

# Gare e Codice Appalti

RELATORE NICOLA NERI SERNERI, DIRIGENTE UFF. III USR TOSCANA

Regio decreto 18.11.1923 n.2440 (90 articoli di cui solo 21 relativi ai contratti)

D.Lgs. 12.4.2006 n.163 (257 articoli e 22 allegati)

D.Lgs. 18.4.2016 n.50 (220 articoli e 25 allegati)

L'attuale D.Lgs. 31.3.2023 n.36 (229 articoli e 38 allegati)

## Evoluzione Normativa

## Principi generali

Principio del risultato

Principio della fiducia

Principio di digitalizzazione

# Principio del risultato

- ▶ **Art.1 comma 1 (D.Lgs.36/2023):** *“Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza”.*
- ▶ Questo principio pone al centro dell'attenzione il raggiungimento del **risultato concreto** dell'appalto, ovvero l'acquisizione del bene/servizio nel modo più efficace ed efficiente possibile. Il principio del risultato è sovraordinato agli altri e funge da criterio interpretativo e applicativo delle disposizioni del codice.
  - ▶ **TAR Genova 9.12.2024 n.850:** *“Come evidenziato dagli interpreti, nella materia dei contratti pubblici **il risultato è divenuto il criterio ordinante**, perché valorizza i poteri discrezionali dell'Amministrazione nel perseguimento dell'interesse pubblico e ripudia automatismi e formalismi nell'attuazione concreta delle regole. Dunque, il principio del risultato costituisce la “stella polare” che guida le stazioni appaltanti verso l'opzione veicolante la maggior efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa”.*

«L'importanza del risultato nella disciplina dell'attività dell'amministrazione non va riguardata ponendo tale valore in chiave antagonista rispetto al principio di legalità, rispetto al quale potrebbe realizzare una potenziale frizione: al contrario, come pure è stato efficacemente sostenuto successivamente all'entrata in vigore del richiamato d. lgs. n. 36 del 2023, il risultato concorre ad integrare il paradigma normativo del provvedimento e dunque ad "ampliare il perimetro del sindacato giurisdizionale piuttosto che diminuirlo", facendo "transitare nell'area della legittimità, e quindi della giustiziabilità, opzioni e scelte che sinora si pensava attenessero al merito e fossero come tali insindacabili".

**Consiglio di  
Stato, sez. III,  
26 marzo 2024  
n. 2866**

**Non soddisfa certamente tale requisito la fornitura di apparecchiature che, come accennato, a fronte dell'apparente minor costo di acquisto implicano il necessario svolgimento di attività materiali e giuridiche aggiuntive:** le quali, oltre ai costi relativi ai corrispettivi per l'acquisto degli ulteriori materiali necessari al funzionamento, comportano altresì dei costi relativi ai tempi e all'impiego delle risorse umane necessarie per il compimento delle relative procedure».

# Principio della fiducia

- ▶ Questo principio si basa sulla **reciproca** fiducia tra amministrazioni, funzionari e operatori economici. L'obiettivo è favorire un clima di collaborazione e semplificare le procedure, valorizzando l'iniziativa e l'autonomia decisionale.
- ▶ **Consiglio di Stato Sez.V 6.5.2024 n.2959**: *“Non si tratta, peraltro, di una fiducia unilaterale o incondizionata. La disposizione precisa infatti che la fiducia è reciproca e, dunque, investe anche gli operatori economici che partecipano alle gare. È legata a doppio filo a legalità, trasparenza e correttezza, rappresentando, sotto questo profilo, una versione evoluta del principio di presunzione di legittimità dell'azione amministrativa”*.

# Principio di digitalizzazione

- ▶ La digitalizzazione degli appalti pubblici persegue diversi obiettivi, tra cui:
- ▶ **Semplificazione delle procedure:** L'utilizzo di strumenti digitali consente di automatizzare molte attività, riducendo i tempi e gli oneri burocratici per le stazioni appaltanti e gli operatori economici
- ▶ **Riduzione dei costi:** La digitalizzazione permette di eliminare la documentazione cartacea, con conseguenti risparmi sui costi di stampa, archiviazione e spedizione
- ▶ **Aumento della trasparenza:** Le piattaforme relative digitali consentono di rendere facilmente accessibili tutte le informazioni agli appalti pubblici, favorendo la trasparenza e il controllo da parte dei cittadini
- ▶ **Miglioramento dell'efficienza:** La digitalizzazione consente di ottimizzare i processi, ridurre gli errori e migliorare la comunicazione tra le parti coinvolte
- ▶ **Promozione della partecipazione:** Le piattaforme digitali facilitano la partecipazione degli operatori economici, soprattutto delle PMI, alle gare d'appalto

# Principio di digitalizzazione

Impone alle stazioni appaltanti di assicurare la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici

**Tutte le fasi del processo devono essere gestite attraverso piattaforme digitali** (Ecosistema Nazionale di approvvigionamento digitale e-procurement)

**Presso ANAC** la banca dati Nazionale dei contratti pubblici (**BDNCP**), che si articola in: **AUSA** (Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti); la Piattaforma Contratti Pubblici (**PCP**); il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (**FVOE**) che consente la verifica del possesso dei requisiti per la partecipazione dell'OE; il **Casellario** con tutte le informazioni ed i dati degli OE; l'**Anagrafe** degli OE

**Obbligo pubblicazione** di tutti gli atti (sezione Amministrazione Trasparente)

**Intelligenza artificiale** (uso di procedure automatizzate nel ciclo di vita dei contratti)

**Firma digitale**: i documenti relativi agli appalti pubblici devono essere firmati elettronicamente

**Conservazione** digitale: la documentazione relativa agli appalti pubblici deve essere conservata in formato digitale

**Interoperabilità**: piattaforme digitali devono essere interoperabili tra loro così da consentire lo scambio tra le diverse amministrazioni



# Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici



APPALTI   INDICATORI   BANDI IN CORSO   RICERCA PER CIG   RUP

Numero Procedure

70.508.521

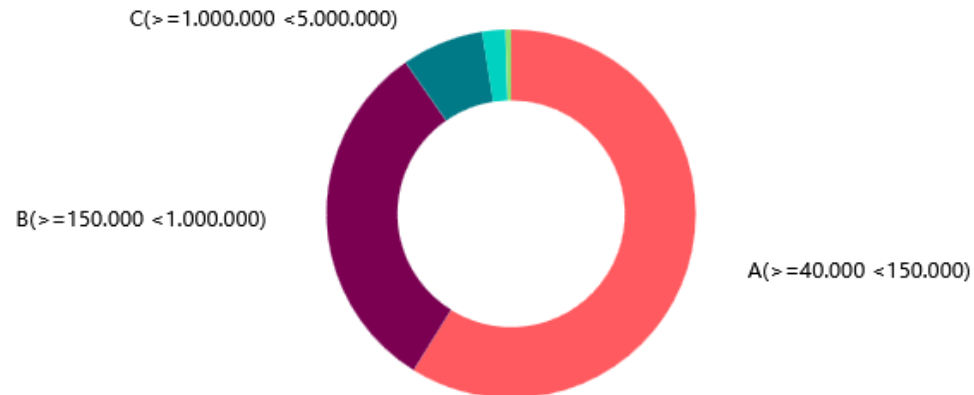
Stazioni Appaltanti

41.619

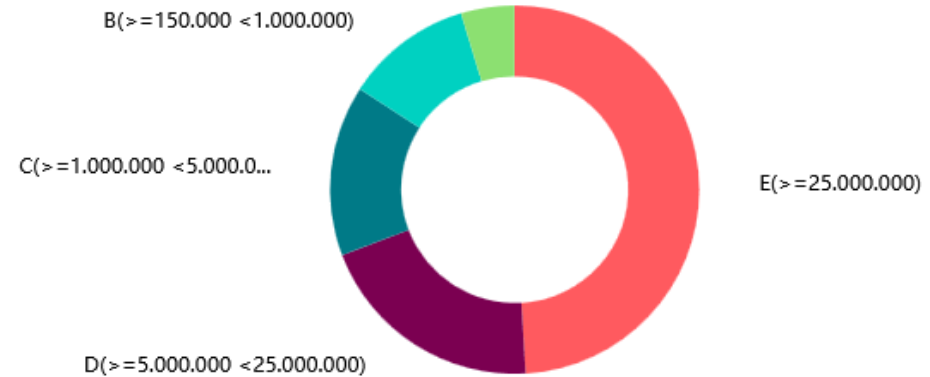
Operatori Economici

992.995

Numero di procedure per classe di importo



Valore di procedure per classe di importo



# Nota ANAC al MIM 9.12.2024

10

Requisiti per la **QUALIFICAZIONE** della stazione appaltante ex artt.62 e 63 e Allegato II.4

- ▶ Iscrizione AUSA
- ▶ Presenza ufficio stabilmente dedicato agli affidamenti
- ▶ Dipendenti in possesso di specifiche competenze in materia di appalti
- ▶ Altri requisiti (numero appalti, valore ecc.)

*...l'unica opzione di intervento è quella di consentire alle Istituzioni scolastiche di procedere autonomamente all'acquisizione dei CIG per gli appalti di importo superiore a 140.000 euro relativi a servizi di programmazione, organizzazione ed esecuzione dei viaggi di istruzione, stage linguistici e scambi culturali, indipendentemente dalla qualificazione posseduta e dal valore degli affidamenti.*

*Si precisa che tale misura, alla luce della richiesta e delle tempistiche stimate da Ministero per il completamento della riforma organizzativa, viene prevista per gli istituti scolastici fino 31 maggio 2025.*

# Procedure affidamento

11

## ▶ Lavori

< 150.000€ affidamento diretto

< 1.000.000€ procedura negoziata senza bando (5 OE)

< soglia europea procedura negoziata senza bando (10 OE)

## ▶ Servizi e Forniture

<140.000 affidamento diretto, anche senza consultazione

< soglie europ. negoziata senza bando (5 OE)

Sopra soglia: procedura aperta, procedura ristretta, procedura competitiva con negoziazione, dialogo competitivo e partenariato per l'innovazione

# Appalti: **soglie europee** aggiornate al 1° gennaio 2024 per il biennio 2024-25

Le soglie aggiornate e la Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, sono le seguenti:

- ▶ Appalti di lavori pubblici e concessioni: **5.538.000** euro
- ▶ Appalti di forniture e servizi (settori ordinari):
  - ▶ **143.000** euro per le autorità governative centrali
  - ▶ **221.000** euro per le stazioni appaltanti sub-centrali
- ▶ Appalti di forniture e servizi (settori speciali): **443.000** euro

La conoscenza delle soglie determina quale normativa si applica all'appalto.

Gli appalti di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria sono soggetti a una disciplina semplificata, con procedure più agili e meno formali.

Sopra soglia: Gli appalti di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza comunitaria sono soggetti a una disciplina più rigorosa, con obblighi di pubblicazione a livello europeo e procedure di gara più complesse.

▶ **Soglie di importo:**

- **Lavori:** importo inferiore a 150.000 euro.
- **Servizi e forniture:** importo inferiore a **140.000** euro.

- ▶ Obiettivi: semplificazione delle procedure, accelerazione dei procedimenti, promozione dell'PMI ad accedere al mercato
- ▶ **La stazione appaltante individua direttamente** l'operatore economico a cui affidare il contratto, senza necessità di espletare una procedura di gara, ovvero una procedura negoziata

# AFFIDAMENTO DIRETTO

- ▶ «L'affidamento del contratto senza una procedura di gara, nel quale, anche nel caso di previo interpello di più operatori economici, la scelta è operata **discrezionalmente** dalla stazione appaltante nel rispetto dei criteri qualitativi e quantitativi di cui all'art. 50 comma 1 lett. a) e b) del codice e dei requisiti generali o speciali previsti dal medesimo codice». (**All.1.3, art.3**)
- ▶ Le indagini di mercato devono avvenire solo nelle procedure negoziate e non negli affidamenti diretti, nei quali è invece consentito il confronto tra preventivi. (Parere MIT 3225/2025)

- ▶ **Motivazione:** l'affidamento diretto deve essere motivato, indicando le ragioni che hanno portato alla scelta di un determinato operatore economico.
- ▶ **Rotazione:** le stazioni appaltanti sono tenute a favorire la rotazione degli operatori economici negli affidamenti diretti, in modo da garantire la parità di trattamento e la concorrenza.
- ▶ **Trasparenza:** l'affidamento diretto deve essere pubblicato sul sito istituzionale della stazione appaltante, in modo da garantire la trasparenza della procedura.
- ▶ **Controlli:** gli affidamenti diretti sono soggetti a controlli da parte delle autorità competenti, al fine di verificare la regolarità delle procedure e la correttezza delle scelte operate dalle stazioni appaltanti.

# MOTIVAZIONE

**Obbligo generale di motivazione: principi trasparenza, imparzialità e buon andamento (art.3, co 1, legge n,241/1990)**

**Adeguatezza:** chiara, completa e intellegibile così da consentire di comprendere le ragioni che hanno portato alle scelte dell'amministrazione

**Specificità:** riferita al caso concreto, non generica

La scelta dell'operatore economico dev'essere sempre motivata e sostenuta da una relazione che illustri in modo dettagliato i criteri adottati. Ciò è essenziale per garantire la trasparenza e ridurre il rischio di contenziosi.



# TAR Lazio sentenza 19840/2024

È evidente, dunque, che l'**affidamento diretto**, per espressa previsione legislativa, **non è una gara**, ma una procedura “priva ex se di carattere propriamente comparativo e non soggetta ad una rigida procedimentalizzazione, nella quale prevalgono, in ragione del limitato valore della spesa, esigenze di semplificazione per una maggiore accelerazione delle procedure” di acquisizione del servizio ... l'affidamento diretto non integra gli estremi di “una gara vera e propria, trattandosi piuttosto di un **mero confronto di preventivi, con conseguente dovere della stazione appaltante di motivare la scelta dell'aggiudicatario non in ottica comparativa, ma solo in termini di economicità e di rispondenza dell'offerta alle proprie esigenze.**”.... Il Collegio osserva che, al contrario, la determinazione impugnata è minuziosamente motivata, come reso evidente dalla circostanza che la piana lettura delle relative premesse dà conto di tutti i plurimi passaggi procedimentali che hanno indotto la S.A. dapprima ad avviare, su sollecitazione della Società ricorrente, un procedimento volto ad approfondire la asserita maggiore convenienza del suo preventivo di spesa, anche alla luce degli ulteriori costi connessi.

- ▶ Il comma 4 dell'art.49 consente di derogare al divieto del reinvio del contraente uscente, **motivando** circa la contemporanea sussistenza di tre presupposti:
  - **struttura del mercato;**
  - **effettiva assenza di alternative;**
  - **accurata esecuzione del precedente contratto.**
- ▶ Il contraente uscente può essere affidatario diretto quando sussistano contemporaneamente **tutti i suddetti requisiti**, da intendersi come “concorrenti e non alternativi tra loro”, e devono essere specificamente indicati negli atti della procedura.
- ▶ La stazione appaltante ha l'obbligo di fornire adeguata, puntuale e rigorosa motivazione in ordine alle ragioni della deroga al principio di rotazione.
- ▶ Nell'ottica di ulteriore semplificazione ed accelerazione sono fatti salvi dall'applicazione del principio di rotazione gli affidamenti di importo fino a 5.000 euro (comma 6).

# ROTAZIONE, giurisprudenza

- ▶ ... la ratio sottesa al principio di rotazione risiede nella necessità di assicurare un'effettiva alternanza tra gli operatori economici coinvolti nelle procedure di affidamento, al fine di prevenire che l'eccessiva discrezionalità riconosciuta alla stazione appaltante nell'individuazione degli affidatari possa tradursi in uno strumento per favorire determinati operatori economici o per eludere le regole della concorrenza; tale principio si pone, dunque, quale presidio fondamentale per la tutela dell'imparzialità, della trasparenza e della legalità amministrativa nel settore degli appalti pubblici;
- ▶ ... il principio di rotazione non è regola preclusiva, senza eccezione, all'invito del gestore uscente e al conseguente suo rinnovato affidamento del servizio, potendo l'amministrazione derogarvi fornendo adeguata, puntuale e rigorosa motivazione delle ragioni che l'hanno a ciò indotta "con riferimento alla struttura del mercato e alla effettiva assenza di alternative, nonché di accurata esecuzione del precedente contratto"
- ▶ **TAR Puglia, Sez. Lecce, n.138/2025**

### 1. Controlli preventivi:

- **Verifica dei requisiti:** la stazione appaltante deve verificare che l'operatore economico possieda i requisiti di idoneità professionale, capacità tecnica e finanziaria richiesti per l'esecuzione del contratto.
- **Verifica delle dichiarazioni:** la stazione appaltante può effettuare controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà presentate dagli operatori economici, al fine di verificare la veridicità delle informazioni fornite.
- **Verifica di assenza di cause di esclusione:** la stazione appaltante deve verificare che l'operatore economico non si trovi in una delle cause di esclusione previste dal Codice dei Contratti Pubblici (ad esempio, condanne penali, fallimento, irregolarità fiscali).

### 2. Controlli successivi:

- **Monitoraggio dell'esecuzione del contratto:** la stazione appaltante deve monitorare l'esecuzione del contratto, verificando che l'operatore economico rispetti i termini, le condizioni e i requisiti di qualità previsti.
- **Verifica della regolarità dei pagamenti:** la stazione appaltante deve verificare la regolarità dei pagamenti effettuati all'operatore economico, al fine di prevenire eventuali irregolarità o illeciti.
- **Controllo della documentazione:** la stazione appaltante deve conservare la documentazione relativa all'affidamento, al fine di consentire eventuali controlli successivi da parte delle autorità competenti.

## SEMPLIFICAZIONI PER GLI AFFIDAMENTI DIRETTI

Per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 40.000 euro, il Codice dei Contratti Pubblici prevede alcune semplificazioni per quanto riguarda la verifica dei requisiti

- **Dichiarazione sostitutiva:** l'operatore economico può attestare il possesso dei requisiti mediante una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà (o DGUE)
- **Controlli a campione:** la stazione appaltante può effettuare controlli a campione sulle dichiarazioni, senza essere tenuta a verificare sistematicamente tutti i requisiti

Laddove **non confermato** il possesso dei requisiti la SA procede:

- ▶ alla risoluzione del contratto
- ▶ all'escussione della eventuale garanzia definitiva
- ▶ alla comunicazione all'ANAC
- ▶ alla sospensione dell'operatore economico fino a 12 mesi agli affidamenti

# Trasparenza

Per i contratti con bandi ed avvisi pubblicati dal 1° gennaio 2024 le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano la trasparenza dei dati relativi ai contratti pubblici prevista dal d.lgs. 33/2013 comunicando tempestivamente – ovvero tramite le piattaforme digitali certificate - alla **BDNCP** (Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici), ai sensi dell'articolo 9-bis del citato decreto, tutti i dati e le informazioni individuati nell'articolo 10 della delibera 261/2023.

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti sono tenuti a pubblicare nella sezione “Amministrazione trasparente” del proprio sito un collegamento ipertestuale che rinvia ai dati relativi all'intero ciclo di vita del contratto contenuti nella BDNCP.

# Fasi

23

- **Programmazione** (All.I 5 art.6) Programma Triennale degli Acquisti <140.000€ e la stima del valore complessivo
- Individuazione **RUP**, acquisizione **CIG** (CUP)
- **Determinazione** (decisione) **a contrarre** (oggetto, importo, procedura scelta e suoi presupposti; requisiti di carattere generale e se dovuti economico-finanziari e tecnico-professionali; Motivazione dei criteri selezione degli operatori e delle offerte; elementi contratto (scambio lettere commerciali, ecc.)
- **Verifica requisiti** e stipula contratto
- **Esecuzione**
- **Controllo possesso requisiti**
- **Obblighi trasparenza**

# Utilità

## **Vademecum ANAC affidamenti diretti**

<https://www.anticorruzione.it/-/news.09.08.24.vademecum.affidamenti.diretti>

## **Siti dedicati**

<https://www.bosettiegatti.eu/>

<https://www.sentenzeappalti.it/>

## **MIM Quaderno n.1 Codice Contratti**

[https://www.mim.gov.it/web/guest/pubblicazioni/-/asset\\_publisher/6Ya1FS4E4QJw/content/quaderno-1-codice-dei-contratti-pubblici-d-lgs-n-36-2023?\\_com\\_liferay\\_asset\\_publisher\\_web\\_portlet\\_AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_6Ya1FS4E4QJw\\_redirect=https%3A%2F%2Fwww.mim.gov.it%2Fweb%2Fguest%2Fpubblicazioni%3Fp\\_p\\_id%3Dcom\\_liferay\\_asset\\_publisher\\_web\\_portlet\\_AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_6Ya1FS4E4QJw%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26\\_com\\_liferay\\_asset\\_publisher\\_web\\_portlet\\_AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_6Ya1FS4E4QJw\\_cur%3D0%26p\\_r\\_p\\_resetCur%3Dfalse%26\\_com\\_liferay\\_asset\\_publisher\\_web\\_portlet\\_AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_6Ya1FS4E4QJw\\_assetEntryId%3D8051456](https://www.mim.gov.it/web/guest/pubblicazioni/-/asset_publisher/6Ya1FS4E4QJw/content/quaderno-1-codice-dei-contratti-pubblici-d-lgs-n-36-2023?_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_6Ya1FS4E4QJw_redirect=https%3A%2F%2Fwww.mim.gov.it%2Fweb%2Fguest%2Fpubblicazioni%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_6Ya1FS4E4QJw%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_6Ya1FS4E4QJw_cur%3D0%26p_r_p_resetCur%3Dfalse%26_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_6Ya1FS4E4QJw_assetEntryId%3D8051456)