

Il Regolamento di attuazione del Codice dei Contratti Pubblici.

Le novità nel comparto degli appalti di servizi e forniture



Struttura generale del Regolamento

- **PARTE I: DISPOSIZIONI COMUNI**
- **PARTE II: CONTRATTI PUBBLICI RELATIVI A LAVORI NEI SETTORI ORDINARI**
- **PARTE III: CONTRATTI PUBBLICI RELATIVI A SERVIZI ATTINENTI ALL'ARCHITETTURA E ALL'INGEGNERIA NEI SETTORI ORDINARI**
- **PARTE IV: CONTRATTI PUBBLICI RELATIVI A FORNITURE E ALTRI SERVIZI NEI SETTORI ORDINARI**
- **PARTE V: CONTRATTI PUBBLICI RELATIVI A LAVORI, SERVIZI E FORNITURE NEI SETTORI SPECIALI**
- **PARTE VI: CONTRATTI ESEGUITI ALL'ESTERO**
- **PARTE VII: DISPOSIZIONI TRANSITORIE ED ABROGAZIONI**



La parte IV del Regolamento ex art. 5 del Codice

- **TITOLO I:** PROGRAMMI E ORGANI DEL PROCEDIMENTO
- **TITOLO II:** REQUISITI DI PARTECIPAZIONE, SISTEMI DI REALIZZAZIONE E SELEZIONE DELLE OFFERTE
- **TITOLO III:** ESECUZIONE DEL CONTRATTO E CONTABILITA' DELLE FORNITURE E DEI SERVIZI
- **TITOLO IV:** COLLAUDO E VERIFICA DI CONFORMITA'
- **TITOLO V:** ACQUISIZIONE DI SERVIZI E FORNITURE SOTTO SOGLIA E IN ECONOMIA



Titolo I

Programmazione e organi del procedimento

Art. 271

PROGRAMMAZIONE

- Introduzione per la prima volta di una disciplina generale (facoltativa, tuttavia cfr. L.F. per il 2008, Legge n. 244/2007, art. 1, comma 569 ss.) della programmazione degli appalti di forniture e servizi per garantire una razionale e adeguata organizzazione degli acquisti e delle acquisizioni, basata sulla normativa dei lavori pubblici, in quanto compatibile
- Obbligo del rispetto dei principi generali di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa
- Il programma deve individuare l'oggetto, l'importo e la relativa forma di finanziamento
- Verifica della fattibilità tecnica, economica ed amministrativa nel corso dell'esercizio



Artt. 272 – 273

RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

- Viene introdotta una disciplina di dettaglio dei suoi compiti e attività (anche in materia di sicurezza su delega del dirigente ex art. 26, comma 3, del D.lgs 81/2008) ma con alcuni elementi di flessibilità attraverso una articolazione dei compiti ed attività anche in base ai regolamenti interni delle stazioni appaltanti, per tenere conto delle caratteristiche e delle diversità del settore
- Il RUP (funzionario anche di qualifica non dirigenziale) svolge anche le funzioni di direttore dell'esecuzione del contratto nei limiti delle proprie competenze professionali e a meno di diversa indicazione della Stazione Appaltante (art. 272, comma 5)
- Tuttavia il direttore dell'esecuzione è soggetto comunque diverso dal RUP nei casi indicati dall'art. 300, comma 2, lettere *a)* e *b)*.
- Possibilità di nomina di più soggetti anche in relazione alle diverse fasi della procedura
- Carattere cedevole delle disposizioni regolamentari rispetto alla pari disciplina regionale



Titolo II

Requisiti di partecipazione, sistemi di realizzazione e selezione delle offerte

Capo I - Requisiti per la partecipazione e sistemi di realizzazione

Art. 275

REQUISITI DEI PARTECIPANTI ALLE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO

- Il bando individua i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi relativi alla prestazione principale e alle eventuali prestazioni secondarie per i singoli importi, che devono essere posseduti dai concorrenti singoli ovvero partecipanti in R.T.I., Consorzi o GEIE
- Nessuna disposizione particolare riguardo alla disciplina delle società consortili costituite tra concorrenti riuniti o consorziati (art. 276), e a quella dei consorzi stabili (art. 277)



Art. 278

FINANZA DI PROGETTO NEI SERVIZI

- Innovativa introduzione della finanza di progetto nel comparto dei servizi suscettibili di sfruttamento economico, mediante la previsione di una disciplina modulata sulla base della finanza di progetto per i lavori
- Sono stati adattati alla specificità dei servizi il contenuto della proposta presentata dal promotore e l'individuazione delle attività cui è tenuta l'amministrazione in sede di valutazione della proposta medesima
- Da notare, in particolare, che si è proceduto a sostituire il criterio di scelta del concessionario descritto dall'art. 153 del Codice, con la più flessibile procedura di cui all'art. 30, comma 3 del Codice stesso (alla quale è invitato il promotore con diritto di prelazione), intendendo così assicurare anche in quest'ambito le stesse modalità previste dal codice per la scelta del concessionario di servizi (cfr. comma 4)



Artt. 279

PROGETTAZIONE E CONCORSI DI PROGETTAZIONE DI SERVIZI E FORNITURE

- Di regola la progettazione è articolata in un unico livello, mediante propri dipendenti in servizio, secondo le indicazioni del bando di gara e il cui contenuto è indicato nel comma I, lett.re a)-f)
- Per gli appalti più complessi e di maggiore rilevanza, l'amministrazione ha la facoltà di fissare, nel bando di gara o di concorso, due o più livelli di approfondimento, in analogia ai livelli progettuali dei lavori pubblici e ai loro contenuti (preliminare, definitivo, esecutivo). In tali ipotesi, il concorso di progettazione si articola in due gradi secondo le modalità previste dall'art. 109 Cod. Contratti
- Nel caso di prestazioni particolarmente complesse (art. 300, comma 2, lett. b), l'amministrazione può ricorrere a progettisti esterni scelti tramite gara, oppure, attraverso il concorso di progettazione, acquisire i progetti di servizi e forniture



Art. 280

GARANZIE E VERIFICA DELLA PROGETTAZIONE NELL'AMBITO DEI CONCORSI DI PROGETTAZIONE

- Obbligo di polizza di responsabilità civile professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di competenza del progettista, per i contratti di importo pari o superiore a un milione di euro, a far data dall'approvazione del progetto e sino alla data di emissione del certificato di conformità o di collaudo di cui all'art. 322
- Massimale non inferiore al 20% dell'importo dei servizi o forniture progettate, con il limite di 500.000 euro
- La mancata sottoscrizione della polizza esonera l'amministrazione dal pagamento della parcella professionale
- La S.A., tramite i propri uffici, può sottoporre a verifica il progetto secondo quanto disposto dagli artt. 45, 52 e 55 Reg., in quanto compatibili



Capo II - Criteri di selezione delle offerte

Artt. 282 – 284

COMMISSIONE GIUDICATRICE – SELEZIONE DELLE OFFERTE – OFFERTE ANOMALE

- Viene fissata una disciplina generale per l'attribuzione dei punteggi ai diversi elementi che compongono il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 283 che rinvia all'ultimo Allegato P del Reg.)
- A seguito della Sentenza n. 401/2007 della Corte Costituzionale, la disciplina relativa alla Commissione giudicatrice (art. 282) presenta carattere cedevole, posto che attiene alla materia dell'organizzazione, come tale oggetto di potestà normativa regionale concorrente



Artt. 285 – 286

SERVIZI SOSTITUTIVI DI MENSA – SERVIZI DI PULIZIA

- L'art. 285 integra nel Regolamento il contenuto del **d.P.C.M. 18 nov. 2005** contenete una puntuale disciplina dell'attività di emissione dei buoni pasto e delle procedure di selezione del contraente, che di preferenza si baseranno sul criterio di aggiudicazione di cui all'art. 83 Codice (offerta economicamente più vantaggiosa), ovvero su quello di cui all'art. 82 Cod. (prezzo più basso) con l'obbligo da parte della S.A., però, in quest'ultimo caso, di motivare la scelta
- L'art. 286 introduce nel Reg., invece, il contenuto del **d.P.C.M. 13 marzo 1999, n. 117** concernente i servizi di pulizia, per i quali è previsto come unico criterio di aggiudicazione quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, di cui vengono dettati anche gli elementi da prendere in considerazione, le specifiche modalità di calcolo, i coefficienti e la ripartizione dei fattori ponderali



Capo III - Procedure di scelta del contraente ed aste elettroniche

Artt. 287 – 296

- In questi articoli trova spazio una articolata disciplina del sistema dinamico di acquisizione (con la previsione di una sua centralizzazione ad opera di Consip), ma soprattutto dei presupposti, delle condizioni e delle modalità di svolgimento dell'asta elettronica (c.d. *e-procurement*)
- Si prevede una procedura interamente gestita con sistemi telematici – ivi compreso il mercato elettronico per gli acquisti d'importo inferiore alla soglia comunitaria – mettendo a frutto le esperienze e i progressi tecnologici già raggiunti in applicazione del d.P.R. n. 101/2002
- L'art. 291 fissa, innanzitutto, le modalità di partecipazione all'asta, anche sotto il profilo più strettamente tecnico ed operativo; i rilanci vengono effettuati simultaneamente dai concorrenti, una volta attivate le utenze relative ai codici identificativi previamente attribuiti
- In ragione di quanto indicato nell'art. 85, comma 9 Codice, per garantire la riservatezza degli operatori e la non alterazione della concorrenza, nessun concorrente potrà conoscere, durante lo svolgimento dell'asta, l'identità degli altri concorrenti



...Segue

- In ordine alle modalità di formulazione delle offerte migliorative si è previsto l'utilizzo di un "tempo base" dell'asta, inteso quale tempo sufficientemente congruo al fine di arrivare all'aggiudicazione se non vengono effettuati nuovi rilanci (il tempo di durata massima dell'asta non potrà essere inferiore ad un'ora)
- In alternativa al "tempo base", nei casi di particolare complessità di cui al comma 5, si è ritenuto opportuno consentire alle Stazioni appaltanti di scegliere modalità di negoziazione secondo intervalli temporali successivi, purché sempre previamente definiti nel numero e nella durata (si consente all'operatore una maggiore riflessione sull'offerta da presentare)
- L'art. 296 detta, oltre a quelli già indicati nel Codice, tutti gli elementi e i termini che deve contenere un Bando per le procedure di gara interamente gestite con sistemi telematici
- Al Bando relativo alla procedura di gara interamente gestita con mezzi telematici si applica l'art. 70, commi 8 e 9 Codice (*"Termini di ricezione delle domande di partecipazione e di ricezione delle offerte"*)



Titolo III

Esecuzione del contratto e contabilità delle forniture e dei servizi

Capo I - Esecuzione del contratto

Artt. 297 – 309

DISPOSIZIONI GENERALI – DIRETTORE DELL'ESECUZIONE – ESECUZIONE DEL CONTRATTO E CONTABILITA'

- Si dichiarano applicabili gli artt. da 135 a 140 del Codice (in ottemperanza al parere del Consiglio di Stato), con le opportune sostituzioni terminologiche, concernenti le patologie del rapporto e la risoluzione in danno del contratto durante la fase esecutiva, previste per i lavori pubblici, a conferma della tendenziale uniformità normativa
- L'art. 298 riproduce, con i necessari adattamenti, le disposizioni previste per i lavori. In particolare, viene fissato al 10% il limite massimo della penale rispetto all'importo contrattuale, oltre il quale il RUP propone all'organo competente la risoluzione del contratto per grave inadempimento
- Il direttore dell'esecuzione è figura omologa a quella del direttore dei lavori ed è indicato come soggetto deputato alla verifica della corretta esecuzione del contratto



...Segue

- Con l'art. 300 si è data attuazione a quanto previsto dall'art. 119 del Codice identificando, in linea generale, il direttore dell'esecuzione con il RUP e stabilendo le ipotesi in cui la funzione di direttore dell'esecuzione debba essere svolta da un soggetto diverso dal RUP (ovvero quando: *a*) le prestazioni siano di importo superiore a 500.000 euro; *b*) le prestazioni siano particolarmente complesse, richiedano più competenze, o coinvolgano componenti, processi produttivi innovativi o elevate prestazioni funzionali) Nelle stesse ipotesi la S.A. può nominare uno o più assistenti del direttore dell'esecuzione
- Per l'esecuzione del contratto sono ricalcate anche qui, con gli opportuni adattamenti, le norme regolamentari di cui al d.P.R. n. 554/99. In particolare, sono state individuate in modo esplicito le circostanze in cui è possibile procedere all'esecuzione anticipata del contratto e disciplinati i limiti entro i quali è possibile procedere ai rimborsi dell'esecutore in caso mancata stipula del contratto quando si sia dato avvio alla sua esecuzione in via d'urgenza, ovvero nel caso in cui l'avvio avvenga in ritardo rispetto al termine dedotto in contratto.



...Segue

- L'esecutore è tenuto a seguire le istruzioni e le direttive fornite dalla S.A. per l'avvio dell'esecuzione, pena la facoltà dell'amministrazione di procedere alla risoluzione del contratto. E' solo facoltativa, poi, la redazione del verbale di avvio dell'esecuzione in contraddittorio con l'esecutore, eventualmente prevista dal Capitolato speciale o altro documento contrattuale (art. 303). Per il resto è ricalcato il contenuto degli artt. 130 e 131 del d.P.R. n. 554/99, opportunamente modificati in ordine alle specificità delle prestazioni relative a servizi e forniture (v. art. 304)
- In merito ai limiti entro i quali è possibile il riconoscimento di rimborsi nei confronti dell'esecutore nelle ipotesi previste dall'art. 302, commi 5 e 6, l'art. 305 riprende le disposizioni del d.m. Il.pp. N. 145/2000 con gli adattamenti del caso. Specificamente, sono state snellite le procedure, con l'eliminazione delle formalità poste a carico dell'esecutore e preordinate alla richiesta degli importi dovuti
- Per quanto concerne contabilità e pagamenti, sospensione dell'esecuzione e certificato di ultimazione delle prestazioni viene riadattato quanto previsto dal d.P.R. n. 554/99, rinviando anche agli ordinamenti delle Stazioni Appaltanti e a quanto previsto in contratto. E' previsto inoltre, nell'art. 307, comma 2, un istituto assimilabile, con le evidenti differenziazioni, alla disciplina relativa alle riserve dell'esecutore di lavori



Capo II - Modifiche in corso di esecuzione del contratto

Artt. 310 – 311

DIVIETO DI MODIFICHE INTRODOTTE DALL'ESECUTORE – VARIANTI INTRODOTTE DALLA STAZIONE APPALTANTE

- E' fatto divieto all'appaltatore di apportare unilateralmente modifiche alla prestazione che possono essere introdotte solo dalla S.A. e nei soli casi indicati dalla norma, visto che anche nei servizi e nelle forniture vige la regola generale della immodificabilità della prestazione, salvo i casi tassativamente indicati
- L'art. 311, a tal proposito, adatta a servizi e forniture il contenuto dell'art. 132 Codice, annoverando i medesimi casi ivi previsti, ad eccezione della c.d. sorpresa geologica e dell'errore progettuale. Si dà dunque applicazione alla disposizione dell'art. 114, comma 2 Codice, che ha stabilito come la disciplina del regolamento in tema di varianti negli appalti di servizi e forniture dovesse rispettare il predetto art. 132, nei limiti della compatibilità, e dunque la regola della tassatività dei casi di variazione contrattuale, che quest'ultima disposizione impone.



Titolo IV

Collaudo e verifica di conformità

Artt. 312 – 325

- Questo Titolo disciplina il collaudo nei settori delle forniture e dei servizi. Più precisamente si parla di collaudo per le forniture e di verifica di conformità delle prestazioni per i servizi. L'obiettivo è stato quello di dettare una regolamentazione generale per una procedura che, fino ad oggi, in questo settore era disciplinata a livello di singolo affidamento. La fase della verifica finale della prestazione espletata, e quindi della collaudabilità della fornitura e del servizio, era infatti rimessa alla disciplina degli atti contrattuali. La regolamentazione introdotta ricalca la disciplina del collaudo dei lavori, anche in questo caso tenendo conto della particolarità dei settori delle forniture e dei servizi, e considerando la forte esigenze di semplificazione.
- Risulta piuttosto singolare che il soggetto chiamato ad assumere l'incarico di collaudo, eccetto le ipotesi di cui all'art. 300, comma 2, lett. *b*), sia direttamente il direttore dell'esecuzione, dato che ai sensi dell'art. 300 questi coincide con il responsabile del procedimento: si potrebbe verificare che un unico soggetto cumuli su di sé le funzioni di RUP, di direttore dell'esecuzione e di collaudatore o verificatore



...Segue

- Rischiosa commistione di attività decisionali e valutative se poste in capo ad uno stesso soggetto che riveste più ruoli all'interno dello stesso procedimento
- Altra singolarità è la mancata previsione della necessaria approvazione, da parte della S.A., delle risultanze del collaudo o della verifica di conformità o dell'adozione del provvedimento di ammissibilità dei rispettivi certificati. Anche in questo caso le amministrazioni sono chiamate a prevedere tali incombenze nei loro regolamenti interni o, quanto meno, nei singoli contratti o capitolati, pena l'impossibilità di far proprie le risultanze delle attività di collaudo o verifica
- Al pari dei lavori pubblici, è previsto il collaudo o la verifica in corso d'opera e per i contratti sotto soglia è prevista la possibilità (facoltà, ex art. 325, comma 1) di sostituire i relativi certificati con l'attestazione di regolare esecuzione da parte del direttore dell'esecuzione
- Gli oneri connessi all'espletamento delle attività di collaudo o verifica di conformità sono a carico dell'esecutore, il quale deve anche mettere a disposizione i mezzi necessari per l'espletamento di tale attività (art. 320)



...Segue

- Viene prevista la possibilità per l'esecutore di iscrivere sul certificato di collaudo o di verifica le contestazioni che ritiene opportune, rispetto alle operazioni di collaudo o verifica. Di tali contestazioni viene informato il responsabile del procedimento (art. 323)
- L'art. 324 disciplina, infine, gli adempimenti successivi al rilascio del certificato di collaudo o verifica, in particolare il pagamento all'esecutore delle spettanze residue e lo svincolo della cauzione definitiva



Titolo V

Acquisizione di servizi e forniture sotto soglia e in economia

Capo I - Acquisizioni sotto soglia

Artt. 326 – 328

AMBITO DI APPLICAZIONE – REQUISITI – MERCATO ELETTRONICO

- L'art. 326 contiene una clausola generale di rinvio, per tutto quanto non espressamente disciplinato, alle disposizioni del codice e del regolamento in tema di procedure di affidamento e di esecuzione del contratto, in quanto compatibili, dopo aver fatto riferimento all'art. 124 Codice inteso quale ambito di applicazione del presente Capo
- Quanto ai requisiti di ordine generale si rinvia agli artt. 38 e 39 Codice. Per i requisiti di capacità tecnico-professionale ed economico-finanziaria, il Regolamento rinvia agli artt. 41 e 42 Codice, che la S.A. dovrà interpretare secondo criteri di semplificazione (in tal senso v. art. 124, comma 7 Codice)
- L'art. 328, adeguato al parere del Consiglio di Stato, sostituisce le disposizioni di cui al d.P.R. n. 101/2002, che viene così abrogato, in conformità a quanto previsto dall'art. 256, comma 4 Codice



...Segue

- L'articolo si propone di razionalizzare la previgente disciplina, tenendo in considerazione le esperienze maturate dalle amministrazioni nella realizzazione e nella gestione delle procedure di acquisto attraverso i mercati elettronici, incluso il Mercato Elettronico della P.A. realizzato dal MEF, tramite Consip Spa, ai sensi dell'art. 11, comma 5 del suddetto decreto
- Dal punto di vista sistematico, le procedure di acquisto attraverso il Mercato Elettronico sono anzitutto fondate sul disposto dell'art. 85, comma 13 Codice (ricorso a procedure di gara interamente gestite con sistemi telematici)
- Indicazione del contenuto minimo del Bando e delle modalità attraverso cui si deve esplicitare la gara, nonché dei principi che regolano lo svolgimento della procedura
- Come disposizione di chiusura, sono integralmente richiamate le norme che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento del sistema telematico, in quanto comuni alle altre procedure di acquisto che avvengono interamente per via elettronica



Capo II - Acquisizioni di servizi e forniture in economia

Artt. 329 – 338

- In generale, questo Capo del Regolamento fa riferimento all'art. 125 Codice relativo alle acquisizioni in economia (il quale, a sua volta, ha come riferimento il d.P.R. n. 384/2001), prendendo le mosse dalla delega contenuta nel comma 14 del medesimo articolo
- I primi 3 articoli del Capo operano un sostanziale rinvio alle disposizioni del Codice e dello stesso Regolamento, in quanto compatibili
- Nell'art. 332 si è inteso disciplinare la tenuta degli elenchi degli operatori economici di cui all'art. 125, commi 11 e 12 Codice, con particolare riferimento agli acquisti in economia di importo superiore ai 20.000 euro
- Riconosciuta la possibilità per le amministrazioni di condurre le proprie indagini di mercato facendo riferimento ai cataloghi di prodotti e servizi già esistenti nell'ambito del mercato elettronico della P.A.



...Segue

- Esclusione dagli elenchi degli operatori economici che, secondo motivata valutazione della S.A., hanno commesso grave negligenza e malafede nell'esecuzione delle prestazioni o che hanno commesso un errore grave nell'esercizio della loro attività professionale
- Ammissione agli elenchi aperta all'ingresso di nuovi operatori e obbligo di aggiornamento con cadenza almeno annuale (cfr. art. 125, comma 12 Codice)
- Riconosciuta possibilità di creare elenchi comuni da parte di più amministrazioni
- I successivi articoli, in materia di cottimo fiduciario, mercato elettronico e procedure contabili riprendono quanto già previsto, in argomento, nel d.P.R. n. 384/2001 (*"Regolamento di semplificazione dei procedimenti di spese in economia"*)
- L'art. 335 prevede che la procedura di acquisti in economia possa essere condotta, in tutto o in parte, dalla S.A. avvalendosi di sistemi informatici di negoziazione e di scelta del contraente, con utilizzazione di documenti informatici e del mercato elettronico di cui all'art. 328