



Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori,
servizi e forniture

Evoluzione Normativa Sui Contratti Pubblici E Buone Pratiche

Filippo Romano – Giuseppe Failla

Roma, 11-14 maggio 2009



Quadro normativo appalti pubblici

Norme Precedenti

- Forniture Dir. 93/36/CE ➡ D.Lgs. n. 358/1992
- Lavori Dir. 93/37/CE ➡ L. n. 109/1994
- Servizi Dir. 92/50/CE ➡ D.Lgs. n. 157/95
- Settori speciali Dir. 93/38/CE ➡ D.Lgs. n. 158/95



QUADRO NORMATIVO LAVORI PUBBLICI PRIMA DEL D.LGS 163/06

Livello legislativo

Legge 109/94 e s.m.



Disciplina generale degli appalti di lavori pubblici e dei servizi di ingegneria sopra e sotto soglia

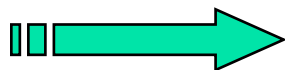
Legge obiettivo



Riguarda l'affidamento delle infrastrutture strategiche

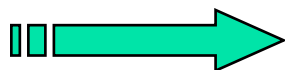
Regolamenti

DPR 554/99



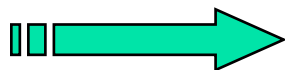
Disciplina il comportamento delle stazioni appaltanti

DPR 34/2000



Disciplina i compiti delle SOA e quelli dell'Autorità

DM 145/2000



Disciplina i rapporti tra amministrazione ed appaltatore



QUADRO NORMATIVO SERVIZI/FORNITURE PRIMA DEL D.LGS 163/06

Livello legislativo

D.Lgs 157/95



Disciplina generale degli appalti di servizi

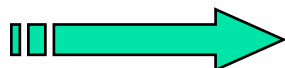
D.Lgs 358/92



Disciplina generale degli appalti di forniture

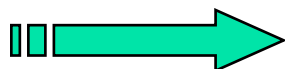
Regolamenti

DPR 384/2001



Regolamento di semplificazione dei procedimenti di spesa in economia

DPR 101/2002



Regolamento recante criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi



Quadro normativo appalti pubblici

Nuove Direttive e Legge Nazionale

Direttiva n. 18/2004 - Settori Classici

Direttiva n. 17/2004 - Settori Speciali

} Forniture-Servizi-Lavori



Codice degli Appalti
(D.lgs 163/06)



Codice dei contratti Modifiche

- Dal 12 luglio 2006 (entrata in vigore della legge n. 228 del 2006 di conversione del decreto-legge n. 173 del 2006):
 - all'articolo 177, comma 4, la lettera f) è abrogata;
 - all'articolo 253, il comma 1 è sostituito;
 - sono rinviati al 1° febbraio 2007:
 - a) l'articolo 33, commi 1 e 2, nonché comma 3, secondo periodo, limitatamente alle sole centrali di committenza;
 - b) l'articolo 49, comma 10 (divieto subappalto impresa ausiliaria in caso di avvalimento);
 - c) l'articolo 58 (dialogo competitivo);
 - d) l'articolo 59, solo nei settori ordinari (accordo quadro);
 - e) sempre nei settori ordinari: gli articoli 3, comma 7, 53 commi, 2 e 3 (appalto integrato), 56 e 57 (procedura negoziata con e senza bando);
 - f) l'articolo 8, comma 6 (nuova pianta organica Autorità).



Modifiche al codice

1° Decreto Correttivo Dlgs 6/2007

- RUP
- Pubblicità
- Subappalto – Avvalimento
- Progettazione nel G.C.
- Proroghe



Ulteriori modifiche al codice

(Secondo Decreto Correttivo D.lgs 113/2007)

- Presidente della Commissione di Gara
- Partecipazione alle gare da parte dei consorziati
- Attività delle Soa
- Oggetto dell'appalto sottosoglia-limitazione dell'Appalto Integrato
- Appalto integrato (rinviato entrata in vigore regolamento)
- Procedura negoziata (eliminate alcune fattispecie)
- Dialogo competitivo (rinviato entrata in vigore regolamento- lavori: parere Cons. Sup.LL.PP. e/o BB.AA))
- Concorsi di progettazione

- Proroghe



Modifiche apportate al codice dei contratti (Terzo Decreto Correttivo – D.lgs 152/08)

Principali modifiche

- Definizione di PPP
- Lavori a scomputo degli oneri di urbanizzazione
- Partecipazione dei Consorzi Stabili alle gare (esclusione automatica delle offerte anomale)
- Lavori specialistici
- Avvalimento
- Contratti a corpo e a misura
- Esclusione delle offerte anomale
- Regolarità contributiva: congruità manodopera
- Affidamento di incarichi di collaudo
- Procedura ristretta semplificata
- Adeguamento dei prezzi contrattuali
- Project Financing



Le novità introdotte dal terzo decreto correttivo

BEST PRACTICES

Project Financing

- Il terzo correttivo prevede 3 procedure
 - iniziativa da parte dell'amministrazione
 - iniziativa da parte dei privati

Il procedimento in tutti i casi inizia con l'inserimento dell'opera nel programma triennale e nell'elenco annuale



Determinazione n. 1/2009

- linee guida sullo studio di fattibilità;
- Linee guida sulle nuove procedure ex art. 153 del Codice



1^a Procedura - Project Financing

- Opere inserite nei programmi triennali e negli elenchi annuali
- Gara sulla base di uno studio di fattibilità per la realizzazione di opere pubbliche con risorse a carico totalmente o parzialmente dei soggetti proponenti
- Studio di fattibilità predisposto dalle Amministrazioni aggiudicatrici



1^a Procedura - Project Financing

- Contenuti del bando

selezione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; informazioni dell'allegato IX B del codice; criteri per la scelta comparativa; facoltà dell'amministrazione di richiedere al promotore modifiche al progetto preliminare richieste in sede di approvazione del progetto; stipula della concessione dopo l'accettazione delle modifiche richieste; facoltà dell'amministrazione di richiedere ai concorrenti successivi l'accettazione delle modifiche in caso di in disponibilità del promotore

- Requisiti dei soggetti

- Garanzie richieste a corredo dell'offerta



1^a Procedura - Project Financing

■ Procedimento

- Esame delle offerte
- Predisposizione della graduatoria
- Nomina del promotore (soggetto che ha presentato la migliore offerta)
- Approvazione del progetto preliminare presentato dal promotore (procedimenti conformi alla legge 241/90 e alle disposizioni statali/regionali in materia). Le modifiche progettuali necessarie all'approvazione nonché gli adempimenti di legge anche ai fini del VIA sono a carico del promotore
- Stipula della concessione



1^a Procedura - Project Financing

- Stipula della concessione
 - Stipula della concessione nel caso in cui il progetto non necessita di modifiche
 - Stipula della convenzione dopo l'approvazione del progetto preliminare e dell'accettazione delle modifiche da parte del promotore
 - Stipula della convenzione con un soggetto diverso del promotore che accetta le modifiche al progetto preliminare non accettate dal promotore. Al promotore spettano il rimborso da parte dell'aggiudicatario delle spese sostenute nella misura max del 2,5% dell'investimento.



1^a Procedura - Project Financing

GARANZIE

- a) cauzione provvisoria
- b) ulteriore cauzione pari al 2,5% del valore dell'investimento
- c) cauzione per la gestione dell'opera pari al 10% del costo annuo operativo di esercizio

Non deve essere escussa la cauzione ove il promotore rifiuti di apportare le modifiche richieste al progetto

La cauzione "di gestione" può essere applicata anche nelle concessioni ex art. 143: l'istituto, infatti, è unitario a prescindere dalla procedura di affidamento adottata; poiché, peraltro, la norma non lo dice espressamente, è opportuno precisarlo nel bando di gara



1^a Procedura - Project Financing

- Non ci sono indicazioni sulla procedura, aperta o ristretta, che deve essere utilizzata
- Peraltro, ai sensi dell'art. 55, comma 2, va utilizzata la procedura ristretta quando il contratto non ha ad oggetto la sola esecuzione dell'opera o quando si utilizza il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa
- Per le gare di importo inferiore a 40 milioni di euro, vanno invitati tutti coloro che abbiano fatto richiesta e siano in possesso dei requisiti (inutilizzabilità della cd. forcella)



2^a Procedura - Project Financing

- Opere inserite nei programmi triennali e negli elenchi annuali
- Gara sulla base di uno studio di fattibilità per la realizzazione di opere pubbliche con risorse a carico totalmente o parzialmente dei soggetti proponenti
- Studio di fattibilità predisposto dalle Amministrazioni aggiudicatrici
- Due gare: una per la scelta del promotore ed una per individuare la migliore offerta ponendo a base di gara il progetto del promotore



2^a Procedura - Project Financing

- Contenuti del bando
selezione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
informazioni dell'allegato IX B del codice; criteri per la scelta comparativa; procedura che non comporta l'aggiudicazione; diritto di prelazione
- Requisiti dei soggetti
- Garanzie richieste a corredo dell'offerta



2^a Procedura - Project Financing

- Procedura
 - Analisi delle offerte
 - Nomina del promotore
 - Approvazione del progetto preliminare predisposto dal promotore (il promotore è tenuto ad apportare le modifiche necessarie per l'approvazione con oneri a carico dello stesso)
 - Nuova procedura selettiva ponendo a base di gara, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il progetto preliminare approvato con le condizioni economiche e contrattuali del promotore
 - Individuazione della migliore offerta. Il promotore ha 45 gg di tempo dalla comunicazione per adeguare la propria offerta alla migliore offerta.
 - Rimborso promotore/migliore offerente da parte dell'amm.ne aggiudicatrice



3^a Procedura - Project Financing

- Opere inserite nei programmi triennali e negli elenchi annuali
- Studio di fattibilità predisposto dalle Amministrazioni aggiudicatrici
- Mancata pubblicazione del bando di gara entro 6 mesi dalla pubblicazione dell'elenco annuale
- Presentazione di proposte da parte dei soggetti aventi i requisiti del promotore (progetto preliminare + bozza di convenzione + piano economico-finanziario asseverato + elementi del servizio e della gestione) corredate delle garanzie di partecipazione alle gare e impegno a prestare cauzione nella misura del 2,5% dell'investimento in caso di indizione della gara



3^a Procedura - Project Financing

■ Procedura

- Presentazione delle proposte entro i quattro mesi successivi alla scadenza del termine per la pubblicazione del bando da parte dell'amministrazione
- Pubblicazione di un avviso entro i 60 giorni successivi contenenti i criteri per la selezione delle proposte
- Proposte (nuove o rielaborate) devono essere presentate entro 90 giorni successivi
- Esame di tutte le proposte entro i sei mesi successivi
- **Individuazione della proposta di pubblico interesse**



3^a Procedura - Project Financing

■ Procedura

- Individuazione della proposta di pubblico interesse e nomina del promotore
 - progetto preliminare necessita modifiche: dialogo competitivo se ricorrono le condizioni dell'art. 58 c.2 Il promotore non ha il diritto di prelazione e se non risulta aggiudicatario ha diritto al rimborso delle spese a carico dell'aggiudicatario
 - progetto preliminare non necessita di modifiche: previa approvazione del progetto preliminare, gara per l'aggiudicazione della concessione ai sensi dell'art. 143 del codice. Diritto di prelazione come nella procedura n. 2
 - progetto preliminare non necessita di modifiche, previa approvazione del progetto preliminare, gara con procedura n. 2 e diritto di prelazione prevista nella stessa procedura.



L'iniziativa dei privati

- Opere non inserite nei programmi triennali o negli strumenti formalmente approvati dalle Amministrazioni
- Presentazione di studi di fattibilità predisposti dai soggetti in possesso dei requisiti
- Le Amministrazioni sono tenute a valutare le proposte entro 6 mesi dal loro ricevimento e possono adottare, nell'ambito dei loro programmi, gli studi di fattibilità ritenute di pubblico interesse.
- I soggetti che hanno presentate le proposte non hanno diritto ad alcun compenso né il diritto di eseguire le opere né il diritto di gestire i relativi servizi
- Il Project Financing si realizza poi con una delle tre precedenti procedure



Requisiti del Concessionario (art. 98 DPR 554/99)

I soggetti che eseguono in proprio i lavori devono essere in possesso dei requisiti di cui al DPR 34/00 e dei seguenti ulteriori requisiti

- a) fatturato medio relativo alle attività svolte negli ultimi cinque anni antecedenti alla pubblicazione del bando non inferiore al dieci per cento dell'investimento previsto per l'intervento;**
- b) capitale sociale non inferiore ad un ventesimo dell'investimento previsto per l'intervento;**
- c) svolgimento negli ultimi cinque anni di servizi affini a quello previsto dall'intervento per un importo medio non inferiore al cinque per cento dell'investimento previsto per l'intervento;**
- d) svolgimento negli ultimi cinque anni di almeno un servizio affine a quello previsto dall'intervento per un importo medio pari ad almeno il due per cento dell'investimento previsto dall'intervento.**

In alternativa ai requisiti previsti dalle lettere c) e d) del comma 1 il concessionario può incrementare i requisiti previsti dalle lettere a) e b) nella misura fissata dal bando di gara, comunque compresa fra il doppio e il triplo.

Se il concessionario non esegue direttamente i lavori oggetto della concessione, deve essere in possesso esclusivamente dei requisiti a);b);c);d)



■ LO STUDIO DI FATTIBILITA'

- Duplice valenza dello s.d.f.: a) atto utile per l'inserimento nella programmazione (triennale ed annuale); b) documento posto a base di gara
- Lo s.d.f. idoneo all'inserimento nella programmazione va arricchito e completato prima dell'indizione della gara
- Si suggerisce di sottoporre lo s.d.f., prima di inserirlo nella programmazione, ad una conferenza di servizi preliminare (art. 14 bis della l. n. 241/1990) per diminuire il rischio amministrativo



Linee guida sulle nuove procedure ex art. 153 del Codice

- Punto di equilibrio per lo s.d.f.: deve essere affidabile e completo, tanto da consentire di acquisire le autorizzazioni preliminari, ma allo stesso tempo non deve ridurre lo spazio per la creatività dei concorrenti.
- Lo s.d.f. deve dimostrare il livello di fattibilità amministrativa, tecnica ed economico-finanziaria dell'intervento.
- Si deve dare conto, inoltre, dell'opportunità della scelta di p.p.p. rispetto all'appalto con ricorresse totalmente pubbliche



Linee guida sulle nuove procedure ex art. 153 del Codice

- Lo stesso contenuto deve avere lo s.d.f. redatto dai privati ai sensi del comma 19: ossia nel caso di mancato inserimento nella programmazione
- Ulteriori novità del comma 19: a) individuati espressamente i soggetti che possono presentare la proposta; b) imposto un termine (sei mesi), ancorché meramente sollecitatorio, entro cui l'amministrazione aggiudicatrice deve valutare la proposta
- Poiché l'adozione della proposta non comporta alcun diritto al compenso o alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi da parte del proponente, si suggerisce alle amministrazioni aggiudicatrici di procedere con bandi ai sensi del comma 15 (ossia con la doppia gara e diritto di prelazione a favore del proponente)



Studio di fattibilità

Relazione illustrativa

- Inquadramento territoriale e socio-economico dell'area (corografia, stralcio PRG, verifica di compatibilità con gli strumenti urbanistici, analisi dell'impatto sul tessuto socio-economico)
- Analisi della domanda e dell'offerta attuale e prevista (bacino d'utenza, numero utenti, caratteristiche degli utenti, ecc.)
- Descrizione dell'intervento e analisi delle alternative (analisi della convenienza del PPP, matrice delle alternative)
- Studio della prefattibilità ambientale dell'intervento (analisi aspetti geologici, idrogeologici, idraulici desunti da cartografie disponibili, ecc. – verifica dei vincoli ambientali, storici, archeologici, ecc.)



Studio di fattibilità

Relazione tecnica

- Analisi delle tecniche costruttive con l'indicazione delle norme tecniche
- Cronoprogramma delle opere e del servizio
- Stima sommaria dell'intervento
- Elaborati tecnici (per lo studio di prefattibilità ambientale, ai fini autorizzatori e per l'individuazione delle interferenze) – corredo minimo



Studio di fattibilità

Allegato tecnico-economico

- Fattibilità finanziaria (costi e ricavi)
- Fattibilità socio-economica (costi-benefici)
- Sistema tariffario

Elementi essenziali dello schema di convenzione



Offerta economicamente più vantaggiosa

- Bando di gara

- Elementi oggetto di valutazione

- Quantitativi
 - Qualitativi



Ponderazione

Somma dei
punteggi = 100

- Possibilità di inserire una soglia

- Modalità di presentazione delle offerte

INDIVIDUAZIONE DI UN UNICO PARAMETRO PER
CIASCUNA OFFERTA



Offerta economicamente più vantaggiosa

▪ Modalità di presentazione delle offerte

L'offerta è racchiusa in un plico che contiene:

- a) una busta contenente la documentazione amministrativa indicata nella lettera di invito e una dichiarazione presentata nelle forme previste dalla vigente legislazione;**
- b) una busta contenente l'offerta tecnica**
- c) una busta contenente l'offerta economica**



Il Collaudo delle opere pubbliche

- Affidamento in via prioritaria dell'incarico ai dipendenti della stazione appaltante o di altre amministrazioni aggiudicatrici
- Requisiti dei dipendenti per lo svolgimento dell'incarico di collaudo
- Trasparenza e rotazione degli incarichi ai dipendenti
- Incompatibilità
- Incentivo ex art. 92 D.lgs 163/08 nei casi di dipendenti della stessa Stazione Appaltante o di altre amministrazioni.



Il Collaudo delle opere pubbliche

- Affidamento all'esterno dell'incarico di collaudo (solo in carenza di organico e indisponibilità da parte di dipendenti di altre amministrazioni aggiudicatrici)
- Soggetti ammessi alle procedure di affidamento e deroghe per i pubblici dipendenti
- Requisiti di partecipazione (incarichi di collaudo e similari)
- Procedure per l'affidamento e criteri di aggiudicazione



Il Collaudo delle opere pubbliche

- Tipologie di collaudo (Tecnico amministrativo – statico – impiantistico)
- Collaudo delle concessioni di lavori pubblici (nomina del collaudatore da parte del concedente)
- Individuazione della commissione nel caso di ricorso a soggetti esterni alla P.A. (unica gara)
- Presidente e componenti della Commissione di Collaudo (non è un RTP)
- Certificato e certificato di regolare esecuzione