



SEMINARIO DI APPROFONDIMENTO APPALTI PUBBLICI: LE NOVITA' DEL DECRETO "SBLOCCA CANTIERI"

MERCOLEDÌ, 17 LUGLIO 2019 ROMA - SALA MOCHI ONORI - CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

La sospensione dell'obbligo di indicare la terna dei subappaltatori e riflessi sul DGUE ai fini della partecipazione alla gara dr.ssa Iolanda De Luca

MIT - Direzione generale per la regolazione e i contratti pubblici

- Il subappalto è disciplinato all'art. 105 del codice dei contratti
- Il subappalto è il contratto con cui l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di un lavoro/servizio/fornitura che ha ricevuto in appalto, o parte di esso
- Il comma 2 dell'art. 105 del codice stabilisce che costituisce comunque subappalto qualsiasi contratto avente ad oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera, quali le forniture con posa in opera e i noli a caldo, se singolarmente di importo superiore al 2 per cento dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a 100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50 per cento dell'importo del contratto da affidare
- Il comma 3 dell'art. 105 del codice specifica le categorie di forniture o servizi che, per le loro specificità, non si configurano come attività affidate in subappalto

- Il comma 4 dell'art. 105 del codice indica le condizioni da rispettare per i soggetti affidatari dei contratti ai fini dell'affidamento in subappalto dei lavori/servizi/forniture, previa autorizzazione della stazione appaltante:
- a) l'affidatario del subappalto non deve aver partecipato alla procedura per l'affidamento dell'appalto; (lettera soppressa dal DL 32/19 e ripristinata con legge conversione 55/19)
 b) il subappaltatore (per i lavori) deve essere qualificato nella relativa categoria; c) all'atto dell'offerta siano stati indicati i lavori o le parti di opere/ i servizi/le forniture o parti di essi che si intende subappaltare;
- d) il concorrente dimostri l'assenza in capo ai subappaltatori dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80 (lettera soppressa dal DL 32/19 e ripristinata con legge conversione 55/19 ma di fatto sospesa fino al 31.12.2020)

- Il comma 6 dell'art. 105 del codice prevede l'obbligo di indicare da parte del concorrente una terna di subappaltatori:
- per gli appalti di importo pari o superiore alle soglie comunitarie o indipendentemente dall'importo a base di gara, per i servizi/forniture/lavori che riguardino le attività maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa, come individuate al comma 53 dell'articolo 1 della legge n. 190/2012. Le attività definite come maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa sono:
- trasporto di materiali a discarica per conto di terzi
- trasporto, anche transfrontaliero, e smaltimento di rifiuti per conto di terzi
- > estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti
- confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume
- noli a freddo di macchinari
- fornitura di ferro lavorato
- > noli a caldo
- autotrasporti per conto di terzi
- guardiania dei cantieri

- L'indicazione della terna dei subappaltatori deve essere dichiarata sin dal momento della presentazione dell'offerta
- La norma precisa che, nel caso di appalti aventi ad oggetto più tipologie di prestazioni, la terna di subappaltatori va indicata con riferimento a ciascuna tipologia di prestazione omogenea prevista nel bando di gara (a seguito del d.lgs 56/17)

Subappalto e avvalimento

- mentre l'avvalimento consente al concorrente di integrare i requisiti mancanti necessari per la partecipazione alla gara facendo affidamento su quelli di un altro soggetto, che diviene parte sostanziale del contratto di appalto, assumendo insieme al concorrente principale una responsabilità solidale nei confronti della stazione appaltante, il subappalto, invece, si sostanzia in una mera sostituzione nell'esecuzione della prestazione contrattuale, costituendo una forma di organizzazione dell'impresa dell'appaltatore, che rimane responsabile in via esclusiva nei confronti della stazione appaltante
- L'ANAC, con il parere n. 181 del 21 febbraio 2018, ha precisato che i requisiti posseduti dalle imprese indicate come subappaltatrici non concorrono in alcun modo ad integrare i requisiti richiesti per la partecipazione alla gara

Art. 71 direttiva 2014/24/UE

- par. 2: «nei documenti di gara l'amministrazione aggiudicatrice può chiedere o può essere obbligata da uno Stato membro a chiedere all'offerente di indicare, nella sua offerta, le eventuali parti dell'appalto che intende subappaltare a terzi, nonché i subappaltatori proposti»
- par 5: «ove necessario ai fini del paragrafo 6, lettera b), del presente articolo, le informazioni richieste sono accompagnate dalle autodichiarazioni dei subappaltatori come previsto all'articolo 59. Le misure di esecuzione di cui al paragrafo 8 del presente articolo possono prevedere che i subappaltatori presentati a seguito dell'aggiudicazione dell'appalto forniscano i certificati e gli altri documenti complementari invece dell'autodichiarazione»
- par 6, lett. b): «le amministrazioni aggiudicatrici possono, conformemente agli articoli 59, 60 e 61, verificare o essere obbligate dagli Stati membri a verificare se sussistono motivi di esclusione dei subappaltatori a norma dell'articolo 57. In tali casi le amministrazioni aggiudicatrici impongono all'operatore economico di sostituire i subappaltatori in merito ai quali la verifica ha dimostrato che sussistono motivi obbligatori di esclusione. Le amministrazioni aggiudicatrici possono imporre o essere obbligate da uno Stato membro a imporre che l'operatore economico sostituisca i subappaltatori in relazione ai quali la verifica ha dimostrato che sussistono motivi non obbligatori di esclusione»

Art. 63 direttiva 2014/24/UE

Par. 1, secondo comma: "L'amministrazione aggiudicatrice verifica, conformemente agli articoli 59, 60 e 61, se i soggetti sulla cui capacità l'operatore economico intende fare affidamento soddisfano i pertinenti criteri di selezione o se sussistono motivi di esclusione ai sensi dell'articolo 57. L'amministrazione aggiudicatrice impone che l'operatore economico sostituisca un soggetto che non soddisfa un pertinente criterio di selezione o per il quale sussistono motivi obbligatori di esclusione. L'amministrazione aggiudicatrice può imporre o essere obbligata dallo Stato membro a imporre che l'operatore economico sostituisca un soggetto per il quale sussistono motivi non obbligatori di esclusione."

- E' possibile per un medesimo operatore economico comparire nelle terne di subappaltatori presentate nell'ambito della medesima procedura di gara da concorrenti diversi?
- La domanda sorge in merito alle possibili problematiche che possono presentarsi correlate al divieto di presentazione di offerte diverse ma riconducibili ad un unico centro decisionale o caratterizzate da un collegamento tra concorrenti diversi, tali da impedire o turbare il regolare svolgimento delle procedure pubbliche di gara
- l'ANAC, secondo quanto espresso nel Bando-tipo n. 1 del 2017, approvato con delibera n. 1228 del 22 novembre 2017, al punto 9 precisa che "...È consentita l'indicazione dello stesso subappaltatore in più terne di diversi concorrenti...". Pertanto in prima istanza l'Autorità pare consentire esplicitamente a tale possibilità.

PROBLEMI riguardo alla terna

• In tale direzione anche la sentenza n. 328 del TAR di Torino del 08.03.2017, che ha affrontato il caso di un operatore economico che aveva partecipato in proprio alla gara ed era contemporaneamente stato indicato come subappaltatore in una terna di un concorrente nella medesima procedura. La sentenza afferma che l'indicazione del subappaltatore, a differenza di quanto avviene per l'ausiliario e per il raggruppamento temporaneo di imprese, non implica necessariamente una previa formalizzazione dei rapporti tra subappaltatore stesso e concorrente che lo indica. L'indicazione di un soggetto come subappaltatore non implica infatti necessariamente il suo formale coinvolgimento. La presenza del medesimo soggetto nell'ambito di più offerte può costituire mero sintomo di collegamento tra le offerte e di dubbia trasparenza delle stesse ma, quale mero indizio, non può che essere verificato, insieme ad altri eventuali indizi ed alla luce delle offerte formulate, nel contraddittorio delle parti

- Non di rado, nella prassi, le imprese si trovano nella situazione oggettiva di dover sostituire un subappaltatore indicato in fase di offerta nella terna
- I motivi possono essere molteplici: impossibilità dei subappaltatori indicati a far fede all'impegno assunto in fase di offerta, maggiore appetibilità del mercato per motivi di risparmio economico, ecc.
- È ammissibile la sostituzione di un subappaltatore indicato nella terna di gara?
- Tramite il subappalto l'appaltatore incarica un terzo di eseguire parte delle opere, forniture o servizi che egli stesso ha precedentemente assunto

- l'ANAC chiarisce che a differenza di quanto avviene con l'avvalimento, il subappalto si sostanzia in una mera sostituzione nell'esecuzione della prestazione contrattuale, costituendo una forma di organizzazione dell'impresa dell'appaltatore, il quale rimane responsabile in via esclusiva nei confronti della stazione appaltante
- L'ANAC, nella circostanza in cui sia obbligatoria, ex art. 105 comma 6, l'indicazione della terna dei subappaltatori, in un primo momento, ha ritenuto ammissibile il ricorso all'istituto del soccorso istruttorio per sanare la mancanza delle dichiarazioni sulle assenze di cause di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, del codice riferite alla ditta subappaltatrice (Parere n. 95 dell'8 febbraio 2017) e per integrare i nominativi della terna dei subappaltatori (Parere n. 487 del 3 maggio 2017). In tal senso anche TAR Napoli, 24.04.2018 n. 595

- In altra occasione l'ANAC, ha ritenuto illegittima l'esclusione dalla procedura del concorrente in possesso dei requisiti di partecipazione che, in sede di soccorso istruttorio attivato per integrare la terna dei subappaltatori, ha dichiarato di rinunciare al subappalto e di voler eseguire la prestazione in proprio, con l'unica conseguenza che gli è preclusa, in sede di esecuzione, la possibilità di avvalersi del subappalto (Parere n. 973 del 27 settembre 2017)
- Viceversa, non è stata ritenuta sanabile mediante soccorso istruttorio l'omessa dichiarazione della volontà di ricorrere al subappalto nel caso in cui l'impresa concorrente sia sprovvista della qualificazione necessaria ad eseguire i lavori (Parere n. 191 del 1 marzo 2018) in quanto tale procedura può essere utilizzata per completare dichiarazioni carenti ma non per integrare un requisito di partecipazione. Sull'inammissibilità della dichiarazione di subappalto tardiva l'Autorità si è pronunciata anche nel Parere n. 324 del 28 marzo 2018

PROBLEMI riguardo alla terna

Con il Parere n. 487/2017 (in vigenza del regime antecedente al decreto correttivo del codice dei contratti) è stato invece precisato che, quando è fornita una terna di possibili subappaltatori, occorre che almeno uno di essi abbia i requisiti per eseguire la prestazione. Nel ritenere ciò, l'Autorità ha fatto propria l'interpretazione comunitariamente orientata fornita dal Consiglio di Stato con il parere n. 2286 del 3 novembre 2016, reso sullo schema di Linee Guida ANAC n. 6. In tale occasione il giudice amministrativo ha espresso la necessità di coordinare le disposizione dei commi 1 e 5 dell'art. 80 (che comportano, nel caso in cui sia obbligatoria l'indicazione della terna di subappaltatori in gara, l'esclusione del concorrente principale anche se le cause di esclusione sono riferite al subappaltatore) con le disposizioni del comma 12 dell'art. 105, che prevede l'obbligo di sostituzione del subappaltatore in capo al quale si sia verificata la sussistenza di motivi di esclusione

- Con l'adozione del Bando-tipo n. 1/2017 e del Bando-tipo n. 2/2018, preso atto delle correzioni apportate al codice con il d. lgs. 56/2017, l'ANAC ha rivisto questa posizione. Nella sezione dedicata al subappalto (punto 9), è previsto che l'omessa dichiarazione della terna o l'indicazione di un numero di subappaltatori inferiori a tre, pur non costituendo motivo di esclusione, comporta, per il concorrente, il divieto di subappaltare, lasciando presupporre che non sia più possibile integrare, attraverso il soccorso istruttorio, la terna dei subappaltatori. In aggiunta, viene esplicitamente affermato che il mancato possesso dei requisiti di cui all'art. 80 del codice, in capo ad uno dei subappaltatori indicati nella terna, comporta l'esclusione del concorrente dalla gara
- Nella Nota illustrativa al Bando-tipo n. 1 l'Autorità dà atto del diverso orientamento espresso sul tema dal Consiglio di Stato con il citato Parere n. 2286/2016, che in termini di compatibilità con il contenuto delle direttive comunitarie riteneva sufficiente ad evitare l'esclusione del concorrente il fatto che almeno uno dei subappaltatori avesse i requisiti e fosse qualificato per eseguire la prestazione. Il Consiglio di Stato, peraltro, auspicava un intervento correttivo al codice in tal senso, intervento che non c'è stato. In assenza di una modifica legislativa l'ANAC ha quindi ritenuto non possibile la lettura delle norme nel senso sopra descritto, tenuto conto che il comma 12 dell'art. 105, in tema di sostituzione dei subappaltatori, chiama in causa "l'affidatario" e non il "concorrente". La sostituzione del subappaltatore ivi contemplata è riferita ad un momento successivo a quello dell'aggiudicazione. Tale orientamento è stato riproposto nel Parere n. 70 del 24 gennaio 2018

Questi alcuni dei problemi

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dall'8 agosto al 10 settembre 2018 ha attivato una consultazione on-line sul codice dei contratti. Tra l'altro è emersa chiaramente la richiesta di eliminare l'obbligo di indicazione della terna dei subappaltatori anche perché in ogni caso i controlli sul subappaltatore sono effettuati in corso di esecuzione del contratto, per cui anticipare tali verifiche alla fase di gara non solo crea i problemi prima evidenziati ma appare un inutile aggravamento della procedura oltre che penalizzante per le imprese atteso, peraltro, che ai sensi del comma 12 dell'art. 105, del codice, l'affidatario deve provvedere a sostituire i subappaltatori relativamente ai quali apposita verifica abbia dimostrato la sussistenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80. Inoltre, all'art. 105, comma 7, del codice si stabilisce che il contratto di subappalto va depositato almeno 20 giorni prima dell'inizio delle prestazioni e che solo a quel momento va trasmessa la certificazione attestante il possesso dei requisiti di qualificazione e l'assenza dei motivi di esclusione ex art. 80 dello stesso

Costituzione in mora - infrazione comunitaria n. 2018/2273

■ La Commissione ritiene che, sebbene l'art. 71, par. 2, della direttiva 2014/24/UE preveda che le amministrazioni aggiudicatrici possono chiedere agli operatori di indicare nelle loro offerte "i subappaltatori proposti" una disposizione quale l'articolo 105, comma 6, del codice dei contratti, che obbliga gli offerenti ad indicare sempre tre subappaltatori, anche qualora all'offerente ne occorrano meno di tre, viola il principio UE di proporzionalità di cui all'articolo 18, paragrafo 1, della medesima direttiva 2014/24/UE. Inoltre la disposizione di cui all'articolo 105, comma 6, del codice è resa ancor più sproporzionata dal fatto che, in base al testo di detta disposizione, l'articolo 105, comma 6, del codice viene interpretato e applicato dalle Autorità italiane nel senso che gli operatori sono obbligati ad indicare nelle loro offerte una terna di subappaltatori anche quando, in realtà, essi non intendono fare ricorso a nessun subappaltatore

Costituzione in mora - infrazione comunitaria n. 2018/2273

Pertanto la Commissione conclude che l'articolo 105, comma 6, del codice dei contratti viola l'articolo 18, par. 1, e l'articolo 71 della direttiva 2014/24/UE, sia perché impone agli offerenti di indicare una terna di subappaltatori anche quando, in realtà, detti offerenti non intendono fare ricorso a nessun subappaltatore, sia perché impone agli offerenti di indicare una terna di subappaltatori anche quando, in realtà, a detti offerenti occorrono meno di tre subappaltatori

DECRETO LEGGE 18 aprile 2019, n. 32

- L'art. 1, comma 1, lettera v), n. 5 del D.L 32/19, relativamente agli appalti, abrogava il comma 6 dell'articolo 105, e, di conseguenza, alla lettera n), concernente l'art. 80:
- o al comma 1, sopprimeva le parole "*anche riferita a un suo subappaltatore nei casi di cui all'articolo 105, comma 6*"
- o al comma 5, all' alinea, sopprimeva le parole "anche riferita a un suo subappaltatore nei casi di cui all'articolo 105, comma 6"
- o cioè in sede di gara non deve essere compilato il DGUE del/dei subappaltatore/i
- Troviamo ANALOGHE DISPOSIZIONI IN RELAZIONE ALLE CONCESSIONI (art. 174 del codice)

LEGGE 14 giugno 2019, n. 55 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32

- La legge di conversione n. 55/19 ha sostituito l'art. 1 del DL n. 32/19 prevedendo, al comma 18, che, fino al 31 dicembre 2020, è sospesa l'applicazione del comma 6 dell'articolo 105 del codice (e del terzo periodo del comma 2 dell'articolo 174 del codice relativamente alle concessioni), nonché le verifiche in sede di gara, di cui all'articolo 80 del medesimo codice, riferite al subappaltatore
- Quindi, fino al 31 dicembre 2020, non si applicano le disposizioni di cui all'art. 80, commi 1 e 5 riferite al subappaltatore

RIFLESSI SUL DGUE E SULLA PARTECIPAZIONE ALLE GARE

Parte I: Informazioni sulla procedura di appalto e sull'amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore Parte II: Informazioni sull'operatore economico

- A: INFORMAZIONI SULL'OPERATORE ECONOMICO
- B: INFORMAZIONI SUI RAPPRESENTANTI DELL'OPERATORE ECONOMICO
- C: INFORMAZIONI SULL'AFFIDAMENTO SULLE CAPACITÀ DI ALTRI SOGGETTI (ARTICOLO 89 DEL CODICE -AVVALIMENTO)
- D: INFORMAZIONI CONCERNENTI I SUBAPPALTATORI (ARTICOLO 105 DEL CODICE SUBAPPALTO) NON SI APPLICA PIU' FINO AL 31.12.2020

Subappaltatore:	Risposta:
L'operatore economico intende subappaltare parte del contratto a terzi?	[]Sì[]No
In caso affermativo:	
Elencare le prestazioni o lavorazioni che si intende subappaltare e la relativa quota (espressa in percentuale) sull'importo contrattuale:	[]
Nel caso ricorrano le condizioni di cui all'articolo 105, comma 6, del Codice, indicare la denominazione dei subappaltatori proposti:	
	[]

NOTA IN CALCE ALLA PARTE D

- Se l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore richiede esplicitamente queste informazioni in aggiunta alle informazioni della presente sezione, ognuno dei subappaltatori o categorie di subappaltatori) interessati dovrà compilare un proprio D.G.U.E. fornendo le informazioni richieste dalle sezioni A e B della presente parte, dalla parte III, dalla parte IV ove pertinente e dalla parte VI
- PER I SUBAPPALTATORI NON SI APPLICA PIU' FINO AL 31.12.2020

- Parte III: Motivi di esclusione (Articolo 80 del Codice)
- A: MOTIVI LEGATI A CONDANNE PENALI
- B: MOTIVI LEGATI AL PAGAMENTO DI IMPOSTE O CONTRIBUTI PREVIDENZIALI
- C: MOTIVI LEGATI A INSOLVENZA, CONFLITTO DI INTERESSI O ILLECITI PROFESSIONALI
- D: ALTRI MOTIVI DI ESCLUSIONE EVENTUALMENTE PREVISTI DALLA LEGISLAZIONE NAZIONALE DELLO STATO MEMBRO DELL'AMMINISTRAZIONE AGGIUDICATRICE O DELL'ENTE AGGIUDICATORE
- PER I SUBAPPALTATORI NON SI APPLICA PIU' FINO AL 31.12.2020

PARTE IV: CRITERI DI SELEZIONE (INDICAZIONE GLOBALE PER TUTTI I CRITERI DI SELEZIONE OVVERO:

- A: IDONEITÀ (ARTICOLO 83, COMMA 1, LETTERA *A)*, DEL CODICE)
- B: CAPACITÀ ECONOMICA E FINANZIARIA (ARTICOLO 83, COMMA 1, LETTERA B), DEL CODICE)
- C: CAPACITÀ TECNICHE E PROFESSIONALI (ARTICOLO 83, COMMA 1, LETTERA C), DEL CODICE)
- D: SISTEMI DI GARANZIA DELLA QUALITÀ E NORME DI GESTIONE AMBIENTALE (ARTICOLO 87 DEL CODICE)

Parte VI: Dichiarazioni finali

PER I SUBAPPALTATORI NON SI APPLICA PIU' FINO AL 31.12.2020

GRAZIE PER L'ATTENZIONE!