



Area 7 - LA FINANZA PUBBLICA

Modulo 5 – Il procurement pubblico: dal codice degli appalti agli strumenti innovativi

Lezione 7.5.2 – Le procedure di affidamento

Introduzione

Ciao, in questa lezione vedremo insieme una definizione di operatore economico e alcuni esempi.

Analizzeremo poi i motivi di esclusione che impediscono la partecipazione a una gara, le tipologie di procedure di affidamento e come le stazioni appaltanti avviano le procedure di gara (avvisi di pre informazione e bandi).

Infine approfondiremo la Commissione giudicatrice, il Documento di Gara Unico, Europeo, le prove fornite dagli operatori economici e i criteri di aggiudicazione dell'appalto.

Operatore economico: definizione ed elenchi

Per trattare adeguatamente questi argomenti ci soffermiamo brevemente sull' "operatore economico".

Il Codice dei contratti pubblici definisce «operatore economico»:

- una persona fisica o giuridica;
- un Ente pubblico;
- un raggruppamento di tali persone o Enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese;
- un Ente senza personalità giuridica, ivi compreso il gruppo europeo di interesse economico (GEIE) costituito ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240.

che offre sul mercato la realizzazione di lavori o opere, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi.

La definizione ha carattere esemplificativo.

Il Codice contiene nell'Art. 45 anche un elenco delle diverse tipologie di operatore economico. Rientrano in questa categoria, tra gli altri:

- gli imprenditori individuali, anche artigiani e le società, anche cooperative;
- i consorzi, nelle varie tipologie previste dal Codice e dalla normativa speciale;
- i raggruppamenti temporanei di concorrenti, ovviamente anche se non ancora costituiti.

Per il caso dell'affidamento di servizi di ingegneria e architettura, l'elenco degli operatori economici è contenuto nell'Art. 46 del Codice e vi rientrano, ad esempio:

- gli architetti, gli ingegneri e in determinati casi i geologi;
- le società di ingegneria;
- le società di professionisti;
- i raggruppamenti e i consorzi costituiti dai soggetti di cui sopra.



Motivi di esclusione

Oltre a esplicitare una definizione di operatore economico ed elenchi delle diverse tipologie, il Codice dei contratti pubblici stabilisce le condizioni che impediscono agli operatori economici di partecipare a una gara.

I motivi di esclusione sono uguali per qualsiasi tipo di procedura di affidamento, sono definiti dall'art. 80 del Codice dei contratti pubblici e richiamati nella documentazione di gara.

La prima condizione di impedimento è aver subito una condanna con sentenza definitiva o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'Art. 444 del Codice di procedura penale per una serie di specifici reati previsti dal Codice penale.

Costituiscono motivi di esclusione dalle gare anche le misure di prevenzione delle infiltrazioni mafiose o la sussistenza di tentativi di infiltrazioni mafiose. Tali condizioni sono valutate rispetto alla posizione del titolare di impresa o di alte eventuali figure rilevanti nella compagine societaria.

Altri motivi di esclusione derivano dall'aver commesso gravi violazioni accertate degli obblighi di pagamento delle imposte e delle tasse nonché violazioni accertate delle norme in materia di sicurezza sul lavoro.

Il Codice dei contratti pubblici elenca molte altre fattispecie che costituiscono motivi di esclusione automatica o rimessa alla valutazione della stazione appaltante, compreso il grave illecito professionale, le false dichiarazioni etc.

All'operatore economico è richiesto di dichiarare l'assenza di condizioni d'impedimento e, se del caso, produrre la relativa documentazione probatoria.

Oltre all'assenza dei motivi di esclusione, gli operatori economici devono dimostrare il possesso dei requisiti indicati nei criteri di selezione stabiliti dalla stazione appaltante nei documenti di gara ovvero l'idoneità professionale, la capacità economico-finanziaria, la capacità tecnico – professionale.

Procedure di affidamento aperte e ristrette

Vediamo ora le tipologie di procedure di affidamento che sono principalmente due. Per i settori ordinari infatti, nell'aggiudicazione di appalti pubblici le stazioni appaltanti utilizzano di norma o procedure aperte o procedure ristrette, previa pubblicazione di un bando o avviso di indizione di gara.

Nelle procedure aperte qualsiasi operatore economico interessato può presentare un'offerta in risposta a un avviso di indizione di gara. Il termine minimo per la ricezione delle offerte è di 35 giorni dalla data di trasmissione del bando di gara (alla Gazzetta italiana e/o europea). Le offerte sono accompagnate dalle informazioni richieste dall'Amministrazione aggiudicatrice per la selezione qualitativa.

Nelle procedure ristrette qualsiasi operatore economico può presentare una domanda di partecipazione in risposta a un avviso di indizione di gara, fornendo le informazioni richieste dall'Amministrazione aggiudicatrice ai fini della selezione qualitativa. In questo caso, rispetto alle procedure aperte, possono presentare un'offerta soltanto gli operatori economici invitati a seguito della valutazione da parte delle Amministrazioni aggiudicatrici delle informazioni fornite. Le Amministrazioni aggiudicatrici possono limitare il numero di candidati idonei da invitare a partecipare alla procedura.

Il termine per la presentazione delle domande di partecipazione e delle offerte è di minimo 30 giorni.



In entrambi i casi, la stazione appaltante può pubblicare un avviso di pre-informazione che consente di ridurre il termine minimo per la ricezione delle offerte.

Altre procedure di affidamento

In presenza di determinati presupposti, le stazioni appaltanti possono utilizzare altre procedure di affidamento, quali il dialogo competitivo, la procedura competitiva con negoziazione, il partenariato per l'innovazione e, in casi eccezionali tassativamente indicati, la procedura negoziata senza bando.

Prendiamone una ad esempio per capire meglio le possibili differenze con le precedenti due procedure analizzate.

Nella procedura competitiva con negoziazione qualsiasi operatore economico può presentare una domanda di partecipazione in risposta a un avviso di indizione di gara, fornendo le informazioni richieste dall'Amministrazione aggiudicatrice per la selezione qualitativa.

Nei documenti di gara le Amministrazioni aggiudicatrici individuano l'oggetto dell'appalto:

- fornendo una descrizione delle loro esigenze;
- illustrando le caratteristiche richieste per le forniture, i lavori o i servizi da appaltare;
- specificando i criteri per l'aggiudicazione dell'appalto.

e indicano altresì quali elementi della descrizione definiscono i requisiti minimi che tutti gli offerenti devono soddisfare.

Come per le procedure ristrette, solo gli operatori economici invitati dall'Amministrazione aggiudicatrice in seguito alla valutazione delle informazioni fornite possono presentare un'offerta iniziale che costituisce la base per la successiva negoziazione.

Tale negoziazione avviene attraverso eventuali fasi successive in cui la stazione appaltante può richiedere modifiche alle offerte iniziali per giungere a una definitiva offerta finale; in tali fasi è possibile prevedere la riduzione del numero dei partecipanti.

In certi casi specifici questa procedura può essere utilizzata anche senza pubblicazione di un bando di gara.

Una procedura simile alla precedente è il dialogo competitivo. In questo caso il confronto tra la stazione appaltante e gli operatori economici invitati procede fino alla individuazione della migliore offerta.

Avvisi di preinformazione e bandi di gara

Per avviare le procedure di gara, le stazioni appaltanti possono pubblicare avvisi di preinformazione e bandi di gara.

Per quanto riguarda gli avvisi di preinformazione, le stazioni appaltanti rendono nota entro il 31 dicembre di ogni anno l'intenzione di bandire appalti per l'anno successivo pubblicando appunto un avviso di preinformazione. Per le procedure ristrette e le procedure competitive con negoziazione le Amministrazioni aggiudicatrici subcentrali possono utilizzare un avviso di preinformazione come indizione di gara.

Relativamente ai bandi di gara, fatto salvo i casi specifici indicati nel Codice dei contratti pubblici, tutte le procedure di scelta del contraente sono indette mediante bandi di gara. I bandi relativi a procedure di rilevanza comunitaria vanno prioritariamente pubblicati sulla Gazzetta europea attraverso gli appositi formulari e solo dopo su quella italiana nonché sul sito della stazione appaltante. Le stazioni appaltanti offrono un accesso gratuito, illimitato e diretto (per via elettronica) ai documenti di gara.



Durante la preparazione delle procedure di gara, tra la fase di programmazione e quella di progettazione, le stazioni appaltanti che lo ritengano opportuno per le caratteristiche particolari dell'affidamento possono indire una consultazione preliminare di mercato.

Essa è finalizzata ad acquisire informazioni utili alla stesura dei documenti di gara e/o informare gli operatori economici degli appalti da esse programmati e delle relative esigenze e fabbisogni.

La Commissione giudicatrice

Nelle procedure di aggiudicazione di contratti di appalti o di concessioni possono essere applicati diversi criteri di aggiudicazione:

- minor prezzo;
- miglior rapporto qualità/prezzo (vengono valutate sia la qualità dell'offerta tecnica sia l'incidenza del prezzo offerto);
- costo del ciclo di vita.

Quando non viene applicato il criterio di minor prezzo la valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico è affidata ad una Commissione giudicatrice, composta da esperti nello specifico settore cui afferisce l'oggetto del contratto.

La Commissione è costituita da un numero dispari di commissari, non superiore a cinque, individuato dalla stazione appaltante.

Documentazione di gara

Nelle procedure di gara, le stazioni appaltanti richiedono agli operatori economici concorrenti di presentare una specifica documentazione.

Tale documentazione riguarda l'assenza dei motivi di esclusione e il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-professionale ed economico e finanziario per la partecipazione alle procedure. Tali dati e informazioni sono dichiarati attraverso il Documento di Gara Unico Europeo (DGUE).

A partire dal 18 aprile 2018 il DGUE è fornito esclusivamente in forma elettronica e consiste in un'autodichiarazione aggiornata come prova documentale preliminare in sostituzione dei certificati rilasciati da autorità pubbliche o terzi.

In esso si conferma che l'operatore economico soddisfa i requisiti di base, ovvero le seguenti condizioni:

- a) non si trova in una delle situazioni di cui all'Art. 80 del Codice dei contratti pubblici
- b) soddisfa i criteri di selezione definiti a norma dell'Art. 83 del Codice
- c) soddisfa gli eventuali criteri oggettivi fissati a norma dell'Art. 91 del Codice utilizzati eventualmente per ridurre il numero di operatori economici da invitare alle procedure ristrette

Il DGUE inoltre:

- fornisce le informazioni rilevanti richieste dalla stazione appaltante;
- fornisce le informazioni relative agli eventuali soggetti di cui l'operatore economico si avvale;
- indica l'autorità pubblica o il terzo responsabile del rilascio dei documenti complementari e include una dichiarazione formale secondo cui l'operatore economico è in grado, su richiesta e senza indugio, di fornire tali documenti.



Mezzi di prova

Come abbiamo visto, le stazioni appaltanti possono chiedere prova dell'assenza dei già citati motivi di esclusione di cui all'Art. 80 del Codice e del rispetto dei criteri di selezione di cui all'Art. 83 del Codice.

Queste prove possono essere fornite tramite certificati, dichiarazioni e altri mezzi previsti.

Come prova sufficiente della non applicabilità dei motivi di esclusione di cui all'Art. 80, le stazioni appaltanti possono richiedere all'operatore economico il certificato del casellario giudiziario. In sua mancanza possono richiedere un documento equivalente rilasciato dalla competente autorità giudiziaria o amministrativa dello Stato membro o del Paese d'origine o di provenienza da cui risulti il soddisfacimento dei requisiti previsti.

Inoltre, la stazione appaltante può richiedere apposita certificazione rilasciata dall'Amministrazione fiscale competente e, con riferimento ai contributi previdenziali e assistenziali, il Documento Unico della Regolarità Contributiva (DURC). Il DURC è acquisito d'ufficio dalle stazioni appaltanti presso gli Istituti previdenziali ai sensi della normativa vigente ovvero tramite analoga certificazione rilasciata dalle autorità competenti di altri Stati.

Di norma, la prova della capacità economica e finanziaria dell'operatore economico può essere fornita mediante: idonee referenze bancarie, presentazioni dei bilanci, una dichiarazione sul fatturato.

Per la capacità tecnica sono richiesti appositi elenchi che devono essere comprovati dalla presentazione del certificato di esecuzione dei lavori.

Criteri di aggiudicazione dell'appalto

I criteri di aggiudicazione non conferiscono alla stazione appaltante un potere di scelta illimitata dell'offerta.

I criteri garantiscono invece la possibilità di una concorrenza effettiva e sono accompagnati da specifiche che consentono l'efficace verifica delle informazioni fornite dagli offerenti al fine di valutare il grado di soddisfacimento dei criteri di aggiudicazione delle offerte.

Fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di servizi specifici, le stazioni appaltanti, procedono all'aggiudicazione degli appalti sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Devono comunque essere sempre rispettati i principi di:

- trasparenza;
- non discriminazione;
- parità di trattamento.

L'offerta economicamente più vantaggiosa è individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo oppure, sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia.

Può essere, invece, utilizzato il criterio del minor prezzo per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato.

In caso di offerte anormalmente basse, gli operatori economici forniscono, su richiesta della stazione appaltante, spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti nelle offerte. Le offerte sono definite anomale laddove siano applicabili specifici indicatori stabiliti dal Codice. Ad esempio, quando il criterio di



aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la congruità delle offerte è valutata sulle offerte che presentano sia i punti relativi al prezzo, sia la somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, entrambi pari o superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara.

Conclusioni

Bene, siamo arrivati alla fine di questo video!

Abbiamo affrontato insieme le caratteristiche minime di accesso da parte degli operatori economici, le principali tipologie di procedure di affidamento e i principali dispositivi utilizzati.

Non mi resta che salutarti... a presto!