ISTITUTO PER L'INNOVAZIONE E TRASPARENZA DEGLI APPALTI E LA COMPATIBILITA' AMBIENTALE

LOGO REGIONE ORGANIZZATRICE

CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Ciclo di eventi interregionali informativi e di aggiornamento

LA RIFORMA DEI CONTRATTI PUBBLICI

Il nuovo Codice e la disciplina attuativa

UDINE, 30 giugno 2016

Le nuove procedure di affidamento e i criteri di aggiudicazione. Obblighi di trasparenza, pubblicità e monitoraggio dei contratti

dott. ssa Diana Luddi

Procedure di affidamento D.lgs. 50/2016 artt. 60-65

- APERTA (art. 60)
- RISTRETTA (art. 61)
- **COMPETITIVA CON NEGOZIAZIONE** (art. 62)
- DIALOGO COMPETITIVO (art. 64)
- **PARTENARIATO PER L'INNOVAZIONE (art. 65)**
- NEGOZIATA SENZA BANDO (art. 63)

QUALE PROCEDURA?

QUALE STRUMENTO DI GARA UTILIZZARE PER SODDISFARE LE ESIGENZE DELLA P.A.

SOLUZIONI

Adattare le soluzioni alle esigenze

APERTA

RISTRETTA

COMPETITIVA CON NEGOZIAZIONE

DIALOGO COMPETITIVO

PARTENARIATO PER L'INNOVAZIONE

SOLUZIONE DISPONIBILE NEL MERCATO IMMEDIATAMENTE O CON ADATTAMENTI

FUORI MERCATO

Consultazioni preliminari di mercato

Possono essere svolte prima dell'avvio di una procedura di appalto per:

-La preparazione dell'appalto e lo svolgimento della procedura

-Per informare gli operatori economici degli appalti programmati

-Per informare dei requisiti relativi agli appalti

-Le amministrazione nell'ambito della **consultazione possono acquisire** :

-Consulenze

-Relazioni o altra documentazione tecnica da utilizzare nella pianificazione e svolgimento della procedura

-**Da parte di**:

- Esperti, partecipanti al mercato , di autorità indipendenti

-**A condizione che:**

- Non sia falsata la concorrenza

- non siano violati i principi di non discriminazione e trasparenza

Procedure aperte e ristrette

- In presenza di soluzioni immediatamente disponibili

Il codice riconferma **la preferenza** per le procedure aperte e ristrette per l'espletamento delle quali sono stati ridotti i termini ed estesa anche alla procedura aperta la possibilità di ridurre i termini per urgenza

- Termini minimi

➢ **procedura aperta** 35 giorni per la presentazione dell'offerta dalla trasmissione del bando riducibile in caso di urgenza a 15 giorni

➢ **procedura ristretta :**

▪ 30 giorni per la presentazione della domanda di partecipazione riducibile a 15 in caso di urgenza

▪ 30 giorni per l'offerta riducibile a 10 in caso di urgenza

Definizione di urgenza

La direttiva 24/2014 definisce nei considerando l'urgenza :

- **urgenza debitamente dimostrata dall'amministrazione**.

Il considerando 46 prevede la possibilità di ridurre i termini minimi qualora il rispetto di quelli ordinari non sarebbero praticabile a causa di una situazione di urgenza da motivare,

Il considerando precisa che "… non debba trattarsi di situazione di estrema urgenza risultante da eventi imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice e ad essa non imputabili"

- **estrema urgenza prevista per l'esperimento della procedura negoziata senza pubblicazione di bando.**

In tal caso l'urgenza deve derivare da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice. Le circostanze non devono essere imputabili all'amministrazione

Lavori di somma urgenza

L'art. 163 disciplina i lavori di somma urgenza e di protezione civile :

- Prevedendo la possibilità in circostanze di somma urgenza che non consentono indugio la possibilità di disporre, contemporaneamente alla redazione del verbale che indica i motivi dello stato di urgenza, le cause che lo hanno provocato e i lavori necessari, la immediata esecuzione dei lavori entro il limite di 200.000 euro o di quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità.
- L'esecuzione può essere affidata in forma diretta ad uno o più operatori
- L'art. 163 al comma 6 riporta nella categoria dei lavori di somma urgenza il verificarsi di **eventi di cui all'art. 2 comma 1, lettera c) della L. 225/1992** ovvero la ragionevole previsione ai sensi art. 3 dell'imminente verificarsi di detti eventi che richiede l'adozione di misure indilazionabili e nei limiti dello stretto necessario

Interventi di protezione civile

- **La circostanza di somma urgente è ritenuta persistente** finché non risultano eliminate le situazioni dannose o pericolose per la pubblica o privata incolumità

- In tali casi le amministrazioni **possono procedere con gli affidamenti di appalti, forniture e servizi** con le modalità previste per la somma urgenza **ed in via eccezionale** l'affidamento diretto **può essere autorizzato anche al di sopra del limite dei 200.000**

- **L'affidamento diretto non è ammesso per importi pari o superiori alla soglia comunitaria**

La Procedura competitiva con negoziazione e il dialogo competitivo

Possono essere utilizzati in presenza di una o più delle seguenti condizioni:

- le esigenze dell'amministrazione non possono essere soddisfatte con soluzioni immediatamente disponibili

-Implicano progettazione o soluzioni innovative

-l'appalto non può essere aggiudicato senza preventive negoziazioni a causa di circostanza legate alla natura, complessità o impostazioni finanziarie e giuridica dell'oggetto o a causa dei rischi connessi

-Le specifiche tecniche non possono essere stabilite con sufficiente precisione con riferimento ad una norma, ad una valutazione tecnica europea

-Appalti per i quali in esito ad una procedura aperta o ristretta sono state presentate offerte irregolari o inammissibili

-La procedura si caratterizza per **possibilità di negoziazione** che consente di definire meglio i contenuti della prestazione

LA NEGOZIAZIONE

QUANDO?

- Le procedure ordinarie non portano a risultati di aggiudicazione d'appalti soddisfacenti
- Esigenza di collaborazione attiva tra pubblico e privato
- mancanza di Know-how tecnico della PA
- sviluppo di prodotti innovativi e competitivi

PARTENARIATO PER L'INNOVAZIONE

FINALITA':

definire prodotti e servizi che saranno sviluppati tramite il partner

PRESUPPOSTI:

- **Esigenza di sviluppare prodotti, servizi o lavori innovativi non presenti sul mercato**
- **Elemento centrale: fase ideativa**
- **Fase terminale: acquisizione del prodotto il cui valore deve essere proporzionato all'investimento concordato e richiesto per il suo sviluppo**

ITER PROCEDURALE COMUNE

❖ BANDO DI GARA/AVVISO:

- Descrizione esigenze (*per competitiva anche le caratteristiche del prodotto*)
- Motivo la scelta della procedura (**adeguata motivazione**)
- Criteri di aggiudicazione (*solo miglior rapporto qualità prezzo per dialogo e partenariato*)
- Requisiti minimi (*caratteristiche o condizioni che ogni offerta deve soddisfare: fisiche, funzionali e giuridiche*)
- Eventuali:
  - ✓ limitazione numero candidati (*numero minimo 3*)
  - ✓ decisione di non negoziare (*solo per competitiva con negoziazione*)
  - ✓ negoziazione per fasi successive al fine di ridurre il numero delle offerte

ITER PROCEDURALE COMUNE

❖DOMANDA DI PARTECIPAZIONE:

- termine minimo 30 giorni

❖SELEZIONE OPERATORI DA INVITARE:

- **Ampia discrezionalità di valutazione** : selezione sulla base di capacità dell'Impresa nel settore o nel prodotto identificato

❖LETTERA D'INVITO:

❖OFFERTA INIZIALE:

- termine minimo 30 giorni

❖ NEGOZIAZIONE : *riguarda tutte le caratteristiche dell'opera ad eccezione dei requisiti minimi (qualità, quantità, clausole commerciali, aspetti sociali, ambientali , innovativi) ed i criteri di aggiudicazione*

ITER PROCEDURALE COMUNE

- **OFFERTE FINALI**

- **STOP NEGOZIAZIONE (*tutti gli elementi sono stati definiti*)**

- **AGGIUDICAZIONE sulla base dei criteri di aggiudicazione indicati nel bando di gara o in altro documento di gara**

LIMITI DISCREZIONALITA' AMMINISTRAZIONE

❖PARITA' DI TRATTAMENTO

- **medesime informazioni**
- **non divulgare informazioni riservate se non autorizzati dall'operatore economico**

❖TRASPARENZA E TRACCIABILITA'

- **tutte le fasi del processo di gara devono essere documentate**
- **tutte le offerte presentate nel corso della procedura devono essere scritte**

CRITICITA' PROCEDURA

❖ **ECCESSIVA DISCREZIONALITA' P.A.**

⇩

conseguenze

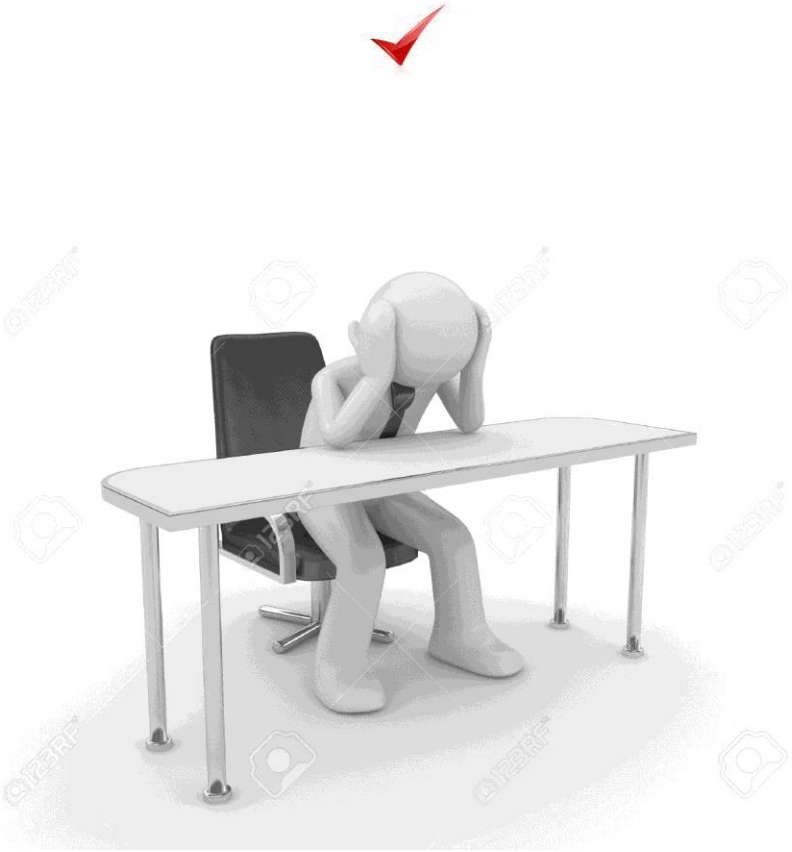
- **mancato utilizzo della procedura**
- **contenzioso**
- **gara deserta**

SOLUZIONI OPERATIVE PER RIDURRE LE CRITICITA’

- **Specificare adeguatamente i requisiti minimi per la selezione qualitativa**
- **Definire per step le fasi e modalità di negoziazione**
- **Definire le modalità di erogazione di premi o remunerazioni mediante congrue rate**

CONCLUSIONI

NECESSITA’ DI UN TEAM QUALIFICATO



Negoziata senza bando

Procedura eccezionale motivata e circoscritta ai soli casi individuati dalla norma.

NOVITA' :

- La procedura deve essere individuata nel primo atto della procedura
- L'utilizzo della procedura non è più previsto per lavori e servizi complementari inseriti invece tra le voci di previsione di modifica del contratto che comprende anche le forniture (art.106 comma 1 lettera b) e richiede la pubblicazione di un avviso sulla GUCE

Negoziata senza bando

- Particolare attenzione alla definizione di esclusività (*solo reale esclusività)*
- Definizione di concetti quali offerta o domanda non ritenuta appropriata traslati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea
- L ' utilizzo della procedura è consentita negli appalti pubblici relativi a servizi qualora l'appalto faccia seguito ad un concorso di progettazione e debba essere affidato al vincitore od a uno dei vincitori

Negoziata senza bando

- La procedura può essere utilizzata anche per **lavori analoghi** (disposizione precedentemente espunta dal nostro ordinamento)

Attenzione servizi e lavori analoghi ≠ da rinnovo

La disciplina del rinnovo è contenuta nell'art. 35 che prevede la seguente disposizione :

«opzioni e rinnovi non solo devono essere compresi nel calcolo del valore stimato dell'appalto ma devono essere anche esplicitati nei documenti di gara»

Nelle **Opzioni** nei contratti di forniture e servizi possono rientrare clausole di aumento delle prestazioni che possono dar luogo a modifiche del contratto ex art 106 comma 1 lett. a) e la proroga del contratto

Obblighi pubblicità

A livello comunitario bandi e gli avvisi di pre-informazione e post-informazione devono essere :

- Redatti e trasmessi **ESCLUSIVAMENTE** per via elettronica all'ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

- Gli avvisi e i bandi sono pubblicati entro 5 giorni dalla loro trasmissione

- Vale come prova di pubblicazione la conferma rilasciata dall'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea alla stazione appaltante della ricezione dell'avviso e della pubblicazione, con menzione della data.

Obblighi pubblicità

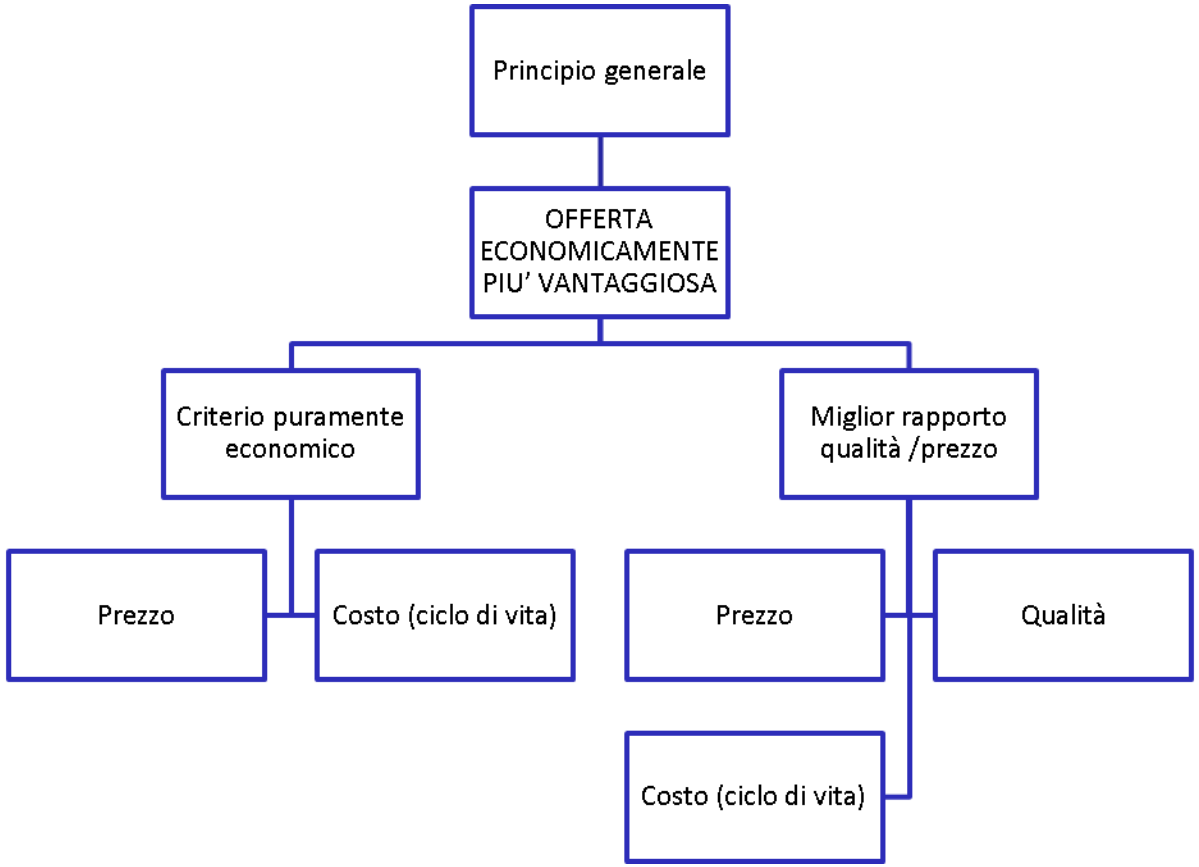
- A **livello nazionale** i bandi ed avvisi di pre e post informazione sono pubblicati **senza oneri**:
- Sul profilo di committente
- Sulla piattaforma digitale dei bandi di gara presso ANAC, in cooperazione applicativa con i sistemi informatizzati regionali e le piattaforme regionali di e-procurement
- Gli effetti giuridici in ambito nazionale decorrono dalla data di pubblicazione sulla piattaforma ANAC
- La pubblicazione a livello nazionale può avvenire dopo la conferma della ricezione dell'avviso o del bando o dopo 48 ore in mancanza di conferma

Con decreto MIT, d'intesa con ANAC, sono definiti gli indirizzi generali di pubblicazione al fine di garantire la certezza della data di pubblicazione

Periodo transitorio (art. 216, co. 11)

- sulla GURI fino alla data individuata nel decreto del MIT
- fino al 31/12/2016 sui quotidiani.
- Gli effetti giuridici decorrono dalla data di pubblicazione sulla GURI

I criteri di aggiudicazione



I criteri di aggiudicazione

CRITERIO ORDINARIO :

a) criterio puramente economico, che può fare riferimento ai seguenti parametri alternativi:

- prezzo
- costo, secondo un approccio costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita.

b) **miglior rapporto qualità/prezzo** (che corrisponde al criterio oggi noto come offerta economicamente più vantaggiosa)

CRITERIO ORDINARIO ED OBBLIGATORIO (ove ha maggior rilievo il fattore umano)

- I contratti relativi ai servizi sociali, di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, servizi ad alta intensità di manodopera
- Servizi attinenti all'architettura ed ingegneria, altri servizi di natura tecnica e intellettuali di importo superiore a 40.000 euro

Il prezzo più basso nel Codice

CRITERIO RESIDUALE :

•È possibile utilizzare il criterio del prezzo più basso per:

• **lavori di importo pari o inferiore a 1.000.000 di euro**
•**i servizi e le forniture** di **importo inferiore alle soglie europee**, caratterizzati da **elevata ripetitività**, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo

• i servizi e le forniture con **caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato** (energia, gas, farmaci, etc.);

•Le stazioni appaltanti che aggiudicano al prezzo più basso devono motivare la presenza dei presupposti per utilizzare questo criterio

Qualità/prezzo: principi generali

Il legislatore prevede per l'applicazione di questo criterio la necessità di:

- prevedere **elementi connessi** all'oggetto dell'appalto

- indicare **nella documentazione di gara** i criteri di aggiudicazione dell'appalto nonché la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di tali criteri ed i criteri motivazionali

- prevedere elementi che consentano in **fase di esecuzione la verifica di quanto offerto dalle imprese**

La connessione rispetto all'appalto può riguardare qualsiasi aspetto della fornitura, del servizio o del lavoro oggetto dell'appalto e in qualunque fase del ciclo di vita

L'importanza della progettazione

la definizione del criterio da utilizzare per l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa diventa quindi un **momento fondamentale** per l'amministrazione

prezzo **Oppure** **Qualità/ prezzo**

e

in caso di Qualità/ prezzo sulla base di quali elementi?

la scelta deve trovare **i suoi fondamenti nel progetto** della fornitura, del servizio o dell'opera

perchè

i criteri di aggiudicazione devono essere strettamente collegati con le caratteristiche del progetto messo a gara e nel caso di qualità /prezzo tradursi poi in vincoli contrattuali nella fase di esecuzione del contratto.

Miglior rapporto qualità/prezzo

L'art 95 indica a titolo non esaustivo alcuni criteri che possono essere utilizzati per valutare il miglior rapporto qualità/prezzo che in parte ripercorrono i criteri già indicati nell'art83 D.Lgs 163/2006 e in parte introducono delle novità.

I criteri vengono raggruppati in tre macro tipologie che attengono:

- alla qualità,
- all'organizzazione del personale
- ai servizi post vendita /consegna

- La qualità comprende il pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti, caratteristiche sociali, ambientali e innovative, la commercializzazione e relative condizioni

- Servizi post-vendita e assistenza tecnica, condizioni di consegna quali date di consegna, processo di consegna e termine di consegna o di esecuzione.

Miglior rapporto qualità/prezzo

L'organizzazione , le qualifiche e l'esperienza del personale possono costituire un criterio di valutazione quando la qualità del personale incaricato può avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto.

- Si supera la rigida impostazione di escludere dagli elementi di valutazione l’esperienza dell’operatore economico si consente ora di valutare l’organizzazione, le qualifiche ed esperienza del personale incaricato di eseguire l’appalto.

- il considerando 94 della direttiva 24/2014 evidenzia fra le ipotesi in cui è possibile prevedere questo criterio l'affidamento di servizi intellettuali, quali quelli di consulenza o architettura e introduce la necessità che le amministrazioni prevedano meccanismi di controllo sul personale impiegato e per la sua sostituzione

Miglior rapporto qualità/prezzo

Il comma 13 dell'art. 95 prevede inoltre, **compatibilmente con il diritto dell'unione e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza , proporzionalità**, la possibilità di indicare nel bando o nella lettera d'invito i **criteri premiali** che intendono applicare in relazione :

-al maggior rating di legalità (anche requisito di qualificazione)
-per agevolare la partecipazione di micro, piccole, medie imprese
-per i giovani professionisti (anche requisito per operatori economici)
-per le imprese di nuova costituzione

-Per l'attribuzione di un maggior punteggio alle offerte che presentano minor impatto sulla salute e sull'ambiente

Valutazione economica

L'aspetto economico può essere valutato relativamente:

- **al prezzo** ovvero al solo costo diretto di acquisizione della fornitura, del servizio o del lavoro senza considerare i costi indiretti che l'amministrazione sarà chiamata a sostenere nel corso del ciclo di vita di quella fornitura

oppure

- **al costo del ciclo di vita** ovvero tenendo conto dei costi diretti e indiretti che l'amministrazione sarà chiamata a sostenere durante tutta la vita di utilizzo della fornitura o dell'opera o svolgimento del servizio

Costo del ciclo di vita

L'art. 96 prevede fra i costi del ciclo di vita che possono essere valutati, ove pertinenti, :

a) **costi sostenuti dall'amministrazione** o da altri utenti quali:

costi relativi all'acquisizione;

costi connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e di altre risorse;

costi di manutenzione;

costi relativi alla fine di vita, come i costi di raccolta e riciclaggio;

b) **costi imputabili a esternalità ambientali** legate ai prodotti, ai servizi o lavori nel corso del ciclo di vita a condizione che il loro valore monetario possa essere determinato e verificato. Tra tali costi possono essere ricompresi i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti nonché altri costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici.

Costo del ciclo di vita

Ai fini della valutazione nei documenti di gara devono essere indicati i dati che gli offerenti devono fornire ed il metodo che l'amministrazione impiegherà per determinare i costi del ciclo di vita .

La valutazione deve fondarsi su **metodi predefiniti.**

per la valutazione dei **costi imputati alle esternalità ambientali** il **metodo deve soddisfare tutte le seguenti condizioni**:

- essere basato su **criteri oggettivi, verificabili e non discriminatori**. Se il metodo non è stato previsto per una applicazione ripetuta o continua, lo stesso non deve favorire né svantaggiare indebitamente taluni operatori economici;

- deve essere **accessibile a tutti;**

- i dati richiesti **possono essere forniti con ragionevole sforzo** da operatori normalmente diligenti, compresi operatori di paesi terzi parti dell'APP o di altri accordi internazionali che l'Unione deve rispettare.

Commissioni di aggiudicazione

Per la valutazione tecnica ed economica delle offerte occorre nominare una commissione composta da esperti del settore

La commissione è composta da un numero dispari da 3 a 5 soggetti scelti fra gli esperti iscritti all'albo dell'ANAC

I commissari non devono essere in condizioni di incompatibilità previste dalla normativa e non devono e non possono svolgere alcuna altra funzione o incarico tecnico amministrativo relativamente all'appalto

È consentita la nomina di membri interni all'amministrazione nel rispetto del principio di rotazione, per appalti di **importo inferiore alla soglia** o per quelli che non presentano particolare complessità.

Sono considerati di non particolare complessità le procedure svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione

Regime transitorio: art. 216 comma 12 Fino alla adozione della disciplina in materia di iscrizione all'Albo di cui all'articolo 78, la commissione continua ad essere nominata dall'organo della stazione appaltante competente ad effettuare la scelta del soggetto affidatario del contratto, secondo regole di competenza e trasparenza preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante

La trasparenza degli atti e obblighi informativi

• *A*l fine di garantire il monitoraggio sulle procedure e la trasparenza degli atti le stazioni appaltanti sono tenute ad assolvere:

• **agli obblighi informativi disposti dal codice**

• **a pubblicare ex art. 29 tutti gli atti** (tranne quelli riservati o secretati) relativi:
• alla programmazione di lavori, forniture e servizi
• alle procedure di affidamento di appalti, concessioni, concorsi di progettazione comprese quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico
•i **resoconti della gestione finanziaria** dei contratti al termine della loro esecuzione

• gli atti **devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente**, nella sezione "Amministrazione trasparente" (dl 14 marzo 2013, n. 33)
•Sul sito del MIT
•Sulla piattaforma digitale presso ANAC

•La pubblicazione degli atti e l'assolvimento degli obblighi informativi avviene attraverso i sistemi informatizzati regionali e le piattaforme di e-procurement

La trasparenza degli atti

✓Al fine di consentire **l'eventuale proposizione del ricorso** in giudizio sono pubblicati, nei successivi **due giorni** dalla data di adozione dei relativi atti:

❖ il provvedimento che determina le **esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni** all'esito delle valutazioni dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali.

✓Dell'avvenuta pubblicazione deve essere data comunicazione con PEC agli offerenti. Dalla comunicazione decorrono i 30 giorni per proporre ricorso

✓Deve essere consentito l'accesso alla documentazione di gara amministrativa degli offerenti ammessi

✓ occorre pubblicare dopo la sua definizione la **composizione della commissione giudicatrice e i *curricula*** dei suoi componenti.