

**PSR 14-20**  
Campania



Fondo europeo agricolo  
per lo sviluppo rurale:  
l'Europa investe  
nelle zone rurali



a cura del GRUPPO APPALTI ADG-FEASR REGIONE CAMPANIA

in collaborazione con Sviluppo Campania

# NEWSLETTER APPALTI

## Compensi per i commissari di gara

Il meccanismo per il funzionamento delle commissioni giudicatrici negli appalti è quasi completo. È stato pubblicato dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT), di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il **DM 12 febbraio 2018**, attuativo dell'art. 77 comma 10 del d.lgs 50/16, che definisce i compensi minimi e massimi dei commissari esterni. L'art. 1 del Decreto stabilisce in 168 euro annui la tariffa di iscrizione all'albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici. Tale tariffa ha cadenza annuale con eventuale possibilità di rideterminazione del relativo importo a partire dal terzo anno, sulla base dell'effettivo numero di iscritti, dei sorteggi effettuati e dei costi indiretti effettivamente sostenuti.

La tariffa non è dovuta dai dipendenti pubblici che svolgono la funzione di commissario per la Stazione appaltante di appartenenza ma scatta l'obbligo di corrisponderla nei casi in cui gli stessi richiedono di svolgere tale funzione in favore di stazioni appaltanti diverse da quelle di appartenenza. Le modalità di versamento sono, invece, stabilite dall'ANAC.

L'art. 2 statuisce che i compensi dei commissari siano definiti dalle Stazioni appaltanti con riferimento all'oggetto del contratto, all'importo posto a base di gara e alla complessità della procedura di aggiudicazione purché tale compenso sia contenuto nei limiti minimi e massimi previsti nell'Allegato A. Ai dipendenti pubblici che svolgono la funzione di componente della commissione in favore della stazione appaltante di appartenenza non spetta alcun compenso.

I valori indicati nell'Allegato A sono comprensivi di tasse e contributi e non includono i rimborsi spese che sono riconosciuti ed erogati in base ai regolamenti di ogni Stazione appaltante.

Va evidenziato che i limiti minimi e massimi fissati per i commissari sono incrementati del 5% per i presidenti delle commissioni giudicatrici.

Di fatto il testo del decreto ministeriale completa le **linee guida Anac n. 5**, con cui è stato regolato il funzionamento delle commissioni e spiegato ai professionisti per quali opere possono svolgere la funzione di commissario. Manca, ora, solo l'attivazione dell'albo dei commissari, previsto dall'articolo 78 del Codice Appalti, che dovrà essere tenuto e gestito dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

## Appalti, le questioni in sospeso che l'Ue potrebbe bacchettare

Il Codice Appalti continua a destare dubbi interpretativi, tanto da rendere necessario l'intervento della Corte di Giustizia Europea. Ecco riassunte le questioni pregiudiziali sollevate dai Tribunali Amministrativi e rimesse alla Corte UE.

### Limite del 30% al subappalto

È stato uno degli argomenti più controversi su cui le imprese si sono scontrate. Le direttive europee non prevedono limiti al subappalto, ma l'Italia, per contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata, ha ritenuto opportuno introdurre una soglia di sbarramento, contravvenendo al divieto di introdurre regole più severe rispetto a quelle comunitarie.

La questione è tornata attuale prima dell'approvazione definitiva del Correttivo del Codice Appalti. La Commissione Europea ha esortato l'Italia a rimuovere i limiti al subappalto ma l'Italia è rimasta ferma sulle sue posizioni.

A gennaio 2018 il Tar Lombardia, sezione di Milano, ha chiesto il parere della Corte di Giustizia Europea.

### Appalti e oneri per la sicurezza

Il Codice stabilisce l'esclusione, senza possibilità di soccorso istruttorio, dell'offerente che abbia omissso di indicare separatamente i costi di sicurezza aziendale nelle offerte economiche anche quando l'offerta rispetti effettivamente i costi minimi di sicurezza aziendale. Il Tar Basilicata si è rivolto alla Corte UE per stabilire la compatibilità della norma con i principi di libera circolazione, libera prestazione di servizi e libertà di stabilimento.

### Rito accelerato per le cause di esclusione

Il Codice impone all'operatore che partecipa ad una gara di impugnare l'ammissione o la mancata esclusione di un altro soggetto, entro il termine di 30 giorni dalla comunicazione del provvedimento con cui viene disposta l'ammissione o esclusione dei partecipanti.

Il Tar Piemonte ha chiesto alla Corte UE se la disposizione sia conforme con la disciplina europea in materia di diritto di difesa e di giusto processo.

### Impugnazione delle aggiudicazioni

Ancora pendente il dubbio sui soggetti legittimati ad impugnare l'aggiudicazione. Secondo il Codice Appalti l'impugnazione può essere effettuata anche da parte dell'operatore economico che non ha partecipato alla gara.

Il Tar Liguria ha chiesto alla Corte di Giustizia Europea di chiarire se invece possano poter agire in giudizio solo i partecipanti.

### Carenze nell'esecuzione di un precedente contratto

In base al Codice Appalti, in attesa che si concludano gli eventuali giudizi contro i gravi inadempimenti nell'esecuzione di un precedente appalto, la Stazione Appaltante non può esprimere giudizi sull'affidabilità del concorrente.

Il tar Napoli ha rimesso la questione alla Corte di Giustizia Europea.



## AUTOVALUTAZIONE E CONTROLLO DELLE PROCEDURE DI GARA

L'assetto normativo della materia degli appalti pubblici presenta tradizionalmente una fisionomia piuttosto articolata e complessa, caratterizzata da un tasso di dinamicità intrinseca probabilmente sconosciuto alla maggior parte degli altri settori dell'ordinamento. Tale complessità è specialmente conseguenza, oltre che della tendenziale criticità e delicatezza della materia in sé, anche della pluralità e stratificazione delle fonti normative che concorrono a disegnare tale disciplina anche in un medesimo periodo temporale.

In questo contesto è intervenuto il Codice dei contratti pubblici, adottato con il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, il quale ha raccolto in un unico testo normativo tutta la materia dei contratti pubblici.

Sulla base del nuovo codice, vengono adottate le linee guida di carattere generale da approvarsi con decreto del ministro delle Infrastrutture, su proposta dell'ANAC e previo parere delle competenti commissioni parlamentari. Questo ha consentito di affidare a strumenti più flessibili e di facile adeguamento la regolamentazione di aspetti spesso caratterizzati da un elevato tecnicismo e da forte dinamicità, che mal si prestano ad essere disciplinati con atti per il cui perfezionamento è necessario attivare, di regola, procedure lunghe e complesse. A ciò si deve aggiungere l'ulteriore



attività di supporto attribuita all'ANAC nel quadro del rafforzamento delle sue funzioni di vigilanza, di promozione e sostegno delle migliori pratiche e di facilitazione allo scambio di informazioni tra stazioni appaltanti. In tale contesto l'ANAC è chiamata ad adottare atti di indirizzo quali linee guida, bandi-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile fornendo agli operatori costante supporto nell'interpretazione e nell'applicazione del quadro normativo.

Con riferimento alle procedure di gara realizzate per le Misure del PSR, gli audit, ricevuti dagli Stati membri, hanno individuato carenze e criticità a diversi livelli. In primo luogo è stata rilevata una scarsa e, comunque, disomogenea capacità di programmare, in quanto nell'attuale organizzazione delle amministrazioni pubbliche sono scarsamente utilizzati strumenti e tecniche di programmazione. Errori e criticità sono stati rilevati, in particolare, in relazione alla scelta della procedura, alla redazione

della documentazione di gara, all'utilizzo dei criteri di aggiudicazione e alla valutazione delle offerte. Analoghe criticità si riscontrano nella fase esecutiva del contratto, laddove la scarsa capacità dipende in gran parte da come il contratto predisposto dall'amministrazione è stato "disegnato" e spesso le previsioni contrattuali presentano contenuti non chiari con conseguenti difficoltà interpretative.

In tale contesto l'OP AGEA ha reso disponibili check-list aggiornate da utilizzare nelle fasi di Autovalutazione e Controllo delle procedure di gara sugli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture.

In particolare, sono previsti modelli distinti per le fasi di:

- **AUTOVALUTAZIONE**, ad uso dei potenziali beneficiari delle misure interessate dalle procedure di gara;
- **CONTROLLO**, ad uso dei funzionari regionali incaricati dell'istruttoria amministrativa delle domande di sostegno e di pagamento e dei controlli in loco per le domande di pagamento.

Per agevolare ulteriormente il lavoro dei beneficiari, in un'ottica di riduzione del tasso di errore in materia di appalti, è stata predisposta una versione delle CL di autovalutazione corredata con i link alle normative di riferimento.

**Per scaricarle clicca qui.**

## IL CODICE UNICO DI INTERVENTO NELLA PROGRAMMAZIONE DELLE ACQUISIZIONI DI BENI SERVIZI E LAVORI

Cambiano le procedure con le quali gli enti che adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi o il programma triennale dei lavori pubblici attribuiscono a ciascun intervento programmato il codice unico di intervento (CUI).

Le nuove procedure di attribuzione del CUI sono state codificate con il decreto 16 gennaio 2018, n. 14 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che disciplina l'attuazione dell'articolo 21, comma 8 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Il CUI identifica univocamente ciascun lavoro o lotto funzionale e ciascun acquisto di beni o servizi inserito all'interno del programma biennale degli acquisti di beni e servizi o del programma triennale dei lavori pubblici.

Il Codice Unico di Intervento (CUI) è attribuito dall'ente che redige il programma biennale degli acquisti di beni e servizi o il programma triennale dei lavori in occasione del primo inserimento nel programma. Si forma concatenando, in unico codice numerico, il

codice fiscale dell'ente, la prima annualità del primo programma (aaaa) nel quale l'intervento è stato inserito ed il progressivo di 5 cifre (00001, 00002, etc.) della prima annualità del primo programma. Deve essere riportato all'interno delle schede che lo compongono quale primo campo di ciascuna tabella. Il CUI affianca il CUP (codice unico di progetto). Questo, introdotto dall'articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 è il codice che identifica un progetto d'investimento pubblico e costituisce lo strumento cardine per il funzionamento del Sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici. La richiesta del CUP è obbligatoria per gli interventi rientranti nel Quadro Strategico Nazionale (QSN), nella programmazione dei Fondi Europei, quali ad esempio Fondi strutturali e di investimento europei (ESIF) 2014-2020 e nel Fondo di Sviluppo e Coesione. È rilasciato dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica al termine delle procedure informatizzate codificate con la delibera CIPE 24/2004.

Entrambi i codici, CUI e CUP (ove previsto), vengono mantenuti nei programmi biennali o triennali nei quali l'acquisto o il lavoro o lotto funzionale è inserito. L'obbligo non ricorre qualora, intervenute modifiche sostanziali del progetto, vadano ad alterare la possibilità di una sua precisa individuazione.

Le acquisizioni di forniture e servizi connessi alla realizzazione di lavori previsti nella programmazione triennale dei lavori pubblici o di altre acquisizioni di forniture e servizi previsti nella programmazione biennale, dovranno essere individuate da un proprio CUI. In tale evenienza il CUI attribuito andrà associato al CUI e al CUP (ove previsto), del lavoro o dell'acquisizione al quale sono connesse.

La nuova norma non chiarisce, se ai fini dell'approvazione degli atti di gara, la stazione appaltante debba in essi indicare, oltre al CIG ed al CUP, anche il nuovo CUI. Ragioni di prudenza, connesse con l'esigenza di monitoraggio, tracciabilità e trasparenza dei contratti pubblici, consigliano in tal senso.

## IL CONTROLLO CONGIUNTO NELL'AMBITO DI UNA SOCIETÀ IN HOUSE PLURIPARTECIPATA

La quinta sezione del Consiglio di Stato, con la sentenza 30 aprile 2018 n. 2599, ha accolto il ricorso in appello di una società affidataria in house del servizio di igiene urbana di un Comune, riformando, così, la sentenza del T.A.R. Abruzzo che, in primo grado, aveva annullato gli atti relativi all'affidamento, sostenendo che l'ente locale in questione e gli altri enti locali partecipanti alla gestione non disponessero su di essa di poteri di controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. Il TAR aveva, infatti, reputato insufficiente la partecipazione al comitato assembleare "per il controllo analogo", poiché privo di poteri di ingerenza tali da vincolare l'operato dell'organo di amministrazione. A parere del TAR tale comitato nemmeno presentava una composizione tale da garantire una adeguata rappresentatività degli enti locali affidanti, posto che alla elezione dei relativi membri concorrevano anche i comuni che, pur partecipando al capitale sociale della società, non avevano affidato alla stessa i servizi di igiene urbana.

Il Consiglio di Stato ha, invece, ritenuto legittimo l'affidamento diretto oggetto di controversia, richiamando la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE), in primo luogo laddove essa afferma che, in caso di società partecipata da più autorità amministrative, non è indispensabile che ciascuna di queste "detenga da sola un potere di controllo individuale" sulla società, essendo sufficiente che i soci pubblici esercitino un controllo congiunto, attraverso la partecipazione di ciascuno di essi "sia al capitale, sia agli organi direttivi dell'entità suddetta" (sentenza 29 novembre 2012, C-182/11 e C-183/11, Econord).

A questo scopo, la CGUE ha anche affermato che non è necessario il possesso di una quota minima di partecipazione al capitale sociale (cfr. nello stesso senso: Cons. Stato, V, 18 luglio 2017, n. 3554), occorrendo, per contro, che in virtù della partecipazione azionaria acquisita non sia preclusa alla singola autorità "la benché minima possibilità di partecipare al controllo" sulla società.

Nella sentenza si rammenta, inoltre, che la Corte di Giustizia (sin dalla originaria sentenza Teckal, 8 novembre 1999, C-107/98) ha declinato il requisito dell'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni importanti dell'entità in house, come controllo esercitabile in modo collettivo da tutti gli enti pubblici partecipanti (cfr. in questi termini Cons. Stato, V, 26 maggio 2015, n. 2602).

Tale orientamento della CGUE è ora codificato dall'art. 12, comma 3, della direttiva 2014/24/UE (nonché dall'art. 5, comma 5 lett. a) del codice dei contratti pubblici vigente), a mente del quale il controllo congiunto ricorre, tra l'altro, quando gli organi decisionali della persona giuridica controllata "sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti", con la precisazione che "singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti".

In linea con l'indirizzo dettato dalla giurisprudenza europea il Consiglio di Stato specifica, altresì, sul punto, che la partecipazione della singola amministrazione non può ritenersi effettiva quando vi siano soci di maggioranza in grado di imporre le proprie scelte alla minoranza e che il requisito dell'in house providing di cui

si tratta è soddisfatto quando la possibilità del singolo ente pubblico, partecipante allo 0,1% del capitale, di influire sulla gestione della società partecipante è tra l'altro consentita attraverso un meccanismo di elezione dell'organo amministrativo che le permette di designare un suo rappresentante sia in via individuale, sia tramite la partecipazione "a cordate di soci" (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 18 luglio 2017, n. 3554).

Nella fattispecie in questione il Consiglio di Stato ha ravvisato che tutti gli elencati elementi sono soddisfatti in quanto:

- i. l'azionariato della società appellante è in completa mano pubblica e gli enti locali che in essa partecipano hanno perciò titolo a partecipare all'assemblea dei soci e al comitato assembleare per il controllo congiunto previsto dallo statuto;
- ii. attraverso la partecipazione all'assemblea gli enti pubblici soci concorrono alla nomina e alla revoca dell'organo amministrativo, all'approvazione degli indirizzi strategici relativi alla gestione della società e dei servizi da questa svolti, degli atti più importanti della società medesima;
- iii. in aggiunta, il comitato è altresì titolare del potere di richiedere informazioni e documenti, oltre che destinatario di referti sulla gestione da parte del medesimo consiglio di amministrazione.

Per quanto concerne la partecipazione alla società di soci pubblici che non hanno affidato il servizio di igiene urbana alla società appellante, nella sentenza in esame si osserva che tale circostanza non è, da sola, sufficiente ad escludere la presenza del requisito del controllo analogo.



### ISCRIVITI ALLA NEWSLETTER ONLINE

Nell'ambito delle attività di comunicazione e informazione sul PSR poste in essere dalla Regione Campania, rientrano questa newsletter e PSRComunica. Ad entrambe è possibile iscriversi compilando il form al link [agricoltura.regione.campania.it/PSR\\_2014\\_2020/mailling.html](http://agricoltura.regione.campania.it/PSR_2014_2020/mailling.html).

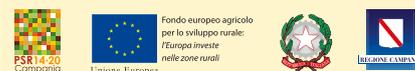
**PSR**comunica

[psrcomunica@regione.campania.it](mailto:psrcomunica@regione.campania.it)

[psr@pec.regione.campania.it](mailto:psr@pec.regione.campania.it)

NUMERO VERDE  
800 881017

[www.agricoltura.regione.campania.it](http://www.agricoltura.regione.campania.it)



PSR14-20 Campania NEWSLETTER APPALTI  
N.03 - GIUGNO 2018

a cura del GRUPPO APPALTI  
ADG-FEASR REGIONE CAMPANIA

Salvatore Capezuto  
Antonio Carotenuto  
Maurizio Cinque  
Marcello Murino  
Dora Renzuto

in collaborazione con

