

# Acquisizioni di lavori, servizi e forniture in economia

*Direzione Opere pubbliche, difesa del suolo, Economia montana e foreste  
Direzione Affari istituzionali e Avvocatura*

Maria GAMBINO

Maria Rosa BUSCEMI

*Settore Attività di supporto tecnico giuridico amministrativo*

Laura FAINA

Gabriella FUSILLO

Paolo ANSELMO

*Settore Attività legislativa e per la qualità della normazione*

## ACQUISIZIONI IN ECONOMIA LIMITI MASSIMI DI SPESA

	<b>AMMINISTRAZIONE DIRETTA</b>	<b>COTTIMO FIDUCIARIO MEDIANTE AFFIDAMENTO DIRETTO</b>	<b>COTTIMO FIDUCIARIO MEDIANTE PROCEDURA NEGOZIATA (invito esteso ad almeno 5 operatori economici e rispetto dei principi di trasparenza, rotazione e parità di trattamento)</b>
<b>LAVORI</b>	<b>NON SUPERIORE A 50.000,00</b>	<b>INFERIORE A 40.000,00</b>	<b>FINO A 200.000,00</b>
<b>SERVIZI DI INGEGNERIA E ARCHITETTURA</b>		<b>INFERIORE A 40.000,00</b>	<b>FINO ALLA SOGLIA COMUNITARIA</b>
<b>SERVIZI</b>	<b>FINO ALLA SOGLIA COMUNITARIA</b>	<b>INFERIORE A 40.000,00</b>	<b>FINO ALLA SOGLIA COMUNITARIA</b>
<b>FORNITURE</b>		<b>INFERIORE A 40.000,00</b>	<b>FINO ALLA SOGLIA COMUNITARIA</b>

# ESECUZIONE DI LAVORI IN ECONOMIA IPOTESI E TIPOLOGIE

<b>FONTE DI PREVISIONE</b>	<b>CATEGORIE</b>
Regolamento stazione appaltante	Manutenzione o riparazione di opere o impianti
Regolamento stazione appaltante	Interventi non programmabili in materia di sicurezza
Regolamento stazione appaltante	Non differibili dopo infruttuoso esperimento delle procedure di gara
Regolamento stazione appaltante	Necessari per la compilazione di progetti
Regolamento stazione appaltante	Completamento necessario ed urgente di opere o impianti a seguito di risoluzione contratto o in danno appaltatore inadempiente

## ACQUISIZIONE DI BENI E SERVIZI IN ECONOMIA IPOTESI E TIPOLOGIE

QUANDO	IPOTESI
Sempre	Risoluzione di un precedente rapporto contrattuale, o in danno del contraente inadempiente, quando ciò sia ritenuto necessario o conveniente per conseguire la prestazione nel termine previsto dal contratto
Sempre	Esigenze di completamento delle prestazioni di un contratto in corso, ove non sia possibile imporne l'esecuzione nell'ambito del contratto medesimo
Sempre	Prestazioni periodiche di contratti scaduti nelle more dello svolgimento de ordinarie procedure di scelta e nella misura strettamente necessaria
Sempre	Urgenza, determinata da eventi oggettivamente imprevedibili, al fine di scongiurare situazioni di pericolo per persone, animali o cose, ovvero per l'igiene e salute pubblica, ovvero per il patrimonio storico, artistico, culturale
Regolamento stazione appaltante	Singole voci di spesa, preventivamente individuate con provvedimento di ciascuna stazione appaltante, con riguardo alle proprie specifiche esigenze

## LAVORI D'URGENZA E PROVVEDIMENTI DI SOMMA URGENZA

	<b>Lavori d'urgenza (art. 175 D.P.R. 207/2010)</b>	<b>Provvedimenti in casi di somma urgenza (art. 176 D.P.R. 207/2010)</b>
<b>Presupposti</b>	Necessità di provvedere d'urgenza, seguendo comunque l'art. 125, commi 8, 12, 13, 14 del D.lgs. 163/2006 e stipulando comunque il contratto prima dell'inizio dei lavori.	Circostanze di pericolo che non consentono alcuna attesa nel dare immediata esecuzione ai lavori di rimozione dello stato di pregiudizio per l'incolumità pubblica.
<b>Procedura</b>	La procedura ordinaria per l'esecuzione di lavori in economia di cui all'art. 125 del D.lgs. 163/2006.	E' previsto un provvedimento eccezionale con cui si può disporre l'immediata esecuzione dei lavori.
<b>Importo</b>	Entro i limiti di importo stabiliti dall'art. 125 del D.lgs. 163/2006	Entro 200.000 euro per i lavori disposti in circostanze di somma urgenza che non consentono alcun indugio, anche oltre e per quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità.
<b>Verbale</b>	La necessità di provvedere d'urgenza deve risultare da un verbale che contiene: <ul style="list-style-type: none"> <li>- i motivi dello stato d'urgenza;</li> <li>- le cause che hanno provocato tale situazione;</li> <li>- i lavori necessari a rimuovere lo stato d'urgenza.</li> </ul>	Le circostanze che si somma urgenza che non consentono alcun indugio devono risultare da un verbale che contiene: <ul style="list-style-type: none"> <li>- i motivi dello stato di somma urgenza;</li> <li>- le cause che hanno provocato tale situazione che non consente alcun indugio;</li> <li>- i lavori necessari a rimuovere lo stato di pregiudizio per la pubblica incolumità</li> </ul>
<b>Termine per la redazione del verbale</b>	Siccome il verbale deve essere trasmesso alla stazione appaltante per l'autorizzazione dei lavori, la trasmissione deve essere tempestiva per poter rispondere all'urgenza, infatti senza preventiva autorizzazione i lavori non possono essere eseguiti.	Contemporaneamente alla disposizione di esecuzione dei lavori deve essere redatto il relativo verbale.
<b>Termine per la trasmissione del verbale alla stazione appaltante</b>	Deve essere trasmesso tempestivamente alla stazione appaltante al fine dell'autorizzazione preventiva.	Entro dieci giorni dall'ordine di esecuzione dei lavori insieme alla perizia giustificativa dei lavori di somma urgenza.
<b>Soggetto che redige il verbale</b>	Responsabile del procedimento o tecnico competente per territorio o tecnico appositamente incaricato	Responsabile del procedimento o il tecnico che prima si reca sul luogo
<b>Provvedimento</b>	La stazione appaltante autorizza preventivamente i lavori ed approva la relativa copertura della spesa.	Il responsabile del procedimento o il tecnico che prima si reca sul luogo con proprio provvedimento dispone l'immediata esecuzione dei lavori.
<b>Esecutori dei lavori</b>	Sono individuati nel rispetto dell'art. 125 comma 8 del D.lgs. 163/2006.	Può essere individuato direttamente dal responsabile del procedimento o dal tecnico che prima si reca sul luogo. Ove possibile, si deve attingere dall'elenco degli operatori economici della stazione appaltante secondo i principi conformanti i contratti pubblici..
<b>Prezzi</b>	Perizia estimativa del Responsabile del procedimento o del tecnico competente per territorio o del tecnico appositamente incaricato	Definizione consensuale con l'affidatario, in mancanza di accordo, si applica l'art. 163, comma 5, del D.P.R. 207/2010.
<b>Approvazione della stazione appaltante</b>	La stazione appaltante prima dell'esecuzione autorizza i lavori e la copertura della spesa. Se non li autorizza non sono eseguiti.	Alla stazione appaltante entro dieci giorni dall'ordine di esecuzione dei lavori, sono trasmessi verbale e perizia per l'approvazione dei lavori e la copertura della spesa. In caso di mancata approvazione, sono liquidate all'esecutore le spese relative ai lavori realizzati.

## PROCEDIMENTO ESECUZIONE DI LAVORI IN ECONOMIA

Fase procedimentale	Lavori
<b>Programmazione</b>	Ogni stazione appaltante in riferimento alle proprie specifiche competenze individua i lavori eseguibili in economia tra le categorie dell'art. 125, comma 6, D.lgs. 163/2006. Il programma annuale dei lavori è corredato dall'elenco dei lavori in economia previsti (art. 125, comma 7, D.lgs. 163/2006). La progettazione segue gli artt. 90-98 del D.lgs. 163/2006 e gli artt. 14-59 del D.P.R. 207/2010.
<b>CIG e CUP</b>	Prima della determinazione a contrarre la stazione appaltante deve acquisire il codice identificativo di gara (CIG) e, ove previsto, il codice unico di progetto (CUP) (art. 3, legge 136/2010).
<b>Determinazione a contrarre</b>	Precede le procedure di affidamento contrattuale e deve contenere gli elementi essenziali del contratto ed i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte (art. 11, comma 2, D.lgs. 163/2006)
<b>Ricerca degli operatori economici (individuazione degli offerenti)</b>	Per i lavori di importo pari e superiore a 40.000 euro e fino a 200.000 euro, l'affidamento deve avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione e parità di trattamento, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, se sussistenti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici predisposti dalla stazione appaltante. Per lavori inferiori a 40.000 euro è consentito l'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento nel rispetto dei già richiamati principi del diritto dell'Unione europea conformanti i contratti pubblici.
<b>Lettera d'invito/avviso pubblico</b>	L'indagine di mercato può avvenire con la pubblicazione di un avviso pubblico. L'impiego degli elenchi, aperti, avviene con l'invito di almeno cinque operatori, nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione e parità di trattamento. L'avviso pubblico e la lettera d'invito devono indicare quanto previsto dall'art. 173, comma 1, del D.P.R. 207/2010 per l'atto di cottimo.
<b>Selezione dell'offerta</b>	Prezzo più basso o Offerta economicamente più vantaggiosa (OEV) (art. 81, D.lgs. 163/2006 e artt. 117-122 D.P.R. 207/2010) come prestabilito nella determinazione a contrarre.
Aggiudicazione	Aggiudicazione provvisoria (art. 11, comma 5, D.lgs. 163/2006), controlli art. 12, comma 1, D.lgs. 163/2006, aggiudicazione definitiva, verifica requisiti, efficacia dell'aggiudicazione e comunicazione ai partecipanti alla gara (art. 79, D.lgs. 163/2006).
<b>Pubblicità e comunicazioni</b>	Pubblicazione dell'avviso di post-informazione sul profilo del committente (art. 173, comma 2, D.P.R. 207/2010). Comunicazione all'Osservatorio dei contratti pubblici dei dati relativi al contratto di importo superiore a € 40.000. Pubblicazione su internet del contraente, dell'importo, della modalità di affidamento e degli altri dati previsti e richiamati dall'art. 37 del D.lgs. 33/2013.
<b>Stipulazione del contratto</b>	Trascorsi almeno 35 giorni dall'ultima comunicazione dell'aggiudicazione ai partecipanti è stipulato il contratto.
<b>Esecuzione</b>	Il direttore dei lavori cura che i lavori siano eseguiti a regola d'arte ed in conformità del progetto e del contratto (art. 148, comma 1, D.P.R. 207/2010).
<b>Regolare esecuzione e pagamento</b>	Il direttore dei lavori, verificata l'esecuzione a regola d'arte e secondo il contratto, emette il certificato di regolare esecuzione, che è confermato dal responsabile del procedimento (art. 237 D.P.R. 207/2010). Entro 90 giorni è pagato il saldo (art. 235 D.P.R. 207/2010).

## PROCEDIMENTO ACQUISIZIONI IN ECONOMIA DI SERVIZI E FORNITURE

Fase procedimentale	Servizi e forniture
<b>Programmazione</b>	I beni e servizi acquisibili in economia devono rientrare in quelli preventivamente individuati nel provvedimento della stazione appaltante, oltre ai casi elencati all'art. 125, comma 10, lettere a-d del D.lgs. 163/2006. E' facoltà dell'amministrazione approvare un programma annuale relativo all'esercizio successivo (art. 271 D.P.R. 207/2010), qualora vi sia stata la programmazione, deve essere rispettata (art. 330 D.P.R. 207/2010). La progettazione segue l'art. 279 del D.P.R. 207/2010.
<b>CIG e CUP</b>	Prima della determinazione a contrarre la stazione appaltante deve acquisire il codice identificativo di gara (CIG) e, ove previsto, il codice unico di progetto (CUP) (art. 3, legge 136/2010).
<b>Determinazione a contrarre</b>	La determinazione a contrarre è un presupposto delle procedure di affidamento contrattuale e deve contenere gli elementi essenziali del contratto ed i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte (art. 11, comma 2, D.lgs. 163/2006).
<b>Ricerca degli operatori economici (individuazione degli offerenti).</b>  <b>Mercato elettronico</b>	L'art. 7, comma 2, del decreto legge 52/2012, convertito in legge 94/2012 impone il ricorso al mercato elettronico, con l'uso obbligatorio dei parametri Consip s.p.a. (o della centrale di committenza regionale). In mancanza del servizio o del bene sul mercato elettronico l'amministrazione può acquisirlo direttamente, tramite la convenzione della centrale di committenza, se attiva, o comunque impiegando il corrispondente parametro prezzo-qualità come base d'asta. Se non vi è convenzione attiva, l'acquisizione segue l'art. 125, comma 11, D.lgs. 163/2006, nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione e parità di trattamento, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, se sussistenti, individuati tramite indagini di mercato o tramite elenchi predisposti dalla stazione appaltante.
<b>Lettera d'invito/avviso pubblico</b>	L'indagine di mercato può avvenire con la pubblicazione di un avviso pubblico. L'impiego degli elenchi, aperti, avviene con l'invito di almeno cinque operatori, nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione e parità di trattamento. La lettera d'invito (o l'avviso pubblico) deve riportare tutti gli elementi elencati all'art. 334, comma 1, D.P.R. 207/2010.
<b>Selezione dell'offerta</b>	Prezzo più basso o Offerta economicamente più vantaggiosa (OEV) (art. 81, D.lgs. 163/2006 e artt. 282-284 D.P.R. 207/2010) come prestabilito nella determinazione a contrarre.
<b>Aggiudicazione</b>	Aggiudicazione provvisoria (art. 11, comma 5, D.lgs. 163/2006), controlli art. 12, comma 1, D.lgs. 163/2006, aggiudicazione definitiva, verifica requisiti, efficacia dell'aggiudicazione e comunicazione ai partecipanti alla gara (art. 79, D.lgs. 163/2006).
<b>Pubblicità e comunicazioni</b>	Pubblicazione dell'avviso di post-informazione sul profilo del committente (art. 331, D.P.R. 207/2010). Comunicazione all'Osservatorio dei contratti pubblici dei dati relativi al contratto di importo superiore a € 40.000. Pubblicazione su internet del contraente, dell'importo, della modalità di affidamento e degli altri dati richiamati e previsti dall'art. 37 del d.lgs. 33/2013.
<b>Stipulazione del contratto</b>	Trascorsi almeno 35 giorni dall'ultima comunicazione dell'aggiudicazione ai partecipanti è stipulato il contratto.
<b>Esecuzione</b>	Il direttore dell'esecuzione - coincidente con il responsabile del procedimento, eccetto diversa indicazione della stazione appaltante o prestazioni complesse di cui all'art. 300 del D.P.R. 207/2010 – verifica il regolare andamento dell'esecuzione.
<b>Accertamento di conformità e pagamento</b>	L'accertamento di conformità è compiuto dal direttore dell'esecuzione (se la stazione appaltante non ritiene necessario conferire l'incarico di verifica di conformità) che, in caso positivo, attesta la regolare esecuzione. Attestata la regolarità della prestazione compiuta si eseguono i pagamenti (art. 337, D.P.R. 207/2010).

## 2. Nozioni generali

Il titolo II del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (di seguito anche codice) disciplina i contratti della Pubblica Amministrazione di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, normando innanzitutto le normali procedure di affidamento dei contratti di lavori (artt. 122-123) e di servizi e forniture (art. 124) e regolamentando, infine, all'articolo 125, le spese in economia sia per i beni e servizi che per la realizzazione di opere pubbliche<sup>1</sup>.

Per “acquisti in economia” si intende un sistema di acquisizione di beni, servizi e lavori eccezionale rispetto alle ordinarie procedure di affidamento dei contratti della pubblica amministrazione, che richiede adempimenti semplificati e quindi di più celere concretizzazione.

In particolare, trattandosi di un sistema eccezionale, la gestione in economia può essere realizzata solo in presenza di particolari presupposti, vale a dire, entro limiti massimi di spesa e in relazione a tipologie previamente individuate. Altresì è opportuno che vi sia adeguata motivazione che giustifichi il ricorso alle procedure in economia anziché alle ordinarie procedure concorsuali.

Quanto alle modalità, le acquisizioni in economia possono essere effettuate mediante **amministrazione diretta**, oppure mediante procedura di **cottimo fiduciario** che comprende anche l'affidamento diretto.

L'**amministrazione diretta** è una modalità gestionale nella quale la pubblica amministrazione soddisfa direttamente i suoi bisogni senza ricorrere ad un'impresa esterna. In particolare, l'amministrazione, sotto la direzione del responsabile del procedimento, realizza l'opera, produce beni o gestisce servizi utilizzando risorse materiali proprie, o appositamente acquisite o noleggiate, e personale in servizio o eventualmente assunto per la specifica esigenza (art. 125, comma 3, D.lgs. 163/2006)<sup>2</sup>. Gli affidamenti in economia effettuati con il sistema dell'amministrazione diretta costituiscono dunque “autoproduzioni” sottratte al mercato.

L'esecuzione diretta è stata tradizionalmente riconosciuta come sistema idoneo per lavori di piccola entità che non richiedono notevoli mezzi d'opera, in linea con tale orientamento tradizionale oggi è stabilito che *i lavori assunti in amministrazione diretta non possono comportare una spesa complessiva superiore a 50.000 euro* (art. 125, comma 5, D.lgs. 163/2006). Diversamente, invece, non è espressamente fissato un analogo limite per l'amministrazione diretta nei servizi e nelle

---

<sup>1</sup> Anteriormente all'attuale assetto normativo, le spese in economia erano disciplinate, separatamente, nel D.P.R. n. 554 del 1999 per i lavori, e nel D.P.R. n. 384 del 2001 con riferimento alle forniture e ai servizi.

<sup>2</sup> Esempi tipici di amministrazione diretta sono i centri stampa, i lavori di manutenzione eseguiti tramite cantieri di personale pubblico.

forniture che, pertanto, deve ritenersi applicabile fino alla soglia comunitaria (art. 125, comma 9, D.lgs. 163/2006).

**Il cottimo fiduciario** è una procedura di acquisto in economia in cui l'amministrazione affida, a titolo oneroso, ad un soggetto terzo l'esecuzione di lavori, servizi o forniture. La locuzione "fiduciario" indica la particolare modalità di selezione del contraente basata, tradizionalmente, sulla fiducia e su iter semplificati rispetto alle ordinarie procedure di scelta dei contraenti. Nello specifico, per importi inferiori a 40.000 euro è ammesso l'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento, mentre per gli importi uguali o superiori è richiesta la previa consultazione di almeno cinque operatori economici (se sussistono in tale numero soggetti idonei).

L'inquadramento del cottimo fiduciario nella più ampia figura della procedura negoziata, operato sia dall'articolo 125 sia dall'articolo 3, comma 40<sup>3</sup> del Codice, fa sì che il primo si configuri come *species* della seconda, seppure con alcune sue peculiarità. Trattasi, in entrambi i casi, di procedure semplificate di scelta del contraente nelle quali l'amministrazione, prima di compiere la scelta, ha contatti con vari potenziali contraenti senza vincoli particolari di forma (indagini di mercato o consultazione di elenchi di operatori economici predisposti dalla stazione appaltante); tuttavia, mentre la procedura negoziata è ammissibile solo in situazioni eccezionali e imprevedibili tassativamente elencate dal legislatore (articoli 56 e 57 del Codice), le acquisizioni in economia, pur nei limiti stabiliti dal Codice, hanno ad oggetto i lavori i beni o i servizi previamente individuati dalle singole amministrazioni appaltanti nei propri provvedimenti generali dell'attività contrattuale.

### 3. Disciplina

La disciplina quadro per le acquisizioni in economia è oggi contenuta nell'articolo 125 del codice, che detta regole comuni per i lavori, i servizi e le forniture, nonché nel Capo III del Titolo VIII della Parte II (artt. 173-177) e nel Capo II del Titolo V della Parte IV (artt. 329-338), del Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice, D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207.

In base al comma 14 del citato articolo 125, i procedimenti d'acquisizione di prestazioni in economia sono disciplinati oltre che dalle disposizioni del medesimo articolo 125 e del regolamento d'attuazione anche "*dai principi in tema di procedure di affidamento del contratto di cui al presente codice*".

---

<sup>3</sup> "Il cottimo fiduciario costituisce procedura negoziata".

Così, nel caso di cottimo fiduciario (trattandosi di procedura negoziata) la stazione appaltante è tenuta a rispettare i principi della rotazione, non discriminazione, *par condicio* e di adeguata motivazione. Tali principi, peraltro, valgono anche nel caso di affidamento diretto per il quale, dunque, sussiste l'obbligo da parte della stazione appaltante di motivare la scelta di affidare l'appalto<sup>4</sup>.

Il rispetto delle norme fondamentali e dei principi generali del diritto dell'Unione europea deve guidare l'amministrazione nell'affidamento ed, in particolare, atteso l'espreso richiamo dell'art. 125, commi 8 e 11, del D.lgs. 163/2006 dei principi di trasparenza, rotazione e parità di trattamento, del loro rispetto deve essere dato espreso conto nella motivazione dell'atto di affidamento.

Va sin da subito evidenziato che il codice (art. 4, comma 3) fa rientrare le procedure di affidamento nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, conseguentemente anche per le acquisizioni in economia le Regioni devono attenersi a detta disciplina fatti salvi gli aspetti di organizzazione amministrativa.

Come anticipato, il ricorso alle procedure in economia presuppone due requisiti: tipologie previamente individuate e limiti massimi di spesa .

In merito alle soglie, ai sensi del comma 17, dell'articolo 3 del Codice, l'importo va stimato al netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA).

Inoltre, sempre ai fini della determinazione della spesa in economia, rilevante è la previsione del divieto di frazionamento di cui all'articolo 13 del Codice, in base al quale *nessuna prestazione di beni, servizi, lavori ... può essere artificialmente frazionata allo scopo di sottoporla alla disciplina delle acquisizioni in economia*.

Per quanto riguarda il presupposto relativo alla tipologia delle spese, giova anticipare che le amministrazioni possono gestire gli acquisti in economia solo se hanno in precedenza individuato (in appositi regolamenti o atti amministrativi generali di attuazione) le tipologie di servizi, forniture e lavori che possono essere procurati attraverso tale sistema (salvo, per i beni e i servizi, le ipotesi di cui alle lettere a-d del comma 10, secondo periodo, dell'articolo 125 del D.lgs. 163/2006, come dopo precisato).

Premesso ciò, le soglie e i casi in cui è possibile il ricorso alle procedure in economia sono differenti a seconda che si tratti di lavori o servizi e forniture.

---

<sup>4</sup> Il cottimo fiduciario, quale procedura negoziata, è, infatti, assoggettato a motivazione adeguata ai sensi dell'articolo 57, comma 1, del D.lgs. 163/2006.

### **3.1 Lavori**

Per gli importi, l'amministrazione diretta è prevista per lavori di ammontare non superiore ad euro 50.000, mentre il cottimo fiduciario è previsto per importi fino ad un massimo di euro 200.000 (comma 5, articolo 125, del D.lgs. 163/2006).

I casi nei quali è consentita la procedura in economia sono individuati con apposito regolamento da ciascuna stazione appaltante (con riguardo alle proprie specifiche competenze) nell'ambito delle categorie generali elencate nel comma 6 dell'articolo 125 del D.lgs. 163/2006, riconducibili fondamentalmente al modesto valore della manutenzione o della riparazione di opere o impianti, nonché all'urgenza e all'imprevedibilità.

In particolare, sono lavori astrattamente eseguibili in economia (sempre nei limiti d'importo sopra citati):

- lavori di manutenzione o riparazione di opere o impianti già esistenti, quando l'esigenza di manutenzione/riparazione discenda da un evento imprevedibile e non sia possibile, per eseguire i lavori, utilizzare gli ordinari sistemi di affidamento;
- manutenzione di opere o di impianti (trattasi sia di manutenzione ordinaria che straordinaria e non occorre il presupposto dell'urgenza e dell'imprevedibilità degli eventi);
- interventi non programmabili in materia di sicurezza;
- lavori che non possono essere differiti, dopo l'infruttuoso esperimento delle procedure di gara;
- lavori necessari per la compilazione di progetti;
- lavori di completamento di opere o impianti a seguito della risoluzione del contratto o in danno dell'appaltatore inadempiente, quando vi è necessità e urgenza di tale completamento (vd art. 136 Codice e art. 146 D.P.R. 207/2010).

### **3.2 Servizi e forniture**

Con riferimento agli importi, l'amministrazione diretta e il cottimo fiduciario sono ammessi entro il limite massimo della soglia comunitaria per servizi e forniture (originariamente per importi di 137.000 euro per le Amministrazioni dello Stato e di 211.000 euro per le altre stazioni appaltanti). Tali soglie sono soggette ad adeguamento secondo il meccanismo di cui all'articolo 248 dello stesso codice, e cioè, da un lato, mediante applicazione diretta delle nuove soglie eventualmente indicate in sede comunitaria, a decorrere dalla scadenza del termine ultimo per il

loro recepimento nel diritto interno, e, dall'altro, mediante la modifica, con apposito DPCM delle corrispondenti norme interne<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda i casi, nei quali sono consentiti gli acquisti in economia, il comma 10 dell'articolo 125 del Codice riconosce alle amministrazioni la libertà di individuare preventivamente, sulla base delle proprie specifiche esigenze di carattere organizzativo, le tipologie di servizi e forniture da affidare in economia.

Il potere delle amministrazioni di regolamentare preventivamente i casi nei quali ricorrere agli acquisti in economia, dunque, appare più ampio per le forniture e i servizi rispetto ai lavori. Infatti, come sopra visto, mentre i lavori eseguibili in economia possono essere individuati solo nell'ambito delle categorie generali elencate al comma 6 dell'articolo 125, per i servizi e le forniture, invece, l'ambito oggettivo non è cristallizzato dal legislatore ma è individuato autonomamente dalle singole stazioni appaltanti.

Accanto alle ipotesi autoregolamentate dalle amministrazioni, la seconda parte del comma 10 dell'articolo 125 indica, ancora, un gruppo di quattro casi particolari nei quali è altresì consentito il ricorso alla gestione in economia:

risoluzione di un precedente rapporto contrattuale, o in danno del contraente inadempiente, quando ciò sia ritenuto necessario o conveniente per conseguire la prestazione nel termine previsto dal contratto;

esigenze di completamento delle prestazioni di un contratto in corso, ove non sia possibile imporre l'esecuzione nell'ambito del contratto medesimo;

prestazioni periodiche di servizi, forniture, a seguito della scadenza dei relativi contratti, nelle more dello svolgimento delle ordinarie procedure di scelta del contraente, nella misura strettamente necessaria;

urgenza, determinata da eventi oggettivamente imprevedibili, al fine di scongiurare situazioni di pericolo per persone, animali o cose, ovvero per l'igiene e salute pubblica, ovvero per il patrimonio storico, artistico, culturale.

Nei quattro casi sopra enunciati, il ricorso all'acquisizione in economia è ammesso in quanto fondato sulla previsione espressa dell'articolo 125, comma 10, a prescindere dal loro inserimento negli atti amministrativi generali dell'amministrazione; ciò non toglie, tuttavia, che potrebbe essere opportuno inserirli nell'elencazione per renderla completa e di immediata fruizione.

---

<sup>5</sup> Con Regolamento CE 30 novembre 2011, n. 1251/2011, dal 1° gennaio 2012, le soglie sopra indicate sono state rideterminate, rispettivamente, in euro 130.000 per le amministrazioni aggiudicatrici centrali ed euro 200.000 per le stazioni appaltanti diverse.

## **4. Procedura negoziata, contratti sotto soglia comunitaria, cottimo fiduciario**

La procedura negoziata è una procedura di affidamento generale che può essere utilizzata nelle situazioni espressamente e tassativamente previste dagli articoli 56 e 57 del codice. Questi ultimi articoli si riferiscono a meccanismi di scelta del contraente applicabili ai contratti sopra soglia comunitaria.

L'affidamento sotto soglia comunitaria è disciplinato dagli articoli 121 e seguenti del codice.

Gli articoli 122, 123 e 124 prevedono norme specifiche per le procedure di affidamento sotto la soglia di rilevanza comunitaria che derogano quelle della parte II – che comprendono anche gli articoli 56 e 57 - richiamate come applicabili dall'art. 121, comma 1 del codice.

Pertanto, per gli affidamenti inferiori alle soglie comunitarie, la procedura negoziata richiamata nell'art. 122, comma 7, seguirà le previsioni dell'art. 56, ivi richiamato, laddove non siano derogati delle precise disposizioni degli articoli 121-125 del codice.

Ne deriva che per i contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, ad esempio per quanto concerne le situazioni in cui si può ricorrere alla procedura negoziata, il riferimento non è quello dell'elenco dell'art. 56, ma alle ipotesi previste dall'art. 122, comma 7, che dettano principalmente limiti di importo.

In tale sistema, il cottimo fiduciario è una procedura negoziata particolare e non ordinaria, applicabile solo sotto soglia, qualora vi siano le condizioni contemplate dall'art. 125 del codice ed in corrispondenza delle specifiche esigenze (codificate in un regolamento con limiti di oggetto della prestazione e di importo) della singola stazione appaltante.

In sintesi, la procedura negoziata di cui agli articoli 56 e 57 – disciplinata da una normazione di attuazione di direttive europee - è una procedura applicabile a tutti i contratti sopra soglia nelle ristrette evenienze prestabilite dal codice; le procedure di affidamento sotto soglia sono disciplinate dal diritto generato nello Stato membro, comunque nel rispetto dei principi del diritto dell'Unione europea (trasparenza, parità di trattamento, non discriminazione) e, nel caso in esame, segnatamente dagli articoli 121-125 che richiamano comunque le norme di attuazione delle direttive in quanto non derogate<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> L'art. 121, comma 1, del codice, prevede che ai contratti pubblici di importo inferiore alle soglie comunitarie si applichino, tra le altre, le disposizioni della parte II del codice stesso, in quanto non derogate. Ne deriva che troveranno comunque applicazione, tra gli altri, i principi dell'art. 2, comma 1, del codice, ovvero: per l'affidamento e l'esecuzione, la garanzia della qualità delle prestazioni che devono svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, e, in particolare, per l'affidamento, i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità.

Dalle differenze rappresentate deriva l'obbligo di indicare con precisione negli atti procedurali il riferimento normativo corretto<sup>7</sup>.

## 5. Amministrazione diretta

### 5.1 Lavori

Si è sopra detto che ai sensi dell'articolo 125, comma 1, del Codice, l'esecuzione dei lavori in economia può avvenire alternativamente a mezzo dell'amministrazione diretta ovvero del cottimo fiduciario. Mentre in quest'ultima ipotesi, l'amministrazione affida a terzi l'esecuzione dell'opera, nell'amministrazione diretta, invece, non vi è alcun ricorso ad un imprenditore esterno in quanto si tratta di autoproduzione dei lavori attraverso l'utilizzazione diretta delle risorse interne.

In particolare, l'organizzazione dei mezzi e dei lavori ed il relativo rischio gravano sull'amministrazione (*rectius* sul responsabile del procedimento) che, per realizzare i lavori, potrà utilizzare materiale e manodopera propria (alle proprie dipendenze) oppure acquistare i materiali necessari, noleggiare i mezzi occorrenti e assumere, se del caso, personale. In quest'ultimo caso, dunque, mediante contratti comunque soggetti alla disciplina dell'evidenza pubblica. Si tratta, dunque, di un sistema misto: *“di tipo burocratico per quel che concerne la realizzazione degli obiettivi, di tipo contrattuale per l'acquisizione dei beni da impiegare”*<sup>8</sup>.

Nel ricordare che per il ricorso all'amministrazione diretta, in caso di lavori, il legislatore ha previsto il limite dei 50.000 euro, si segnala che l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici ha precisato che ai fini del calcolo di detto importo vanno ricompresi: i costi afferenti la compravendita, la fornitura, la locazione di mezzi e materiali, il costo del personale assunto a tempo determinato o il costo delle prestazioni d'opera professionale per il conseguimento dello specifico risultato oggetto dell'intervento.

### 5.2 Servizi

L'amministrazione diretta è esperibile anche con riguardo alla gestione dei servizi, quando cioè è l'amministrazione a fornire il servizio utilizzando mezzi propri o elaborando beni acquistati contrattualmente: si pensi al servizio di mensa scolastica con cuoca dipendente pubblica, al servizio di sgombero neve fatto dagli operai dipendenti pubblici oppure al servizio di formazione del personale da parte di dipendenti pubblici.

---

<sup>7</sup> Ad esempio, il T.A.R. Calabria, sez. II, 9 luglio 2011, n. 1013, nel caso di un riferimento sia all'art. 122 che all'art. 125 del D.lgs... 163/2006, ha sottolineato l'ambiguità dell'indicazione normativa degli atti della stazione appaltante.

<sup>8</sup> A. CAROSI, *La disciplina dei lavori, servizi e forniture in economia secondo il nuovo codice dei contratti*, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it).

Anche in tal caso si scinde la fase di gestione del servizio da quella di acquisto di beni attraverso contratti soggetti ad evidenza pubblica.

### **5.3 Forniture**

Difficile da ipotizzare, invero, è l'amministrazione diretta nelle forniture ove si dovrebbe immaginare la possibilità da parte dell'ente pubblico di realizzare beni elaborando materie prime (in sostanza di svolgere vera e propria attività industriale). È più verosimile, invece, supporre una fornitura strumentale all'esecuzione di un'opera o all'erogazione di un servizio gestiti in amministrazione diretta. In quest'ultimo caso, però, l'ente pubblico si "affaccia" sul mercato per individuare l'operatore economico dal quale acquistare i beni necessari, pertanto deve rispettare le regole dell'evidenza pubblica.

In altre parole, è da ritenere che per le acquisizioni di beni sia comunque necessaria una procedura di affidamento indipendentemente dall'utilizzo che l'amministrazione farà dei prodotti acquistati (anche, quindi, nel caso in cui essi saranno utilizzati per eseguire lavori o gestire servizi in amministrazione diretta).

E' utile, a questo punto, sgomberare il campo da un equivoco di fondo: l'amministrazione diretta non va confusa con l'affidamento diretto. Nell'amministrazione diretta, infatti, l'amministrazione autoproduce le opere o i propri servizi e non li acquista sul mercato, pertanto, non essendovi alcuna attività contrattualistica, non si deve provvedere ad individuare l'operatore economico. Il termine "affidamento", invece, postula la scelta dell'amministrazione di rivolgersi all'esterno, il che non può accadere se non mediante la stipulazione di un contratto pubblico. Conseguentemente, l'affidamento diretto costituisce un sistema "semplificato" di individuazione del contraente cui affidare l'opera, il servizio o la fornitura (per importi inferiori ai 40.000 euro).

### **5.4 Obblighi di tracciabilità e di acquisizione del Documento Unico di Regolarità Contributiva (Durc) nell'amministrazione diretta**

La distinzione tra amministrazione diretta e affidamento diretto rileva anche in tema di tracciabilità dei pagamenti e di acquisizione del documento unico di regolarità contributiva.

In particolare, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 13 agosto 2010, n. 136, "*Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia*", modificato dal d.l. 12 novembre 2010 n. 187 (c.d. pacchetto sicurezza), le norme sulla tracciabilità dei flussi finanziari si applicano agli appaltatori, subappaltatori e subcontraenti della filiera delle imprese; in altre parole si applicano ogniqualvolta siamo in presenza di un appalto pubblico.

Giova precisare, ad ogni modo, che quando parliamo di appalto pubblico dobbiamo riferirci alla definizione fornita dal Codice dei contratti che, all'articolo 3, accogliendo la nozione di

derivazione comunitaria, configura l'appalto pubblico come il contratto a titolo oneroso, stipulato per iscritto tra una stazione appaltante o un ente aggiudicatore e uno o più operatori economici, avente per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti, la prestazione di servizi come definiti dal codice stesso.

Alla luce di tale considerazione, si deve concludere per l'applicazione della normativa sulla tracciabilità a tutti i contratti riconducibili alla fattispecie dell'appalto così da ultimo intesa.

Orbene, poiché l'istituto dell'amministrazione diretta non integra la fattispecie del contratto d'appalto con un operatore economico, non trovano nei suoi confronti applicazione gli obblighi di tracciabilità dei pagamenti che invece si applicano agli acquisti in economia mediante procedura di cottimo fiduciario, ivi compreso l'affidamento diretto.

Con la determinazione n. 4 del 7.07.2011, l'Autorità di vigilanza sui contratti, nell'escludere l'applicazione degli obblighi di tracciabilità nel caso di amministrazione diretta, ha però precisato che rimangono soggetti alla tracciabilità gli acquisti di beni e servizi effettuati dal RUP per realizzare tale fattispecie in economia, laddove, appunto, tali acquisti siano qualificabili come appalti.

Analogamente, il Ministero del Lavoro con nota n. 10 del 20.02.2009 ha precisato che il Durc va richiesto per ogni contratto pubblico e, dunque, anche nel caso degli acquisti in economia tramite cottimo fiduciario (anche con affidamento diretto) mentre non sussiste tale obbligo nel caso di ricorso all'amministrazione diretta.

In conclusione, il discrimine per stabilire se è necessario richiedere o meno il DURC o se è obbligatoria o meno la tracciabilità dei pagamenti è da individuare nel trasferimento a terzi della organizzazione dei mezzi necessari ad eseguire la prestazione dedotta in contratto.

## 6. Cottimo fiduciario

L'esecuzione di lavori e l'acquisizione di beni e servizi in economia mediante cottimo fiduciario implicano la stipulazione di un contratto pubblico.

Per questa ragione seguono tutti i principi che conformano i contratti pubblici: imparzialità dell'amministrazione, parità di trattamento degli interessati, trasparenza e pubblicità delle procedure, economicità e qualità delle prestazioni da acquisire<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> In tal senso il T.A.R. del Piemonte, sez. II, 2 luglio 2008, n. 1445, ha ricordato: "La giurisprudenza amministrativa, d'altronde, ha precisato che il cottimo fiduciario non può ricondursi ad una semplice attività negoziale priva di rilevanza pubblicistica, giacché le regole procedurali, anche minime, che l'amministrazione si dia per concludere il relativo contratto implicano il rispetto dei principi generali di imparzialità, correttezza, logicità, coerenza della motivazione, ecc. (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 6 luglio 2006, n. 4295". Analogamente il T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 19 aprile 2011, n. 372, ha precisato: "Anche le procedure di acquisizione di servizi in economia, espletate con

Infatti, in tal senso il comma 14 dell'art. 125 del codice prevede: *"I procedimenti di acquisizione di prestazioni in economia sono disciplinati, nel rispetto del presente articolo, nonché dei principi in tema di procedure di affidamento e di esecuzione del contratto desumibili dal presente codice, dal regolamento (D.P.R. 207/2010)"*.

Seguono anche tutte le disposizioni che disciplinano i contratti pubblici a condizione che non siano derogate da norme speciali specificamente dedicate alla procedure in economia (art. 121, comma 1).

Vi sono due presupposti per l'esecuzione o l'acquisizione in economia mediante cottimo fiduciario:

- la preventiva previsione da parte della stazione appaltante, con proprio provvedimento (regolamento), del lavoro, del servizio o della fornitura tra quelle individuate come acquisibili in economia (con l'aggiunta delle ipotesi comunque contemplate dell'art. 125);
- il rispetto dei limiti di importo contrattuale fissati dall'art. 125 del D.lgs. 163/2006 e s.m.i.

L'inserimento del servizio o del bene tra quelli acquisibili in economia nell'apposito provvedimento adottato dalla stazione appaltante si deve fondare sulle *"specifiche esigenze"* della stessa (art. 125, comma 10 del codice, mentre per i lavori, il riferimento è alle *"specifiche competenze"* della stazione appaltante nell'ambito di un elenco di categorie generali tassativamente fissate dall'art. 125, comma 6, del codice).

A tale riguardo alle tipologie di beni o servizi acquistabili con le procedure in economia, prima dell'entrata in vigore del codice dei contratti pubblici e del relativo regolamento esecutivo ed attuativo (in vigore dell'art. 8 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440), il Consiglio di Stato aveva precisato: *"L'esecuzione in economia è tuttavia esclusa nei casi in cui si ritenga inopportuno o difficoltoso il ricorso alle normali forme di contrattazione, mentre è necessaria quando il ricorso alla normale contrattazione risulti irrealizzabile o praticamente antieconomico per lo Stato o nocivo per la funzionalità dei servizi, ciò in base ad elementi oggettivi, alle caratteristiche delle opere da compiere, quali ad esempio la qualità della prestazione, le sue modalità di esecuzione, la limitatezza del servizio nel tempo, l'esiguità della spesa, l'urgenza"*<sup>10</sup>.

La tradizione ci dice quindi che la procedura in economia era un percorso non normale di acquisto, da impiegare non nel caso di mera difficoltà di uso delle vie ordinarie, ma in ipotesi

---

*gara informale ed in applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, partecipano e della natura d'evidenza pubblica come del resto quelle negoziate, poiché detti principi sono generali ed immanenti negli ordinamenti nazionale e comunitario e, a norma dell'art. 2 del D.lgs. 163/2006, riguardano tutti i tipi di contratti pubblici"*.

<sup>10</sup> Consiglio di Stato, Adunanza generale, 27 gennaio 1994, n. 6 e 6 aprile 1995, n. 39.

caratterizzate da necessarietà (irrealizzabilità, antieconomicità o nocività del ricorso ad altra procedura).

L'attuale diritto vigente non reca più le norme che hanno fondato il parere del Consiglio di Stato, ma il riferimento delle specifiche esigenze della stazione appaltante, pur poco definito nella lettera, pare doversi leggere ancora nel senso in passato indicato dal predetto Consiglio di Stato.

Infatti, si ravvisa un'attualità della tradizione, in quanto le procedure di acquisizione in economia restano una via eccezionale di approvvigionamento, che vanno impiegate quando sussistano i presupposti tipologici e quantitativi (importo) e quindi non siano percorribili le procedure ordinarie.

Pare utile un'altra osservazione relativa alla diversità tra procedura negoziata e esecuzione/acquisizione in economia con cottimo fiduciario.

In realtà non si tratta propriamente di una diversità, poiché il cottimo fiduciario è una procedura negoziata (articoli 3, comma 40 e 125, comma 4, del codice), ovvero un tipo particolare di procedura negoziata.

Si distingue dalle procedure negoziate di cui agli articoli 56 e 57 del codice principalmente perché queste ultime si applicano in presenza di situazioni fattuali strettamente, ma generalmente, definite negli stessi articoli, mentre il cottimo fiduciario è un'acquisizione (o esecuzione) in modalità straordinaria impiegabile soltanto nelle ipotesi peculiari di ogni singola stazione appaltante sulla base delle sue specifiche esigenze (o competenze).

Ne deriva che stazioni appaltanti diverse disciplineranno le ipotesi di ricorso alle procedure in economia in modo differente tra loro in corrispondenza delle già dette specifiche esigenze.

E' infine interessante notare che il diritto dell'Unione europea<sup>11</sup> contempla il rispetto dei principi su cui si fondano i trattati – parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza - anche per le procedure sotto soglia e quindi per tutte le procedure negoziate, compreso il cottimo fiduciario<sup>12</sup>.

Inoltre, segnatamente per il cottimo fiduciario, l'art. 125 del codice impone il rispetto del principio di rotazione, che comporta di non ricorrere sempre allo stesso prestatore di servizi o fornitore<sup>13</sup>.

Infine, si segnala che la giurisprudenza ha ritenuto le procedure in economia non applicabili per la concessione di servizi<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Corte di giustizia CE, sez. III, 20 ottobre 2003, n. 264, paragrafi 32 e 33, e sez. II, 3 dicembre 2001, n. 59, par. 20.

<sup>12</sup> Plurimi elementi del diritto dell'Unione europea sono menzionati nella Comunicazione interpretativa della Commissione relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive "appalti pubblici" (2006/C 179/02).

<sup>13</sup> Il T.A.R. Campania, sez. I, Napoli, 28 giugno 2012, n. 3089, ha considerato illegittimo per violazione del principio di rotazione l'affidamento di servizi di legatoria e stampa ad una tipografia, aveva già beneficiato di altri due affidamenti del medesimo servizio nello stesso biennio.

## 6.1 Gli affidamenti diretti per importi al di sotto di 40.000 euro

Il rispetto dei predetti principi vale anche per gli affidamenti per importi inferiori a 40.000 euro, per i quali è ammesso anche l'affidamento diretto.

In tale eventualità, anche se non è necessario consultare almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato ovvero tramite elenchi, si deve comunque apprezzare la qualità e l'economicità della prestazione, lasciando aperto l'accesso al mercato della pubblica amministrazione e trattando gli interessati allo stesso modo e senza discriminazioni, dandone sempre espressamente atto nell'atto di affidamento. In questo senso, a seconda dell'oggetto dell'affidamento, può risultare utile ed idoneo ricorrere alla *“pubblicazione di un avviso pubblicitario sufficientemente accessibile prima dell'aggiudicazione dall'appalto”*<sup>15</sup>, all'impiego di elenchi di prestatori o fornitori, a un confronto tra offerenti.

Gli affidamenti per importi inferiori a 40.000 euro sono sempre contratti pubblici e per tale ragione, anche se non vi sono regole procedurali codificate, non significa che il loro affidamento è libero da qualsiasi norma conformante l'attività della amministrazione pubblica, devono sempre rispettare i già riportati principi del diritto dell'Unione europea e comunque i principi di imparzialità e buon andamento.

In altre parole, dall'assenza di norme di azione prestabilite (procedure, pubblicità, termini) non deriva la mancanza di un obbligo di valutare la congruità e la convenienza dell'offerta in termini economici e prestazionali, nonché di permettere agli interessati di poter accedere al mercato della pubblica amministrazione, anzi questi obblighi vi sono e devono essere adempiuti (rispettando sempre i principi di trasparenza, rotazione e parità di trattamento), altrimenti non si potrebbero rispettare i principi richiamati dall'art. 125 del codice e, comunque, immanenti nel sistema.

Pertanto, l'affidamento diretto per importi sotto i 40.000 euro non è un affidamento libero in assoluto, è soltanto svincolato dall'uso di certe formalità e deve obbedire ai principi che informano l'attività contrattuale della pubblica amministrazione, che caso per caso dovrà adottare procedure e meccanismi necessariamente trasparenti ed imparziali, adeguati e proporzionati all'oggetto della prestazione.

---

<sup>14</sup> T.A.R. Calabria, sez. II, 9 luglio 2011, n. 1013, *“E' chiaro che la gestione in economia, che implica che l'ente pubblico conservi perlomeno il rigido controllo dell'attività del soggetto di sua fiducia cui è affidata la gestione dei lavori, del servizio o della fornitura, non si attaglia all'affidamento in concessione del servizio. Nell'affidamento in concessione, infatti, la gestione del servizio è interamente rimessa alla struttura imprenditoriale concessionaria, su cui grava il rischio connesso alla redditività della gestione stessa.”*

<sup>15</sup> Comunicazione della Commissione europea 2006/C 179/02, cit., par. 2.1.1.

## 7. Lavori in economia previsti nel progetto, compresi o esclusi dall'appalto

L'esecuzione dei lavori in economia può essere riferita ad un progetto completamente realizzato in economia oppure all'esecuzione in economia di categorie di lavoro inserite in un progetto non realizzato, nel complesso, con tale sistema di esecuzione.

In quest'ultimo caso, si tratta di lavori previsti nel progetto, compresi nell'appalto affidato all'esecutore, la cui realizzazione non avviene secondo le regole ordinarie dell'appalto (art. 16, comma 1, lettera a1 D.P.R. 207/2010), oppure di lavori esclusi dal contratto di appalto stipulato originariamente con l'esecutore (art. 16, comma 1, lettera b1, D.P.R. n. 207)<sup>16</sup>.

L'art. 42, comma 3, lettera b) prevede che nel quadro economico del progetto esecutivo confluisca anche l'accantonamento per eventuali lavori in economia.

I lavori in economia compresi nel contratto di appalto - soggetti comunque ai limiti dell'art. 125, del D.lgs. 163/2006 - seguono le regole di contabilità fissate dall'art. 179 del D.P.R. 207/2010, ovvero i materiali sono inseriti nella contabilità secondo i prezzi di elenco per l'importo delle somministrazioni al netto del ribasso d'asta e la mano d'opera, i trasporti ed i noli sono liquidati secondo le tariffe locali vigenti al momento dell'esecuzione dei lavori incrementati delle spese generali e degli utili ai quali va applicato il ribasso d'asta.

I lavori eseguibili in economia non contemplati nel contratto di appalto sono evidentemente extracontrattuali e seguono l'art. 125 del D.lgs. 163/2006.

Per quanto concerne la copertura finanziaria le risorse accantonate tra le somme a disposizione sono quelle da destinarsi eventualmente ai "*lavori in economia, previsti nel progetto ed esclusi dall'appalto, ivi inclusi i rimborsi previa fattura*" (art. 16, comma 1, lettera b), n. 1) ed art. 178, comma 1, lettera a) del D.P.R. 207/2010).

## 8. Responsabile del procedimento

L'articolo 125, comma 2, del Codice stabilisce che *per ogni acquisizione in economia le stazioni appaltanti operano attraverso un responsabile del procedimento*, che viene individuato attraverso un rinvio all' articolo 10 del medesimo Codice.

---

<sup>16</sup> Con riferimento al computo metrico, l' art. 32, terzo comma del D.P.R. 207/2010 prevede: "*In relazione alle specifiche caratteristiche dell'intervento il computo metrico estimativo può prevedere le somme da accantonare per eventuali lavorazioni in economia, da prevedere nel contratto di appalto o da inserire nel quadro economico tra quelle a disposizione della stazione appaltante*".

In particolare, ai sensi di quest'ultima disposizione il responsabile del procedimento *svolge tutti i compiti*, previsti dallo stesso Codice, relativi alla fase dell'affidamento (ivi compresi quelli in economia) dell'attuazione e dell'espletamento dei lavori, servizi e forniture. Si tratta, naturalmente, di compiti diversi a seconda dell'oggetto e degli importi.

Così, nel caso dell'**amministrazione diretta**, il responsabile del procedimento riveste una posizione di primo piano dal momento che l'esecuzione dei lavori e dei servizi avviene sotto la sua direzione e con la sua responsabilità per l'organizzazione dei mezzi e delle persone.

Anche in relazione agli **affidamenti diretti**, nell'ambito del cottimo fiduciario, il responsabile del procedimento veste nuovamente un ruolo centrale atteso che a lui spetta la scelta del contraente cui affidare direttamente l'opera, il servizio o la fornitura.

Nel dettaglio, con riferimento ai **lavori**, il responsabile del procedimento è unico per le fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione (art. 10, comma 1, del codice) ed è individuato ai sensi dell'art. 9 del D.P.R. 207/2010. Le fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione di ogni singolo intervento sono eseguite sotto la sua diretta responsabilità e vigilanza. Egli può svolgere, nei limiti delle proprie competenze professionali, anche le funzioni di progettista o di direttore dei lavori per uno o più interventi ad esclusione di quelli di cui all'articolo 3, comma 1, lettere l) e m) o per gli interventi di importo superiore a 500.000 euro. Può inoltre svolgere le funzioni di progettista per la predisposizione del progetto preliminare relativo a lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria.

E' peraltro prevista la possibilità che la stazione appaltante anticipi i fondi necessari per la realizzazione di lavori in economia attraverso mandati intestati appunto al RUP che deve rendere il conto finale (art. 125, comma 7, D.lgs. 163/2006).

Posizione centrale, infine, assume il responsabile del procedimento nei lavori di urgenza e somma urgenza (vedi infra).

Per **servizi e forniture** il responsabile del procedimento è individuato ai sensi dell'art. 272 del D.P.R. 207/2010; egli cura e vigila in tutte le fasi in cui si articolano le singole acquisizioni e svolge, nei limiti delle proprie competenze professionali, anche le funzioni di direttore dell'esecuzione del contratto, a meno di diversa indicazione della stazione appaltante.

## **9. Programmazione delle spese in economia**

Il principio fondamentale della programmazione cui è soggetta l'attività contrattuale della Pubblica Amministrazione vale anche con riguardo alle spese in economia.

In particolare, per i lavori in economia, il comma 7 dell'articolo 125 del Codice espressamente statuisce che il programma annuale dei lavori sia corredato dell'elenco dei lavori da eseguirsi in economia per i quali è possibile formulare una previsione, ancorché sommaria.

Peraltro, la programmazione o meno dei lavori da eseguirsi in economia incide sulla competenza a rilasciare l'autorizzazione alla spesa (art. 174 D.P.R. 207/2010).

Infatti, per i lavori da svolgersi in economia già programmati (inseriti nel programma annuale) l'autorizzazione di spesa viene data direttamente dal responsabile del procedimento, in quanto di fatto l'Amministrazione ha già in via preventiva approvato la spesa (art. 10 Codice).

Invece, nel diverso caso di lavori non rientranti nell'atto programmatico il soggetto competente ad autorizzare la spesa è la stazione appaltante, su proposta del responsabile del procedimento. In tali ipotesi di spese imprevedute (non dovute ad errori o omissioni progettuali), le relative risorse devono essere attinte da specifici accantonamenti per impreveduti o da eventuali economie derivanti da ribasso d'asta.

Mentre i lavori in economia, vanno obbligatoriamente inseriti nel programma dei lavori pubblici ed indicati nel conto annuale dei lavori da farsi, i servizi e le forniture acquisibili in economia possono eventualmente formare oggetto di una previsione programmatica, anche sommaria, mediante l'inserimento nel programma annuale (art. 271 D.P.R. 207/2010). In tal caso, però, l'articolo 330 del Regolamento ne impone il rispetto.

## **10. Lavori d'urgenza**

L'esecuzione di lavori in economia è contemplata anche nell'ipotesi tassativamente prevista dall'art. 175 del D.P.R. 207/2010 dei lavori d'urgenza.

Nel caso eccezionale in cui si sia determinata la necessità di provvedere d'urgenza è ammessa l'esecuzione dei lavori in economia, ovvero secondo la disciplina dell'art. 125, commi 8, 12, 13, 14 del D.lgs. 163/2006.

L'art. 175 predetto impone la formalizzazione della necessità di provvedere d'urgenza in un verbale che deve indicare:

i motivi dello stato d'urgenza (es. pericolo di aggravamento della lesione dell'opera pubblica);

le cause che hanno provocato tale stato d'urgenza (es. cedimento del terreno su cui si fonda l'edificio);

i lavori necessari per rimuoverlo (es. iniezioni di materiale stabilizzante le fondazioni).

Il verbale è compilato dal responsabile del procedimento o dal tecnico competente per territorio o dal tecnico incaricato appositamente ed è inviato insieme alla perizia estimativa alla stazione appaltante per la copertura della spesa e per l'autorizzazione dei lavori (comma 2).

Pare utile osservare quanto segue.

La norma colloca i lavori d'urgenza in un quadro caratterizzato dalla necessità. E' la necessità di provvedere che legittima l'impiego delle procedure e dei sistemi dell'esecuzione in economia ed i lavori così eseguibili sono esclusivamente quelli necessari per rimuovere lo stato di urgenza.

E' necessaria la previa autorizzazione della stazione appaltante per l'esecuzione dei lavori e per la corrispondente copertura di spesa.

Prima dell'esecuzione dei lavori deve essere stipulato il contratto con l'esecutore.

La necessità, fondata sull'urgenza, legittima l'impiego dell'esecuzione in economia, prevedendo così un caso extra-catalogo, in aggiunta a quelli "ordinari" contemplati dal regolamento della stazione appaltante e dall'art. 125 del D.lgs. 163/2006.

Le regole e le procedure dell'esecuzione in economia – compresi i limiti di importo – sono comunque sempre quelli tipici previsti dall'art. 125 del D.lgs. 163/2006.

L'urgenza non può derivare da mancanza di programmazione della stazione appaltante o da inerzia addebitabile all'amministrazione.

L'urgenza deve derivare da circostanze impreviste ed imprevedibili e deve avere un fondamento tecnico e non di mera opportunità amministrativa.

## **11. Provvedimenti in casi di somma urgenza**

L'art. 176 del D.P.R. 207/2010 contempla il potere di disporre l'immediata esecuzione di lavori.

Tale potere è esercitabile soltanto in situazioni di estrema eccezionalità.

Si tratta delle "*circostanze di somma urgenza che non consentono alcun indugio*" (comma 1), cioè si deve essere in una situazione di estrema urgenza che non ammette tempi di attesa o di inerzia (determinate ad esempio da calamità naturali, alluvioni, terremoti).

La differenza tra le situazioni di urgenza e di somma urgenza consiste nell'estrema elevatezza dell'urgenza delle circostanze caratterizzanti le seconde: si tratta di circostanze di tale pericolo per l'incolumità pubblica – cioè di minaccia alla vita o all'integrità fisica di un numero indeterminato di persone - da implicare l'immediata esecuzione dei lavori per fronteggiarlo e rimuoverlo.

Nel caso dei lavori d'urgenza (art. 175 D.P.R. 207/2010), invece, occorre provvedere tempestivamente, ma seguendo comunque necessariamente le regole dell'art. 125 del D.lgs. 163/2006 e stipulando il contratto con l'esecutore dei lavori, prima dell'inizio dell'esecuzione stessa.

Nel caso di somma urgenza, la disposizione di immediata esecuzione dei lavori, del responsabile del procedimento o del tecnico che per primo si reca sul luogo, deve essere contemporanea alla redazione del verbale in cui sono indicati i motivi dello stato di somma urgenza tale da non consentire alcun indugio, le cause che lo hanno provocato ed i lavori necessari per rimuoverlo.

I lavori di immediata esecuzione devono essere di importo pari o inferiore a 200.000 euro, possono essere di importo superiore esclusivamente per quanto indispensabile alla rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità (comma 1).

Sempre il soggetto che dispone l'immediata esecuzione dei lavori può affidarla "*in forma diretta ad uno o più operatori economici*" dallo stesso individuati.

Il prezzo della prestazione è definito con l'accordo tra il soggetto che ha disposto i lavori e l'affidatario, in disaccordo si segue l'art. 163, comma 5 del D.P.R. 207/2010.

Il soggetto che ha disposto l'esecuzione dei lavori redige – entro dieci giorni dalla disposizione - una perizia giustificativa e la trasmette con il verbale alla stazione appaltante. A quest'ultima è rimessa l'approvazione dei lavori e della spesa corrispondente. Nel caso di mancata approvazione, i lavori intrapresi devono essere interrotti con la liquidazione delle spese relative ai lavori già realizzati.

Si osserva che nei casi di somma urgenza l'art. 176 del D.P.R. 207/2010 contempla un potere ulteriore rispetto a quelli previsti nelle procedure ordinarie relative agli appalti pubblici di lavori: il potere di disporre l'esecuzione immediata dei lavori necessari a fronteggiare la somma urgenza.

Quindi, la disciplina dei casi di somma urgenza non soltanto individua un'altra ipotesi di affidamento diretto, ma prevede un apposito e particolare potere di provvedere in tale circostanza di estrema eccezionalità.

In detta situazione sono eseguibili affidamenti diretti immediati, con procedure e condizioni (es. fino a 200.000 euro) non coincidenti con quelle stabilite dall'art. 125 del D.lgs. 163/2006.

Inoltre, si rileva che tutta la regolazione dei provvedimenti di somma urgenza è strutturata per rispondere con immediatezza ad una situazione in cui l'intervento non è procrastinabile; infatti, è possibile disporre l'immediata esecuzione dei lavori prima dell'approvazione della stazione appaltante. Quest'ultima deve tempestivamente valutare la situazione e decidere se riconoscere le circostanze di somma urgenza ed approvare i lavori (in tutto o in parte).

In tale situazione il contratto è stipulato dopo che i lavori sono stati iniziati.

Siccome il contratto stipulato è sempre un contratto pubblico, i principi di evidenza pubblica che conformano tale tipologia contrattuale devono essere rispettati con riferimento alla particolare tipologia dei lavori di somma urgenza.

Ad esempio pare utile (e talora necessario al rispetto del principio di legalità) predisporre un elenco di operatori economici da cui attingere – nel rispetto dei principi di parità di trattamento, trasparenza e rotazione – per gli affidamenti diretti nei casi di somma urgenza.

## **12. Servizi di architettura e ingegneria attinenti alla progettazione di lavori**

L'affidamento dei servizi attinenti alla progettazione è disciplinato dall'articolo 91 del Codice in relazione all'importo dei relativi corrispettivi: inferiore ad euro centomila ovvero pari o superiore a tale ammontare. In particolare, per gli importi pari o superiori a centomila euro, gli incarichi di progettazione sono affidati a seguito di una procedura aperta, ristretta o negoziata, nei casi tassativamente previsti dal Codice, secondo quanto disciplinato dalla parte II, titolo I del Codice. Per gli incarichi di importo inferiore ad euro 100.000 il secondo comma dell'articolo 91 del Codice dispone che l'affidamento può<sup>17</sup> avvenire mediante procedura negoziata senza pubblicazione di bando, con invito di almeno cinque soggetti idonei, selezionati dall'eventuale elenco formato dall'amministrazione a seguito di pubblicazione di apposito avviso, ovvero attraverso adeguate indagini di mercato, il tutto nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità, trasparenza, rotazione e divieto di cumulo degli incarichi.

L'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici, ha più volte affrontato la questione dell'applicabilità agli incarichi di servizi tecnici del comma 11 dell'articolo 125 del Codice, che per servizi (e forniture) di importo inferiore a quarantamila euro consente l'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento.

Nelle determinazioni n. 4/2007 e n. 5/2010, l'Autorità, pur osservando che *difficilmente i servizi tecnici in materia di lavori pubblici possano essere ricompresi tout court tra i servizi in economia*<sup>18</sup>... non esclude che una stazione appaltante possa ricomprendere tale affidamento diretto nel proprio regolamento interno.

---

<sup>17</sup> Ovviamente, è salva la facoltà della stazione appaltante di utilizzare le ordinarie procedure aperte o ristrette.

<sup>18</sup> “sia perché l'affidamento dei servizi tecnici è sottoposto a specifica ed autonoma disciplina..., sia perché l'acquisizione in economia deve essere preceduta dall'assunzione di specifico provvedimento interno da parte di ciascuna stazione appaltante con cui essa individui i singoli servizi da acquisire con lo speciale metodo dell'economia, con riguardo alle proprie specifiche esigenze e in relazione all'oggetto ovvero in riferimento coerente alle categorie indicate dal comma 10, del detto art. 125”.

Possibilità espressamente prevista dall'articolo 267, comma 10 del regolamento degli appalti pubblici.

## 13. Procedura dell'affidamento

Come già anticipato, le acquisizioni in economia, implicando la stipulazione di un contratto pubblico, sono comunque soggette alle disposizioni del Codice e del Regolamento attuativo in tema di formazione del contratto; regole specifiche seguono, comunque, le ipotesi di esecuzione di lavori in caso di somma urgenza come già indicato nel capitolo 11.

### 13.1 Progettazione

E' indispensabile individuare dettagliatamente la prestazione che si vuole affidare e il relativo costo predisponendo i progetti secondo le indicazioni del D.P.R. 207/2010.

In particolare, **per i lavori** il progetto deve contenere, salva diversa motivata determinazione del responsabile del procedimento, gli elaborati di seguito elencati.

Qualora si affidi sulla base del progetto esecutivo (art. 33 D.P.R. 207/2010):

- a) relazione generale;
- b) relazioni specialistiche;
- c) elaborati grafici comprensivi anche di quelli delle strutture, degli impianti e di ripristino e miglioramento ambientale;
- d) calcoli esecutivi delle strutture e degli impianti;
- e) piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti;
- f) piano di sicurezza e di coordinamento di cui all'articolo 100 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e quadro di incidenza della manodopera;
- g) computo metrico estimativo e quadro economico;
- h) cronoprogramma;
- i) elenco dei prezzi unitari e eventuali analisi;
- l) schema di contratto e capitolato speciale di appalto;
- m) piano particellare di esproprio.

Qualora si affidino i lavori sulla base del progetto definitivo (art. 24 D.P.R. 207/2010):

- a) relazione generale;
- b) relazioni tecniche e relazioni specialistiche;
- c) rilievi planoaltimetrici e studio dettagliato di inserimento urbanistico;
- d) elaborati grafici;

e) studio di impatto ambientale ove previsto dalle vigenti normative ovvero studio di fattibilità ambientale;

f) calcoli delle strutture e degli impianti secondo quanto specificato all'articolo 28, comma 2, lettere h) ed i);

g) schema di contratto e capitolato speciale d'appalto (in sostituzione del disciplinare descrittivo e prestazionale degli elementi tecnici);

h) censimento e progetto di risoluzione delle interferenze;

i) piano particellare di esproprio;

l) elenco dei prezzi unitari ed eventuali analisi;

m) computo metrico estimativo;

n) piano di sicurezza e di coordinamento (in sostituzione del aggiornamento del documento contenente le prime indicazioni e disposizioni per la stesura dei piani di sicurezza);

o) quadro economico con l'indicazione dei costi della sicurezza desunti sulla base del documento di cui alla lettera n).

Nel caso in cui il progetto definitivo è posto a base di gara, lo schema di contratto deve prevedere anche che il concorrente, al momento dell'offerta indichi, la sede di redazione del progetto esecutivo, i tempi previsti per la progettazione esecutiva e le modalità di controllo del rispetto delle indicazioni del progetto definitivo da parte del responsabile del procedimento.

Il sistema normativo prevede l'obbligo di verifica del progetto da parte della stazione appaltante prima che siano iniziati i lavori (art. 112, commi 1 e 2, del D.lgs. 163/2006). Dal codice si desume che la verifica consista nel controllo della rispondenza degli elaborati progettuali ai documenti previsti dall'art. 93, commi 1 e 2, sempre del D.lgs. 163/2006 (inerenti ai livelli di progettazione), e della conformità degli elaborati progettuali alla normativa vigente.

Rispetto alla disciplina antecedente, il D.P.R. 207/2010 ha previsto che la verifica del progetto deve essere effettuata su tutti i livelli di progettazione contestualmente al loro sviluppo (art. 54, comma 1)<sup>19</sup>.

In considerazione dell'importanza decisiva che un progetto regolare ed accurato ha nella realizzazione delle opere pubbliche, con la nuova disciplina regolamentare si è strutturato un meccanismo di verifica per ciascun livello progettuale.

Gli articoli dal 44 al 59 del D.P.R. 207/2010 regolano analiticamente l'oggetto, le modalità, il contenuto, le finalità, i criteri e le responsabilità inerenti la verifica del progetto.

---

<sup>19</sup> Con il D.P.R. 207/2010 si è concretizzata l'importanza della verifica, prevedendone la doverosità per ogni livello di progettazione. Infatti, l'art. 54, comma 1, stabilisce: "Le verifiche devono essere effettuate su tutti i livelli di progettazione e contestualmente allo sviluppo degli stessi; il responsabile del procedimento pianifica l'attività di verifica in funzione del piano di sviluppo della progettazione, degli adempimenti di approvazione, autorizzazione ed affidamento".

Rinviando alle predette disposizioni per la disciplina dettagliata della verifica progettuale, pare utile ricordarne la finalità nella parole dell'art. 45, comma 1 del Regolamento: "la verifica è finalizzata ad accertare la conformità della soluzione progettuale prescelta alle specifiche disposizioni funzionali, prestazionali, normative e tecniche contenute nello studio di fattibilità, nel documento preliminare di progettazione ovvero negli elaborati progettuali dei livelli già approvati".

Gli esiti delle verifiche sono poi riportati nella validazione del progetto posto a base di gara.

Precisamente, la validazione, sottoscritta dal responsabile del procedimento, deve contenere il riferimento al rapporto conclusivo redatto dal soggetto verificatore - in cui sono riportate le risultanze delle verifiche e l'accertamento del rilascio del direttore dei lavori dell'attestazione dell'art. 106, comma 1<sup>20</sup> - e le eventuali controdeduzioni del progettista (art. 55, comma 1, del D.P.R. 207/2010).

L'atto formale di validazione del progetto posto a base di gara, adottato dal responsabile del procedimento, è un presupposto dell'avvio delle procedure di scelta del contraente (art. 106, comma 1, D.P.R. 207/2010) e deve essere espressamente citato nel bando e nella lettera d'invito per l'affidamento dei lavori (art. 55, comma 3, D.P.R. 207/2010).

Per **forniture e servizi** il progetto contiene la seguente documentazione (art. 279 D.P.R. 207/2010):

- la relazione tecnica-illustrativa con riferimento al contesto in cui è inserita la fornitura o il servizio;
- le indicazioni e disposizioni per la stesura dei documenti inerenti la sicurezza di cui all'articolo 26, comma 3, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81;
- il calcolo della spesa per l'acquisizione del bene o del servizio con indicazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso di cui alla lettera b);
- il prospetto economico degli oneri complessivi necessari per l'acquisizione del bene o del servizio;
- il capitolato speciale descrittivo e prestazionale;
- lo schema di contratto.

Per quanto riguarda i servizi e le forniture, la verifica è una facoltà delle stazioni appaltanti (art. 280, comma 2, D.P.R. 207/2010); qualora queste ultime scelgano di sottoporre a verifica il

---

<sup>20</sup> L'attestazione del direttore dei lavori è espressa in merito: "a) alla accessibilità delle aree e degli immobili interessati dai lavori secondo le indicazioni risultanti dagli elaborati progettuali; b) alla assenza di impedimenti sopravvenuti rispetto agli accertamenti effettuati prima dell'approvazione del progetto; c) alla conseguente realizzabilità del progetto anche in relazione al terreno, al tracciamento, al sottosuolo ed a quanto altro occorre per l'esecuzione dei lavori" (art. 106, comma 1, D.P.R. 207/2010). Qualora non sia ancora stato nominato il direttore dei lavori l'attestazione è rilasciata dal responsabile del procedimento.

progetto, le corrispondenti operazioni dovranno seguire quanto previsto dagli articoli 45-52 del D.P.R. 207/2010 in quanto compatibile. In caso di verifica, nell'atto di validazione ne sono riportati gli esiti (art. 280, comma 4, Regolamento).

### **13.2 Fasi dell'affidamento**

Con riferimento all'affidamento del contratto, la procedura segue una serie di fasi, dettagliatamente indicate nell'art. 11 del D.lgs.163/2006, alle quali corrispondono diversi adempimenti da parte della stazione appaltante. Si tratta, in particolare, di fasi che si susseguono nel tempo a partire dall'avvio del procedimento con la deliberazione a contrarre, cui segue la scelta del contraente, a seguito della quale si provvede all'aggiudicazione del contratto ed alla sua stipula.

In particolare, il procedimento che l'amministrazione deve seguire per selezionare il contraente si può schematizzare nel modo seguente (AVCP 2/2011):

- determinazione a contrarre
- ricerca degli operatori economici (ricerca di mercato)
- selezione degli operatori economici da invitare
- invio delle lettere di invito
- presentazione delle offerte
- scelta del miglior contraente

## **14. Determinazione a contrarre**

Il ricorso al cottimo fiduciario deve essere preceduto dalla determina o decreto a contrattare di cui al comma 2 dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 163/2006, ai sensi del quale *“prima dell'avvio delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, le amministrazioni pubbliche decretano o determinano di contrarre, in conformità ai propri ordinamenti ...”*<sup>21</sup>.

La determinazione a contrarre, dunque, è una dichiarazione di intento con il quale la pubblica amministrazione manifesta la volontà di stipulare un dato contratto.

Si riconosce pacificamente la natura amministrativa di tale atto programmatico (soggetto, dunque, alla legge generale sul procedimento 241/1990) e la sua valenza esclusivamente interna, privo cioè di efficacia nei confronti dei terzi.

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 11 del Codice, con la determina a contrarre devono essere individuati *gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte”*.

---

<sup>21</sup> Per gli enti locali, la determinazione a contrarre è disciplinata dall'articolo 192 del Testo Unico degli Enti locali di cui al decreto legislativo n. 267/2000 che stabilisce il contenuto minimo essenziale.

Quanto agli “elementi essenziali” della determina a contrarre, considerato quanto indicato dall’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici<sup>22</sup>, si ritiene che debbano essere obbligatoriamente indicati:

- il fine di pubblico interesse che con il contratto si intende perseguire;
- l’oggetto del contratto;
- il valore economico, comprensivo degli eventuali costi della sicurezza;
- la forma del contratto. Si segnala che ai sensi del comma 13 dell’articolo 11 del Codice, modificato dal decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), *“il contratto e' stipulato, a pena di nullità, con atto pubblico notarile informatico, ovvero, in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, in forma pubblica amministrativa a cura dell'Ufficiale rogante dell'amministrazione aggiudicatrice o mediante scrittura privata”* (vedi *infra*);
- le clausole ritenute essenziali (es. modalità di esecuzione del contratto, termine per l'esecuzione della prestazione) richiamando quale parte integrante della determina
- il “progetto” costituito dalla documentazione prevista dal D.P.R. 207/2010
- il PSC o il DUVRI
- lo schema di lettera di invito
- le modalità di scelta del contraente (procedura negoziata o affidamento diretto) e le ragioni di tale scelta;
- i criteri di selezione dell’offerta (prezzo più basso o offerta economicamente più vantaggiosa)

Con la determinazione a contrarre, si approvano anche i documenti contrattuali.

Sempre con la determinazione a contrarre si provvede ad impegnare la spesa<sup>23</sup>, indicandone i beneficiari e includendo nell’importo complessivo da impegnare anche, qualora necessario, il contributo da versare all’Avcp<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> [www.Avcp.it](http://www.Avcp.it), FAQ, “Decreto” o “determina” a contrarre.

<sup>23</sup> Nel caso di mancato impegno di spesa, la Corte di cassazione, sez. I, civile, 4 settembre 2012, n. 14785, ha affermato: *“gli atti di acquisizione di beni e servizi senza delibera autorizzativa e relativa copertura finanziaria solo apparentemente sono riconducibili all'ente pubblico; che tale frattura del nesso organico con l'apparato pubblico (che fra l'altro il terzo contraente noti dovrebbe ignorare) vale ad impedire di ricondurre la fattispecie agli schemi della responsabilità dell'amministrazione”*.

<sup>24</sup> L’impegno potrebbe avere la seguente formulazione: *“... di impegnare la somma complessiva di €. €XXXX,XX , di cui €XXXX,XX per la prestazione di cui all’oggetto oltre €...XXXX,XX per IVA .....%, per un totale di €XXXX,XX a favore del beneficiario che si configurerà al termine delle procedure di acquisizione (Cod. benef. ....) ed €XXXX,XX per il contributo all’Autorità di Vigilanza dei contratti pubblici”*

## **15. CIG e CUP : adempimenti propedeutici alla determinazione a contrarre**

Prima della predisposizione della determinazione a contrarre, la stazione appaltante è chiamata ad eseguire alcuni adempimenti previsti dalla normativa in tema di tracciabilità dei flussi finanziari connessi a commesse pubbliche ed a finanziamenti pubblici.

Giova ribadire che le norme sulla tracciabilità si applicano in tutti i casi in cui venga stipulato un contratto d'appalto pubblico tra operatore economico e committente pubblico, indipendentemente dall'esperimento o meno di una gara e senza deroghe per gli appalti di modico valore, conseguentemente, anche con riferimento alle procedure di cottimo fiduciario, sia mediante procedura negoziata che mediante affidamento diretto.

Dunque, ai sensi dell'articolo 3 della legge 136/2010, ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari, gli strumenti di pagamento devono riportare il codice identificativo di gara (CIG), attribuito dall'Avcp su richiesta della stazione appaltante e, ove obbligatorio, il codice unico di progetto (CUP).

### **15.1 Codice identificativo di gara**

Il CIG è un codice alfanumerico (generato dal sistema SIMOG<sup>25</sup> della AVCP) che identifica il singolo rapporto contrattuale al fine di tracciare le movimentazioni finanziarie degli affidamenti di lavori, servizi o forniture. In considerazione di questa funzione, la richiesta del CIG è obbligatoria per tutti i contratti pubblici soggetti all'applicazione del D.lgs. 163/2006, nei settori "ordinari" e "speciali", a prescindere dalla procedura di scelta del contraente adottata e dall'importo dell'affidamento stesso.

Il CIG deve essere acquisito dal responsabile unico del procedimento in un momento antecedente all'individuazione del contraente in quanto deve già essere indicato nella lettera di invito a presentare l'offerta, inoltre deve essere richiesto anche per le procedure esonerate dall'obbligo di contribuzione.

Le istruzioni operative per l'acquisizione del CIG sono presenti sul sito dell'Avcp all'indirizzo: <http://www.Avcp.it/riscossioni.html><sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Sistema Informativo di Monitoraggio delle Gare (SIMOG).

<sup>26</sup> Sono state individuate modalità semplificate di acquisizione del CIG proprio con riguardo agli appalti di modesto valore economico. Nella determinazione 4/2011 dell'Avcp, infatti, si legge che per i contratti di lavori servizi e forniture affidati ai sensi dell'articolo 125 del decreto legislativo n. 163/2006, la stazione appaltante può acquisire il CIG introducendo un numero ridotto di informazioni oppure richiedere fino a due carnet di CIG (ogni carnet contiene 50 codici CIG che possono essere immediatamente utilizzati).

## **15.2 Contributo CIG**

Con successive deliberazione a cadenza annuale l'Avcp definisce i soggetti tenuti alla contribuzione e l'entità di contribuzione per il relativo anno nonché le modalità e i termini per il relativo versamento.

In particolare le stazioni appaltanti sono tenute al pagamento della contribuzione all'atto dell'attivazione delle procedure di selezione del contraente, entro il termine di trenta giorni a decorrere dal momento dell'attribuzione del codice di identificazione del procedimento di selezione del contraente (CIG), che deve essere riportato nella lettera di invito o nella richiesta di offerta<sup>27</sup>.

## **15.3 Codice unico di progetto**

Il CUP è un'etichetta che identifica e accompagna un progetto di investimento pubblico nel corso di tutta la sua vita e va richiesto per ogni nuovo progetto, a prescindere dall'importo e dalla natura della spesa (corrente o in conto capitale), al fine di assicurare la funzionalità della rete di monitoraggio degli investimenti pubblici. Per acquisire il CUP è necessario accedere al seguente sito istituito presso il CIPE: [cupweb.tesoro.it/CUPWeb/](http://cupweb.tesoro.it/CUPWeb/).

Secondo la definizione del CIPE un progetto di investimento pubblico è configurabile solo in presenza di un complesso di azioni o di strumenti di sostegno, afferenti ad un medesimo quadro economico di spesa e collegati tra loro da quattro elementi:

- presenza di un decisore pubblico;
- finanziamento con risorse pubbliche, anche se in modo parziale, diretto o indiretto;
- comune obiettivo di sviluppo economico e sociale;
- tempo specificato entro il quale l'obiettivo va raggiunto.

La sussistenza contestuale dei predetti quattro elementi implica la richiesta del CUP.

## **16. Ricerca degli operatori economici**

Nel sistema di esecuzione dei lavori in economia la ricerca dell'operatore economico con cui stipulare il contratto è disciplinata dall'art. 125, comma 8, del D.lgs. 163/2006 e dai principi desumibili dal codice e dal regolamento (art. 125, comma 14, D.lgs. 163/2006).

Per quanto concerne le acquisizioni di servizi e forniture in economia la disciplina è espressa dal parallelo comma 11 dell'art. 125 predetto e dagli stessi principi del codice e del regolamento.

---

<sup>27</sup> Gli operatori economici che intendano partecipare alle procedure di scelta del contraente sono tenuti alla dimostrazione dell'avvenuto pagamento del contributo quale condizione di ammissibilità alla procedura di selezione (Avcp deliberazione del 21 dicembre 2011)

Per i lavori di importo pari e superiore a 40.000 euro e fino a 200.000 euro, l'affidamento deve avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione e parità di trattamento, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, se sussistenti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici predisposti dalla stazione appaltante.

Le stesse regole devono essere seguite per l'acquisizione di servizi e forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro e fino alla soglia di rilevanza comunitaria (attualmente 200.000 euro).

Per lavori, servizi o forniture inferiori a 40.000 euro è consentito l'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento nel rispetto dei già richiamati principi del diritto dell'Unione europea conformanti i contratti pubblici.

L'individuazione degli operatori economici da consultare deve avvenire tramite indagini di mercato o elenchi di operatori economici predisposti dalla stazione appaltante.

### **16.1 Indagine di mercato: il mercato elettronico**

Per quanto riguarda, in particolare, l'acquisizione di **beni e servizi** si ritiene applicabile anche alle acquisizioni in economia l'obbligo di ricorrere al mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'art. 328, comma 1, del D.P.R. 207/2010<sup>28</sup>, stabilito dall'art. 1, comma 450 della legge 296/2006, come modificato dall'art. 7, comma 2, del decreto legge 52/2012, come convertito nella legge 94/2012, per gli acquisti di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario (si rinvia al riguardo alla "*Tabella obbligo-facoltà per gli acquisti di beni e servizi dal 1° gennaio 2013*", accessibile su [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it)).

Infatti, la disposizione richiamata si riferisce agli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario in senso generale ed omnicomprensivo, senza esclusione di sistemi particolari di acquisizione, come potrebbe essere quello in economia, e con una ratio ed una finalità di contenimento della spesa (sia per il lato dei costi amministrativi della selezione che per il vantaggio in termini di prezzo-qualità dell'acquisto assicurato dall'impiego del mezzo elettronico centralizzato) che non pare soffrire l'eccezione del cottimo fiduciario a pena di svuotarne l'efficacia per una importante parte del *public procurement*.

Gli articoli 332 e 335 del D.P.R. 207/2010 già contemplavano la possibilità per le stazioni appaltanti di effettuare le indagini di mercato tramite la consultazione dei cataloghi elettronici del

---

<sup>28</sup> Il vincolo dell'impiego del mercato elettronico della pubblica amministrazione è stato previsto dall'art. 1, comma 450 della legge 296/2006, per le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, a decorrere dal 1° luglio 2007, ed è stato esteso alle altre amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del D.lgs... 165/2001 dall'art. 7, comma 2, del decreto legge 52/2012, come convertito nella legge 94/2012, con la precisazione che per tali amministrazioni è obbligatorio il ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione (MEPA) ovvero "*ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi del medesimo articolo 328*" del D.P.R. 327/2010, cioè ai mercati elettronici realizzati dalle centrali di committenza di riferimento delle amministrazioni.

mercato elettronico, possibilità che dopo l'entrata in vigore dell'art. 7, comma 2, del decreto legge 52/2012, come convertito nella legge 94/2012, si deve intendere come obbligatorietà in considerazione di quanto appena osservato, della chiarezza di quanto disposto da tale norma ed atteso che quest'ultima è di rango legislativo e successiva rispetto ai citati articoli del regolamento<sup>29</sup>.

La disposizione che vincola all'uso del mercato elettronico fa comunque salvi gli obblighi – vincolanti anche per le acquisizioni in economia - di utilizzare anche nelle acquisizioni mediante il mercato elettronico i parametri di prezzo-qualità delle convenzioni stipulate da Consip s.p.a. o dalle centrali di committenza regionali come limiti massimi per la stipulazione dei contratti (art. 1, comma 449, della legge 296/2006, come modificato dall'art. 7, comma 1, del decreto legge 52/2012, convertito nella legge 94/2012, ed art. 1 del decreto legge 95/2012, come convertito nella legge 135/2012).

In particolare, per gli acquisti relativi alle categorie merceologiche di energia elettrica, gas, carburanti a rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile le amministrazioni pubbliche e le società a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione di cui all'elenco ISTAT redatto ai sensi dell'art. 1 della legge 196/2009, sono tenute ad approvvigionarsi tramite le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip s.p.a. o dalle centrali di committenza regionali ovvero ad esperire autonome procedure utilizzando i sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dalle predette centrali di committenza; permane una marginale possibilità di affidamento autonomo con corrispettivi inferiori a quelli delle convenzioni o degli accordi delle centrali di committenza e con la condizione risolutiva, con possibilità del contraente originario di allineamento, nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni più vantaggiose (art. 1, comma 7, del decreto legge 95/2012, come convertito nella legge 135/2012, e modificato dall'art. 1, comma 151, legge 228/2012).

Pertanto, si può delineare il seguente percorso:

1. verifica della presenza del bene o del servizio che si intende acquisire nel catalogo del mercato elettronico delle centrali di committenza (Consip s.p.a. o della centrale regionale);
  - 1.1 in presenza l'amministrazione deve acquisirlo facendo uso del mercato elettronico sempre comunque nel rispetto dei parametri prezzo-qualità di Consip s.p.a. o della centrale regionale;

---

<sup>29</sup> Si sono espresse per l'obbligo dell'uso del mercato elettronico per le acquisizioni in economia la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione 18 marzo 2013, n. 92 e la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazione 17 marzo 2013, n. 17.

- 1.2 in assenza l'amministrazione può acquisirlo in economia con autonoma procedura;
- 1.2.1 nell'acquistarlo in economia l'amministrazione deve previamente verificare la sussistenza di una convenzione di una centrale di committenza per il bene o servizio;
- 1.2.1.1 se esiste la convenzione, l'amministrazione, se statale centrale o periferica, deve comunque impiegare le convenzioni Consip s.p.a., se altra amministrazione pubblica, può ricorrere alle convenzioni delle centrali di committenza (Consip s.p.a o regionale di riferimento) oppure deve utilizzare i parametri prezzo-qualità come limiti massimi per l'acquisto del bene o del servizio in economia con la procedura dell'art. 125, comma 11, del D.lgs. 163/2006 e degli artt. 329-338 del D.P.R. 207/2010;
- 1.2.1.2 se non vi è convenzione in essere, dandone espressamente atto, l'amministrazione esegue la procedura dell'art. 125, comma 11, del D.lgs. 163/2006 e degli artt. 329-338 del D.P.R. 207/2010.

## **16.2 Indagine di mercato: l'avviso pubblico**

In mancanza del bene o del servizio sul mercato elettronico, in assenza di convenzione o accordo quadro delle centrali di committenza per beni o servizi comparabili a quello da acquisire, in presenza del bene o del servizio tra quelli in convenzione, ma sussistendo l'intenzione dell'amministrazione di non impiegare la convenzione (qualora non obbligata) e di utilizzare soltanto i relativi parametri di prezzo-qualità come limiti massimi, l'individuazione degli operatori economici da consultare deve avvenire tramite indagini di mercato o elenchi di operatori economici predisposti dalla stazione appaltante.

Quest'ultima è la procedura da seguire sempre nel caso di esecuzione di **lavori** in economia (art. 125, comma 8, del D.lgs. 163/2006).

Le indagini di mercato sono strumenti di conoscenza dell'amministrazione al fine di trovare operatori idonei da consultare per l'affidamento.

A tale proposito la pubblicazione di un avviso pubblicitario sufficientemente accessibile pare essere certamente la modalità che consente agli operatori di manifestare l'interesse ed all'amministrazione di scegliere nel rispetto della parità di trattamento e nella trasparenza.

### 16.3 Gli elenchi di operatori economici

L'altra modalità di individuazione degli operatori economici contemplata dall'art. 125, commi 8 e 11 del D.lgs. 163/2006 é l'impiego di elenchi di operatori economici predisposti dalla stazione appaltante.

La predisposizione di un elenco di operatori economici idonei deve avvenire nel rispetto e nell'applicazione dei principi di trasparenza, rotazione e parità di trattamento.

Tale sottosistema di esecuzione di lavori o di acquisizione di servizi o forniture strutturato dalle norme predette mira a garantire:

- la possibilità per tutti gli interessati muniti dei requisiti prestabiliti nell'avviso pubblico
  1. di chiedere l'iscrizione;
  2. di essere inseriti nell'elenco (parità di trattamento);
  3. di essere consultati tra i cinque che a rotazione devono essere invitati (parità di trattamento e rotazione);
- la perdurante apertura dell'elenco ed il suo aggiornamento almeno annuale (trasparenza, parità di trattamento);
- la possibilità per l'amministrazione di comparare le offerte dei cinque soggetti consultati a rotazione, attingendo da un elenco di operatori già verificati idonei, senza dover compiere un'indagine di mercato compiendo la procedura *ab initio* per ogni nuovo affidamento (trasparenza, parità di trattamento, economicità).

In tal modo si cerca di conformare un'esecuzione di lavori e un'acquisizione di servizi o di beni che assicuri la possibilità per i soggetti interessati di presentare un'offerta, la possibilità per gli stessi di ricevere l'affidamento a parità di condizioni proposte (rotazione) e la possibilità per l'amministrazione di individuare con una corretta comparazione la prestazione migliore in termini di prezzo e di qualità (tutela della concorrenza, buon andamento ed imparzialità).

In particolare, l'applicazione del principio di rotazione permette di evitare distorsioni lesive dell'imparzialità nell'impiego delle acquisizioni in economia.

Inoltre, l'elenco degli operatori deve essere costituito da più soggetti per consentire "*una sufficiente concorrenza*" (Comunicazione interpretativa della Commissione europea 2006/C 179/02, punto 2.2.2.), un'effettiva comparazione delle loro proposte e l'applicazione del principio di rotazione.

I soggetti inseriti nell'elenco devono avere i requisiti di idoneità morale, di capacità tecnico-professionale ed economico finanziaria prescritti per le prestazioni di pari importo affidate con le procedure ordinarie (art. 125, comma 12, D.lgs. 163/2006).

Ne deriva che gli operatori economici interessati, per poter essere inseriti nell'elenco dei prestatori di servizi, devono essere dotati dei requisiti predetti che devono essere contemplati nell'avviso pubblicato per la predisposizione di tale elenco.

Pertanto, in termini generali si osserva che, in sussistenza dei requisiti prescritti nell'avviso pubblico relativo alla formazione dell'elenco, i richiedenti devono essere iscritti, non residuando in capo all'amministrazione spazi di valutazione di opportunità di iscrizione.

In particolare per le acquisizioni di beni e di servizi l'art. 332, commi 2-5, del D.P.R. 207/2010 precisa le seguenti modalità di predisposizione, di tenuta e di controllo degli elenchi degli operatori.

La predisposizione degli elenchi di operatori è effettuata a seguito di appositi avvisi pubblicati dalla stazione appaltante sul proprio profilo committente. Negli avvisi devono essere indicati i requisiti di idoneità morale (art. 38 e 39 del D.lgs.163/2006), capacità tecnico-professionale (art. 41 del D.lgs.163/2006) ed economico-finanziaria (art. 42 del D.lgs.163/2006) di cui devono essere dotati gli operatori economici, le modalità di iscrizione e di aggiornamento degli elenchi e i motivi di esclusione. Il comma 3 stabilisce: *"Gli elenchi sono sempre aperti all'iscrizione degli operatori economici ... e sono periodicamente aggiornati, con cadenza almeno annuale"*.

Sono esclusi dagli elenchi *"gli operatori economici che, secondo motivata valutazione della stazione appaltante, hanno commesso grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni affidate dalla stessa o che hanno commesso un errore grave nell'esercizio della loro attività professionale"* (comma 2, ultimo periodo).

Tramite appositi accordi le stazioni appaltanti, sulla base di specifiche caratteristiche ed esigenze, predispongono elenchi comuni di operatori economici o utilizzano elenchi predisposti da altre stazioni appaltanti (comma 4).

La verifica dei requisiti dichiarati dagli operatori economici possono essere oggetto di verifica da parte della stazione appaltante in qualsiasi momento (comma 5).

L'iscrizione agli elenchi non è, in ogni caso, condizione necessaria per la partecipazione alle procedure di acquisto in economia (comma 2, secondo periodo); infatti, in ipotesi particolari e straordinarie, l'amministrazione potrebbe, dandone specifica motivazione, individuare contraenti idonei non ancora iscritti nell'elenco.

Infine, per tutti gli affidamenti occorre sempre rammentare che sia nell'indagine di mercato che nella predisposizione dell'elenco – ed anche naturalmente nella determinazione dei criteri di scelta del contraente e nella scelta stessa - è vietato privilegiare, in qualsiasi modo, coloro che

esercitano l'attività nell'ambito territoriale in cui devono essere svolte le prestazioni (principio di non discriminazione)<sup>30</sup>.

Merita anche precisare che le prestazioni, comprese le manutenzioni periodiche e non, non possono essere frazionate artificialmente al fine di poterle assoggettare alla disciplina delle acquisizioni in economia.

## 17. Lettera d'invito

Individuati e selezionati gli operatori economici da consultare, gli stessi vengono chiamati a formulare un'offerta con apposita lettera d'invito.

La lettera d'invito deve contenere gli elementi essenziali della prestazione richiesta ed ogni altra informazione utile per la definizione dei rapporti contrattuali, garantendo il principio di trasparenza e parità di condizioni e trattamento degli offerenti che devono, appunto, essere nelle condizioni di conoscere preventivamente i criteri e le modalità di scelta. La predisposizione della lettera d'invito è, dunque, fondamentale proprio perché in relazione al suo contenuto sarà costruito il contratto di affidamento.

L'articolo 334 del Regolamento, nel disciplinare in dettaglio lo svolgimento della procedura di cottimo fiduciario per **servizi e forniture**, precisa il contenuto della lettera d'invito, nell'ottica di uniformità di disciplina e di applicazione dei principi comunitari di trasparenza e parità di trattamento.

Così, in particolare, è stabilito che la lettera d'invito contenga:

- a) l'oggetto, le caratteristiche tecniche e l'importo della prestazione;
- b) le garanzie richieste all'affidatario del contratto;
- c) il termine di presentazione delle offerte;
- d) i giorni di validità delle offerte;
- e) l'indicazione del termine per l'esecuzione della prestazione;
- f) il criterio di aggiudicazione prescelto;
- g) gli elementi di valutazione (nel caso si utilizzi il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa);
- h) l'eventuale clausola che preveda di non procedere all'aggiudicazione nel caso di presentazione di un'unica offerta valida;
- i) la misura delle penali;

---

<sup>30</sup> Il divieto di inserimento di requisiti o di criteri di preferenza territoriale deriva direttamente dal principio di non discriminazione ed è stato ribadito più volte dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (tra le tante si segnalano la deliberazione n. 31/2012, la determinazione n. 5/2010 ed il comunicato del Presidente del 20 ottobre 2010).

- j) l'obbligo per l'offerente di dichiarare nell'offerta di assumere a proprio carico tutti gli oneri assicurativi e previdenziali di legge, di osservare le norme vigenti in materia di sicurezza sul lavoro e di retribuzione dei lavoratori dipendenti, nonché di accettare condizioni contrattuali e penalità;
- k) i termini di pagamento;
- l) i requisiti soggettivi richiesti all'operatore economico e la richiesta allo stesso di rendere apposita dichiarazione in merito al possesso dei requisiti soggettivi richiesti.

Eventualmente, la stessa lettera d'invito deve indicare anche i requisiti speciali economico-finanziari e tecnico-organizzativi che occorre possedere, nonché lo schema di contratto se predisposto.

Nella lettera d'invito dovrà essere previsto l'obbligo di autodichiarare la sussistenza dei requisiti generali ovvero di documentarla.

Giova ripetere infine che, ove non sia stato specificato nell'avviso di costituzione dell'elenco, nella lettera d'invito va precisata l'applicazione del principio di rotazione (AVCP, determinazione n. 2/2011).

### **17.1 Le garanzie a favore dell'amministrazione: garanzia a corredo dell'offerta e cauzione definitiva.**

Le disposizioni che disciplinano i contratti in economia esprimono previsioni normative soltanto per la cauzione definitiva, mentre nulla dicono sulla garanzia a corredo dell'offerta.

Infatti, per i **lavori** l'art. 173 del D.P.R. 207/2010 stabilisce che l'atto di cottimo deve indicare "*le garanzie a carico dell'esecutore*" (comma 1, lettera g) e per i **servizi e le forniture** l'art. 334, sempre del Regolamento, prevede che la lettera d'invito riporti: "*le garanzie richieste all'affidatario del contratto*" (comma 1, lettera b).

In tal senso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici nel parere sulla normativa del 8.3.2012 AG 41/2011 ha affermato: "*La richiesta delle garanzie all'affidatario del contratto mediante procedura di cottimo fiduciario, dunque, lungi dal risolversi in un sovraccarico amministrativo in capo agli operatori economici, si rivela essenziale per garantire la stazione appaltante dal mancato o inesatto adempimento della prestazione e, in quanto richiesta in condizioni di parità a tutti i destinatari della lettera di invito, non risulta idonea a pregiudicare o alterare le condizioni di concorrenza del mercato*".

Il testo delle disposizioni richiamate indica quindi l'obbligatorietà della garanzia per l'esecuzione del contratto.

Tale garanzia “viene prestata a garanzia dell’adempimento di tutte le obbligazioni del contratto e del risarcimento dei danni derivanti dall’eventuale inadempimento delle obbligazioni stesse, nonché a garanzia del rimborso delle somme pagate in più all’esecutore rispetto alle risultanze della liquidazione finale, salva comunque la risarcibilità del maggior danno” (art. 123 D.P.R. 207/2010).

Per quanto concerne la garanzia a corredo dell’offerta, oltre a non essere menzionata nelle disposizioni specifiche delle acquisizioni in economia, non si rilevano previsioni di principio desumibili dal codice o dal regolamento che ne implicino l’applicazione ai contratti in questione ai sensi dell’art. 125, comma 14, del D.lgs. 163/2006. A differenza dell’art. 113 del D.lgs. 163/2006, relativo alla cauzione definitiva, che è collocato nel capo dei “*Principi relativi all’esecuzione del contratto*”, l’art. 75 del D.lgs. 163/2006 non pare avere, in base al tessuto normativo, qualità di principio.

Pertanto, in considerazione dei predetti elementi testuali e sistematici si ritiene che le garanzie a corredo dell’offerta non debbano essere richieste nelle acquisizioni in economia. In tal senso, argomentando anche con le “*ragionevoli considerazioni di snellezza, celerità e concorrenzialità*” tipiche delle procedure in economia, si è espressa Autorità per la vigilanza nel citato parere del 8.3.2012 AG 41/2011.

## **17.2 Requisiti degli operatori economici**

Anche per gli affidamenti in economia, l’operatore economico scelto deve essere in possesso dei requisiti di idoneità morale (articoli 38 e 39 del D.lgs. 163/2006), capacità tecnico-professionale (art. 41) ed economico-finanziaria (art. 42) prescritti per prestazioni di pari importo affidate con le procedure ordinarie di scelta del contraente (articolo 125, comma 12 del D.lgs. n. 163/2006). Inoltre, per l’inserimento degli operatori negli elenchi fornitori deve essere effettuata la verifica del possesso e del mantenimento nel tempo dei requisiti richiesti, da indicare dettagliatamente negli avvisi.

I requisiti di ordine generale e quelli di ordine speciale elencati nella lettera d’invito devono essere posseduti dall’operatore economico già alla scadenza del termine di presentazione dell’offerta e perdurare fino alla stipula del contratto.

I **requisiti di ordine generale** sono disciplinati dall’articolo 38 del Codice e consistono in condizioni soggettive dell’operatore economico che ne garantiscono la moralità e l’affidabilità; la mancanza dei requisiti di ordine generale determina l’esclusione dalla partecipazione alle gare e preclude la stipulazione di contratti pubblici. I requisiti generali, essendo previsti da norme di ordine pubblico, trovano applicazione anche se non richiamati nella lettera d’invito (c.d principio di eterointegrazione delle norme imperative).

I requisiti **di ordine speciale** attengono al grado di esperienza ed alla capacità professionale del contraente, che deve essere in grado di espletare a regola d'arte la prestazione oggetto del contratto, e sono fissati discrezionalmente dalla stazione appaltante (nel bando di gara o nella lettera d'invito) sulla base delle caratteristiche specifiche dell'appalto.

Al riguardo va però precisato che le amministrazioni sono libere di stabilire i requisiti speciali ritenuti necessari per l'esecuzione dell'appalto solamente nell'ambito dei servizi e delle forniture, mentre per i lavori pubblici sono vincolate al rispetto del sistema unico di qualificazione di cui all'articolo 40 del Codice. In particolare, per i lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro, essendo obbligatorio il sistema unico di qualificazione di cui all'articolo 40 del Codice, è sufficiente il possesso dell'attestazione SOA, mentre per i lavori pubblici di importo uguale o inferiore a 150.000 euro i requisiti speciali di capacità sono dettagliatamente descritti dall'articolo 90 del D.P.R. n. 207/2010 (in attuazione di quanto disposto dall'articolo 40, comma 8 del Codice).

Per i contratti di servizi e forniture, il Codice prescrive che gli operatori economici siano valutati sotto il duplice profilo della solidità economica e finanziaria e della loro capacità tecnico professionale. A tal proposito il legislatore (articoli 41 e 42 del D.lgs. 163/2006) predetermina i requisiti che possono essere richiesti al concorrente e i possibili mezzi di prova del loro possesso, ferma restando la discrezionalità delle stazioni appaltanti nella scelta dei requisiti e della loro quantificazione, purché proporzionati e adeguati all'oggetto dell'appalto.

## **18. Criteri di selezione dell'offerta**

Come appena indicato, nella lettera d'invito ad offrire deve essere, tra l'altro, riportato espressamente il criterio di aggiudicazione prescelto e, nel caso si utilizzi il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i relativi elementi e parametri di valutazione.

Il Regolamento precisa espressamente il predetto obbligo con riferimento alle acquisizioni di servizi e forniture, ma è comunque un requisito essenziale anche per le lettere di invito relative all'esecuzione di lavori, in quanto si tratta dell'applicazione del principio di trasparenza e del principio di parità di condizioni e trattamento degli offerenti (chi è interessato a presentare un'offerta deve essere nelle condizioni di conoscere preventivamente i criteri e le modalità di scelta).

I criteri servono per individuare l'offerta migliore e, ai sensi dell'articolo 81 del codice, sono:

- il criterio del prezzo più basso;
- il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il primo prende in considerazione soltanto l'aspetto economico dell'offerta, il secondo contempla sia l'elemento economico che gli elementi tecnico-prestazionali dell'offerta.

L'amministrazione deve scegliere quello più adeguato alle caratteristiche dell'oggetto del contratto (art. 81, comma 2, D.lgs. 163/2006), ovvero il criterio che consente di riconoscere l'offerta migliore nel rispetto dei principi *“di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento e che assicurino una valutazione delle offerte in condizioni di effettiva concorrenza”*, come indicato nel considerando n. 46 della direttiva 2004/18/CE.

### **18.1 Il criterio del prezzo più basso**

Qualora l'amministrazione scelga il criterio del prezzo più basso, deve indicare nelle lettere di invito:

- per i contratti da stipulare a misura<sup>31</sup>, se il prezzo più basso sarà determinato mediante ribasso sull'elenco prezzi posto a base di gara ovvero mediante offerta a prezzi unitari;
- per i contratti da stipulare a corpo<sup>32</sup>, se il prezzo più basso sarà determinato mediante ribasso sull'importo posto a base di gara ovvero mediante offerta a prezzi unitari (art. 82, D.lgs. 163/2006);
- per i contratti in parte a corpo ed in parte a misura, che il prezzo più basso sarà determinato mediante offerta a prezzi unitari.

Il prezzo più basso per essere preso in considerazione deve essere inferiore a quello base indicato necessariamente nella lettera d'invito (art. 82, comma 1, D.lgs. 163/2006).

### **Lavori**

Nei contratti a misura, seguendo il criterio del prezzo più basso con ribasso sui prezzi posti a base di gara, l'affidamento sarà aggiudicato all'offerente che presenterà il ribasso maggiore (massimo ribasso percentuale) sull'elenco prezzi (segnatamente per i lavori art. 118, comma 1, D.P.R. 207/2010).

Per i contratti da stipulare a corpo mediante il criterio del prezzo più basso con ribasso sull'importo dei lavori indicato come base nella lettera d'invito, sarà scelta l'offerta recante il massimo ribasso percentuale su tale importo complessivo dei lavori.

In questi ultimi due casi – contratti di lavori da aggiudicare con il criterio del massimo ribasso – l'autorità che presiede la gara, in seduta pubblica, apre i plichi, verifica la documentazione

---

<sup>31</sup> E' il sistema di determinazione del corrispettivo consistente nella fissazione di un prezzo per ogni unità di misura dell'opera (es. metri lineari, metri cubi) e della sua moltiplicazione per le corrispondenti quantità necessarie per la realizzazione della prestazione.

<sup>32</sup> E' il sistema di determinazione del corrispettivo che si riferisce all'opera nel suo complesso.

presentata, legge i ribassi percentuali offerti e aggiudica al concorrente che ha presentato il massimo ribasso percentuale (art. 118, comma 1, D.P.R. 207/2010).

Prima dell'aggiudicazione, nei casi indicati nello schema seguente fondato sull'art. 121 del D.P.R. 207/2010, si procede con l'individuazione delle offerte anormalmente basse<sup>33</sup>:

- con meno di dieci offerte ammesse, non si determina la soglia di anomalia (art. 122, comma 9, D.lgs. 163/2006, ed art. 121, comma 8, D.P.R. 207/2010); qualora una o più offerte appaiano in base ad elementi specifici anormalmente basse, si procede all'eventuale verifica di congruità secondo l'art. 86, comma 3, del D.lgs. 163/2006<sup>34</sup>;
- con dieci o più offerte ammesse, si determina la soglia di anomalia e si escludono automaticamente le anomale se la lettera d'invito o l'avviso pubblico prevedono l'esclusione automatica delle offerte anomale (art. 121, comma 9, D.P.R. 207/2010), o, qualora non prevedano l'esclusione automatica, si procede alla verifica dell'anomalia ai sensi dell'art. 86, comma 1, del D.lgs. 163/2006 (art. 121, comma 2, D.P.R. 207/2010).

Nel caso dell'offerta a prezzi unitari – sia per i contratti a corpo che per quelli a misura - alla lettera d'invito è allegata la lista delle lavorazioni e delle forniture per la realizzazione dell'opera composta da sette colonne; l'offerente deve indicare i prezzi unitari per ogni lavorazione o fornitura ed il corrispondente prodotto di tali prezzi per il quantitativo di ogni singola voce, il prezzo complessivo offerto (somma dei predetti prodotti) ed il ribasso percentuale rispetto al prezzo complessivo indicato come base nella lettera d'invito (art. 119 del D.P.R. 207/2010).

Ricevute le offerte, l'art. 119, comma 6, del D.P.R. 207/2010 prevede che l'autorità che presiede la gara, in seduta pubblica, apra i plichi ricevuti, contrassegni ed autentichi i documenti e le offerte in ciascun foglio e le eventuali correzioni apportate nel modo indicato nell'art. 119, comma 5, del D.P.R. 207/2010, legga ad alta voce il prezzo complessivo offerto da ciascun concorrente ed il conseguente ribasso percentuale e proceda, sulla base dei ribassi espressi in lettere, seguendo quanto previsto dal già ricordato art. 121 del D.P.R. 207/2010.

### **Servizi e forniture**

Secondo quanto disposto dall'art. 283, comma 4, del D.P.R. 207/2010, ricevute le offerte, l'autorità che presiede la gara, in seduta pubblica, apre i plichi ricevuti, contrassegna ed autentica i

---

<sup>33</sup> Occorre tenere presente che si tratta sempre di lavori di importo non superiore a 200.000 euro, pertanto si applica l'art. 121 del D.P.R. 207/2010, laddove detta disposizioni per lavori di importo inferiore alla soglia di cui all'art. 122, comma 9, del D.lgs... 163/2006, ovvero 1 milione di euro.

<sup>34</sup> Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, parere del 7 novembre 2012, n. 185.

documenti e le offerte in ciascun foglio, legge ad alta voce il prezzo complessivo offerto da ciascun concorrente ed il conseguente ribasso percentuale e procede, sulla base dei ribassi espressi in lettere, seguendo quanto previsto dal successivo art. 284.

Quest'ultimo articolo rimanda all'art. 121 dello stesso D.P.R. 207/2010 per l'individuazione delle offerte anomale, con la previsione di soglie di importo specifiche per servizi e forniture, diverse da quelle previste per i lavori. Ne deriva il seguente sistema regolativo:

- nel caso di contratti di importo inferiore a 200.000 euro (130.000 euro per le amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative centrali) e superiore a 100.000 euro
  - con meno di cinque offerte ammesse, non si determina la soglia di anomalia (art. 86, comma 4, del D.lgs. 163/2006 ed art. 121, comma 7, D.P.R. 207/2010); qualora una o più offerte appaiano in base ad elementi specifici anormalmente basse, si verifica la congruità secondo l'art. 86, comma 3, del D.lgs. 163/2006 sia che la lettera d'invito o l'avviso pubblico non prevedano l'esclusione automatica nelle offerte anomale sia che lo prevedano;
  - con cinque o più offerte ammesse, si procede alla verifica dell'anomalia ai sensi dell'art. 86, comma 1, del D.lgs. 163/2006 (art. 121, comma 2, D.P.R. 207/2010);
  
- nel caso di contratti di importo pari o inferiore a 100.000 euro<sup>35</sup>
  - con meno di dieci offerte ammesse, non si determina la soglia di anomalia (art. 121, comma 8, D.P.R. 207/2010); qualora una o più offerte appaiano in base ad elementi specifici anormalmente basse, si procede all'eventuale verifica di congruità secondo l'art. 86, comma 3, del D.lgs. 163/2006;
  - con dieci o più offerte ammesse, si determina la soglia di anomalia e si escludono automaticamente le offerte anomale, se la lettera d'invito o l'avviso pubblico lo prevedono, altrimenti si applica l'art. 87, comma 1, del D.lgs. 163/2006 (art. 121, comma 9, D.P.R. 207/2010).

Verificata la congruità o nel caso in cui non vi fossero anomalie da verificare, l'autorità in seduta pubblica aggiudica.

---

<sup>35</sup> Vedi art. 124, comma 8, D.lgs. 163/2006.

## 18.2 Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa<sup>36</sup>

Con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sia per **i lavori** che per **i servizi e le forniture**, si prendono in considerazione e si valutano per la scelta del contraente gli aspetti economici dell'offerta insieme agli aspetti tecnico-qualitativi della stessa, con l'applicazione di specifici criteri pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto (art. 83 del D.lgs. 163/2006 ed ampiamente in Avcp Det. 4/2009).

La giurisprudenza ha distinto tra elementi di valutazione e parametri di valutazione: i primi sono le caratteristiche dell'offerta da apprezzare per la scelta, i secondi esprimono con un numero la valutazione dei predetti elementi, al fine di garantire un corretto rapporto qualità-prezzo (Cons. di Stato, VI, 29.11.2004, n. 7784).

A titolo esemplificativo l'art. 83 citato elenca i seguenti criteri valutativi (elementi di valutazione)<sup>37</sup>:

- il prezzo;
- la qualità;
- il pregio tecnico;
- le caratteristiche estetiche e funzionali;
- le caratteristiche ambientali e il contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto;
- il costo di utilizzazione e manutenzione;
- la redditività;
- il servizio successivo alla vendita;
- l'assistenza tecnica;
- la data di consegna ovvero il termine di consegna o di esecuzione;
- l'impegno in materia di pezzi di ricambio;
- la sicurezza di approvvigionamento;
- in caso di concessioni, altresì la durata del contratto, le modalità di gestione, il livello e i criteri di aggiornamento delle tariffe da praticare agli utenti.

La lettera di invito deve indicare gli elementi di valutazione (per servizi e forniture, art. 334, comma 1, lettera g), D.P.R. 207/2010) ed i parametri di valutazione degli stessi.

Nel caso siano necessari sub-criteri, sub-pesi o sub-punteggi di valutazione, gli stessi devono essere sempre indicati nella lettera di invito (per servizi e forniture, in termini generali, art. 283, comma 1, D.P.R. 207/2010).

---

<sup>36</sup> Interessante al riguardo la "Guida operativa per l'utilizzo del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di lavori pubblici di sola esecuzione" del 23 gennaio 2013, predisposta da ITACA ([www.itaca.org](http://www.itaca.org)).

<sup>37</sup> In proposito si rinvia all'art. 120, comma 1 lettere a e b, D.P.R. 207/2010.

I pesi ed i punteggi da assegnare ai criteri di valutazione devono essere globalmente pari a cento (per lavori, art. 120, comma 1, D.P.R. 207/2010 e per servizi e forniture, art. 283, comma 1, D.P.R. 207/2010).

Merita precisare che le caratteristiche soggettive dell'offerente non sono elementi di valutazione dell'offerta né parametri di valutazione della stessa; i requisiti soggettivi dell'operatore incidono sull'ammissibilità dell'offerta, non sulla sua ponderazione.

La valutazione delle offerte deve portare all'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa con l'espressione di "*un unico parametro numerico*" (art. 83, comma 5, D.lgs. 163/2006) ad opera di una commissione giudicatrice (art. 84 D.lgs. 163/2006).

Quest'ultima svolge le seguenti operazioni<sup>38</sup>:

- in seduta pubblica, apre i plichi contenenti le offerte tecniche al fine di procedere alla verifica della presenza dei documenti;
- in seduta riservata, valuta le offerte tecniche e procede all'assegnazione dei punteggi applicando i criteri e le formule indicati nella lettera d'invito secondo quanto previsto nell'allegato G del D.P.R. 207/2010;
- in seduta pubblica, da' lettura dei punteggi attribuiti alle singole offerte tecniche e procede all'apertura delle buste contenenti le offerte economiche e, data lettura dei ribassi, procede all'individuazione della soglia di anomalia secondo quanto previsto dall'art. 121 del D.P.R. 207/2010.

L'individuazione delle offerte anormalmente basse è volta ad evitare la scelta di un'offerta non congrua che potrebbe portare all'inadempimento o al non corretto adempimento della prestazione contrattuale.

L'esclusione delle offerte anomale è quindi uno degli strumenti, codificati, del contraente pubblico per individuare l'offerta più seria, affidabile ed al contempo conveniente, e per garantire la parità di trattamento degli offerenti e la tutela della concorrenza.

Per l'individuazione delle offerte anormalmente basse, l'art. 86, del D.lgs.163/2006 prevede che :

- *quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, le stazioni appaltanti valutano la congruità delle offerte che presentano un ribasso pari o superiore alla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di*

---

<sup>38</sup> Le operazioni di gara che deve compiere la commissione giudicatrice sono disciplinate dall'art 120, comma 2, D.P.R. 207/2010, come modificato dall'art. 12, comma 1, del decreto legge 52/2012, come convertito nella legge 94/2012, per i lavori e dall'art. 283, commi 2 e 3, del D.P.R. 207/2010, come modificati dall'art. 12, comma 2, dello stesso decreto legge.

- quelle di minor ribasso, incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media (comma 1);*
- *quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le stazioni appaltanti valutano la congruità delle offerte in relazione alle quali sia i punti relativi al prezzo, sia la somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, sono entrambi pari o superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara (comma 2).*

## **19. Controlli sul possesso dei requisiti di carattere speciale**

Qualora nella lettera d'invito siano fissati requisiti di capacità economico –finanziaria e tecnico-organizzativa (c.d. requisiti speciali)<sup>39</sup>, l'articolo 48 del codice prevede l'obbligo di una verifica preventiva e a campione sul possesso di tali requisiti. Ai sensi di quest'ultima disposizione, in particolare, prima di procedere all'apertura delle buste, la stazione appaltante è tenuta a verificare la sussistenza dei requisiti di ordine speciale, dichiarati in sede di offerta, su un numero di offerenti (scelti con sorteggio pubblico) non inferiore al 10 % delle offerte presentate, arrotondato all'unità superiore. Ciò significa che nel caso di affidamenti in economia con la presentazione di un numero di offerte pari o inferiore a cinque, il controllo deve essere comunque effettuato almeno su un offerta.

I concorrenti sorteggiati devono comprovare entro 10 giorni dalla richiesta il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziari e tecnico-organizzativi presentando la documentazione indicata nella lettera di invito.

La documentazione non comprende le informazioni che la stazione appaltante deve acquisire d'ufficio presso le amministrazioni pubbliche competenti.

Il controllo a campione previsto dall'art. 48 si applica a tutti i contratti di lavori, servizi, e forniture, nei settori ordinari, sia sopra che sotto soglia comunitaria e per qualsiasi procedura di affidamento e pertanto anche per la procedura negoziata prevista per il cottimo fiduciario<sup>40</sup>.

Con riferimento allo specifico momento in cui la verifica deve essere condotta, l'Autorità di vigilanza ha affermato che nonostante la norma si riferisca alle offerte “presentate” il controllo a campione deve riguardare le sole offerte “ammesse” a concorrere in quanto formalmente regolari e tempestive. In altri termini, le stazioni appaltanti debbono prima accertare la regolarità formale e la

---

<sup>39</sup> Vedi Avcp determinazione n. 5/2009 punto 2.1.

<sup>40</sup> Invero, per i **lavori** la verifica a campione è limitata agli importi pari o inferiori a 150.000 Euro in quanto per gli importi superiori vige il sistema di qualificazione basato sulle Società Organismi di Attestazione e, dunque, il possesso dell'attestazione SOA costituisce condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di capacità tecnica e finanziaria.

tempestività delle offerte, dopodiché, una volta individuate quelle ammesse devono procedere alla verifica a campione sul possesso dei requisiti speciali.

Quanto alle modalità attraverso le quali le stazioni appaltanti devono condurre la verifica dei requisiti, ai sensi del nuovo comma 1 dell'articolo 48 del D.lgs. 163/2006<sup>41</sup> bisogna distinguere le ipotesi di gare per l'affidamento di lavori da quelle per l'affidamento di servizi o forniture.

Nel caso di lavori pubblici, le stazioni appaltanti sono tenute a verificare il possesso dei requisiti di qualificazione attraverso il casellario informatico di cui all'articolo 7, comma 10, del codice ovvero attraverso il sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per i contratti affidati a contraente generale.

Invece, per i fornitori e i prestatori di servizi la verifica del possesso dei requisiti deve essere fornita producendo la documentazione prevista dagli articoli 41 e 42 del codice nonché dalla *lex specialis* (bando o lettera d'invito).

Va però ricordato che a seguito dei recenti interventi normativi in tema di semplificazione della documentazione amministrativa (art. 15, della legge 12 novembre 2011, n. 183), le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni<sup>42</sup> (quali, ad esempio, i certificati di esecuzione di lavori svolti dall'operatore economico a favore di una committenza pubblica).

Inoltre, ai sensi dell'articolo 6 bis del codice (introdotto dall'articolo 20, comma 1, lettera a) del decreto legge 5/2012, come convertito nella legge 35/2012) dal 1° gennaio 2013 la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario, per la partecipazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici sarà acquisita presso la Banca dati nazionali dei contratti pubblici, istituita presso l'Autorità dall'articolo 62 bis del D.lgs. 82/2005 (codice dell'amministrazione digitale). Per l'attuazione del predetto articolo 6 bis l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici ha approvato la deliberazione 20 dicembre 2012, n. 111, e l'art. 49-ter del decreto legge 69/2013, come convertito nella legge 98/2013, ha stabilito che per i contratti sottoscritti dal 21 novembre 2013 i documenti comprovanti il possesso dei predetti requisiti saranno acquisiti esclusivamente attraverso la Banca dati.

Sui controlli effettuati dalla stazione appaltante in ordine alla sussistenza dei requisiti in capo ai concorrenti, incide notevolmente la legge 11 novembre 2011 n. 180, "*Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese*", il cui articolo 13 prevede ai commi 3 e 4 due disposizioni importanti.

---

<sup>41</sup> Comma modificato dal decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, come convertito nella legge 106/2011, e dal decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, come convertito nella legge 35/2012.

<sup>42</sup> Cons. di Stato, sez. III, ordinanza 8 giugno 2012, n. 2226; T.A.R., Lombardia, Milano, ordinanza 30 aprile 2012, n. 608.

Al comma 3, in particolare, viene stabilito (del resto in conformità a quanto già affermato per tutti gli operatori economici con la nuova disciplina in tema di semplificazione della documentazione amministrativa) che *“Le micro, piccole e medie imprese che partecipano alle gare di appalto di lavori, servizi e forniture possono presentare autocertificazioni per l’attestazione dei requisiti di idoneità’.* Inoltre le amministrazioni pubbliche e le autorità competenti non possono chiedere alle imprese documentazione o certificazioni già in possesso della pubblica amministrazione o documentazione aggiuntiva rispetto a quella prevista dal codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163”.

Al comma 4, in modo più innovativo, si è previsto che *“La pubblica amministrazione e le autorità competenti, nel caso di micro, piccole e medie imprese, chiedono solo all’impresa aggiudicataria la documentazione probatoria dei requisiti di idoneità previsti dal codice”*

Sembra, quindi, che nei confronti delle imprese micro, piccole e medie sia esclusa la verifica a campione prevista dall’articolo 48, primo comma, sia la verifica sempre prevista dall’articolo 48, secondo comma, nei confronti del secondo classificato.

La richiesta di verifica ex articolo 48 del codice è poi prevista, entro dieci giorni dalla conclusione delle operazioni di gara, anche per l’aggiudicatario e per il concorrente che segue in graduatoria, sempre che non siano stati già sorteggiati per la verifica a campione.

## **20. Aggiudicazione**

Verificate le offerte presentate, si procede all’*aggiudicazione provvisoria* a favore del miglior offerente. Con l’aggiudicazione provvisoria la stazione appaltante è tenuta ad eseguire una serie di adempimenti al fine di procedere all’aggiudicazione definitiva ed alla conseguente stipula del contratto.

Il comma 5 dell’articolo 11 del codice, infatti, dispone che l’aggiudicazione provvisoria debba essere sottoposta a verifica ex articolo 12, comma 1, e che solo a seguito di esito positivo di tale attività la stazione appaltante possa adottare il provvedimento di aggiudicazione definitiva.

In particolare, per quanto concerne la verifica dell’aggiudicazione provvisoria ai sensi del comma 1 dell’articolo 12, si tratta di controlli sugli atti della procedura di affidamento, vale a dire sulla legittimità della gara. La suddetta verifica, eseguita da parte dell’organo competente secondo gli ordinamenti interni dei soggetti aggiudicatori, deve avvenire entro i termini previsti dai singoli ordinamenti o, in mancanza, entro trenta giorni.

A seguito di esito positivo di detta verifica (o decorsi inutilmente i termini previsti) la stazione appaltante potrà adottare il provvedimento di *aggiudicazione definitiva*, con il quale si conclude il procedimento di scelta del contraente. Va peraltro precisato che, ai sensi del comma 7

dell'articolo 11 del codice, *l'aggiudicazione definitiva non equivale ad accettazione dell'offerta*<sup>43</sup> in quanto la stazione appaltante deve verificare in capo all'aggiudicatario il possesso dei requisiti di partecipazione prescritti. Solo a seguito di tale verifica il provvedimento di aggiudicazione definitiva diventa efficace.

## 21. Adempimenti susseguenti all'aggiudicazione definitiva

La stazione appaltante, ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del codice, deve comunicare d'ufficio, fra l'altro, l'aggiudicazione definitiva, entro un termine non superiore a cinque giorni, ai soggetti partecipanti alla gara<sup>44</sup>. Le modalità di comunicazione sono stabilite dall'articolo 79, da ultimo citato, ai commi 5-bis e 5-ter; in forza di quest'ultima disposizione, peraltro, la comunicazione deve anche indicare la data di scadenza del termine dilatorio per la stipulazione del contratto, di cui al comma 10 dell'articolo 11 del codice. Ai sensi di quest'ultimo articolo citato, esattamente, il contratto *non può essere stipulato prima di trentacinque giorni dall'invio dell'ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione definitiva ai sensi dell'articolo 79*.

E' d'uopo segnalare che la giurisprudenza di merito ha avuto modo di affermare l'applicabilità anche alle procedure di affidamento mediante cottimo fiduciario delle disposizioni citate. Secondo i giudici amministrativi, l'obbligo di comunicazione del provvedimento di aggiudicazione definitiva oltre ad essere riconducibile al principio di trasparenza e pubblicità è, insieme alla clausola *stand still* cui al citato articolo 11 comma 10, funzionale a garantire *la tempestività e dunque l'efficacia dell'esercizio del diritto di agire in giudizio da parte dei concorrenti che si ritengono ingiustamente pregiudicati dall'esito della gara*, obiettivo quest'ultimo (diritto di difesa) privilegiato dall'ordinamento nazionale ed europeo rispetto alla celerità nella conclusione del contratto (T.A.R. Lazio sez. II, 11 aprile 2011, n. 3169; T.A.R. Toscana, sez. I, 10 novembre 2010, n. 6570).

Il termine dilatorio di 35 giorni, per la stipulazione del contratto, non si applica se è stata presentata o è stata ammessa una sola offerta e non sono state tempestivamente proposte impugnazioni della lettera d'invito o queste impugnazioni risultano già respinte con decisione definitiva, o, ancora, nel caso di contratti conclusi con il sistema del mercato elettronico (art. 11, comma 10 bis, codice)<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Conseguentemente il vincolo negoziale si costituisce soltanto con la stipulazione del contratto.

<sup>44</sup> Precisamente: all'aggiudicatario, al concorrente che segue nella graduatoria, a tutti i candidati che hanno presentato un'offerta ammessa in gara, a coloro che hanno proposto impugnazione avverso l'esclusione dell'offerta o sono ancora in termine per presentare detta impugnazione, nonché a coloro che hanno impugnato il bando o la lettera d'invito, se dette impugnazioni non siano state ancora respinte con pronuncia giurisdizionale definitiva.

<sup>45</sup> Il termine dilatorio deve essere rispettato anche nei casi di esecuzione di urgenza e durante il periodo di sospensione obbligatoria del termine per la stipulazione del contratto previsto qualora sia proposto ricorso avverso l'aggiudicazione

Affermata, dunque, l'applicabilità anche al cottimo fiduciario degli obblighi informativi di cui all'articolo 79 del D.lgs. 163/2006, si tratta ora di comprendere se siano applicabili anche gli **obblighi di pubblicità** previsti dallo stesso codice.

Nel caso di **servizi e forniture**, l'articolo 331 del regolamento di attuazione precisa che le procedure di acquisto in economia non sono soggette agli obblighi di pubblicità previsti dall'articolo 124 del codice per gli appalti di servizi e forniture sotto soglia, fermo restando che l'attività amministrativa deve comunque essere improntata al rispetto dei principi della massima trasparenza, di parità di trattamento e di non discriminazione. Il comma 3 dell'articolo 331 in commento, però, espressamente stabilisce che l'esito degli affidamenti mediante cottimo fiduciario, disciplinato dal successivo articolo 334, sia assoggettato ad *avviso di post-informazione mediante pubblicazione sul profilo del committente*.

Per le acquisizioni in economia dei **lavori**, invece, manca nel Regolamento una norma corrispondente a quella prima esaminata che espressamente escluda gli obblighi di pubblicità di cui all'articolo 122, mentre è ugualmente previsto l'avviso di post-informazione mediante pubblicazione sul profilo del committente per l'esito degli affidamenti mediante cottimo fiduciario di cui all'art. 125, comma 8, primo periodo, del codice (articolo 173, comma 2, D.P.R. 207/2010).

A norma poi dell'articolo 7, comma 8, lettera a) del D.lgs. 163/2006, per contratti di importo superiore a 40.000 euro, entro trenta giorni dalla data dell'aggiudicazione definitiva le stazioni appaltanti debbono comunicare all'Osservatorio sui contratti pubblici i dati concernenti il contenuto dei bandi, dei verbali di gara, i soggetti invitati, l'importo di aggiudicazione, il nominativo dell'affidatario e del progettista<sup>46</sup>. Tali dati, per lavori, servizi e forniture di interesse regionale, provinciale e comunale sono comunicati alle sezioni regionali dell'Osservatorio che li trasmettono alla sezione centrale (comma 9, articolo 7 cit.)..

Inoltre, l'art. 1, comma 32, della legge 190/2012, (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), prevede tra l'altro:”  
*...le stazioni appaltanti sono in ogni caso tenute a pubblicare nei propri siti web istituzionali: la struttura proponente; l'oggetto del bando; l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte; l'aggiudicatario; l'importo di aggiudicazione; i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura; l'importo delle somme liquidate. ...* “.

Per la trasparenza, la pubblicità e la diffusione di informazione nei siti istituzionali il D.lgs. 33/2013 ha previsto che sia costituita un'apposita sezione denominata “Amministrazione

---

definitiva con contestuale domanda cautelare, salvo che la mancata esecuzione immediata della prestazione dedotta nella gara determinerebbe un grave danno all'interesse pubblico che è destinata a soddisfare, ivi compresa la perdita di finanziamenti comunitari (art. 11 comma 10 ter).

<sup>46</sup> Comunicato dell'Avcp del 29 aprile 2013, “Trasmissione dei dati dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture – settori ordinari e speciali – allineamento a 40.000 € della soglia minima per le comunicazioni ex art. 7, co. 8 d.lgs. n. 163/2006”.

trasparente”, con organizzazione e contenuti predefiniti, e con particolare riferimento ai contratti pubblici l’art. 37 stabilisce gli obblighi di pubblicazione.

## 22. Stipulazione del contratto

Divenuta efficace l’aggiudicazione definitiva, la stipulazione del contratto ha luogo entro il termine di 60 giorni o entro il diverso termine previsto nell’invito ad offrire o concordato con l’affidatario<sup>47</sup>. Fino a tale termine, l’offerta dell’aggiudicatario è irrevocabile mentre, una volta superato tale termine (o il termine previsto per gli eventuali controlli sugli atti delle procedure di affidamento previsti dagli ordinamenti delle stazioni appaltanti) senza addivenire alla stipulazione del contratto (a causa della condotta della stazione appaltante) l’aggiudicatario può sciogliersi dal vincolo di sottoscrizione mediante atto notificato alla stazione appaltante. In tal caso all’aggiudicatario non spetta alcun indennizzo, salvo il rimborso delle spese contrattuali documentate.

Ai sensi del comma 13 dell’articolo 11 del codice, nella versione riscritta dal d.l. 179/2012, i contratti (ivi compresi quelli di cottimo fiduciario) devono a pena di nullità avere la forma scritta che, a sua volta, può essere o *atto pubblico notarile* informatico (al quale è posta in alternativa la *forma pubblica amministrativa* con la sola modalità elettronica) oppure *scrittura privata* per la quale invece non sono previste modalità vincolanti di stipulazione.

In altri termini, se è prevista la forma dell’atto pubblico occorre l’uso esclusivo della modalità elettronica, diversamente la stipulazione della scrittura privata è possibile anche in forma cartacea.

Il cottimo fiduciario riguardante l’acquisizione di beni e servizi richiede semplicemente la scrittura privata, *che può anche consistere in apposito scambio di lettere con cui la stazione appaltante dispone l’ordinazione dei beni o dei servizi, che riporta i medesimi contenuti previsti dalla lettera di invito* (art. 334, comma 2, D.P.R. 207/2010).

## 23. Esecuzione del contratto e contabilità

L’esecuzione del contratto può avere inizio solo dopo che lo stesso è divenuto efficace, salvo che, in casi di urgenza, la stazione appaltante o l’ente aggiudicatore ne chieda l’esecuzione anticipata, nei modi e alle condizioni previste dal regolamento (art. 11, comma 12).

---

<sup>47</sup> Salvo comunque il termine dilatorio dei 35 giorni di cui al comma 10, articolo 11, D.lgs. 163/2006.

### 23.1 Lavori

Per i lavori in economia il D.P.R. 207/2010, al capo II del titolo IX, introduce regole di contabilizzazione semplificate rispetto ai contratti di maggiore valore.

Più in dettaglio, l'articolo 203 del regolamento disciplina l'annotazione e la registrazione dei lavori eseguiti. Con riferimento all'annotazione si distingue a seconda che i lavori siano stati eseguiti in amministrazione diretta o a mezzo cottimo. Per l'amministrazione diretta l'annotazione è fatta in apposite liste settimanali distinte per giornate e provviste. Le liste, sottoscritte dal direttore dei lavori, sono accompagnate dalle firme dell'esecutore per quietanza apposte o sulle liste stesse o in foglio separato (art. 203, comma 1, lettera b). Per i lavori eseguiti a mezzo cottimo l'annotazione va effettuata, dal direttore lavori o dal suo incaricato, nel libretto delle misure.

Le risultanze del libretto delle misure debbono poi essere riportate (annotare) nel registro di contabilità separatamente per ciascun cottimo, secondo quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 203 in esame.

Al pari delle regole di contabilità per i contratti di maggior valore, anche per i lavori in economia il direttore dei lavori, in base alle risultanze dei registri, compila i conti dei fornitori, i certificati di avanzamento per il pagamento degli acconti e liquida il credito degli esecutori.

I pagamenti in acconto o a saldo, invece, sono effettuati dal responsabile del procedimento direttamente al creditore o a suo rappresentante, che ne rilascia quietanza (art. 205 del D.P.R. 207/2010). Vale sottolineare nuovamente l'applicabilità delle disposizioni in tema di tracciabilità dei flussi finanziari anche agli acquisti in economia, con esclusione dell'amministrazione diretta.

Con riferimento ai lavori in amministrazione diretta, ciascuna lista settimanale deve essere vidimata a margine e se il pagamento avviene a più riprese, la vidimazione deve essere fatta in ciascuna occasione (art. 205, comma 2, del D.P.R. 207/2010).

Adempimento contabile tipico dell'esecuzione dei lavori in economia è dato dalla rendicontazione periodica e finale delle spese (artt. 207-208) effettuata dal direttore lavori e verificata dal responsabile del procedimento. A quest'ultimo, ancora, l'articolo 209 attribuisce la compilazione di un *conto generale riassuntivo dei rendiconti finali delle varie sezioni* in cui sia stato eventualmente diviso un lavoro eseguito in economia.

L'odierno regolamento, infine, all'articolo 209, prevede la possibilità di una contabilità semplificata per i lavori in amministrazione diretta di importo inferiore a 20.000 euro e per i lavori effettuati mediante cottimo fiduciario di importo inferiore a 40.000 per i quali è sufficiente che il direttore lavori apponga sulle fatture di spesa un visto che attesti, appunto, la corrispondenza del lavoro svolto con quanto fatturato.

Si tratta, a ben vedere, di una nuova forma di semplificazione incentrata su una forte e specifica responsabilità del direttore lavori, tanto più che il visto di cui si tratta può sostituire il certificato di regolare esecuzione.

Per il controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione dell'intervento in conformità alla normativa vigente e nel rispetto degli impegni contrattuali, il codice prevede l'istituzione, prima della gara di un ufficio di direzione lavori, costituito da un direttore dei lavori e, qualora necessario in base alla tipologia dell'intervento, da uno o più assistenti con funzioni di direttore operativo o di ispettore di cantiere (art. 147 del D.P.R. 207/2010).

L'art. 151 del D.P.R. 207/2010 prevede che le funzioni del coordinatore per l'esecuzione dei lavori previste dalla vigente normativa sulla sicurezza nei cantieri possono essere svolte dal direttore lavori, se provvisto dei requisiti prestabiliti dalla predetta normativa, o, nel caso in cui il direttore dei lavori non eserciti tali funzioni, le stesse devono essere svolte almeno da un direttore operativo, dotato dei requisiti prescritti.

Conclusi i lavori, si procede al collaudo degli stessi al fine di verificare e certificare che essi siano stati eseguiti a regola d'arte, secondo il contratto e nel rispetto di quanto previsto dal codice e dal regolamento (nel dettaglio art. 215 del D.P.R. 207/2010).

Nel caso di lavori in economia, trattandosi di lavori di importo non superiore a 200.000 euro, il certificato di collaudo è sostituito con il certificato di regolare esecuzione (art. 237 del D.P.R. 207/2010 e art. 141, comma 3, D.lgs. 163/2006).

Il certificato di regolare esecuzione è emesso dal direttore dei lavori non oltre tre mesi dalla data di ultimazione dei lavori ed è confermato dal responsabile del procedimento (art. 237 del D.P.R. 207/2010).

Alla data di emissione del certificato di regolare esecuzione si procede allo svincolo della cauzione definitiva e, previa garanzia fideiussoria, al pagamento della rata di saldo non oltre il novantesimo giorno dall'emissione del certificato stesso (art. 235 del D.P.R. 207/2010).

Infine, per quanto riguarda l'eventuale inadempimento dell'affidatario, il codice espressamente disciplina il caso di inadempimento di contratti di cottimo fiduciario di lavori disponendo, all'articolo 137, che la risoluzione sia dichiarata per iscritto dal responsabile del procedimento, previa ingiunzione del direttore lavori. Sono comunque fatti salvi i diritti e le facoltà riservate dal contratto alla stazione appaltante.

## **23.2 Servizi e forniture**

Per gli acquisti in economia non sono state stabilite specifiche disposizioni relative all'esecuzione e alle procedure contabili, conseguentemente, data la norma di chiusura di cui al

comma 2 dell'articolo 329<sup>48</sup> del D.P.R. 207/2010, occorre fare riferimento alle pertinenti norme della parte IV del Regolamento stesso, in quanto compatibili.

Specificamente, ai sensi dell'articolo 337 del regolamento, i pagamenti sono disposti nel termine previsto dal contratto di affidamento, termine che decorre dalla verifica della conformità della prestazione alle prescrizioni contenute nei documenti contrattuali. Accertamento, quest'ultimo, di competenza del direttore dell'esecuzione<sup>49</sup>, che ai sensi dell'articolo 119 del codice e dell'articolo 300 del regolamento, nei servizi e nelle forniture, di regola coincide con il responsabile del procedimento a meno di diversa indicazione della stazione appaltante o di prestazioni particolarmente complesse come definite dal comma 2, lettera b) del citato articolo 300.

Quanto alle procedure contabili, l'articolo 337 del regolamento, ribadisce che il pagamento delle spese per l'acquisizione in economia può avvenire anche mediante aperture di credito emesse a favore di funzionari delegati.

Con riferimento, infine, alle modalità di pagamento, si ricordano i già citati obblighi di tracciabilità che, fondamentalmente, si articolano nei seguenti adempimenti: utilizzo di conti correnti bancari o postali dedicati alle commesse pubbliche (anche in via non esclusiva), effettuazione dei movimenti finanziari relativi a tali commesse esclusivamente tramite bonifico bancario o postale ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni (l'utilizzo di contanti deve ritenersi consentito per le spese effettuate mediante il fondo economale)<sup>50</sup>, infine, indicazione negli strumenti di pagamento del codice identificativo di gara e, ove obbligatorio, del codice unico di progetto.

Guardando l'intera fase si rilevano i seguenti momenti.

Dopo aver ricevuto la comunicazione di ultimazione delle prestazioni, il direttore dell'esecuzione effettua i necessari accertamenti e ne rilascia il relativo certificato di attestazione.

Entro venti giorni dall'ultimazione delle prestazioni si procede con la verifica di conformità ai sensi dell'art. 312 del regolamento, al fine di accertarne la regolare esecuzione, rispetto alle condizioni ed ai termini stabiliti nel contratto.

Per le prestazioni contrattuali in economia, in quanto di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, se la stazione appaltante non ritiene necessario conferire l'incarico di verifica di conformità, si dà luogo ad un'attestazione di regolare esecuzione emessa non oltre

---

<sup>48</sup> Per tutto quanto non espressamente disciplinato nel capo II e nell'articolo 125 del codice si applicano *ove compatibili*, le disposizioni del codice stesso della parte IV, titoli I,II,III e IV, del presente regolamento

<sup>49</sup> Il direttore dell'esecuzione verifica il regolare andamento dell'esecuzione (art. 299, D.P.R. 207/2010).

<sup>50</sup> Nella determinazione n. 4 del 2011 l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici ha precisato che si tratta, in sostanza, delle spese minute e di non rilevante ammontare (necessarie per sopperire con immediatezza ed urgenza ad esigenze funzionali dell'ente) che ciascuna amministrazione tipizza e disciplina con un proprio provvedimento interno. *La gestione di tali spese, superando il rigido formalismo delle procedure codificate, avviene secondo modalità semplificate sia per quanto riguarda il pagamento (per pronta cassa), contestuale all'acquisto indifferibile del bene o servizio, sia per quanto concerne la documentazione giustificativa della spesa.*

quarantacinque giorni dalla ultimazione dell'esecuzione, dal direttore dell'esecuzione e confermata dal responsabile del procedimento (art. 325 del D.P.R. 207/2010), che come già detto frequentemente coincidono.

Successivamente all'emissione del certificato di verifica di conformità o dell'attestazione di regolare esecuzione, si paga il saldo delle prestazioni eseguite nel termine indicato nel contratto (art. 337 del D.P.R. 207/2010) e si svincola la cauzione prestata dall'esecutore a garanzia del mancato o inesatto adempimento delle obbligazioni contrattuali.

## Bibliografia

AA.VV., *Commento al codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, Giappichelli, Torino, 2007.

A. CAROSI, *La disciplina di lavori, servizi e forniture in economia secondo il nuovo codice dei contratti*, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it).

E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, X edizione, Giuffrè, Milano, 2008.

A. CIANFLONE – G. GIOVANNINI, *L'appalto di opere pubbliche*, XII edizione, Giuffrè, Milano, 2012, tomi I e II.

R. GAROFOLI - G. FERRARI, *Il nuovo regolamento degli appalti pubblici*, II edizione, NELDIRITTO EDITORE, Roma, 2012, tomi I e II.

D.F.G. TREBASTONI, *Servizi e forniture in economia nel codice dei contratti*, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2006.

Le deliberazioni, le determinazioni e le FAQ dell'Autorità per la vigilanza contratti pubblici sono consultabili sul sito [www.avcp.it](http://www.avcp.it).

Le sentenze del Consiglio di Stato e del Tribunali amministrativi regionali sono consultabili sul sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

I pareri della Corte dei conti sono consultabili sul sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

Si segnala anche il sito [www.itaca.org](http://www.itaca.org).

# Indice

1. Tabelle .....	2
- ACQUISIZIONI IN ECONOMIA: LIMITI MASSIMI DI SPESA .....	2
- ESECUZIONE DI LAVORI IN ECONOMIA: IPOTESI E TIPOLOGIE .....	3
- ACQUISIZIONE DI BENI E SERVIZI IN ECONOMIA: IPOTESI E TIPOLOGIE.....	4
- LAVORI D'URGENZA E PROVVEDIMENTI DI SOMMA URGENZA.....	5
- PROCEDIMENTO ESECUZIONE DI LAVORI IN ECONOMIA.....	6
- PROCEDIMENTO ACQUISIZIONI IN ECONOMIA DI SERVIZI E FORNITURE.....	7
2. Nozioni generali .....	8
3. Disciplina .....	9
- 3.1 Lavori .....	11
- 3.2 Servizi e forniture.....	11
4. Procedura negoziata, contratti sotto soglia comunitaria, cottimo fiduciario .....	13
5. Amministrazione diretta .....	14
- 5.1 Lavori .....	14
- 5.2 Servizi .....	14
- 5.3 Forniture.....	15
- 5.4 Obblighi di tracciabilità e di acquisizione del Documento Unico di Regolarità Contributiva (Durc) nell'amministrazione diretta.....	15
6. Cottimo fiduciario .....	16
- 6.1 Gli affidamenti diretti per importi al di sotto di 40.000 euro.....	19
7. Lavori in economia previsti nel progetto, compresi o esclusi dall'appalto.....	20
8. Responsabile del procedimento.....	20
9. Programmazione delle spese in economia.....	21
10. Lavori d'urgenza.....	22
11. Provvedimenti in casi di somma urgenza.....	23
12. Servizi di architettura e ingegneria attinenti alla progettazione di lavori pubblici.....	25
13. Procedura di affidamento.....	26
- 13.1 Progettazione.....	26
- 13.2 Le fasi dell'affidamento.....	29

14. Determinazione a contrarre.....	29
15. CIG e CUP: adempimenti propedeutici alla determinazione a contrarre.....	31
- 15.1 Codice identificativo di gara.....	31
- 15.2 Contributo CIG.....	32
- 15.3 Codice unico di progetto .....	32
16. Ricerca degli operatori economici .....	32
- 16.1 Indagine di mercato: il mercato elettronico .....	33
- 16.2 Indagine di mercato: l'avviso pubblico .....	35
- 16.3 Gli elenchi di operatori economici .....	36
17. Lettera d'invito .....	38
- 17.1 Le garanzie a favore dell'amministrazione: garanzia a corredo dell'offerta e cauzione definitiva .....	39
- 17.2 Requisiti degli operatori economici .....	40
18. Criteri di selezione dell'offerta .....	41
- 18.1 Il criterio del prezzo più basso .....	42
- 18.2 Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa .....	45
19. Controlli sul possesso dei requisiti di carattere speciale .....	47
20. Aggiudicazione .....	49
21. Adempimenti susseguenti all'aggiudicazione definitiva .....	50
22. Stipulazione del contratto .....	52
23. Esecuzione del contratto e contabilità .....	52
- 23.1 Lavori .....	53
- 23.2 Servizi e forniture .....	54
24. Bibliografia .....	57