



I lavori di ANAS S.p.A.



Centro Congressi dei Frentani – Roma
Giovedì 9 Aprile 2015





Corso di formazione su

“Appalti pubblici e giornalisti. Analisi e strumenti di comprensione”

Centro Congressi dei Frentani – Roma

Giovedì 9 aprile 2015 dalle 9,30 alle 13,30

Promosso da

Consip, Anas, Autorità Anticorruzione

e

***Ordine Nazionale dei Giornalisti – Gruppo di Lavoro Informazione
Economica***





Modulo 2B

Acquisti pubblici: “chi”, “cosa”, “come”, “perché”

Lavori

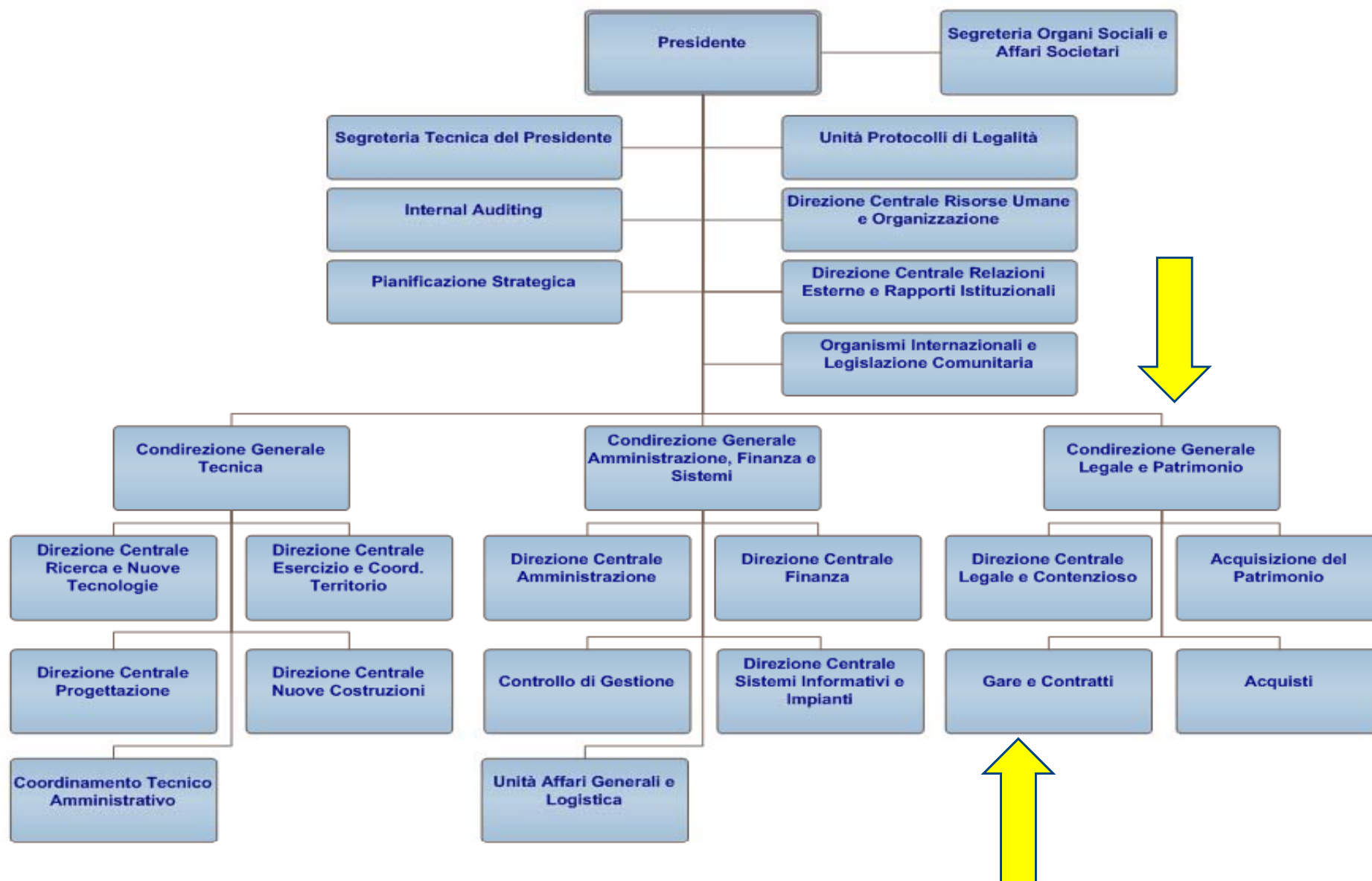
***“Come funziona il processo di acquisto, milestone, criticità e complessità;
un esempio concreto”***

***Leopoldo Conforti, Condirettore Generale di Anas
Daniele Tornusciolo, Responsabile Gare e Contratti di Anas***



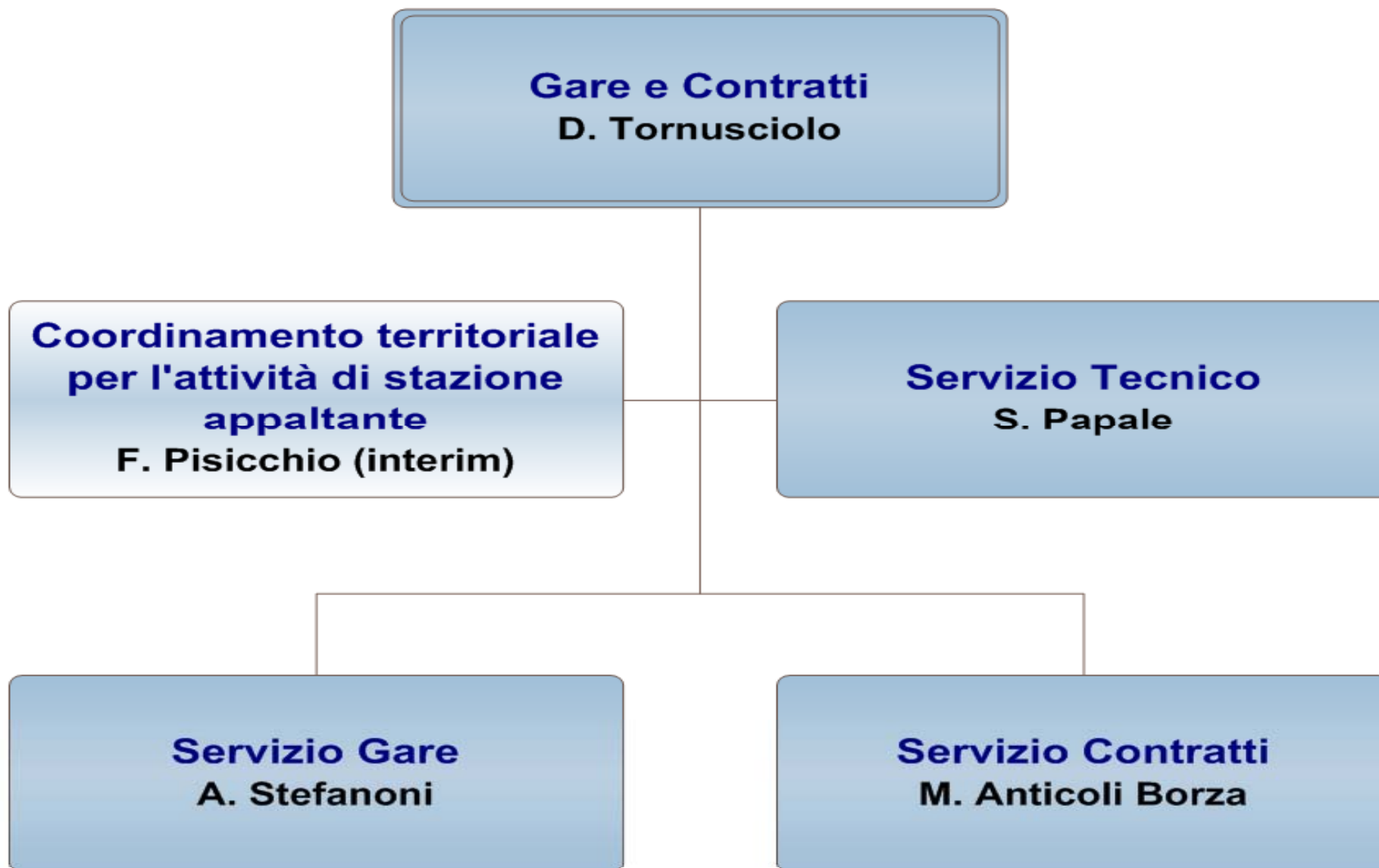


Organigramma





Organigramma Unità Gare e Contratti





L'esercizio della funzione di stazione appaltante da parte delle strutture di Anas è ripartito sulla base di un duplice criterio:

- con riferimento alla materia (lavori piuttosto che forniture o servizi)
- con riferimento all'importo (inferiore o superiore alla soglia comunitaria *id est*, per i lavori, 5M€).

Tranne puntuali eccezioni tutti gli affidamenti sopra la soglia comunitaria, siano essi di lavori o di forniture e servizi, sono appaltati ad opera della **Direzione Generale di Roma**.

- dall'**Unità acquisti**, diretta dal dott. Mauro Frattini, per forniture e/o servizi
- dall'**Unità gare e contratti**, diretta dall'avv. Daniele Tornusciolo, per lavori.

entrambe le unità ricadono all'interno della **condirezione generale legale e patrimonio** facente capo al sottoscritto avv. Leopoldo L. Conforti.





Tutti gli affidamenti al di sotto della soglia comunitaria sono gestiti dalle strutture territoriali, denominate **compartimenti** ed aventi sede presso ciascun capoluogo di regione.

Il coordinamento e il supporto in loro favore sono garantiti da una struttura dedicata, collocata all'interno dell'Unità gare e contratti, denominata **Coordinamento per le attività di Stazione Appaltante**, cui è preposto il dott. Francesco Pisicchio.

Pertanto gli affidamenti superiori a 5 milioni di euro aventi ad oggetto lavori pubblici e ricadenti sull'intero territorio nazionale sono gestiti dall'Unità gare e contratti avente sede presso la Direzione Generale di Roma.

Ess, oltre al citato Servizio di Coordinamento per le attività di Stazione Appaltante, si avvale di tre strutture operative, cui sono preposti tre dirigenti, denominate:

- Servizio gare**
- Servizio contratti**
- Servizio tecnico**

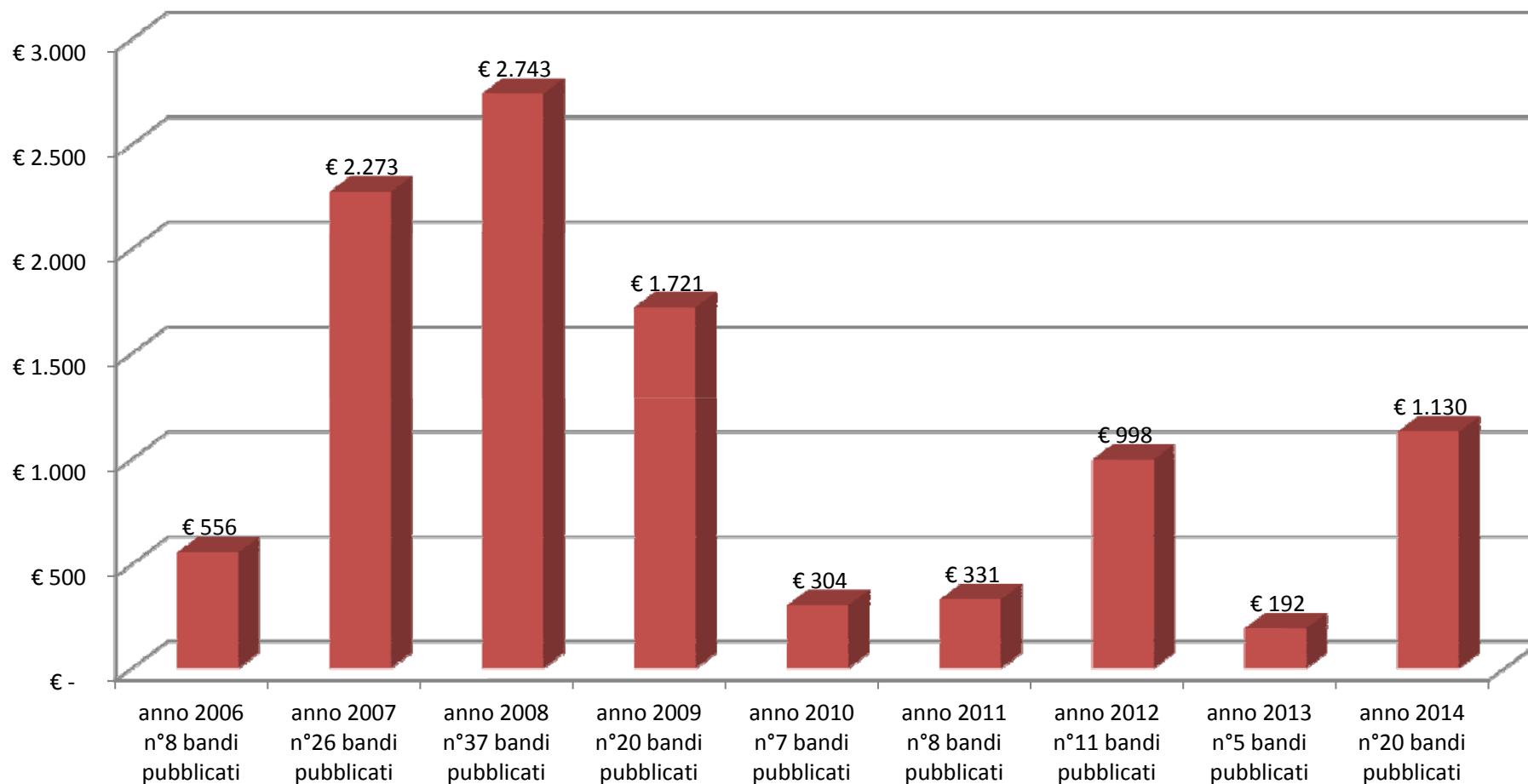




- ❖ **Servizio gare:** ha competenza su quella fase procedimentale che va dal dispositivo presidenziale (la *delibera a contrarre* della dottrina amministrativista) fino all'approvazione dell'aggiudicazione provvisoria (attualmente disciplinata dall'art. 12 comma 1 del D.L.vo 163/06).
- ❖ **Servizio contratti:** gestisce la fase che va dall'aggiudicazione definitiva (art. 11 comma 5 D.L.vo 163/06) al contratto (nonché la fase di stipula dei successivi atti aggiuntivi ove ne ricorrano le condizioni).
- ❖ **Servizio tecnico:** ha competenze trasversali e funge da supporto ed interfaccia nei rapporti con gli altri uffici di Anas nonché in tutte le attività aventi contenuto principalmente tecnico.



Bandi pubblicati





- Bando di Gara:
 - soggetti aggiudicatori
 - determina a contrarre
 - tipologia procedure: aperte, ristrette o negoziate
- Qualificazione:
 - operatori economici
 - requisiti (moralì – tecnici – economici)
- Fasi della procedura di aggiudicazione
 - commissione di gara
 - iter* aggiudicazione provvisoria - definitiva – definitiva efficace
- Verifica dei requisiti e contrattualizzazione



Bando di Gara - I soggetti aggiudicatori

Sono le amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art.3 comma 25 del d.lgs.163/06 e s.m.i.:

1. amministrazioni dello Stato (art.1 comma 2 d.lgs.165/01);
2. gli enti pubblici territoriali;
3. gli altri enti pubblici non economici;
4. gli organismi di diritto pubblico;
5. le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti

e gli enti aggiudicatori di cui all'art.3 comma 29 d.lgs.163/06 e s.m.i.

ANAS RIENTRA NELL'AMBITO DI APPLICAZIONE DELL'ART. 3 IN QUANTO ORGANISMO DI DIRITTO PUBBLICO



Bando di gara – decreto o determina a contrarre

- La determina a contrarre è l'atto con il quale la stazione appaltante manifesta la propria volontà di stipulare un contratto.
- Il riferimento normativo è l'articolo 11, comma 2 del D. Lgs. n. 163/06 secondo il quale *“prima dell'avvio delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, le amministrazioni pubbliche decretano o determinano di contrarre, in conformità ai propri ordinamenti ...”*.
- La determina a contrarre è un atto amministrativo di tipo programmatico con efficacia interna, rilevante solo ai fini del procedimento formativo della volontà del committente pubblico e deve essere richiamata nel bando di gara (l'articolo 55 comma 3 del Codice dei contratti pubblici dispone che se ne “fa menzione”).
- L'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo n. 163/2006 stabilisce che con la determina a contrarre devono essere individuati *“gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte”*.
- Soprattutto, la determina a contrarre indica se si seguirà una procedura aperta o ristretta (art. 55 comma 1 del Codice dei Contratti).

IN ANAS LA DETERMINA A CONTRARRE È ATTO DI ESCLUSIVA COMPETENZA DEL PRESIDENTE



Bando di gara

- Mentre la determina a contrarre ha rilevanza meramente interna, il bando di gara è atto amministrativo di natura generale a rilevanza esterna, con il quale la stazione appaltante rende conoscibile la propria determinazione di addvenire alla conclusione del contratto.
- Le diverse forme di pubblicità (disciplinate dagli artt. da 63 a 69 del Codice dei Contratti), a seconda dell'importo dell'appalto, sopra ovvero sotto la soglia comunitaria, si concretizzano nella pubblicazione dei bandi sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, sui quotidiani a diffusione nazionale regionale e provinciale, sul sito informatico del Ministero delle Infrastrutture, sul profilo del committente, sul Bollettino regionale ovvero sull'Albo Pretorio.

IN ANAS I BANDI «SOPRA SOGLIA» DI LAVORI SONO PUBBLICATI:

SU GURI

SU GUCE

SUL SITO http://www.stradeanas.it/index.php?/content_menu/menu_appalti/index

SUI QUOTIDIANI

SUL SITO DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE



Bandi di gara - tipologia procedure

Le procedure di affidamento possono essere:

APERTE

ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta (art. 3, comma 37, D.lgs. 163/06)

RISTRETTE

ogni operatore economico può chiedere di partecipare e in cui possono presentare un'offerta soltanto gli operatori economici invitati dalle stazioni appaltanti, con le modalità stabilite dal presente codice. (art. 3, comma 38, D.lgs. 163/06)

NEGOZiate

le stazioni appaltanti consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano con uno o più di essi le condizioni dell'appalto. Il cottimo fiduciario costituisce procedura negoziata. (art. 3, comma 40, D.lgs. 163/06).

DIALOGO COMPETITIVO

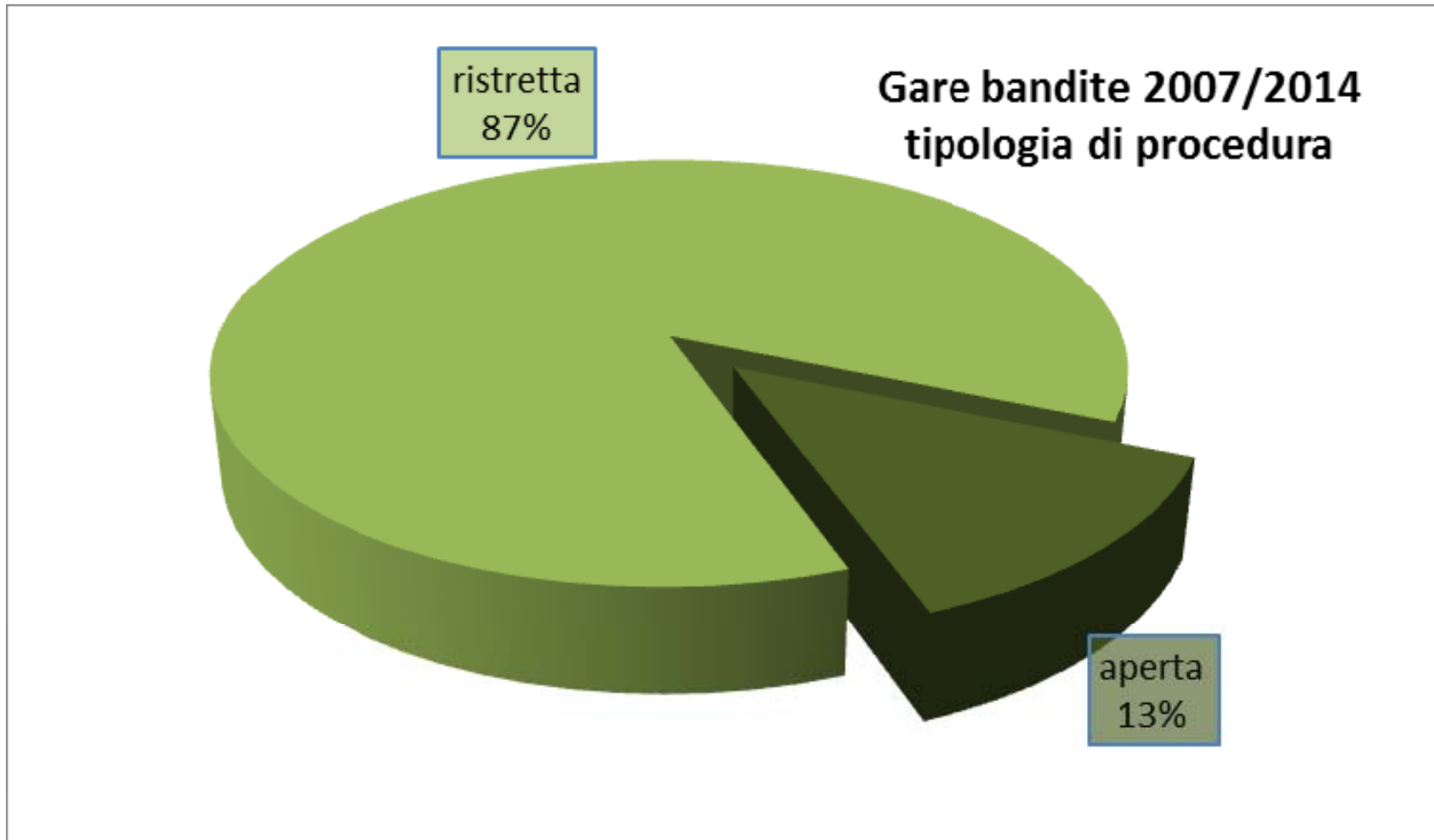
la stazione appaltante, in caso di appalti particolarmente complessi, avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale o delle quali i candidati selezionati saranno invitati a presentare le offerte; a tale procedura qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare (art. 3, comma 39, D.lgs. 163/06).



Bandi di Gara - Tipologia procedure

L'ANAS procede sempre, per le gare sopra soglia, mediante procedure aperte o ristrette.

La ripartizione tra le due tipologie di procedure e di gara è la seguente:



Qualificazione - operatori economici

I soggetti cui possono essere affidati i contratti pubblici in base all'art. 34 d.lgs. 163/06 sono:

- gli imprenditori individuali, anche artigiani, le società commerciali, le società cooperative;
- i consorzi tra società cooperative e tra imprese artigiane;
- i consorzi stabili;
- i raggruppamenti temporanei di concorrenti;
- i consorzi ordinari di concorrenti, *ex art. 2602 c.c.*, anche in forma di società, *ex art. 2615 ter c.c.*;
- i soggetti che abbiano stipulato il contratto di GEIE (Gruppo Europeo di Interesse Economico)
- gli operatori economici ai sensi dell'art. 3, comma 22, stabiliti in altri stati membri.



Qualificazione - I requisiti

Sono legittimati alla partecipazione concreta solo quei soggetti possessori di specifici requisiti:

- ✓ **Soggettivi** Onestà - Affidabilità morale
- ✓ **Oggettivi** Capacità economico-finanziaria e capacità tecnico-professionale.

Requisiti soggettivi (elencati all'art. 38 del Codice dei Contratti):

Sono comuni sia al settore dei lavori che a quello dei servizi e delle forniture e sono costruiti dal legislatore in negativo, quali cause di esclusione, ditalchè la loro sussistenza determina un difetto di legittimazione alla partecipazione alla gara d'appalto.

I soggetti interessati sono:

- Titolare o direttore tecnico / impresa individuale
- Soci o direttore tecnico / SNC
- Soci accomandatari o direttore tecnico / SAS
- Amministratori con rappresentanza o direttore tecnico, ovvero il socio unico persona fisica, ovvero il socio di maggioranza in caso di società con meno di quattro soci, se si tratta di altro tipo di società



Qualificazione - I requisiti

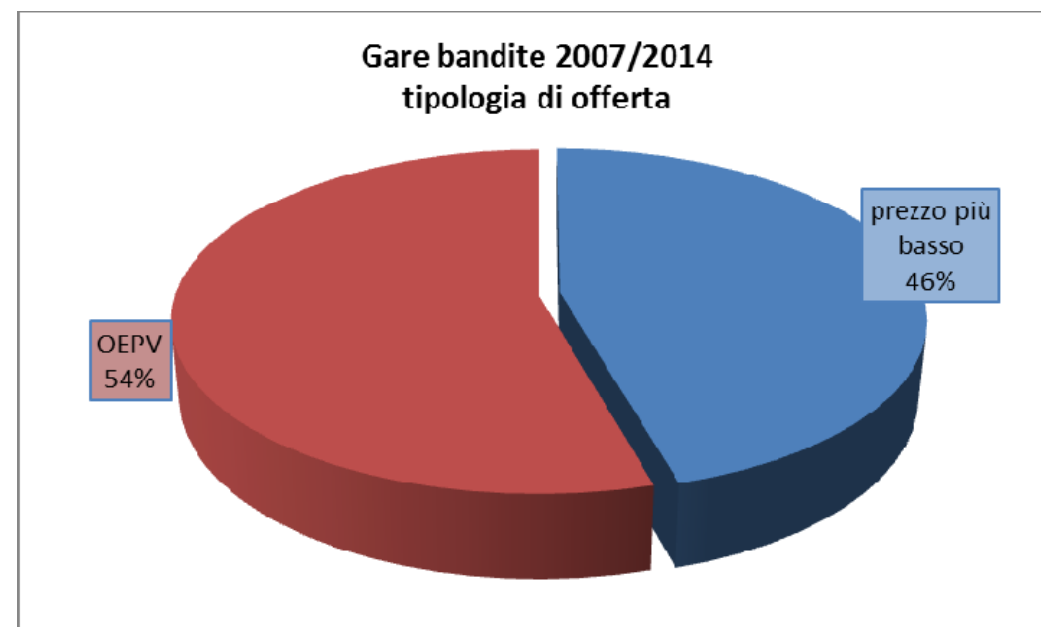
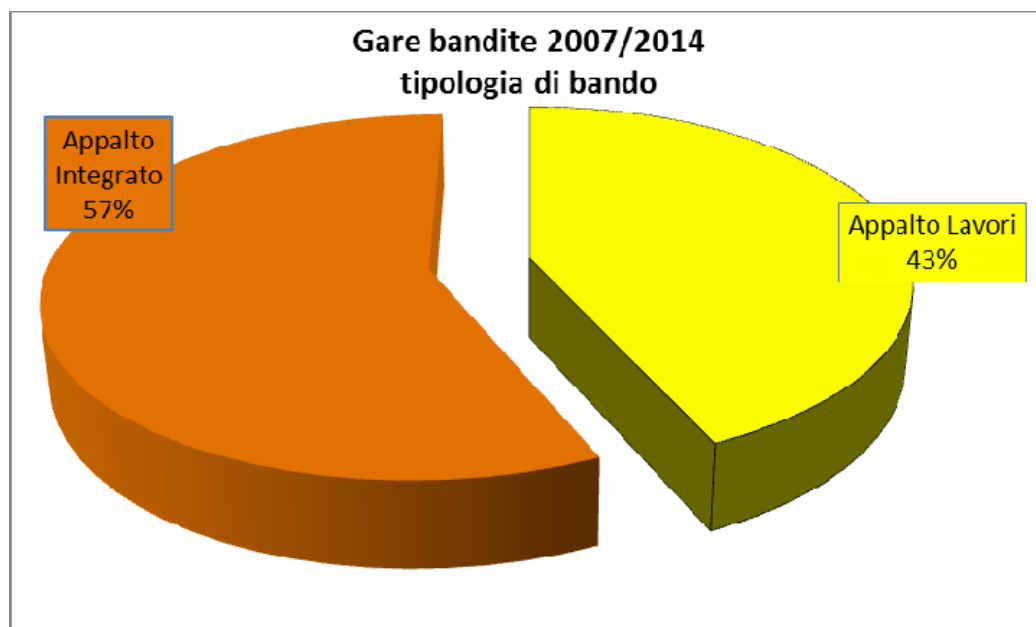
Requisiti oggettivi:

- La qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici è data da organismi di attestazione (**SOA**) che svolgono tale attività e che verificano in capo alle imprese richiedenti la sussistenza dei requisiti di ordine generale. Inoltre, detti organismi attestano l'esperienza professionale maturata dalle imprese nell'esecuzione di appalti.
- La verifica dell'esperienza maturata viene effettuata attraverso un sistema di indicatori che sono rappresentati dalle **OG (opere generali)**, **OS (opere specializzate)** e dalle Classifiche di importo.
- In particolare le OG riguardano le lavorazioni di carattere generale e le OS (opere specializzate) riguardano le categorie di opere specializzate che presuppongono uno specifico know-how professionale in capo all'impresa (ad esempio OS11, fornitura e posa in opera di dispositivi antisismici per ponti).
- Le classifiche, invece, riguardano gli importi per i quali questa esperienza è stata maturata (art.61 DPR 207/2010).



Fasi della procedura di aggiudicazione

In ANAS il criterio dell'OEPV assume il carattere di tipologia standard di affidamento per tutti i casi in cui concrete ragioni tecniche o di altra natura sconsiglino il ricorso al criterio del prezzo più basso



Fasi della procedura di aggiudicazione - La commissione di gara

- Ai sensi dell'art. 84 del Codice dei Contratti la nomina di una commissione di gara è obbligatoria solo per gli affidamenti con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ed è composta da “esperti” (art. 84 comma 2) in numero massimo di cinque.
- ANAS, per garantire la massima trasparenza, ha scelto di nominare una commissione giudicatrice anche per gli **affidamenti al prezzo più basso**. A seconda dell'importo a base d'asta essa è composta da 3 o 5 membri.
- La commissione di gara per OEPV è sempre composta da 5 membri



Fasi della procedura di aggiudicazione - La commissione di gara

Alla data di scadenza la Commissione in **SEDUTA PUBBLICA** dichiara aperta la gara e:

1. procede all'esame **dell'aspetto esteriore** dei plichi pervenuti;

2. **verifica la documentazione amministrativa** (dichiarazioni, polizza provvisoria, ecc.);

3. provvede al **sorteggio** dei Concorrenti ammessi, nei confronti dei quali verrà effettuata la verifica dei requisiti finanziari e tecnici ai sensi dell'art. 48 D.lgs 163/2006 e s.m.i.;

4. a conclusione di tale fase, la Commissione giudicatrice - comunicato l'esito della verifica – procede all'apertura della plico contenente l'“**OFFERTA TECNICA**” (nelle gare con il metodo dell'OEPV) ovvero del plico contenente l'“**OFFERTA ECONOMICA**”.

Nelle gare con il metodo dell'OEPV, per i Concorrenti ammessi la Commissione giudicatrice procede, in una o più sedute riservate, alla valutazione del contenuto delle rispettive offerte tecniche sulla base dei criteri fissati nel bando e/o nella lettera di invito per poi procedere, a conclusione di tale fase, all'apertura delle Offerte economiche.

Qualora si verificano le condizioni di cui all'art. 86, commi 1 e 2, del D.lgs. 163/06 e s.m.i., si attivano le procedure di verifica dell'**anomalia**.



Fasi della procedura di aggiudicazione - aggiudicazione provvisoria - definitiva – definitiva efficace

- A conclusione delle sue attività, compresa la eventuale fase di anomalia, la Commissione di gara procede all'aggiudicazione provvisoria nei confronti del concorrente che ha presentato la migliore offerta.
- L'aggiudicazione provvisoria, ai sensi dell'art. 12 comma 1 del D.lgs. 163/06 e s.m.i., è subordinata all'approvazione dell'organo aziendale competente; il termine per provvedere all'approvazione dell'aggiudicazione provvisoria può essere interrotto dalla richiesta di chiarimenti o documenti, e inizia nuovamente a decorrere da quando i chiarimenti o documenti pervengano al soggetto deputato all'approvazione.
- Dopo l'approvazione, l'aggiudicazione da provvisoria diventa definitiva.
- L'aggiudicazione definitiva da parte degli organi aziendali competenti diventa efficace dopo la verifica del possesso dei requisiti prescritti in capo all'aggiudicatario, ai sensi dell'art. 11 comma 8 del D.lgs 163/06 e s.m.i.



L'efficacia

- La fase cd. della *dichiarazione di efficacia* costituisce un'innovazione del codice degli appalti approvato nel 2006 rispetto al sistema previgente. Infatti con la previsione dell'art. 11 comma 8 del D.L.vo 163/06 si è passati da un sistema bipartito (aggiudicazione provvisoria -> aggiudicazione definitiva) ad un sistema tripartito (aggiudicazione provvisoria -> aggiudicazione definitiva -> aggiudicazione efficace). Quest'ultima forma di aggiudicazione rappresenta l'ultimo passaggio prima della stipula del contratto e sancisce l'avvenuta verifica del possesso dei requisiti in capo al concorrente aggiudicatario. Ai fini della dichiarazione di efficacia ANAS acquisisce altresì:
 - la cauzione definitiva (ai sensi dell'art. 113 del D.lgs.163/06 e s.m.i. e dell'art. 123 del D.P.R. 207/2010)
 - la polizza assicurativa *all risks* (ai sensi dell'art. 129 comma 1 del D.lgs. 163/06 e s.m.i. e dell'art. 125 commi 1 e 2 del DPR 207/2010)



Verifica dei requisiti e contrattualizzazione

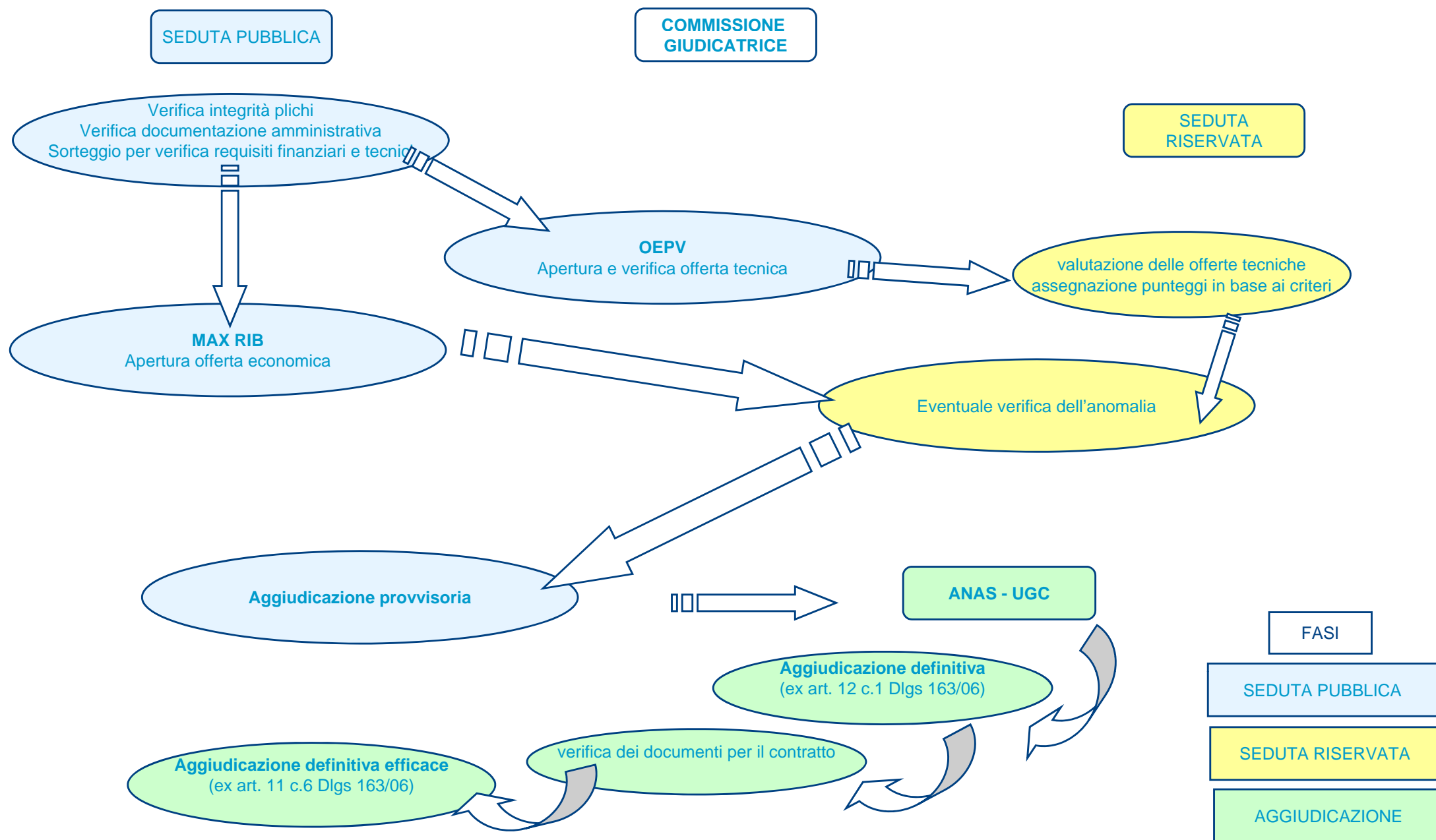
Una volta intervenuta l'aggiudicazione efficace per poter procedere alla stipula del contratto ANAS acquisisce

- **il certificato antimafia** ovvero verifica l'iscrizione dell'aggiudicatario nelle **white list** ai sensi delle disposizioni recentemente entrate in vigore del codice antimafia

La stipula del contratto di affidamento, che in ANAS avviene mediante atto pubblico notarile, deve avvenire entro il termine massimo di **giorni 60** decorrenti dalla efficacia della aggiudicazione definitiva (art. 11 comma 9 D.lgs.163/06)



Il processo concorsuale





TEMPI

i tempi che determinano la durata di un procedimento concorsuale sono legati a due fattori:

- tempi prescritti per legge
- tempi di lavoro della Commissione di gara e degli uffici ANAS

I tempi prescritti **per legge** sono i seguenti:

procedura ristretta:

- dal Bando alla consegna delle richieste di partecipazione: minimo giorni 37 (ex art. 70 comma 3)
- dalla Lettera di Invito alla consegna dell'offerta: giorni minimi 40 (ex art. 70 comma 4)
- procedura aperta (senza prequalifica):
- dal Bando alla consegna offerta: giorni minimi 52 (ex art. 70 comma 2)

Nel caso in cui il contratto abbia ad oggetto anche la progettazione definitiva od esecutiva il termine per la presentazione dell'offerta aumenta, rispettivamente, a 80 e 60 giorni (art. 70 comma 6).

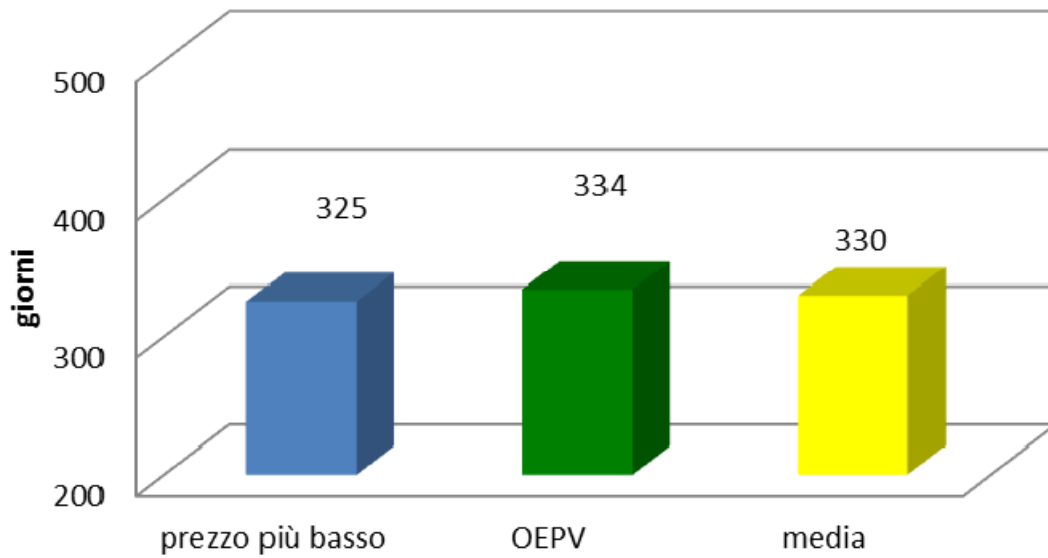
I tempi di lavoro interni tengono conto della complessità delle offerte tecniche presentate, del numero dei concorrenti e dello svolgimento della fase di anomalia.

Ai sensi dell'art. 11 comma 10 il contratto non può essere stipulato prima di 35 giorni dall'ultima delle comunicazioni obbligatorie relative al provvedimento di aggiudicazione (cd *stand still*)

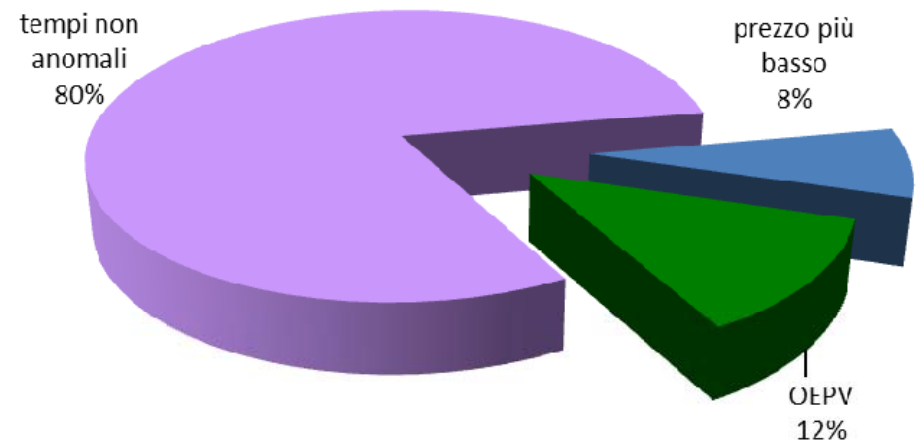


Durata delle gare – anni 2007/2014

Durata della gara
(bando-aggiudicazione)

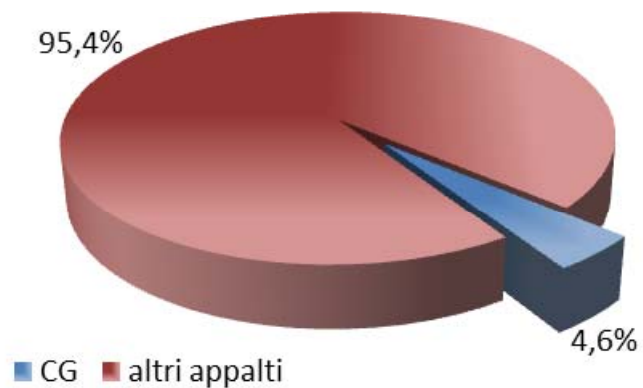


distribuzione gare con tempi "anomali"

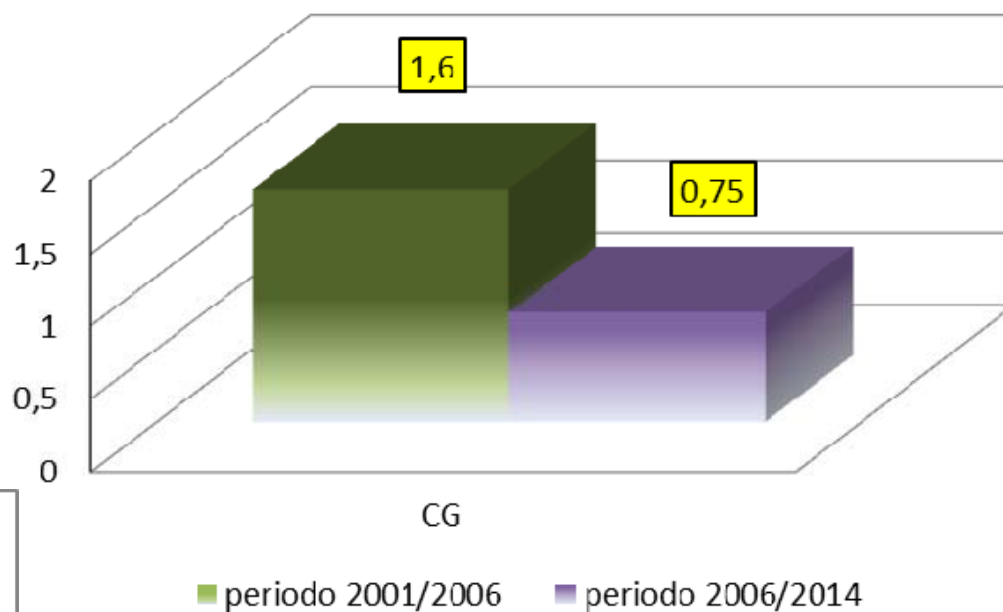


Contraente Generale

peso degli affidamenti a CG sul totale appalti
periodo 2001/2006



media annua appalti a CG



peso degli affidamenti a CG sul totale appalti
periodo 2006/2014

