

Concorso
CORPO NAZIONALE dei
VIGILI del **FUOCO**

69 Vice
direttori
logistico-gestionali

MANUALE di **TEORIA** e **QUIZ**

per **tutte le prove**

NLD
CONCORSI

non imputabili alle parti”.

Ulteriori tratti fondamentali dell'appalto pubblico si rinvengono sul piano *soggettivo*, ove rilevano le nozioni di **appaltatore** e di **amministrazione aggiudicatrice**. L'**appaltatore** può essere, per gli appalti di servizi e forniture, il *“prestatore di servizi o forniture”*, quindi una persona fisica o giuridica, ed anche un ente pubblico, salvi i limiti di compatibilità fra oggetto dell'appalto ed i fini istituzionali dell'ente; deve essere, inoltre, per quanto riguarda i lavori, un *“imprenditore”*, con esclusione quindi degli Enti pubblici.

L'**amministrazione aggiudicatrice** coincide sostanzialmente con la figura di **organismo di diritto pubblico**.

Con il Nuovo Codice del 2023, si segnala, altresì, dal punto di vista soggettivo, l'introduzione delle **nozioni omnicomprensive di “stazione appaltante” ed “ente concedente”** – rispettivamente alle lett. a) e b) dell'**art. 1**, ove è indicato:

- per **“stazione appaltante”**, *“qualsiasi soggetto, pubblico o privato, che affida contratti di appalto di lavori, servizi e forniture e che è comunque tenuto, nella scelta del contraente, al rispetto del codice”*;
- per **“ente concedente”**, *“qualsiasi amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ovvero altro soggetto pubblico o privato, che affida contratti di concessione di lavori o di servizi e che è comunque tenuto, nella scelta del contraente, al rispetto del codice”*; così consentendo di introdurre un riferimento unitario che, anche coerentemente con la disciplina processualistica (codice del processo amministrativo, art. 133, lett. e), n. 1), definisce i contorni dell'obbligo di seguire la procedura di evidenza pubblica per l'affidamento del contratto, a prescindere dalla forma giuridica e dalla natura dell'ente che di volta in volta viene in considerazione.

Altra sostanziale novità attiene alla nuova definizione della **parte privata** del contratto, che viene qualificata non più come *“affidatario”* ma come (più genericamente) **“operatore economico”**.

► 5.1. Le soglie di rilevanza europea. Le novità del D. lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. Correttivo Contratti Pubblici)

Le disposizioni del Codice dei contratti disciplinano, invero, sia i contratti **di rilevanza europea o sopra soglia**, che i contratti cosiddetti **sotto soglia**, il cui *discrimen* è determinato dall'**importo stimato del contratto al netto dell'IVA**: i primi sono quei contratti il cui valore stimato (al netto dell'IVA) è pari o superiore a determinate soglie economiche e che non rientrano tra i contratti esclusi, al contrario i secondi sono quei contratti il cui valore stimato al netto dell'IVA è inferiore alle dette soglie economiche. La determinazione economica delle dette soglie è oggi contenuta all'art. 14 del **Nuovo codice del 2023** (nel precedente impianto, invece, era l'art. 35 d.lgs n. 50/2016 a riportarle); le dette soglie sono soggette a **rideterminazione periodica**.

A seguito del **D. lgs. 31 dicembre 2024, n. 209**, l'art. 14 stabilisce ora che, quando l'importo stimato al netto dell'IVA del lotto sia **inferiore** a euro 80.000 per le forniture o i servizi, oppure a euro 1.000.000 per i lavori, le stazioni appaltanti possono aggiudicare l'appalto per singoli lotti con le modalità previste per gli **affidamenti sottosoglia** di cui al Libro II, Parte I, purché l'importo cumulato dei lotti aggiudicati **non superi il 20 per cento** dell'importo complessivo di tutti i lotti in cui sono stati frazionati l'opera prevista, il progetto di acquisizione delle forniture omogenee o il progetto di prestazione servizi. La modifica recepisce l'osservazione formulata in sede di audizione dall'**ANAC**, che ha evidenziato come, sebbene la previsione discendesse dalla riproposizione letterale della disposizione contenuta nella direttiva europea, tale **trasposizione automatica** aveva dato luogo a conseguenze diverse da quelle volute dalla direttiva stessa. Secondo l'ANAC, risulta evidente, infatti, che agli affidamenti in questione deve essere applicato il **regime previsto per gli affidamenti sottosoglia**, in ragione del relativo **valore**, anziché disporre la totale esclusione dall'ambito di applicazione del Codice.

Il co. 6 dell'art. 14 esplicita, infine, un principio di portata generale, ossia il **principio del divieto di frazionamento artificioso**, a mente del quale **un appalto non può essere frazionato per evitare l'applicazione delle norme del codice** e solo ragioni oggettive possono giustificare l'operazione di suddivisione. Nello stesso senso è stabilito che la scelta del metodo per il calcolo del **valore stimato** di un appalto o concessione – la quale deve avvenire al momento dell'invio dell'avviso di indizione di

gara o del bando di gara o, nei casi in cui non sia prevista un'indizione di gara, nel momento di avvio della procedura di affidamento del contratto – non può essere fatta per evitare l'applicazione delle disposizioni del codice relative alle soglie europee.

Con riferimento ai **contratti sottosoglia**, il Nuovo Codice del 2023 contiene nella Parte I del Libro II, raccolte unitariamente, l'insieme delle norme riguardanti i punti qualificanti della procedura di affidamento, i principi applicabili, le modalità di individuazione del contraente e dell'affidatario, i vari meccanismi di gara (disciplinati in termini difforni dai contratti sopra-soglia), gli indici delle offerte anomale, le garanzie delle offerte, ecc. Si tratta, come si legge nella Relazione illustrativa, di una significativa innovazione rispetto al d.lgs n. 50/2016, nel quale le previsioni proprie del sottosoglia erano sparse nell'intera disciplina codicistica, così da consentire una più agevole individuazione della normativa applicabile ai contratti di importo inferiore alle soglie europee.

Una prima peculiare innovazione introdotta nel tessuto normativo del nuovo Codice è quella di cui all'art. 48 co. 2, il quale prevede il regime giuridico differenziale che la stazione appaltante deve applicare agli affidamenti di importo inferiore alle soglie europee quando **accerti la sussistenza di un interesse transfrontaliero**; nel qual caso essa non potrà esimersi dall'applicare le *procedure ordinarie*. La disciplina dei contratti sottosoglia si completa poi con le norme di portata generale, applicabili a **tutti gli affidamenti** posti in essere dalle stazioni appaltanti (pensiamo ai principi applicabili agli affidamenti di ogni importo) e con quelle contenute negli Allegati, cui le norme del codice fanno rinvio, come in materia di elenchi e indagini di mercato e di metodi per la determinazione della soglia di anomalia delle offerte.

Il **nuovo Codice** introduce, poi, per la prima volta la definizione di **affidamento diretto** inserendola all'art. 3 co. 1, lett d) dell'Allegato I.1, a mente del quale è "*d) "affidamento diretto", l'affidamento del contratto senza una procedura di gara, nel quale, anche nel caso di previo interpello di più operatori economici, la scelta è operata discrezionalmente dalla stazione appaltante o dall'ente concedente nel rispetto dei criteri qualitativi e quantitativi previsti dal codice"*. Detta norma riceve poi un'ulteriore specificazione nell'art. 17, co. 2 che, regolamentando le "*fasi delle procedure di affidamento*" conferma solo per gli affidamenti diretti, la possibilità di adottare una "**decisione di contrarre semplificata**".

Principio di portata generale per i **contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea** è, infine, costituito dal **principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti**, previsto dall'art. 49, co. 1 – che riprende l'art. 36, co. 1 d.lgs n. 50/2016 – al dichiarato fine di assicurare un'effettiva concorrenza tra gli aspiranti e "incanalare" la discrezionalità riconosciuta all'amministrazione nell'individuazione degli operatori economici da invitare alla procedura negoziata per gli affidamenti sottosoglia e negli affidamenti diretti. In continuità con la disciplina pregressa e con le previsioni delle Linee Guida ANAC, è oggi imposto il rispetto del principio di rotazione **già nella fase degli inviti**; in tal senso, si è stabilito: **il divieto di affidamento o aggiudicazione** di un appalto al contraente uscente nei casi in cui due consecutivi affidamenti abbiano a oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, oppure nella stessa categoria di opere, oppure nello stesso settore di servizi (co. 2) e la possibilità per la stazione appaltante di **ripartire gli affidamenti in fasce** in base al valore economico e di applicherà la rotazione con riferimento a ciascuna fascia (co. 3).

6. Aggregazione e qualificazione delle stazioni appaltanti

Se con riguardo all'ambito di applicazione codicistico il concetto di stazione appaltante si "allarga" sino a ricomprendere soggetti estranei alla P.A. (in senso formale), con riferimento alle **funzioni attribuite alle stazioni appaltanti**, si registra la tendenza opposta da parte del legislatore che, sin dai primi interventi normativi sui contratti pubblici, ha inteso dettare una disciplina quanto più possibile specifica e minuziosa, distinta in livelli e tendenzialmente votata ad un **processo di centralizzazione delle committente** caratterizzato a sua volta da un doppio (dichiarato) fine di **razionalizzazione della spesa pubblica e di lotta alla corruzione**.

Detto processo ha dato vita, accanto alla (nozione di) stazione appaltante, alla figura di **Centrale di committenza**, che non è altro che un'**amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore che fornisce in favore di stazioni appaltanti ("non qualificate")**:

- **attività di centralizzazione delle committenze**, ossia attività svolte su base permanente, riguardanti l'acquisizione di forniture o servizi destinati a stazioni appaltanti ovvero

l'ANAC, così da superare e risolvere eventuali aspetti problematici che dovessero sorgere con l'entrata in vigore.

Nel medesimo allegato è stata altresì disegnata una disciplina transitoria specifica per tale fase, che distingue:

- le stazioni appaltanti e le centrali di committenza qualificate per la progettazione e per l'affidamento di lavori, di servizi e forniture o di entrambe le tipologie contrattuali che sono qualificate, in una prima fase sperimentale, anche per l'esecuzione rispettivamente di lavori, di servizi e forniture o di entrambe le tipologie contrattuali;
- le stazioni appaltanti non qualificate per la progettazione e l'affidamento di lavori, di servizi e forniture o di entrambe le tipologie contrattuali che possono, in una prima fase sperimentale, eseguire i contratti se sono iscritte ad AUSA e in possesso di una figura tecnica in grado di svolgere le funzioni di RUP

► 6.1. Il sistema di qualificazione (necessario): livelli ed indicatori. Le novità del D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209

Anche nel nuovo impianto normativo, viene innanzitutto individuata la **soglia** degli affidamenti diretti per servizi e forniture nonché quella (di cinquecentomila euro) per i lavori, quale **limite oltre il quale si applica il regime di qualificazione**, che diventa, quindi, **necessaria** ai sensi del **combinato disposto dell'art. 62, comma 1, e dell'art. 2, comma 1, dell'Allegato II.4**, per gli affidamenti di contratti di lavori di importo superiore a 500 mila euro e di servizi e forniture d'importo superiore alle soglie previste per gli affidamenti diretti, mentre *"non è necessaria la qualificazione per l'effettuazione di ordini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza e dai soggetti aggregatori"*; le procedure di affidamento di importo inferiore alle soglie predette, invece, possono invece essere gestite da **tutte le stazioni appaltanti (art. 62 comma 1)**.

La norma *de qua* contiene e disciplina un vero e proprio **sistema di qualificazione**, istituendo un apposito **elenco delle stazioni appaltanti qualificate** di cui fanno parte, in una specifica sezione, anche **le centrali di committenza**, ivi compresi i **soggetti aggregatori**, che sono definiti quali *"soggetti di cui all'articolo 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 iscritti di diritto nell'elenco Anac"* nell'**art. 1 dell'Allegato I.1. (comma 1 e comma 4)**.

L'elenco, come detto sopra, è **aperto** e soggetto a **periodici aggiornamenti**; in esso andranno iscritti i soggetti (stazioni appaltanti e/o centrali di committenza), che abbiano conseguito la qualificazione per aver soddisfatto i requisiti di cui all'Allegato II.4, nonché una serie di soggetti **iscritti di diritto**, indicati al **comma 4 dell'art. 63**, tra cui:

- il *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, compresi i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche;
- *Consip S.p.a.*;
- *Invitalia*;
- *l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a.*;
- *Difesa servizi S.p.A.*;
- *l'Agenzia del demanio*;
- i *soggetti aggregatori* di cui all'art. 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, Sport e salute S.p.a.

A tali ultimi soggetti iscritti "di diritto", in accoglimento di talune osservazioni espresse in sede di Commissione parlamentare, sono stati affiancati, sebbene tramite una **iscrizione con riserva** (e sebbene solo) *"in sede di prima applicazione"*, le **stazioni appaltanti delle unioni di comuni**, costituite nelle forme previsti dall'ordinamento, **delle provincie e delle città metropolitane, dei comuni capoluogo di provincia e delle regioni**.

Secondo le indicazioni normative contenute all'**art. 63 comma 2**, con riguardo alla **qualificazione per la progettazione e l'affidamento**, essa viene distinta in tre livelli (o fasce di importo):

- a) **qualificazione base o di primo livello**, per servizi e forniture fino alla soglia di 750.000 euro e per lavori fino a 1 milione di euro;
- b) **qualificazione intermedia o di secondo livello**, per servizi e forniture fino a 5 milioni di euro e per lavori fino alla soglia di cui all'articolo 14;

c) **qualificazione avanzata o di terzo livello**, senza limiti di importo.

Detti livelli indicano l'estensione massima di operatività delle Stazioni appaltante (o della Centrale di committenza), la quale, comunque, "può effettuare le procedure corrispondenti al livello di qualificazione posseduto e a quelli inferiori" (art. 63, comma 3); è, peraltro, previsto che le stazioni appaltanti e le centrali di committenza possano conseguire la qualificazione anche solo per la progettazione e l'affidamento di lavori oppure per la progettazione e l'affidamento di servizi e forniture o, alle condizioni indicate nell'Allegato II.4, per la sola esecuzione di lavori o di servizi e forniture (art. 63, comma 6, come modificato dal D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209).

Ai sensi del nuovo **comma 6-bis** introdotto dal **Correttivo Contratti Pubblici** di cui al D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, le stazioni appaltanti qualificate che svolgono attività di committenza per altre stazioni appaltanti e le centrali di committenza qualificate programmano la loro attività nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Con riguardo, invece, ai **requisiti di qualificazione** (per la progettazione e l'affidamento) essi sono indicati in relazione a distinti **ambiti**, analiticamente disciplinati dall'Allegato II.4 come richiamato dall'art. 63 comma 7, e attengono:

- a) all'**organizzazione della funzione di spesa e ai processi**;
- b) alla **consistenza, esperienza e competenza delle risorse umane**, ivi incluso il sistema di reclutamento e la adeguata formazione del personale;
- c) all'**esperienza maturata** nell'attività di progettazione, affidamento ed esecuzione di contratti, ivi compreso l'eventuale utilizzo di metodi e strumenti di gestione informativa delle costruzioni.

In relazione al comma 7, lettera b), e alla formazione del personale propedeutico alla qualificazione per l'esecuzione, la **Scuola nazionale dell'amministrazione** definisce i requisiti e le modalità per l'accreditamento dei soggetti pubblici o privati, che svolgono **attività formative**, procedendo alla verifica, anche a campione, della sussistenza dei requisiti stessi e provvede alle conseguenti attività di accreditamento nonché alla revoca dello stesso nei casi di accertata carenza dei requisiti. (**comma 10**, come modificato dal D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209).

I requisiti di qualificazione per i processi di acquisizione di un bene, servizio o lavoro riguardano, invece: la capacità di progettazione tecnico-amministrativa delle procedure; la capacità di affidamento e controllo dell'intera procedura e la capacità di verifica sull'esecuzione contrattuale, ivi incluso il collaudo e la messa in opera (**art. 63 comma 5**).

I **requisiti di qualificazione** per l'esecuzione sono indicati separatamente nell'allegato II.4 (**comma 8**, come modificato dal D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209).

► 6.2. I (tre) macro-indici

Allo stato, secondo quanto contenuto nell'Allegato predetto, che ricalca sostanzialmente la disciplina precedente contenuta nell'art. 38 D.lgs. n. 50/2016, un **primo indice di qualificazione**, con riguardo all'ambito della organizzazione della Stazione appaltante, è costituito dalla presenza di **Strutture Organizzative "Stabili" (SOS)**, dove la "stabilità" è a sua volta misurata attraverso degli indicatori specifici, quali, ad esempio, la presenza di una figura apicale dirigenziale dedicata all'ufficio ovvero delle principali figure professionali, con funzioni e responsabilità, che intervengono nella gestione delle attività affidate all'ufficio medesimo, ad esempio l'Ufficio Gare, l'Ufficio Acquisti, l'Ufficio Tecnico o similari – inserito in maniera stabile all'interno dell'articolazione organizzativa dell'Ente con funzioni attinenti agli ambiti (progettazione tecnico-amministrativa e affidamento procedure/esecuzione dei contratti) e settori (lavori/servizi e forniture) di qualificazione. Secondo le indicazioni fornite dall'ANAC, al riguardo, nella stessa stazione appaltante possono essere presenti una o più strutture stabilmente dedicate alle predette funzioni.

Ulteriore indice di qualificazione riguarda le **risorse umane** operanti all'interno della Stazione appaltante, con riguardo al numero ed all'**adeguatezza del sistema di competenze e professionalità di cui le stesse dispongono**. Al riguardo, al fine di stabilire se una SOS sia o meno qualificata dovrà valutarsi, innanzitutto, il **numero di "dipendenti" in forza** presso la Stazione appaltante alla data di presentazione della domanda di qualificazione ed impiegato presso la Struttura Organizzativa Stabile con **contratto di lavoro subordinato**, sia a tempo indeterminato sia a tempo determinato (indifferentemente inquadrato come "Dirigente", "Funzionario/Quadro", "Operativo/Impiegato") e che possieda **specifiche competenze, esperienza e responsabilità** rispetto allo svolgimento delle funzioni attribuite alla SOS di cui fa parte. In