



Unione Europea

FONDI  
STRUTTURALI  
EUROPEI

pon  
2007-2013



MIUR

AMBIENTI PER L' APPRENDIMENTO (FESR)

## Asse II *“Qualità degli ambienti scolastici”*

### Obiettivo C

*“Incrementare la qualità delle infrastrutture scolastiche, l'ecosostenibilità e la sicurezza degli edifici scolastici; potenziare le strutture per garantire la partecipazione delle persone diversamente abili e quelle finalizzate alla qualità della vita degli studenti”*

### LINEE GUIDA

**PER L'ATTUAZIONE DA PARTE DI BENEFICIARI DEGLI INTERVENTI DI RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI PUBBLICI SCOLASTICI FINANZIATI A VALERE SUL PON FESR ASSE II “QUALITA' DEGLI AMBIENTI SCOLASTICI” AI SENSI DELL'AVVISO CONGIUNTO MIUR-MATTM DEL 15 GIUGNO 2010”**

## SOMMARIO:

<b>Premessa</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Procedure di affidamento</b> .....	<b>6</b>
1.1 Gli appalti pubblici: categorie generali e qualificazione degli appalti per la realizzazione degli interventi previsti a valere sull'asse II, Obiettivo C del PON.....	6
1.1.1 Normativa di riferimento .....	6
1.1.2 Oggetto degli Appalti Pubblici .....	7
1.1.3 Appalti Pubblici sopra e sotto soglia comunitaria.....	9
1.1.4 Oggetto e tipologia degli appalti funzionali alla realizzazione degli interventi finanziati a valere sull'Asse II, Obiettivo C, del PON FESR.....	10
1.2 La disciplina in materia di appalti pubblici sotto soglia comunitaria.....	11
1.2.1 Principi fondamentali .....	11
1.2.2 Procedure per l'individuazione degli offerenti .....	11
1.2.3 Scelta della procedura da seguire ai fini della individuazione dell'aggiudicatario.....	17
1.2.4 Fasi ed atti della procedura di affidamento .....	18
1.2.5 Modalità di conferimento degli incarichi per servizi di ingegneria ed architettura.....	22
1.2.6 Criteri di aggiudicazione e Commissione Aggiudicatrice .....	26
1.2.7 La fase contrattuale .....	28
1.3 Il Responsabile unico del procedimento .....	30
1.3.1 Indicazioni Generali.....	30
1.3.2 Nomina .....	31
1.3.3 Sintesi compiti e responsabilità del R.U.P.....	32
1.4 Il ruolo dell'Autorità di Vigilanza per le Opere Pubbliche .....	32
<b>2 L'attuazione di un'opera pubblica</b> .....	<b>35</b>
2.1 Premessa .....	35
2.2 Soggetti deputati a svolgere servizi di ingegneria ed architettura.....	35
2.3 Le fasi della progettazione .....	35
2.3.1 Indicazioni generali.....	35
2.3.2 Definizione delle fasi di progettazione.....	36
2.3.3 Elaborati compresi nelle diverse fasi di progettazione .....	36
2.3.4 La composizione del quadro economico di progetto.....	39
2.3.5 L'attribuzione del Codice Unico di Progetto (CUP) .....	40
2.3.6 Le procedure approvative.....	40
2.4 La direzione dei lavori .....	47
2.4.1 Indicazioni generali.....	47
2.4.2 I rapporti con il Responsabile Unico del Procedimento.....	47
2.4.3 I compiti della Direzione Lavori nelle varie fasi dell'appalto .....	48
2.5 le varianti in corso d'opera .....	49
2.6 Il collaudo delle opere pubbliche .....	50
2.7 la sicurezza nei cantieri di lavoro .....	52

2.7.1	Il ruolo della sicurezza nella redazione di un progetto .....	52
2.8	Incidenza dei costi di progettazione .....	53
2.9	il ciclo di vita di un intervento infrastrutturale pubblico .....	55
<b>3</b>	<b>Gli strumenti di cooperazione tra istituzioni scolastiche ed Enti Locali .....</b>	<b>56</b>
3.1	Premessa .....	56
3.2	Natura e funzione degli accordi di cui all'art. 15 della legge 241/90 .....	56
3.3	L'oggetto ed il contenuto minimo degli accordi ex art. 15 della legge n. 241/90 .....	56
3.4	Gli accordi ex art. 15 della legge 241/90 tra Istituzioni Scolastiche ed Enti Locali Proprietari .....	57
	Allegato 1 .....	58

## Premessa

Con avviso congiunto adottato con circolare n. 7667 del 15/6/2010 (l'"**Avviso Congiunto**"), il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ("**MIUR**") ed il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare-Direzione per lo Sviluppo Sostenibile il Clima e l'energia ("**MATTM**") - nell'ottica di dare attuazione coordinata alle linee di attività di rispettiva competenza nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "*Ambienti per l'Apprendimento*" 2007-2013 ("**PON**") a titolarità del MIUR e del Programma Operativo Interregionale "*Energie rinnovabili e risparmio Energetico*" 2007-2013 per cui il MATTM svolge in ruolo di organismo intermedio - hanno provveduto tra l'altro ad individuare i termini, le modalità di partecipazione ed i criteri di selezione delle proposte relative agli interventi finanziabili a valere sull'Asse II "*Qualità degli Ambienti Scolastici*", Obiettivo Operativo C "*Incrementare la qualità delle infrastrutture scolastiche, l'ecosostenibilità e la sicurezza degli edifici scolastici; potenziare le strutture per garantire la partecipazione delle persone diversamente abili e quelle finalizzate alla qualità della vita degli studenti*" del PON.

In proposito, l'Avviso invita le istituzioni scolastiche di primo e secondo ciclo (di seguito le "**Istituzioni Scolastiche**"), insistenti su edifici pubblici siti nelle regioni Obiettivo Convergenza a presentare, congiuntamente agli enti locali (Comuni e Province) proprietari dei predetti edifici (gli "**Enti Locali Proprietari**"), la propria candidatura per la realizzazione di piani di intervento a valere sull'Asse II, Obiettivo C, del PON.

La competenza della gestione delle risorse per la realizzazione degli interventi è attribuita alle Istituzioni Scolastiche - in quanto si tratta di interventi realizzati con fondi del PON, che ha quali naturali destinatarie le strutture scolastiche - alle quali è tuttavia richiesto di cooperare con gli Enti Locali proprietari degli immobili sulla base di accordi ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/90.

La cooperazione con gli Enti Locali Proprietari è indispensabile ai fini della realizzazione degli interventi in questione dal momento che: (i) gli Enti Locali, in qualità di proprietari degli immobili adibiti ad uso scolastico presenti sul territorio, hanno una visione più ampia delle relative problematiche e delle emergenze e pertanto possono individuare gli interventi che devono essere proposti in via prioritaria, (ii) la realizzazione degli interventi postula l'ottenimento dei necessari nulla osta da parte degli Enti Locali Proprietari e la partecipazione dei medesimi almeno alla fase di collaudo dei lavori svolti ai fini della realizzazione degli interventi, (iii) la complessità del processo di realizzazione degli interventi può rendere opportuno per le Istituzioni Scolastiche avvalersi delle competenze degli Enti Locali Territoriali.

Dunque l'esigenza di cooperazione è particolarmente pregnante in fase di presentazione delle candidature<sup>1</sup>, ed in particolare nell'individuazione del progetto da presentare<sup>2</sup>, come pure in sede di progettazione e realizzazione degli interventi finanziati.

Alla luce di quanto sopra, è pertanto necessario che le Istituzioni Scolastiche e gli Enti Locali Proprietari provvedano ad individuare e regolamentare le rispettive sfere di competenze e di attribuzione di compiti.

### Obiettivi delle Linee Guida

Le presenti Linee Guida sono volte a fornire alle Istituzioni Scolastiche indicazioni in merito alle modalità di svolgimento delle procedure di selezione degli interventi finanziati ed agli strumenti giuridici utilizzabili al fine di perseguire congiuntamente agli Enti Locali Proprietari degli immobili l'attuazione degli interventi medesimi.

---

<sup>1</sup> L'Avviso prevede che gli IS:

- acquisiscono preventivamente la delibera del Consiglio di Circolo od istituto;
- effettuano un' "autodiagnosi" al fine di individuare le proprie necessità, "*avvalendosi di un formulario (...) composto di due parti: una parte riservata alle scuole (Sezione A) ed una parte riservata all'ente locale (Sezione B)*"; quest'ultima verrà trasmessa all'Ente Locale a cura dell'IS e dovrà essere compilata dall'Ufficio Tecnico competente per il patrimonio edilizio presso l'Ente Locale, debitamente sottoscritta dal tecnico incaricato e riportare un numero del protocollo;
- acquisiscono dall'Ente Locale il "*nulla osta, con relativo protocollo*";
- trasmettono il formulario (entrambe le Sezioni) all'Ufficio Scolastico regionale di competenza.

<sup>2</sup> Le caratteristiche dei progetti presentati devono essere armoniosamente ricollegate con gli interventi già previsti e/o in corso di progettazione da parte degli Enti Locali proprietari.

L'obiettivo che si persegue consiste nel rendere maggiormente agevole per le Istituzioni Scolastiche l'individuazione delle aree nelle quali è necessario o anche semplicemente opportuno avvalersi delle competenze degli Enti Locali Proprietari nella implementazione degli interventi di cui all'Asse II, Obiettivo C, dell'Avviso Congiunto, nonché delle modalità giuridiche attraverso le quali è possibile disciplinare la ripartizione di compiti e responsabilità tra le Istituzioni medesime e gli Istituti Scolastici.

Si evidenzia altresì le presenti Linee Guida vogliono rappresentare alle Istituzioni Scolastiche le indicazioni esemplificative basilari sull'adozione della normativa in materia di appalti e di attuazione degli interventi infrastrutturali pubblici, tematismi che contemplano un quadro giuridico estremamente complesso ed articolato.

Nella prima parte delle Linee Guida, si provvede ad descrivere, nei tratti essenziali, la disciplina in materia di procedure di affidamento, anche alla luce delle caratteristiche degli interventi oggetto di affidamento ed agli importi finanziabili.

Nella seconda parte, si individua la disciplina relativa all'attuazione di un intervento infrastrutturale pubblico.

Nella terza parte sono evidenziati gli strumenti giuridici che appaiono maggiormente idonei a disciplinare la ripartizione di compiti e funzioni tra Istituzioni Scolastiche ed Enti Locali Proprietari, illustrando in particolare i presupposti e i contenuti dell'accordo ex art. 15 della legge 241/90.

Si evidenzia che la disciplina in materia di appalti è suscettibile di rapida evoluzione e pertanto la normativa di cui alla presenti linee guida potrebbe rivelarsi inattuale nel corso dello svolgimento delle procedure funzionali all'implementazione degli interventi di cui all'Avviso Congiunto.

#### **Prevalenza della disciplina comunitaria**

Si richiama l'attenzione sulla necessità di rispettare, ai fini della realizzazione degli interventi di cui all'Avviso Congiunto, in primo luogo le norme e gli orientamenti comunitari in materia di appalti di lavori pubblici, a prescindere dalla specificità della normativa domestica.

Si sottolinea, in proposito, che la Commissione Europea - quando ha rilevato (nel corso delle missioni di *audit* svolte nel 2007 presso amministrazioni italiane titolari di interventi strutturali della programmazione 2000-2006) irregolarità relative alle procedure di aggiudicazione degli appalti che riguardavano il mancato rispetto della normativa comunitaria, anche in virtù della non conformità tra la normativa nazionale/regionale e quella comunitaria - ha paventato l'applicazione di correzioni finanziarie forfetarie tali da determinare la perdita di risorse sui programmi operativi.

Non può dunque dubitarsi che al fine di un'efficace realizzazione degli interventi di cui all'Avviso Congiunto assume prioritaria importanza il rispetto del diritto comunitario, potendosi in caso contrario incorrere in meccanismi sanzionatori che si risolvono nella restituzione della risorse sul PON FESR. Si allegano, in proposito, i rilievi afferenti le irregolarità a carattere sistemico che la Commissione Europea compendì a seguito delle missioni di audit del 2007 ("**Allegato 1**").

## 1 Procedure di affidamento

### 1.1 GLI APPALTI PUBBLICI: CATEGORIE GENERALI E QUALIFICAZIONE DEGLI APPALTI PER LA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI PREVISTI A VALERE SULL'ASSE II, OBIETTIVO C DEL PON

Gli appalti pubblici sono contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una stazione appaltante o un ente aggiudicatore ed uno o più operatori aventi ad oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti la prestazione di servizi, funzionali al raggiungimento dei propri scopi istituzionali.

#### 1.1.1 Normativa di riferimento

##### Normativa Comunitaria in materia di Appalti Pubblici

Direttiva CE/18/2004 del 31/3/2004, e successive modificazioni ed integrazioni	Coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e servizi nei settori ordinari
Direttiva CE/17/2004 del 31/3/2004, e successive modificazioni ed integrazioni	Coordinamento delle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (c.d. settori speciali)
Regolamento (CE) n. 1564/2005 del 7 settembre 2005	Modelli di formulari per la pubblicazione di bandi e avvisi delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici ex direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, e successive modificazioni ed integrazioni
Regolamento (CE) n. 1150/2009 del 10 novembre 2009	Modifica del regolamento (CE) n. 1564/2005 per quanto concerne i modelli di formulari per la pubblicazione di bandi ed avvisi relativi alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici
Regolamento CE/1177/2009 del 30 novembre 2009	Soglie di applicazione in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici [2010-2011]
Regolamento CE/213/2008 del 28 novembre 2007	Nuovi codici del vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV)
Direttiva CE/66/2007 dell'11 dicembre 2007	Modifica delle direttive 89/665/CE e 92/137CE per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia e delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici

##### Normativa italiana in materia di Appalti Pubblici e di opere pubbliche

Regio Decreto n. 2440 del 18 novembre 1923	Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità dello Stato
Regio Decreto n. 827 del 23 maggio 1924	Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato
Decreto Legislativo n. 163 del 12 aprile 2006 e successive modificazioni ed integrazioni	Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (il " <b>Codice degli Appalti Pubblici</b> ")
D.P.R. n. 34 del 25 gennaio 2000	Regolamento per l'istituzione del sistema di qualificazione unico dei soggetti esecutori di lavori pubblici
Regolamento di attuazione D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, pubblicato nel supplemento ordinario n.269 alla Gazzetta del 10 dicembre, n. 288, efficace dopo 180 giorni dalla pubblicazione	Regolamento di esecuzione e attuazione del Codice degli Appalti Pubblici (il " <b>DPR 207/2010</b> " o anche il " <b>Regolamento di Attuazione</b> ")
D.Lgs. 20 marzo 2010, n. 53	Attuazione della direttiva 2007/66/CE che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici (il " <b>Decreto Ricorsi</b> ")
Circolare 16 novembre 2007 n. 2473 del Ministero delle Infrastrutture	Affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura
Decreto Legge 13 maggio 2011 n. 70, Art. 4, convertito in legge in data 8 luglio 2011	Costruzione di opere pubbliche – modifiche al Codice degli Appalti Pubblici ed al Nuovo Regolamento di Attuazione (il " <b>Decreto Sviluppo</b> ")

## Normativa in materia di Appalti Pubblici e di opere pubbliche vigente in regione Sicilia

Legge 12 luglio 2011 n. 12	Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture . Recepimento del Decreto Legislativo 12 aprile 2006 n. 163 e s.m.i. e del D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207 e s.m.i. . . .
CIRCOLARE 13 luglio 2011 Assessorato regionale delle Infrastrutture	Legge regionale 12 luglio 2011, n. 12, ..... Art. 31 norme transitorie

In considerazione della recentissima introduzione in Regione Siciliana della normativa di recepimento del D.Lgs. 163/2006 si raccomanda di verificare i contenuti dell'art. 31 della Legge n. 12/2011 (norme transitorie) e della suddetta circolare 13.07.2011 dell'Assessorato delle Infrastrutture relative alle operazioni che troveranno attuazione nell'annualità 2011.

Si rammenta inoltre che, sebbene nelle presenti linee guida sono già individuati gli elementi caratterizzanti la normativa regionale rispetto a quella nazionale, per ogni rimando normativo al D.Lgs. 163/2006 contenuto nel presente documento risulterà opportuno verificarne l'effettivo recepimento per la Regione Siciliana nell'ambito della L.R. 12/2011 nel testo coordinato con il D.Lgs. 163/06.

### 1.1.2 Oggetto degli Appalti Pubblici

Gli appalti pubblici sono suddivisi in tre tipologie: appalti di lavori, appalti di servizi ed appalti di forniture di beni e per ciascuna tipologia è prevista una differente disciplina.

- a) **Gli Appalti Pubblici di Lavori** sono strumentali all'acquisizione di attività di costruzione, demolizione, ristrutturazione, restauro, manutenzione di opere, là dove per opera deve intendersi il risultato di un insieme di lavori, che di per sé espliciti una funzione economica e tecnica. Le opere comprendono sia quelle che sono il risultato di un insieme di lavori edilizi e di genio civile, sia quelle di presidio e difesa ambientale e di ingegneria naturalistica (art. 3, comma 8 del Codice degli Appalti).

La progettazione funzionale alla realizzazione dell'opera – che può rientrare nell'ambito degli Appalti di Lavori nei limiti indicati di seguito - si articola in tre livelli di progettazione, preliminare, definitiva ed esecutiva, che corrispondono a successivi livelli di approfondimenti tecnici (art. 93 del Codice degli Appalti).

Gli Appalti Pubblici di Lavori, ai sensi dell'art. 3 comma 7 del Codice degli Appalti, possono avere ad oggetto:

- l'esecuzione dei lavori;
- congiuntamente, la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori;
- previa acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta, la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori.

L'Appalto Pubblico di Lavori, pertanto, può includere la progettazione esecutiva e/o la progettazione definitiva (**"Appalto Congiunto"**). Si evidenzia, al riguardo, che l'Appalto Congiunto è ammesso nei contratti "sotto soglia" come definiti al successivo paragrafo 1.1.3, solo là dove riguardino lavori di speciale complessità, in caso di progetti integrali, ovvero riguardino lavori di manutenzione, restauro e scavi archeologici<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> A mente dell'art. 3, comma 1, lett. l, del Nuovo Regolamento di Attuazione "per lavori di speciale complessità, ai sensi dell'articolo 122, comma 1, del codice(...)" si intendono "le opere e gli impianti caratterizzati dalla presenza in modo rilevante di almeno due dei seguenti elementi:

- utilizzo di materiali e componenti innovativi;
- processi produttivi innovativi o di alta precisione dimensionale e qualitativa;
- esecuzione in luoghi che presentano difficoltà logistica o particolari problematiche geotecniche, idrauliche, geologiche e ambientali;
- complessità di funzionamento d'uso o necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità;
- esecuzione in ambienti aggressivi;
- necessità di prevedere dotazioni impiantistiche non usuali;
- complessità in relazione a particolari esigenze connesse a vincoli architettonici, storico-artistici o conservativi"; mentre per progetto integrale deve intendersi "un progetto elaborato in forma completa e dettagliata in tutte le sue parti, architettonica, strutturale e impiantistica" (lett. m), per "manutenzione: la combinazione di tutte le azioni tecniche, specialistiche ed amministrative, incluse le azioni di supervisione, volte a mantenere o a riportare un'opera o un impianto nella condizione di svolgere la funzione prevista dal provvedimento di

- b) Gli **Appalti Pubblici di Forniture** sono appalti pubblici aventi per oggetto l'acquisto, la locazione finanziaria, la locazione o l'acquisto a riscatto, con o senza opzione per l'acquisto, di prodotti (art. 3 comma 9 del Codice degli Appalti).
- c) Gli **Appalti Pubblici di Servizi** sono appalti pubblici aventi per oggetto la prestazione di attività diverse dai lavori e dalle forniture, che vengono elencate in via esemplificativa nell'allegato II al Codice degli Appalti Pubblici (art. 3 comma 10 del Codice degli Appalti).

Deve sussumersi nella categoria degli appalti di pubblici servizi il c.d. "**Appalto di Servizi di Architettura e di Ingegneria**", dovendosi intendere per tale l'appalto avente ad oggetto prestazioni di ingegneria ed architettura funzionali alla elaborazione della progettazione di opere pubbliche, alla direzione dei lavori, al coordinamento per la sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione.

Gli Appalti di Servizi di Architettura ed Ingegneria formeranno oggetto di ampia trattazione al successivo paragrafo 1.2.5 nonché al capitolo II. Peraltro, al fine di chiarire sin d'ora i presupposti per l'affidamento dell'Appalto di Servizi di Architettura e di Ingegneria, si evidenzia quanto segue:

- la normativa di settore (art. 90 del Codice degli Appalti) prevede che, ai fini dell'espletamento delle attività di progettazione funzionale alla realizzazione di un'opera pubblica, l'amministrazione deve ricorrere a soggetti "interni" (i.e. uffici tecnici delle stazioni appaltanti, uffici consortili di progettazione e di direzione dei lavori, organismi di altre pubbliche amministrazioni di cui le singole stazioni possono avvalersi per legge). I progettisti interni firmatari dei progetti devono essere abilitati all'esercizio della professione e l'amministrazione deve provvedere alla stipula di polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale a favore dei medesimi;
- come evidenziato sub a), la progettazione definitiva e/o esecutiva possono (per i contratti sotto soglia, nelle ipotesi previste dalla normativa di riferimento) essere affidate congiuntamente all'esecuzione dei lavori ad un medesimo appaltatore (si discorre in tal caso di Appalto Congiunto);
- l'amministrazione può peraltro ricorrere all'Appalto di Servizi di Architettura ed Ingegneria e cioè appaltare - mediante l'espletamento di procedure di evidenza pubblica (art. 91 del Codice degli Appalti) - unicamente l'attività di progettazione, ivi compresa la progettazione preliminare, a soggetti esterni qualora ricorrano i presupposti tassativamente enucleati dalla normativa di settore (art. 90 del Codice degli Appalti). In particolare, il ricorso a progettisti esterni è ammesso in caso di carenza di organico di personale tecnico, ovvero di difficoltà di rispettare i tempi della programmazione dei lavori o di svolgere le funzioni di istituto, ovvero in casi di particolare necessità o di rilevanza architettonica o ambientale o in caso di necessità di predisporre progetti integrali che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze, casi che devono essere accertati e certificati dal responsabile del procedimento.

Come si evidenzierà con maggiore precisione nel prosieguo, i soggetti esterni ai quali possono essere affidate le predette attività sono (i) liberi professionisti, singoli o associati, (ii) società di professionisti, (iii) società di ingegneria, (iv) raggruppamenti temporanei costituiti dai soggetti sopra elencati, (v) consorzi stabili di società di professionisti e di società di ingegneria, anche in forma mista, formati da non meno di tre consorziati che abbiano operato nel settore dei servizi di ingegneria e architettura, per un periodo di tempo non inferiore a cinque anni, e che abbiano deciso di operare in modo congiunto. A prescindere dalla natura giuridica dei soggetti affidatari dell'incarico, l'incarico deve essere espletato da soggetti regolarmente abilitati all'esercizio della professione ed iscritti ai rispettivi ordini professionali, personalmente responsabili e nominativamente indicati in sede di presentazione dell'offerta, con specificazione delle rispettive qualificazioni professionali. In caso di affidamento della progettazione a soggetti esterni, i medesimi devono stipulare polizza assicurativa per i rischi di natura professionale a favore dei soggetti incaricati della progettazione.

---

*approvazione del progetto" (lett. n), per restauro "l'esecuzione di una serie organica di operazioni tecniche specialistiche e amministrative indirizzate al recupero delle caratteristiche di funzionalità e di efficienza di un'opera o di un manufatto" (lett. o).*



Dunque, in sintesi, la stazione appaltante ricorre all'Appalto di Servizi di Architettura ed Ingegneria qualora non sia possibile o sia inefficiente svolgere l'attività di progettazione "internamente" e sempre che non opti per l'Appalto Congiunto.

- d) Infine, si evidenzia che all'interno di un unico appalto possono essere previste prestazioni eterogenee riconducibili alle diverse tipologie contrattuali di lavori servizi e forniture (gli "Appalti Misti"). In tali casi, pur presentando il contratto una natura mista, sorge per la stazione appaltante la necessità di ricondurre il contratto medesimo ad una delle tre tipologie contrattuali previste, ai fini dell'individuazione della disciplina applicabile alla singola procedura. Ai fini della qualificazione di un appalto misto come appalto di lavori di servizi e/o di forniture, e della conseguente individuazione della disciplina applicabile, si fa riferimento ad un criterio di prevalenza "qualitativo-funzionale" (i.e. natura funzionale o meramente strumentale della prestazione) e/o di "prevalenza quantitativa" (i.e. valore economico).

### **1.1.3 Appalti Pubblici sopra e sotto soglia comunitaria**

Un altro elemento che assume rilevanza ai fini della disciplina applicabile all'appalto è il valore del contratto pubblico.

La normativa di settore prevede discipline differenti a seconda che il valore stimato di un contratto pubblico di lavori, servizi e forniture, al netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), sia pari o superiore ovvero sia inferiore a un determinato importo (c.d. soglia). Il valore della soglia è determinato con riferimento ai lavori, da un lato, e con riferimento ai servizi e forniture, dall'altro. Le soglie sono soggette a revisione periodica da parte della Commissione Europea e sono direttamente applicabili a decorrere dalla scadenza del termine ultimo prescritto per il recepimento nel diritto interno.

In particolare, con riferimento ai contratti relativi all'affidamento di attività da parte di soggetti quali le Istituzioni Scolastiche e gli Enti Locali Proprietari, a mente dell'art. 28 del Codice degli Appalti, costituiscono contratti sopra soglia i contratti il cui valore è pari o superiore a:

- € 4.845.000 per gli appalti pubblici di lavori;
- € 193.000 per gli appalti pubblici di servizi e forniture.

Là dove il valore del contratto sia pari o superiore all'importo della soglia, detto contratto assume "rilevanza comunitaria" e dunque le stazioni appaltanti sono tenute ad applicare la normativa di derivazione comunitaria; diversamente, detta disciplina non trova applicazione con riferimento ai contratti sotto soglia, fatta salva la necessità di rispettare i principi generali individuati al successivo paragrafo 1.2.1.

Peraltro, nel nostro ordinamento, si è scelto di estendere anche ai contratti sotto soglia la disciplina prevista per i contratti sopra soglia (per i contratti sotto soglia valgono le disposizioni di cui alla Parte I, IV, V del Codice degli Appalti Pubblici nonché le disposizioni di cui alla Parte II in quanto non derogate), salve limitate deroghe in materia di pubblicità, termini di presentazione delle offerte e delle domande di partecipazione e la individuazione di una disciplina ad hoc con riferimento a specifici ambiti, quali le procedure negoziate in materia di lavori, le procedure ristrette ed in economia, le offerte anomale (la disciplina specifica relativa ai contratti sotto soglia è prevista dagli artt. 121, 122, 123, 124, 125 della Parte II del Codice).

#### **1.1.4 Oggetto e tipologia degli appalti funzionali alla realizzazione degli interventi finanziati a valere sull'Asse II, Obiettivo C, del PON FESR**

L'Avviso Congiunto, coerentemente con l'Asse II, Obiettivo C, del PON<sup>4</sup>, pone a bando i seguenti interventi:

- interventi per il risparmio energetico (isolamento termico, impianto fotovoltaico alimentato da Fonti di Energie Rinnovabili; deposito rifiuti; risparmio ed efficientamento energetico; copertura verde; isolamento acustico esterno; isolamento acustico interno; centrale termica, bruciatore di gas ad aria soffiata),
- interventi per la sicurezza e messa a norma degli impianti (impianto elettrico, scala di emergenza, impianto idrico antincendio con idranti, impianto rilevamento fumi, porta tagliafuoco REI, maniglia antipanico),
- interventi per l'attrattività degli edifici (spazi esterni e raccordi con il contesto urbano, trattamenti di superfici verticali ed orizzontali, segnaletica funzionale interna ed esterni, spazi interni e arredi, impianto di condizionamento),
- interventi per l'accessibilità degli edifici (porte, arredi fissi, servizi igienici, infissi esterni, scale, percorsi interni, ascensore, piattaforme elevatrice, servoscala, percorsi esterni, parcheggi, terminali impianti),
- interventi su spazi per attrattività sportive, ricreative ed artistiche (in sintesi, spazi attrezzati ed impianti).

L'ammontare massimo dei finanziamenti a valere sulle risorse stanziato per l'Obiettivo C, Asse II per la realizzazione degli interventi che le istituzioni scolastiche possono ottenere, è pari a € 350.000,00 per le istituzioni scolastiche di primo ciclo e € 750.000,00 per le istituzioni scolastiche di secondo ciclo.

Ciò posto, in considerazione della tipologia di interventi finanziabili e della soglia massima di detti finanziamenti alla realizzazione degli interventi, può dunque assumersi che:

(i) gli appalti da affidare per la realizzazione degli interventi in questione possono qualificarsi come Appalti Pubblici di Lavori o come Appalti Misti aventi quale oggetto principale prestazione di lavori e quali prestazioni accessorie le forniture; in tali ipotesi, si applicherà la normativa in materia di appalti di lavori. Là dove fosse necessario o efficiente procedere anche all'affidamento di incarichi relativi unicamente al segmento della progettazione e dunque di Appalti di Servizi di Architettura ed Ingegneria, troverà inoltre applicazione la disciplina in materia di appalti di servizi, con particolare riferimento ai servizi di architettura ed ingegneria;

(ii) dal momento che il valore massimo che i contratti di appalto di lavori funzionali alla realizzazione degli interventi non potrà essere superiore all'ammontare dei finanziamenti sopra indicato, gli appalti in questione devono senz'altro ritenersi "sotto soglia". Anche nella ipotesi in cui si conferiscano incarichi afferenti il segmento della progettazione è ragionevole presumere che, in considerazione dell'ammontare massimo dei finanziamenti per l'intero progetto, il valore dei relativi contratti rimarrebbe sotto la soglia comunitaria prevista per gli appalti di servizi.

Conseguentemente la disciplina applicabile, nel caso di specie, è quella in materia di appalti di lavori o di servizi "sotto soglia".

---

<sup>4</sup> Il PON FESR, Asse II, Obiettivo C, prevede il finanziamento di progetti finalizzati alla riqualificazione degli edifici scolastici in relazione all'efficacia energetica, alla messa a norma degli impianti, all'abbattimento delle barriere architettoniche, alla dotazione degli impianti sportivi e al miglioramento dell'attrattività degli spazi negli Istituti scolastici

## 1.2 LA DISCIPLINA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI SOTTO SOGLIA COMUNITARIA

### 1.2.1 Principi fondamentali

Come evidenziato al precedente paragrafo 1.1.3, anche con riferimento agli appalti "sotto soglia" trovano applicazione i principi fondamentali di derivazione comunitaria.

Dunque, l'affidamento e l'esecuzione degli appalti pubblici devono essere svolte in modo tale da garantire la qualità delle prestazioni e nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza. In fase di affidamento occorre altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità (cfr. art. 2 comma 1 del Codice).

Il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti previsti dalla normativa di settore, ai criteri previsti dal bando che siano ispirati ad esigenze sociali, alla tutela della salute e dell'ambiente ed alla promozione dello sviluppo sostenibile. (art. 2, comma 2, del Codice).

I suddetti principi, di valenza generale, trovano applicazione attenuata negli affidamenti in economia di cui all'art. 125 del Codice, di cui al successivo paragrafo 1.2.2, lett. B.2.

Inoltre, le procedure di affidamento degli appalti pubblici e le altre attività amministrative in materia di contratti pubblici, per quanto non espressamente previsto nel Codice degli Appalti, devono essere espletate nel rispetto delle disposizioni in materia di procedimento amministrativo di cui alla legge 7 agosto 1990 n. 241 e successive modificazioni ed integrazioni (art. 2 comma 3 del Codice).

L'attività contrattuale, per quanto non previsto dal Codice degli Appalti, deve svolgersi nel rispetto delle disposizioni del Codice civile (art. 2 comma 4 del Codice).

Atteso che la funzione di stazione appaltante verrà svolta dall'Istituto Scolastico, la procedura di affidamento e l'attività contrattuale dovranno essere espletate altresì nel rispetto della vigente normativa di settore.

### 1.2.2 Procedure per l'individuazione degli offerenti

In via generale, l'attività contrattuale della pubblica amministrazione viene definita "ad evidenza pubblica", in quanto deve essere svolta secondo un modello procedimentale disciplinato da norme di carattere pubblicistico, con particolare riferimento alle modalità di individuazione del contraente.

Il sistema dell'evidenza pubblica presuppone che l'amministrazione operi come:

- "amministrazione imparziale", nel senso che l'azione della medesima deve ispirarsi al principio di trasparenza sancito dall'art. 97 Cost., e come
- "amministrazione neutrale", e dunque che la scelta del proprio contraente deve avvenire sulla base di rigide regole di evidenza pubblica, alle quali la stessa si vincola, nonché previo esperimento di una valutazione comparativa delle offerte al fine di individuare la proposta effettivamente più vantaggiosa ed idonea a soddisfare l'interesse pubblico sotteso al contratto.

I principi cardine dell'evidenza pubblica sono quelli della trasparenza, efficacia, efficienza, *par condicio*, massima concorrenzialità, etc. che trovano nella loro concreta applicazione, gradazioni distinte.

Ciò premesso, ai fini della individuazione degli operatori economici che possono presentare offerte per l'affidamento di un contratto pubblico di lavori, servizi o forniture, le stazioni appaltanti utilizzano la procedura aperta e la procedura ristretta (c.d. procedure ordinarie di aggiudicazione di contratti pubblici). In casi ed a condizioni tassativamente previste, le stazioni appaltanti possono ricorrere alla procedura negoziata – preceduta o meno da pubblicazione del bando di gara - (c.d. procedura con carattere eccezionale)<sup>5</sup>.

Di seguito, si compendiano i principali tratti distintivi delle procedure delle quali gli Istituti Scolastici/Enti Territoriali si possono avvalere.

#### A. Procedure ordinarie

---

<sup>5</sup> A tali procedure si aggiungono poi il dialogo competitivo e l'accordo quadro (disciplinati rispettivamente dagli artt. 58 e 59 del Codice degli Appalti) che possono aver luogo mediante procedura aperta o ristretta. Tali procedure non formeranno oggetto della presente trattazione in quanto, nel caso di specie, non appaiono rilevanti.

### **A.1 Procedura aperta**

Tale procedura è definita dall'art. 3, comma 37 del Codice degli Appalti come la procedura "*in cui ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta*". Si tratta, quindi, di una procedura nella quale, a seguito della pubblicazione del bando, qualsiasi impresa in possesso dei requisiti prescritti può presentare offerta, senza necessità di apposito invitato da parte della stazione appaltante.

Elemento essenziale ed imprescindibile di tale procedura risulta essere la pubblicazione del bando, ovvero dell'atto con cui la stazione appaltante manifesta all'esterno la propria volontà di affidare un contratto pubblico di lavori, servizi e forniture, rivolgendosi a qualunque operatore interessato ed in possesso dei requisiti di qualificazione necessari alla partecipazione alla procedura selettiva, requisiti che vanno indicati nella legge di gara.

In conformità a quanto previsto dall'art. 55 del Codice degli Appalti, il ricorso alla procedura aperta, è ammesso in via generale, a condizione che gli operatori economici presentino le proprie offerte nel rispetto delle modalità e dei termini fissati dal bando di gara (comma 5, della richiamata disposizione).

La procedura aperta consta delle seguenti fasi:

- pubblicazione del bando di gara, contenente la descrizione dell'oggetto e delle condizioni di realizzazione della prestazione;
- presentazione delle offerte;
- svolgimento della procedura di gara;
- aggiudicazione e stipula del contratto.

Per il regime della pubblicità si rinvia al successivo paragrafo 1.2.4

### **A.2 Procedura ristretta**

Nell'ambito della procedura in esame – che rientra nel novero delle procedure ordinarie di individuazione dell'affidatario di contratti pubblici ed è equivalente alla procedura aperta. - vengono invitati tutti gli operatori economici che ne facciano richiesta e che siano in possesso dei requisiti stabiliti dal bando (art. 3, comma 38, e art. 55, comma 6, del Codice degli Appalti). Detta procedura è caratterizzata da una fase di preselezione effettuata in base alle capacità tecniche, economiche e finanziarie dei concorrenti. Nello specifico, la procedura ristretta si articola nelle seguenti fasi:

- la stazione appaltante rende nota, con la pubblicazione del bando, la volontà di procedere all'affidamento di un determinato appalto e fornisce tutte le informazioni necessarie (in buona sostanza la richiesta dei requisiti che i soggetti devono possedere ai fini della partecipazione alla competizione) per presentare una richiesta di invito;
- la stazione appaltante riceve le domande di partecipazione;
- viene svolta una preselezione dei candidati sulla base dei requisiti di qualificazione previsti in bando;
- con lettera di invito, la stazione appaltante invita ai soggetti qualificati a presentare l'offerta, contenente tutte le informazioni necessarie per la presentazione della medesima;
- i soggetti invitati presentano l'offerta;
- si svolge la gara, che si conclude con aggiudicazione e stipula del contratto.

Per il regime della pubblicità si rinvia al successivo paragrafo 1.2.4.

## **B. Procedure con carattere di eccezionalità**

### **B.1 Procedura negoziata**

Nella procedura negoziata la stazione appaltante consulta gli operatori economici dalla stessa individuati e negozia con uno o più di essi le condizioni dell'appalto (art. 3, comma 40, del Codice).

Le procedure negoziate si caratterizzano per essere delle procedure "bifasiche", nella quali la prima fase è diretta alla individuazione degli operatori economici da invitare a presentare l'offerta, mentre la seconda fase consta nella negoziazione che sarà avviata con uno o con più

concorrenti, secondo quanto previsto nel bando e/o nell'invito. In particolare, il Codice dei Contratti prevede due forme di procedura negoziata:

- la procedura con previa pubblicazione di bando (art. 56);
- la procedura senza previa pubblicazione di bando (art. 57).

Trattasi di procedura alternativa rispetto alle procedure ordinarie cui la stazione appaltante può far ricorso solo nelle ipotesi ed alle condizioni espressamente stabilite dagli artt. 56 e 57 del Codice degli Appalti

Le disposizioni di cui agli artt. 56 e 57 trovano applicazione a tutti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, sia che essi siano sottosoglia che soprastoglia.

L'art. 56 prevede che le stazioni appaltanti possono ricorrere alla procedura negoziata preceduta dalla pubblicazione del bando, per l'affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture nelle seguenti ipotesi:

- a) *"quando, in esito all'esperimento di una procedura aperta o ristretta (...), tutte le offerte presentate sono irregolari ovvero inammissibili, in ordine a quanto disposto dal presente Codice in relazione ai requisiti degli offerenti e delle offerte. Nella procedura negoziata non possono essere modificate in modo sostanziale le condizioni iniziali del contratto"*. La prima fattispecie, prevista dal comma 1, lett. a), della norma, ricorre quando, in esito all'esperimento di una procedura aperta o ristretta o di un dialogo competitivo, tutte le offerte presentate sono irregolari ovvero inaccettabili, in relazione a quanto disposto dal Codice in relazione ai requisiti degli offerenti e delle offerte. Le offerte irregolari sono quelle offerte viziata nella forma, e cioè prive dei requisiti formali prescritti dalla legge e/o dalla *lex specialis*. Le offerte inammissibili, invece, sono quelle offerte prive dei requisiti sostanziali per la partecipazione alla gara o inadeguate sotto il profilo tecnico, di tal che non possono costituire oggetto di specifica valutazione da parte della stazione appaltante (cfr. TAR Lazio Roma, Sez. I, 1° marzo 2010, n. 3146).

Il ricorso alla negoziata con bando nell'ipotesi in esame, - sinora consentito, per gli appalti di lavori, soltanto per affidamenti fino ad un milione di Euro - a seguito delle modifiche introdotte con il Decreto Sviluppo, è sempre possibile senza limitazioni di importo;

- b) *"nel caso di appalti pubblici di lavori, per lavori realizzati unicamente a scopo di ricerca, sperimentazione o messa a punto, e non per assicurare una redditività o il recupero dei costi di ricerca e sviluppo"*. nell'art. 57.

L'art. 57 del Codice degli Appalti, individua le ipotesi tassative nelle quali le amministrazioni sono legittimate a ricorrere alla procedura negoziata senza bando, sancendo, tuttavia, un obbligo di motivazione in ordine alla scelta di utilizzare tale eccezionale metodo di scelta del contraente. Pertanto, nella delibera o determina a contrarre, la stazione appaltante è tenuta ad indicare la sussistenza di tutti i presupposti giuridici e di fatto legittimanti il ricorso alla negoziata ex art. 57. Infatti, come chiarito dalla giurisprudenza comunitaria, si tratta di una procedura che deroga al normale principio di concorrenzialità che domina la materia degli appalti pubblici, e, pertanto, i casi in cui essa è legislativamente consentita sono tassativi e da interpretarsi restrittivamente, con onere dell'amministrazione di motivare espressamente la sussistenza dei presupposti giustificativi (cfr. Corte di Giustizia CE, 8 aprile 2008, n. 337).

E' possibile ricorrere alla procedura negoziata senza bando di gara nelle seguenti ipotesi:

- a) *"qualora, in esito all'esperimento di una procedura aperta o ristretta, non sia stata presentata nessuna offerta, o nessuna offerta appropriata, o nessuna candidatura"*.

Tale ipotesi è sostanzialmente analoga alla fattispecie di cui al precedente art. 56, comma 1, lett. a); qualora la gara vada deserta per la mancata presentazione di offerte o candidature, o per la carenza di offerte appropriate, e cioè conformi ai desiderata della stazione appaltante, quest'ultima potrà avviare una procedura negoziata senza pubblicazione del bando.

Anche in tal caso, nella negoziata non possono essere modificate le condizioni iniziali del contratto, quali il prezzo, il criterio di aggiudicazione, l'oggetto della prestazione da affidare; inoltre, anche per l'ipotesi in esame, ove si tratti di appalto di lavori, il ricorso alla negoziata - sinora consentito, per gli appalti di lavori, esclusivamente per affidamenti fino ad un milione di Euro - a seguito delle modifiche introdotte con il Decreto Sviluppo è sempre possibile senza limitazioni di importo. Non sussistono limiti di importo per servizi e forniture;

b) "qualora per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, per cui l'appalto può essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato";

c) "nella misura strettamente necessaria, quando l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non è compatibile con i termini imposti dalle procedure aperte, ristrette, o negoziate previa pubblicazione di un bando di gara".

Per gli appalti di forniture, il comma 3 dell'art. 57 prevede ulteriori ipotesi di ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando.

Infine, i commi 4 e 5 dell'art. 57 prevedono le seguenti ulteriori ipotesi di ricorso alla negoziata senza bando per lavori e servizi:

- "qualora il contratto faccia seguito ad un concorso di progettazione e debba, in base alle norme applicabili, essere aggiudicato al vincitore o a uno dei vincitori del concorso";
- "per i lavori o i servizi complementari, non compresi nel progetto iniziale né nel contratto iniziale, che, a seguito di una circostanza imprevista, sono divenuti necessari all'esecuzione dell'opera o del servizio oggetto del progetto o del contratto iniziale, purché aggiudicati all'operatore economico che presta tale servizio o esegue tale opera".  
Ai fini del ricorso a tale ipotesi di procedura negoziata, il comma 5 lett. a.1) ed a.2), richiedono il rispetto delle seguenti condizioni: 1. i lavori o servizi complementari non possono essere separati sotto il profilo tecnico o economico dal contratto principale senza recare danni o gravi inconvenienti alla S.A., ovvero, pur essendo separabili dall'esecuzione del contratto iniziale, sono strettamente necessari al suo perfezionamento; 2. il valore complessivo stimato dei contratti aggiudicati per servizi o lavori complementari non deve superare il 50% dell'importo del contratto originario.

Con riferimento ai lavori pubblici, per lavori complementari, debbono intendersi i lavori aventi natura extra-contrattuale, e cioè quei lavori che, di fatto, costituiscono opere ulteriori rispetto a quelle originariamente previste in contratto (un classico esempio è costituito da un ulteriore tratto di galleria ovvero da un ulteriore svincolo stradale), ma che sono divenuti indispensabili per la completezza tecnica e funzionale dell'opera nel suo complesso. Tale chiarimento rileva al fine di distinguere i lavori complementari rispetto all'ipotesi in cui, nel corso dell'esecuzione, emerga la necessità di realizzare maggiori opere, aventi carattere contrattuale. In tal caso, si ricade, infatti, nell'istituto della variante in corso d'opera, trattandosi di maggiori lavori necessari a realizzare l'oggetto contrattuale come originariamente previsto;

- "per nuovi servizi consistenti nella ripetizione di servizi analoghi già affidati all'operatore economico aggiudicatario del contratto iniziale dalla medesima stazione appaltante, a condizione che tali servizi siano conformi a un progetto di base e che tale progetto sia stato oggetto di un primo contratto aggiudicato secondo una procedura aperta o ristretta";  
le condizioni per il ricorso a tale ipotesi di negoziata sono le seguenti: (i) l'affidamento deve avere ad oggetto un nuovo servizio, consistente nella ripetizione di servizi analoghi già affidati allo stesso prestatore di servizio; (ii) tale servizio deve essere conforme ad un progetto di base, per il quale sia stato aggiudicato un primo appalto con gara ad evidenza pubblica (e quindi mediante procedura aperta o ristretta); sotto tale profilo non sembra ammissibile avvalersi di tale forma di negoziata quando affidamento originario si è realizzato con gara informale, affidamento in economia o procedura negoziata; (iii) il ricorso alla negoziata è ammissibile solo nei tre anni successivi alla stipulazione dell'appalto iniziale e deve essere stato indicato in occasione del primo appalto; (iv) il costo complessivo stimato dei servizi successivi deve essere stato considerato dalla stazione appaltante per la determinazione del valore complessivo dell'appalto originario, ai fini dell'applicazione delle soglie comunitarie di cui all'art. 28, d.lgs. n. 163/06; tale prescrizione assume valenza ove venga correlata al divieto di illegittimo frazionamento degli appalti che possono essere affidati con un'unica gara. Il Legislatore, quindi, imponendo di calcolare l'importo dell'affidamento originario sulla base del valore degli eventuali servizi analoghi, ha inteso evitare l'indebito frazionamento finalizzato alla sottrazione del contratto all'applicazione della normativa comunitaria. Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, il citato art. 57 prevede una nuova aggiudicazione mediante una procedura specifica (negoziata senza previa pubblicazione del bando) avente ad oggetto nuovi servizi in relazione ai quali il bisogno è eventuale e può sorgere solo dopo l'espletamento della gara originaria, e non deve essere confuso con l'istituto del rinnovo.

*Modalità di svolgimento della procedura negoziata*

a) *con bando*

La disciplina delle procedure negoziate precedute dalla pubblicazione del bando va rinvenuta nei commi 2, 3 e 4 dell'art. 56, d.lgs. n. 163/06. In particolare, viene disposto quanto segue:

- la stazione appaltante pubblica il bando di gara, nel quale vengono individuati i termini essenziali del contratto, invitando gli operatori economici a presentare le proprie candidature (le "manifestazione di interesse");
- successivamente, la stazione appaltante invita i candidati selezionati sulla base delle manifestazioni di interesse presentate, a presentare la propria offerta;
- la stazione appaltante avvia la negoziazione individuale con gli offerenti, onde ottenere eventuali migliorie economiche e/o concernenti anche altri aspetti del rapporto (ad esempio, riduzione del termine di esecuzione del contratto, particolari modalità esecutive etc.)<sup>6</sup>; nel corso della negoziazione, vige l'obbligo di garantire la parità di trattamento tra tutti i concorrenti, nonché il divieto di fornire informazioni in maniera discriminatoria che possano avvantaggiare determinati operatori rispetto ad altri.

b) *senza bando*

In conformità a quanto previsto dal comma 6 dell'art. 57 del Codice degli Appalti, qualora sia possibile, l'ente appaltante individua, tramite informazioni desunte dal mercato, almeno tre soggetti idonei da invitare alla negoziazione. Là dove non sia possibile, pertanto, è possibile procedere all'affidamento ad un esecutore determinato.

I soggetti individuati sono invitati a presentare offerta sugli elementi ritenuti opportuni (prezzo ovvero anche altri elementi) e, successivamente, si apre la fase di negoziazione nella quale l'amministrazione richiede tutti gli ulteriori miglioramenti ritenuti utili per l'affidamento dell'appalto.

Per il regime della pubblicità relativo alle procedure negoziate si rinvia al successivo paragrafo 1.2.4

***B.1.1. In particolare: le procedure negoziate senza bando per l'affidamento di lavori pubblici***

Una particolare ipotesi di procedura negoziata senza pubblicazione del bando è prevista, per l'affidamento di lavori pubblici, dall'art. 122 del Codice degli Appalti.

A seguito delle modifiche introdotte con il Decreto Sviluppo, le disposizioni di cui ai commi 7 e 7 bis dell'articolo 122, prevedono quanto segue:

- la soglia entro cui la stazione appaltante può ricorrere, a cura del responsabile del procedimento, alla procedura negoziata senza bando, è pari a 1.000.000,00 di Euro;
- il numero minimo dei soggetti che devono essere obbligatoriamente invitati alla procedura, è pari ad almeno 10 per lavori di importo superiore a 500.000,00 Euro e almeno 5 per lavori di importo inferiore, se sussistono aspiranti idonei in tali numeri.

Si segnala che la norma transitoria prevede che le modifiche in parola si applicano alle procedure i cui bandi o avvisi vengano pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore del Decreto Sviluppo, nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, alle procedure in cui, alla data di entrata in vigore del decreto-legge, non siano ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte. Pertanto nella predisposizione dei bandi di gara gli Istituti Scolastici dovranno attenersi alle nuove disposizioni.

---

<sup>6</sup> Il comma 4 dell'art. 56 stabilisce che alle amministrazioni appaltanti è data la facoltà di prevedere, nel bando di gara o nel capitolato d'onori, che la prima fase della procedura (e cioè quella diretta alla selezione dei concorrenti) si svolga per fasi successive, finalizzate alla riduzione del numero dei concorrenti con cui attuare la negoziazione definitiva; l'amministrazione, ad esempio, può articolare la procedura in due fasi, ammettendo alla seconda soltanto i due o tre concorrenti che si siano meglio classificati nella prima. Successivamente, darà luogo soltanto con questi alla negoziazione finale, nel contesto della quale richiederà miglioramenti alle offerte già presentate.

## B.2 Procedure in economia

Le procedure in economia sono disciplinate dall'art. 125 del Codice dei Contratti, a mente del quale per l'acquisizione di beni, servizi e forniture in economia le stazioni appaltanti possono ricorrere, in determinate ipotesi al cottimo fiduciario<sup>7</sup>.

Il cottimo fiduciario costituisce un meccanismo di selezione del contraente alternativo e derogatorio rispetto alle procedure ad evidenza pubblica nonché alle procedure negoziate così come disciplinate negli artt. 56 e 57 del Codice degli Appalti. La deroga alle formali procedure di affidamento, in tale ipotesi – a differenza di quanto accade nel caso di procedure negoziali, il ricorso alle quali è fondato su presupposti di natura qualitativa - è giustificabile in ragione della esiguità del valore affidamenti ed alle caratteristiche delle acquisizioni.

I procedimenti economici, dunque, rispondono alla finalità di privilegiare le esigenze di speditezza e semplificazione in relazione ad approvvigionamenti che, per caratteristiche qualitative o quantitative, rendono possibile il ricorso ad una regolamentazione semplificata rispetto a quella disciplinante l'evidenza pubblica.

Venendo alla disciplina, si evidenzia quanto segue.

Le stazioni appaltanti, per ogni acquisizione in economia, operano attraverso il RUP, come definito nel successivo paragrafo 1.3<sup>8</sup>. E' possibile ricorrere al cottimo fiduciario solo ove ricorrono contestualmente due presupposti: a) il valore delle acquisizioni rientri nei limiti di spesa previsti dall'art. 125 in misura diversa per i lavori rispetto ai servizi ed alle forniture; b) le prestazioni oggetto di acquisizione siano definiti dalla stazione appaltante nel proprio provvedimento generale di disciplina dell'attività contrattuale (il "**Regolamento Interno**") in conformità a quanto previsto dalla richiamata disposizione. Nello specifico:

- a) l'acquisizione di lavori in economia è ammessa per importi non superiori a 200.000,00 Euro, mentre l'acquisizione di servizi e forniture è ammessa là dove inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria previste dall'art. 28 del Codice degli Appalti e dunque, attualmente, per le stazioni appaltanti diverse dalle autorità governative centrali (come nel caso di specie), inferiore a 193.000,00 Euro; detta norma va coordinata con il disposto dell'art. 125, comma 13 del D.Lgs. n. 163/2006., a mente del quale è vietato l'artificioso frazionamento della prestazione oggetto di appalto, allo scopo di sottoporla alla disciplina delle acquisizioni in economia;
- b) i lavori eseguibili in economia sono individuati dalla stazione appaltante nel Regolamento Interno nell'ambito delle seguenti categorie generali:
  - manutenzione o riparazione di opere od impianti quando l'esigenza è rapportata ad eventi imprevedibili e non sia possibile realizzarle con le forme e le procedure previste agli articoli 55, 121, 122 del D.Lgs. n. 163/2006;
  - manutenzione di opere o di impianti;
  - interventi non programmabili in materia di sicurezza;

---

<sup>7</sup> Tale norma reca altresì la disciplina relativa all'"amministrazione diretta", che non forma oggetto della presente trattazione, in quanto non immediatamente rilevante. In tale ipotesi, le acquisizioni sono effettuate dalle stazioni appaltanti con materiali, mezzi, personale di propria pertinenza, sotto la direzione del responsabile del procedimento; in altri, in tale ipotesi, la stazione appaltante, ed in particolare il responsabile del procedimento, non ricorre a soggetti esterni, ma provvede direttamente ad eseguire lavori, produrre beni o gestire servizi occorrenti, anche con mezzi e personale proprio. Trattasi di sistema è misto: di tipo burocratico, per quel che concerne la realizzazione degli obiettivi; di tipo contrattuale, per l'acquisizione dei beni da impiegare.

<sup>8</sup> Dalla lettura dell'art. 125 del codice emerge chiaramente l'importanza e la centralità della figura del RUP, ma – diversamente dal passato, quando il funzionario responsabile dell'affidamento operava quasi in rottura del rapporto organico sottostante – il responsabile del procedimento, alla luce della normativa vigente, non spende il nome in proprio ma imputa alla stazione appaltante gli acquisti in economia. Infatti, l'art. 142, comma 2° del d.P.R. 554/99 stabiliva semplicemente che "Per tutti i lavori in economia la stazione appaltante nomina un responsabile del procedimento"; oggi l'art. 125, comma 2° chiarisce che "per ogni acquisizione in economia le stazioni appaltanti operano attraverso un responsabile del procedimento ai sensi dell'art. 10 del codice". Né può diversamente opinarsi alla luce del comma 7° del citato art. 125, che prevede che i fondi necessari per la realizzazione dei lavori in economia possono essere anticipati dalla stazione appaltante con mandati intestati al responsabile del procedimento, con obbligo di rendiconto finale. In tale ipotesi, infatti, viene in rilievo una mera specificazione della figura del RUP, che viene autorizzato al "maneggio" di denaro, senza interrompere però il rapporto organico che lo lega alla stazione appaltante e che lo caratterizza (cfr. *Codice degli appalti pubblici*, art. 125, par. 3)



- lavori che non possono essere differiti, dopo l'infruttuoso esperimento delle procedure di gara;
  - lavori necessari per la compilazione di progetti, per tali dovendosi intendere gli studi, i rilevamenti e gli esperimenti occorrenti;
  - completamento di opere o impianti a seguito della risoluzione del contratto o in danno dell'appaltatore inadempiente, quando vi è necessità e urgenza di completare i lavori;
- c) l'acquisizione di beni e servizi in economia è ammessa in relazione all'oggetto ed ai limiti di importo delle singole voci di spesa, preventivamente individuate dalla stazione appaltante, con riguardo alle proprie specifiche esigenze, nel Regolamento Interno. Inoltre, il ricorso all'acquisizione di beni e servizi in economia è altresì possibile nelle seguenti evenienze (i) risoluzione di un precedente rapporto contrattuale, o in danno del contraente inadempiente, per conseguire la prestazione nel termine previsto dal contratto, (ii) necessità di completare le prestazioni di un contratto in corso, ivi non previste, se non sia possibile imporne l'esecuzione nell'ambito del contratto medesimo, (iii) prestazioni periodiche di servizi e forniture, a seguito della scadenza dei relativi contratti, nella misura strettamente necessaria; (iv) urgenza, nell'ipotesi di eventi oggettivamente imprevedibili, per ovviare a situazioni di pericolo per persone, animali o cose, ovvero per l'igiene e la salute pubblica, ovvero per il patrimonio storico, artistico, culturale.

L'affidamento mediante cottimo fiduciario può avvenire nelle seguenti modalità:

- affidamento diretto, per lavori di importo inferiore a 40.000,00 Euro e per servizi e forniture di importo inferiore a 20.000,00 Euro (c.d. cottimo fiduciario puro); in tale ipotesi, il Responsabile del Procedimento in Economia può affidare l'incarico ad una impresa di propria fiducia.
- gara informale, per lavori di importo pari o superiore a 40.000,00 Euro e fino a 200.000,00 Euro e per servizi e forniture di importo pari o superiore a 20.000,00 Euro e fino alla soglia di rilevanza di cui al precedente punto a); in tale ipotesi, ai fini dell'affidamento dei lavori, servizi e forniture occorre procedere all'espletamento di una procedura di affidamento, nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione, parità di trattamento e non discriminazione, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, individuati sulla base di indagini di mercato ovvero in seguito alla consultazione di appositi elenchi di operatori economici predisposti dalla stazione appaltante. Il cottimo fiduciario è dunque una procedura negoziata, sebbene con presupposti diversi da quelli previsti con riferimento a queste ultime.

Quanto alla pubblicità da osservare nel caso di espletamento della procedura di affidamento del cottimo, si evidenzia che:

- con riferimento ai lavori, dopo l'affidamento la stazione appaltante deve provvedere a (i) comunicare l'avvenuto affidamento all'Osservatorio dell'Autorità (ii) pubblicare un avviso di post-informazione sul profilo del committente (a far data dall'8 giugno 2011, data di entrata in vigore del D.P.R. n. 207/2010, ai sensi dell'art. 333);
- le procedure di affidamento di servizi e forniture non sono soggette agli obblighi di pubblicità normalmente previsti per gli affidamenti sotto soglia, l'esito della procedura è però soggetto ad avviso di post-informazione pubblicato sul profilo del committente (a far data dall'8 giugno 2011, data di entrata in vigore del D.P.R. n. 207/2010, ai sensi dell'art. 333).

### **1.2.3 Scelta della procedura da seguire ai fini della individuazione dell'aggiudicatario**

I criteri per la scelta della procedura da seguire sono previsti, in via generale, dall'art. 54 del Codice:

- i contratti si aggiudicano, ordinariamente, mediante procedura aperta o ristretta;
- le restanti procedure possono essere utilizzate nei casi ed alle condizioni specifiche previste dalla rispettiva disciplina e sono comunque facoltative (ben potendo la stazione appaltante ricorrere ad una procedura ordinaria anche in presenza di presupposti per una procedura con carattere di eccezionalità).

Quanto alla scelta tra procedura aperta e procedura ristretta, l'art. 55, comma 2, del Codice degli Appalti individua un criterio preferenziale: la stazione appaltante utilizza di preferenza la

procedura ristretta quando il contratto non ha per oggetto la sola esecuzione (come spesso accade nei contratti pubblici di lavori in cui sono oggetto di gara sia la progettazione sia l'esecuzione) o quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In concreto, la scelta della stazione appaltante dipenderà anche da un'analisi dei costi e dei benefici relativi a ciascuna procedura, intesi non solo come maggiori o minori oneri economici, ma pure come maggiore o minore impiego di risorse umane e di tempo.

#### 1.2.4 Fasi ed atti della procedura di affidamento

##### Programmazione

Le procedure di affidamento dei contratti pubblici si svolgono nel rispetto degli atti di programmazione delle amministrazioni aggiudicatrici, se previsti dal Codice o dalle norme vigenti.

Le norme in materia di programmazione non trovano applicazione con riferimento alle Istituzioni Scolastiche, in quanto la normativa alle medesime applicabile non prevede la predisposizione di atti di programmazione.

##### Determinazione a contrarre

Ai fini dell'attivazione della procedura di affidamento, la stazione appaltante deve produrre l'atto amministrativo (la determinazione a contrarre), individuando gli elementi essenziali del contratto, i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte.

La determinazione a contrarre deve, in ogni caso, risultare il più possibile completa e dettagliata, specificando anche altri elementi oltre quelli essenziali, come ad esempio, la copertura finanziaria sul relativo capitolo di bilancio.

##### Specifiche tecniche, disciplinare di gara e bozza di contratto

La stazione appaltante deve redigere, a cura di un ufficio tecnico, le specifiche tecniche e cioè i requisiti tecnici atti ad individuare le caratteristiche richieste alle opere, ai materiali, ai prodotti, alle forniture o ai servizi ai fini della rispondenza di questi agli obiettivi perseguiti dalla stazione appaltante.

Le specifiche tecniche devono consentire pari accesso ai partecipanti e non devono creare ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti alla concorrenza.

Tali specifiche e le regole per la definizione delle stesse devono necessariamente essere contenute nella documentazione di gara.

Funzione del disciplinare di gara è generalmente quella di fornire agli operatori economici, nelle procedure aperte, nelle procedure ristrette e nel dialogo competitivo, tutti gli elementi essenziali con cui la stazione appaltante individuerà il futuro contraente.

Alla luce della prassi, la struttura del disciplinare di gara può suddividersi in 5 parti:

- 1) introduzione;
- 2) obiettivo della procedura;
- 3) istruzioni di gara;
- 4) modalità di aggiudicazione;
- 5) modalità di stipula ed esecuzione contrattuale.

Lo schema di contratto delinea i diritti e gli obblighi scaturenti dal rapporto che si instaurerà tra stazione appaltante e soggetto esecutore dell'appalto.

Tale documento è di regola strutturato in:

- premessa contenente un riepilogo dell'*iter* di aggiudicazione;
- soggetti stipulanti;
- oggetto del contratto e costo delle prestazioni;
- modalità e tempi dell'esecuzione;
- decorrenza dell'efficacia;
- obblighi a carico del contraente connessi alle prescrizioni tecniche ed al capitolato
- generale;

- garanzie;
- risoluzione;
- controversie;
- domiciliazione;
- valore del contratto.

Lo schema di contratto negli appalti per servizi (ad esempio per il conferimento degli incarichi per progettazione/direzione lavori/coordinamento per la sicurezza) è individuato nel capitolato di gara, per gli appalti di opere coincide con il Capitolato Speciale d'Appalto inserito nel Progetto Esecutivo.

### **Bandi, inviti, avvisi<sup>9</sup>**

Bandi. Le stazioni appaltanti che intendono aggiudicare un appalto pubblico mediante procedura aperta, procedura ristretta, procedura negoziata con pubblicazione di un bando, rendono nota tale intenzione con un bando di gara.

Il bando di gara contiene gli elementi indicati nell'Allegato IX A del Codice degli Appalti ed ogni altra informazione ritenuta utile dalla stessa stazione appaltante. Il Decreto Sviluppo inoltre statuisce che i bandi devono essere predisposti dalle stazioni appaltanti sulla base di modelli (bandi – tipo) approvati dall'Autorità di Vigilanza, previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentite le categorie professionali interessate. Là dove le stazioni appaltanti decidano di introdurre deroghe al bando-tipo dovranno espressamente indicare le motivazioni di tali deroghe nella delibera a contrarre.

Con riferimento alla normativa vigente in regione siciliana, è esplicitato all'art. 7 della L.R. 12/2011 che "con decreto dell'Assessore regionale per le Infrastrutture e la mobilità sono emanati bandi tipo uniformi che devono essere adottati ed applicati per l'espletamento delle procedure aperte per l'affidamento di lavori, servizi o forniture.

Affinché l'obiettivo di realizzare un'adeguata informazione degli operatori economici possa essere raggiunto, il bando deve contenere:

1. nome, indirizzo e numero di telefono e di fax, nonché indirizzo di posta elettronica dell'amministrazione aggiudicatrice;
2. indicazione se si tratti di appalto rivolto a categorie protette o se l'esecuzione è riservata nell'ambito di programmi di lavoro protetto;
3. procedura di aggiudicazione prescelta ed, eventualmente, ragioni del ricorso alla procedura accelerata, all'accordo quadro, al sistema dinamico di acquisizione e/o asta elettronica;
4. forma dell'appalto;
5. luogo di esecuzione/realizzazione dei lavori, luogo di consegna dei prodotti o luogo di prestazioni dei servizi;
6. ulteriori indicazioni specifiche in relazione all'oggetto dell'appalto;
7. ove l'appalto sia diviso in lotti, indicazione della possibilità di presentare offerte per un lotto, per più lotti o per tutti;
8. termine ultimo per la realizzazione dei lavori, per il completamento delle forniture o per la prestazione dei servizi; termine ultimo per l'avvio dei lavori, per la consegna delle forniture e per la prestazione dei servizi;
9. eventuali condizioni particolari cui sia soggetto l'appalto.

Inviti. Nelle procedure ristrette e nelle procedure negoziate, con e senza pubblicazione di un bando di gara, le stazioni appaltanti sono tenute ad inviare, in contemporanea a tutti i candidati preventivamente selezionati, un invito scritto alla presentazione delle offerte. La lettera d'invito costituisce l'atto mediante il quale la stazione appaltante invita le imprese in possesso dei requisiti di qualificazione alla presentazione di un'offerta tra quelle che ne hanno fatto richiesta.

In particolare, nelle procedure negoziate senza bando la lettera di invito apre la procedura selettiva attraverso l'invito ad imprese già individuate dalla stazione appaltante.

---

<sup>9</sup> Non formano oggetto di specifica trattazione gli avvisi di preinformazione, in ragione della circostanza che la pubblicazione del medesimo è facoltativa nell'ipotesi di appalti sotto soglia.

Con riferimento ai contenuti minimi della lettera d'invito, la disciplina è individuata dall'art. 67 del Codice. Il contenuto minimo obbligatorio della lettera d'invito può così compendiarsi:

- estremi del bando (ove sia pubblicato);
- termine di ricezione delle offerte e modalità di invio;
- documenti a comprova delle dichiarazioni rese nella domanda di partecipazione;
- criteri di selezione dell'offerta;
- in caso di offerta economicamente più vantaggiosa indicazione degli elementi di valutazione dell'offerta.

Ai sensi dell'art. 72 del Codice, inoltre, nelle procedure ristrette e nelle procedure negoziate previo bando, unitamente alla lettera d'invito deve essere trasmessa copia del capitolato d'onori o di qualsiasi altro documento complementare al bando oppure devono essere indicate le modalità di accesso al capitolato d'onori o ad ogni altro documento complementare (es. indirizzo sito web della stazione appaltante) oppure, nel caso in cui i documenti complementari si trovino presso un soggetto diverso dalla stazione appaltante, deve essere precisato l'indirizzo presso cui possono essere richiesti i documenti complementari e, se del caso, il termine per effettuare tale richiesta, nonché l'importo e le modalità di pagamento della somma dovuta per ottenere tali documenti.

Avviso di post-informazione. Le stazioni appaltanti che hanno aggiudicato un contratto pubblico, formalizzano i risultati della procedura di affidamento in un c.d. avviso di post-informazione che ha per oggetto i risultati della procedura ed ogni altra informazione ritenuta utile.

Per la predisposizione della suddetta documentazione si rimanda comunque ai contenuti dei format di cui al Reg. CE n. 1564/2005.

#### **Obblighi pubblicitari in relazione a bandi ed avvisi di post-informazione**

Premessa. La stazione appaltante deve adempiere alle formalità prescritte dalla normativa vigente in materia di pubblicità in relazione alla specifica procedura di affidamento prescelta.

Il principio di pubblicità rappresenta un principio cardine dell'evidenza pubblica, codificato in via generale nella normativa comunitaria.

Tale principio, come chiarito nella Comunicazione interpretativa della Commissione 2006/C 179/02, trova applicazione anche per gli appalti esclusi in tutto o in parte dall'applicazione delle direttive comunitarie.

La pubblicità dei bandi e degli avvisi garantisce la più ampia partecipazione ed effettività della concorrenza e consente all'amministrazione di scegliere il contraente nell'ambito di un ampio ventaglio di concorrenti, nel rispetto dei principi costituzionali di buon andamento, imparzialità, legalità e trasparenza dell'azione amministrativa.

Le norme sulla pubblicazione dei bandi, degli avvisi e degli esiti di gara hanno carattere assolutamente vincolante e non possono essere derogate, posto che la pubblicità assicura anche il principio di non discriminazione tra gli operatori del mercato.

Ne discende che la mancata pubblicazione costituisce violazione del principio di partecipazione; tale violazione dell'interesse pubblico alla potenziale partecipazione può essere dedotta a fondamento di illegittimità della gara da parte dei soggetti interessati.

Il Codice dei contratti pubblici prevede, adempimenti procedurali in tema di pubblicità distinti in base all'importo dell'appalto. In particolare, per gli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria il Codice dei contratti pubblici prevede forme di pubblicità più snelle rispetto alla disciplina dettata per gli appalti sopra soglia. La *ratio* di tale diversa disciplina risiede nella circostanza che l'interesse concorrenziale si presume circoscritto all'ambito nazionale, se non in alcuni casi locale, e, pertanto, viene meno la necessità di garantire l'effettività della concorrenza a livello sopranazionale.

Peraltro, ferme restando le deroghe previste dal legislatore, le stazioni appaltanti sono, comunque, tenute a valutare se, nel caso concreto, vi siano delle circostanze tali da imporre l'adempimento dell'obbligo di pubblicità a livello sopranazionale, a tutela dei potenziali concorrenti europei.

Pubblicità dei bandi per appalti sotto soglia.

1. La **pubblicazione dei bandi per l'aggiudicazione di appalti di lavori sottosoglia** avviene con modalità distinte a seconda dell'importo dell'affidamento:

(i) per i bandi relativi a contratti di **importo pari o superiore a 500.000 Euro**, l'art. 122, comma 5, del Codice prevede i seguenti adempimenti:

- pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U.R.I.) – Serie Speciale "Contratti pubblici";
- pubblicazione sul profilo committente;
- entro 2 giorni lavorativi successivi alla pubblicazione sulla G.U.R.I.: pubblicazione sui siti informatici del Ministero delle Infrastrutture (<http://www.serviziocontrattipubblici.it>) e dell'Osservatorio sui contratti pubblici, come definito al successivo paragrafo 1.4;
- entro 5 giorni dalla pubblicazione sulla G.U.R.I.: pubblicazione per estratto su un quotidiano a diffusione nazionale e un quotidiano a diffusione locale.

Gli effetti giuridici che l'ordinamento connette alla pubblicità in ambito nazionale decorrono dalla pubblicazione del bando sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (v. art. 66, comma 8).

(ii) per i bandi relativi a contratti di **importo inferiore a 500.000 Euro**, l'art. 122, comma 5, prevede i seguenti adempimenti:

- pubblicazione nell'Albo Pretorio del Comune ove si eseguono i lavori,
- pubblicazione nell'Albo della stazione appaltante.

In tale ipotesi, gli effetti giuridici che l'ordinamento connette alla pubblicità in ambito nazionale decorrono dalla pubblicazione del bando nell'Albo Pretorio.

2. la **pubblicazione dei bandi per l'aggiudicazione di appalti di servizi e forniture sottosoglia**, ai sensi dell'art. 124 avviene con le seguenti modalità:

- pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Speciale "Contratti pubblici",
- pubblicazione nell'Albo della stazione appaltante e sul profilo committente,
- entro 2 giorni lavorativi successivi alla pubblicazione sulla G.U.R.I.: pubblicazione sui siti informatici del Ministero delle Infrastrutture (<http://www.serviziocontrattipubblici.it>) e dell'Osservatorio sui contratti pubblici, come definito al successivo paragrafo 1.4.

*Publicità degli avvisi di postinformazione per gli appalti sottosoglia.*

In conformità a quanto previsto dall'art. 122, commi 3 e 5, gli avvisi relativi ai risultati della procedura di affidamento di **appalti di lavori sottosoglia** sono pubblicati, entro 48 giorni dall'aggiudicazione del contratto (art. 65, comma 1, cui fa rinvio l'art. 122, comma 3), nelle forme e nelle modalità previste per la pubblicazione dei bandi.

Con riferimento alle procedure negoziate senza bando per l'affidamento di lavori pubblici, il Decreto Sviluppo ha statuito che gli avvisi in merito ai risultati della procedura debbano contenere l'indicazione dei soggetti invitati e debbano essere pubblicati entro 10 giorni dalla data di aggiudicazione definitiva.

Gli avvisi di post-informazione per gli **appalti di servizi e forniture sottosoglia**, ai sensi dell'art. 124, comma 3, sono pubblicati sui siti informatici del Ministero delle Infrastrutture (<http://www.serviziocontrattipubblici.it>) e dell'Osservatorio sui contratti pubblici.

Si esplicitano nella pagina seguente quadri sinottici afferenti gli obblighi in materia di pubblicità per gli appalti sotto soglia:

Step	Ambiti	Lavori-Locale	Lavori-Nazionale	Servizi e forniture
		fino a 500.000	da 500.000 a 4.845.000	
Bando di gara	G.U. della U.E.	/	/	/
	G.U. della Repubblica	/	SI	SI
	Albo Pretorio del Comune	SI	/	/
	Albo della stazione appaltante	SI	/	SI
	Profilo committente	/	SI	SI
	Siti internet del Ministero delle Infrastrutture e dell'Osservatorio dei contratti pubblici	/	SI	SI
	Quotidiani nazionali	/	ALMENO 1	/
	Quotidiani locali	/	ALMENO 1	/
	Invio al prefetto	/	/	/
Avviso esito di gara	G.U. della U.E.	/	/	/
	G.U. della Repubblica	/	SI	/
	Albo pretorio del Comune	SI	/	/
	Albo della Stazione Appaltante	SI	/	/
	Profilo committente	/	SI	/
	Siti internet	/	SI	SI
	Quotidiani nazionali	/	ALMENO 1	/
	Quotidiani locali	/	ALMENO 1	/

Per la pubblicità in ipotesi di procedure di affidamento con cottimo fiduciario, si rinvia al precedente paragrafo 1.2.3.

### 1.2.5 Modalità di conferimento degli incarichi per servizi di ingegneria ed architettura

Come anticipato al paragrafo 1.1.2, laddove la stazione appaltante non possa avvalersi della propria struttura interna ai fini dell'esecuzione dei servizi di ingegneria ed architettura, l'acquisizione dei medesimi potrà essere effettuata mediante il ricorso a soggetti esterni all'Amministrazione. Gli Appalti per Servizi di Ingegneria ed Architettura rilevanti ai fini dell'attuazione degli interventi di cui all'Avviso Congiunto, possono qualificarsi "sotto soglia comunitaria".

Ciò premesso, con riferimento all'affidamento degli Appalti di Servizi di Ingegneria ed Architettura sottosoglia, la normativa di settore individua una disciplina diversificata a seconda del valore degli appalti medesimi.

In particolare, l'art. 91 del D.Lgs 163/2006 prevede che "per l'affidamento di incarichi di progettazione di cui all'art. 90 di importo **pari o superiore a 100.000 euro** si applicano le disposizioni di cui alla parte II, titolo I e titolo II del codice, ovvero, per i soggetti operanti nei settori di cui alla parte III, le disposizioni ivi previste", pertanto le procedure da adottare saranno quelle esplicitate al precedente paragrafo 1.2.2 con le modifiche introdotte per la Regione Sicilia dalla Legge Regionale 12/2011.

Per il conferimento degli incarichi di progettazione di **importo inferiore ai 100.000 euro** il richiamato articolo prevede che "possono essere affidati dalle stazioni appaltanti, a cura del responsabile del procedimento, ai soggetti di cui al comma 1, lett. d), e) f) f-bis), g) e h) dell'art. 90, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza" con procedura negoziata senza bando. L'invito per la formulazione delle offerte deve essere rivolto ad almeno cinque soggetti, se sussistono in tale numero aspiranti idonei<sup>10</sup>.

Dunque, nella ipotesi di incarichi di progettazione di importo inferiore ai 100.000 Euro, l'affidamento dell'incarico avviene a seguito della presentazione delle offerte da parte di operatori economici ritenuti idonei, ed in ogni caso in numero non inferiore a cinque, preventivamente individuati e selezionati sulla base delle informazioni desunte dal mercato in merito ai requisiti di qualificazione posseduti dagli stessi. Detti operatori verranno poi invitati dalla stazione appaltante a presentare le proprie offerte.

In conformità a quanto statuito con determinazione dell'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici n. 1/2006, i cinque soggetti da invitare devono essere selezionati dall'eventuale elenco formato dall'amministrazione a seguito di pubblicazione di apposito avviso, ovvero attraverso adeguate indagini di mercato, il tutto nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità, trasparenza, rotazione e divieto di cumulo degli incarichi.

Alla luce di quanto sopra, si suggerisce all'Istituzione Scolastica di procedere mediante **l'emanazione di avviso pubblico** che contenga l'oggetto dell'incarico, gli elementi pregnanti afferenti lo stesso, il costo della prestazione, i requisiti di ammissibilità ed i criteri di selezione, i termini previsti per la trasmissione delle proposte, i termini d'esecuzione del servizio e la totalità degli elementi funzionali a garantire i principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Pertanto, l'affidamento di incarichi afferenti servizi di ingegneria ed architettura il cui importo stimato è inferiore a 100.000 euro, "le stazioni appaltanti, per il tramite del responsabile del procedimento, possono procedere all'affidamento nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, **con ciò eliminando la possibilità dell'affidamento diretto su base fiduciaria**. Detti principi, infatti, costituiscono i corollari del generale principio della tutela della libera concorrenza, in base al quale si intende garantire a ciascun potenziale concorrente le stesse possibilità di partecipazione alle procedure di gara e l'imparzialità della relativa azione amministrativa. Deliberazione Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici n. 11 del 02/04/2008

<sup>11</sup> La Circolare 16 Novembre 2007, n. 2473 del Ministero delle Infrastrutture ad oggetto "Affidamento dei servizi di ingegneria e architettura" che fornisce elementi rilevanti sulle procedure da perseguire e sui criteri da adottare nella selezione dei soggetti cui conferire incarichi professionali, declina i suddetti principi secondo tali formulazioni:

- **Principio di non discriminazione:** il principio vieta ogni forma di discriminazione dei soggetti non basata su dati relativi alle competenze e qualità dei soggetti medesimi, ma su aspetti diversi, come l'appartenenza ad un determinato contesto territoriale. La non discriminazione comporta, quindi, il divieto, per le stazioni appaltanti, di privilegiare i soggetti che esercitano prevalentemente la loro attività nello stesso ambito territoriale in cui si svolgono le prestazioni.
- **Principio di parità di trattamento:** il principio implica che nella valutazione delle offerte siano utilizzati per tutti i medesimi criteri selettivi.
- **Principio di Proporzionalità:** il principio pone uno stretto legame tra quello che una amministrazione chiede al mercato e i requisiti che i soggetti chiamati devono possedere per concorrere all'affidamento. Devono essere richiesti requisiti proporzionati rispetto all'incarico oggetto dell'affidamento.
- **Principio di Trasparenza:** il principio impone all'amministrazione di compiere le proprie attività in modo visibile a tutti, dando pubblicità ai propri atti.

La stazione appaltante è tenuta a dare adeguata pubblicità all'avviso, secondo quanto previsto dall'art. 124 del Codice dei Contratti, che prescrive per tale tipologia di bando la pubblicazione in Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana – serie speciale contratti pubblici, nei siti informatici di cui all'articolo 66, comma 7 (profilo di committente della stazione appaltante, e, non oltre due giorni lavorativi dopo, sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 6 aprile 2001, n. 20, e sul sito informatico presso Osservatorio con l'indicazione degli estremi di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale) e nell'albo della stazione appaltante. Gli effetti giuridici connessi alla pubblicità decorrono dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Sarà probabilmente opportuno, di concerto con gli Enti Locali sottoscrittori dell'accordo ex art. 15 della L. 241/90, prevedere la pubblicazione degli avvisi, oltre a quanto indicato nell'art. 124 del Codice dei Contratti, presso l'albo pretorio nonché del sito internet degli Enti stessi.

A seguito della emanazione dell'avviso pubblico, acquisite le istanze, secondo quanto previsto dal suddetto art. 91 comma 2 del Codice, la stazione appaltante potrà procedere all'individuazione dei soggetti cui affidare l'incarico mediante una selezione fra almeno 5 soggetti partecipanti all'Avviso - secondo i criteri individuati nell'ambito dello stesso – ai quali richiedere la formulazione di un'offerta rispetto alla quale andrà effettuata la scelta del soggetto.

In relazione ai criteri di aggiudicazione da adottare per quest'ultima fase della procedura selettiva si specifica che la stessa *"va effettuata o al massimo ribasso o all'offerta economicamente più vantaggiosa, prevedendo come elementi di valutazione, oltre al ribasso offerto, esclusivamente elementi che si riferiscono al contenuto specifico dell'offerta e non all'esperienza pregressa del concorrente. Ciò al fine di tenere nettamente separate la fase di qualificazione dei concorrenti, in cui possono essere richiesti e valutati tutti i profili che attengono i servizi svolti in precedenza, da quella della valutazione delle offerte, che deve necessariamente essere incentrata sui profili che caratterizzano l'offerta stessa."*<sup>12</sup>, per la disamina fra le due tipologie di criterio (prezzo più basso / offerta economicamente più vantaggiosa) si rimanda ai paragrafi seguenti.

Esclusivamente per la regione siciliana, ai sensi dell'art. 19 comma 4 della L.R. 12/2011, per gli appalti di servizi di cui al D. Lgs 163/2006 Allegato II A categoria 12, il criterio delle offerte è esclusivamente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nei casi previsti dal D.P.R: 207/2010.

Effettuate le attività valutative sulle offerte prodotte dai soggetti invitati si potrà procedere al conferimento degli incarichi nei modi e nei termini previsti dall'avviso pubblico di riferimento.

Relativamente al conferimento di incarichi di **importo inferiore ai 20.000 euro** il Codice dei contratti prevede, all'art. 125 (lavori e servizi in economia) comma 11 che per gli stessi *"è consentito l'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento"* senza pertanto l'attivazione di procedura di evidenza pubblica.

Tale riferimento normativo è stato ulteriormente ratificato da un parere dell'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici ([Parere di Precontenzioso n. 106 del 15/11/2007](#)) che recita *"per l'affidamento di incarichi di progettazione di valore inferiore a 20.000 € le Stazioni appaltanti possono procedere mediante affidamento diretto, ai sensi del combinato disposto degli articoli 91, comma 2 e 125, comma 11, del d. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, previa espressa indicazione dei servizi tecnici nel regolamento interno per la disciplina dell'attività contrattuale in economia"* e nell'ambito della Deliberazione n. 35 del 08/04/2009 nella quale è esplicitato che *"L'acquisizione diretta di servizi tecnici di ingegneria/architettura può avvenire solo al di sotto dei 20.000 Euro, ai sensi del combinato disposto degli articoli 91, comma 2 e 125, comma 11, del D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163 e, comunque, previa espressa menzione di detti servizi nel Regolamento interno della stazione appaltante relativo all'attività contrattuale in economia (determinazione Autorità n. 4/2007)"*.



Si prescrive comunque, in attuazione all'avviso pubblico oggetto delle presenti Linee Guida che, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 34 del Decreto Interministeriale 1 febbraio 2001 n. 44, "Regolamento concernente le Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche" anche per il conferimento di incarichi professionali di importo complessivo inferiore ai 20.000 stazione appaltante non proceda al conferimento di incarico in via fiduciaria ma richieda ad almeno n. 3 fra i soggetti di cui alle lettere d-e-f-g-h dell'art. 90 del D. Lgs. 163/06 di formulare un'offerta economica selezionando il soggetto che abbia proposto il prezzo più basso.

Solo per la regione siciliana, si rammenta che l'art. 12 della L.R. 12/2011 prevede l'istituzione presso l'Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità dell'Albo unico regionale ove sono iscritti i professionisti ai quali possono essere affidati incarichi per servizi di ingegneria ed architettura aventi importo non superiore ad € 100.000.

Sebbene all'atto dell'emanazione delle presenti linee guida tale Albo non è stato ancora istituito, per operazioni che saranno attivate in una seconda fase, le Istituzioni Scolastiche potranno far ricorso a tale elenco – laddove disponibile - nelle procedure di selezione dei professionisti.

Con riferimento al conferimento degli incarichi per servizi di ingegneria ed architettura ed alla determinazione delle procedure di evidenza pubblica precedentemente indicate da adottare per le singole soglie, si specifica che **non è consentito procedere al frazionamento degli incarichi professionali**, ad esempio fra i diversi livelli di progettazione, la direzione lavori, il coordinamento per la sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione ed altre tipologie di prestazioni, in quanto tale circostanza equivale – per la normativa vigente - all'elusione delle procedure di evidenza pubblica previste dalla norma, infatti il D.P.R. 207/2010 all'art. 262 comma 4 recita: *La progettazione di un intervento non può essere artificiosamente divisa in più parti al fine di eludere l'applicazione delle norme che disciplinano l'affidamento del servizio con esclusione delle parti eseguite all'interno della stazione appaltante.*

Ad indicare la rilevanza della problematica, in tal senso si è più volte espressa l'Autorità di Vigilanza per i Contratti Pubblici, in particolare con le determinazioni che indicano come:

"Sotto il profilo della frammentazione degli incarichi va rilevato, in generale, che contrasta con l'art. 17, comma 14, secondo periodo, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m. - anche alla luce della determinazione n. 30/2002 di questa Autorità - l'operato della stazione appaltante che non stima preventivamente ed in via unitaria l'importo totale degli incarichi di progettazione e direzione lavori, venendo in tal modo ad operare un frazionamento ingiustificato degli stessi. La stima in via separata degli incarichi di progettazione è, invece, giustificata in caso di differente tempistica dei finanziamenti."(Deliberazione n. 67 del 22/06/2005);

"Non è conforme al dettato dell'art. 17, comma 12, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m. l'operato della stazione appaltante che ha affidato a più tecnici l'espletamento di un'attività (progettazione e direzione dei lavori) "tendenzialmente unitaria" (cfr. Consiglio di Stato n. 4904/03 e Determinazione Autorità n. 3/04), per un ammontare della prestazione che, in quanto superiore a 100.000 euro, travalica la soglia economica massima che - ai sensi del suddetto articolo- rende possibile esimersi dalle procedure concorsuali" (Deliberazione n. 36 del 06/04/2005);

"Non è conforme alla vigente normativa l'artificioso frazionamento degli incarichi di progettazione al fine di eludere l'applicazione delle norme che disciplinano l'affidamento del servizio. Segnatamente, viola il generale principio di buona amministrazione il frazionamento dell'incarico di progettazione qualora l'incarico di progettazione definitiva del II stralcio comprenda anche la progettazione esecutiva riunificata del I e II stralcio giacché suscettibile di determinare un danno erariale pari alla spesa erogata per la progettazione preliminare e definitiva del I stralcio (Deliberazione n. 41 del 24/09/2008)";

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

degli interventi, aventi la natura di organismo edilizio, avrebbe dovuto essere ispirata ad un maggior coordinamento (Deliberazione n. 20 del 11/03/2009)".

Non è conforme al disposto dell'art. 29, comma 4, del D.Lgs. 12 aprile 2006, 163 e dell'art. 62, comma 10, del D.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554, l'affidamento diretto a tre distinti soggetti, degli incarichi di consulenza alla progettazione, di direzione dei lavori e di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione. Si configura, in tal caso, un artificioso frazionamento di servizi, ai fini dell'affidamento degli stessi ai sensi dell'art. 125, comma 11, del D.Lgs. n. 163/2006, derogando così alle disposizioni dell'art. 91, comma 2, del medesimo decreto legislativo, ai sensi del quale l'affidamento di incarichi professionali di valore inferiore a 100.000 euro, deve avvenire mediante procedura selettiva, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza. La valutazione del compenso presunto in base al quale definire le modalità di affidamento, deve comprendere tutti i servizi che si intendono conferire all'esterno (Deliberazione n. 56 del 18/06/2009).

### **1.2.6 Criteri di aggiudicazione e Commissione Aggiudicatrice**

La selezione della migliore offerta avviene mediante uno dei criteri previsti dall'art. 81 del Codice degli Appalti, ovvero con il criterio del prezzo più basso (art. 82 del Codice) o con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 83 del Codice).

#### ***Criteri di aggiudicazione:***

##### ***a) il criterio del prezzo più basso***

Quando la stazione appaltante, nell'intraprendere una procedura di affidamento, decide di applicare il criterio del prezzo più basso, la valutazione delle offerte verterà esclusivamente sul confronto tra i prezzi offerti dai concorrenti. In tale ipotesi la stazione appaltante deve previamente definire, nelle specifiche tecniche, le caratteristiche dell'appalto che intende affidare ed i livelli qualitativi dello stesso in maniera puntuale e ben dettagliata, di guisa che i concorrenti alla gara dovranno limitarsi ad indicare il prezzo migliore al quale si impegnano a svolgere le prestazioni oggetto dell'appalto secondo le modalità e lo standard qualitativo richiesti dalla stazione appaltante.

##### ***b) il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa***

Quando il criterio individuato dalla stazione appaltante è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la valutazione delle offerte verterà su una pluralità di elementi, il cui peso ponderale deve essere previamente individuato dalla stazione appaltante. Il prezzo, in altri termini, è uno degli elementi scelti dalla stazione appaltante, unitamente ad altri, tra quelli elencati in via esemplificativa dall'art. 83 comma 1 del Codice (la qualità, il pregio tecnico, le caratteristiche estetiche e funzionali, il costo di utilizzazione e manutenzione, ecc.). In tale ipotesi, la stazione appaltante individua le caratteristiche minime delle prestazioni oggetto dell'appalto, sulla cui base i concorrenti definiscono un progetto tecnico da offrire. L'offerta dei concorrenti sarà quindi suddivisa in una parte "tecnica", relativa alle modalità di espletamento dell'appalto, ed una parte "economica", relativa al prezzo cui l'offerente sarà disposto a realizzare il lavoro il servizio o la fornitura. La migliore offerta, all'esito della gara, sarà quella che avrà ottenuto il punteggio complessivo più alto, risultante dalla somma del punteggio attribuito all'offerta tecnica e del punteggio attribuito all'offerta economica.

Per ulteriori specificazioni su questo criterio di selezione si rimanda alla determinazione n. 4 del 20 maggio 2009 recante "Linee guida per l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa" emanata dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

#### ***Scelta del criterio***

La stazione appaltante sceglie il criterio di selezione delle offerte più adeguato alle caratteristiche dell'oggetto del contratto, indicandolo nel bando di gara (art. 81 comma 2 del Codice). Tale scelta costituisce tipica espressione di discrezionalità della stazione appaltante. Peraltro la scelta tra il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e quello del massimo ribasso dipende anche dalla tipologia del servizio o della fornitura che la stazione appaltante intende acquisire nonché dalle finalità che la stessa si pone. In particolare:

- laddove la stazione appaltante debba affidare servizi o forniture altamente standardizzati per i quali siano già ben individuate le caratteristiche qualitative e le modalità di esecuzione delle

prestazioni oggetto dell'appalto, risulterà preferibile utilizzare il criterio del prezzo più basso, che consente operazioni di gara più snelle;

- laddove invece la stazione appaltante intenda acquisire proposte tecniche dai concorrenti al fine di scegliere la soluzione ottimale per le proprie esigenze mediante la valutazione dell'aspetto qualitativo delle offerte, risulterà preferibile il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ancorché l'utilizzo di tale criterio comporti una maggiore complessità nelle attività connesse alla procedura di gara.

In sintesi, in considerazione delle tipologie progettuali afferenti l'Avviso Congiunto, nel caso di procedure d'appalto relative a servizi di ingegneria od architettura il criterio più indicato potrà essere rappresentato dall'offerta economicamente più vantaggiosa nel caso in cui la specificità e la complessità dei servizi in questione richieda la valutazione di aspetti qualitativi ed innovativi (cfr. determinazione AVCP n. 5 del 8 ottobre 2008 n.4 del 29 marzo 2007) viceversa, **per snellezza procedurale e per tipologie progettuali non particolarmente complesse potrà essere adottato il criterio del prezzo più basso.**

Esclusivamente per la regione siciliana si rammentano i contenuti dell'art. 19 comma 4 che prevede come per gli appalti di servizi di cui al D. Lgs 163/2006 Allegato II A categoria 12, il criterio delle offerte è esclusivamente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nei casi previsti dal D.P.R. 207/2010

Con riferimento alle opere, sempre in considerazione delle tipologie previste dall'Avviso sarà – salvo casi eccezionali per i quali le caratteristiche dell'intervento prevedano particolari elementi di dettaglio e tipologie edilizie innovative – preferibile adottare il criterio del prezzo più basso.

Si rappresenta che correlato ad entrambi i criteri risulta determinante il ribasso d'asta consistente in un ribasso percentuale offerto dal soggetto concorrente sull'importo posto a base d'asta nella procedura di evidenza pubblica.

Ovviamente tale ribasso avrà una valenza maggiore per il criterio del prezzo più basso in quanto sarà l'unico parametro oggetto di valutazione mentre per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa risulterà quota parte dei differenziati criteri di valutazione.

### **La Commissione Aggiudicatrice**

Nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la valutazione tecnico-economica delle offerte è demandata ad un organo collegiale, a competenza tecnica (la "**Commissione Aggiudicatrice**"), il cui funzionamento è presidiato da una serie di rigorose garanzie individuate dall'art. 84 del Codice degli Appalti, dall'art. 120 del regolamento 207/2010 e, per la regione siciliana, dall'art. 8 della L.R. 12/2011.

Diversamente, nulla viene previsto con riferimento all'ipotesi in cui il criterio di scelta sia quello del prezzo più basso. In tale ipotesi, pertanto, non è necessario nominare una formale commissione giudicatrice, e ciò in quanto non occorre esprimere giudizi di merito sulla convenienza economica e tecnica dell'offerta, come nel caso in cui il criterio di scelta sia quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma unicamente di procedere a calcoli automatici predefiniti. Peraltro, come evidenziato da giurisprudenza e dottrina, nulla vieta alla Stazione Appaltante di nominare la Commissione Aggiudicatrice anche caso di aggiudicazione con il criterio del prezzo più basso, con le precisazioni che si svolgeranno nel prosieguo quanto all'applicabilità delle regole di funzionamento previste dal richiamato art. 84 del Codice degli Appalti.

Ciò posto, la Commissione Aggiudicatrice deve essere nominata dall'organo della Stazione Appaltante competente ad effettuare la scelta del soggetto affidatario del contratto, dopo la scadenza del termine fissato per la presentazione delle offerte (art. 84, comma 10, del Codice). La nomina della commissione giudicatrice prima della scadenza del termine per la presentazione delle offerte determina il possibile annullamento della procedura di gara, con la conseguente necessità di riedizione della gara.

Con riferimento alle modalità di composizione della Commissione, l'art. 84, del Codice, prevede quanto segue:

- la Commissione è composta da un numero dispari di componenti (massimo cinque), esperti nello specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto. In proposito, si sottolinea che il predetto requisito dell'esperienza deve essere inteso ponderato in relazione alla complessità dell'intervento oggetto di appalto; inoltre, per consolidata giurisprudenza, è sufficiente che la commissione sia composta in prevalenza da membri dotati di specifica competenza tecnica;
- la Commissione è presieduta di norma da un dirigente della stazione appaltante e in caso di mancanza di organico da un funzionario della stazioni appaltante con funzioni apicali;
- i Commissari diversi dal presidente sono selezionati tra i funzionari della stazione appaltante; tuttavia, in caso di accertata carenza in organico di adeguate professionalità nonché nel caso in cui ricorrano esigenze obiettive e comprovate, i commissari diversi dal presidente sono scelti tra funzionari di altre amministrazioni o ancora professionisti o professori universitari individuati in base a terne<sup>13</sup>.

Esclusivamente per la regione siciliana la composizione della commissione è esplicitata dall'art. 8 della L.R. 12/2011.

Là dove si proceda alla nomina della Commissione Aggiudicatrice nel caso di aggiudicazione con il criterio del prezzo più basso, non trovano pedissequa applicazione le disposizioni di cui all'art. 84 del Codice relative al funzionamento della Commissione operante secondo il criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa ed alla tempistica della nomina della Commissione; difatti - dal momento che, come già evidenziato, la Commissione è chiamata unicamente ad una scelta di carattere sostanzialmente automatico da effettuare mediante il mero utilizzo dei tassativi parametri prescritti dal disciplinare di gara - non è richiesto che i suoi componenti siano in possesso di un elevato livello di professionalità specifica né che si trovino in posizione di imparzialità rispetto alla stazione appaltante.

*In sintesi, la Commissione Aggiudicatrice è deputata alla valutazione tecnico-economica dell'offerta ed opera obbligatoriamente soltanto nell'ambito delle procedure aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.*

## 1.2.7 La fase contrattuale

### **Aggiudicazione provvisoria e definitiva**

All'esito dell'espletamento della procedura di gara, la Commissione Aggiudicatrice, in caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ovvero il RUP o, se nominata, la Commissione, in caso di aggiudicazione al prezzo più basso, provvede alla compilazione della graduatoria dei concorrenti ed all'aggiudicazione provvisoria a favore del miglior offerente (cfr. art. 11, comma 4 e 5, del Codice degli Appalti).

L'aggiudicazione provvisoria è soggetta, ai sensi dell'art. 12, comma 1, del Codice degli Appalti, all'approvazione dell'organo competente secondo l'ordinamento della stazione appaltante, nel rispetto dei termini previsti dai singoli ordinamenti, decorrenti dal ricevimento dell'aggiudicazione

Detto termine è interrotto là dove sia necessario richiedere chiarimenti o documenti; in tale ipotesi, il termine inizia nuovamente a decorrere da quando i chiarimenti o documenti pervengono all'organo richiedente. Prima di procedere all'aggiudicazione definitiva, dunque, la stazione appaltante deve provvedere alla verifica della regolarità della procedura, effettuando un controllo sulla legittimità degli atti di gara, anche attraverso la richiesta di chiarimenti o documenti (cfr. il combinato disposto degli artt. 11, comma 5 e 12, comma 1, del Codice degli Appalti).

<sup>13</sup>

Si evidenzia che a mente dell'art. 120 del nuovo regolamento 270/2011, commi 3 e 4, "L'accertata carenza di organico, di cui all'art. 84, comma 8, del codice è attestata dal responsabile del procedimento sulla base degli atti forniti dal dirigente dell'amministrazione aggiudicatrice preposto alla struttura competente. In tal caso l'atto di nomina dei membri della commissione ne determina il compenso e fissa il termine per l'espletamento dell'incarico. Tale termine può essere prorogato una sola volta per giustificati motivi. L'incarico è oggetto di apposito disciplinare o atto di accettazione.

È possibile ricorrere alla nomina dei commissari, ai sensi dell'art. 84, comma 8, secondo periodo, del codice, nel caso di interventi complessi di cui all'art. 3, comma 1, lettera l), ovvero nel caso di lavori di importo superiore a 25 milioni di euro nei quali le componenti architettonica e/o strutturale e/o impiantistica siano non usuali e di particolare rilevanza, ovvero in caso di affidamento ai sensi degli articoli 144, 153 e 176 del codice".

Decorsi i termini suindicati, l'aggiudicazione provvisoria diviene definitiva; l'aggiudicazione definitiva diviene efficace all'esito della positiva verifica in merito alla ricorrenza dei requisiti prescritti dalla *lex specialis* di gara<sup>14</sup>.

### **Comunicazioni dell'Aggiudicazione**

Ai sensi dell'art. 79, comma 5, lett. a), all'esito dell'aggiudicazione definitiva, tempestivamente e comunque entro un termine non superiore a cinque giorni, la stazione appaltante è tenuta, a dare comunicazione dell'aggiudicazione al concorrente che segue in graduatoria, a tutti i candidati che hanno presentato un'offerta ammessa alla gara, a coloro la cui candidatura o offerta siano state escluse se hanno proposto impugnazione avverso l'esclusione, o sono in termini per presentare tali impugnazioni, nonché a coloro che hanno impugnato il bando o la lettera di invito, se dette impugnazioni non siano state ancora respinte con pronuncia giurisdizionale definitiva (la "**Comunicazione dell'Aggiudicazione Definitiva**").

Il comma 5-bis, dell'art. 79, del Codice, introdotto con il **Decreto Ricorsi**, individua le modalità con cui la Comunicazione dell'Aggiudicazione Definitiva deve essere effettuata<sup>15</sup> e prevede che:

- la Comunicazione dell'Aggiudicazione Definitiva è accompagnata dal provvedimento e dalla relativa motivazione; l'onere può essere assolto mediante l'invio dei verbali di gara;
- la Comunicazione dell'Aggiudicazione Definitiva e la notizia della spedizione devono essere, rispettivamente, spedita e comunicata nello stesso giorno a tutti i destinatari (salva l'oggettiva impossibilità di rispettare tale contestualità a causa dell'elevato numero di destinatari, della difficoltà di reperimento degli indirizzi, dell'impossibilità di recapito della posta elettronica o del fax a taluno dei destinatari, o altro impedimento oggettivo e comprovato).

La Comunicazione dell'Aggiudicazione Definitiva deve altresì indicare la data di scadenza del "termine dilatorio" per la stipulazione del contratto, come definito qui di seguito.

### **Stipula del contratto**

Divenuta efficace l'aggiudicazione definitiva, ha luogo la stipulazione del contratto di appalto.

L'art. 11, al comma 9, del Codice degli Appalti stabilisce che "*divenuta efficace l'aggiudicazione definitiva, e fatto salvo l'esercizio dei poteri di autotutela nei casi consentiti dalle norme vigenti, la stipulazione del contratto di appalto o di concessione ha luogo entro il termine di sessanta giorni*".

Dunque, la stazione appaltante è tenuta a stipulare il contratto decorre dal momento in cui l'aggiudicazione definitiva acquista efficacia, e cioè una volta espletate con buon esito le verifiche relative all'aggiudicatario. Si tratta di un termine legale che opera là dove non sia previsto un diverso termine nel bando o nell'invito ad offrire e/o qualora le parti non concordino espressamente il differimento del termine di stipula. Se la stipula non avviene nel termine stabilito l'aggiudicatario può sciogliersi dal vincolo derivante dall'aggiudicazione con il rimborso delle spese sostenute. Il contratto non può comunque essere stipulato prima di trentacinque giorni dall'invio dell'ultima Comunicazione dell'Aggiudicazione Definitiva (c.d. "termine dilatorio"). Tale termine è stato individuato dal Decreto Ricorsi al fine di garantire gli interessi degli altri concorrenti: in tale periodo (c.d. *stand-still period*) gli altri partecipanti alla gara possono

<sup>14</sup> Ai fini dell'espletamento della verifica, ai sensi dell'art. 48, comma 2 del Codice degli Appalti, entro dieci giorni dalla conclusione delle operazioni di gara, la stazione appaltante deve inoltrare all'aggiudicatario (ed al concorrente che segue in graduatoria), la richiesta di comprovare (entro dieci giorni dalla richiesta medesima) il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, eventualmente richiesti nella legge di gara, presentando la documentazione indicata nel bando o nella lettera di invito (salvo il caso che sempre i requisiti non abbiano già formato oggetto di controllo in sede di verifica a campione di cui all'art. 48, comma 1, del Codice).

Nell'ipotesi in cui l'aggiudicatario non fornisca prova o non confermi le sue dichiarazioni, la stazione appaltante deve revocare l'aggiudicazione provvisoria.

<sup>15</sup> In particolare, detta disposizione prevede che la stessa debba essere effettuata per iscritto, con lettera raccomandata con avviso di ricevimento o mediante notificazione o mediante posta elettronica certificata ovvero mediante fax, se l'utilizzo di quest'ultimo mezzo è espressamente autorizzato dal concorrente, al domicilio eletto o all'indirizzo di posta elettronica o al numero di fax indicato dal destinatario in sede di candidatura o di offerta. Nel caso di invio a mezzo posta o notificazione, dell'avvenuta spedizione è data contestualmente notizia al destinatario mediante fax o posta elettronica, anche non certificata, al numero di fax ovvero all'indirizzo di posta elettronica indicati in sede di candidatura o di offerta.

esercitare il diritto di accesso e decidere sull'eventuale esperimento di un'azione giudiziaria a tutela dei propri interessi<sup>16</sup>.

Con tale previsione viene coordinato il termine di sospensione della stipulazione, attualmente portato da 30 a 35 giorni, con il termine di proposizione del ricorso giurisdizionale, che viene ridotto da 60 a 30 giorni; per tal modo, pertanto, si impedisce che l'Amministrazione instauri un rapporto contrattuale quando non è ancora spirato il termine per la proposizione del ricorso giurisdizionale, e ciò nell'ottica di assicurare la stipula di un contratto non suscettibile di alcuna impugnazione con i correlato vantaggio, da un lato, dalla certezza della stipula, e dall'altro dell'eliminazione dei possibili danni conseguenti a provvedimenti amministrativi che incidano sull'aggiudicazione a contratto già stipulato (annullamento del contratto, subentro di altre imprese, contenzioso conseguente).

Vi sono peraltro delle ipotesi nelle quali – essendo preclusa in radice la possibilità di una contestualità tra esecuzione del contratto e svolgimento del processo - il contratto può essere stipulato immediatamente; nello specifico, ai sensi del novellato art. 11, comma 10 *bis*, del Codice il termine dilatorio non opera *inter alia*<sup>17</sup> nelle gare in cui a seguito della pubblicazione di un bando, dell'avviso con cui si è indetta la gara o dell'inoltro degli inviti, vi sia stata un'unica offerta o ne sia stata ammessa una soltanto, a condizione che non siano stati esperiti ricorsi o i medesimi risultino già respinti con decisione definitiva<sup>18</sup>.

Quanto alla stipula del contratto, si evidenzia che lo stesso:

- (i) è stipulato mediante atto pubblico notarile, o mediante forma pubblica amministrativa a cura dell'Ufficiale rogante dell'amministrazione aggiudicatrice, ovvero mediante scrittura privata, nonché in forma elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante,
- (ii) è sottoposto alla condizione sospensiva dell'esito positivo dell'eventuale approvazione e degli altri controlli previsti dalle norme proprie delle stazioni appaltanti,
- (iii) deve essere corredato di cauzione definitiva ai sensi dell'art. 113 del D.Lgs. n. 113/06. Detta cauzione, calcolata nelle modalità di cui alla richiamata disposizione, è una garanzia fideiussoria volta coprire tutte le ipotesi di responsabilità patrimoniale dell'aggiudicatario discendenti dal mancato od inesatto adempimento delle obbligazioni dedotte in contratto. La mancata costituzione di tale garanzia determina la decadenza dell'affidamento e l'acquisizione della cauzione provvisoria – di cui deve essere corredata l'offerta e che è preordinata a garantire la serietà dell'offerta e a coprire la mancata sottoscrizione del contratto per fatto dell'aggiudicatario - da parte della stazione appaltante, che aggiudica l'appalto o la concessione al concorrente che segue nella graduatoria.

## 1.3 IL RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO

### 1.3.1 Indicazioni Generali

La figura del Responsabile del Procedimento è stata introdotta con la Legge 241 del 7 agosto 1990 e, ai sensi dell'art. 6 di tale norma ad esso sono attribuite le seguenti funzioni:

- a) valuta, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione di provvedimento;

---

16 L'intento della nuova disciplina è quindi chiaro: la costituzione del vincolo negoziale tra le parti può intervenire solo quando sia ragionevolmente certo che nessuno dei soggetti potenzialmente interessati intenda contestare gli esiti della procedura di gara.

17 Nonché nei casi in cui l'appalto si fondi su un accordo quadro o su sistemi dinamici di acquisizione ex art. 60, d.lg. n. 163/2006.

18 Si evidenzia peraltro che se viene proposto ricorso avverso l'aggiudicazione definitiva con contestuale domanda cautelare, il contratto non può essere stipulato, dal momento della notificazione dell'istanza cautelare alla stazione appaltante e per i successivi venti giorni, a condizione che entro tale termine intervenga almeno il provvedimento cautelare di primo grado o la pubblicazione del dispositivo della sentenza di primo grado in caso di decisione del merito all'udienza cautelare ovvero fino alla pronuncia di detti provvedimenti se successiva. L'effetto sospensivo sulla stipula del contratto cessa quando, in sede di esame della domanda cautelare, il giudice si dichiara incompetente ai sensi dell'art. 245, comma 2-quater, primo periodo, del Codice, o fissa con ordinanza la data di discussione del merito senza concedere misure cautelari o rinvia al giudizio di merito l'esame della domanda cautelare, con il consenso delle parti, da intendersi quale implicita rinuncia all'immediato esame della domanda cautelare (cfr. art. 11, commi 10-bis e 10-ter).

- b) accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erranee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali;
- c) propone l'indizione o, avendone la competenza, indice le conferenze di servizi di cui all'articolo 14;
- d) cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le modificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti;
- e) adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione. L'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ove diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale.

Tale figura è stata introdotta nell'ambito dei procedimenti relativi all'attuazione di opere pubbliche e, a seguito di aggiornamenti normativi si è pervenuto all'individuazione di un unico responsabile per le tre fasi della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione delle opere.

### 1.3.2 Nomina

Per ogni singolo intervento da realizzarsi mediante un contratto pubblico, ai sensi dell'art. 10 del D. Lgs. 163/2006, le amministrazioni aggiudicatrici nominano, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, un responsabile del procedimento, unico per le fasi della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione.

Sarà il dirigente di ciascuna unità organizzativa ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità, la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento relativo al singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale.

Ai sensi del suddetto articolo del Codice dei Contratti, il Responsabile Unico del Procedimento:

- a) formula proposte e fornisce dati e informazioni al fine della predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici e dei relativi aggiornamenti annuali, nonché al fine della predisposizione di ogni altro atto di programmazione di contratti pubblici di servizi e di forniture, e della predisposizione dell'avviso di preinformazione;
- b) cura, in ciascuna fase di attuazione degli interventi, il controllo sui livelli di prestazione, di qualità e di prezzo determinati in coerenza alla copertura finanziaria e ai tempi di realizzazione dei programmi;
- c) cura il corretto e razionale svolgimento delle procedure;
- d) segnala eventuali disfunzioni, impedimenti, ritardi nell'attuazione degli interventi;
- e) accerta la libera disponibilità di aree e immobili necessari;
- f) fornisce all'amministrazione aggiudicatrice i dati e le informazioni relativi alle principali fasi di svolgimento dell'attuazione dell'intervento, necessari per l'attività di coordinamento, indirizzo e controllo di sua competenza;
- g) propone all'amministrazione aggiudicatrice la conclusione di un accordo di programma, ai sensi delle norme vigenti, quando si rende necessaria l'azione integrata e coordinata di diverse amministrazioni;
- h) propone l'indizione, o, ove competente, indice la conferenza di servizi, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, quando sia necessario o utile per l'acquisizione di intese, pareri, concessioni, autorizzazioni, permessi, licenze, nulla osta, assensi, comunque denominati.

Il nominativo del RUP deve essere indicato nel bando o nell'avviso con cui si indice la gara per l'affidamento del contratto di lavori servizi o forniture e, per le procedure in cui non vi sia bando o avviso, nell'invito a presentare un'offerta.

Ulteriori specificazioni sul ruolo, le funzioni e i compiti cui è demandato il R.U.P sono indicate, nello specifico, agli artt. 9 e 10 del DPR 207/2010.

Il Codice degli Appalti prevede, quale requisito per lo svolgimento delle funzioni di RUP nella materia degli appalti pubblici, il possesso di un titolo di studio e della competenza adeguati in

relazione ai compiti per cui tale soggetto viene nominato; per i lavori ed i servizi attinenti all'ingegneria ed all'architettura il RUP deve essere un tecnico.

Il RUP deve essere un dipendente di ruolo in possesso di professionalità adeguata, mentre, solo in caso di accertata carenza di una tale figura, può essere nominato tra i dipendenti in servizio, per tali dovendosi intendere i soggetti legati all'Amministrazione da un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa o a progetto.

Nel caso in cui l'organico dell'amministrazione presenti carenze accertate o in esso non sia compreso alcun soggetto in possesso della specifica professionalità necessaria per lo svolgimento dei compiti propri del RUP, previa attestazione del dirigente competente, i compiti di supporto all'attività del responsabile unico del procedimento possono essere affidati, con le procedure previste dal Codice per l'affidamento di incarichi di servizi, ai soggetti aventi le specifiche competenze di carattere tecnico, economico finanziario, amministrativo, organizzativo e legale, che abbiano stipulato adeguata polizza assicurativa a copertura dei rischi professionali.

I compiti di supporto all'attività del responsabile del procedimento dovranno, pertanto, essere affidati, se di importo pari o superiore ad € 100.000,00, previo espletamento della procedura ad evidenza pubblica prevista per gli appalti sopra soglia nei settori ordinari, se di importo inferiore ad € 100.000,00, con esperimento di procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando; non è possibile affidare attività di supporto a mezzo di contratti a tempo determinato o di altre procedure diverse da quelle previste dal Codice degli Appalti.

Il responsabile del procedimento deve essere nominato all'interno dell'organico dell'amministrazione aggiudicatrice, è, pertanto, precluso l'affidamento di funzioni proprie del responsabile del procedimento a soggetti estranei all'amministrazione stessa.<sup>19</sup>

Si suggerisce, di prevedere, nell'ambito di accordo ex art. 15 della L. 241/90, l'avvalimento da parte dell'Istituzione Scolastica della struttura tecnica dell'Ente Locale sottoscrittore nella predisposizione e relativa condivisione degli atti per la cui redazione è delegato il Responsabile Unico del Procedimento. Tale avvalimento contemplerà sostanzialmente le funzioni proprie del supporto all'attività del responsabile unico del procedimento.

### **1.3.3 Sintesi compiti e responsabilità del R.U.P.**

Il RUP è chiamato a garantire l'efficienza e la trasparenza dell'azione amministrativa e deve svolgere i compiti espressamente individuati dal Codice degli Appalti Pubblici (e dal relativo Regolamento di Attuazione), salva l'ipotesi che detti compiti non siano stati attribuiti ad altri organi o soggetti.

In altri termini, in tutte le ipotesi nelle quali non sia diversamente indicato (da qualunque fonte, ivi comprese quella contrattuale) sarà il responsabile del procedimento a dover assumere le decisioni inerenti alla concreta gestione della procedura ad evidenza pubblica o del rapporto contrattuale.

Và evidenziato come il ruolo del RUP risulti nodale e determinante nell'attuazione dell'opera pubblica e di come tale soggetto sia deputato a fornire impulso alla totalità degli adempimenti funzionali all'attuazione dell'opera.

Si rappresenta altresì come il RUP, nell'espletamento del proprio incarico, acquisisce responsabilità civili e penali in merito al rispetto della vigente normativa ed all'adozione di corretti adempimenti funzionali all'esecuzione dell'opera pubblica.

## **1.4 IL RUOLO DELL'AUTORITÀ DI VIGILANZA PER LE OPERE PUBBLICHE**

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture è un organo collegiale che vigila sul rispetto delle regole che disciplinano la materia dei contratti pubblici ed è dotata di indipendenza funzionale, di giudizio, di valutazione e di autonomia organizzativa.

<sup>19</sup>

Deliberazione Autorità di Vigilanza sulle OOPP n. 88 del 28/03/2001



Le funzioni e competenze dell'Autorità sono esplicitate nei contenuti dell'art. 6 del Codice dei Contratti che, sostanzialmente attribuisce all'Autorità le seguenti funzioni e competenze:

- vigila sui contratti pubblici, anche regionali, per garantire correttezza e trasparenza nella scelta del contraente, di economicità ed efficienza nell' esecuzione dei contratti e per garantire il rispetto della concorrenza nelle procedure di gara;
- vigila sull'osservanza della legislazione per verificare la regolarità degli affidamenti e l'economicità di esecuzione dei contratti, accertando che da questi non derivi pregiudizio per il pubblico erario;
- segnala al Governo e al Parlamento gravi inosservanze della normativa o la sua distorta applicazione;
- formula al Governo proposte di modifiche alla legislazione che disciplina i contratti pubblici e al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti proposte per la revisione del regolamento applicativo del Codice;
- presenta al Governo e al Parlamento una relazione annuale nella quale si evidenziano le disfunzioni riscontrate nel settore dei contratti pubblici;
- vigila sul sistema di qualificazione delle imprese operanti nel settore dei lavori pubblici;
- formula pareri non vincolanti su questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara.

Nell'ambito della propria attività l'Autorità ha, inoltre, poteri sanzionatori e ispettivi in relazione ai quali può:

- richiedere documenti, informazioni e chiarimenti alle stazioni appaltanti ed agli operatori economici;
- disporre ispezioni, anche su richiesta motivata con la eventuale collaborazione della Guardia di Finanza e di altri organi dello Stato;
- disporre perizie, analisi economiche e statistiche nonché la consultazione di esperti in ordine a qualsiasi elemento rilevante ai fini dell'istruttoria;
- trasmettere gli atti e i propri rilievi agli organi di controllo e agli organi giurisdizionali competenti, in caso di irregolarità rilevanti;
- irrogare sanzioni pecuniarie per sanzionare: le inottemperanze agli obblighi di collaborazione da parte dei soggetti pubblici e privati, la trasmissione di informazioni e di documentazione false, la mancata trasmissione dei requisiti di partecipazione alle gare da parte delle imprese alle stazioni appaltanti e le società organismo di attestazione (SOA).

Nell'ambito dell'Autorità opera l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, composto da una sezione centrale e da sezioni regionali aventi sede presso le regioni e le province autonome.

A mente dell'art. 7 del Codice dei Contratti, la sezione centrale dell'Osservatorio può avvalersi delle sezioni regionali per l'acquisizione delle informazioni necessarie allo svolgimento di compiti quali:

- la raccolta ed elaborazione dei dati informativi concernenti i contratti pubblici su tutto il territorio nazionale e, in particolare, di quelli concernenti i bandi e gli avvisi di gara, le aggiudicazioni e gli affidamenti, le imprese partecipanti, l'impiego della mano d'opera e le relative norme di sicurezza, i costi e gli scostamenti rispetto a quelli preventivati, i tempi di esecuzione e le modalità di attuazione degli interventi, i ritardi e le disfunzioni;
- promozione e realizzazione di un collegamento informatico con le stazioni appaltanti, nonché con le regioni, al fine di acquisire informazioni in tempo reale sui contratti pubblici;
- accesso generalizzato, anche per via informatica, ai dati raccolti e alle relative elaborazioni;
- adempimento degli oneri di pubblicità e di conoscibilità richiesti dall'Autorità.

Sempre nell'ambito del suddetto art. 7 è specificato come le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori sono tenuti a comunicare all'Osservatorio, per contratti di importo superiore a 150.000 euro:

- entro trenta giorni dalla data dell'aggiudicazione definitiva o di definizione della procedura negoziata, i dati concernenti il contenuto dei bandi, dei verbali di gara, i soggetti invitati, l'importo di aggiudicazione, il nominativo dell'affidatario e del progettista;
- limitatamente ai settori ordinari, entro sessanta giorni dalla data del loro compimento ed effettuazione, l'inizio, gli stati di avanzamento e l'ultimazione dei lavori, servizi, forniture, l'effettuazione del collaudo, l'importo finale. Per gli appalti di importo inferiore a 500.000 euro non è necessaria la comunicazione dell'emissione degli stati di avanzamento

Quale atto preliminare la stazione appaltante dovrà procedere all'iscrizione all'anagrafe dell'Autorità sia da parte del **RSSA** (Responsabile SIMOG per la stazione appaltante) sia per i **RUP** (Responsabile unico procedimento), a supporto di tale procedura è presente un tutorial all'indirizzo "<https://anagrafe.avcp.it/Guidaiscrizione.pdf>" nell'ambito del quale sono esplicitate le modalità di iscrizione e le diverse profilature presenti.

L'accesso con il **profilo RSSA** è necessario per l'inserimento dei dati riguardanti le **gare da esperire** e per la richiesta del Codice Unico Gara **CIG**.

Si potrà effettuare l'accesso con il **profilo RUP**, successivamente alla gara, per l'inserimento dei dati di cui al Codice dei Contratti.

Ulteriori istruzioni sono reperibili sul sito dell'Autorità AVCP, [nella guida per gli RSSA](#), scaricabile all'indirizzo "[https://simog.avlp.it/SimogWeb/help/GuidaSimog\\_RSSA.pdf](https://simog.avlp.it/SimogWeb/help/GuidaSimog_RSSA.pdf)", nella [guida per i RUP](#) scaricabile all'indirizzo "[https://simog.avlp.it/SimogWeb/help/GuidaSimog\\_RSSA.pdf](https://simog.avlp.it/SimogWeb/help/GuidaSimog_RSSA.pdf)".

Successivamente all'acquisizione del CIG il Responsabile Unico del Procedimento sarà tenuto ad inserire nel sistema informativo le informazioni previste dal Codice dei Contratti.

Per la Regione Siciliana l'assolvimento, nel territorio della regione, dei compiti e delle funzioni di cui l'Autorità per la Vigilanza è preposta, è demandato all'Assessore Regionale per le Infrastrutture e la mobilità secondo le modalità indicate all'art. 3 della L.R. 12/2011.

## 2 L'attuazione di un'opera pubblica

### 2.1 PREMESSA

In considerazione dell'incidenza degli interventi infrastrutturali pubblici ammissibili a finanziamento a valere sul fondo FESR, il presente paragrafo ha quale finalità quella di sintetizzare, per larghe linee, il ruolo rivestito dai servizi di ingegneria e di architettura nell'attuazione di interventi infrastrutturali pubblici, l'iter approvativo che caratterizza tale tipologia di interventi, l'incidenza dei suddetti servizi nel costo complessivo dell'intervento:

Saranno affrontate pertanto le tematiche attinenti alle differenze fra le diverse fasi progettuali, le relative procedure approvative, la valenza della sicurezza nei cantieri di lavoro, l'incidenza dei costi della progettazione rispetto ai costi complessivi dell'intervento.

Il contesto normativo nell'ambito del quale sono incardinate le attività di progettazione fa riferimento al D.Lgs. 163/2006 e s.m.i. e nel regolamento di attuazione D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, pubblicato nel supplemento ordinario n.269 alla Gazzetta del 10 dicembre, n.288, e, esclusivamente per la Regione Siciliana si precisa che il contesto normativo è esplicitato nella Legge Regionale 12 luglio 2011 n. 12.

### 2.2 SOGGETTI DEPUTATI A SVOLGERE SERVIZI DI INGEGNERIA ED ARCHITETTURA

Ai sensi dell'art. 90 del D. Lgs. 163/2006, le prestazioni relative alla progettazione preliminare, 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 formazione del programma triennale dei lavori pubblici sono espletate:

- a) dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti;
- b) dagli uffici consortili di progettazione e di direzione dei lavori che i comuni, i rispettivi consorzi e unioni, le comunità montane, le aziende unità sanitarie locali, i consorzi, gli enti di industrializzazione e gli enti di bonifica possono costituire con le modalità di cui agli articoli 30, 31 e 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;
- c) dagli organismi di altre pubbliche amministrazioni di cui le singole stazioni appaltanti possono avvalersi per legge;
- d) da liberi professionisti singoli od associati nelle forme di cui alla legge 23 novembre 1939, n. 1815, e successive modificazioni, ivi compresi, con riferimento agli interventi inerenti al restauro e alla manutenzione di beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici, i soggetti con qualifica di restauratore di beni culturali ai sensi della vigente normativa;
- e) dalle società di professionisti;
- f) dalle società di ingegneria;
- g) da raggruppamenti temporanei costituiti dai soggetti di cui alle lettere d), e) ed f) ai quali si applicano le disposizioni di cui all'articolo 37 in quanto compatibili;
- h) da consorzi stabili di società di professionisti e di società di ingegneria, anche in forma mista, nei limiti previsti dal suddetto art. 90 del D. Lgs 163/06.

### 2.3 LE FASI DELLA PROGETTAZIONE

#### 2.3.1 Indicazioni generali

L'ordinamento dei lavori pubblici è imperniato sul concetto di qualità della progettazione, sulla chiara e netta definizione delle diverse fasi che la caratterizzano e sulle finalità attribuite ad ogni singola fase.

La declinazione delle fasi è estremizzata alla elencazione dei singoli documenti da allegare per ognuna, tale attenzione ha permesso alle Amministrazioni Pubbliche di disporre di un quadro normativo di riferimento in grado di consentire un controllo sulla congruenza del progetto e sulla qualità degli interventi.

La norma) articola la progettazione in tre livelli di successivi approfondimenti tecnici, un livello preliminare, un livello definitivo, un livello esecutivo.

### **2.3.2 Definizione delle fasi di progettazione**

(Art. . 93 del Codice)

#### **Progetto Preliminare:**

Il progetto preliminare definisce le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori, il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire e consiste in una relazione illustrativa a) delle ragioni della scelta della soluzione prospettata in base alla valutazione delle eventuali soluzioni possibili, anche con riferimento ai profili ambientali e all'utilizzo dei materiali provenienti dalle attività di riuso e riciclaggio, b) della sua fattibilità amministrativa e tecnica, accertata attraverso le indispensabili indagini di prima approssimazione, c) dei costi, da determinare in relazione ai benefici previsti, nonché d) in schemi grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare.

#### **Progetto Definitivo:**

Il progetto definitivo individua compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti nel progetto preliminare e contiene tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni ed approvazioni. Esso consiste in una relazione descrittiva dei criteri utilizzati per le scelte progettuali, nonché delle caratteristiche dei materiali prescelti e dell'inserimento delle opere sul territorio, nello studio di impatto ambientale ove previsto, in disegni generali nelle opportune scale descrittivi delle principali caratteristiche delle opere, delle superfici e dei volumi da realizzare, compresi quelli per l'individuazione del tipo di fondazione, negli studi ed indagini preliminari occorrenti con riguardo alla natura ed alle caratteristiche dell'opera, nei calcoli preliminari delle strutture e degli impianti, in un disciplinare descrittivo degli elementi prestazionali, tecnici ed economici previsti in progetto nonché in un computo metrico estimativo. Gli studi e le indagini occorrenti, quali quelli di tipo geognostico, idrologico, sismico, agronomico, biologico, chimico, i rilievi e i sondaggi, sono condotti fino ad un livello tale da consentire i calcoli preliminari delle strutture e degli impianti e lo sviluppo del computo metrico estimativo.

#### **Progetto Esecutivo:**

Il progetto esecutivo, redatto in conformità al progetto definitivo, determina in ogni dettaglio i lavori da realizzare ed il relativo costo previsto e deve essere sviluppato ad un livello di definizione tale da consentire che ogni elemento sia identificabile in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo. In particolare il progetto è costituito dall'insieme delle relazioni, dei calcoli esecutivi delle strutture e degli impianti e degli elaborati grafici nelle scale adeguate, compresi gli eventuali particolari costruttivi, dal capitolato speciale di appalto, prestazionale o descrittivo, dal computo metrico estimativo e dall'elenco dei prezzi unitari. Esso è redatto sulla base degli studi e delle indagini compiuti nelle fasi precedenti e degli eventuali ulteriori studi ed indagini, di dettaglio o di verifica delle ipotesi progettuali, che risultino necessari e sulla base di rilievi planoaltimetrici, di misurazioni e picchettazioni, di rilievi della rete dei servizi del sottosuolo. Il progetto esecutivo deve essere altresì corredato da apposito piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti

#### **Brevi considerazioni sulle fasi di progettazione**

Emerge come determinante la valenza del progetto definitivo, per il quale il livello di dettaglio imposto dalla norma fa sì che la massa critica di elaborati richiesti si differenzi dalla progettazione esecutiva esclusivamente per ciò che concerne la predisposizione del Piano di Sicurezza, dei calcoli sulle strutture e sugli impianti, in un maggior dettaglio negli elaborati grafici e nella redazione di documenti a valenza amministrativa di rilevanza marginale.

Va rappresentato come le elaborazioni progettuali proposte nell'ambito dell'Avviso Congiunto risulteranno comunque "semplificate" rispetto alla totalità di quelle enunciate dalla norma e precedentemente esplicitate in virtù del fatto che la stessa - come è ovvio che sia - abbraccia la totalità delle tipologie di infrastrutture pubbliche potenzialmente attivabili.

### **2.3.3 Elaborati compresi nelle diverse fasi di progettazione**

Sono indicati di seguito esplicitata gli elaborati previsti per le differenti fasi di progettazione. E' ovvio che nel caso in cui sia previsto il medesimo elaborato per differenti fasi progettuali, a fase

più avanzata corrisponderà un maggior livello di dettaglio, ad es. per gli elaborati grafici sarà prevista una scala di rappresentazione inferiore che definisca più specificamente l'opera e che alcuni degli elaborati richiesti, a seconda delle caratteristiche tipologiche delle opere, non risulteranno necessari:

### **Documenti componenti il Progetto Preliminare**

(Art. 17 D.P.R. 207/2010)

- relazione illustrativa;
- relazione tecnica;
- studio di prefattibilità ambientale;
- studi necessari per un'adeguata conoscenza del contesto in cui è inserita l'opera, .....;
- planimetria generale e elaborati grafici;
- prime indicazioni e misure finalizzate alla tutela della salute e sicurezza dei luoghi di lavoro...;
- calcolo sommario della spesa;
- quadro economico di progetto;
- piano particellare preliminare delle aree o rilievo di massima degli immobili.

### **Documenti componenti il Progetto Definitivo**

(Art. 24 D.P.R. 207/2010)

- relazione generale;
- relazioni tecniche e relazioni specialistiche;
- rilievi planoaltimetrici e studio dettagliato di inserimento urbanistico;
- elaborati grafici;
- studio di impatto ambientale ove previsto dalle vigenti normative ovvero studio di fattibilità ambientale;
- calcoli delle strutture e degli impianti secondo quanto specificato all'articolo 28, comma 2, lettere h) ed i);
- disciplinare descrittivo e prestazionale degli elementi tecnici;
- censimento e progetto di risoluzione delle interferenze;
- piano particellare di esproprio;
- elenco dei prezzi unitari ed eventuali analisi;
- computo metrico estimativo;
- aggiornamento del documento contenente le prime indicazioni e disposizioni per la stesura dei piani di sicurezza;
- quadro economico con l'indicazione dei costi della sicurezza.

### **Documenti componenti il Progetto Esecutivo**

(Art. 24 D.P.R. 207/2010)

- relazione generale;
- relazioni specialistiche;
- elaborati grafici comprensivi anche di quelli delle strutture, degli impianti e di ripristino e miglioramento ambientale;
- calcoli esecutivi delle strutture e degli impianti;
- piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti;
- piano di sicurezza e di coordinamento di cui all'articolo 100 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e quadro di incidenza della manodopera;
- computo metrico estimativo e quadro economico;
- cronoprogramma;
- elenco dei prezzi unitari e eventuali analisi;
- schema di contratto e capitolato speciale di appalto;
- piano particellare di esproprio.

Laddove il progetto sia già stato approvato con il riferimento normativo previgente e pertanto con il Regolamento di riferimento corrispondente al **D.P.R. 554/99** gli elaborati componenti i diversi livelli di progettazione sono esplicitati nella seguente tabella:

Elaborati compresi nel progetto	Livello progettuale			
	Studio di fattibilità	Progetto Preliminare	Progetto Definitivo	Progetto Esecutivo
Relazione sulla fattibilità dell'intervento				
relazione illustrativa				
relazione tecnica				
studio di prefattibilità ambientale				
indagini geologiche, idrogeologiche e archeologiche preliminari				
planimetria generale e schemi grafici				
prime indicazioni e disposizioni per la stesura dei piani di sicurezza;				
calcolo sommario della spesa				
relazione descrittiva				
relazioni geologica, geotecnica, idrologica, idraulica, sismica				
relazioni tecniche specialistiche				
rilievi planoaltimetrici e studio di inserimento urbanistico				
elaborati grafici				
studio di impatto ambientale ove previsto dalle vigenti normative ovvero studio di fattibilità ambientale				
calcoli preliminari delle strutture e degli impianti				
disciplinare descrittivo e prestazionale degli elementi tecnici				
piano particellare di esproprio				
computo metrico estimativo				
quadro economico				
relazione generale				
relazioni specialistiche				
calcoli esecutivi delle strutture e degli impianti				
piani di manutenzione dell'opera e delle sue parti				
piani di sicurezza e di coordinamento				
cronoprogramma				
elenco dei prezzi unitari e eventuali analisi				
quadro dell'incidenza percentuale della quantità di manodopera per le diverse categorie di cui si compone l'opera o il lavoro;				
schema di contratto e capitolato speciale di appalto				

### 2.3.4 La composizione del quadro economico di progetto

Il quadro economico di un progetto di opera pubblica consta essenzialmente di due sezioni, la somma dei lavori a base d'asta e le somme a disposizione dell'amministrazione (stazione appaltante).

Con riferimento ai lavori a base d'asta gli stessi corrispondono ai costi previsti dalla sommatoria delle lavorazioni indicate in dettaglio nell'elaborato progettuale denominato "computo metrico estimativo".

Tale elaborato esplicita per singola lavorazione, la quantità prevista ed il relativo costo desunto dai prezzi regionali vigenti ovvero, se la tipologia di lavorazione non è in questi ultimi ricompresa, da specifiche analisi dei prezzi.

Quota percentuale dell'importo lavori a base d'asta riguarda i cosiddetti "oneri indiretti" per la sicurezza, variabili per singola tipologia di lavorazione, i quali non sono assoggettati a ribasso d'asta, per cui, esemplificando, se i lavori di un progetto ammontano ad € 100.000 e gli oneri per la sicurezza sono quantificati in € 3.000, l'importo sul quale dovrà essere applicato il ribasso d'asta è corrispondente ad € 97.000.

Le somme a disposizione dell'amministrazione riguardano invece tipologie di spesa sulle quali non si applica il ribasso d'asta.

Ai sensi dell'Art. 16 del D.P.R. 207/2010 i quadri economici degli interventi sono predisposti con progressivo approfondimento in rapporto al livello di progettazione al quale sono riferiti e con le necessarie variazioni in relazione alla specifica tipologia e categoria dell'intervento stesso e prevedono la seguente articolazione del costo complessivo:

a) lavori a misura, a corpo, in economia;

b) somme a disposizione della stazione appaltante per:

1- lavori in economia, previsti in progetto ed esclusi dall'appalto;

2- rilievi, accertamenti e indagini;

3- allacciamenti ai pubblici servizi;

4- imprevisti;

5- acquisizione aree o immobili;

6- accantonamento di cui all'articolo 26, comma 4, della Legge;

7- spese tecniche relative alla progettazione, alle necessarie attività preliminari, nonché al coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, alle conferenze di servizi, alla direzione lavori e al coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, assistenza giornaliera e contabilità, assicurazione dei dipendenti;

8- spese per attività di consulenza o di supporto;

9- eventuali spese per commissioni giudicatrici;

10- spese per pubblicità e, ove previsto, per opere artistiche;

11- spese per accertamenti di laboratorio e verifiche tecniche previste dal capitolato speciale d'appalto, collaudo tecnico amministrativo, collaudo statico ed altri eventuali collaudi specialistici;

12 - I.V.A ed eventuali altre imposte.

L'importo dei lavori a misura, a corpo ed in economia deve essere suddiviso in importo per l'esecuzione delle lavorazioni ed importo per l'attuazione dei piani di sicurezza.

A seguito dell'effettuazione delle procedure di affidamento dei servizi e/o delle forniture, il Beneficiario finale dovrà trasmettere all'AdG il Quadro Economico così come rideterminatosi a seguito dell'eventuale ribasso d'asta.

Le risorse derivanti dai ribassi di asta rientrano nella disponibilità dell'obiettivo su cui è cofinanziata l'operazione e saranno utilizzati dall'AdG nel finanziamento delle proposte non utilmente collocate in graduatoria che rientreranno nel plafond finanziario disponibile.

### **2.3.5 L'attribuzione del Codice Unico di Progetto (CUP)**

È utile ricordare che per ciascun progetto ammesso al finanziamento è previsto un codice CUP (Codice Unico di Progetto) che, nel caso di progetti per i quali il beneficiario è rappresentato dalle Istituzioni Scolastiche è generato automaticamente dal MIUR a seguito di ammissione a finanziamento.

Tale codice rappresenta un'etichetta che caratterizza in maniera biunivoca ogni progetto d'investimento pubblico; è una sorta di "codice fiscale" del progetto, costruito a partire dalle caratteristiche del progetto stesso, secondo un algoritmo che ne assicura l'univocità.

È costituito da una stringa alfanumerica di 15 caratteri, che accompagna ciascun progetto di investimento pubblico a partire dalla fase formale di assegnazione delle risorse. Il Codice Unico di Progetto è rilasciato dal sistema CUP operante presso il CIPE. E' obbligatorio per tutti i progetti.

Il CUP, che costituisce un dato di monitoraggio obbligatorio, va indicato su tutti i documenti che fanno esplicito riferimento allo specifico progetto cui esso corrisponde, in particolare su documenti amministrativi e contabili, atti di gara ecc.

### **2.3.6 Le procedure approvative**

Ogni intervento infrastrutturale pubblico, per ogni singolo livello progettuale, è subordinato, al rilascio di provvedimento approvativo da parte della stazione appaltante che consente, per il livello "preliminare" e "definitivo", di poter avviare il livello di progettazione successivo e, per il livello esecutivo di avviare la fase di appalto per la realizzazione delle opere.

Ai sensi dell'art. 97 del Codice dei Contratti, l'atto finale di approvazione tecnico amministrativa di un intervento, a prescindere dal livello di progettazione acquisito, viene effettuata dall'amministrazione titolare in conformità alle norme dettate dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e alle disposizioni statali e regionali che regolano la materia.

L'atto approvativo è deliberato pertanto dall'Amministrazione Pubblica secondo modi e tempi stabiliti dal proprio ordinamento e ad essa sono propedeutici l'approvazione in linea tecnica del progetto ed il parere di regolarità contabile.

Per poter pervenire all'emanazione di tale atto è necessaria l'acquisizione, per singolo livello di progettazione, di visti, nulla osta, pareri, autorizzazioni propedeutici alla stessa.

Alcuni di questi sono emanati direttamente dalle strutture tecniche o amministrative della stazione appaltante, altri sono resi singolarmente dagli Enti preposti o, qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, ai sensi della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i., mediante l'indizione di Conferenza di Servizi.

L'acquisizione dei pareri da parte di enti terzi alla stazione appaltante possono essere forniti, per la casistica afferente le tipologie progettuali di cui all'Avviso Congiunto, sulla scorta di un progetto definitivo od esecutivo.

Nella pagina seguente sono indicate le procedure maggiormente ricorrenti per le tipologie progettuali intercettate dall'avviso congiunto:



Quadro di sintesi procedure maggiormente pertinenti ai contenuti dell'Avviso Congiunto					
Visto / deposito/ autorizzazione / nulla osta / approvazione	Ente preposto al rilascio	Normativa di riferimento	Livello progettuale minimo necessario per l'acquisizione del visto/autorizzazione/approvazione /nulla osta		
			Progetto Preliminare	Progetto Definitivo	Progetto Esecutivo
Deposito dei calcoli o nulla osta per l'inizio dei lavori per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche	Genio Civile	Legge n. 1086 del 5 novembre 1971 e s.m.i.  Legge 2 febbraio 1974, n. 64 e s.m.i.  D.M. 14 Gennaio 2008 "Norme Tecniche per le Costruzioni"  Circolare 2 febbraio 2009, n. 617 "Istruzioni per l'applicazione delle 'Nuove norme tecniche per le costruzioni' di cui al D.M. 14 gennaio 2008"			
Autorizzazione per aree tutelate da vincolo paesaggistico	Soprintendenza BBCCAA	Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42			
Autorizzazione per beni monumentali	Soprintendenza BBCCAA	Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42			
Valutazione di Incidenza	Amministrazioni Comunali Enti Parco Assessorati Regionali Ambiente	D.P.R. 8 settembre 1997, n.357 e s.m.i.			
Attestazione di conformità urbanistica	Commissione Edilizia dell'Amministrazione Comunale nella quale insiste l'intervento				
Parere igienico sanitario	ASP				

Si esplicitano di seguito le procedure funzionali all'atto finale di approvazione tecnico amministrativa previste dal DPR 207/2010 :

In premessa gli articoli del Regolamento afferenti tale tematismo sono incardinate al capo II dall'art. 44 all'art. 59.

Il DPR 207, a differenza del 554 individua l'adempimento della "verifica" da parte del soggetto preposto al controllo per ciascun livello della progettazione.

I criteri generali di verifica e gli elementi oggetto di verifica sono rispettivamente ed esaustivamente indicati agli articoli 52 e 53 del Regolamento.

Tali controlli possono essere svolti:

- dalle strutture tecniche della stazione appaltante, che, ai sensi dell'art. 47 provvede a tali attività attraverso strutture e personale tecnico della propria amministrazione, ovvero attraverso strutture tecniche di altre amministrazioni di cui può avvalersi ai sensi dell'articolo 33, comma 3, del Codice dei Contratti;
- da strutture tecniche esterne alla stazione appaltante secondo le modalità individuate dall'art. 48 del Regolamento che, nello specifico, prevede tale fattispecie nei casi di "inesistenza delle condizioni di cui all'articolo 47, comma 1 (indicate al precedente punto),

nonché nei casi di carenza di organico, accertata ai sensi dell'articolo 10, comma 7, del codice", appaltando tali servizi ai soggetti individuati nel suddetto art. 48.

L'art. 54 del regolamento prevede che le attività di verifica devono "essere adeguate al livello progettuale in esame" e devono essere documentate "attraverso la redazione di appositi verbali, in contraddittorio con il progettista, e rapporti del soggetto preposto alla verifica".

Infatti il soggetto preposto alla verifica dovrà redigere rapporto conclusivo nel quale saranno riportate le risultanze dell'attività svolta ed accertato l'avvenuto rilascio da parte del direttore lavori della attestazione, di cui all'articolo 106, comma 1 (accessibilità delle aree..., assenza di impedimenti sopravvenuti..., realizzabilità del progetto anche in relazione al terreno...).

Per i livelli di progettazione sui quali andranno avviate procedure d'appalto di lavori<sup>20</sup> ai sensi dell'art. 55 del Regolamento il Responsabile del Procedimento sottoscrive atto di Validazione che rappresenta l'atto formale nel quale sono esplicitati gli esiti delle verifiche. Tale documento fa preciso riferimento al rapporto conclusivo di cui al punto precedente ed alle eventuali controdeduzioni del progettista.

L'art. 55 prevede altresì che "in caso di dissenso del responsabile del procedimento rispetto agli esiti delle verifiche effettuate, l'atto formale di validazione o mancata validazione del progetto deve contenere specifiche motivazioni" e, alla luce di un diniego da parte del RUP ad emanare l'atto di validazione "la stazione appaltante assume le necessarie decisioni secondo quanto previsto nel proprio ordinamento".

A seguito della redazione e relativa sottoscrizione dell'atto di validazione, il RUP potrà procedere alla predisposizione del parere in linea tecnica, nell'ambito del quale attestare la conformità del livello progettuale alla normativa (ai sensi dell'art. 10 comma 1 lettera O) del DPR 207/10).

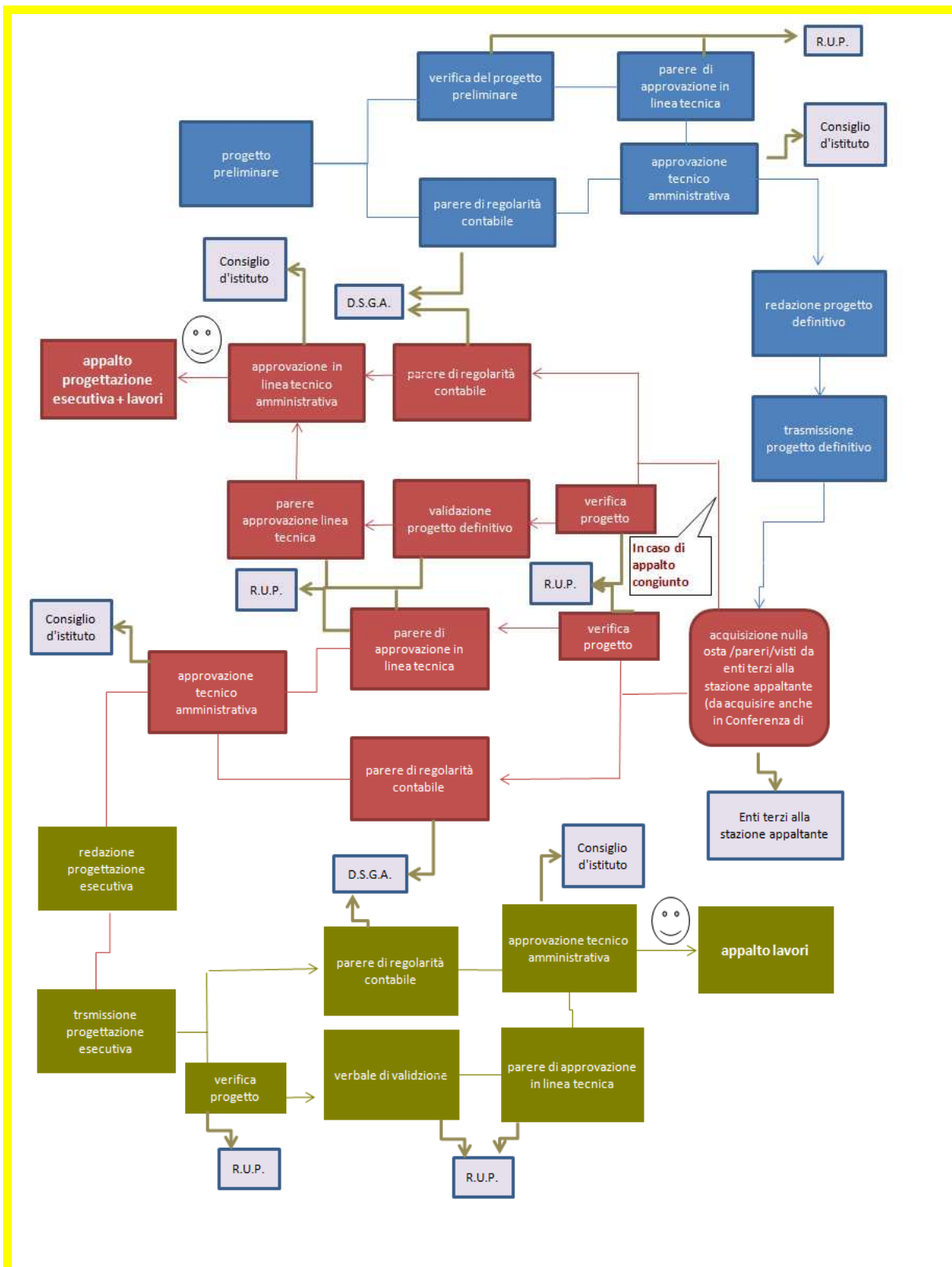
Dovrà essere altresì emanato parere di regolarità contabile.

Si esplicita di seguito uno schema esemplificativo sui procedimenti di approvazione delle opere pubbliche secondo le modalità previste dal D.P.R. 207/2010:

---

<sup>20</sup> nella fattispecie dell'avviso congiunto sostanzialmente progetto definitivo (in caso di messa a bando con unico procedimento dei servizi di ingegneria ed architettura e lavori) e progetto esecutivo

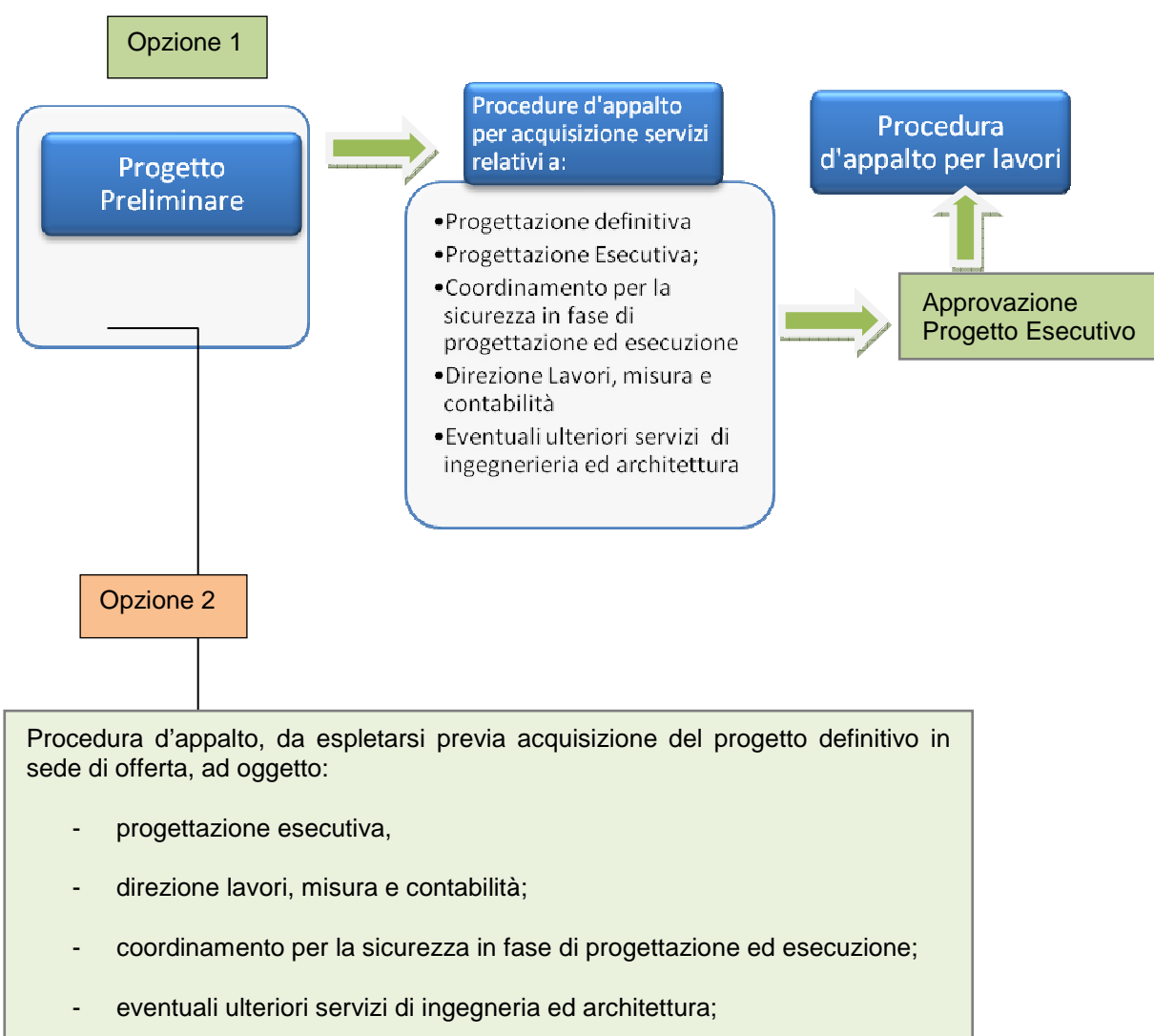
**Tabella 1:** schema esemplificativo procedure di approvazione ai sensi del DPR 207/2010:



Si esplicitano nei seguenti quadri di sintesi - ripartiti a seconda del livello di progettazione acquisito all'atto del finanziamento dell'operazione - le procedure d'appalto che potranno essere avviate in attuazione dell'Avviso Congiunto.

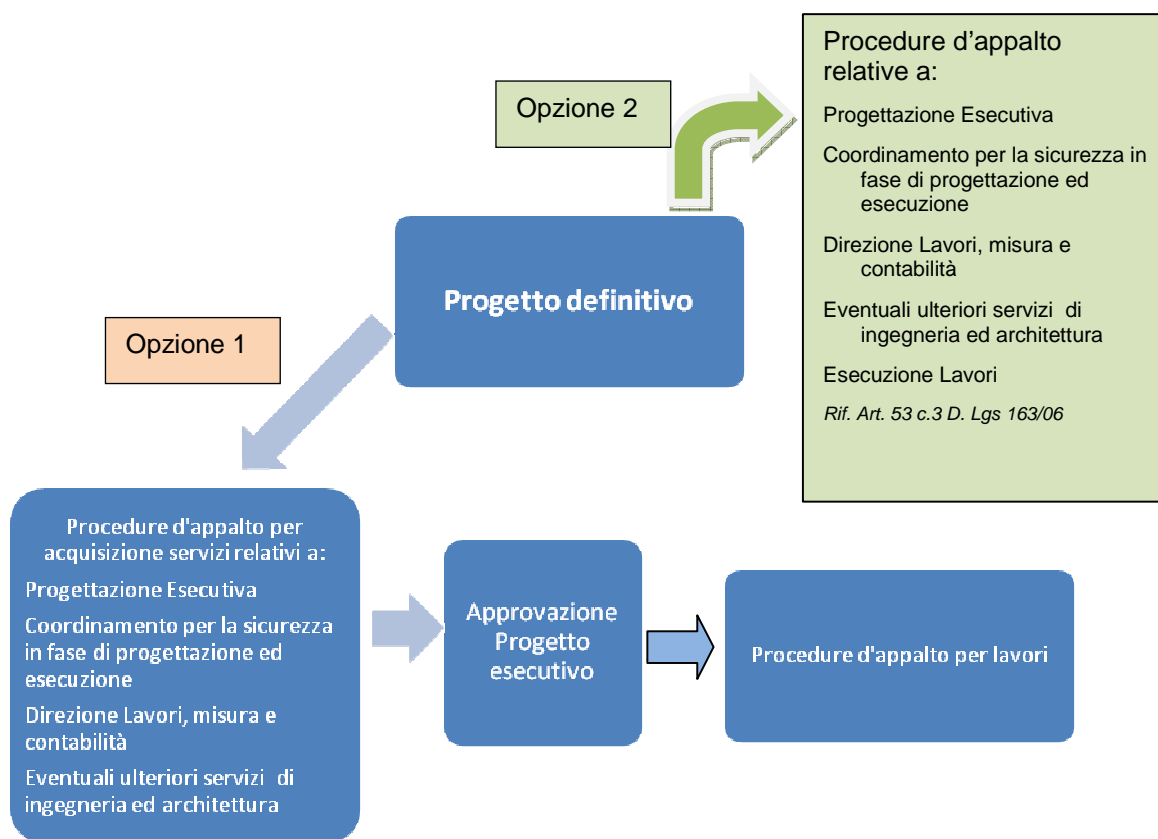
Tali schemi sono validi solo nei casi in cui i servizi di ingegneria ed architettura successivi alla fase progettuale acquisita non siano già stati conferiti (con procedure di evidenza pubblica e nel rispetto della vigente normativa) ed in cui gli stessi, a seguito delle intese di cui all'accordo ex art. 15 della L. 241/90, non siano svolti da soggetti interni all'istituzione scolastica ovvero all'Ente Locale di riferimento.

### Procedure attivabili su livello di Progettazione Preliminare:



Fra le due opzioni attivabili quella maggiormente pertinente l'attuazione degli interventi a valere sull'Avviso Congiunto risulterà quella che prevede due distinte procedure d'evidenza pubblica, una prima per la selezione dei soggetti cui conferire i servizi di ingegneria ed architettura, una seconda – acquisita ed approvata la progettazione esecutiva - per l'individuazione del soggetto cui affidare l'esecuzione dei lavori.

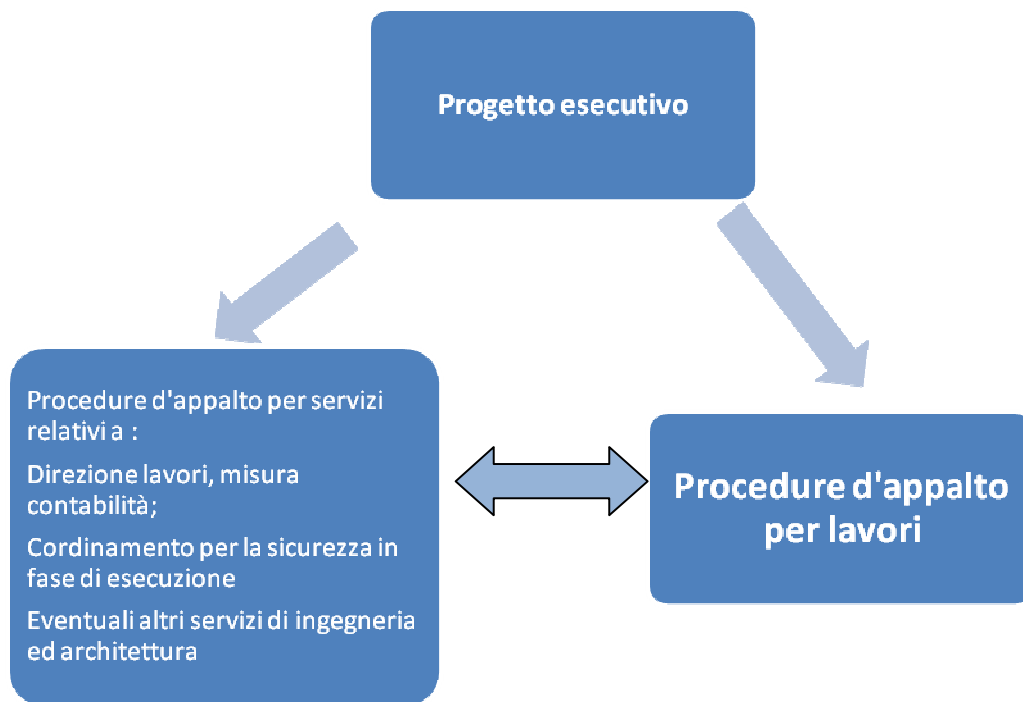
**Procedure attivabili su livello di Progettazione Definitiva:**



Su tale livello di progettazione risulta sempre preferibile adottare la procedura di cui all'opzione 1 (distinzione fra appalto per servizi di ingegneria ed appalto per lavori) in quanto maggiormente ricorrente nell'attuazione delle opere pubbliche.

Resta comunque fra le facoltà della stazione appaltante ricorrere ad appalto unitario (opzione 2) ricomprensivo i servizi di ingegneria ed architettura e l'esecuzione dei lavori, opzione che consente un sostanziale snellimento delle procedure di attuazione dell'intervento.

**Livello di Progettazione Esecutiva:**



Nel caso in cui l'operazione ammessa a finanziamento sia già dotata di progettazione di livello esecutivo, potranno essere avviate le procedure d'appalto per l'individuazione dei soggetti cui affidare i servizi di ingegneria ed architettura riferibili alla fase di esecuzione dell'opera (DL, Coordinamento in fase esecutiva...) e, contestualmente, le procedure di appalto per l'individuazione dell'impresa esecutrice.

## 2.4 LA DIREZIONE DEI LAVORI

### 2.4.1 Indicazioni generali

Per l'esecuzione di Opere Pubbliche affidate in appalto, le amministrazioni aggiudicatrici hanno l'obbligo di istituire un ufficio di direzione lavori.

Tale ufficio è composto da un Direttore dei Lavori e da eventuali assistenti con funzione di direttore operativo o di ispettore di cantiere in relazione alla dimensione, tipologia e categoria dell'intervento.

Le funzioni del direttore operativo e dell'ispettore di cantiere sono esplicitate agli artt. 149 - 150 del Decreto 5 ottobre 2010, n. 207.

Laddove le amministrazioni aggiudicatrici non siano nelle condizioni di espletare le attività di Direzione Lavori, per carenza in organico di personale tecnico, di difficoltà di rispettare i tempi della programmazione dei lavori o di svolgere le funzioni di istituto, in caso di lavori di speciale complessità o di rilevanza architettonica o ambientale o in caso di necessità di predisporre progetti integrali che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze, ai sensi dell'art. 130 § 2 del D. Lgs 163/06, tali attività possono essere demandate, nell'ordine, ai seguenti soggetti:

- 1) altre amministrazioni pubbliche, previa apposita intesa o convenzione di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;
- 2) progettista incaricato ai sensi dell'articolo 90, comma 6 del D.Lgs. 163/06;
- 3) altri soggetti scelti con le procedure previste dal D.Lgs. 163/06 per l'affidamento degli incarichi di progettazione.

L'ufficio della Direzione dei Lavori deve essere costituito precedentemente all'avvio delle procedure di gara per i lavori.

Tale ufficio è preposto alla direzione ed al controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione dell'intervento secondo le disposizioni dei regolamenti di attuazione e nel rispetto degli impegni contrattuali stabiliti con l'aggiudicatario.

Nell'ambito dell'esecuzione delle opere l'ufficio costituisce l'unico interlocutore dell'appaltatore in merito ad aspetti tecnico-economici relativi agli adempimenti contrattuali.

Il Direttore dei Lavori, oltre ad espletare l'incarico di coordinamento e della supervisione dell'attività di tutto l'ufficio di direzione dei lavori, può assolvere al ruolo di coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione lavori (ai sensi dell'art. 92 del D. lgs. 9 aprile 2008 n. 81) qualora sia provvisto dei requisiti previsti dalla normativa vigente in materia.

Nell'eventualità che il direttore dei lavori non svolga le funzioni di coordinatore per l'esecuzione dei lavori, le stazioni appaltanti prevedono la presenza di almeno un direttore operativo, in possesso dei requisiti previsti dalla normativa, che svolga le funzioni di coordinatore per l'esecuzione dei lavori.

### 2.4.2 I rapporti con il Responsabile Unico del Procedimento

Sebbene il RUP non faccia parte dell'Ufficio della Direzione dei Lavori, il Regolamento di Attuazione vigente nonché il D. Lgs. 5 ottobre 2010, n. 207 (ancora non vigente) prevede che lo stesso, nel caso di interventi con importi inferiori ad € 500.000, possa svolgere la funzione di direttore dei lavori

Gli adempimenti posti in essere dal RUP, fatto salvo dalla fattispecie suddetta, si qualificano come provvedimenti, rispetto a quelli emanati dalla Direzione Lavori, che sono da incardinare nell'ambito meramente tecnico-esecutivo e di controllo dell'operato dell'appaltatore.

Tale distinzione si giustifica con il ruolo gerarchicamente sovraordinato rivestito dal Responsabile Unico del Procedimento nell'ordinamento della pubblica amministrazione e nella necessità che le decisioni di maggiore rilevanza siano assunte al massimo livello gerarchico sotto forma di provvedimenti amministrativi.

A riprova di quanto sopra è da evidenziare che, mentre le funzioni di Direzione Lavori possono essere assunte anche da soggetti esterni alla pubblica amministrazione, le funzioni di RUP devono essere obbligatoriamente incardinate fra soggetti interni alla p.a..

### 2.4.3 I compiti della Direzione Lavori nelle varie fasi dell'appalto

La direzione lavori riveste un ruolo pregnante nelle diverse fasi di esecuzione di un'opera pubblica.

Nello specifico, si evidenziano di seguito in forma sintetica le mansioni della Direzione Lavori maggiormente rilevanti:

**a) preliminarmente all'affidamento dei lavori:**

- Attesta l'accessibilità all'area di cantiere;
- Attesta la realizzabilità delle opere con riferimento allo stato dei luoghi;

**b) nella fase di consegna dei lavori:**

- Fissa data di consegna;
- redige il verbale di consegna;

**c) in caso di sospensione e ripresa dei lavori:**

- ordina la sospensione dei lavori;
- redige, con l'intervento dell'appaltatore, il verbale di sospensione con l'indicazione delle motivazioni che l'anno hanno cagionata;
- redige, con l'intervento dell'appaltatore, il verbale di ripresa indicando i nuovi termini contrattuali.

**d) nell'effettuazione della contabilità:**

- predispone ed implementa gli atti contabili (libretto delle misure, registro di contabilità);
- implementa il giornale dei lavori;
- compila lo stato d'avanzamento dei lavori (SAL);
- redige il conto finale dei lavori;
- predispone la relazione di accompagnamento al conto finale dei lavori;

**e) nell'accettazione dei materiali di cantiere e nella verifica dei difetti di costruzione:**

- verifica la qualità e la quantità dei materiali e provvede all'accettazione;
- ordina la demolizione di lavorazioni non eseguite a regola d'arte;

**f) nell'ordinaria attività di cantiere:**

- emette gli ordini di servizio nei confronti dell'appaltatore in caso di inadempienze;
- predispone eventuali verbali di contestazione nei confronti dell'appaltatore;
- redige l'eventuale relazione riservata da inoltrare al RUP sulle riserve;
- comunica al RUP eventuali ritardi nell'esecuzione dei lavori;

**g) nelle eventuali procedure di variante ai lavori:**

- predispone le variazioni al progetto esecutivo approvato;
- redige la perizia di variante;
- ordina all'appaltatore le variazioni oggetto di variante;
- redige gli eventuali verbali di concordamento nuovi prezzi;
- trasmette al RUP eventuali relazioni riservate;

**h) nella rescissione contrattuale per inadempienze:**

- trasmette al RUP relazione sulle inadempienze;
- assegna termini perentori all'appaltatore se l'esecuzione ritardi per propria negligenza;
- ultimati i suddetti termini, verifica lo stato dei luoghi, redige il processo verbale da trasmettere al RUP;



- redige lo stato di consistenza dei lavori eseguiti;
- Ordina l'allontanamento dall'area di cantiere dei materiali non accetati a seguito della rescissione contrattuale;

**i) Nella fase di ultimazione lavori:**

- redige il certificato di ultimazione lavori
- redige le dichiarazioni liberatorie relative afferenti gli enti previdenziali ed assicurativi;
- comunica al RUP l'ammontare delle penali relative ad inadempienze contrattuali;
- Redige gli atti di contabilità finale

**l) Nella fase di collaudo dei lavori:**

- Trasmette i rapporti periodici al collaudatore (in caso di collaudo in corso d'opera);
- Partecipa alle visite di collaudo e ne sottoscrive i verbali;
- Emette l'eventuale certificato di regolare esecuzione che sostituisce il certificato di collaudo secondo le soglie previste dalla vigente normativa (art. 141 D.Lgs 163/06).

## 2.5 LE VARIANTI IN CORSO D'OPERA

Il Codice dei Contratti nonché ammette la possibilità di effettuare varianti in corso d'opera solo laddove si incorra nelle seguenti condizioni:

- a) esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari;
- b) cause impreviste e imprevedibili accertate nei modi stabiliti dal regolamento di attuazione della norma, o per l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione che possono determinare, senza aumento di costo, significativi miglioramenti nella qualità dell'opera o di sue parti e sempre che non alterino l'impostazione progettuale;
- c) la presenza di eventi inerenti alla natura e alla specificità dei beni sui quali si interviene verificatisi in corso d'opera, o di rinvenimenti imprevisti o non prevedibili nella fase progettuale;
- d) casi previsti dall'articolo 1664, comma 2, del codice civile (relativo alla richiesta dell'appaltatore di una revisione del prezzo a causa dell'aumento o diminuzione del costo di materiali o manodopera per circostanze imprevedibili superiore al 10% del prezzo convenuto ovvero al manifestarsi di difficoltà nell'esecuzione per cause geologiche, idriche e simili...)
- e) il manifestarsi di errori o di omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione.

Non sono da considerarsi varianti gli interventi disposti dalla direzione lavori risolvere aspetti di dettaglio, che siano contenuti entro un importo non superiore al 10 per cento per i lavori di recupero, ristrutturazione, manutenzione e restauro e al 5 per cento per tutti gli altri lavori delle categorie di lavoro dell'appalto e che non comportino un aumento dell'importo del contratto stipulato per la realizzazione dell'opera.

Sono ammesse le varianti, in aumento o in diminuzione, finalizzate al miglioramento dell'opera e alla sua funzionalità, sempre nel caso in cui non comportino modifiche sostanziali e siano motivate da obiettive esigenze derivanti da circostanze sopravvenute e imprevedibili al momento della stipula del contratto.

L'importo in aumento relativo a tali varianti non può superare il 5 per cento dell'importo originario del contratto e **deve trovare copertura nella somma stanziata per l'esecuzione dell'opera**.

La verifica sulla sussistenza dei presupposti che consentano di adottare procedure di variante spetta al Responsabile Unico del Procedimento, che predisponde apposita relazione a seguito di approfondita istruttoria e di motivato esame dei fatti.

Le perizie di variante, corredate dai pareri e dalle autorizzazioni richiesti, sono approvate dall'organo decisionale della stazione appaltante su parere dell'organo che ha approvato il 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 Responsabile del Procedimento, sempre che non alterino la sostanza del progetto.

A seguito dell'approvazione delle perizie di variante, qualora l'importo delle variazioni rientri in una quota che non superi il quinto dell'importo dell'appalto, 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.

Per ulteriori specifiche sulla tematica delle varianti, estremamente complessa ed articolata, si rimanda ai contenuti del codice degli appalti e del relativo regolamento di attuazione

A prescindere dai riferimenti alle procedure di variante in corso d'opera contemplate dalla normativa per le diverse fasi ed adempimenti connessi al procedimento amministrativo, le indicazioni sulle stesse sono esplicitate agli artt. 114 e 132 del D. Lgs. 163/06, 161 – 162 del DPR 207/2010 .

Alla luce di quanto sopra appare evidente come la normativa, a prescindere dalle cause che abbiano potuto rendere necessario il ricorso a procedura di variante in corso d'opera, **non ammetta la possibilità di effettuare varianti all'importo contrattuale che superino l'importo complessivamente stanziato per l'esecuzione dell'opera al netto dei ribassi d'asta** che, costituiranno economie di spesa non rientranti nella disponibilità dei soggetti beneficiari.

## 2.6 IL COLLAUDO DELLE OPERE PUBBLICHE

Adempimento finale nella procedura di attuazione di un intervento infrastrutturale pubblico è rappresentato dal collaudo dell'opera.

Il collaudo rappresenta elemento di accettazione dell'opera eseguita e la giustificazione dell'interesse pubblico rappresentato dalla stessa.

Le procedure di collaudo hanno natura estremamente complessa, sia in relazione ai differenziati ruoli dei soggetti coinvolti che all'articolazione degli adempimenti che le stesse comportano.

Gli step che caratterizzano tali operazioni sono sostanzialmente:

- la nomina del collaudatore o della commissione di collaudo (di seguito organo di collaudo);
- le operazioni di collaudo il cui esito è espresso nel certificato di collaudo;
- l'approvazione del collaudo da parte della stazione appaltante.

Le tipologie di collaudo si suddividono sostanzialmente in:

- collaudo tecnico-amministrativo;
- collaudo statico.

Ai sensi dell'art. 215 del DPR 207/2010 il collaudo *"ha lo scopo di verificare e certificare che l'opera o il lavoro sono stati eseguiti a regola d'arte e secondo le prescrizioni tecniche prestabilite, in conformità del contratto, delle varianti e dei conseguenti atti di sottomissione o aggiuntivi debitamente approvati. Il collaudo ha altresì lo scopo di verificare che i dati risultanti dalla contabilità e dai documenti giustificativi corrispondono fra loro e con le risultanze di fatto, non solo per dimensioni, forma e quantità, ma anche per qualità dei materiali, dei componenti e delle provviste, e che le procedure espropriative poste a carico dell'appaltatore siano state espletate tempestivamente e diligentemente. Il collaudo comprende altresì tutte le verifiche tecniche previste dalle leggi di settore"*.

Scopo prioritario del collaudo è quello di verificare che quanto previsto dal contratto stipulato fra stazione appaltante ed appaltatore sia corrispondente alle opere realizzate.

Ai sensi dell'art. 141 § 7 del D. Lgs 163/06 è' previsto il collaudo in corso d'opera in caso di ricorrenza delle seguenti condizioni:

- a) quando la direzione dei lavori sia affidata al progettista incaricato individuato fra i soggetti di cui all'art. 60 § 1, lettere d, e, f g , h (esterni all'amministrazione) ovvero ad altri soggetti

scelti con le procedure previste dal codice dei contratti per l'affidamento degli incarichi di progettazione

- b) in caso di opere di particolare complessità;
- c) in caso di affidamento dei lavori in concessione;
- d) in altri casi individuati dall'art. dall'art. 215 del DPR 207/2010

Gli incarichi di collaudo tecnico-amministrativo sono affidati dalle stazioni appaltanti secondo le modalità di cui all'art. 141 del DPR 163/06 ai soggetti indicati all'art. 216 del DPR 207/2010.

Per i lavori comprendenti strutture, al soggetto incaricato del collaudo o ad uno dei componenti della commissione di collaudo è affidato anche il collaudo statico, purché essi abbiano i requisiti specifici previsti dalla legge. Per i lavori eseguiti in zone classificate come sismiche, il collaudo è esteso alla verifica dell'osservanza delle norme sismiche.

Il collaudo statico è finalizzato ad attestare la totale stabilità e sicurezza delle strutture realizzate al fine di scongiurare qualsiasi pericolo per la pubblica incolumità.

Come per il collaudo tecnico-amministrativo anche il collaudo statico può essere effettuato in corso d'opera, tale fattispecie si rende necessaria nel caso in cui la complessità dei lavori eseguiti rende impossibile una verifica sulle strutture successiva all'ultimazione degli stessi.

Il certificato di collaudo statico deve essere redatto successivamente alla verifica di idoneità delle strutture realizzate sia mediante prove di carico che di indagini non distruttive.

Il certificato deve indicare la conformità delle opere eseguite al progetto approvato e la regolarità dei controlli e delle indagini effettuate sui materiali.

Le operazioni di collaudo si effettuano sostanzialmente secondo due modalità operative:

- una prima, di tipo analitico, nella quale si verifica la rispondenza della documentazione di progetto con quella relativa all'esecuzione dei lavori (libretto delle misure, registro di contabilità, stati d'avanzamento, certificati di pagamento, etc...), ed il rispetto di tutti gli adempimenti normativi previsti comprovato dalla presenza di atti quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, approvazioni del progetto, contratto d'appalto, verbale consegna lavori, eventuale sospensione e ripresa, eventuali perizie di variante e relative approvazioni, verbale di ultimazione, atti sul rispetto degli obblighi previdenziali ed assicurativi, eventuali riserve dell'appaltatore, avvisi ai creditori, etc.,,,;
- una seconda di tipo "diretto" consistente nelle visite di collaudo, che il collaudatore o la commissione di collaudo effettua informando il RUP che ne dà tempestivo avviso all'appaltatore, al direttore dei lavori, al personale incaricato della sorveglianza e della contabilità dei lavori e, ove necessario, agli eventuali incaricati dell'assistenza giornaliera dei lavori, affinché possano intervenire.  
Nell'ambito delle visite, il collaudatore constata l'effettiva esecuzione dei lavori oltre che "de visu", effettuando misurazioni e saggi funzionali alla verifica della rispondenza delle indicazioni progettuali con le quantità allibrate in contabilità dei lavori.

A seguito di ogni singola visita l'organo di collaudo predisponde apposito verbale che contempla i contenuti indicati all'art. 221 del D.P.R. 207/2010 e che deve essere sottoscritto dall'appaltatore nonché, se presenti, dal RUP, dal Direttore dei Lavori e da eventuali altri soggetti partecipanti alla visita.

Al termine di tali operazioni, ai sensi dell'art. 225 del DPR 207/2010 il collaudatore o la commissione di collaudo redige apposita relazione nella quale raffronta i dati di fatto risultanti dal processo verbale di visita con i dati di progetto e delle varianti approvate e dei documenti contabili formulando le proprie considerazioni sul modo con cui l'impresa ha osservato le prescrizioni contrattuali e le disposizioni impartite dal direttore dei lavori.

In tale relazione l'organo di collaudo espone in forma particolareggiata sulla scorta dei pareri del responsabile del procedimento:

- a) se il lavoro sia o no collaudabile;
- b) a quali condizioni e restrizioni si possa collaudare;
- c) i provvedimenti da prendere qualora non sia collaudabile;

- d) le modificazioni da introdursi nel conto finale;
- e) il credito liquido dell'appaltatore.

Ultimate tali operazioni, l'organo di collaudo, laddove ritenesse l'opera collaudabile procede all'emissione del certificato di collaudo nell'ambito del quale, ai sensi dell'art. 299 del DPR 207/2010 :

- a) riassume per sommi capi il costo del lavoro indicando partitamente le modificazioni, le aggiunte, le deduzioni al conto finale;
- b) determina la somma da porsi a carico dell'appaltatore per danni da rifondere alla stazione appaltante per maggiori spese dipendenti dalla esecuzione d'ufficio, o per altro titolo; la somma da rimborsare alla stessa stazione appaltante per le spese di assistenza, oltre il termine convenuto per il compimento dei lavori;
- c) dichiara, salve le rettifiche che può apportare l'ufficio tecnico di revisione, il conto liquido dell'appaltatore e la collaudabilità dell'opera o del lavoro e sotto quali condizioni.

Il certificato di collaudo, redatto secondo le modalità sopra specificate, ha carattere provvisorio ed assume carattere definitivo decorsi due anni dalla data della relativa emissione ovvero dal termine stabilito nel capitolato speciale per detta emissione.

Decorsi i due anni, il collaudo si intende approvato ancorché l'atto formale di approvazione non sia intervenuto entro due mesi dalla scadenza del suddetto termine. Nell'arco di tale periodo l'appaltatore è tenuto alla garanzia per le difformità e i vizi dell'opera, indipendentemente dalla intervenuta liquidazione del saldo.

L'approvazione è emanata con provvedimento amministrativo emesso dalla stazione appaltante.

## **2.7 LA SICUREZZA NEI CANTIERI DI LAVORO**

### **2.7.1 Il ruolo della sicurezza nella redazione di un progetto**

Nella progettazione di un intervento infrastrutturale, con l'entrata in vigore del D. Lgs 494/96 e, successivamente del D.L. 9 aprile 2008 , n. 81 di attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, è divenuto determinante il ruolo della sicurezza nell'attuazione degli interventi infrastrutturali pubblici.

Tale ruolo si sostanzia nella individuazione della figura del coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione che dovrà porre in essere le attività di cui all'art. 91 del suddetto D.L. 81/2008, fra le quali redigere un apposito "Piano di Sicurezza e Coordinamento", nonché un elaborato denominato "Fascicolo dell'Opera" entrambi da allegarsi al progetto esecutivo, e del Coordinatore per la Sicurezza in fase di Esecuzione che, nel garantire e vigilare sulle indicazioni esplicitate nel Piano di sicurezza, dovrà adempiere alle funzioni indicate all'art. 92 del suddetto D.L. 81/2008.

Sotto il profilo meramente economico, l'introduzione della normativa sulla sicurezza nei cantieri ha inciso nei costi di progetto modificando i seguenti parametri:

- un primo connesso al costo complessivo dell'opera che, anche alla luce degli aggiornamenti di cui al DPR 222/2003, non sono inglobati in una percentuale (da non assoggettare a ribasso d'asta) ricompresa nell'importo dei lavori ma bensì debbono essere stimati e computati come singole lavorazioni (ad es. la recinzione di cantiere o gli impianti di terra).
- un secondo relativo ai costi per competenze tecniche relative al coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione che incidono invece sensibilmente nel quadro complessivo delle competenze professionali.

Tale percentuale è desumibile dalle proiezioni sui costi della progettazione di seguito indicate.

## 2.8 INCIDENZA DEI COSTI DI PROGETTAZIONE

### Criteria e riferimenti normativi

La progettazione di un intervento infrastrutturale pubblico può essere svolta, dai soggetti indicati all'art. 90 del D. Lgs. 163/2006 ed esplicitati al par. 2.2 delle presenti linee guida.

In sintesi tali soggetti possono essere individuati:

- fra le professionalità interne alla pubblica amministrazione;
- fra le professionalità esterne (ad es. liberi professionisti, società di ingegneria, etc...).

Potranno essere individuati soggetti afferenti alla seconda tipologia solo nella casistica individuata dall'art. 90 § 6 del Codice dei Contratti ( ad es. in caso di carenza in organico di personale tecnico, ovvero di difficoltà di rispettare i tempi della programmazione dei lavori, etc...).

Nella prima casistica il compenso viene ad essere determinato (ai sensi dell'art. 92 § 5 del D. Lgs 163/06 così come reintrodotta dall'art. 35 § 3 della L. 183/2010 ) **da una somma non superiore al 2 % dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro** e ricomprende i compensi per il responsabile del procedimento e per gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché dei loro collaboratori.

Nella seconda circostanza la determinazione dei criteri per l'attribuzione dei compensi per competenze tecniche discende dai parametri dalla Legge n° 143 del 02.03.49 aggiornata al D.M. n° 138 del 16.06.87 e s.m.i. che contempla differenziati fattori connessi principalmente alla tipologia delle lavorazioni (ad es. impianti piuttosto che opere edili), al pregio dell'opera oggetto di intervento, all'importo dei lavori (all'incremento dell'importo corrisponde una diminuzione della percentuale del compenso) ed alla percentuale del rimborso spese richiesta dal professionista.

Con l'introduzione del Decreto 223/2006 (Decreto Bersani) che prevede l'abrogazione delle disposizioni legislative e regolamentari relative alla fissazione di tariffe obbligatorie fisse o minime per le attività libero-professionali, è emerso un principio di concorrenzialità che consente di fatto all'amministrazione titolare di un intervento di "contrattare" con il professionista la tariffa (in riduzione al minimo tariffario) o di indire (anche per compensi inferiori a € 100.000) procedure di evidenza pubblica secondo i criteri individuati dal Codice dei Contratti.

### Esemplificazioni sull'incidenza delle competenze tecniche :

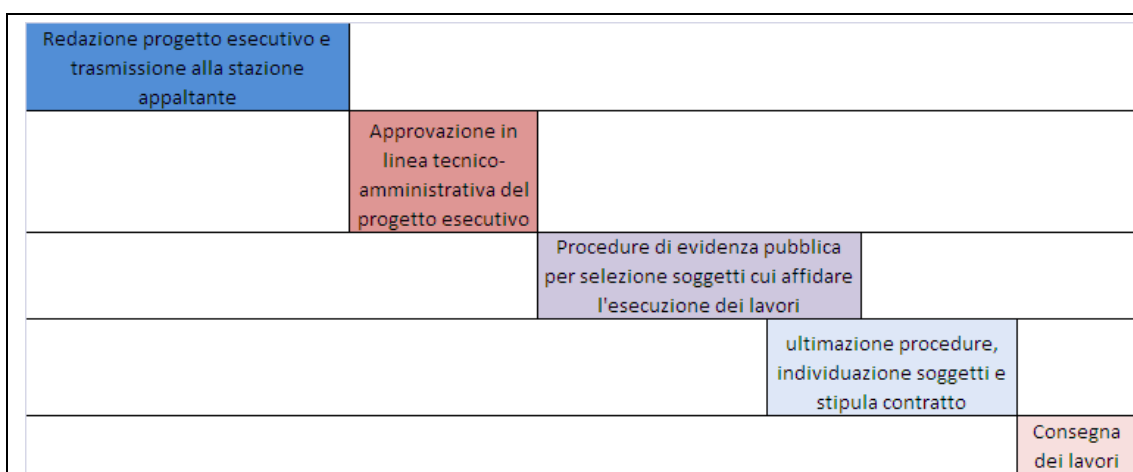
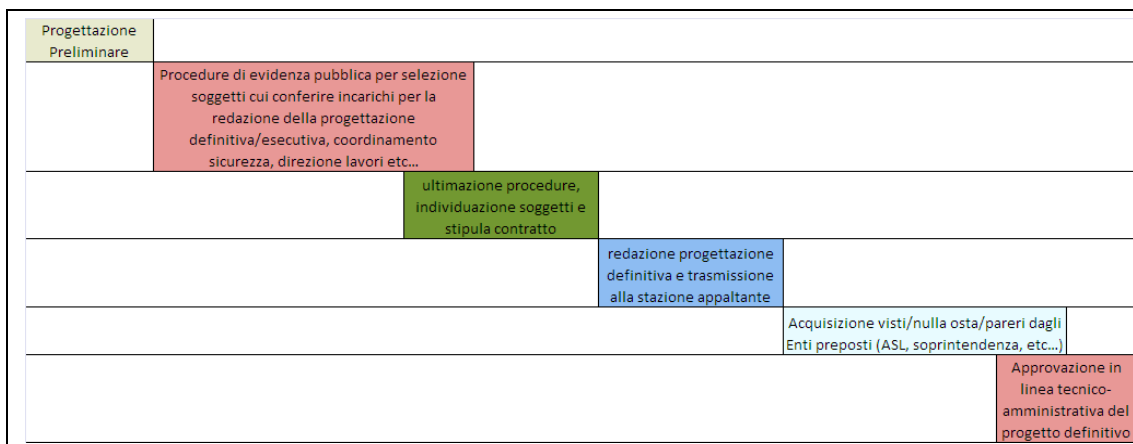
Considerando i parametri determinati dalla tariffa determinata ai sensi della Legge 143/49 e s.m.i. si esplicitano, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, proiezioni di massima sui costi dei servizi di ingegneria ed architettura afferenti due tipologie edilizie compatibili con quelle individuate nell'ambito dell'Avviso Congiunto:

<b>Tipologia di Intervento:</b>	<b>Progetto di ristrutturazione di un istituto scolastico secondario di secondo grado o di notevole rilevanza per un importo complessivo di € 600.000 di cui € 400.000 di lavori edili ed € 200.000 di impianti</b>				
Importo a base d'asta	Costo competenze per progettazione definitiva	Costo competenze Progettazione Esecutiva	Costo competenze Coordinamento per la sicurezza in fase di progettazione	Costo competenze Direzione Lavori	Costo competenze Coordinamento per la sicurezza in fase di esecuzione
600.000	22.217	21.263	11.478	34.616	20.470

<b>Tipologia di Intervento:</b>	<b>Progetto di ristrutturazione di un istituto scolastico primario o secondario di primo grado per un importo complessivo di € 400.000 di cui € 350.000 di lavori edili ed € 50.000 di impianti</b>				
Importo a base d'asta	Costo competenze per progettazione definitiva	Costo competenze Progettazione Esecutiva	Costo competenze Coordinamento per la sicurezza in fase di progettazione	Costo competenze Direzione Lavori	Costo competenze Coordinamento per la sicurezza in fase di esecuzione
400.000	13.928	12.688	7.007	22.003	12.496

## 2.9 IL CICLO DI VITA DI UN INTERVENTO INFRASTRUTTURALE PUBBLICO

Si esplicita di seguito uno schema di sintesi sull'iter procedurale standard che caratterizza l'attuazione di un intervento infrastrutturale pubblico:



### 3 Gli strumenti di cooperazione tra istituzioni scolastiche ed Enti Locali

#### 3.1 PREMESSA

La cooperazione tra Enti Locali e IS richiesta dall'Avviso Congiunto postula l'utilizzo da parte dei soggetti coinvolti di strumenti contrattuali che consentano di disciplinare le modalità di svolgimento dell'azione coordinata e regolamentare la ripartizione dei compiti e delle responsabilità tra Enti Locali Proprietari e Istituzioni Scolastiche, sia con riferimento alla fase di presentazione dei progetti che alla fase di realizzazione degli interventi proposti.

L'Avviso Congiunto indica, quale strumento da utilizzare ai fini della disciplina della collaborazione tra Istituzioni Scolastiche ed Enti Locali Proprietari l'accordo tra pubbliche amministrazioni di cui all'art. 15 della legge n. 241/90, il quale è uno strumento convenzionale di cooperazione tra pubbliche amministrazioni che appare del tutto idoneo a disciplinare le modalità operative di cooperazione degli Enti Locali e degli Istituti Scolastici ai sensi dell'Avviso Congiunto.

#### 3.2 NATURA E FUNZIONE DEGLI ACCORDI DI CUI ALL'ART. 15 DELLA LEGGE 241/90

L'art. 15 della legge 241/1990 prevede che le pubbliche amministrazioni possano concludere tra loro accordi per lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

Allo stato, tali accordi vengono qualificati come contratti di diritto pubblico, in quanto la volontà delle amministrazioni coinvolte non viene considerata espressione di volontà contrattuale fondata sull'autonomia privata, bensì della discrezionalità volta alla tutela di interessi pubblici. Al riguardo, si è detto che "l'accordo tra pubbliche amministrazioni costituisce un modulo organizzativo dell'agire amministrativo che utilizza una sequenza procedimentale unica sostituendo con l'accordo una pluralità di procedimenti condotti in modo autonomo dalle diverse amministrazioni e destinati a sfociare in provvedimenti diversi, ma tra loro collegati" (cfr. Circolare 9 marzo 2010 della Presidenza del Consiglio).

Il sistema convenzionale in questione è uno strumento di cooperazione per la realizzazione contestuale di interessi pubblici affidati alle cure di diverse pubbliche amministrazioni e, ad un tempo, uno strumento duttile di azione amministrativa, preordinato, senza rigidi caratteri di specificità, alla rapida conclusione di più procedimenti.

La funzione di detti accordi è dunque per un verso la preventiva collaborazione, la composizione di conflitti e l'azione coordinata tra più amministrazioni e per l'altro la semplificazione e lo snellimento dell'iter procedimentale.

#### 3.3 L'OGGETTO ED IL CONTENUTO MINIMO DEGLI ACCORDI EX ART. 15 DELLA LEGGE N. 241/90

L'accordo in parola ha ad oggetto lo svolgimento di attività di interesse pubblico comune nell'ottica di "comporre in un quadro unitario gli interessi pubblici di cui ciascuna amministrazione è portatrice". Le attività di interesse comune possono riguardare anche attività materiali da svolgere nell'espletamento di un pubblico servizio e direttamente in favore della collettività (C.d.S. Sez. IV, 8 aprile 2002, N. 1902).

L'art. 15 non detta una disciplina di dettaglio in merito agli elementi essenziali dell'accordo in parola e tuttavia può affermarsi che:

- a) l'accordo deve regolare o consentire la realizzazione di un interesse pubblico effettivamente comune ai partecipanti ed effettivamente rientrante tra le finalità istituzionali di entrambi gli enti;
- b) deve prevedere *"un'effettiva e reale suddivisione di compiti e di responsabilità pubbliche svolti ed assunte dalle parti dell'accordo"*,
- c) non può risolversi nella realizzazione di un "profitto" per alcuna delle amministrazioni coinvolte e dunque non può prevedere corrispettivi a fronte dell'attività prestata ma unicamente il ristoro delle spese effettivamente sostenute (cfr. la richiamata Circolare della Presidenza del Consiglio).



### **3.4 GLI ACCORDI EX ART. 15 DELLA LEGGE 241/90 TRA ISTITUZIONI SCOLASTICHE ED ENTI LOCALI PROPRIETARI**

Nel caso di specie, l'interesse pubblico comune si identifica nell'interesse al miglioramento dell'efficienza e della qualità del servizio pubblico del sistema istruzione, il quale rientra nelle competenze dell'Ente Locale Proprietario (in quanto proprietario e soggetto preposto alla "cura" delle strutture scolastiche) e dell'Istituzione Scolastica (la quale persegue istituzionalmente l'efficienza del servizio istruzione).

Gli accordi tra Istituzioni Scolastiche ed Enti Locali dovranno essere coerenti con i contenuti minimi dell'accordo ex art. 15 sopra evidenziati, e dunque:

- a. occorrerà descrivere con precisione il ruolo demandato agli Enti Locali Proprietari e disciplinare le responsabilità gravanti sulle parti in considerazione delle funzioni svolte;
- b. a fronte dell'attività di collaborazione degli Enti Locali Proprietari, non potrà essere prevista la corresponsione di alcun corrispettivo in quanto attività di ordinaria amministrazione dell'Ente.

In particolare, con riferimento alle modalità di cooperazione tra Istituzioni Scolastiche ed Enti Locali, si evidenzia quanto segue:

- a) è opportuno che, nell'ambito degli accordi ex art. 15, gli Enti Locali prestino il proprio consenso, in qualità di proprietari degli Immobili, alla realizzazione degli interventi e vengano individuate le modalità e le tempistiche per l'approvazione del progetto esecutivo da parte degli Enti Locali medesimi nonché per il monitoraggio ed il controllo dei lavori svolti sugli Immobili;
- b) là dove ritenuto funzionale alla realizzazione degli interventi – negli accordi in questione, sarà possibile, inter alia:
  - prevedere l'erogazione da parte dell'Ente Locale di servizi di ingegneria ed architettura connessi all'attuazione dell'intervento;
  - prevedere la possibilità per l'Istituzione Scolastica di avvalersi delle short list predisposte dall'ente locale ai fini della individuazione dei soggetti cui conferire incarichi per servizi di ingegneria ed architettura;
  - prevedere il supporto da parte dell'Ente Locale alle Istituzioni Scolastiche con riferimento alle procedure relative all'approvazione tecnico-amministrativa dei differenti livelli di progettazione;
  - demandare l'attività di supporto al Responsabile Unico del Procedimento all'Ente Locale;
  - prevedere il supporto degli Enti Locali a favore delle Istituzioni Scolastiche nelle attività di predisposizione degli atti per le procedure di evidenza pubblica funzionali all'attuazione dell'intervento;
  - prevedere il supporto tecnico-specialistico dell'Ente Locale in sede di espletamento della gara d'appalto.

## ALLEGATO 1

Rilievi della Commissione Europea in merito alle irregolarità nei criteri utilizzati per l'aggiudicazione degli appalti pubblici rilevate all'esito delle missioni di *audit* svolte nel 2007, aventi ad oggetto gli interventi strutturali della programmazione 2000/2006

### ALLEGATO I

#### PRINCIPALI IRREGOLARITÀ ACCERTATE

1. Mancata pubblicazione del bando di gara – aggiudicazione mediante trattativa privata.
2. Mancato rispetto del termine minimo per il ricevimento delle richieste di partecipazione, soprattutto nei casi di procedura ristretta.
3. Applicazione di criteri di selezione nella fase di aggiudicazione.  
Ad esempio, il rispetto imperativo di norme sociali/salariali o di norme di sicurezza sul lavoro si può esigere unicamente a livello dei criteri di selezione ma in nessun caso come criterio di aggiudicazione (a livello delle giustificazioni del prezzo); si è anche constatato che criteri quali l'esperienza e/o l'affidabilità sono talvolta inclusi nei criteri di aggiudicazione dell'appalto. Tali pratiche sono contrarie all'articolo 30 della direttiva 93/37<sup>1</sup>.
4. Irregolarità nei bandi di gara e nelle procedure di assegnazione (irregolarità stabilita dal decreto della Corte di giustizia relativo alle cause C-285/99 e C-286/99). Nella sua sentenza relativa a queste due cause, la Corte afferma:

"L'articolo 30, paragrafo 4, della direttiva 93/37/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993 [...] deve essere interpretato nel modo seguente:

- Esso si oppone alla normativa e alla prassi amministrativa di uno Stato membro che consentono all'amministrazione aggiudicatrice di respingere come anormalmente basse le offerte che presentano un ribasso superiore alla soglia di anomalia, tenendo conto unicamente delle giustificazioni delle spese proposte [...] senza concedere a questi ultimi la possibilità di far valere il loro punto di vista, dopo l'apertura delle buste, sugli elementi di prezzo offerti che hanno dato luogo a sospetti.

- Esso si oppone anche alla normativa ed alla prassi amministrativa di uno Stato membro che impongono all'amministrazione aggiudicatrice di prendere in considerazione, ai fini della verifica delle offerte anormalmente basse, solamente le giustificazioni fondate sull'economicità del procedimento di costruzione o delle soluzioni tecniche adottate o sulle condizioni particolarmente favorevoli di cui gode l'offerente, ad esclusione di giustificazioni relative a tutti quegli elementi i cui valori minimi sono stabiliti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative ovvero i cui valori sono rilevabili da dati ufficiali."

Numerosi bandi di gara controllati comportano, sia nel bando di gara controllato, sia nei capitolati d'onori l'una o l'altra delle disposizioni condannate dalla Corte. Nessun orientamento che vieti ad esempio l'esclusione di offerte senza richiesta di spiegazione agli offerenti è stato inviato agli organismi incaricati dei controlli "articolo 4" né ai potenziali candidati; al tempo stesso questo tipo di irregolarità non

<sup>1</sup> GUL 199 del 9 agosto 1993