

SEMINARIO DI INFORMATIVO LE NOVITA' DEL DECRETO "SBLOCCA CANTIERI"

15 NOVEMBRE 2019 TORINO

Gli obiettivi del decreto sblocca cantieri - Gli affidamenti sotto-soglia, i criteri di aggiudicazione e la cosiddetta »inversione procedimentale«

Ivana Malvaso

obiettivi del decreto sblocca cantieri

- Con il decreto sblocca cantieri si è intervenuti sulla disciplina introdotta con il D.lgs 50/2016 al fine di:
 - adeguarsi ai rilievi formulati dalla Commissione Europea
 - introdurre misure di semplificazione
 - rilanciare gli investimenti
- Il decreto è intervenuto in un duplice modo :
 - Modificando le disposizioni del codice
 - Sospendendo l'applicazione di alcune disposizioni fino al 31 dicembre 2020

obiettivi del decreto sblocca cantieri -2

- Fra le modifiche introdotte si evidenziano quelle :
 - All'art. 35 per la stima del Calcolo dell'appalto
 - Procedure affidamento sotto soglia
 - Disciplina appalto integrato con riferimento ai requisiti dei progettisti
 - In tema di subappalto
 - introducendo il superamento delle linee guida Anac

obiettivi del decreto sblocca cantieri -3

- Le disposizioni temporanee riguardano fra le altre :
 - La Sospensione per i comuni non capoluogo dell'obbligo di avvalersi di centrali di committenza
 - La Sospensione del divieto di ricorrere all'appalto integrato
 - La Sospensione dell'albo dei commissari istituito da Anac
 - Per gli anni 2019 e 2020 la possibilità per i contratti di manutenzione ordinaria e straordinaria, ad esclusione degli interventi di manutenzione straordinaria che prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere o di impianti, di affidare sulla base di un progetto definitivo costituito almeno da :relazione generale, elenco prezzi unitari delle lavorazioni previste, computo metrico estimativo, piano sicurezza e coordinamento con indicazione costi non soggetti a ribasso

Cosa cambia negli affidamenti sotto soglia - art. 36 lett. a)

- L'art. 36 a seguito delle modifiche per gli affidamenti di importo inferiore alla soglia di cui all'art.35 prevede :
- per affidamenti di lavori, forniture e servizi di **importo inferiore a 40.000 euro**, la **disciplina resta invariata**
- si può procedere mediante affidamento diretto, anche **senza previa consultazione** di due o più operatori economici o per i lavori in amministrazione diretta

Cosa cambia negli affidamenti sotto soglia - art. 36 lett. b) -1

- La lettera b) viene modificata nel seguente modo:
- b) per affidamenti di importo pari o superiore 40.000 euro e inferiore a 150.000 per i lavori, o alle soglie di cui all'art. 35 per le forniture e servizi, mediante affidamento diretto, **previa valutazione di tre preventivi, ove esistenti, per i lavori, e, per i servizi e le forniture, di almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti. I lavori possono essere eseguiti anche in amministrazione diretta.....**
- l'avviso sui risultati della procedura contiene l'indicazione anche dei soggetti invitati

Cosa cambia negli affidamenti sotto soglia - art. 36 lett. b) -2

- Dalla lettura del testo della lettera b) si rileva che si prevede l'affidamento diretto per:
 - I lavori fino a 150.000 euro **previa valutazione di tre preventivi**
 - Le Forniture e i servizi fino alla soglia (221.000 euro) **previa valutazione di almeno 5 operatori economici individuati sulla base indagini di mercato o tramite elenchi di operatori**
 - Si conferma il rispetto del criterio di rotazione degli inviti
 - L'Avviso sui risultati della procedura contiene i soggetti invitati

Cosa cambia negli affidamenti sotto soglia - art. 36 lett. b) -3

- dall'analisi del testo della lettera b) si può sostenere che:
 - con la previsione **dell'affidamento diretto** si vogliono introdurre delle **semplificazioni procedurali** confermate anche dall'estensione alla lett. b) delle previsioni dell'art. 32 comma 2;
 - Per i lavori la norma richiede la **valutazione di tre preventivi** senza dire nulla sulle modalità per l'individuazione degli operatori economici quindi:
 - l'individuazione degli operatori può avvenire da parte della stazione appaltante nel rispetto dei principi dell'art. 30 e del principio di rotazione
 - Delle modalità utilizzate occorre dar conto nel provvedimento di aggiudicazione

Cosa cambia negli affidamenti sotto soglia

- art. 36 lett. b) -4

- La previsione della previa valutazione di tre preventivi, ove esistenti, apre il dubbio a:
- Cosa sono i preventivi sono tre offerte?
- Devo sempre averne acquisiti tre ?
- Il termine valutazione è diverso da consultazione e pertanto si ritiene necessario acquisire 3 offerte/preventivi
- Nel caso di richiesta di preventivi si può seguire in via preliminare un procedimento informale e poi richiedere all'operatore prescelto le dichiarazioni relative all'assenza cause esclusione art. 80 (DGUE), la presentazione della garanzia provvisoria, la documentazione per la verifica dei costi della manodopera
- In caso di richiesta di offerta la procedura prevede già la presentazione della documentazione da parte di tutti unitamente all'offerta ma devo essere sicuro di avere almeno tre offerte

Cosa cambia negli affidamenti sotto soglia - art. 36 lett. b) -5

- Per le forniture ed i servizi la disposizione parla di affidamento diretto e tale modalità è confermata anche dai lavori parlamentari ma le modalità sono diverse dai lavori perché:
- la disposizione prevede la valutazione di almeno 5 operatori ma cosa vuol dire valutare gli operatori economici?
- l'individuazione degli operatori deve avvenire con indagini di mercato ovvero avviso per manifestazione interesse o utilizzazione di elenchi di operatori e quindi non è rimessa al RUP
- Nelle ipotesi previste dall'art. 95 comma 3 e 4 occorre utilizzare il criterio qualità/prezzo
- La previsione della procedura di affidamento diretto vuole quindi aprire a modalità di semplificazione nell'iter procedimentale es. pubblicità delle sedute? Adempimenti art 29 e 76?
- Ma agli OE economici è sempre richiesta la presentazione dell'offerta

Cosa cambia negli affidamenti sotto soglia - art. 36 lett. c)

c) per gli affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 150.000 e inferiore a 350.000, **mediante la procedura negoziata di cui all'art. 63** previa consultazione, ove esistenti, di almeno 10 operatori economici, nel rispetto del criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento contiene l'indicazione anche dei soggetti invitati

Cosa cambia negli affidamenti sotto soglia - art. 36 lett. c bis)

c- bis) per gli affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 350.000 e inferiore a 1.000.000, mediante la procedura negoziata di cui all'art. 63 previa consultazione, ove esistenti, di almeno 15 operatori economici, nel rispetto del criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento contiene l'indicazione anche dei soggetti invitati

Cosa cambia negli affidamenti sotto soglia - art. 36 lett. c e c- bis)

- per gli affidamenti di lavori di importo di cui alle lettere c) e c-bis ovvero per importi inferiori ad 1.000.000 di euro è stato introdotto il richiamo all'art. 63
- L'art. 63, che recepisce l'art. 32 della direttiva 24/2014, disciplina la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara in presenza di presupposti specifici

Cosa cambia negli affidamenti sotto soglia - art. 36 lett. c e c- bis) -2

- Con il richiamo all'art. 63 il legislatore ha forse voluto ricondurre la disciplina all'interno di una procedura prevista nelle direttive integrando di fatto le ipotesi nelle quali si può ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara
- Le modalità di affidamento previste dal comma 6 dell'art. 63 sono diverse da quelle art. 36
- Nell'art. 63 non si fa riferimento alle indagini di mercato e il numero di operatori da consultare ove esistenti e possibile è di 5

- art. 36 lett. d)

- **d) per gli affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 1.000.000, e fino alle soglie di cui all'art. 35, mediante ricorso alle procedure di cui all'art. 60, fatto salvo quanto previsto dall'art. 97, comma 8 (applicazione dell'esclusione automatica delle offerte per appalti non presentano carattere trasfrontaliero)**
- La procedura aperta attraverso il richiamo all'art. 60 diviene la procedura preferita salvo la possibilità prevista dall'art. 36 comma 2 per le stazioni appaltanti di utilizzare le procedure ordinarie al ricorrere dei presupposti previsti dalla normativa per il loro utilizzo

Inversione dell'apertura delle buste

- Il DL 32/2019 prevedeva all'art. 36 comma 5 la possibilità di esaminare le offerte economiche prima della verifica della busta contenente la documentazione amministrativa recependo l'art. 56 paragrafo 2 della Direttiva UE 24/2014
- Il comma 5 in particolare prevedeva che :
- Questa facoltà può essere esercitata se prevista nel bando o avviso con il quale si indice la procedura
- Le stazioni appaltanti se si avvalgono di questa facoltà verificano in maniera imparziale e trasparente che nei confronti del miglior offerente non ricorrono motivi di esclusione e che sussistano i requisiti di cui all'art. 83
- Il controllo è esteso a campione anche sugli altri partecipanti secondo le modalità indicate nei documenti di gara
- In base all'esito della verifica si procede eventualmente a ricalcolare la soglia di anomalia di cui all'art. 97
- sull'aggiudicatario si procede alla verifica sul possesso dei requisiti richiesti ai fini della stipula del contratto

Inversione dell'apertura delle buste -2

- In fase di conversione il comma 5 è stato eliminato
- è stato esteso ai settori ordinari fino al 31 dicembre 2020 l'applicazione dell'art. 133 comma 8
- il comma 8 con il Dl 32 era stato modificato per introdurre una disciplina analoga al comma 5 dell'art. 36
- Le modifiche al comma non sono state convertite pertanto la disciplina è la seguente:
- Nelle procedure aperte, gli enti aggiudicatori possono decidere che le offerte saranno esaminate prima della verifica dell'idoneità degli offerenti. Tale facoltà può essere esercitata se specificamente prevista nel bando di gara o nell'avviso con cui si indice la gara. Se si avvalgono di tale possibilità, le amministrazioni aggiudicatrici garantiscono che la verifica dell'assenza di motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione sia effettuata in maniera imparziale e trasparente, in modo che nessun appalto sia aggiudicato a un offerente che avrebbe dovuto essere escluso a norma dell'art. 136 o che non soddisfa i criteri di selezione stabiliti dall'amministrazione aggiudicatrice.

Inversione dell'apertura delle buste -3

❖ Alcune considerazioni

L'inversione vuole essere una misura di semplificazione ed accelerazione nell'iter di svolgimento delle procedure di gara

❖ Questa modalità è utile:

- nel caso di appalti nei quali partecipano un numero notevole di operatori economici
- quando il criterio di aggiudicazione è quello del solo prezzo per il quale l'inversione fra busta economica e amministrativa può avvenire in quanto i meccanismi di valutazione sono automatici

Nel caso del criterio qualità/prezzo occorre esaminare prima l'offerta tecnica e poi quella economica

La norma non detta più un iter per l'applicazione che è lasciata alle stazioni appaltanti

Inversione dell'apertura delle buste -4

Come applicarla:

- Nel bando di gara e nel disciplinare occorre prevedere l'utilizzo di questa modalità
- indicare le modalità per la verifica della documentazione contenuta nella busta amministrativa :
- Si consiglia la verifica
- Sul 1 e 2 in graduatoria e su una percentuale di operatori
- la disposizione non incide sul controllo da effettuare sulle dichiarazioni rese dall'aggiudicatario

Inversione dell'apertura delle buste -5

- In seduta pubblica si procede ad:
- individuare le offerte sulle quali effettuare il controllo a campione della documentazione amministrativa. Il controllo verrà effettuato dopo l'apertura delle buste economiche
- Aprire le offerte economiche pervenute e procedere al controllo della loro regolarità e quindi alla loro ammissione/esclusione
- effettuare la verifica della busta amministrativa degli operatori da sottoporre al controllo a campione e all'ammissione / esclusione o all'attivazione del soccorso istruttorio se possibile
- A seguito dell'esito delle verifiche e dell'attivazione del soccorso istruttorio a calcolare la soglia di anomalia e ad individuare la migliore offerta e a verificare la documentazione amministrativa presentata attivando se necessario il soccorso istruttorio

Inversione dell'apertura delle buste

- Quali gli effetti applicazione su gare di regione toscana:
- **Gara torrente Bicchieraia svolta con modalità ordinaria** offerte 285 sono state necessarie complessivamente 22 sedute di gara
- dal 11.05.2018 fino al 7.08.2018 si è svolta la fase di verifica della busta amministrativa per 18 sedute di gara
- dal 3.10.2018 al 12.10.2018 la fase di aperture delle busta economica per 4 sedute di gara
- **Gara svolta con inversione delle buste Gara Serchio Lotto B n. offerte 266** in totale sono state svolte 5 sedute di gara
- dal 3.10.2018 al 5.12.2018 .
- Per entrambe le gara è stato necessario attivare il soccorso istruttorio e le gare tengono conto anche dei tempi a ciò necessari.

Cosa cambia per i criteri di aggiudicazione

- La disciplina sui criteri di aggiudicazione è contenuta all'art. 95
- L'art. 95 è norma di recepimento dell'art. 67 della Direttiva 24/2014
- La Direttiva prevede che per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa possono essere utilizzati i criteri:
 - del solo prezzo
 - Qualità/prezzo
 - Costo del ciclo di vita
- lascia la possibilità agli Stati membri di limitare l'utilizzo del criterio del solo prezzo
- L'art 95 recependo la Direttiva prevede che le amministrazioni **per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa possono utilizzare i criteri del solo prezzo, Qualità/prezzo e del Costo del ciclo di vita**
- il nostro legislatore aveva previsto limiti all'utilizzo del solo prezzo con la disciplina dei commi 3 e 4
- I commi 3 e 4 sono stati oggetto di modifica con il decreto sblocca cantieri inoltre è stato inserito all'art. 36 il comma 9 bis in tema di criteri di aggiudicazione

Cosa cambia per i criterio qualità/prezzo

Il comma 3 dell'art. 95 individua i casi in cui è obbligatorio utilizzare il criterio qualità/prezzo

- in aggiunta alle precedenti ipotesi, al comma 3 è ora previsto **l'utilizzo del criterio qualità/ prezzo per contratti di fornitura e servizi di importo pari o superiore a 40.000 euro caratterizzati da notevole contenuto tecnologico o che hanno carattere innovativo**
- Al comma 10 bis era stato **eliminato e poi reintrodotta il tetto massimo per il punteggio economico di 30 punti**
- Previsto all'art. 97 comma 3 che il calcolo dell'anomalia è effettuato ove il numero delle offerte ammesse è pari o superiore a tre fermo restando la facoltà di attivare la verifica di congruità

Cosa cambia per i criterio del solo prezzo

Il comma 4 individuava i casi in cui è possibile utilizzare il criterio del solo prezzo

- all'art. 95 comma 4 vengono eliminate:
- La lett. a) che disciplinava i casi nei quali era possibile per i lavori di utilizzare il criterio del solo prezzo **eliminando la limitazione prima esistente per i lavori**
- La lett. c) è stata eliminata ma di fatto è stata riformulata prevedendo al comma 3 la lett. b- bis)
- Rimane ferma la possibilità di aggiudicare sulla base del solo prezzo i servizi o le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato **fatta eccezione per i servizi ad alta intensità di manodopera**

Cosa cambia per i criteri di aggiudicazione

- All'art. 36 comma 9 bis si prevede che per gli affidamenti sotto soglia le stazioni appaltanti scelgono tra il criterio del solo prezzo e il criterio qualità/prezzo fermo restando quanto previsto al comma 3 dell'art. 95 (i casi in cui è obbligatorio il criterio qualità/prezzo)
- **È stato eliminato l'obbligo di motivazione** per poter utilizzare il criterio qualità /prezzo mettendo di fatto i 2 criteri sullo stesso piano
- La modifica operata sui criteri ha aperto un interrogativo sul criterio da poter utilizzare nel caso di appalti di lavori di importo superiore alla soglia comunitaria

Cosa cambia per i criteri di aggiudicazione

Per le procedure di importo pari o superiore alla soglia c'è una duplice lettura delle disposizioni:

- 1) Non essendo più prevista nessuna indicazione né al comma 3 né al comma 4 le stazioni appaltanti scelgono il criterio di aggiudicazione applicando quanto previsto al comma 2 dell'art. 95 e quindi il criterio del prezzo o qualità/ prezzo
- 2) Sulla base di una lettura dell'art. 36 comma 9 bis che consentirebbe i 2 criteri per il sotto soglia e del fatto che al comma 4 dell'art. 95 è stata cancellata la lettera a) per gli appalti sopra soglia solo criterio qualità/prezzo

Cosa cambia per i criteri di aggiudicazione

Per l'aggiudicazione degli appalti di lavori nella scelta del criterio occorre comunque tener conto degli effetti che possono prodursi:

- Nel caso del criterio del solo prezzo:
 - è più facile per le imprese partecipare
 - si avrà quindi un numero maggiore di offerte ,
 - aggiudicazione sulla base del ribasso maggiore in quanto non è possibile l'applicazione art. 97 comma 8 sopra soglia
 - Applicazione del calcolo previsto ai commi 2 e 2bis art. 97 per individuare le offerte da sottoporre a valutazione dell'anomalia

- Nel caso del criterio qualità/prezzo:
 - Numero minore di offerte
 - Maggiore selezione fra le offerte



Grazie per l'attenzione

