'Albo. Si ritiene che debbano essere accomunate alle sentenze di condanna, anche non passate in giudicato come previsto dal richiamato art. 35-*bis*, anche istituti quali il patteggiamento.

5. Individuazione dei settori di riferimento per il contratto

Al fine di individuare lo specifico settore di riferimento, di cui all'art. 78, comma 1, si ritiene che il punto di vista obbligato debba essere il Vocabolario comune per appalti pubblici (CPV) di cui al Regolamento (CE) n. 213/2008. Si ricorda che il codice CPV deve essere già inserito nei documenti di gara e, quindi, la stazione appaltante sarà semplificata nell'individuazione del settore di riferimento.

Il CPV è composto da un vocabolario principale per la descrizione dell'oggetto degli appalti e un vocabolario supplementare per aggiungere informazioni qualitative all'oggetto. Il vocabolario principale ha una struttura ad albero, con codici che possono avere fino a 9 cifre (un codice di 8 cifre più uno di controllo), ai quali corrisponde una denominazione che descrive le forniture, i lavori o servizi, oggetto dell'affidamento. Le prime due cifre del codice identificano la divisione; il numero di divisioni è pari a 45. Le prime 3 cifre identificano uno dei 272 gruppi; le prime 4 cifre una delle 1.002 classi.

Considerato che nell'individuazione dello specifico settore di riferimento bisogna ponderare l'interesse di poter fare affidamento nella scelta dei commissari di gara su soggetti dotati di conoscenze tali da poter confrontare, da un punto di vista qualitativo, le diverse offerte con i rischi che una eccessiva frammentazione possa rendere difficilmente governabile il sistema e/o determinare un numero di esperti particolarmente esiguo per alcuni settori, è opportuno privilegiare la classificazione per divisione dei CPV.

Tuttavia, poiché per alcune divisioni l'aggregazione è troppo ampia, come ad esempio la divisione 45 (lavori di costruzione) e la divisione 71 (servizi architettonici, di costruzione, ingegneria e ispezione), in alcuni specifici casi è necessario considerare anche i gruppi ed eventualmente le classi.

A esito della consultazione, se non verranno proposti criteri diversi per individuare i settori di riferimento, verranno indicate le divisioni che è necessario accorpate e quelle per le quali è necessario fare riferimento anche ai gruppi o alle classi.

Inoltre, considerati i requisiti particolari che devono possedere gli esperti per essere iscritti nella sezione speciale dell'Albo per le gare indette da Consip, Invitalia e gli altri soggetti aggregatori, verrà chiarito se, in questo caso, è necessario limitare il numero di settori.

6. Criteri per la comprovata esperienza e professionalità

In assenza di una specifica previsione normativa che individui i soggetti che possono essere iscritti all'Albo, a eccezione di quella relativa ai dipendenti pubblici, si ritiene che possano svolgere il ruolo di componenti delle commissioni giudicatrici i seguenti soggetti:

- a) professionisti, con almeno cinque anni di iscrizione in albi professionali, che contemplino un'attività (non marginale) relativa al settore di riferimento, con comprovata esperienza nello stesso, testimoniata dall'attività svolta con continuità o dal numero di incarichi ricevuti;
- b) docenti universitari di ruolo, con almeno cinque anni di esperienza specifica nell'area di competenza;
- c) pubblici dipendenti di ruolo in possesso di diploma di laurea, iscritti a un ordine o abilitati a svolgere una determinata professione attinente al settore specifico dell'Albo per cui si chiede di essere iscritti o, in assenza dell'iscrizione o dell'abilitazione, che abbiano svolto mansioni specifiche per almeno cinque anni nel settore di riferimento. I dipendenti pubblici devono avere una qualifica di dirigente o funzionario (o equivalente).

Per essere iscritti come esperti nella sezione speciale relativa alle gare indette da Consip, Invitalia e altri soggetti aggregatori, il requisito di anzianità professionale è elevato a dieci anni e gli esperti devono poter dimostrare di essere stati componenti negli ultimi cinque anni di almeno tre commissioni di gara per gli organismi sopra descritti o per altri soggetti i cui affidamenti hanno caratteristiche di complessità analoghe o, in alternativa, di ricoprire incarichi di assoluto livello, quali primari per il settore sanitario.

7. Modalità di iscrizione e di aggiornamento dell'Albo

I professionisti, i docenti universitari e i dipendenti pubblici in possesso dei requisiti di onorabilità, di professionalità e di esperienza sopra descritti possono iscriversi all'Albo. Al fine di evitare un onere amministrativo elevato per l'Autorità è opportuno che siano gli ordini professionali, le università e le amministrazioni di appartenenza a comunicare l'elenco dei candidati idonei per l'iscrizione all'Albo. In altri termini, gli esperti devono presentare la propria candidatura all'ordine, università o amministrazione di appartenenza, dichiarando, sotto la propria responsabilità, di possedere i requisiti di onorabilità individuati nel regolamento e comprovando il possesso degli ulteriori elementi richiesti, in ottemperanza a quanto previsto dal regolamento, dall'ordine, università o amministrazione di appartenenza per la certificazione della professionalità ed esperienza. L'ordine, l'università o l'amministrazione, una volta verificata la documentazione prodotta dai candidati inviano la domanda di iscrizione per gli stessi, comprensiva dell'autodichiarazione circa il rispetto dei requisiti di moralità, secondo le modalità e i tempi indicati dall'Autorità nel regolamento. La dichiarazione del possesso dei requisiti di moralità avverrà sulla base di formulari standard predisposti dall'Autorità.

L'Autorità, ricevute le comunicazioni, controllata la correttezza formale degli invii, procede alla predisposizione dell'Albo, diviso in sottosezioni corrispondenti ai settori di riferimento. L'Autorità si riserva la facoltà di effettuare controlli a campione per verificare la correttezza di quanto presente nelle dichiarazioni degli esperti in ordine al possesso dei requisiti di onorabilità e di esperienza, anche avvalendosi dell'ausilio del Corpo della Guardia di Finanza, ai sensi dell'art. 213, comma 5, del Codice. Dell'elenco sarà predisposta una versione accessibile contenente almeno il nominativo dell'esperto, la

qualifica (professionista, professore universitario o pubblico dipendente) e l'organismo che ha inviato la richiesta di iscrizione.

Una volta costituito l'elenco si osservano le seguenti modalità di aggiornamento per permettere l'iscrizione di nuovi esperti e per la cancellazione di quelli iscritti.

L'iscrizione di nuovi esperti avviene con modalità analoghe a quelle relative alla prima iscrizione, prevedendo, a distanza di un anno da quest'ultima, una finestra temporale per l'invio di nuove candidature da parte degli ordini, delle università o delle pubbliche amministrazioni. In questa sede vengono anche indicate le richieste di cancellazione per perdita dei requisiti oggettivi di iscrizione, quali cancellazione dall'albo, quiescenza o decesso. Nel caso di modifiche di condizioni soggettive (ad esempio un pubblico dipendente che cambia amministrazione o un esperto che cambia l'indirizzo PEC), che non incidono sul possesso dei requisiti è opportuna comunque un'immediata segnalazione al fine dell'aggiornamento dell'albo. Per quanto riguarda, ad esempio, il cambio di amministrazione di appartenenza è necessario che la nuova amministrazione segnali nuovamente l'esperto, in modo da permetterne la riconducibilità alla stessa.

La perdita dei requisiti di moralità, incidendo su un elemento fondamentale per svolgere il ruolo di commissario di gara, deve essere immediatamente segnalata all'Autorità da parte del soggetto interessato, della stazione appaltante in sede di verifica del permanere dei requisiti del commissario o del soggetto che ha proceduto alla richiesta di iscrizione quando sia venuto a conoscenza di nuovi elementi ostativi all'iscrizione. Le stazioni appaltanti sono chiamate, altresì, a segnalare i casi in cui i commissari di gara, nell'esercizio delle proprie funzioni, abbiano concorso all'approvazione di atti dichiarati illegittimi, con dolo o colpa grave accertati in sede giurisdizionale con sentenza non sospesa.

Determinano, altresì, il venir meno dei requisiti di moralità le accertate mancate segnalazioni dei tentativi di condizionamento dell'attività della commissione e/o del singolo commissario, da parte di singoli concorrenti, della stazione appaltante o di qualunque altro soggetto in grado di influenzare l'andamento della gara.

L'Autorità, inoltre, come già indicato per l'iscrizione all'elenco, procede periodicamente alla verifica a campione sul permanere dei requisiti in capo ai soggetti iscritti, anche avvalendosi del Corpo della Guardia di Finanza.

A seguito delle segnalazioni o da informazioni comunque acquisite dall'Autorità che incidono sulla moralità dell'esperto, l'Autorità prima della cancellazione dello stesso dall'Albo procede all'invio di una nota in cui si comunicano le contestazioni e si assegna un termine non superiore a trenta giorni per eventuali osservazioni o controdeduzioni. Nel periodo intercorrente tra l'invio della nota e quello della decisione di cancellazione o di mantenimento nell'Albo è sospesa la possibilità di essere estratto per nuove commissioni di gara. Per i reati di particolare gravità, nel caso di sentenze passate in giudicato, l'Autorità può automaticamente procedere alla cancellazione dell'esperto, salvo il diritto di ricorso del soggetto escluso.

Infine, l'esperto escluso può, ad esempio a seguito di modifiche intervenute che incidono positivamente sui requisiti di moralità, richiedere all'Autorità di rivedere i motivi di esclusione dall'Albo.

8. Modalità per la selezione dei commissari di gara

Poiché tra la data di inizio dell'esame della documentazione amministrativa e quello dell'insediamento della commissione giudicatrice intercorre un certo lasso di tempo, la stazione appaltante deve valutare attentamente quando inviare la richiesta all'Autorità. Al riguardo, l'art. 77 stabilisce che:

- a) la nomina dei commissari avviene dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte;
- b) l'ANAC ha cinque giorni di tempo per inviare la lista dei candidati;
- c) la stazione appaltante procede con sorteggio pubblico alla scelta dei candidati;
- d) i sorteggiati devono pronunciarsi in merito all'accettazione dell'incarico e all'inesistenza di cause di incompatibilità.

La stazione appaltante, nel decidere il momento in cui inviare la richiesta, oltre ai tempi previsti dalla norma, deve tener presente che la definizione della commissione giudicatrice in una data lontana dal momento di insediamento può risultare controproducente, in quanto, da un lato, può esporre i commissari a tentativi di condizionamento da parte di alcuni concorrenti, dall'altro, potrebbero modificarsi le condizioni che avevano condotto il commissario ad accettare l'incarico, mentre una richiesta inviata a ridosso del momento in cui la commissione si deve insediare potrebbe dilatare i tempi della procedura di gara.

In ogni caso, la stazione appaltante invia la richiesta all'Autorità, con le modalità indicate nel regolamento; nella richiesta indica il numero di componenti da nominare e il numero di candidati che ritiene opportuno comporgano la lista. Al riguardo, il comma 3 specifica che il numero di candidati deve essere almeno il doppio del numero dei commissari, ma non dice nulla su chi deve decidere questo numero. L'Autorità fornirà indicazioni alle stazioni appaltanti sul numero ottimale di candidati, una volta acquisita esperienza sull'applicazione dell'istituto.

Una volta ricevuta la richiesta, l'Autorità procede alla selezione del numero dei candidati richiesto, con sistemi informatizzati che garantiscano l'aleatorietà della scelta. Per la selezione vengono posti vincoli che garantiscano la corrispondenza tra oggetto della gara e settore di riferimento, nonché la rotazione degli esperti e impediscano la scelta tra i soggetti appartenenti alla medesima amministrazione. Al fine di garantire la rotazione tra gli esperti si fa riferimento al numero di incarichi effettivamente assegnati e non alla mera presenza nell'elenco dei candidati. A tal fine è, quindi, necessario che la stazione appaltante, una volta definita la commissione giudicatrice, comunichi all'Autorità l'elenco dei commissari di gara; nella comunicazione deve essere indicato, oltre al nominativo dei commissari, quello dei candidati che hanno dichiarato l'indisponibilità a svolgere il ruolo di commissario, con le relative motivazioni.

Il sistema informatico inserirà un blocco per quegli esperti che già svolgono il ruolo di commissario, pur garantendo che per ogni settore di riferimento individuato vi sia un numero di esperti minimo su cui effettuare la selezione.

Sotto un diverso profilo, si sospende, con la garanzia del contraddittorio, per un certo periodo di tempo quell'esperto che abbia rifiutato per un certo numero di volte la candidatura o la nomina a commissario di gara, per motivi diversi dalla incompatibilità, secondo le indicazioni fornite nel regolamento. Ciò al fine di tutelare la serietà dell'iscrizione.

A norma del comma 3, 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.

La stazione appaltante deve pubblicare, ai sensi dell'art. 29, comma 1, del Codice, tempestivamente sul profilo del committente, nella sezione "amministrazione trasparente" la composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei componenti. La stessa informazione, come tutti gli altri atti relativi alla trasparenza, deve essere pubblicata sul sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sulla piattaforma digitale istituita presso l'ANAC. L'art. 29, comma 1, del Codice, a differenza di quanto previsto per il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito delle valutazioni dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali, non fissa un termine perentorio per la pubblicazione della composizione della commissione giudicatrice e non specifica se l'atto di nomina si possa ritenere immediatamente impugnabile. Tuttavia, si ribadisce la necessità di una tempestiva pubblicazione di tali dati, al fine di permettere l'immediata impugnazione del provvedimento.

9. Ulteriori disposizioni

Al fine di garantire il corretto funzionamento dei meccanismi sopra descritti e la trasparenza dell'azione amministrativa, nonché acquisire conoscenze specifiche in merito al funzionamento dell'elenco dei commissari di gara e dei risultati derivanti dalla sua istituzione, la stazione appaltante, ad esito del sorteggio, deve inviare all'Autorità una relazione sulla base di un questionario predisposto dall'Autorità stessa. Le informazioni richieste riguardano la data di effettuazione del sorteggio, le modalità adottate per garantire la trasparenza del sorteggio, l'elenco dei soggetti estratti, l'elenco dei soggetti che hanno rifiutato la partecipazione al sorteggio e/o l'incarico per incompatibilità o per ragioni diverse da quest'ultima. Si tratta in sostanza delle medesime informazioni indicate ai punti 7 e 8 del presente documento di consultazione, necessarie per la corretta tenuta dell'elenco dei commissari di gara.

Analogamente, al termine delle operazioni di gara, la commissione giudicatrice deve inviare una relazione, sempre sulla base di un modello predisposto dall'Autorità, nella quale vengono indicati i tempi per l'espletamento dell'attività, le date delle sedute, pubbliche o riservate, eventuali criticità riscontrate nell'espletamento dei lavori della commissione. Nella relazione deve essere indicata anche l'esistenza di eventuale contenzioso relativo alle modalità di estrazione e di composizione della commissione di gara e a eventuali errori commessi dalla commissione nel corso dei propri lavori. Appare necessario che la relazione sia sottoscritta anche dal RUP che deve integrare informazioni eventualmente mancanti, quali quelle relative al contenzioso.

Linee guida attuative del nuovo Codice degli Appalti

Documento di consultazione

Affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria

I. Temi sottoposti alla consultazione

L'Autorità con la Determinazione n. 4 del 25 febbraio 2015 recante «Linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria» aveva fornito indicazioni sui predetti servizi, in considerazione della peculiarità della disciplina di settore. A tal fine, presso l'Autorità era stato costituito un tavolo tecnico con le categorie professionali interessate per acquisire osservazioni e considerazioni utili ai fini dell'emanazione delle linee guida. A seguito dell'adozione del decreto legislativo di recepimento delle nuove direttive europee in materia di appalti e concessioni, sono state modificate alcune disposizioni e, con l'abrogazione del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, parte III, ad eccezione degli artt. 254, 255, 256 (che saranno abrogati con l'adozione del Decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentita l'A.N.A.C. di cui all'art. 24, comma 2) altre sono state eliminate.

Si pone, pertanto, l'esigenza di fornire indicazioni agli operatori del mercato e alle stazioni appaltanti che siano coerenti con il nuovo quadro normativo e, in taluni casi, suppliscano al vuoto che si è venuto a determinare.

Per quanto riguarda i concorsi di progettazione si rinvia alla dettagliata disciplina del Codice dei contratti, che dedica alla materia gli artt. 152 e ss.

In ordine alle posizioni che l'A.N.A.C. ha formalizzato nel presente documento, si invitano i partecipanti alla consultazione a voler inviare **osservazioni, indicazioni in ordine ad eventuali integrazioni, soluzioni alternative, elementi da semplificare e/o eliminare, in quanto ritenuti non più attuali.**

II. Inquadramento normativo

Il Decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 (nel seguito "Codice"), contiene, sparse nel testo, una serie di disposizioni che costituiscono, nell'insieme, il complesso della disciplina di riferimento per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria, che secondo la definizione dall'art. 3, lett. vvvv) sono "*i servizi riservati ad operatori economici esercenti una professione regolamentata ai sensi dell'articolo 3 della direttiva 2005/36/CE*".

Di seguito si richiamano gli articoli di maggior interesse:

art. 23, commi 2 e 12 - Livelli della progettazione per gli appalti, per le concessioni di lavori nonché per i servizi; art. 24, commi 4 e 8 – Progettazione interna e esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici; art. 31, comma 8 - Ruolo e funzioni del responsabile del procedimento negli

appalti e nelle concessioni; art. 46 - Operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria; art. 93, comma 10 - Garanzie per la partecipazione alla procedura; art. 95 comma 3, lett. b) – Criteri di aggiudicazione dell'appalto; art. 157 – Altri incarichi di progettazione.

Ne risulta un nuovo quadro normativo, molto più snello ed essenziale, rispetto al quale l'intervento dell'Autorità, con proprie linee guida, adottate ex art. 213, comma 2 del nuovo Codice, ha lo scopo di garantire la promozione dell'efficienza, della qualità dell'attività delle stazioni appaltanti, della omogeneità dei procedimenti amministrativi, favorendo, altresì, lo sviluppo delle migliori pratiche.

III. Principi generali

1. Modalità di affidamento

Un primo elemento caratterizzante la disciplina in esame è quello per cui non sono consentite modalità di affidamento dei servizi di cui all'art. 3, lett. vvvv) diverse da quelle individuate dal Codice. L'art. 157, comma 3 del Codice, vieta, infatti, *«l'affidamento di attività di progettazione, direzione lavori, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, collaudo, indagine e attività di supporto per mezzo di contratti a tempo determinato o altre procedure diverse da quelle previste dal presente decreto»*.

2. Continuità nella progettazione e accettazione progettazione svolta

Un secondo elemento cardine è che le progettazioni definitiva ed esecutiva sono, preferibilmente, svolte dal medesimo soggetto, onde garantire omogeneità e coerenza al processo (art. 23, comma 12). Tenuto conto di tale principio di continuità e del divieto di cui all'art. 24, comma 7, può legittimamente ritenersi ammissibile la partecipazione alla gara per il servizio di progettazione definitiva ed esecutiva anche del progettista che abbia redatto l'eventuale progetto di fattibilità tecnica e economica. Risulta, infatti, accentuato il criterio di continuità nello svolgimento delle varie fasi della progettazione, permanendo, ai sensi dell'art. 24, comma 7, il solo divieto per gli affidatari degli incarichi di progettazione di partecipare alla gara per l'appalto dei lavori.

In adeguamento alla giurisprudenza comunitaria, l'art. 24, comma 7, ultimo periodo, concede all'affidatario la possibilità di provare, in concreto, che l'esperienza acquisita nello svolgimento dell'incarico non ha potuto falsare la concorrenza, attraverso l'acquisizione di flussi informativi che abbiano determinato un'asimmetria di conoscenze rispetto agli altri concorrenti. Nel bando di gara per l'affidamento dei lavori dovrà essere previsto che il concorrente, ove fosse il soggetto affidatario della progettazione dell'appalto in questione, produca la documentazione atta a dimostrare che l'esperienza acquisita nello svolgimento dell'incarico non ha potuto falsare la concorrenza.

Ai sensi dell'art. 23, comma 12, in caso di motivate ragioni di affidamento disgiunto, il nuovo progettista deve accettare l'attività progettuale svolta in precedenza. Si tratta di un ulteriore principio posto a corollario del citato principio di continuità.

3. Divieto subappalto relazione geologica

Un terzo elemento di base è quello previsto dall'art. 31, co. 8, del Codice, in base al quale non è consentito il subappalto di prestazioni relative alla redazione della relazione geologica – che non comprende, va precisato, le prestazioni d'opera riguardanti le indagini geognostiche e geotecniche e le

altre prestazioni specificamente indicate nella norma. Conseguentemente, il bando deve prevedere che, nel gruppo di progettazione, sia presente almeno un geologo, ove siano necessarie tali prestazioni¹.

4. Cauzione provvisoria e coperture assicurative

Rileva, inoltre, un quarto principio fondamentale, secondo cui la stazione appaltante, ai sensi dell'art. 93, comma 10, agli incaricati della redazione del piano di sicurezza e coordinamento e dei compiti di supporto al RUP può chiedere soltanto la prestazione di una copertura assicurativa per la responsabilità civile e professionale, per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di competenza ma non anche la c.d. cauzione provvisoria.

5. Distinzione progettazione ed esecuzione

Rileva, infine, il principio contenuto all'art. 59, comma 1, secondo periodo, secondo cui gli appalti relativi ai lavori sono affidati, ponendo a base di gara il progetto esecutivo, il cui contenuto garantisce la rispondenza dell'opera ai requisiti di qualità predeterminati e il rispetto dei tempi e dei costi previsti. La norma prevede, altresì, il divieto di ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori ad esclusione dei casi di affidamento a contraente generale, finanza di progetto, affidamento in concessione, partenariato pubblico privato, contratto di disponibilità.

IV. Indicazioni operative

Da un punto di vista operativo, in via preliminare deve essere valutato dalla stazione appaltante se i servizi presentano o meno le caratteristiche indicate dall'art. 23, comma 2 del Codice, in presenza delle quali la progettazione dovrà essere affidata all'interno purché l'amministrazione sia in possesso di adeguate e comprovate qualificazioni professionali, in mancanza delle quali si dovrà procedere con concorso di progettazione, per la partecipazione al quale, giova ribadire che l'art. 154, comma 3, esige requisiti di qualificazione che consentano l'accesso ai piccoli e medi operatori economici dell'area tecnica e ai giovani professionisti.

Successivamente, una volta stabilite la classe/i e la categoria/e di appartenenza dei servizi da affidare, sono necessarie tre operazioni:

1. la determinazione del corrispettivo da porre a base di gara;
2. la determinazione dei requisiti di carattere speciale che devono possedere i concorrenti per poter partecipare alla gara;
3. la specificazione per le gare di importo superiore a 40.000 – che devono svolgersi mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa secondo il miglior rapporto qualità/prezzo – del contenuto dell'offerta da presentare, ai fini della dimostrazione della professionalità e della adeguatezza dell'offerta.

Per quanto riguarda la prima operazione, fino a quando, in attuazione del disposto di cui all'art. 24, comma 8, il Ministro della giustizia non avrà approvato le nuove tabelle dei corrispettivi, come previsto dallo stesso art. 216, comma 6, al fine di determinare l'importo del corrispettivo da porre a base di gara

¹ Al riguardo si rinvia alla determinazione Avcp del 27 febbraio 2002 n. 3, "Relazione geologica", laddove sono chiarite le modalità con le quali l'amministrazione acquisisce la relazione geologica e, in particolare, si chiarisce che «il rapporto fra geologo ed affidatario possa essere indifferentemente sia di natura indipendente, sotto forma di associazione temporanea, sia di natura subordinata, in qualità di dipendente, sia di natura parasubordinata, attraverso forme di collaborazione professionale coordinata e continuativa».

(come sarà precisato meglio oltre) per l'affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura, occorre fare riferimento ai criteri fissati dal decreto del Ministero della giustizia del 31 ottobre 2013, n. 143 (Regolamento recante determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura ed all'ingegneria). In proposito, si sottolinea che, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 9, ultimo periodo, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, il corrispettivo non deve determinare un importo a base di gara superiore a quello derivante dall'applicazione delle tariffe professionali prevalenti.

Per motivi di trasparenza e correttezza si ritiene necessario riportare nella documentazione di gara il procedimento adottato per il calcolo dei compensi posti a base di gara. Ciò permetterà ai potenziali concorrenti di verificare la congruità dell'importo fissato, l'assenza di eventuali errori di impostazione o calcolo, permettendo al contempo di accertare che il procedimento non produca tariffe superiori a quelle derivanti dal sistema precedente.

Per la seconda operazione – definizione dei requisiti di carattere speciale che devono possedere i concorrenti per poter partecipare alla gara – si debbono identificare le opere cui appartengono gli interventi oggetto dell'incarico, secondo quanto riportato nella tabella Z-1 del citato d.m. 143/2013 e le corrispondenti classi e categorie di cui alle precedenti disposizioni tariffarie. In tal modo, infatti, sarà possibile: (i) richiedere il possesso del requisito professionale costituito dall'aver svolto servizi tecnici per interventi in quelle specifiche classi e categorie; (ii) determinare l'entità del predetto requisito applicando all'importo dell'intervento cui si riferisce il servizio, un coefficiente moltiplicatore, da stabilire nei documenti di gara, secondo le indicazioni fornite con le presenti linee guida.

La medesima necessità di identificazione sussiste anche per la terza operazione: la determinazione della migliore professionalità o della migliore adeguatezza dell'offerta. E ciò perché il candidato/concorrente deve conoscere in base a quale articolazione degli interventi, identificabili tramite le classi e categorie, sarà effettuata la valutazione della stazione appaltante, dal momento che un elemento di valutazione positivo sarà costituito dalla maggiore omogeneità fra l'intervento cui si riferisce il servizio e quelli già svolti.

In relazione all'affidamento delle attività di **supporto alla progettazione**, si ricorda che le stesse possono attenersi ad attività meramente strumentali alla progettazione (indagini geologiche, geotecniche e sismiche, sondaggi, rilievi, misurazioni e picchettazioni, predisposizione di elaborati specialistici e di dettaglio, con l'esclusione delle relazioni geologiche, nonché la sola redazione grafica degli elaborati progettuali). La "consulenza" di ausilio alla progettazione di opere pubbliche continua a non essere contemplata anche nel nuovo quadro normativo; ciò discende dal principio generale in base al quale la responsabilità della progettazione deve potersi ricondurre ad un unico centro decisionale, ossia il progettista; tra l'altro, l'art. 31, co. 8, del Codice ribadisce espressamente il divieto di subappalto delle attività di progettazione, nei limiti di cui al medesimo comma, precisando che, resta comunque impregiudicata la responsabilità del progettista.

A questo proposito giova ricordare che al responsabile del procedimento è affidata la responsabilità, la vigilanza e i compiti di coordinamento sull'intero ciclo dell'appalto (progettazione, affidamento, esecuzione), affinché esso risulti condotto in modo unitario, in relazione ai tempi e ai costi preventivati. In particolare, in materia di progettazione, al responsabile unico del procedimento è demandato il compito di redigere il documento preliminare alla progettazione e di coordinare le attività necessarie alla redazione del progetto preliminare, definitivo ed esecutivo. Pertanto, gli eventuali soggetti esterni individuati possono supportare il responsabile unico del procedimento nelle sue attività di coordinamento e vigilanza sulla progettazione, fermo rimanendo che la progettazione è compito di

esclusiva competenza del progettista. È consentito, invece, l'affidamento di attività a supporto del responsabile del procedimento, con le modalità che emergeranno al termine della consultazione sulle funzioni del responsabile unico del procedimento.

V. Affidamenti

1. Affidamento di incarichi di importo inferiore a 100.000

Ai sensi dell'art. 157, comma 2, gli incarichi di progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, di direzione dei lavori, di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione e di collaudo di importo superiore a 40.000 e inferiore a 100.000 euro possono essere affidati dalle stazioni appaltanti a cura del responsabile del procedimento, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, e secondo la procedura (negoziata senza bando) prevista dall'articolo 36, comma 2, lett. b); l'invito è rivolto ad almeno cinque soggetti, se sussistono in tale numero aspiranti idonei nel rispetto del criterio di rotazione degli inviti

L'art. 36, comma 2, lett. b) del Codice, stabilisce che gli operatori da invitare siano individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti.

Il nuovo quadro normativo, **conferma**, quindi, la possibilità di istituire un apposito elenco a cui attingere per l'individuazione degli operatori da invitare alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando.

Al riguardo si evidenzia che, pur essendo la materia degli elenchi di operatori trattata nelle linee guida per l'affidamento dei contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria, adottate dall'A.N.AC. ai sensi dell'art. 36, comma 7 del Codice, si ritiene opportuno affrontare il tema nel presente documento al fine di poter ottenere contributi in una materia che per la specificità che la connota potrebbe richiedere previsioni più specifiche. In proposito, si ritiene necessario che l'istituzione dell'elenco avvenga nel rispetto del principio di trasparenza, dandone adeguata pubblicità, e, quindi, fermo restando quanto specificato nelle citate linee guida, mediante un avviso contenente criteri e requisiti per la formazione dell'elenco stesso, quali, a titolo esemplificativo:

- il divieto di partecipazione del professionista singolarmente e come componente di un raggruppamento di professionisti, nonché la contemporanea partecipazione a più di un raggruppamento;
- il principio della predeterminazione di criteri oggettivi, non discriminatori e proporzionati per la formazione della lista dei professionisti invitati, in ogni caso, in modo da assicurare anche la rotazione;
- il divieto di cumulo degli incarichi al di sopra di un certo importo totale;
- la correlazione dell'esperienza pregressa richiesta al professionista con le tipologie progettuali previste dall'amministrazione, così come individuate in sede di programmazione, in modo che le professionalità richieste rispondano concretamente alle classi e categorie dei lavori da realizzare.

Nell'avviso le stazioni appaltanti indicano l'articolazione dell'elenco sulla base delle classi e categorie dei lavori da progettare e le fasce di importo in cui si intende suddividere l'elenco; nell'avviso può essere richiesto anche un requisito minimo dell'esperienza pregressa relativo alla somma di tutti i lavori, appartenenti ad ognuna delle classi e categorie in cui si intende suddividere l'elenco. Le stazioni

appaltanti devono poi prevedere l'aggiornamento periodico degli elenchi, adottando, in ogni caso, forme di pubblicità adeguate, in modo che risulti garantito ai professionisti in possesso dei prescritti requisiti il diritto di iscriversi all'elenco stesso, senza limitazioni temporali e prevedendo un tempo massimo entro in cui deve essere adottata la decisione della stazione appaltante sull'istanza di iscrizione.

Anche l'indagine di mercato deve essere svolta previo avviso, da pubblicarsi secondo le medesime modalità dell'elenco degli operatori. Qualora non si intenda invitare tutti coloro che sono in possesso dei prescritti requisiti presenti nell'elenco o individuati tramite indagine di mercato, la selezione dei soggetti deve avvenire, previa indicazione del numero di soggetti da invitare, con modalità di scelta oggettive, non discriminatorie e proporzionali, quali la rotazione e il sorteggio.

Nella scelta degli operatori economici da invitare, sia essa effettuata mediante l'elenco o tramite indagini di mercato, si ricorda la grande importanza del rispetto dei principi generali di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità. Pertanto, nell'avviso di selezione dovranno essere indicati i requisiti minimi richiesti dalla stazione appaltante che consentano al professionista – tramite un elenco delle prestazioni effettuate negli anni precedenti – la dimostrazione del possesso di un'esperienza professionale adeguata alla tipologia e all'importo dell'incarico. La scelta dell'affidatario deve essere resa nota mediante la pubblicazione dell'esito della selezione ai sensi di quanto disposto dall'art. 36, comma 2, lett. b), ultimo periodo.

Gli incarichi d'importo pari o inferiore a 40.000 euro possono essere affidati in via diretta, secondo quanto previsto dall'art. 31, comma 8 (cfr. anche l'art. 36, comma 2, lett. a). In questo caso, il ribasso sull'importo della prestazione è negoziato fra il responsabile del procedimento e l'operatore economico cui si intende affidare la commessa, sulla base della specificità del caso.

2. Affidamenti di importo pari o superiore a 100.000 euro

2.1 Affidamenti pari o superiori a 100.000 e fino alla soglia comunitaria

L'art. 157, comma 2, ultimo periodo del Codice stabilisce che gli incarichi di importo superiore a centomila euro sono affidati con procedura aperta o ristretta ai sensi degli artt. 60 e 61. La norma deve essere interpretata in combinato disposto con il comma 1 del medesimo articolo che individua un diverso regime per gli appalti sopra soglia comunitaria, ne deriva che il riferimento all'importo superiore a 100.000 euro deve essere inteso come compreso tra 100.000 e la soglia di rilevanza comunitaria.

Nel caso di utilizzo della procedura ristretta, se la stazione appaltante si avvale della facoltà di cui all'articolo 91 del Codice, qualora il numero dei candidati in possesso dei requisiti minimi previsti dal bando di gara risulti superiore a quello massimo fissato nel bando stesso, la scelta dei soggetti da invitare a presentare offerta deve essere effettuata secondo criteri predeterminati nel bando. Tali criteri dovranno essere non solo di natura dimensionale ma riferiti, altresì, alla maggior omogeneità del fatturato specifico e dei servizi di punta rispetto ai servizi di cui all'art. 3, lett. vvvv) del Codice che si intendono affidare; in ogni caso dovrà essere previsto un incremento convenzionale premiante del punteggio attribuito, basato sulla presenza di uno o più giovani professionisti nei gruppi concorrenti. Il criterio del sorteggio pubblico si ritiene ammissibile solo in caso di parità di punteggi attribuiti con le precedenti categorie di criteri.

Quanto ai requisiti di partecipazione, si rinvia a quanto dettagliato al par. 2.2, con riferimento agli incarichi di importo superiore alla soglia di rilevanza comunitaria.

2.2 Affidamento di incarichi di importo superiore alla soglia di rilevanza comunitaria

Per l'affidamento degli incarichi di progettazione relativi ai servizi di ingegneria, nonché di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, di direzione dei lavori, di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione e di collaudo di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35, rilevano le seguenti disposizioni.

L'art. 157, comma 1, stabilisce che i suddetti servizi sono affidati secondo le modalità di cui alla Parte II, Titolo I, II, III e IV del Codice.

L'art. 83, ai commi 1, 4 e 5, stabilisce che i criteri di selezione riguardano esclusivamente: requisiti di idoneità professionale; la capacità economica e finanziaria; le capacità tecniche e professionali, un **fatturato minimo annuo**, compreso un determinato fatturato minimo nel settore di attività oggetto dell'appalto e che il medesimo non possa comunque superare il doppio del valore stimato dell'appalto, salvo in circostanze debitamente motivate relative ai rischi specifici connessi alla natura dei lavori, servizi e forniture. La stazione appaltante, ove richieda un **fatturato minimo annuo**, ne indica le ragioni nei documenti di gara.

L'Allegato XVII, parte I, lett. c) del Codice specifica, inoltre, che il fatturato (globale o specifico) minimo annuo può essere richiesto al massimo per gli ultimi tre esercizi disponibili, in base alla data di costituzione o all'avvio delle attività dell'operatore economico.

Rileva, altresì, la disposizione di cui all'art. 86, comma 5, a tenore del quale: *“Le capacità tecniche degli operatori economici possono essere dimostrate con uno o più mezzi di prova di cui all'allegato XVII, parte II, in funzione della natura, della quantità o dell'importanza e dell'uso dei lavori, delle forniture o dei servizi”*. Il citato allegato prevede le seguenti modalità di dimostrazione: per quanto riguarda gli economici-finanziari, sono confermati i fatturati globale e specifico, per quanto riguarda la capacità tecnica, l'indicazione che si rinviene è nel senso di poter esigere l'elenco dei principali servizi effettuati negli ultimi tre anni nonché dei tecnici o degli organismi tecnici che facciano o meno parte integrante dell'operatore economico.

Il quadro normativo vigente non fornisce più indicazioni in ordine ai requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa in modo specifico per la partecipazione alle procedure di affidamento dei servizi di ingegneria e di architettura.

Tuttavia, in base alle disposizioni sopra richiamate, genericamente riferite agli appalti di servizi e di forniture, è possibile individuare – tenuto conto della specificità dei servizi di ingegneria e di architettura, proprio in ossequio al principio di adeguatezza e attinenza e nel rispetto di quello di proporzionalità (cfr. art. 83 del Codice e art. 58 della Direttiva n. 2014/24/UE) – i seguenti requisiti:

- a) il fatturato globale per servizi di ingegneria e di architettura, di cui all'art. 3, lett. *vvvv*) del Codice, espletati negli ultimi tre esercizi antecedenti la pubblicazione del bando, per un importo massimo pari al doppio dell'importo a base di gara;
- b) l'avvenuto espletamento negli ultimi dieci anni di servizi di ingegneria e di architettura, di cui all'art. 3, lett. *vvvv*) del Codice, relativi a lavori appartenenti ad ognuna delle classi e categorie dei lavori cui si riferiscono i servizi da affidare, individuate sulla base delle elencazioni contenute nelle vigenti tariffe professionali, per un importo globale per ogni classe e categoria variabile tra 1 e 2 volte l'importo stimato dei lavori cui si riferisce la prestazione, calcolato con riguardo ad ognuna delle classi e categorie;

- c) l'avvenuto svolgimento negli ultimi dieci anni di due servizi di ingegneria e di architettura, di cui all'art. 3, lett. *vvvv*) del Codice, relativi ai lavori appartenenti ad ognuna delle classi e categorie dei lavori cui si riferiscono i servizi da affidare, individuate sulla base delle elencazioni contenute nelle vigenti tariffe professionali, per un importo totale non inferiore ad un valore compreso fra 0,40 e 0,80 volte l'importo stimato dei lavori cui si riferisce la prestazione, calcolato con riguardo ad ognuna delle classi e categorie e riferiti a tipologie di lavori analoghi per dimensione e per caratteristiche tecniche a quelli oggetto dell'affidamento;
- d) per i soggetti organizzati in forma societaria (società di professionisti e società di ingegneria) numero medio annuo del personale tecnico utilizzato negli ultimi tre anni (comprendente i soci attivi, i dipendenti e i consulenti con contratto di collaborazione coordinata e continuativa su base annua iscritti ai relativi albi professionali, ove esistenti, e muniti di partita IVA e che firmino il progetto, ovvero firmino i rapporti di verifica del progetto, ovvero facciano parte dell'ufficio di direzione lavori e che abbiano fatturato nei confronti della società offerente una quota superiore al cinquanta per cento del proprio fatturato annuo, risultante dall'ultima dichiarazione IVA, e i collaboratori a progetto in caso di soggetti non esercenti arti e professioni), in una misura proporzionata alle unità stimate nel bando per lo svolgimento dell'incarico e, al massimo, non superiore al doppio;
- e) per i professionisti singoli e associati, numero di unità minime di tecnici, in misura proporzionata alle unità stimate nel bando per lo svolgimento dell'incarico e, al massimo, non superiore al doppio, da raggiungere anche mediante la costituzione di un raggruppamento temporaneo di professionisti.

Con riferimento alle lett. a), b), c), si ritiene opportuno precisare che, l'indicazione che si trae dalle richiamate disposizioni di cui agli artt. 83 e 86 nonché dall'allegato XVII, relativamente all'importo del fatturato globale e specifico per l'affidamento dei servizi, nonché dei requisiti di capacità tecnica costituiscono indicazioni poste a presidio della massima partecipazione alle gare in ossequio ai principi di proporzionalità e di concorrenza, ciò che consente una diversa articolazione dei suddetti requisiti laddove la stessa risulti maggiormente pro-concorrenziale, come risulta dall'articolazione proposta nel presente documento.

Ai fini della dimostrazione dei requisiti è ragionevole ritenere che, tra i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura, siano ricompresi anche gli studi di fattibilità relativi a opere pubbliche realizzate, anche tramite finanza di progetto, e ogni altro servizio propedeutico alla progettazione che abbia condotto alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblico interesse.

Una conferma circa l'opportunità di comprendere anche le citate attività, è rinvenibile nella previsione di cui all'art. 46, comma 1, lett. a) del Codice, a tenore del quale sono ammessi a partecipare alle procedure di affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria i prestatori di servizi di ingegneria e architettura *“che rendono a committenti pubblici e privati, operando sul mercato, servizi di ingegneria e di architettura, nonché attività tecnico-amministrative e studi di fattibilità economico-finanziaria ad esse connesse”*

Pertanto, il requisito in argomento non può essere inteso nel senso di limitare il fatturato ai soli servizi specificamente posti a base di gara. Ne discende che, ad esempio, nell'ipotesi di affidamento della progettazione e della direzione lavori, ai fini della dimostrazione della specifica esperienza pregressa, anche per i servizi c.d. “di punta”, in relazione ad ognuna delle classi e categorie dei lavori cui si riferiscono i servizi da affidare, detti requisiti sono dimostrati con l'espletamento pregresso di incarichi di progettazione e direzione lavori, di sola progettazione ovvero di sola direzione lavori. Si deve, infatti, considerare che, per consolidata giurisprudenza, la logica sottesa alla richiesta del requisito del “servizio di punta” è quella di aver svolto singoli servizi di una certa entità complessivamente considerati e non di

aver svolto servizi identici a quelli da affidare. Pertanto, a titolo esemplificativo, nel caso di affidamento della progettazione e della direzione lavori è necessario e sufficiente che il concorrente dimostri di aver espletato, in relazione ad ognuna delle classi e categorie e per gli importi dei lavori indicati, o incarichi di progettazione e direzione lavori, o solo incarichi di progettazione ovvero solo incarichi di direzione lavori. Si evidenzia alle stazioni appaltanti la necessità di effettuare un'attenta valutazione in ordine alle unità minime richieste ai concorrenti. Tale analisi deve essere volta a bilanciare opportunamente l'esigenza di avere un organico idoneo per l'espletamento dell'incarico con la necessità di garantire la più ampia partecipazione alla gara.

Va ricordato, infine, che, qualora la progettazione di cui alla classe I categorie a), b), c), d) ed e) riguardi immobili di interesse storico artistico sottoposti a vincoli culturali la progettazione, ai sensi dell'art. 52, del regio decreto del 23 ottobre 1925, n. 2537, è riservata ai laureati in architettura (Cons. St., sez. VI, 11 settembre 2006, 5239).

Nel caso di utilizzo della procedura ristretta, della procedura competitiva con negoziazione o del dialogo competitivo e di partenariato per l'innovazione, se la stazione appaltante si avvale della facoltà di cui all'articolo 91 del Codice, si rinvia a quanto sopra precisato al par. 2.1.

VI. Classi, categorie e tariffe professionali

Ai fini della qualificazione per la partecipazione alla gara, fino all'adozione di eventuale nuovo DM, come previsto dall'art. 24, comma 8, del Codice, si ritiene potere enucleare i seguenti principi.

Nell'ambito della stessa categoria edilizia, le attività svolte per opere analoghe a quelle oggetto dei servizi da affidare (non necessariamente di identica destinazione funzionale) sono da ritenersi idonee a comprovare i requisiti quando il grado di complessità sia almeno pari a quello dei servizi da affidare. Esemplicando, l'aver svolto servizi tecnici per la realizzazione di ospedali (E.10), caratterizzati dal grado di complessità pari a 1,20, può ritenersi idoneo a comprovare requisiti per servizi tecnici caratterizzati da pari complessità, quali quelli per la realizzazione di tribunali (E.16), o da minore complessità, quali quelli per la realizzazione di scuole (E.09 con grado di complessità pari a 1,15).

Tale criterio è confermato dall'art. 8 del d.m. 143/2013, ove afferma che “gradi di complessità maggiore qualificano anche per opere di complessità inferiore all'interno della stessa categoria d'opera”. Le considerazioni di cui sopra, applicabili alle opere inquadrabili nelle attuali categorie “edilizia”, “strutture”, “viabilità”, non appaiono, di regola, estensibili ad ulteriori categorie (“impianti”, “idraulica”, ecc.), in quanto nell'ambito della medesima categoria convivono destinazioni funzionali caratterizzate da diverse specificità; a titolo esemplificativo, l'aver espletato servizi per la realizzazione di impianti elettrici non appare idoneo a qualificare il progettista per la realizzazione di impianti termoelettrici, sebbene questi ultimi siano caratterizzati da minore grado di complessità nella tabella Z-1, come dimostrano i riferimenti, nella stessa tabella, alle classi e categorie di cui alla l. 143/1949.

In relazione, poi, alla comparazione, ai fini della dimostrazione dei requisiti, tra le attuali classificazioni e quelle della l. 143/1949, si rileva l'esigenza che le stazioni appaltanti evitino interpretazioni eccessivamente formali che possano determinare ingiustificate restrizioni alla partecipazione alle gare.

In particolare, per le opere di edilizia ospedaliera, identificate dal d.m. 143/2013, nella categoria E.10, deve essere indicata la corrispondenza con le opere precedentemente classificate dalla l. 143/1949 quali I/d (alla quale erano ascrivibili in genere tutti gli edifici di rilevante importanza tecnica ed architettonica); si osserva, invece, come, in base alla classificazione di cui alla tabella dell'art. 14 della l.

143/1949 gli ospedali risultassero riconducibili anche alla classe e categoria I/c, con una valutazione circa la complessità delle opere da ritenersi da tempo superata.

Nella determinazione A.N.AC. n. 4/2015, tale questione è stata già affrontata, evidenziando come «molte stazioni appaltanti, in passato, hanno interpretato l'articolo 14, della legge n. 143/1949, in modo discutibile, per ridurre i corrispettivi di progettazione al di sotto dei minimi tariffari allora inderogabili. Per esempio gli ospedali sono stati considerati come appartenenti alla classe I categoria c) e non alla categoria d) [...]. Pertanto, nei bandi occorre precisare che i requisiti sono dimostrati, oltre che con progetti valutati dalle stazioni appaltanti classe I categoria d), anche sulla base di progettazioni di opere che le stazioni appaltanti hanno considerato appartenenti alla classe I, categoria c)».

Tale criterio deve ritenersi esteso, ai fini della valutazione del possesso dei requisiti di partecipazione, anche ad altre categorie di opere, evidenziando come, in caso di incertezze nella comparazione, deve in ogni caso prevalere, in relazione alla identificazione delle opere, il contenuto oggettivo della prestazione professionale svolta.

Infine, si ricorda, alla luce delle disposizioni intervenute, l'obbligo per le stazioni appaltanti di determinare i corrispettivi per i servizi di ingegneria e architettura applicando rigorosamente le aliquote di cui al d.m. 143/2013; tale determinazione deve risultare da un quadro analitico delle prestazioni da affidare e dei corrispettivi da porre a base di gara. Ciò, oltre che per evidenti motivi di consentire la formulazione di offerte congrue e adeguatamente valutate da parte dei concorrenti, anche per evitare che una sottostima dell'importo dei servizi da affidare sia elusiva delle soglie di importo previste dal Codice e dal Regolamento per il ricorso procedure più rigorose imposte dalla corretta determinazione dell'importo da porre a base di gara.

VII. Indicazioni sull'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa secondo il miglior rapporto qualità/prezzo

1. Elementi di valutazione e criteri motivazionali

L'attuale quadro normativo non contiene più alcuna indicazione non solo in ordine ai criteri motivazionali ma neanche in ordine agli elementi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa secondo il miglior rapporto qualità/prezzo. Al riguardo, l'Autorità ritiene che, alla luce della disposizione di cui all'art. 95, comma 6, del Codice – secondo cui l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi connessi all'oggetto dell'appalto, in cui rientrano anche l'organizzazione, le qualifiche e l'esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto – i criteri di valutazione delle offerte possono essere individuati nei seguenti:

- a) professionalità e adeguatezza dell'offerta desunta da un numero massimo di tre servizi relativi a interventi ritenuti dal concorrente significativi della propria capacità a realizzare la prestazione sotto il profilo tecnico, scelti fra interventi qualificabili affini a quelli oggetto dell'affidamento, secondo i criteri desumibili dalle tariffe professionali;
- b) caratteristiche metodologiche dell'offerta desunte dalla illustrazione delle modalità di svolgimento delle prestazioni oggetto dell'incarico;
- c) ribasso percentuale unico indicato nell'offerta economica;

d) riduzione percentuale indicata nell'offerta economica con riferimento al tempo.

A ciascun criterio di valutazione debbano essere attribuiti, nei documenti di gara, i fattori ponderali secondo un principio di proporzionalità e adeguatezza e nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 95, comma 8, secondo cui: *“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 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”*.

Qualora la prestazione riguardi opere caratterizzate da più aspetti, per esempio, qualora si tratti di progetti integrati e, cioè, progetti che prevedono prestazioni di natura architettonica, strutturale e impiantistica, il criterio di valutazione della professionalità o adeguatezza dell'offerta dovrebbe essere suddiviso in sub-criteri e relativi sub-pesi (professionalità o adeguatezza dell'offerta sul piano architettonico, professionalità o adeguatezza dell'offerta su piano strutturale, professionalità o adeguatezza dell'offerta sul piano impiantistico).

I documenti di gara potranno fornire specifiche indicazioni in ordine al numero e al formato delle schede per i tre servizi relativi a interventi ritenuti dal concorrente significativi della propria capacità a realizzare la prestazione sotto il profilo tecnico; al formato e al numero di cartelle della Relazione illustrativa delle caratteristiche qualitative e metodologiche dell'offerta e delle modalità con cui saranno svolte le prestazioni oggetto dell'incarico.

La costruzione della scala delle valutazioni in riferimento sia al criterio di valutazione a) (professionalità o adeguatezza dell'offerta) sia al criterio di valutazione b) (caratteristiche qualitative e metodologiche dell'offerta o caratteristiche metodologiche dell'offerta) impone che il disciplinare di gara stabilisca i criteri motivazionali che permettano alla commissione di gara di valutare quando un'offerta è migliore di un'altra. La documentazione a corredo dell'offerta e i criteri motivazionali previsti nei documenti di gara devono, per entrambi i criteri a) e b), essere differenti a seconda che i servizi da affidare riguardino la sola prestazione di progettazione, la sola prestazione di direzione dei lavori o entrambe le prestazioni.

I documenti di gara dovranno fissare, altresì, i contenuti dei criteri motivazionali da impiegare nella fase valutativa delle offerte.

In merito si ritiene di dover fornire le seguenti indicazioni:

- (i) per quanto riguarda il criterio di valutazione a), il criterio motivazionale dovrebbe prevedere che si riterranno più adeguate quelle offerte la cui documentazione consenta di stimare, per più aspetti, il livello di specifica professionalità, affidabilità e, quindi, di qualità del concorrente, in quanto si dimostra che il concorrente ha redatto progetti che, sul piano tecnologico, funzionale, di inserimento ambientale, rispondono meglio agli obiettivi che persegue la stazione appaltante e che sono da ritenersi studiati con il fine di ottimizzare il costo globale di costruzione, di manutenzione e di gestione lungo il ciclo di vita dell'opera;
- (ii) per quanto riguarda il criterio di valutazione b), il criterio motivazionale dovrebbe prevedere che sarà considerata migliore quell'offerta per la quale la relazione dimostri che la concezione organizzativa e la struttura tecnico-organizzativa prevista nell'offerta, nonché i tempi complessivi che il concorrente impiegherà per la realizzazione della prestazione sono coerenti fra loro e, pertanto, offrono un'elevata garanzia della qualità nell'attuazione della prestazione.

Per quanto riguarda la valutazione della migliore professionalità o adeguatezza dell'offerta, un concorrente che, a dimostrazione delle proprie capacità professionali, presenta progetti appartenenti non soltanto alla stessa classe e categoria ma che sono strumentali alla prestazione dello specifico

servizio (per esempio il progetto riguarda una scuola media ed il concorrente presenta tre progetti appartenenti anch'essi al gruppo di interventi strumentali alla prestazione di servizi di istruzione), potrebbe avere una valutazione migliore.

Nel caso di affidamento della prestazione di **sola progettazione**, per il criterio di valutazione b), i criteri motivazionali dovranno specificare che sarà considerata migliore quella relazione che illustrerà in modo più preciso, più convincente e più esaustivo:

- a) le tematiche principali che a parere del concorrente caratterizzano la prestazione;
- b) le eventuali proposte progettuali migliorative che il concorrente, in relazione alle esigenze della committenza, a quelle dell'utenza finale e al generale contesto territoriale ed ambientale in cui vanno inserite le opere da realizzare, ritiene possibili rispetto al documento preliminare alla progettazione;
- c) le azioni che intende sviluppare in relazione alle problematiche specifiche degli interventi, dei vincoli correlati e delle interferenze esistenti nel territorio in cui si realizzeranno le opere;
- d) le modalità di esecuzione del servizio anche con riguardo all'articolazione temporale delle varie fasi previste evidenziando, fra le altre cose, le modalità di interazione/integrazione con la committenza nelle diverse sedi (conferenza dei servizi, acquisizione pareri, validazione e approvazione del progetto, procedure espropriative, ecc.), nonché le misure e gli interventi finalizzati a garantire la qualità della prestazione fornita;
- e) le risorse umane e strumentali messe a disposizione per lo svolgimento del servizio, attraverso la redazione:
 - dell'elenco dei professionisti personalmente responsabili dell'espletamento delle varie parti del servizio, con l'indicazione della posizione di ciascuno nella struttura dell'offerente (socio, amministratore, dipendente), delle rispettive qualificazioni professionali, delle principali esperienze analoghe all'oggetto del contratto e degli estremi di iscrizione nei relativi albi professionali, nonché il nominativo, la qualifica professionale e gli estremi di iscrizione al relativo albo professionale della persona incaricata dell'integrazione fra le varie prestazioni specialistiche;
 - dell'organigramma del gruppo di lavoro adibito all'espletamento delle diverse fasi attuative della prestazione.

Nel caso di affidamento della **sola direzione dei lavori**, i criteri motivazionali dovranno specificare che sarà considerata migliore quella relazione che illustrerà in modo più preciso, più convincente e più esaustivo:

- a) le modalità di esecuzione del servizio in sede di esecuzione delle opere progettate con riguardo all'organizzazione dell'Ufficio di direzione lavori, alle attività di controllo e sicurezza in cantiere;
- b) le modalità di interazione/integrazione con la committenza;
- c) la consistenza e qualità delle risorse umane e strumentali messe a disposizione per lo svolgimento del servizio, attraverso la redazione:
 - dell'elenco dei professionisti personalmente responsabili dell'espletamento delle varie parti del servizio di direzione dei lavori, con l'indicazione della posizione di ciascuno nella struttura dell'offerente (socio, amministratore, dipendente), delle rispettive qualificazioni professionali delle principali esperienze analoghe all'oggetto del contratto e degli estremi di iscrizione nei relativi albi professionali;

- organigramma del gruppo di lavoro adibito all'espletamento delle diverse fasi attuative del servizio.

In caso di affidamento congiunto di progettazione e direzione lavori logicamente i criteri motivazionali devono essere costruiti tenendo conto di quanto sopra indicato per entrambe le prestazioni.

VIII. Verifica e validazione della progettazione

La verifica dei progetti continua ad avere una importanza centrale in quanto ai sensi dell'art. 205, comma 2, terzo capoverso, *“Non possono essere oggetto di riserva gli aspetti progettuali che sono stati oggetto di verifica ai sensi dell'articolo 26”*.

L'Autorità ha costantemente affermato (si veda per tutti la deliberazione Avcp del 18 marzo 2009, n. 22) l'obbligo per le stazioni appaltanti di procedere all'affidamento di appalti di lavori sulla base di progetti esecutivi redatti e validati in conformità alla vigente normativa e quello del responsabile unico del procedimento di verificare, in contraddittorio con le parti, che il progetto esecutivo sia conforme alla normativa vigente e al documento preliminare della progettazione.

Nel nuovo quadro normativo vigente alla verifica della progettazione è dedicato l'art. 26 del Codice, secondo cui la stazione appaltante, prima dell'inizio delle procedure di affidamento, nei contratti relativi a lavori, verifica la rispondenza degli elaborati e la loro conformità alla normativa vigente. Al fine di accertare l'unità progettuale, i soggetti di cui al comma 6 del medesimo articolo 26, prima dell'approvazione e in contraddittorio con il progettista, verificano la conformità del progetto esecutivo o definitivo rispettivamente, al progetto definitivo o allo progetto di fattibilità.

La verifica accerta in particolare:

- la completezza della progettazione;
- la coerenza e completezza del quadro economico in tutti i suoi aspetti;
- l'appaltabilità della soluzione progettuale prescelta;
- i presupposti per la durabilità dell'opera nel tempo;
- la minimizzazione dei rischi di introduzione di varianti e di contenzioso;
- la possibilità di ultimazione dell'opera entro i termini previsti;
- la sicurezza delle maestranze e degli utilizzatori;
- l'adeguatezza dei prezzi unitari utilizzati;
- la manutenibilità delle opere, ove richiesto.

La validazione del progetto posto a base di gara è un elemento essenziale del bando o della lettera di invito per l'affidamento dei lavori.

Ai sensi del comma 6, del citato art. 26, i soggetti che possono effettuare la verifica preventiva della progettazione sono:

- per i lavori di importo pari o superiore a venti milioni di euro, gli organismi di controllo accreditati ai sensi della norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17020;
- per i lavori di importo inferiore a venti milioni di euro e fino alla soglia di cui all'articolo 35, i soggetti di cui alla lettera a) e di cui all'articolo 24, comma 1, lettere d), e), f), g), h) ed i) che dispongono di un sistema interno di controllo di qualità;
- per i lavori di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35 e fino a un milione di euro, la verifica può essere effettuata dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti ove il progetto sia stato redatto da progettisti esterni o le stesse stazioni appaltanti dispongano di un sistema interno di controllo di qualità ove il progetto sia stato redatto da progettisti interni;

d) per i lavori di importo inferiore a un milione di euro, la verifica è effettuata dal responsabile unico del procedimento, anche avvalendosi della struttura di cui all'articolo 31, comma 9.

La validazione del progetto posto a base di gara è l'atto formale che riporta gli esiti delle verifiche (art. 26, comma 8). La validazione è sottoscritta dal responsabile del procedimento e si basa sul rapporto conclusivo che il soggetto preposto alla verifica deve redigere e sulle eventuali controdeduzioni del progettista. In sede di validazione il responsabile del procedimento può dissentire dalle conclusioni del verificatore, in tal caso l'atto formale di validazione o mancata validazione del progetto deve contenere specifiche motivazioni. La validazione del progetto posto a base di gara è un elemento essenziale del bando o della lettera di invito per l'affidamento dei lavori.

L'interpretazione del comma 6, sopra riportata, deve tenere in considerazione quanto disposto dal comma 7 del medesimo art. 24, a tenore del quale: *“Lo svolgimento dell'attività di verifica è incompatibile con lo svolgimento, per il medesimo progetto, dell'attività di progettazione, del coordinamento della sicurezza della stessa, della direzione lavori e del collaudo”*. Ciò impone di ritenere che sotto la soglia del milione di euro, il RUP svolgerà le funzioni di verifica preventiva del progetto, unicamente nei casi in cui non abbia svolto le funzioni di progettista. La norma impone, altresì, di escludere che lo stesso possa svolgere funzioni di direttore lavori e di coordinatore della sicurezza laddove abbia svolto funzioni di verifica del progetto.

Soggetti abilitati a effettuare la verifica ai fini della validazione

Importi dei lavori	Strutture tecniche interne alla stazione appaltante	Soggetti esterni
≥ 20.000.000 di euro	Organismo di ispezione di tipo B, accreditato ai sensi UNI 17020.	Organismi di ispezione di tipo A e di tipo C, accreditati ai sensi UNI 17020.
≥ 5.225.000 di euro < 20.000.000 di euro	Organismo di ispezione di tipo B, accreditato ai sensi UNI 17020.	<ol style="list-style-type: none"> Organismi di ispezione di tipo A e di tipo C, accreditati ai sensi UNI 17020; Soggetti di cui all'art. 24, co. 1, lett. d), e), f), g), h) e i) del Codice² dotati di un sistema interno di controllo di qualità.
≥ 1.000.000 di euro < 5.225.000 di euro	<ol style="list-style-type: none"> Organismo di ispezione di tipo B, accreditato ai sensi UNI 17020; Uffici Tecnici Stazione Appaltante se il progetto è stato redatto da progettisti esterni; Uffici Tecnici Stazione Appaltante, dotati di un sistema interno di controllo della qualità, ove il progetto sia stato redatto da progettisti interni. 	<ol style="list-style-type: none"> Organismi di ispezione di tipo A e di tipo C, accreditati ai sensi UNI 17020; Soggetti di cui all'art. 24, co. 1, lett. d), e), f), g), h) e i) del Codice dotati di un sistema interno di controllo di qualità.
< 1.000.000 di euro	1. RUP anche avvalendosi della struttura di cui all'art. 31, comma 9 se non ha svolto funzioni di progettista;	

² Si tratta in sostanza dei soggetti che, in base all'art. 24, del Codice, può essere affidata la progettazione esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici.

	<p><u>In caso di incompatibilità del RUP:</u></p> <p>2. Organismo di ispezione di tipo B, accreditato ai sensi UNI 17020;</p> <p>3. Uffici Tecnici Stazione Appaltante, dotati di un sistema interno di controllo della qualità.</p>	
--	--	--

Secondo la norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17020 «Valutazione della conformità, Requisiti per il funzionamento di vari tipi di organismi che eseguono ispezioni»:

- a) l'organismo di ispezione di tipo A deve essere indipendente dalle parti coinvolte; non deve far parte o essere collegato ad un soggetto giuridico che è impegnato nella progettazione, fabbricazione, fornitura, installazione, acquisto, proprietà, utilizzo o manutenzione degli elementi sottoposti ad ispezione; né lui, né il suo personale devono impegnarsi in attività che possano essere in conflitto con la loro indipendenza di giudizio ed integrità;
- b) l'organismo di ispezione di tipo B può svolgere servizi unicamente a favore dell'organizzazione di cui fa parte (ovvero della stazione appaltante); deve essere stabilita una chiara separazione delle responsabilità del personale di ispezione dalle responsabilità del personale impiegato nelle altre funzioni; né lui, né il suo personale devono impegnarsi in attività che possano essere in conflitto con la loro indipendenza di giudizio ed integrità;
- c) l'organismo di ispezione di tipo C è una struttura che può essere incardinata nell'ambito di organizzazioni che svolgono anche attività di progettazione; tuttavia, deve disporre, all'interno dell'organizzazione, di meccanismi di salvaguardia per assicurare adeguata separazione di responsabilità e di rendicontazione tra le ispezioni e le altre attività; la progettazione e l'ispezione dello stesso elemento, effettuate da un organismo di ispezione di Tipo C, non devono essere eseguite dalla stessa persona.

Qualora l'attività di verifica preventiva sia affidata all'esterno, si ritiene di dover indicare che l'affidamento avvenga in modo unitario per tutti i livelli di progettazione, non verificati già all'interno, mediante selezione del soggetto verificatore con un'unica gara per tutti i livelli e tutti gli ambiti (architettonico, ambientale, strutturale, impiantistico, ecc.) di progettazione appaltati.

Per quanto concerne le procedure di affidamento, è da ritenere che trovino applicazione le regole previste per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura.

Per quanto concerne la redazione dei bandi di gara, questi dovrebbero contenere tutta la documentazione necessaria per permettere ai concorrenti di effettuare un'attenta valutazione delle implicazioni tecnico-temporali ed economiche connesse con le attività di verifica del progetto posto a base di gara. Si tratta di garantire la possibilità di accedere al documento relativo al livello inferiore a quello della progettazione per cui si chiede la verifica (il documento preliminare alla progettazione e/o lo studio di fattibilità per il progetto preliminare; il progetto preliminare per il progetto definitivo; il progetto definitivo per il progetto esecutivo), nonché all'elenco degli elaborati per il livello da verificare.

