



**PSR14-20**  
Campania



a cura del GRUPPO APPALTI ADG-FEASR REGIONE CAMPANIA

in collaborazione con Sviluppo Campania

## APPROVATO IN CONSIGLIO DEI MINISTRI IL CORRETTIVO AL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Il testo è frutto di una consultazione che il MIT ha promosso lo scorso luglio e che ha coinvolto 94 stakeholders, di cui 77 operatori privati e 17 soggetti pubblici, che hanno presentato circa 630 contributi.

Il provvedimento introduce così alcune correzioni a sostegno degli investimenti pubblici, con un focus su dieci macro-temi principali, tra cui equo compenso, tutele lavoristiche, digitalizzazione, e revisione prezzi.

I punti salienti del decreto correttivo sono:

- **Equo compenso:** vengono introdotti due meccanismi per garantire i principi dell'equo compenso al settore dei contratti pubblici. Per gli affidamenti diretti, è garantito un minimo dell'80% del corrispettivo previsto; per le procedure di gara, si tutela l'equo compenso con meccanismi di calmierazione del peso dei ribassi che possono essere formulati sul 35% del corrispettivo, con un risultato sostanziale assimilabile a quello degli affidamenti diretti;
- **Tutele lavoristiche:** è confermata l'applicazione di un unico contratto collettivo nel bando di gara, con nuove linee guida per consentire alle stazioni appaltanti di individuare correttamente il contratto applicabile e per calcolare l'equipollenza delle tutele in caso di ricorso ad un diverso contratto;
- **Revisione prezzi:** si chiarisce il rapporto tra revisione prezzi e principio dell'equilibrio contrattuale; si introduce inoltre un nuovo allegato per attuare le clausole di revisione dei prezzi sia nel settore lavori che nel settore servizi e forniture in maniera omogenea e con tempi certi;
- **Incentivi ai dirigenti RUP:** esteso l'incentivo tecnico anche ai dirigenti responsabili del procedimento (RUP), superando la precedente limitazione;
- **Consorzi:** razionalizzata la disciplina dei consorzi per evitare distorsioni nelle gare, omogeneizzare la disciplina applicabile ai diversi tipi di consorzi stabili e favorire la competitività;
- **PMI:** introdotte misure per facilitare la partecipazione delle PMI, sia con contratti riservati sotto la soglia europea, sia con una soglia di subappalto del 20% dedicata;
- **Finanza di progetto:** mantenuta la prelazione per il promotore, con una procedura di gara articolata in due fasi per garantire trasparenza e competitività;
- **Garanzie fideiussorie:** semplificate le procedure per agevolare l'accesso al credito da parte delle imprese;
- **Esecuzione contratti:** rafforzate le premialità e le penali per accelerare l'esecuzione delle opere; tipizzate le varianti, per creare certezza sulla fase di esecuzione; introdotto il nuovo istituto dell'accordo di collaborazione;
- **CCT (Collegio Consultivo Tecnico):** promosso come strumento di prevenzione delle controversie, con nuove limitazioni ai costi e facoltà di ricorrere a lodi contrattuali;
- **Progettazione digitale:** innalzata la soglia da 1 milione a 2 milioni di euro per la progettazione in modalità digitale, obbligatoria dal 1° gennaio 2025;
- **Qualificazione delle stazioni appaltanti:** si apre il sistema di qualificazione, con incentivi alla qualificazione dei soggetti oggi non qualificati, nonché alla specializzazione dei soggetti aggregatori. Si parte anche con la qualificazione per l'esecuzione, attraverso meccanismi incentivanti che puntano sulla formazione.

(Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

Sempre in riferimento alle modifiche al Codice dei Contratti, si evidenziano cambiamenti anche per i Requisiti di Partecipazione. Due modifiche particolarmente rilevanti emergono dal testo del correttivo, con l'obiettivo di facilitare in modo significativo la partecipazione alle gare d'appalto sebbene non siano stati esplicitamente evidenziati né nella nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), né in quella della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

- **Fatturato globale:** invece di essere calcolato sugli ultimi tre anni, il nuovo criterio prevede che si faccia riferimento ai migliori tre anni degli ultimi cinque. Questo cambiamento consente alle aziende di valorizzare i periodi in cui hanno registrato i risultati economici migliori, aumentando così le loro possibilità di qualificarsi.
- **Servizi analoghi:** un altro importante aggiornamento riguarda i servizi analoghi, il cui riferimento temporale passa dagli ultimi tre anni agli ultimi dieci. Ciò permette alle aziende di dimostrare una più ampia esperienza maturata nel corso di un periodo più lungo, migliorando così le loro credenziali di partecipazione.

Queste modifiche, se confermate, potrebbero aprire la porta a un numero maggiore di concorrenti, rendendo le procedure più inclusive e agevolando l'accesso a un maggior numero di operatori economici.

# Chiarimento del MIT sull'utilizzo delle piattaforme di approvvigionamento digitale

Con parere del 29 ottobre 2024, n. 2961, l'Ufficio di supporto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) ha fornito un chiarimento significativo in merito all'utilizzo delle piattaforme di approvvigionamento digitale (PAD) da parte delle stazioni appaltanti in riferimento agli affidamenti diretti. Tale chiarimento risponde ad alcuni dubbi espressi in relazione alle disposizioni contenute nel vademecum dell'ANAC riguardante gli affidamenti diretti, pubblicato il 28 agosto 2024. Il parere conferma che le stazioni appaltanti hanno la possibilità di utilizzare tali piattaforme come una variante del mercato elettronico, in alternativa al Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA) e alle piattaforme delle centrali di committenza regionali (soggetti aggregatori), anche per gli affidamenti di importo compreso tra i 5.000 e i 140.000 euro.

Il quesito sottoposto all'Ufficio di supporto riguarda la validità dell'articolo 1, comma 450, della Legge 296/2006 (Legge finanziaria 2007), in relazione agli obblighi di approvvigionamento per gli enti locali. In particolare, si chiede se l'obbligo di procedere agli acquisti di beni e servizi di importo pari o superiore a 5.000 euro e inferiore alla soglia comunitaria, mediante il ricorso al MEPA, al soggetto aggregatore o alla piattaforma propria dell'ente, possa essere esteso alle piattaforme di approvvigionamento digitale (PAD) certificate, anche e soprattutto alla luce delle nuove disposizioni introdotte dal Codice dei contratti pubblici, in particolare dall'art. 25, che disciplina l'uso delle piattaforme di approvvigionamento digitale e il ciclo di vita digitale dell'appalto. Si interroga, inoltre, circa l'applicabilità di tale disposizione anche agli affidamenti relativi ai servizi di ingegneria, data la loro natura specifica e le relative normative.

In risposta al quesito posto, l'Ufficio di supporto del MIT ha confermato che gli obblighi di utilizzo degli strumenti di acquisto e negoziazione previsti dalle disposizioni

vigenti in materia di contenimento della spesa pubblica, come disciplinato dal primo comma dell'articolo 62 del nuovo Codice dei contratti pubblici, sono ancora in vigore. Dunque, la Legge 296/2006, che impone agli enti locali di utilizzare il MEPA o un soggetto aggregatore per gli acquisti sopra i 5.000 euro e sotto la soglia comunitaria, continua a essere applicabile, sebbene le modalità operative debbano ora essere adeguate alle nuove disposizioni legislative, con particolare riferimento al contesto della digitalizzazione delle procedure di appalto previste dal nuovo Codice degli appalti pubblici.

Il parere ribadisce che le piattaforme di approvvigionamento digitale (PAD) certificate, seppur diverse dal MEPA e dai soggetti aggregatori regionali, possono essere considerate equivalenti a questi strumenti, purché rispondano ai requisiti previsti dalla normativa vigente e siano in grado di garantire una gestione trasparente e adeguata del processo di acquisto.

La piattaforma, dunque, diventa uno strumento alternativo al MEPA o al soggetto aggregatore regionale, in quanto consente la stessa modalità di approvvigionamento pubblico, integrando operatori economici e creando un "mercato" digitale aperto e accessibile.

In tal senso, il parere afferma che si può considerare equivalente l'utilizzo di un "sistema telematico messo a disposizione dalla centrale di competenza regionale" con l'uso di una PAD operativa presso la stazione appaltante.

In conclusione, il parere in questione conferma che le stazioni appaltanti possono considerare le piattaforme di approvvigionamento digitali certificate come alternative valide al MEPA e ai soggetti aggregatori regionali, a condizione che esse siano in grado di garantire il rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e contenimento della spesa pubblica. In particolare, tale possibilità riguarda gli affidamenti di importo inferiore alla soglia comunitaria, per i quali è previsto l'obbligo di utilizzo di strumenti di acquisto elettronici.

## Se è affidamento diretto e non gara, l'amministrazione ha ampia discrezionalità nella scelta

La scelta di affidamento diretto mediante acquisizione di una pluralità di preventivi da parte di una stazione appaltante, e l'indicazione dei criteri per la selezione degli operatori, non trasformano l'affidamento diretto in una procedura di gara, né abilitano i soggetti che non siano stati selezionati a contestare le valutazioni effettuate dall'amministrazione circa la rispondenza dei prodotti offerti alle proprie esigenze.

Lo ha chiarito ANAC con il **parere di precontenzioso n. 410 del 2024**, approvato dal Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione l'11 settembre scorso.

L'Autorità ha dato ragione alla stazione appaltante di fronte alle doglianze di un'impresa che ha contestato la legittimità dell'affidamento disposto a favore di altro operatore economico. Trattandosi di un affidamento diretto, secondo ANAC non vi era titolo per ritenersi leso da supposte irregolarità procedurali, non essendo stata posta in essere una procedura negoziata.

"Le doglianze formulate dall'istante devono ritenersi prive di pregio, con l'effetto che la condotta della stazione appaltante, appare corretta e non suscettibile di censure", ha concluso l'Autorità.

(Fonte: ANAC)

**PSR** *comunica*

**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](https://agricoltura.regione.campania.it/PSR_2014_2020/mailling.html).

# Criticità in alcune procedure di gara gestite su delega di stazioni appaltanti non qualificate

Quando una stazione appaltante non qualificata delega lo svolgimento di una gara a una centrale di committenza (o ad altra stazione appaltante qualificata), quest'ultima deve adottare tutti gli atti e i provvedimenti della procedura di gara, assumendone la relativa responsabilità. Tra questi vanno certamente inclusi i documenti di gara, la nomina della commissione giudicatrice, il provvedimento di aggiudicazione, in relazione ai quali l'ente qualificato dovrà assicurarne la legittimità, proprio in ragione della asserita maggiore competenza.

È quanto ha ribadito ANAC, con una serie di provvedimenti deliberati dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 23 ottobre 2024, che riguardano in tutti i casi Asmel Consortile scrl, la quale non ha assolto – né in fatto, né in diritto – l'obbligo giuridico di svolgere la fase di affidamento per conto dell'ente comunale.

In particolare, è emerso che "l'ente comunale, non avendo il necessario livello di qualificazione, si è rivolto ad Asmel Consortile scrl, affinché quest'ultima svolgesse la fase di affidamento per conto della prima. Pertanto, Asmel Consortile scrl avrebbe dovuto condurre l'intera fase di gara, e quindi adottare tutti i relativi provvedimenti ed

assumerne la relativa responsabilità. Tuttavia, in sede istruttoria è emerso come alcuni atti e provvedimenti fondamentali e caratterizzanti la fase di gara siano stati adottati dall'ente comunale non qualificato".

Pertanto "Asmel Consortile scrl - scrive l'Autorità Nazionale Anticorruzione nelle delibere 465, 466, 467, 468, 469, riguardanti diverse stazioni appaltanti che si sono affidate a Asmel Consortile scrl - non ha fornito alcun contributo sostanziale nella redazione della documentazione di gara e nello svolgimento della procedura di gara. Ove l'atto sia formalmente assunto dall'ente non qualificato è a quest'ultimo imputabile".

Dalle verifiche effettuate da ANAC, infatti, "appare che Asmel Consortile scrl abbia svolto la mera attività di consulenza e assistenza nelle procedure di appalto e di messa a disposizione della piattaforma, non anche la fase di affidamento per conto di altri soggetti (non qualificati), non avendo adottato alcun provvedimento o atto caratterizzante la fase di affidamento. Fermo l'obbligo dell'adozione della decisione a contrarre da parte della stazione appaltante beneficiaria dell'intervento non qualificata, spetta al soggetto qualificato (centrale di committenza o stazione appaltante) delegato

la responsabilità della fase di gara e quindi del contenuto degli atti di gara e dello svolgimento dell'intera procedura fino al provvedimento di aggiudicazione dell'affidamento".

"Come già evidenziato dall'Autorità, la norma ha il fine ultimo di garantire che la procedura di gara sia svolta da un soggetto dotato delle competenze richieste per lo svolgimento della procedura di gara, in coerenza con il principio del risultato introdotto nel nuovo codice". ANAC evidenzia, invece, che le gare in esame siano state di fatto "condotte dall'ente comunale non qualificato, invece che da Asmel Consortile scrl" o da altro soggetto adeguatamente qualificato.

Tale *modus procedendi* vanifica nei fatti il ruolo del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, caposaldo del nuovo codice dei contratti pubblici. Non a caso, quasi tutte le procedure esaminate - nei fatti condotte da soggetti privi di qualificazione - hanno evidenziato criticità ulteriori (come l'erronea previsione dei requisiti di partecipazione o l'omessa verifica dei requisiti di partecipazione in capo all'aggiudicatario) certamente evitabili ove fossero state gestite da soggetti adeguatamente qualificati, come imposto dalla normativa vigente. (Fonte: ANAC)

## I contratti di avvalimento non possono essere modificati e/o integrati dopo la scadenza del termine perentorio di presentazione delle offerte

I contratti di avvalimento non possono essere modificati e/o integrati dopo la scadenza del termine perentorio di presentazione delle offerte. Per cui è da escludersi soccorso istruttorio in caso di omessa indicazione dei mezzi e delle risorse messe a disposizione dall'impresa ausiliaria.

Questo viene ribadito da **Tar Basilicata, Sez. I, 17/10/2024, n. 506:**

Infatti, poiché ai sensi dell'art. 100, comma 11, D.Lgs n. 36/2023 l'avvalimento di cui è causa è sia di garanzia, con riferimento al suddetto requisito di capacità economica e finanziaria del fatturato, sia di carattere tecnico e/o operativo, con riferimento al predetto requisito di capacità tecnica

e professionale, va applicato l'art. 104, comma 1, D.Lgs n. 36/2023, nella parte in cui statuisce che il contratto di avvalimento deve specificare, a pena di nullità, le risorse messe a disposizione, anche se tale indicazione non deve necessariamente spingersi alla rigida quantificazione dei mezzi d'opera, all'esatta indicazione delle qualifiche del personale messo a disposizione ovvero all'indicazione numerica dello stesso personale, mentre il contratto di avvalimento di cui è causa si limita a prevedere all'art. 2 l'obbligo di "tenere a disposizione le risorse prestate per tutta la durata dell'affidamento".

Il suddetto obbligo di specificare, a pena

di nullità, le risorse messe a disposizione è stato espressamente prescritto anche dal paragrafo 9 del bando/disciplinare di gara. Al riguardo va, altresì, richiamata la condivisibile giurisprudenza, indicata dalla ricorrente incidentale, secondo la quale va esclusa "l'ammissibilità del soccorso istruttorio per sanare il vizio di nullità del contratto di avvalimento per l'omessa indicazione dei mezzi e delle risorse messe a disposizione dall'impresa ausiliaria a favore di quella ausiliata", in quanto i contratti di avvalimento non possono essere modificati e/o integrati dopo la scadenza del termine perentorio di presentazione delle offerte.

# Un ribasso del 100% sulle spese generali costituisce un ribasso indiretto del compenso equo?

## La gara

Il caso si riferisce ad una procedura per l'affidamento di un "incarico di progetto di fattibilità tecnico economica, esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, direzione dei lavori misura e contabilità" del valore di € 695.612,13 (di cui € 604.880,09 quale compenso ed € 90.732,01 quale importo per spese e oneri accessori oltre accessori).

Il disciplinare prevedeva espressamente che "l'importo soggetto a ribasso è pari a € 90.732,01", ovvero riconducibile alle sole spese generali.

## Il Fatto

L'offerente primo graduato ha offerto un ribasso del 100% sulla componente "spese generali e oneri accessori" e una "percentuale di sconto" del 20% sul tempo. Il RUP lo esclude in quanto, per sostenere l'importo delle spese generali integralmente ribassato dall'offerente, "attinge alla quota parte di corrispettivo relativa al "compenso professionale"; quota parte che, tuttavia, era (ed è) da ritenersi inderogabile ai sensi

degli artt. 2 ss. della legge n.49/2023 sull'equo compenso, finendo per realizzare un indiretto ribasso sul compenso equo, in violazione della citata legge n.49/2023", soggiungendo che "l'offerta contenente il ribasso sul corrispettivo si attegga contraria alle previsioni del bando di gara, con la conseguenza che le giustificazioni prodotte poiché incidenti sui compensi determinati secondo legge, in quanto li compromette ribassandoli, rendono l'offerta non congrua, determinando l'esclusione di codesto concorrente dalla procedura di gara".

## Il giudizio

T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 24 ottobre 2024, n. 632, richiamando un proprio recente precedente ove già aveva ricostruito accuratamente le diverse posizioni sviluppatesi in relazione al rapporto tra codice appalti e legge equo compenso, accoglie il ricorso e rimette la partita sulla scrivania della stazione appaltante, che dovrà procedere alla rivalutazione delle giustificazioni presentate dalla ricorrente in fase procedimentale.

## Nel sopra soglia il RUP può presiedere la commissione?

In caso di gare sottosoglia, la norma risolve alla radice il problema concernente la possibilità del RUP di essere sia componente sia presidente della commissione ma ci si chiede se, nel caso di gare sopra soglia, il RUP debba unicamente "far parte" della commissione giudicatrice e non anche svolgere il ruolo di presidente.

Al riguardo è intervenuto il Consiglio di Stato con ord. 28 ottobre 2024, n. 4016 affermando che "non sembra trovare appiglio nella cennata previsione normativa, posto che la circostanza che il RUP possa far parte della commissione giudicatrice, non esclude che egli possa farne parte anche in qualità di presidente.

Il tutto senza trascurare che, negli appalti c.d. sotto-soglia (art. 48 d. lgs. n. 36/2023), il RUP può far parte della commissione giudicatrice "anche in qualità di presidente", sicché non si comprende la ragione per la quale – in difetto di una chiara previsione normativa – tale possibilità debba ritenersi ammessa unicamente negli appalti di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, e non anche in quelli di importo ad esse superiore."

In riferimento alla partecipazione del RUP in gare sotto-soglia, si evidenzia che lo stesso può far parte della commissione anche se non dirigente. Sotto questo profilo è cristallina la modifica apportata all'art. 107, c. 3, lett. a) del d.lgs. 267/2000. Nel sopra soglia, ove non operi una deroga, il RUP può certamente far parte della commissione, ma a condizione che sia un dirigente.



**PSR Campania**  
*comunica*

**VISITA IL SITO**  
[psrcampaniacomunica.it](http://psrcampaniacomunica.it)

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




PSR14-20 Campania NEWSLETTER APPALTI

N.06 - DICEMBRE 2024

a cura del GRUPPO APPALTI  
ADG-FEASR REGIONE CAMPANIA

Giuseppe Castaldi - Maurizio Cinque  
Marcello Murino - Dora Renzuto

in collaborazione con Sviluppo Campania