



"SBLOCCA CANTIERI" GLI ASPETTI OPERATIVI DI MAGGIORE INTERESSE

Mantova, 10/05/2019

RELATORE:

AVV. LAMBERTO GHILARDI
Responsabile Centrale Acquisti del Comune di Cremona

COORDINATORE DELL'INCONTRO:

DOTT. MAURIZIO PELLIZZER
Dottore Commercialista & Consulente e Revisore dei Conti di Amministrazioni Pubbliche
Partner RA Revisori Associati

II DECRETO "SBLOCCA CANTIERI"

(D.L. n. 32 del 18/04/2019)

GLI OBIETTIVI DEL DECRETO

- A. Favorire la crescita economica, mediante l'adozione di misure volte alla semplificazione del quadro normativo e amministrativo.
- B. Operare in termini di maggiore semplificazione ed accelerazione per l'affidamento dei contratti pubblici.

Il decreto centra gli obiettivi stabiliti?

Lo scopriremo strada facendo.....

LA SEMPLIFICAZIONE DEL QUADRO NORMATIVO:

IL NUOVO REGOLAMENTO

- a) Si riduce notevolmente il ruolo della c.d. “soft law” attraverso l’introduzione di un Regolamento che prenderà il posto dei Decreti Ministeriali e delle Linee Guida ANAC.
- b) Il Regolamento entrerà in vigore entro 180 giorni dall'entrata in vigore del D.L. n. 32/2019 (art. 216 comma 27-octies).

Si vuole dare maggiore certezza agli operatori attraverso un quadro normativo stabile.

LA SEMPLIFICAZIONE DEL QUADRO NORMATIVO:

IL REGIME TRANSITORIO DELLA “SOFT LAW” - Parte 1

Sino al Nuovo Regolamento rimangono in vigore o restano efficaci le seguenti Linee Guida o Decreti Ministeriali:

D.M. 2/12/2016 n. 163

Definisce i requisiti che devono possedere gli operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria

Linee Guida ANAC n. 3

Nomina, ruolo e compiti del RUP

Linee Guida ANAC n. 4

Procedure per l'affidamento dei contratti sotto soglia

LA SEMPLIFICAZIONE DEL QUADRO NORMATIVO:

IL REGIME TRANSITORIO DELLA “SOFT LAW” - Parte 2

D.M. 10/11/2016 n. 248

Definisce l'elenco delle opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico.

D.M. 7/3/2018 N. 49

Approvazione delle Linee Guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni di Direttore Lavori e Direttore dell'Esecuzione.

D.M. 22/8/2017 n. 154

In materia di interventi sui beni culturali (sia mobili che immobili)
(si veda art. 216 comma 27-octies)

LA SEMPLIFICAZIONE DEL QUADRO NORMATIVO:

IL RUOLO DI ANAC

Il ruolo di ANAC si ridimensiona: produrrà solo Bandi Tipo e Linee Guida a carattere non vincolante.

Il D.L. n. 32/2019 infatti si preoccupa, in molti casi, di prevedere quale futura fonte normativa anziché le Linee Guida il Regolamento (si veda ad esempio l'art. 216 comma 14).

LA SEMPLIFICAZIONE DEL PROGETTO

1. Il progetto definitivo è sufficiente per appaltare gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria (che non prevedono sostituzione di parti strutturali o impianti) (art. 23/3bis).
2. Il progetto di fattibilità è articolato in una sola fase (art. 23/comma 5).
3. Viene riaperta sino al 31/12/2020 la finestra per l'assegnazione di progetti con appalto integrato su progetto definitivo (art. 216 comma 4-bis).

LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

LE GARE SOTTO SOGLIA (lavori)

Sono abrogate le previsioni della Legge 145/2018 art. 1 comma 912 (Legge di Stabilità 2019) e pertanto nel sotto soglia, ai sensi dell'art. 36 comma 2, **per i lavori**:

- L'**affidamento diretto** è ammesso solo per appalti di importo inferiore a 40.000,00 euro.
- La **procedura negoziata** è ammessa solo per importi da 40.000,00 e inferiori a 200.000,00 euro, con invito ad almeno 3 operatori economici.
- Per importi pari o superiori a 200.000,00 euro e sino alla soglia comunitaria (€ 5.548.000,00) si deve dare corso a **procedura aperta**

LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

LE GARE SOTTO SOGLIA (forniture e servizi)

Rimane confermato il seguente quadro di riferimento (art. 36 comma 2):

- L'**affidamento diretto** è ammesso solo per appalti di importo inferiore a 40.000,00 euro.
- La **procedura negoziata** è ammessa solo per importi da 40.000,00 e inferiori alla soglia comunitaria (221.000,00 euro) con invito ad almeno 5 operatori economici.
- Per importi pari o superiori a 221.000,00 euro si deve dare corso a **procedura aperta**

LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

L'INVERSIONE PROCEDIMENTALE – Parte 1

Trattasi di misura acceleratoria applicabile solo per i **contratti sotto soglia**.

Peraltro l'effettiva utilità è per le gare di lavori di importo superiore a € 200.000,00 (aperte) in quanto per le rimanenti gare (lavori di importo inferiore e forniture e servizi al di sotto della soglia comunitaria) il numero dei partecipanti è limitato potendosi attivare le procedure negoziate.

LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

L'INVERSIONE PROCEDIMENTALE – Parte 2

L'esame delle offerte può avvenire prima della verifica della documentazione relativa al possesso dei requisiti di carattere generale e di quelli di idoneità e di capacità degli offerenti (art. 36 comma 5).

Tale facoltà deve essere prevista nel bando di gara.

ATTENZIONE: Cauzione, contributo ANAC, PASSOE ed eventuale sopralluogo vanno verificati preventivamente.

La verifica dei requisiti nei confronti del migliore offerente (e a campione sugli altri partecipanti) avverrà dopo l'apertura delle offerte economiche. In caso di esito negativo di detta verifica, anche a seguito di soccorso istruttorio, si ricalcola la soglia di anomalia.

(Si veda peraltro la modifica dell'art. 95 comma 15 che invece non consente la modifica della soglia una volta chiusa la fase di prima ammissione).

LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

LA VERIFICA DEI REQUISITI NEI MERCATI ELETTRONICI

- ⌘ Spetta al gestore del mercato elettronico la verifica (a campione) relativa al possesso dei requisiti soggettivi (attraverso la Banca Dati Nazionale, quando diventerà operativa) (art. 36 comma 6-bis)
- ⌘ La stazione appaltante verifica esclusivamente il possesso in capo all'aggiudicatario dei requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali (art. 36 comma 6-ter)
- ⌘ La norma si applica a tutte le gare sottosoglia (e non più come in precedenza agli appalti sino a € 40.000) e comunque esperite attraverso procedura negoziata
- ⌘ In presenza di procedura telematica aperta, la stazione appaltante dovrà verificare sia i requisiti soggettivi che di capacità tecnico-economica, nonché verificare i requisiti soggettivi previsti per la stipula contrattuale (ad esempio iscrizione alla White List)

LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

LE GARE PER I COMUNI NON CAPOLUOGO

I comuni non capoluogo **possono gestire in autonomia** le procedura di gara per gli appalti di maggior rilievo (art. 37 comma 4).

Rimangono però invariate:

- a) La futura qualificazione delle stazioni appaltanti
- b) L'obbligatorietà di utilizzo degli strumenti telematici per le fattispecie di cui al secondo comma dell'art. 37 (che va coordinato con le modifiche intervenute con il nuovo art. 36 comma 2 lettera d).

LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

IL CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE – minor prezzo

- a) Nel sottosoglia viene data prevalenza al criterio del minor prezzo (art. 36 comma 9 bis) – va motivato l'eventuale ricorso all'OEPV
- b) Nel sopra soglia il criterio del minor prezzo può essere utilizzato per i soli servizi e forniture aventi caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato (art. 95 comma 4 lett. b) e va motivato ai sensi dell'art. 95 comma 5

LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

IL CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE – OEPV

- a) Negli appalti sopra soglia il criterio dell'OEPV rimane quello ordinario (art. 95 comma 2)
- b) L'obbligatorietà del criterio dell'OEPV viene peraltro estesa (si veda art. 95 comma 3 b-bis) alle “forniture e servizi di notevole contenuto tecnologico o a carattere innovativo”)
- c) Viene meno il tetto max di 30 punti per l'elemento prezzo (abrogazione della seconda parte art. 95 comma 10/bis).

LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

LE COMUNICAZIONI DI AMMISSIONE E DI ESCLUSIONE

- a) Viene reintrodotta di fatto il comma 3 dell'art. 76 che era stato abrogato. Si prevede infatti l'obbligo di comunicare ai candidati e ai concorrenti – nei termini ordinari - il provvedimento che determina le esclusioni e le ammissioni alla gara (art. 76 comma 2 bis).

LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

I COMMISSARI DI GARA

- a) in caso di indisponibilità o disponibilità sufficienti di esperti iscritti nell'apposito Albo (art. 77 comma 3), la nomina dei Commissari di gara con il criterio dell'OEPV può essere in capo anche alla Stazione Appaltante (art. 77 comma 3).
- b) È rinviata al 15 luglio 2019 la messa a regime dell'albo dei Commissari ANAC (vedasi comunicato Presidente ANAC 14/04/2019).

LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

INCAPACITA' A CONTRATTARE

- a) La conoscenza da parte della stazione appaltante (adeguatamente dimostrata) che l'operatore **non ha** ottemperato agli obblighi relativi al pagamento di imposte, tasse o contributi **anche non definitivamente accertati** può comportare l'esclusione dalla gara (art. 80 comma 4 quinto periodo)
- b) La previsione di cui sopra potrebbe essere abolita in sede di conversione
- c) L'estinzione, il pagamento o l'impegno al pagamento di imposte o contributi previdenziali consente la partecipazione a patto che si perfezionino anteriormente al termine della presentazione della domande (art. 80, comma 4, 5° periodo)
- d) La durata della pena accessoria dell'incapacità a contrattare con la P.A. derivante da una sentenza definitiva di condanna penale varia a seconda dei casi (art. 80 comma 10).

LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

L'ANOMALIA – prezzo più basso

- a) Vengono abrogati i 5 metodi per calcolare la soglia di anomalia
- b) Sono sostituiti da 2 metodi (rispettivamente per il caso di offerte ammesse pari o superiore a 15 e per numero inferiore a 15) – (art. 97 comma 2 e 2-bis)
- c) Il calcolo dell'anomalia è possibile solo quando il numero delle offerte ammesse sia pari o superiore a 5 (art. 97 comma 3-bis)
- d) L'esclusione automatica non opera quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a 10 (art. 97 comma 8)
- e) Con Decreto Ministeriale si potrà prevedere una rideterminazione delle modalità di calcolo (art. 97 comma 2-ter)
- f) L'esclusione automatica non rappresenta più una facoltà, bensì un obbligo per gli appalti inferiori alle soglie comunitarie non aventi carattere transfrontaliero (art. 97 comma 8)

Anomalia con meno di 15 offerte

a	12
b	10,4
c	10,4
d	10
e	9,8
f	9,5
g	8,4
h	7,8
i	7,7
l	7,5
m	6,3
n	6,3
o	6,3

Tredici offerte T il 10% sono le due offerte di maggior ribasso e le due di minor ribasso

Somma offerte (da d a l) 60,70
 Media offerte (da d a l) 8,67

Scarto medio dei ribassi che superano la media di 8,67
 0,18

Rapporto tra scarto medio e media offerte
 0,18 / 8,67 = 0,02

Essendo il rapporto inferiore a 0,15, la soglia di anomalia » pari al valore della media delle offerte incrementato del 20% della medesima media

Soglia = $8,67 + 20\% = 8,67 + 1,73 = 10,40$

Calcolo scarto medio dei ribassi che superano la media di 8,67

Media	9,77	dei ribassi che superano la media di 8,67
Scarto lett f	0,27	
Scarto lett e	0,03	
Scarto lett d	0,23	
Scarto medio	0,18	

VINCITRICE pertanto » l'offerta lettera d) con il ribasso del 10%, in quanto non anomalo.

N.B. Nel bando/lettera di invito si dovrà precisare il numero massimo dei decimali che saranno presi in considerazione nei calcoli effettuati per l'individuazione della soglia di anomalia.

Anomalia con piŸ di 15 offerte

a	30,100	Diciannove offerte v il 10% sono le due offerte di maggior ribasso e le due di minor ribasso
b	27,530	
c	26,950	
d	26,840	a) Somma ribassi (da c a s) 362,156
e	26,100	Media ribassi (da c a s) 24,144
f	25,761	
g	25,160	b) Scarto medio dei ribassi che superano la media di 24,144
h	25,060	0,812
i	24,973	
l	24,690	c) Soglia (somma della media e dello scarto medio)
m	24,280	24,144 0,812 24,956
n	24,267	
o	24,175	d) La soglia di cui al punto c) va decrementata di un valore % pari al prodotto delle prime due cifre dopo la virgola della somma dei ribassi applicato allo scarto medio
p	23,457	$15 \times 0,812 = 18,473\%$
q	23,333	
r	20,330	
s	16,780	Soglia di cui al punto c) 24,956
t	16,000	decremento 4,610 $(24,956 \times 18,473 / 100)$
u	10,122	Soglia finale 20,346

Calcolo scarto medio dei ribassi che superano la media di 24,144

Media	25,296	dei ribassi che superano la media di 24,144
Scarto lett c	1,654	
Scarto lett d	1,544	
Scarto lett e	0,804	
Scarto lett f	0,465	
Scarto lett g	0,136	
Scarto lett h	0,236	
Scarto lett i	0,323	
Scarto lett l	0,606	
Scarto lett m	1,016	
Scarto lett n	1,029	
Scarto lett o	1,121	
Scarto medio	0,812	

VINCITRICE pertanto » l'offerta lettera r) con il ribasso del 20,33%, in quanto non anomalo.

N.B. Nel bando/lettera di invito si dovrŸ precisare il numero massimo dei decimali che saranno presi in considerazione nei calcoli effettuati per l'individuazione della soglia di anomalia.

LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

L'ANOMALIA - OEPV

- a) Viene introdotto il numero minimo di 3 offerte, al di sotto del quale non vi è l'obbligo di verifica anomalia nella OEPV (art. 97 comma 3 ultimo periodo)
- b) In caso di numero inferiore, la stazione appaltante ha la facoltà di richiedere la verifica di congruità

LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

IL SUBAPPALTO

- a) La stazione appaltante può dettare nel bando le regole del subappalto, ma non può vietarlo (art. 97 comma 2 terzo periodo).
- b) Il limite max è aumentato al 50% dell'importo complessivo del contratto.
- c) Per le opere superspecialistiche rimane in vigore la vecchia disciplina (subappaltabili sino al 30% e la loro consistenza non si conteggia nel calcolo del 50%).
- d) Scompare la terna dei subappaltatori (abrogato art. 105 comma 6).
- e) Si ammette il subappalto anche nei confronti del concorrente che abbia partecipato alla gara (è abrogata la lettera a) del comma 4 – art. 105).
- f) Le prestazioni eseguite dai consorziati indicati dal Consorzio Stabile non rappresentano subappalto (art. 47 comma 2)

LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

LA TUTELA DEI SOGGETTI DEBOLI

- a) L'obbligo di pagare direttamente il subappaltatore è subordinato ad una sua richiesta ovvero al caso di inadempimento da parte dell'appaltatore (vedasi art. 105 comma 13).
- b) Il professionista incaricato ha diritto ad essere pagato direttamente dalla Stazione Appaltante (e non tramite l'impresa che gli ha conferito l'incarico) (art.56/comma 1 ter).

LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

IL CONTENZIOSO

- E' abrogato il rito super accelerato (di cui all'art. 120 commi 2 bis e 6 bis del Codice Processo Amministrativo) relativo all'impugnazione dei provvedimenti di ammissione ed esclusione dalla gara.
- Tale motivo potrà essere eccepito in sede di impugnazione avverso l'aggiudicazione definitiva con conseguente abrogazione anche di parte delle disposizioni contenute nell'art. 29 comma 1.
- Le nuove disposizioni si applicano ai processi iniziati dopo l'entrata in vigore del D.L. n. 32/2019 (art. 1 commi 4 e 5).

LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

- a) Vengono riconosciuti ai progettisti, ai coordinatori della sicurezza e ai verificatori
- b) Non rientrano più tra i beneficiari gli addetti alle gare ed alla programmazione (art. 113 comma 2 primo periodo)
- c) Una tesi suggestiva: ciò che esce dalla porta, rientra dalla finestra
- d) La decorrenza delle modifiche
- e) La cosiddetta retroattività “debole”
- f) Il riconoscimento per le manutenzioni ordinarie e straordinarie complesse

IL REGIME TRANSITORIO



Le disposizioni del D.L. n. 32/2019 si applicano alle procedure i cui bandi o avvisi, con i quali si indice una gara, sono pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, alle procedure in cui, alla medesima data, non sono ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte (art. 1 comma 3).

Sicuramente il decreto cerca di dare un risposta agli obiettivi che si era proposto. Non mancano però le criticità.

Forse rappresenta l'ennesima mancata occasione per dare una risposta efficace al bisogno di uscire da una visione solo formale/procedimentale per arrivare ad un sistema che invece “guardi ai risultati” e cioè: appalti ben progettati, cantierizzati velocemente e conclusi senza incidenti di percorso.

Dovremo attendere un nuovo Codice (si veda la delega al governo al riguardo) e un nuovo regolamento per arrivare a questo?

Conclusione scontata: “Ai posteri l'ardua sentenza”

GRAZIE PER LA PARTECIPAZIONE

Anomalia con più di 15 offerte A&C

a	30,100	Diciannove offerte – il 10% sono le due offerte di maggior ribasso e le due di minor ribasso
b	27,530	
c	26,950	
d	26,840	
e	26,100	
f	25,761	
g	25,160	
h	25,060	
i	24,973	
l	24,690	
m	24,280	
n	24,267	
o	24,175	
p	23,457	
q	23,333	
r	20,330	
s	16,780	a) Somma ribassi (da c a s) 362,156 Media ribassi (da c a s) 24,144
t	16,000	b) Scarto medio dei ribassi che superano la media di 24,144 0,812
u	10,122	c) Soglia (somma della media e dello scarto medio) 24,144 0,812 24,956
		d) La soglia di cui al punto c) va decrementata di un valore % pari al prodotto delle prime due cifre dopo la virgola della somma dei ribassi applicato allo scarto medio $1 \times 5 \times 0,812 / 100 = 0,041$ (*) (**)
		Soglia di cui al punto c) 24,956 decremento 0,010 (24,956 * 0,041 / 100) Soglia finale 24,946

Calcolo scarto medio dei ribassi che superano la media di 24,144

Media	25,296 dei ribassi che superano la media di 24,144
Scarto lett c	1,654
Scarto lett d	1,544
Scarto lett e	0,804
Scarto lett f	0,465
Scarto lett g	0,136
Scarto lett h	0,236
Scarto lett i	0,323
Scarto lett l	0,606
Scarto lett m	1,016
Scarto lett n	1,029
Scarto lett o	1,121
Scarto medio	0,812

(*) Se il prodotto è riferito alle prime due cifre, questo potrebbe risultare pari a 0 ove una delle due fosse appunto 0, vanificando così il successivo meccanismo di calcolo

(**) Dal testo normativo non si desume che in questo passaggio si debba dividere per 100

VINCITRICE pertanto è l'offerta lettera l) con il ribasso del 24,690%, in quanto non anomalo.

N.B. Nel bando/lettera di invito si dovrà precisare il numero massimo dei decimali che saranno presi in considerazione nei calcoli effettuati per l'individuazione della soglia di anomalia.