



## REQUISITI DI PARTECIPAZIONE E SELEZIONE DELLE OFFERTE

### Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione tratteremo degli operatori economici, dei requisiti di partecipazione alle gare, generali e speciali, e dei criteri di selezione delle offerte nel nuovo Codice dei Contratti pubblici.

In particolare, andremo ad approfondire:

- Gli operatori economici
- I requisiti di ordine generale
- Gli altri requisiti
- La selezione delle offerte

Bene, non ci resta che cominciare...

### Gli operatori economici

Alle gare pubbliche possono partecipare gli operatori economici in relazione ai quali **non ricorrono motivi di esclusione** e che sono in possesso di adeguata qualificazione.

Per “**operatore economico**” si intende “**qualsiasi persona o ente, anche senza scopo di lucro, che, a prescindere dalla forma giuridica e dalla natura pubblica o privata, può offrire sul mercato, in forza del diritto nazionale, prestazioni di lavori, servizi o forniture corrispondenti a quelli oggetto della procedura di evidenza pubblica**”.

Si tratta, quindi, di una definizione molto ampia, non limitata al concetto di impresa.

Gli operatori economici possono partecipare alle gare in **forma singola** (es. imprenditore individuale, società), oppure in **forma aggregata** (es. consorzio, RTI, GEIE, rete di impresa).

I requisiti di ordine generale devono essere comunque posseduti da tutti i soggetti che partecipano ad una aggregazione. Gli altri requisiti, in caso di partecipazione aggregata, sono posseduti con le modalità specificate dal Codice e dai documenti di gara.

Gli artt. 65 e 66 del Codice riportano un **elenco non tassativo** degli operatori economici in generale e di quelli che prestano i servizi di ingegneria e architettura (es. ingegneri, architetti, società di ingegneria, ecc.).

### I requisiti di ordine generale

Ai requisiti di ordine generale, che sono riferiti alla **onorabilità e affidabilità** degli operatori economici, a prescindere dal tipo di gara cui partecipano, sono dedicati dal nuovo Codice gli articoli da 94 a 98.

Vediamo cosa prevedono!

### Le cause di esclusione automatica

Il nuovo Codice distingue le cause di esclusione tra “**automatiche**” (art. 94) e “**non automatiche**” (art. 95). La differenza consiste nel fatto che la stazione appaltante non ha **alcun margine di discrezionalità** nel valutare le prime, mentre le seconde vengono applicate solo in esito ad una **motivata disamina del caso concreto**.



Tra le cause automatiche rientrano, ad esempio:

- **Sentenze o decreti di condanna definitivi** per i delitti, tentati o consumati, indicati nell'art. 94
- **Applicazione di misure di prevenzione** o cause di sospensione, decadenza o divieto previste dalle **norme antimafia**
- **False comunicazioni** sociali
- **Frode** alla comunità europea
- **Sfruttamento minorile o tratta di esseri umani**
- Ogni altro delitto da cui derivi l'**incapacità di trattare con la PA**
- **Violazioni gravi definitivamente accertate** all'obbligo di pagamento di **imposte e tasse**

Ed altre tassativamente indicate.

Per quanto concerne le sentenze, i decreti di condanna e le misure interdittive, la causa di esclusione opera se l'emissione è avvenuta nei confronti dei **sogetti specificamente indicati dalla norma** che, in sostanza, coincidono con l'operatore economico (nel caso di ditta individuale) o con i soggetti che ne hanno la rappresentanza, la gestione o il controllo (nel caso di persone giuridiche) o che rivestono particolari funzioni (come il direttore tecnico), oppure se hanno riguardato la persona giuridica ai sensi della **L. 231/2001** che disciplina la responsabilità amministrativa degli enti per i reati commessi nel loro interesse da alcune figure.

## Le cause di esclusione non automatica

La sussistenza di cause di esclusione non automatica deve essere accertata **con mezzi adeguati** e valutata dalla stazione appaltante. L'art. 95 contempla:

- a) **Gravi infrazioni** in materia di **salute e sicurezza sul lavoro** nonché in materia di **ambiente, sociale e del lavoro**;
- b) **Conflitti di interesse** non diversamente risolvibili
- c) **Distorsione della concorrenza** determinata dal precedente coinvolgimento dell'operatore economico nella fase di preparazione della gara (ad es. il progettista dell'oggetto della gara) che non possa essere risolta con misure meno drastiche
- d) Imputabilità di offerte apparentemente diverse ad un **unico centro decisionale** comprovata da rilevanti indizi
- e) **illecito professionale grave**, tale da rendere dubbia l'integrità o affidabilità del concorrente, dimostrato dalla stazione appaltante con **mezzi adeguati**. In questo caso, trattandosi di una fattispecie di esclusione che nel precedente quadro normativo aveva dato luogo a molti contenziosi, il nuovo Codice gli dedica l'intero art. 98 che stabilisce **tassativamente** i casi e i mezzi probatori.

Inoltre, costituisce causa di esclusione non automatica – e dunque soggetta alla valutazione nel caso concreto – l'aver commesso **violazioni gravi** agli obblighi di pagamento di imposte e tasse o contributi previdenziali **accertate in via non definitiva**.

### a) La disciplina dell'esclusione

Gli artt. 96 e 97 contengono, rispettivamente

- La disciplina dell'esclusione;
- Le cause di esclusione dei partecipanti a raggruppamenti di concorrenti.



L'art. 96, in particolare, tratta del c.d. **Self Cleaning**, ovvero della possibilità per gli operatori economici colpiti da cause di esclusione, di mettere in atto misure volte a ripristinare la propria reputazione e affidabilità, delle quali deve essere **valutata l'adeguatezza**. Per le violazioni gravi (definitive e non) all'obbligo di pagamento di imposte e tasse, il self cleaning non opera perché sono già previste, all'interno degli artt. 94 e 95, disposizioni specifiche (es. richiesta di rateizzazione).

Tali misure devono essere adottate prima della presentazione dell'offerta, se la causa di esclusione è intervenuta prima, ma possono essere adottate **anche dopo**, purché prima della stipula del contratto, se la causa di esclusione è intervenuta successivamente. In ogni caso, l'aggiudicazione non può subire dilazioni a causa dell'adozione delle misure predette.

L'art. 97, nel disciplinare le cause di esclusione dei partecipanti ai raggruppamenti, prevede la possibilità di **estromissione del partecipante** colpito da una causa di esclusione e le **condizioni** alle quali l'estromissione è possibile.

## Gli altri requisiti

Al contrario dei requisiti di ordine generale, gli altri requisiti sono riferiti alla specifica gara alla quale si concorre e mirano a dimostrare la **capacità dell'operatore economico** di svolgere le prestazioni oggetto di affidamento. I requisiti speciali devono essere posseduti, nel caso di operatori economici che non concorrano in forma individuale (come nel caso di consorzi, raggruppamenti temporanei di imprese, GEIE ecc.), come precisato nel Codice.

Nel caso dei **lavori** al di sopra dei **150.000 euro**, è già istituito un **sistema specifico di qualificazione**, articolato in **categorie di opera** e **classifiche di importo**, per cui le imprese devono solo produrre l'attestazione rilasciata dalle Società Organismi di Attestazione (**c.d. SOA**).

Negli altri casi, nell'attesa che venga istituito un sistema di qualificazione analogo a quello dei lavori, come previsto dal nuovo Codice, sono le stazioni appaltanti a definire i **requisiti speciali pertinenti e proporzionati** all'oggetto dell'affidamento

Vediamo di quali si tratta!

## Idoneità professionale

Per le procedure di aggiudicazione di appalti di servizi e forniture le stazioni appaltanti richiedono l'iscrizione nel **registro della camera di commercio**, industria, artigianato e agricoltura o nel registro delle commissioni provinciali per l'artigianato o presso i competenti **ordini professionali** per un'attività pertinente anche se non coincidente con l'oggetto dell'appalto.

## Capacità economica e finanziaria

Quale requisito di capacità economica e finanziaria le stazioni appaltanti possono richiedere agli operatori economici un **fatturato globale** non superiore al **doppio del valore stimato dell'appalto**, maturato nel **triennio** precedente a quello di indizione della procedura.

Questo requisito può essere oggetto di **avvalimento**, ovvero può essere "**prestato**" al concorrente da un altro operatore economico che lo possiede e che assume il ruolo di **impresa ausiliaria**.



## Capacità tecnica e professionale

Le stazioni appaltanti possono richiedere agli operatori economici quale requisito di capacità tecnica e professionale di aver eseguito nel **precedente triennio** dalla data di indizione della procedura di gara **contratti analoghi** a quello in affidamento anche a favore di soggetti privati.

Per favorire il più possibile la partecipazione, non vengono richiesti contratti “identici” ma appunto “analoghi”, quindi simili a quello oggetto di affidamento.

Anche questo requisito, come il precedente, può essere oggetto di **avalimento**.

## Altri requisiti

Le stazioni appaltanti, a seconda dell’oggetto del contratto, richiedono anche che gli operatori economici assumano **specifici impegni**, come garantire la **stabilità occupazionale** del personale impiegato nell’appalto, applicare i CCNL pertinenti, garantire le pari opportunità generazionali e di genere.

Anche nel caso di lavori di importo particolarmente rilevanti, superiori a **20 milioni di euro**, vengono chiesti requisiti aggiuntivi rispetto alla SOA.

Inoltre, possono essere richieste **certificazione delle qualità**, rapporti di prova dei materiali e altri mezzi di prova indicati nell’allegato II.8 al Codice.

Infine, per partecipare alla procedura di affidamento è richiesto all’operatore economico di prestare una **garanzia** a copertura della mancata aggiudicazione dopo la proposta di aggiudicazione e la mancata sottoscrizione del contratto imputabili a ogni fatto riconducibile all’affidatario o conseguenti all’adozione di informazione antimafia interdittiva.

## La selezione delle offerte

Una volta che la stazione appaltante ha determinato quali operatori economici debbano essere esclusi dalla procedura e quali hanno la capacità e qualificazione richiesta per lo svolgimento della prestazione, occorrerà procedere alla **valutazione delle offerte** presentate da questi ultimi per determinare l’offerta migliore.

Alla selezione delle offerte sono dedicati gli artt. da 107 a 112 del Codice.

Vediamo cosa dicono!

## I principi generali in materia di selezione delle offerte

I principi generali sono fissati dall’art. 107, che prevede, tra l’altro, la possibilità della c.d. “**inversione procedimentale**”, ovvero la facoltà nelle procedure aperte, di disporre negli atti di gara che le offerte siano esaminate prima della verifica dell’idoneità degli offerenti. Tale facoltà può essere esercitata dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte. Nel caso di inversione procedimentale, la verifica dell’assenza dei motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione deve essere comunque effettuata in maniera imparziale e trasparente.

Se non vi è inversione, la stazione appaltante verifica prima che l’offerta, oltre ad essere conforme ai documenti di gara, proviene da un soggetto che non deve essere escluso e che possiede i requisiti di qualificazione specificamente richiesti.

La stazione appaltante può decidere di non aggiudicare l’appalto all’offerente che ha presentato l’offerta economicamente più vantaggiosa se ha accertato che **l’offerta non soddisfa** gli obblighi in materia ambientale,



sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali di diritto del lavoro.

## I criteri di aggiudicazione

I contratti pubblici sono assegnati sulla base del criterio dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**, individuata sulla base del miglior **rapporto qualità/prezzo** o sulla base dell'elemento **prezzo** o del **costo**, seguendo un criterio di comparazione **costo/efficacia** quale il **costo del ciclo di vita**. È anche possibile che l'elemento costo assuma la forma di **prezzo o costo fisso** e la competizione avvenga solo sugli aspetti qualitativi.

È obbligatorio il ricorso al miglior **rapporto qualità/prezzo** nei casi specificati dall'art. 108 e, in particolare:

- a) contratti relativi ai **servizi sociali** e di **ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica** e servizi ad **alta intensità di manodopera** (costo della manodopera maggiore del 50%);
- b) contratti di **servizi di ingegneria e architettura** e altri servizi di **natura tecnica e intellettuale** di importo pari o superiore a 140.000 euro;
- c) i contratti di **servizi** e le **forniture** di importo pari o superiore a 140.000 euro di **contenuto tecnologico o carattere innovativo**;
- d) gli affidamenti in caso di **dialogo competitivo** e di **partenariato per l'innovazione**;
- e) gli affidamenti di **appalto integrato**;
- f) i contratti relativi ai **lavori** caratterizzati da **notevole contenuto tecnologico** o con **carattere innovativo**.

Può essere utilizzato il **minor prezzo** per i **servizi** e le **forniture** con **caratteristiche standardizzate** o le cui **condizioni** sono **definite dal mercato**, salvo che non si tratti di prestazioni ad alta intensità di manodopera.

## Le offerte anomale

Le stazioni appaltanti hanno interesse a che le prestazioni affidate siano eseguite nel rispetto dei tempi e del livello qualitativo concordato. Per questa ragione è molto importante verificare che le offerte apparentemente più convenienti non risultino, all'atto pratico, **insostenibili, inaffidabili e non serie**.

Negli appalti **sotto-soglia** aggiudicati al **prezzo più basso**, nel caso in cui le **offerte ammesse** siano **superiori a 5**, vengono individuate, una volta formata la graduatoria di gara, le **offerte anormalmente basse**, applicando uno dei metodi descritti nell'allegato II.2 del Codice. Tali offerte vengono **automaticamente escluse**.

Per gli appalti **sopra-soglia**, invece, l'art. 110 prevede che siano le stazioni appaltanti ad indicare nel bando di gara o nell'invito a offrire quali siano gli **elementi specifici** in base ai quali verrà valutata l'**anomalia** delle offerte. Nel sopra-soglia **non è possibile l'esclusione automatica** e le offerte che appaiano anormalmente basse dovranno essere comunque sottoposte ad un **giudizio di congruità**.

Gli operatori economici possono **giustificare** la **convenienza** e la **sostenibilità** della propria offerta facendo leva su:

- a) l'**economia** del processo di fabbricazione dei prodotti, dei servizi prestati o del metodo di costruzione;
- b) le **soluzioni tecniche** prescelte o le **condizioni eccezionalmente favorevoli** di cui dispone l'offerente per fornire i prodotti, per prestare i servizi o per eseguire i lavori;
- c) l'**originalità** dei lavori, delle forniture o dei servizi proposti dall'offerente.

**Non sono, invece, ammesse giustificazioni:**



- a) in relazione a **trattamenti salariali minimi inderogabili** stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge;
- b) in relazione agli **oneri di sicurezza** di cui alla normativa vigente.

## Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa videolezione.

Ti ricordo che abbiamo trattato le procedure di affidamento previste dal nuovo Codice.

In particolare, abbiamo visto:

- Gli operatori economici
- I requisiti di ordine generale
- Gli altri requisiti
- La selezione delle offerte

Grazie per l'attenzione!