



PSR 14-20
Campania



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



a cura del GRUPPO APPALTI ADG-FEASR REGIONE CAMPANIA

in collaborazione con  Sviluppo Campania

LA PROGRAMMAZIONE DEGLI APPALTI NEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI

La programmazione è una delle quattro fasi dell'affidamento degli appalti, insieme alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione. Il nuovo Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 36/2023, introduce alcune modifiche alla disciplina attuale riguardante la programmazione degli appalti pubblici. Queste modifiche comportano un aumento delle soglie di valore a partire dalle quali diventa obbligatorio pianificare un progetto o effettuare l'acquisto di beni e servizi.

Finalità

La programmazione è essenzialmente un piano dettagliato degli approvvigionamenti redatto tenendo conto delle esigenze esistenti dell'ente. Durante la fase di programmazione, l'ente deve definire cosa vuole realizzare (gli obiettivi), come intende farlo (i mezzi), se è più opportuno raggiungere l'obiettivo attraverso un appalto o una concessione, e se il risultato sarà ottenuto con fondi propri o con finanziamenti da altri enti. Inoltre, l'ente deve indicare i tempi entro cui intende raggiungere l'obiettivo.

Soglie e periodicità

Il nuovo Codice dei contratti pubblici introduce alcune modifiche rispetto all'articolo 21 del decreto legislativo n. 50/2016. Le principali novità introdotte sono:

1. La programmazione dei lavori e delle opere, comprese le complesse realizzate attraverso concessioni o partenariati pubblico-privato, diventa obbligatoria quando l'importo stimato raggiunge o

supera i 150.000 euro (il limite è fissato a 100.000 euro);

2. La programmazione degli acquisti di beni e dei servizi diventa obbligatoria quando il valore stimato raggiunge o supera i 140.000 euro (il limite è fissato a 40.000 euro);
3. L'orizzonte temporale della programmazione viene unificato a tre anni con aggiornamenti annuali per tutte le tipologie merceologiche, lavori, beni e servizi.

Difatti l'art. 37 del nuovo Codice introduce una programmazione triennale anche per gli acquisti di beni e servizi, fino ad oggi biennale, che andrà approvata nel rispetto dei documenti programmatori in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme della programmazione economico-finanziaria e i principi contabili. Le amministrazioni approveranno, inoltre, l'elenco annuale dei lavori da avviare nella prima annualità, specificando per ogni opera la fonte di finanziamento, stanziata nel bilancio di previsione o comunque disponibile.

Coerenza con gli altri documenti programmatori

La programmazione degli appalti pubblici, secondo il nuovo Codice, deve rispettare una serie di requisiti fondamentali, volti a garantire che la programmazione sia coerente con le strategie e le risorse dell'ente pubblico. In primo luogo, i programmi triennali devono essere adottati nel rispetto dei documenti programmatori dell'ente.

[continua a p.2 >>](#)

PSR 2014/2022 E CSR 2023/2027 MISURE NON CONNESSE ALLA SUPERFICIE E/O AGLI ANIMALI: PUBBLICATA LA VERSIONE 3.0 DELLE CHECK-LIST AGEA APPALTI

AGEA ha reso disponibile la versione aggiornata delle check-list Appalti (versione 3.0), da utilizzare nelle fasi di Autovalutazione e Controllo delle procedure di gara sugli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture. L'aggiornamento è stato realizzato sulla base delle principali sopravvenienze nell'ambito della disciplina sugli appalti, con riferimento particolare alle novità introdotte dal D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

Pertanto, le check-list 3.0 devono essere utilizzate per le procedure che ricadono nell'ambito di applicazione del nuovo Codice, sia per le misure del PSR 2014/2022 che per gli interventi del CSR 2023/2027. Le stesse devono essere compilate sia dai beneficiari in autovalutazione che dagli istruttori in fase di controllo. Rispetto alle precedenti versioni, AGEA ha semplificato la struttura delle check-list e ha ridefinito l'organizzazione delle stesse.



<< [continua da p.1](#)

Questi documenti includono il Documento Unico di Programmazione (DUP) e il bilancio di previsione. Il DUP è uno strumento di pianificazione strategica che definisce gli obiettivi dell'ente e le risorse necessarie per raggiungerli. Il bilancio di previsione, invece, è un documento che stima le entrate e le uscite dell'ente per l'anno successivo. Questi documenti sono fondamentali per garantire che la programmazione degli appalti sia allineata con le strategie e le risorse dell'ente. Inoltre, i programmi triennali devono essere coerenti con il bilancio dell'ente. Questo significa che gli appalti previsti nel programma triennale devono essere finanziariamente sostenibili. Se un appalto non è coperto dal bilancio dell'ente, non può essere incluso nel programma triennale.

La programmazione negli enti locali

La norma prevede che i programmi siano approvati nel rispetto dei "documenti programmatori e in coerenza con il bilancio" e, solo per gli enti locali, secondo i principi contabili e le norme della programmazione economico-finanziaria. Per quanto riguarda gli enti locali c'è un ulteriore requisito: i programmi triennali devono essere conformi alle norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria. Queste norme, stabilite a livello nazionale, definiscono le regole per la gestione delle finanze degli enti locali.

Il procedimento di approvazione degli atti di programmazione degli appalti

Attualmente, le modalità operative per la formulazione e l'approvazione della programmazione degli appalti sono regolate dal Decreto Ministeriale 16/1/2018 n. 14. Il nuovo Codice dei contratti pubblici, invece, disciplina direttamente le modalità di redazione dei programmi triennali attraverso l'Allegato I.5, che sostanzialmente ripropone i contenuti del DM 14/2018, e pertanto abrogato.

Preliminarmente, è bene rimarcare che le stazioni appaltanti sono tenute a individuare,

nell'ambito della propria organizzazione, un soggetto referente a cui affidare la redazione dei programmi triennali dei lavori pubblici e degli acquisti di beni e servizi.

Iter di approvazione del programma triennale dei lavori pubblici

L'articolo 5 dell'Allegato I.5 prevede diverse fasi:

1. Preliminarmente, si procede all'adozione del programma dei lavori e dell'elenco annuale corrispondente;
2. Successivamente, viene pubblicato sul sito web della stazione appaltante (il profilo del committente);
3. Entro trenta giorni dalla pubblicazione è possibile presentare osservazioni, se l'amministrazione ha deciso di adottare questa forma di consultazione facoltativa.
4. L'approvazione definitiva del programma, insieme all'elenco annuale dei lavori e agli eventuali aggiornamenti, derivanti dall'accoglimento delle osservazioni o prodotti dall'amministrazione stessa, deve avvenire entro trenta giorni dalla scadenza della consultazione.
5. Nel caso in cui l'amministrazione non abbia raccolto osservazioni, l'approvazione definitiva deve avvenire entro sessanta giorni dalla pubblicazione.

Infine, i documenti approvati devono essere pubblicati in formato open data sul sito web della stazione appaltante e, come stabilito dall'articolo 37, comma 4, del nuovo Codice, nella banca dati nazionale dei contratti pubblici. Bisogna rammentare, tuttavia, che l'articolo 37, comma 4, diventa efficace a decorrere dal 1° gennaio 2024; sino al 31 dicembre 2023 continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 21, comma 7, del D.Lgs n. 50/2016, secondo cui i programmi triennali e i relativi aggiornamenti annuali devono essere pubblicati sul profilo del committente, sul sito informativo del Ministero delle infrastrutture e dell'Osservatorio di cui all'articolo 213 del medesimo decreto legislativo.

Iter di approvazione del programma triennale dei servizi e delle forniture

Per quanto riguarda la programmazione triennale degli acquisti di beni e servizi, la norma stabilisce che la documentazione deve essere approvata entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del bilancio, secondo le disposizioni specifiche di ciascuna amministrazione. Nel caso in cui le amministrazioni non provvedano alla redazione della programmazione perché non intendono o non possono effettuare lavori e acquisti di beni e servizi di valore superiore alle soglie indicate, è necessario darne comunicazione tramite Amministrazione Trasparente.

La programmazione dei lavori

Nel processo di programmazione degli appalti pubblici, alcuni documenti giocano un ruolo chiave per garantire che i lavori previsti siano realizzabili, finanziariamente sostenibili e in linea con le esigenze dell'ente. In particolare, per i lavori di importo pari o superiore alla soglia europea, prima di poterli inserire nella programmazione, è necessario approvare preventivamente il documento di fattibilità delle alternative progettuali. Questo documento è fondamentale perché permette di valutare in anticipo le diverse opzioni progettuali disponibili per un determinato lavoro, considerando vari aspetti come i costi, i tempi, l'impatto ambientale e le possibili difficoltà tecniche. In questo modo, l'ente può scegliere l'opzione progettuale che meglio risponde alle sue esigenze e risorse. Per poter inserire i lavori nell'elenco annuale, invece, è necessario che sia approvato almeno il documento di indirizzo alla progettazione. Questo documento rappresenta una sorta di bussola per la progettazione del lavoro: indica infatti l'opzione progettuale scelta dall'ente e fornisce le linee guida per la sua realizzazione. L'approvazione di questo documento garantisce che la progettazione del lavoro sia in linea con le scelte strategiche dell'ente.

[continua a p.3 >>](#)

<< continua da p.2

È importante sottolineare che questi documenti non sono obbligatori per tutte le tipologie di lavori. Ad esempio, non sono necessari per i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria di qualunque importo. In questi casi, la decisione sulla necessità di redigere tali documenti è lasciata alla discrezionalità dell'ente pubblico.

Le modifiche alla programmazione degli appalti

L'Allegato I.5 stabilisce che una volta approvati, i programmi triennali dei lavori possono essere modificati, previa approvazione dell'organo competente, nel caso in cui le variazioni riguardino:

1. La cancellazione di uno o più lavori già previsti nell'elenco annuale;
2. L'aggiunta di uno o più lavori a seguito di atti amministrativi adottati a livello statale o regionale;
3. L'aggiunta di uno o più lavori a seguito della disponibilità di finanziamenti non prevedibili al momento della prima approvazione del programma, compresi i fondi aggiuntivi derivanti da ribassi d'asta o economie;
4. L'anticipazione della realizzazione di lavori, inclusi nell'elenco annuale, precedentemente previsti per annualità successive;

5. La modifica del quadro economico dei lavori già contemplati nell'elenco, qualora siano necessarie risorse aggiuntive.

Viene confermata la disposizione secondo cui un lavoro che non è stato incluso nell'elenco annuale può essere realizzato solo se:

1. Risulta necessario a causa di eventi imprevedibili o calamitosi, o per nuove disposizioni di legge o regolamentari;
2. Sulla base di un piano finanziario autonomo che non utilizzi risorse già previste tra i mezzi finanziari disponibili al momento della formulazione dell'elenco.

L'elenco annuale delle opere pubbliche

I lavori, anche suddivisi in lotti funzionali, che devono essere avviati durante il primo anno del programma, costituiscono l'elenco annuale. Nell'elenco annuale è possibile registrare solo i lavori che soddisfano le seguenti condizioni:

1. Esistenza di un finanziamento previsto nel bilancio per coprire le spese;
2. Previsione di avvio della procedura di affidamento durante il primo anno del programma;
3. Rispetto dei requisiti minimi di progettazione;
4. Conformità dei lavori alle norme urbanistiche vigenti o adottate.

Il dibattito pubblico nel nuovo codice dei contratti

L'art. 40 del D.Lgs. n. 36/2023, salvi i casi di dibattito pubblico obbligatorio indicati nell'Allegato I.6, attribuisce alla stazione appaltante la facoltà di indire il dibattito pubblico nei casi in cui ne ravvisi l'opportunità in ragione della particolare rilevanza sociale dell'intervento e del suo impatto sull'ambiente e sul territorio, garantendone in ogni caso la celerità. Il dibattito pubblico si apre con la pubblicazione sul sito istituzionale della stazione appaltante, o dell'ente concedente, di una relazione contenente il progetto dell'opera e l'analisi di fattibilità delle eventuali alternative progettuali: entro i successivi 60 giorni, le amministrazioni interessate e i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, che, in ragione degli scopi statutari, sono interessati dall'intervento, hanno facoltà di presentare osservazioni e proposte. Entro un termine compatibile con le esigenze di celerità, comunque non superiore a 120 giorni dalla pubblicazione del progetto dell'opera, il dibattito si conclude con una relazione redatta dal responsabile del dibattito pubblico e contenente una sintetica descrizione delle proposte e delle osservazioni pervenute, con l'eventuale indicazione di quelle ritenute meritevoli di accoglimento.

PSR Campania
comunica

VISITA IL SITO
psrcampaniacomunica.it

psrcomunica@regione.campania.it
psr@pec.regione.campania.it

Gli appalti nel 2023 e il bando tipo Anac n.1

Con delibera n. 309 del 27 giugno 2023, l'ANAC ha approvato il "Bando tipo 1/2023" avente ad oggetto la procedura aperta sopra-soglia. Tale documento è corredato da una Nota Illustrativa che fornisce chiarimenti ed istruzioni per la compilazione dello stesso.

Bando tipo n.1: è integralmente vincolante?

Il Codice Appalti 2023, all'art. 222, prevede che *"l'ANAC, attraverso bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo e altri atti amministrativi generali, garantisce la promozione dell'efficienza, della qualità dell'attività delle stazioni appaltanti, cui fornisce supporto anche facilitando lo scambio di informazioni e la omogeneità dei procedimenti amministrativi e favorisce lo sviluppo delle migliori pratiche"*.

L'Autorità ha quindi ritenuto opportuno adottare, contestualmente all'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici, un bando tipo, quale modello per una procedura aperta, svolta totalmente con sistemi telematici, per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari di importo superiore alla soglia comunitaria con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.

L'intento, secondo quanto indicato anche nella Relazione Illustrativa, è quello di *"agevolare le stazioni appaltanti nella prima applicazione delle nuove disposizioni normative, nell'ottica di garantire efficienza, standard di qualità dell'azione amministrativa e omogeneità dei procedimenti"*.

Nella nota illustrativa si legge inoltre che *"l'atto adottato riveste la forma del Disciplinare"*.

Sul punto si deve precisare che ai sensi del Codice appalti il bando e il disciplinare di gara, in realtà, non sono esattamente la stessa cosa. Le informazioni che devono essere contenute nel bando sono indicate nell'Allegato II.6 e riguardano,

sostanzialmente, le condizioni per partecipare ad una gara. Il disciplinare, invece, contiene tutte le regole per lo svolgimento del procedimento di selezione delle offerte.

L'ANAC afferma che l'adozione di un "bando-disciplinare" rappresenta ormai una sua prassi consolidata e nasce dall'opportunità di fornire, alle stazioni appaltanti, indicazioni per l'affidamento dei contratti pubblici più puntuali e articolate rispetto a quelle riportate nei formulari resi disponibili dalla Commissione Europea. La differenza tra un bando e un disciplinare è confermata dall'Autorità stessa, laddove afferma che con il Bando tipo n.1 si vogliono fornire anche le *"norme integrative del bando di gara, che consistono in un corpus di disposizioni di dettaglio, volto a regolare le modalità di partecipazione alla gara degli operatori economici e di aggiudicazione del contratto pubblico"*.

Il disciplinare-tipo è un modello completo o uno schema generale?

Appare lodevole l'intento dell'ANAC di fornire un documento-tipo per disciplinare le gare a fronte dell'entrata in vigore del Codice Appalti 2023; ma si deve rilevare che su alcune importanti questioni l'Autorità ha preferito non compiere scelte definitive, lasciando la "patata bollente" alle stazioni appaltanti.

Precedenti bandi-tipo, adottati secondo la previgente normativa, fornivano esempi concreti di bandi di gara, spingendosi fino ad esemplificare i criteri di valutazione delle offerte tecniche. Il bando-tipo n. 1/2023 al contrario, sembra uno schema generale privo di indicazioni dettagliate e precise.

Bando Tipo e appalti finanziati PNRR e PNC

Suscita qualche perplessità l'inserimento nel bando-tipo di tutta una serie di indicazioni per gli appalti finanziati con le risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza



(PNRR), nonché dal Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR, di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 (PNC).

Forse per tali appalti sarebbe stato opportuno redigere un apposito bando-tipo, chiarendo una volta per tutte le disposizioni applicabili a tali appalti. Sul punto, infatti, vi è ancora tanta incertezza.

Considerazioni finali sul Bando tipo n. 1

A fronte di quanto innanzi, il nuovo Bando-tipo n. 1, proprio perché su tanti aspetti non entra nel merito, pare un documento sulla cui legittimità non si potrà dubitare, ma che le stazioni appaltanti dovranno ampiamente rielaborare esercitando il loro potere discrezionale. Del resto, l'iniziativa e l'autonomia decisionale della pubblica amministrazione risulta valorizzato nel nuovo Codice con la codificazione del principio di fiducia di cui all'art. 2. Ciò comunque non fa venir meno l'utilità del documento, a condizione che si sia consapevoli che costituisce un modello generale, un punto di partenza, da integrare opportunamente.



PSRcomunica

ISCRIVITI ALLA NEWSLETTER ONLINE

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

Legittimità di un affidamento diretto della Regione Campania a un proprio ente strumentale: un caso pratico

Il caso in questione riguarda la possibilità per la Direzione Generale delle Politiche Agricole della Regione Campania di avvalersi dei servizi di un proprio ente strumentale. Caso per il quale è stato chiesto un parere giuridico, di seguito riportato.

Partiamo dal presupposto che l'elenco "delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house" è stato definitivamente archiviato dal d.lgs 31 marzo 2023, n. 36, in ragione del rispolverato principio dell'auto-organizzazione amministrativa.

Sin dall'epoca delle istituzioni delle Regioni, si è legittimato il ricorso all'amministrazione indiretta, quale modulo organizzativo volto all'efficientamento della macchina amministrativa, attraverso operazioni di decentramento. Il DPR 616/1977, meglio noto come Trasferimento e deleghe delle funzioni amministrative dello Stato, all'art. 49, comma 1, stabilisce: "Le regioni, con riferimento ai propri

statuti ed alle proprie attribuzioni, svolgono attività di promozione educativa e culturale attinenti precipuamente alla comunità regionale, o direttamente o contribuendo al sostegno di enti, istituzioni, fondazioni, società regionali o a prevalente partecipazione di enti locali e di associazioni a larga base rappresentativa, nonché contribuendo ad iniziative di enti locali o di consorzi di enti locali".

L'innanzi postulato legittima la seguente deduzione: le Regioni sono abilitate a perseguire i propri obiettivi statuari anche indirettamente, ovvero con l'ausilio di Enti a tanto preposti o da tanto delegati.

Del resto, si definisce ente strumentale controllato di una Regione o di un ente locale di cui all'art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'azienda o l'ente, pubblico o privato, nei cui confronti la regione o l'ente locale ha una delle seguenti condizioni:

- Il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell'ente o nell'azienda;

- Il potere assegnato da legge, statuto o convenzione di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività di un ente o di un'azienda.

- La maggioranza, diretta o indiretta, dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività dell'ente o dell'azienda.

Tale stato di fatto abilita l'ente ausiliario ad operare come strumento della Regione Campania, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118 Cost., ultimo comma, e non necessariamente come longa manus.

L'operatore economico deve dichiarare sin dalla domanda di partecipazione la volontà di avvalersi del subappalto c.d. necessario

Nel respingere l'appello, il Consiglio di Stato ribadisce come l'operatore economico debba dichiarare sin dalla domanda di partecipazione la volontà di avvalersi del subappalto "necessario", la cui carenza non può essere oggetto di soccorso istruttorio:

Ecco quanto stabilito da Consiglio di Stato, Sez. V, 09/10/2023, n. 8761:

La censura è infondata, alla luce della granitica giurisprudenza della sezione dalla quale il Collegio non ha motivo di discostarsi, per la quale: "l'operatore economico deve dichiarare sin dalla domanda di partecipazione la volontà di avvalersi del subappalto c.d. necessario (in tal senso, Cons. Stato, sez. V, 1° luglio 2022, n. 5491, ove è ben evidenziata la diversità di presupposti e di funzioni delle due dichiarazioni, di ricorrere al subappalto facoltativo oppure a quello necessario, in quanto [...] nella

dichiarazione di subappalto necessario viene in rilievo non una mera esternazione di volontà dell'operatore economico quale è la dichiarazione di subappalto facoltativo, bensì una delle modalità di attestazione del possesso di un requisito di partecipazione, che non tollera di suo il ricorso a formule generiche o comunque predisposte ad altri fini, pena la violazione dei principi di par condicio e di trasparenza che permeano le gare pubbliche".

Ed invero, nella fattispecie in questione, così come in quelle esaminate dalla sezione con le decisioni succitate, l'appellante non ha dichiarato di volersi avvalere del subappalto necessario, ma solo del subappalto in generale, dopo aver specificato nella domanda di possedere sufficienti requisiti di qualificazione. Pare utile, inoltre, precisare, che "la mancata dichiarazione della volontà di far ricorso al

subappalto c.d. necessario non può essere oggetto di soccorso istruttorio una volta che la stazione appaltante abbia accertato la carenza dei requisiti di partecipazione coerenti con la percentuale di lavori che l'impresa s'è impegnata a realizzare".



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

PSR14-20 Campania NEWSLETTER APPALTI

N.06 - DICEMBRE 2023

a cura del GRUPPO APPALTI
ADG-FEASR REGIONE CAMPANIA

Giuseppe Castaldi - Maurizio Cinque
Marcello Murino - Dora Renzuto

in collaborazione con 