

Michele Pompili

# MANUALE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Gestire con efficacia il ciclo dell'appalto  
dalla programmazione al collaudo

 Legislazione Tecnica

© Copyright Legislazione Tecnica 2025

La riproduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo, nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i paesi.

---

ISBN: 978-88-6219-387-0

Finito di stampare nel mese di settembre 2025 da:

LOGO SRL

Via Marco Polo, 8 - 35010 - Borgoricco (PD)

---

**Legislazione Tecnica S.r.L.**

00144 Roma, Via dell'Architettura 16

---

*Servizio Clienti*

Tel. 06/5921743 - Fax 06/5921068

[servizio.clienti@legislazionetecnica.it](mailto:servizio.clienti@legislazionetecnica.it)

*Portale informativo:* [www.legislazionetecnica.it](http://www.legislazionetecnica.it)

*Shop:* [Itshop.legislazionetecnica.it](http://Itshop.legislazionetecnica.it)

Il contenuto del testo è frutto dell'esperienza dell'Autore, di un'accurata analisi della normativa e della pertinente giurisprudenza. Le opinioni contenute nel testo sono quelle dell'Autore, in nessun caso responsabile per il loro utilizzo. Il lettore utilizza il contenuto del testo a proprio rischio, ritenendo indenne l'Autore da qualsiasi pretesa risarcitoria. I testi normativi riportati sono stati elaborati e controllati con scrupolosa attenzione. Sono sempre peraltro possibili inesattezze od omissioni, ma che non possono comportare responsabilità dell'Editore.

*A Giulia, Bianca, Camilla, Giovanni e Gloria  
senza alcun dubbio il mio team scrum.*

**Michele Pompili**

Ingegnere, Project Manager certificato PMP® e UNI 11648:2022, dirige l'Area edilizia, coordinamenti sicurezza e facility management nonché l'Area amministrazione finanza e controllo dell'Università Politecnica delle Marche.

Esperto nel ciclo dell'appalto e nel project management, discipline delle quali è formatore e autore di testi dal carattere operativo rivolti agli operatori del settore.

Responsabile unico del progetto in appalti di lavori, servizi e forniture, dopo anni di esperienza in progettazione e direzione dei lavori maturata nel settore della libera professione.

## PREFAZIONE DELL'AUTORE

---

La gestione del ciclo dell'appalto è un importante asset dei processi organizzativi di una moderna struttura, soprattutto in un contesto altamente competitivo e specializzato, nel quale le Amministrazioni, per l'espletamento delle proprie funzioni, selezionano sul mercato operatori economici in grado di garantire elevati standard prestazionali a prezzi competitivi.

I nostri Enti erogano la maggior parte dei servizi appaltandoli all'esterno; pertanto, è radicalmente cambiata la competenza richiesta dagli stessi al proprio personale dipendente, non più costituito da prestatori d'opera, ma, nella maggior parte dei casi, da gestori di contratti d'appalto.

Per questo motivo, la modalità con cui viene processata la gestione del ciclo dell'appalto è un elemento qualificante dell'organizzazione, che incide profondamente sulla sua performance.

Così, sicuramente con meno consapevolezza di oggi, nel 2020 ho iniziato a pensare alla progettazione di percorsi formativi, rivolti alle PA, articolati in vari livelli e pertanto indirizzati sia a soggetti già dotati di competenza verticale sulla materia (inclusi professionisti e operatori del settore), sia a tutti quei colleghi che sono approdati alla gestione dell'appalto a seguito del processo di riconversione cui accennavo sopra, i quali, unitamente ai neofiti, devono avviarsi alla conoscenza di questa disciplina.

Negli ultimi cinque anni mi sono trovato a girare in lungo e in largo il nostro Paese e ho trascorso moltissime ore all'interno di webinar mirati, proponendo una formazione con un taglio spiccatamente operativo, efficace, facile, immediata e che riuscisse a coinvolgere i partecipanti.

Non mi sono soffermato solo sugli adempimenti in capo al RUP, al DEC o al funzionario in generale, ma ho cercato sempre di illustrarli e dettagliarli all'interno dei processi che devono essere attuati per una corretta gestione del ciclo dell'appalto e che devono essere pianificati secondo la logica del risultato.

Il *risultato*, appunto.

Il D.Lgs. 36/2023 pone al centro dell'agire della pubblica amministrazione, nonché del giudizio di merito sul suo operato che ogni cittadino può maturare, il risultato.

Noi siamo chiamati ad eseguire appalti, nella maggior parte dei casi questo si traduce *nel buttare di là palle alzate male; nel risolvere l'alzata e non nel parlare dell'alzata* (Julio Velasco – la teoria dell'alibi).

Questo chiaramente non si traduce nella libertà di operare fuori da ogni regola pur di raggiungere il risultato finale atteso dal contratto, piuttosto nella capacità del RUP di scegliere la strada migliore, tra le tante possibili, che permette di conseguire lo scopo prefissato.

Si pensi a quando viene inserita una destinazione all'interno dell'applicazione *Google Maps*: spesso il navigatore individua più soluzioni, evidenziando in grassetto quella preferibile in base ai criteri di selezione preimpostati. Lo stesso avviene nella scelta dell'iter di attuazione di un appalto: la strada che attua il ciclo raramente è una sola, sono sempre diverse, ciascuna con specifiche caratteristiche, punti di forza e criticità.

Quale scegliere?

Il risultato ha necessariamente un valore relativo e strettamente connesso al qui e ora.

La scelta del procedimento amministrativo con il quale attuare il ciclo dell'appalto deve essere inevitabilmente preceduta dalla declinazione del valore di cui il risultato è espressione.

In alcuni casi si potrebbe decidere che la stella polare da seguire sia la massimizzazione della qualità finale, in altri la velocità dell'operazione, in altri ancora l'iter che minimizza i costi o i rischi.

Ecco che la stessa Amministrazione, al cospetto della medesima circostanza, magari a distanza di tempo, potrebbe scegliere iter amministrativi diversi, ad esempio perché in un primo momento aveva assoluta necessità di accelerare al massimo il raggiungimento del risultato (si immagini la presenza di vincoli temporali dati da finanziamenti), mentre in una seconda fase, in assenza di tale necessità, l'obiettivo finale potrebbe essere quello di massimizzare il rapporto tra qualità e prezzo.

Nel presente volume, come nella formazione che usualmente propongo, assimilo il Responsabile Unico del Progetto al *Project Manager* (P.M.) di un'iniziativa e suggerisco l'applicazione degli standard di Project Management di cui al *PMP® Seventh Edition*.

Tali standard prevedono che il P.M. sia dotato di competenze e abilità che possono essere catalogate in tre domini: dominio *process*, dominio *business* e dominio *people*.

Il RUP deve quindi possedere capacità e competenze, che gli saranno indispensabili per definire al meglio i processi amministrativi, spesso complessi, volti al raggiungimento del risultato (dominio *process* – le competenze) e al contempo deve possedere skills che gli permettano di trovare la strada migliore in riferimento al valore che vuole apportare (dominio *business* – la capacità di massimizzare il valore).

Ma noi viviamo e operiamo all'interno di sistemi complessi, laddove la complessità è, quasi sempre, una caratteristica che dipende dalle persone, non dai processi. In un sistema complesso, quale la gestione del ciclo dell'appalto all'interno di un'organizzazione, non esiste una soluzione ottimale, che permetta di giungere con certezza al risultato, le relazioni tra variabili sono instabili e non lineari, occorrono competenze ampie e capacità di gestire relazioni.

Ci sono Enti di piccole dimensioni, che spesso attuano processi un po' datati, certamente perfettibili, che hanno competenze meno verticali e

strutturate rispetto alle grandi organizzazioni, ma ove l'attuazione di ogni iniziativa è più semplice, il valore apportato è più condiviso e che, in generale, riescono a performare meglio di strutture più grandi e/o organizzate.

Ecco che a fianco delle prime due competenze - la conoscenza dei processi e la capacità di individuare la soluzione che massimizza il valore - c'è la capacità di gestire le relazioni e i rapporti (il cosiddetto *people domain*).

Nel mio percorso professionale ho lavorato in diverse realtà, in ognuna di queste ho definito processi, creando asset che potessero efficientare la performance dell'organizzazione. Sono giunto alla conclusione (consapevole che spesso le conclusioni, come i risultati, valgono nel qui e ora), che non esistono processi perfetti, ma esistono processi migliori di altri in considerazione della struttura che li attuerà, perché i processi, da soli, non portano al risultato: sono le persone che riescono ad apportare il valore cercato.

Sta a noi Project Manager / RUP / dirigenti metterle nelle condizioni più favorevoli affinché possano esprimersi al meglio: creando strutture organizzative che valorizzino le competenze, motivando il personale, supportandolo, collaborando con trasparenza e onestà.

Il dominio *people*, appunto.

Il ciclo dell'appalto è tutto questo e *tanto altro ancora* (direbbe Fossati). Dobbiamo guidare sulla strada che abbiamo scelto perché ritenuta la più conveniente in quel momento e con quelle condizioni al contorno, e un simile viaggio si compie all'interno di un contesto complesso che comprende stakeholders di vario tipo e con diverse posizioni.

Il ciclo dell'appalto è un asset che coinvolge tutto l'Ente, entrando nel ciclo passivo dell'organizzazione e interessando molti dipendenti e colleghi; non è, come si pensava fino a non molti anni fa, un insieme di adempimenti relegati all'ufficio competente.

Perché c'è chi programma, chi inserisce la spesa a budget, chi segue la progettazione, chi impegna la spesa, chi segue le procedure di affidamento, chi segue l'esecuzione del contratto, chi liquida la spesa, chi esegue il mandato, chi paga l'IVA, chi collauda l'investimento ecc.

Non molto tempo fa, intervenendo alla giornata della trasparenza dell'Amministrazione cui appartengo, ebbi l'idea di esprimere attraverso un grafico questo concetto, volendo dimostrare quante persone compivano adempimenti o funzioni anche solo in piccoli sottoprocessi del ciclo passivo; ebbene, su un numero totale di circa 600 unità appartenenti al personale tecnico-amministrativo, ben circa 120 (circa il 20%) curavano adempimenti all'interno del ciclo.

Per questo l'appalto va trattato *in primis* a livello organizzativo, costruendo appunto la "struttura organizzativa stabile" alla quale, non a caso, lo stesso Codice fa riferimento.

Poi c'è senza dubbio la conoscenza verticale della materia, la forma. Mi è sempre rimasta impressa una frase di Giovanni Falcone che diceva: "Se poni una questione di sostanza, senza dare troppa importanza alla forma, ti fottono nella sostanza e nella forma". L'appalto, in ogni sua fase, è anche questione di forma, di adempimenti, di conoscenza, di esperienza (il dominio process).

Ho cercato di mettere tutto questo nel presente volume; l'ho fatto a modo mio (chi lavora con me sa che non so fare diversamente), ho pensato di creare "*un vestito cucito a mano*", e per farlo ho usato quel poco di intelligenza naturale che mi è stata concessa e non ho rigorosamente fatto scrivere nulla a nessun software che potesse avere la forma asettica e sterile che con impegno e rigore ho cercato di evitare.

Mi sono rivolto a chi operativamente deve redigere l'atto, eseguire l'adempimento, condurre il ciclo dell'appalto o l'incarico di progettista, direttore dei lavori o dell'esecuzione del contratto, senza dimenticare l'imprenditore che esegue lo stesso.

Per questo ho usato un linguaggio particolarmente grafico, con decine e decini di diagrammi, flow chart, immagini e schemi che semplificassero la lettura e assistessero meglio la memoria.

Ogni capitolo inizia con una frase a me cara e alla quale sono legato per diversi motivi. Non va presa troppo sul serio. Ho immaginato che iniziare a leggere un capitolo con una frase, spesso scherzosa, leggera (ma non superficiale) o che inducesse una piccola riflessione, potesse mettere di buon umore e predisporre meglio all'attraversata.

Questo libro è nato all'interno del mio attuale habitat, l'Università Politecnica delle Marche. Qui sono arrivato in età matura (quantomeno anagraficamente) e qui ho lavorato con una consapevolezza che certamente è frutto del mio percorso professionale, in buona parte segnato e forgiato all'interno dello *Studio Pompili*, che mi ha accompagnato per una quindicina di anni. Qui, in UNIVPM, ho costruito processi e lavorato a soluzioni, migliorandoli secondo la più ferrea logica del *plan, do, check, act*. Qui ho affrontato un dominio *people* molto complesso, che mi ha tolto diverse ore di sonno e che, lo posso dire con convinzione, spesso mi ha migliorato.

Spero che quanto segue possa esservi utile e possa, nel suo piccolo, contribuire al risultato che avete deciso di darvi.

Buona lettura!

## RINGRAZIAMENTI

---

Durante la settimana di Ferragosto del 2024, appuntai sul tablet alcuni schizzi assolutamente deliranti che volevano graficizzare l'idea di libro che avevo in testa. Inviai le prove del mio disagio a Dino. La sua cordialità non vacillò neanche in quel momento e mi invitò ad approfondire e predisporigli almeno un capitolo affinché potesse mettere meglio a fuoco l'idea che avevo maturato (applicare il Project Management al ciclo dell'appalto). Così, appena rientrato dalle ferie, iniziai a scrivere il primo capitolo del libro (riportato nel volume come terzo). Inviai a fine settembre tutto a Dino, il quale tempo dieci giorni mi richiamò e, parlando a quella parte residuale di me che era riluttante all'affrontare il viaggio, mi convinse a scrivere il volume sostenendo che invece ne sarebbe valsa la pena e che il prodotto finale avrebbe potuto avere un ruolo specifico nell'editoria attuale.

Da lì ci siamo sentiti spesso, e non ho mai mancato di ricorrere al suo supporto per ogni dubbio e incertezza su quale strada prendere o su come valorizzare al meglio determinati spunti.

Quindi il primo ringraziamento, senza dubbio, lo devo a Dino de Paolis, direttore di Legislazione Tecnica, casa editrice con la quale collaboro da anni e fedele riferimento, insieme a Rosalisa (Lancia), di ogni bizzarria che mi viene in mente.

Devo inoltre assolutamente ringraziare il mago del Project Management, dott. Luigi Punzo. Luigi mi ha avviato alla disciplina, mi ci ha allenato e mi garantisce le risposte ad ogni tipo di domanda sul tema. È un mentore della materia e il suo contributo mi è stato indispensabile anche per portare a termine la presente fatica.

Nella famosa settimana di Ferragosto di cui sopra, quando avvenne il concepimento, ovviamente ero con Giulia, mia Moglie. Sostanzialmente, dopo quella settimana mi ha rivisto a fine maggio dell'anno dopo. In questo caso più che di ringraziamenti, il pudore richiederebbe che ponga delle scuse, con promessa di non ricadere mai più in un simile tunnel, ma non mi crederebbe, perché sa. Quindi mi limito a dirle grazie, sia per la pazienza, sia perché ha tolto da queste pagine decine di errori ortografici, sia perché ha saputo dal primo minuto che avrei finito il lavoro anche quando io pensavo che fosse solo un tentativo, ma soprattutto, al di là del contributo materiale e spirituale assolutamente di rilievo che Moglie ha fornito in riferimento al risultato, Giulia va ringraziata per quello che è.

# INDICE

---

## CAPITOLO 1 - IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI 2023

1.1 I motivi ispiratori e gli obiettivi .....	17
1.2 I principi generali .....	25
1.2.1 Principio di risultato .....	26
1.2.2 Principio della fiducia .....	28
1.2.3 Il principio dell'accesso al mercato .....	29
1.2.4 Criterio interpretativo e applicativo.....	29
1.2.5 Principio di buona fede e di tutela dell'affidamento .....	30
1.2.6 Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore .....	30
1.2.7 Principio di auto-organizzazione amministrativa.....	31
1.2.8 Principio di autonomia contrattuale. Divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito .....	32
1.2.9 Principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale .....	33
1.2.10Principi di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione .....	33
1.2.11Principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore. Inadempienze contributive e ritardo nei pagamenti.	35

## CAPITOLO 2 - IL RESPONSABILE UNICO DI PROGETTO

2.1 Introduzione.....	36
2.2 La figura del responsabile unico di progetto .....	38
2.3 La responsabilità per fasi .....	43
2.4 I requisiti generali e di professionalità del RUP .....	44
2.4.1 Requisiti professionali del RUP per appalti, concessioni di lavori e per servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura ..	46
2.4.2 Requisiti specifici per gli appalti di servizi e forniture.....	47
2.5 Compiti e funzioni del RUP in generale .....	48
2.6 Compiti specifici del RUP .....	52
2.6.1 I compiti del RUP comuni a tutti i contratti e le fasi.....	53
2.6.2 I compiti del RUP nella fase di affidamento .....	54
2.6.3 I compiti del RUP nella fase di esecuzione.....	59
2.6.4 Compiti del RUP: casi specifici .....	60
2.7 Coincidenza del RUP con il progettista o il DL/DEC .....	65

## CAPITOLO 3 - IL RUP QUALE PROJECT MANAGER DEL CICLO DELL'APPALTO

3.1 Introduzione.....	68
3.2 Nascita e sviluppi del <i>project management</i> .....	69

3.3 Il <i>project management</i> .....	70
3.3.1 Definizione e sistema di trasferimento di valore .....	70
3.3.2 I valori e i principi del <i>project management</i> .....	72
3.4 Il progetto .....	74
3.4.1 L'ambito del progetto .....	74
3.4.2 I domini di prestazione del progetto .....	75
3.4.2.1 Il dominio di prestazione degli <i>stakeholders</i> .....	77
3.4.2.2 Il dominio di prestazione del gruppo .....	84
3.4.2.3 Il dominio di prestazione dell'approccio allo sviluppo e del ciclo di vita.....	88
3.4.2.4 Dominio di prestazione di pianificazione.....	96
3.4.2.5 Dominio di prestazione del lavoro di progetto.....	107
3.4.2.6 Dominio di prestazione del rilascio .....	110
3.4.2.7 Dominio di prestazione della misurazione .....	115
3.4.2.8 Dominio di prestazione dell'incertezza.....	116
3.4.2.9 Conclusione.....	121
3.4.3 Il contesto all'interno del quale si inserisce il progetto.....	122
3.4.3.1 Gli assets dei processi organizzativi .....	123
3.4.3.2 I fattori ambientali.....	123
3.5 Il <i>project manager</i> .....	128
3.6 Conclusioni.....	130

#### **CAPITOLO 4 - LA DIGITALIZZAZIONE**

4.1 Introduzione.....	131
4.2 Principi.....	132
4.3 La Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici .....	133
4.4 Piattaforme di approvvigionamento digitale (P.A.D.) .....	137
4.5 Il fascicolo virtuale dell'operatore economico (F.V.O.E.) .....	138
4.6 La trasparenza nei contratti pubblici .....	140
4.7 La pubblicità .....	146
4.8 L'accesso agli atti amministrativi.....	147
4.9 L'orchestratore ANAC .....	152

#### **CAPITOLO 5 - LA PROGRAMMAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI DI LAVORI E DEGLI ACQUISTI DI BENI E SERVIZI**

5.1 Introduzione.....	153
5.2 Gli obiettivi della programmazione .....	154
5.3 I contenuti della programmazione dei lavori pubblici .....	157
5.4 I contenuti della programmazione di servizi e forniture.....	160
5.5 Modalità operative per la stesura del programma.....	162
5.5.1 Schemi tipo da utilizzare .....	162
5.5.2 L'alienazione del patrimonio disponibile come strumento di finanziamento del programma.....	163

5.5.3 Valore dell'appalto ed importo da programmare.....	165
5.5.4 Livelli di progettazione richiesti per inserimento di un'opera in programma.....	169
5.5.5 La suddivisione in lotti degli appalti.....	172
5.5.6 Le opere pubbliche incompiute .....	175
5.5.7 L'ordine di priorità degli acquisti e dei lavori in programma..	176
5.6 Le modifiche ai programmi vigenti .....	177
5.7 I tempi della programmazione e gli obblighi di pubblicità.....	178
5.8 L'accordo quadro.....	180

## **CAPITOLO 6 - LA PROGETTAZIONE**

6.1 Introduzione e riferimenti normativi .....	186
6.2 Le fasi nelle quali si articola la progettazione di un'opera pubblica .....	188
6.2.1 La scelta e l'individuazione dell'opera .....	189
6.2.2 La progettazione del progetto .....	190
6.2.3 La progettazione di un'opera pubblica .....	193
6.3 Il progetto di fattibilità tecnica ed economica .....	197
6.4 Il progetto esecutivo .....	198
6.5 La definizione del costo di un'opera, di un servizio e/o di una fornitura .....	200
6.5.1 Il computo metrico estimativo in un appalto di lavori .....	201
6.5.2 La base d'asta di un appalto .....	205
6.5.3 L'analisi per la definizione di prezzi di lavorazioni non compresi negli elenchi prezzi regionali .....	206
6.6 Il quadro tecnico economico e l'importo di progetto.....	211
6.7 La progettazione dei servizi e delle forniture .....	214
6.8 L'appalto integrato.....	216
6.9 La chiusura della progettazione e l'iter di verifica ed approvazione	219
6.10 La verifica della progettazione .....	220
6.11 L'incentivo alle funzioni tecniche.....	222
6.12 Il compenso dei servizi di ingegneria e architettura .....	231
6.13 La gestione informativa digitale delle costruzioni.....	232

## **CAPITOLO 7 - I CONTRATTI SOTTOSOGGLA COMUNITARIA**

7.1 Introduzione e riferimenti normativi .....	234
7.2 Le procedure di scelta del contraente negli appalti sottosoglia .....	236
7.2.1 L'affidamento diretto .....	238
7.2.2 La procedura negoziata senza bando .....	238
7.3 Le semplificazioni nella fase di affidamento degli appalti sottosoglia	242

<b>CAPITOLO 8 - LE STAZIONI APPALTANTI E GLI OPERATORI ECONOMICI</b>	
8.1 Le stazioni appaltanti.....	246
8.2 Il sistema di qualificazione .....	253
8.3 Gli operatori economici.....	258
8.4 Operatori economici per l'affidamento di servizi di architettura e l'ingegneria .....	259
8.5 I consorzi non necessari .....	263
8.5.1 I consorzi stabili.....	264
8.5.2 I consorzi fra società cooperative di produzione e lavoro e consorzio tra imprese artigiane.....	271
8.6 I raggruppamenti temporanei di imprese .....	273
8.7 Le aggregazioni tra imprese aderenti al contratto di rete ed i gruppi europei di interesse economico (GEIE) .....	276
<b>CAPITOLO 9 - I REQUISITI DI PARTECIPAZIONE</b>	
9.1 Introduzione e riferimenti normativi .....	279
9.2 I requisiti di ordine generale .....	281
9.2.1 Requisiti di ordine generale ad esclusione automatica .....	282
9.2.2 Requisiti di ordine generale ad esclusione non automatica ..	287
9.3 Disciplina dell'esclusione .....	295
9.4 I requisiti di ordine speciale .....	297
9.4.1 L'idoneità professionale .....	299
9.4.2 La capacità economico finanziaria e tecnico professionale..	300
9.4.3 Appalti di servizi e forniture.....	302
9.5 La verifica del possesso dei requisiti.....	303
9.6 Il soccorso istruttorio .....	303
9.7 L'avvalimento .....	306
<b>CAPITOLO 10 - LA FASE DI AGGIUDICAZIONE</b>	
10.1 Introduzione e riferimenti normativi .....	312
10.2 Le procedure di scelta del contraente .....	315
10.2.1 La procedura aperta.....	319
10.2.2 La procedura ristretta .....	320
10.2.3 La procedura competitiva con negoziazione .....	321
10.2.4 Il dialogo competitivo .....	323
10.2.5 Il partenariato per l'innovazione.....	324
10.2.6 La procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara .....	326
10.2.7 L'infungibilità di una fornitura o di un servizio.....	331
10.3 La fase preparatoria della gara.....	333
10.4 I documenti di gara .....	336
10.5 La pubblicazione e l'invito ai candidati .....	339

10.6	Le informazioni ai concorrenti.....	339
10.7	La documentazione dell'offerente e i termini per la presentazione delle domande e delle offerte.....	340
10.8	I criteri di aggiudicazione .....	344
10.9	La commissione giudicatrice .....	349
10.10	Le offerte anormalmente basse e la verifica della loro congruità .....	351
10.10.1	L'offerta anomala.....	351
10.10.2	Il procedimento di valutazione della congruità dell'offerta anomala .....	354
10.10.3	La dimostrazione della congruità .....	357
10.11	Avviso relativo agli appalti aggiudicati .....	362
<b>CAPITOLO 11 - L'ESECUZIONE DEL CONTRATTO D'APPALTO</b>		
11.1	Introduzione e riferimenti normativi .....	363
11.2	Il direttore dei lavori e dell'esecuzione dei contratti.....	366
11.3	Casi di coincidenza tra DL/DEC e RUP.....	369
11.4	Compiti generici del direttore dei lavori e dell'esecuzione del contratto d'appalto .....	371
11.5	Compiti di dettaglio del direttore dei lavori.....	376
11.6	Compiti di dettaglio del DEC.....	379
11.7	L'ufficio di direzione dei lavori.....	381
11.7.1	I direttori operativi di cantiere.....	382
11.7.2	Gli ispettori di cantiere .....	383
11.8	Rapporto tra direzione dei lavori e coordinamento della sicurezza nella fase di esecuzione .....	384
11.9	L'attestazione dello stato dei luoghi.....	386
11.10	La consegna dei lavori e l'avvio del contratto.....	387
11.10.1	La consegna dei lavori in ritardo .....	390
11.10.2	Il processo di consegna dei lavori.....	391
11.10.3	Le diverse tipologie di consegna dei lavori .....	392
11.10.4	La mancata consegna dei lavori a causa di difformità tra le condizioni locali ed il progetto esecutivo.	395
11.11	L'accettazione dei materiali .....	396
11.12	La sospensione e la ripresa dell'esecuzione di un contratto d'appalto .....	397
11.12.1	La sospensione legittima ai sensi dell'articolo 121, comma 1 .....	399
11.12.2	La sospensione legittima ai sensi dell'articolo 121, comma 2 .....	400
11.12.3	La sospensione legittima ai sensi dell'articolo 121, comma 6 .....	400
11.12.4	Le sospensioni di durata superiore al quarto del tempo contrattuale o a sei mesi.....	401

11.12.5 Le sospensioni illegittime .....	402
11.12.6 L'indennità spettante all'appaltatore .....	403
11.13 La contabilizzazione del contratto .....	410
11.13.1 I documenti contabili .....	412
11.13.2 Il giornale dei lavori .....	413
11.13.3 Il libretto delle misure .....	414
11.13.4 Il registro di contabilità .....	415
11.13.5 Lo stato di avanzamenti dei lavori .....	416
11.13.6 Il conto finale .....	418
11.13.7 La contabilità semplificata .....	418
11.13.8 La chiusura contabile del contratto .....	419
11.14 Il monitoraggio di costi e tempi in appalti complessi .....	420
11.14.1 L' <i>Earned value management method</i> .....	421
11.14.2 Conclusioni .....	430
11.15 Le modifiche in corso d'opera ai contratti in essere .....	432
11.15.1 Introduzione e riferimenti normativi .....	432
11.15.2 Definizioni .....	436
11.15.3 Le fattispecie di modifiche contrattuali ammissibili .....	437
11.15.4 Le modifiche ai sensi dell'articolo 120, comma 1, lett. a) .....	438
11.15.5 Le modifiche ai sensi dell'articolo 120, comma 1, lett. b) .....	439
11.15.6 Le modifiche ai sensi dell'articolo 120, comma 1, lett. c) .....	440
11.15.7 Le modifiche ai sensi dell'articolo 120, comma 1, lett. d) .....	444
11.15.8 Le modifiche ai sensi dell'articolo 120, comma 3 .....	445
11.15.9 Le modifiche ai sensi dell'articolo 120, commi 5, 6 e 7 .....	447
11.15.10 Le modifiche ai sensi dell'articolo 120, comma 8 .....	450
11.15.11 Il "quinto d'obbligo" .....	451
11.15.12 Iter di attuazione di una modifica contrattuale .....	455
11.15.13 Le modifiche di dettaglio ordinate dal direttore dei lavori o dal direttore dell'esecuzione .....	457
11.15.14 Modifiche contrattuali riguardanti lavori su beni culturali .....	458
11.15.15 Proroga e rinnovo .....	460
11.16 La revisione dei prezzi .....	463
11.16.1 La revisione dei prezzi all'interno di appalti di lavori .....	465
11.16.2 La revisione dei prezzi all'interno di appalti di servizi e forniture .....	471
11.17 Il subappalto .....	480
11.17.1 Introduzione, riferimento normativi ed inquadramento generale dell'istituto .....	480
11.17.2 I limiti del subappalto .....	484
11.17.3 L'autorizzazione al subappalto .....	489
11.17.4 Le responsabilità solidali tra appaltatore e subappaltatore .....	492
11.17.5 La congruità dei costi della manodopera .....	495

11.17.6 Il subappalto “ <i>necessario</i> ” o “ <i>qualificante</i> ” .....	497
11.17.7 Il subappalto a “cascata” .....	500
11.17.8 Il cottimo .....	500
11.17.9 Compiti e funzioni del DL e del DEC.....	501
<b>11.18 Il contenzioso.....</b>	<b>503</b>
11.18.1 Introduzione.....	503
11.18.2 Le riserve.....	504
11.18.3 La gestione delle riserve .....	508
<b>11.19 Il collaudo.....</b>	<b>509</b>
11.19.1 Introduzione e riferimenti normativi .....	509
11.19.2 I tempi del collaudo .....	511
11.19.3 La figura del collaudatore .....	514
11.19.4 Il processo di collaudo di appalti di lavori pubblici .....	517
11.19.5 Il certificato di collaudo .....	522
11.19.6 Il certificato di regolare esecuzione per appalti di lavori .....	525
11.19.7 La presa in consegna anticipata dell’opera.....	526
11.19.8 Il processo di verifica della conformità di un appalto di servizi e forniture .....	527
11.19.9 Il certificato di verifica di conformità .....	528
11.19.10 Il certificato di regolare esecuzione per appalti di servizi e forniture .....	529
<b>11.20 I rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale .....</b>	<b>530</b>
11.20.1 L’accordo bonario.....	530
11.20.2 La transazione e l’arbitrato .....	533
<b>11.21 Il collegio consultivo tecnico .....</b>	<b>535</b>
11.21.1 Definizione e riferimenti normativi .....	535
11.21.2 Il parere e la determinazione del CCT .....	537
11.21.3 Requisiti ed incompatibilità dei membri del CCT .....	541
11.21.4 Il compenso dei membri del CCT.....	541
11.21.5 Decadenza, dimissioni e revoca dei componenti del CCT	544





**Pagine non disponibili  
in anteprima**



### ➤ **Il ciclo di vita di un progetto**

Il ciclo di vita di un progetto è un tema centrale all'interno del *project management*: affronta la nascita e lo sviluppo di un progetto, che può avvenire in maniera differente a seconda di determinate condizioni. Si tratterà questo importante capitolo senza eccedere in dettagli, al fine di evidenziare i principi generali che sono applicabili a qualunque project e, ovviamente, al ciclo dell'appalto.

I progetti sono spesso suddivisi in “*fasi*”, laddove con tale termine si intende: “*insieme di attività del progetto collegate tra loro logicamente che culminano nel completamento di uno o più deliverable*” (cfr.: *Process Group: a practice guide* – pag. 16).

Ovviamente il numero e la tipologia delle fasi dipendono dal progetto ed il loro nome dal lavoro che viene svolto all'interno di ogni singola fase.

Nel volume “*Process Group: a practice guide*”, ad esempio, è elencata a titolo indicativo una possibile suddivisione in fasi così definita:

- *sviluppo del concetto;*
- *studio di fattibilità;*
- *requisiti del cliente;*
- *sviluppo della soluzione;*
- *progettazione;*
- *prototipo;*
- *costruzione;*
- *test;*
- *transizione;*
- *messa in servizio;*
- *verifica delle milestone;*
- *lesson learned.*

Dalla conclusione di una fase all'inizio di quella successiva c'è una transizione che prevede che vi siano una sorta di passaggio di consegne, di revisione della fase appena conclusa e/o di verifica di coerenza tra il risultato della fase conclusa con quello atteso. Alcuni progetti possono essere impostati in modalità cosiddetta “*phase gate*”, secondo la quale una fase inizia solo in seguito all'approvazione della precedente.

**L'insieme delle fasi, la sua successione, le modalità di produrre deliverable sono definiti “*ciclo di vita di un progetto*”.**

Vi sono cinque tipologie di cicli di vita di un progetto, che dipendono da come il progetto affronta la produzione del prodotto/servizio finale, essi possono essere:

- predittivo;
- incrementale;
- iterativo;
- agile;
- ibrido.

### **Ciclo di vita predittivo**

Si definisce un ciclo di vita predittivo quello in cui le fasi si succedono una in seguito all'altra e al termine di una inizia quella successiva senza che alcuna fase si ripeta più di una volta.

Pertanto, il ciclo di vita è pianificabile dall'inizio alla fine (appunto è possibile predirlo).

È possibile sviluppare una pianificazione completa in quanto sono noti i requisiti del prodotto/servizio obiettivo del progetto e non vi sono rischi di rilavorazione connessi ad incertezze sia di conoscenza che tecniche su come far sì che il prodotto soddisfi questi requisiti. In altre parole, l'ambito (inteso come il lavoro da fare ed i deliverables da produrre) è dettagliatamente noto, le fasi pianificabili e i tempi ed i costi del progetto individuabili preliminarmente (noto l'ambito, la pianificazione del lavoro prevede di ricavare tempi e costi). Il ciclo termina con un unico rilascio, alla fine del progetto, con il quale si ottiene l'obiettivo del progetto.

**Il ciclo dell'appalto è suddiviso in 4 fasi principali:** la programmazione, la progettazione, l'affidamento e l'esecuzione, ogni fase termina con un deliverable preciso (il programma triennale dei lavori, il progetto esecutivo, il contratto sottoscritto e, infine, l'opera realizzata). Il ciclo è pianificabile, le fasi si succedono a silos, una in seguito all'altra e l'ambito è noto in partenza. Considerando anche solo la fase esecutiva del contratto, il progetto esecutivo affronta la descrizione di ogni aspetto dell'opera (l'ambito è chiarissimo), descrive e traduce i requisiti degli elementi costruttivi e descrive il lavoro necessario per realizzare l'opera. Dalla definizione dell'ambito (il lavoro ed i requisiti) si ricavano i tempi di realizzazione (cronoprogramma) e i costi (computo metrico estimativo e Q.T.E.).

### **Ciclo di vita incrementale ed iterativo**

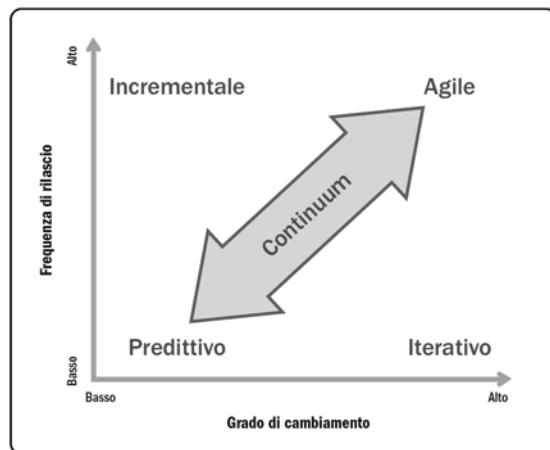
A differenza del ciclo di vita predittivo, quando non vi sono certezze sui requisiti, per evitare modifiche/cambiamenti continui, si può optare per due tipologie di cicli di vita: incrementale e/o iterativo. Il primo produce il prodotto a step, rilasciando sottoprodotti funzionanti e arricchiti e/o completati dai rilasci successivi, il secondo itera le fasi di progetto generando deliverables e, in base ai feedback degli *stakeholder*, il team si orienta sul proseguo. Un ciclo di vita incrementale ha più rilasci (dal modello base alla soluzione finale), mentre uno iterativo ha un rilascio unico alla fine delle iterazioni del progetto.

### **Ciclo di vita agile o adattivo**

In un ciclo di vita agile il team itera le fasi di progetto e al termine di ogni iterazione rilascia un sottoprodotto (cosiddetto “*incremento*”) che è presentato agli *stakeholder* per ricevere i feedback che possano orientare il lavoro nell'iterazione successiva che, a sua volta, produrrà un incremento funzionale e funzionante al precedente prodotto.

Pertanto, un ciclo di vita agile è sia incrementale che iterativo. In questo caso l'ambito non è noto a priori, ma si ricava assumendo tempi e costi come dati di partenza.

Si rimette di seguito un'immagine significativa della combinazione tra iterativo ed incrementale e del loro rapporto con il ciclo di vita agile:



**Figura 11** - Rapporto tra incrementale -iterativo ed agile  
(Agile Practice Guide - pag. 33)

Caratteristiche				
Approccio	Requisiti	Attività	Rilascio	Obiettivo
Predittivo	Fisso	Eseguite una volta per l'intero progetto	Singolo rilascio	Gestire i costi
Iterativo	Dinamico	Ripetute fino a quando si ottiene un risultato corretto	Singolo rilascio	Correttezza della soluzione
Incrementale	Dinamico	Eseguite una sola volta per un determinato incremento	Rilasci più piccoli e frequenti	Velocità
Agile	Dinamico	Ripetute fino a quando si ottiene un risultato corretto	Rilasci piccoli e frequenti	Valore per il cliente attraverso rilasci e feedback frequenti

**Figura 12** - Schema di raffronto tra i cicli di vita predittivo - incrementale - iterativo - agile (Agile Practice Guide - pag. 32)



**Pagine non disponibili  
in anteprima**



## 6.6 IL QUADRO TECNICO ECONOMICO E L'IMPORTO DI PROGETTO

Il quadro tecnico economico di un'opera è il documento dal quale si riesce ad evincere il costo complessivo di un investimento (che è il riferimento che deve esser inserito in programmazione).

È costituito da due parti:

- 1) la parte A nella quale sono riassunti gli importi che concorrono alla definizione del valore dell'appalto:
  - **importo lavori o del servizio (a corpo o misura);**
  - **importi relativi ai costi della sicurezza** non soggetti a ribasso (dei quali si è detto nei capitoli che precedono);
  - importo relativo all'aliquota per l'attuazione di misure volte alla prevenzione e repressione della criminalità e tentativi di infiltrazione mafiosa, di cui all'articolo 204, comma 6, lettera e), del Codice, non soggette a ribasso;
  - opere di mitigazione e compensazione dell'impatto ambientale e sociale, nel limite di importo del 2 per cento del costo complessivo dell'opera; costi per il monitoraggio ambientale;
  - **importi per eventuali opzioni (nel caso di appalti di servizi o forniture);**
- 2) la parte B che contiene le somme a disposizione dell'amministrazione, utilizzate da quest'ultima per coprire spese connesse all'attuazione dell'investimento seppure non rientranti all'interno dell'importo in appalto. Il quadro B, stante l'articolo 5 dell'Allegato I.7, contiene i seguenti costi:
  - lavori in amministrazione diretta previsti in progetto ed esclusi dall'appalto, ivi inclusi i rimborsi previa fattura;
  - rilievi, accertamenti e indagini da eseguire ai diversi livelli di progettazione a cura della stazione appaltante;
  - rilievi, accertamenti e indagini da eseguire ai diversi livelli di progettazione a cura del progettista;
  - allacciamenti ai pubblici servizi e superamento eventuali interferenze;
  - imprevisti, secondo quanto precisato al comma 2;
  - accantonamenti in relazione alle modifiche di cui agli articoli 60 e 120, comma 1, lettera a), del Codice;
  - acquisizione aree o immobili, indennizzi;
  - spese tecniche relative alla progettazione, alle attività preliminari, ivi compreso l'eventuale monitoraggio di parametri necessari ai fini della progettazione ove pertinente, al coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, alle conferenze dei servizi, alla direzione lavori e al coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, all'assistenza giornaliera e contabilità, all'incentivo di cui all'articolo 45 del Codice, nella misura corrispondente alle prestazioni che dovranno essere svolte dal personale dipendente;

- spese per attività tecnico-amministrative e strumentali connesse alla progettazione, di supporto al RUP qualora si tratti di personale dipendente, di assicurazione dei progettisti qualora dipendenti dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del Codice nonché per la verifica preventiva della progettazione ai sensi dell'articolo 42 del Codice;
- spese di cui all'articolo 45, commi 6 e 7, del Codice;
- eventuali spese per commissioni giudicatrici;
- spese per pubblicità;
- spese per prove di laboratorio, accertamenti e verifiche tecniche obbligatorie o specificamente previste dal capitolato speciale d'appalto, di cui all'articolo 116 comma 11, del Codice, nonché per l'eventuale monitoraggio successivo alla realizzazione dell'opera, ove prescritto;
- spese per collaudo tecnico-amministrativo, collaudo statico e altri eventuali collaudi specialistici;
- spese per la verifica preventiva dell'interesse archeologico, di cui all'articolo 41, comma 4, del Codice;
- spese per i rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale;
- nei casi in cui sono previste, spese per le opere artistiche di cui alla legge 20 luglio 1949, n. 717;
- IVA ed eventuali altre imposte.

Il quadro tecnico-economico è **elaborato in maniera progressiva** e si affina con l'avanzamento della progettazione. A tal proposito le voci 1) e 5) oscillano tra un importo compreso fra il 5% ed il 10%. Pertanto, man mano che la progettazione si affina e diminuiscono le incertezze sul valore dell'appalto, potranno anche diminuire gli importi a disposizione dell'amministrazione destinati a far fronte a imprevisti. Importi che chiaramente dipenderanno anche dalla tipologia dell'appalto: saranno minimi nel caso di appalto di servizi o forniture e massimi nel caso di appalti di lavori su un bene esistente, laddove è opportuno che la somma degli importi di cui alla voce 1) e 5) dell'elenco soprastante si attestino al 10% anche in sede di progetto esecutivo.

Si riporta di seguito un QTE tipo di un appalto di lavori:

<b>QUADRO TECNICO ECONOMICO</b>			
<b>A. Importo dei Lavori e delle forniture</b>			
A1		Importo lavori a misura	€ 9.632.710,84
		Importo lavori a corpo	€ -
		Totale importo lavori	€ 9.632.710,84
A2		di cui costi per la manodopera	€ 2.902.760,80
A3		Costi speciali per la sicurezza (non soggetti a ribasso)	€ 72.058,92
		Totale importo (A.1 + A.3)	€ 9.704.769,76
<b>B. Somme a disposizione dell'Amministrazione</b>			
B.1	Lavori in amm. diretta previsti in progetto ed esclusi dall'appalto (2%)	€	194.095,40
B.2	Rilievi, accertamenti e indagini da eseguire ai diversi livelli di progettazione a cura della s. a.	€	10.000,00
B.3	SPESE PER SERVIZI DI INGEGNERIA ED ARCHITETTURA	€	1.005.738,49
B.3.1.	Rilievi, accertamenti e indagini da eseguire ai diversi livelli di progettazione a cura del progettista	€	70.000,00
B.3.2.	Spese per progettazione e coordinamento della sicurezza progettazione	€	360.171,25
B.3.3.	Spese per direzione dei lavori e coordinamento della sicurezza in esecuzione	€	315.018,94
B.3.4.	Collaudo tecnico amministrativo, statico, tecnico funzionale degli impianti e attestato di certificazione energetica	€	179.371,55
B.3.5.	Verifica della progettazione ex art. 42 del D.Lgs 36/2023	€	81.176,75
B.4	IVA e CNP/AlAsu B.3	€	270.342,51
B.5	Incentivo per funzioni tecniche ex art. 45 del D.Lgs 36/2023	€	194.095,40
B.6	Spese per attività tecnico-amministrative e strumentali connesse alla progettazione, di assicurazione dei progettisti e dei verificatori qualora dipendenti dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 4 e dell'art. 43 dell'Allegato I.7	€	2.500,00
B.7	Spese per pubblicità	€	5.000,00
B.8	Spese per prove di laboratorio, accertamenti e verifiche tecniche obbligatorie o specificamente previste dal capitolo speciale d'appalto, di cui all'articolo 116 comma 11, del codice, nonché per l'eventuale monitoraggio successivo alla realizzazione dell'opera,	€	15.500,00
B.9	Spese per la verifica preventiva dell'interesse archeologico, di cui all'articolo 41, comma 4, del Codice	€	-
B.10	Spese per i rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale - Collegio Consultivo Tecnico (IVA e oneri inclusi)	€	194.095,40
B.11	Alacciamenti ai pubblici servizi e superamento eventuali interferenze	€	10.000,00
B.12	Spese per commissione giudicatrice IVA e oneri compresi	€	5.000,00
B.13	Imprevisti (8%)	€	776.381,58
B.14	Accantonamenti in relazione alle modifiche di cui agli articoli 60 e 120, comma 1, lettera a), del codice (5%)	€	485.238,49
B.15	Acquisizione aree o immobili, indennizzi (IVA e oneri compresi)	€	2.100.000,00
B.16	Acquisto arredi ed attrezature	€	850.000,00
B.17	IVA su lavori 10% (su A, B1, B13 e B14)	€	1.116.048,52
B.18	IVA acquisti 22% (su B6, B7, B8, B9, B12, B16)	€	193.160,00
	Totale Somme a disposizione (B1+....+B21)	€	7.427.195,77 €
	<b>TOTALE IMPORTO DI PROGETTO A. + B.</b>	€	<b>17.131.965,53</b>

**Figura 45** - Quadro Tecnico Economico tipo - appalto di lavori

In analogia si rimette di seguito un QTE tipo per un appalto di servizi:

QUADRO TECNICO ECONOMICO			
<b>A. Importo del servizio</b>			
A1	Importo prestazioni (4 anni)	€	2.000.000,00
A2	Opzioni rinnovo (1 anno)	€	500.000,00
A3	Opzioni proroga ex art. 120 c. 10 (sei mesi)	€	250.000,00
A4	Opzioni ripetizioni lavorazioni analoghe ex art. 76 D.Lgs 36/2023	€	200.000,00
A5	Revisione prezzi ex art. 60 e art. 120 c.1 lett. a)	€	200.000,00
A6	Totale servizio a base d'asta	€	3.150.000,00
A7	di cui costi per la manodopera	€	1.575.000,00
A8	Costi speciali per la sicurezza (DUVRI non soggetti a ribasso)	€	630.000,00
A	Totale valore dell'appalto (A.6 + A.8)	€	3.780.000,00
<b>B. Somme a disposizione dell'Amministrazione</b>			
B.1	Incentivo per funzioni tecniche ex art. 45 del D.Lgs 36/2023 (2%)	€	75.600,00
B.2	Spese per pubblicità	€	5.000,00
B.3	Spese per i rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale - Collegio Consultivo Tecnico (IVA e oneri inclusi)	€	56.700,00
B.4	Spese per commissione giudicatrice iva e oneri compresi	€	5.000,00
B.5	Imprevisti (5%)	€	189.000,00
B.6	IVA acquisti 22% (su B2, B5)	€	874.280,00
B	Totale importo di progetto	€	1.205.580,00
<b>TOTALE IMPORTO DI PROGETTO A. + B.</b> € 4.985.580,00			

**Figura 46** - Quadro Tecnico Economico tipo - appalto di servizi

## 6.7 LA PROGETTAZIONE DEI SERVIZI E DELLE FORNITURE

La progettazione di servizi e forniture è articolata in un unico livello ed è predisposta dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti mediante propri dipendenti in servizio (cfr. Art. 41, comma 12).

La norma principale rimanda all'allegato I.7 per la definizione dei contenuti, il quale, all'articolo 4-bis, afferma che il progetto di un servizio o di una fornitura deve almeno contenere:

- relazione generale illustrativa;
- capitolato tecnico;
- documento di stima economica nel rispetto del costo medio del lavoro di cui all'articolo 41, commi 13 e 14.

Chiaramente l'elemento centrale è rappresentato dal capitolato speciale descrittivo-prestazionale che rappresenta il vero cuore del progetto di un servizio o fornitura e che può, soprattutto per servizi molto complessi, essere particolarmente difficile e copioso.



**Pagine non disponibili  
in anteprima**



## 9.7 L'AVVALIMENTO

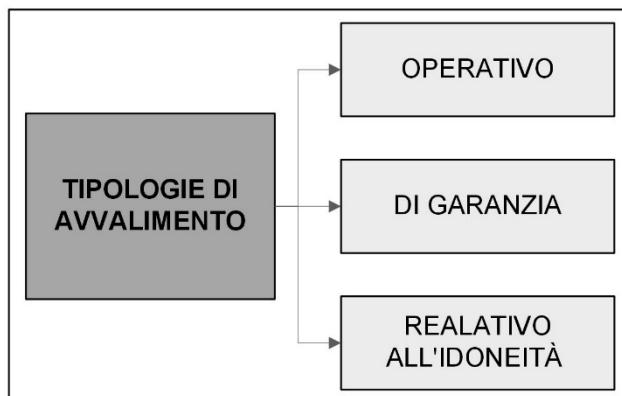
L'avvalimento è il *contratto con il quale una o più imprese ausiliarie si obbligano a mettere a disposizione di un operatore economico che concorre in una procedura di gara dotazioni tecniche e risorse umane e strumentali per tutta la durata dell'appalto*. Il contratto di avvalimento è concluso in forma scritta a pena di nullità con indicazione specifica delle risorse messe a disposizione dell'operatore economico. Il contratto di avvalimento è normalmente oneroso, salvo che risponda anche a un interesse dell'impresa ausiliaria, e può essere concluso a prescindere dalla natura giuridica dei legami tra le parti. (art. 104, comma 1 del D.Lgs. 36/2023).

Trattasi sostanzialmente di un contratto con il quale un operatore (cosiddetta avvalente o ausiliata) prende in prestito da una o più imprese (dette ausiliarie) dotazioni tecniche, strumentali e risorse umane per partecipare ad una procedura di appalto rispetto alla quale non avrebbe i requisiti di ordine speciale, che, in forza del suddetto prestito, arriva ad avere.

Tale istituto ovviamente ha precisi limiti e risponde a una disciplina particolarmente strutturata.

In primis occorre chiarire che **possono essere oggetto di avvalimento solamente i requisiti di ordine speciale e non quelli di ordine generale**, trattandosi, quest'ultimi, di requisiti soggettivi e non riferiti alle dotazioni tecniche, strumentali e al *know how* dell'impresa, ma ai soggetti a capo dell'impresa stessa di cui all'articolo 94, comma 3.

In relazione alla possibilità di ricorrere all'avvalimento ai fini di “*ausiliare*” un operatore economico garantendogli requisiti speciali che non possiede in proprio, è possibile affermare che sussistono tre tipologie di avvalimento:



**Figura 79** - Tipologie di avvalimento

**L'avvalimento operativo** è finalizzato a mettere a disposizione i requisiti **tecnicο-organizzativi**, per il quale è necessaria l'indicazione specifica delle dotazioni tecniche, strumentali e delle risorse umane prestate. Pertanto, per appalti di lavori di importo superiore a 150 mila euro, grazie a tale istituto, un operatore ausiliario può garantire ad un altro le attestazioni SOA che gli sono necessarie per partecipare ad una procedura. In tal caso il contratto di avvalimento indica in maniera precisa e puntuale le dotazioni tecniche e l'apparato organizzativo messo a disposizione dell'avvalente per tutta la durata dell'appalto e, a tal proposito, il **RUP accerta in corso d'opera** che le prestazioni oggetto di contratto siano svolte direttamente dalle risorse umane e strumentali dell'impresa ausiliaria, che il titolare del contratto utilizza in adempimento degli obblighi derivanti dal contratto di avvalimento.

Pertanto, non si tratta di un mero adempimento cartolare, ma è necessario che tale contratto indichi l'impegno di un'impresa ad ausiliare l'altra in maniera precisa e controllabile per tutta la durata dell'appalto; conferma di quanto appena evidenziato si riscontra all'art. 104, comma 1 che richiede, salvo eccezioni, che il contratto di avvalimento sia stipulato a titolo oneroso.

A tal fine l'operatore avvalente allega il contratto di avvalimento in sede di partecipazione alla gara, nonché la SOA dell'operatore ausiliario e le dichiarazioni di quest'ultimo circa il possesso dei requisiti ex art. 100 del Codice.

Nel caso di dichiarazioni mendaci da parte dell'operatore ausiliario, *fermo restando l'applicazione dell'articolo 96, comma 15, nei confronti dei sottoscrittori, la stazione appaltante assegna all'operatore economico concorrente un termine, non superiore a dieci giorni, per indicare un'altra impresa ausiliaria idonea, purché la sostituzione dell'impresa ausiliaria non conduca a una modifica sostanziale dell'offerta dell'operatore economico. Nel caso di mancato rispetto del termine assegnato, la stazione appaltante esclude l'operatore economico.*

**L'avvalimento di garanzia** è invece finalizzato a mettere a disposizione la capacità **economico-finanziaria** dell'impresa ausiliaria, senza necessità di messa a disposizione (e, quindi, di specifica indicazione) delle risorse tecniche, strumentali ed umane, in quanto logicamente configurabili solo per l'avvalimento operativo. Tale avvalimento si riferisce alla possibilità per un operatore economico di ottenere i requisiti di partecipazione ad una procedura di appalto riferiti al fatturato globale (o specifico in determinati servizi/prestazioni) che la stazione appaltante prevede nei documenti di gara, grazie alla garanzia che presta l'operatore ausiliario in possesso di determinate capacità economico-finanziarie.

Il Codice degli appalti D.Lgs. 36/2023, stante un'attenta lettura dell'articolo 104 comma 1, non prevede un avvalimento ove non sia prevista la messa a disposizione delle dotazioni tecniche e delle risorse umane e strumentali per tutta la durata dell'appalto, pertanto, dal che si potrebbe ricavare che esso non preveda più

l'avvalimento di garanzia. Tale interpretazione configge però con la norma comunitaria, posto che all'articolo 63 della Direttiva europea 2014/24/UE prevede che *per quanto riguarda i criteri relativi alla capacità economica e finanziaria stabilità a norma dell'articolo 58, paragrafo 3, [...] un operatore economico può, se del caso e per un determinato appalto, fare affidamento sulle capacità di altri soggetti [...]*, pertanto, come ha chiarito il T.A.R. Liguria con la sentenza 25/06/2024, n 231, *la possibilità di porre in essere un avvalimento di garanzia o, più precisamente, un affidamento sulle capacità di altri soggetti per acquisire alcuni requisiti economico-finanziari non posseduti dall'operatore economico, è tuttora ammessa in forza dell'applicazione diretta delle suddette disposizioni autoesecutive* (n.d.r.: dell'articolo 63 della Direttiva europea 2014/24/UE), *quanto meno negli appalti sopra-soglia [...]*.

La terza tipologia di avvalimento è quello che utilizzato per conferire ad un operatore economico requisiti di ordine speciali relativi all'**idoneità**. Tale fattispecie di avvalimento è normata all'art. 100, comma 3, laddove si prevede che l'impresa ausiliaria può prestare ad un altro operatore il proprio requisito di idoneità, consistente nel possesso di autorizzazioni o altri titoli abilitativi richiesti per la partecipazione alla procedura di aggiudicazione o consistenti nel possesso di titoli di studio o professionali necessari all'esecuzione della prestazione oggetto dell'appalto.

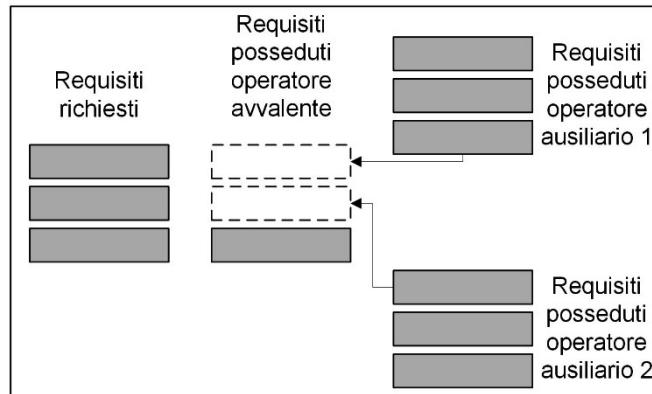
Una simile fattispecie di avvalimento può essere attuato solamente a condizione che la prestazione sia svolta dall'operatore economico ausiliario in possesso dell'idoneità prestata e in applicazione delle disposizioni inerenti al subappalto. Tale ausilio può essere prestato solamente nei limiti previsti dal subappalto all'articolo 119, comma 1.

Pertanto, tale avvalimento non differisce sostanzialmente da un subappalto qualificante al punto tale che usualmente quest'ultimo istituto risulta conveniente rispetto al primo, anche in considerazione che l'avvalimento di idoneità è l'unico avvalimento rispetto al quale il certificato esecuzione dei lavori è rilasciato all'impresa ausiliaria (che appunto esegue il lavoro) a differenza delle altre tipologie di avvalimento laddove il **C.E.L. è rilasciato all'operatore** avvalente.

Quindi mentre nel caso di avvalimento operativo e di garanzia, l'istituto può essere utilizzato dalle imprese avvalenti per crescere e maturare requisiti sia tecnico organizzativi che economico finanziari, la stessa cosa non può applicarsi all'avvalimenti di idoneità, che, come sopra rilevato, non ha quindi convenienza rispetto ad un usuale subappalto qualificante.

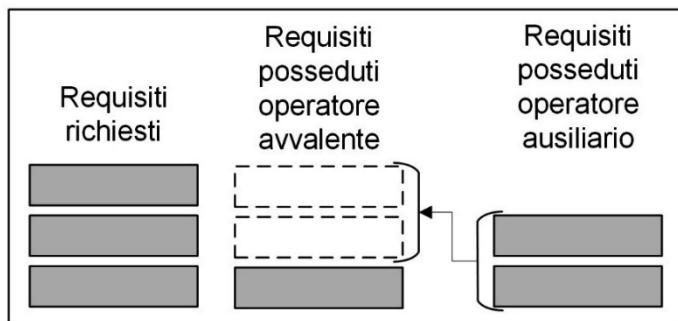
L'avvalimento di idoneità non può comunque essere utilizzato per conferire ad un operatore economico il requisito iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali di cui all'articolo 212 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Si definisce **plurimo**, l'avvalimento che prevede che un operatore economico si avvalga di più soggetti ausiliari, ognuno dei quali gli conferisce uno o più requisiti per partecipare alla procedura.



**Figura 80** - Avvalimento plurimo

Si definisce **frazionato**, l'avvalimento che prevede che un operatore economico assegna una parte di un requisito ad un operatore avvalente, il quale possiede in autonomia la quota di requisito non prestato. In un simile avvalimento nessuno dei due operatori ha i requisiti tecnico operativi per partecipare alla procedura, solamente dal cumulo delle due frazioni di requisito si raggiunge il quantum richiesto dal disciplinare.



**Figura 81** - Avvalimento frazionato

Si deduce che si definisce **plurimo e frazionato**, l'avvalimento ove è previsto che il requisito mancante sia conferito all'operatore avvalente da più soggetti ausiliari, ognuno dei quali gliene conferisce una quota.



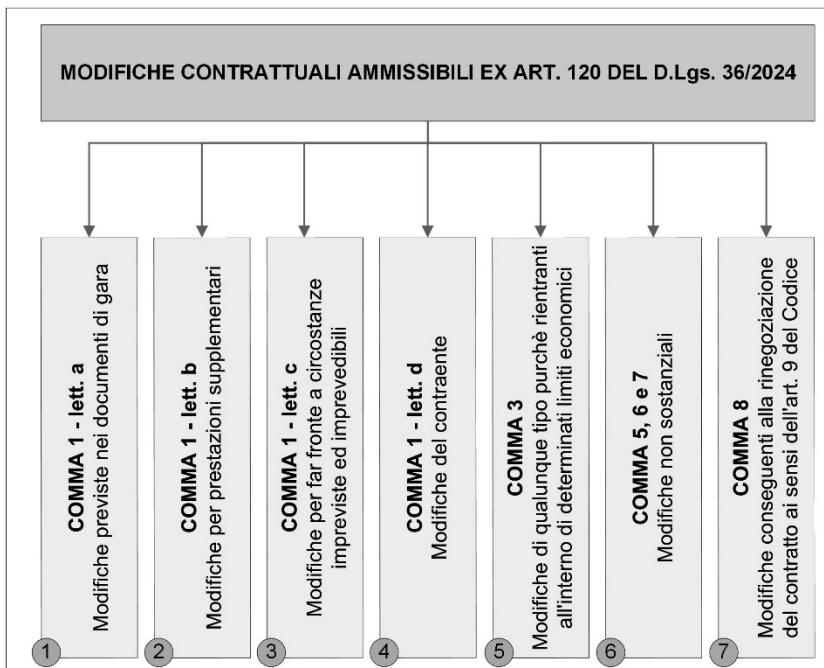
**Pagine non disponibili  
in anteprima**



### 11.15.3 Le fattispecie di modifiche contrattuali ammissibili

I contratti d'appalto possono essere modificati, senza la necessità di una nuova procedura di affidamento, solo ed esclusivamente nei casi di seguito descritti. Non esistono altre modalità o giustificazioni per ammettere una modifica al contratto.

Si schematizzano nel grafico di seguito riportato le fattispecie di modifiche ammissibili ai sensi dell'articolo 120 del Codice.



**Figura 105 - Fattispecie di modifiche contrattuali ammissibili**

Di seguito si approfondiscono le singole fattispecie indicando per ognuna i limiti economici di ammissibilità e gli adempimenti conseguenti in capo alla stazione appaltante.

#### 11.15.4 Le modifiche ai sensi dell'articolo 120, comma 1, lett. a)

Riferimento normativo:	art. 120, comma 1, lettera a)
Oggetto:	Le <b>modifiche</b> che, a prescindere dal loro valore monetario, sono state <b>previste in clausole chiare, precise e inequivocabili dei documenti di gara iniziali</b> , che possono consistere anche in clausole di opzione; per i contratti relativi a servizi o forniture stipulati dai soggetti aggregatori restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 511, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.
Limiti:	La modifica non ha limiti di importi.
Adempimenti:	Comunicazione ANAC, tramite compilazione scheda Orchestra, da effettuare tramite P.A.D. con pubblicazione su B.D.N.C.P. ai sensi dell'art. 5, comma 11 dell'Allegato II.14 e della Delibera ANAC 261 del 20/06/2023.

È la modifica più semplice, lineare e meno “*rischiosa*”.

Sostanzialmente è un'opzione contrattuale.

Si concretizzano variazioni già previste nei documenti di gara iniziali, sebbene in termini meramente eventuali.

Conseguono al verificarsi in concreto dell'esigenza prospettata nei documenti progettuali non certa, ma soltanto possibile.

Questo tipo di modifica contrattuale può essere realizzate senza limiti di importo, a condizione che **il valore della modifica sia calcolato nell'importo complessivo del contratto**, nel rispetto dell'articolo 14 del Codice dei contratti pubblici.

Le modifiche sono previste in clausole chiare, precise e inequivocabili, che ne fissano la portata, la natura e le condizioni di attuazione.

La predeterminazione degli elementi essenziali delle possibili, future modifiche contrattuali nei documenti di gara, comporta l'assunzione, in sede di offerta, da parte del concorrente, dell'impegno alla relativa eventuale esecuzione, alle condizioni già previste nelle pertinenti clausole.

L'importo corrispondente all'opzione, a sua volta stimato preliminarmente, contribuisce a definire il valore dell'appalto, e **rientra nell'importo del C.I.G.**

Non sono efficaci le clausole inserite nei documenti di gara che non sono valorizzate economicamente e che pertanto non concorrono alla formazione del valore dell'appalto.

##### - Esempio di clausola contenuta nel disciplinare di gara:

[.....] Relativamente alle modifiche “*preventivate*” di cui all'art. 120, comma 1, lett. a) si precisa che saranno ammissibili le seguenti modifiche contrattuali:

- sarà possibile procedere alla revisione prezzi nelle modalità previste all'articolo 60 del Codice secondo le modalità indicate nell'Allegato II.2-bis<sup>3</sup>;
- la stazione appaltante si riserva la facoltà di commissionare i seguenti lavori accessori nel caso in cui si consegua il necessario finanziamento entro la data del ...../...../.....;

L'importo previsto per le suddette modifiche è pari ad euro.....

#### **11.15.5 Le modifiche ai sensi dell'articolo 120, comma 1, lett. b)**

Riferimento normativo:	<b>art. 120, comma 1, lettera b)</b>
Oggetto:	<p>Le modifiche conseguenti alla sopravvenuta necessità di <b>lavori, servizi o forniture supplementari</b>, non previsti nell'appalto iniziale, ove un cambiamento del contraente nel contempo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) risultati impraticabile per motivi economici o tecnici;</li> <li>2) comporti per la stazione appaltante notevoli disagi o un sostanziale incremento dei costi;</li> </ol>
Limiti:	<p><b>Per settori ordinari:</b>  L'eventuale aumento di prezzo non può eccedere il 50 per cento del valore del <b>contratto iniziale</b>. In caso di più modifiche successive, tale limitazione si applica al valore di ciascuna modifica. Tali modifiche successive non sono intese ad aggirare il presente Codice.</p> <p><b>Esempio:</b>  Importo contrattuale: € 1.000.000,00  <u>Modifica n. 1 ex art. 120, c.1., lett. b):</u>  € 1.150.000,00 (aumento contratto: € 150.000,00)  <math>150.000,00 &lt; 50\% \text{ di } 1.000.000,00 \rightarrow \text{modifica ammissibile}</math></p> <p><u>Modifica n. 2 ex art. 120, c.1., lett. b):</u>  € 1.600.000,00 (aumento contratto: € 450.000,00)  <math>450.000,00 &lt; 50\% \text{ di } 1.000.000,00 \rightarrow \text{modifica ammissibile}</math></p> <p>Come è possibile intuire dall'esempio appena riportato, con due successive perizie ex art. 120, c. 1 lett. b) si è raggiunto un importo che non si sarebbe potuto raggiungere con una sola perizia in quanto oltre il limite di ammissibilità del 50%. Per tale motivo il legislatore richiede espressamente che tali modifiche successive non sono intese ad aggirare il presente Codice.</p>

<sup>3</sup> La presente clausola è obbligatoria in ogni documento di gara ai sensi dell'articolo 60 del Codice, si rimanda al capitolo che segue per un'approfondita analisi delle modalità di revisione dei prezzi previste dal Codice.