



## Progettazione - Preparazione e gestione procedure di gara

Il D.Lgs. n. 163/2006. Principi generali

**Autori:** Federica Bozza, Barbara Mura, Donatella Spiga, Angelo Violi  
**Creatore:** Formez, Progetto PARSEC  
**Diritti:** MUR

Gennaio 2008, 1° edizione

## Il D.Lgs. n. 163/2006. Principi generali

### Il D.Lgs. n.163/2006 in generale

Con il D.Lgs. 12.04.2006, n.163, il legislatore ha disciplinato in maniera organica ed unitaria gli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture in attuazione della normativa comunitaria e, in particolare, delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, entrambe del 14.03.2004, recanti, rispettivamente, il “coordinamento delle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali” (c.d. “settori esclusi”) e il “coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi”.

Il D.Lgs. n.163/2006 risponde all’esigenza di:

- semplificare la normativa in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture;
- accorpate in un unico testo legislativo (“Codice degli appalti pubblici”) il complesso di disposizioni disciplinanti il settore degli appalti pubblici nei settori ordinari ed esclusi, ivi compresi i settori di eccezione, come, ad esempio, i beni culturali;
- ricondurre ad unicità e coerenza la disciplina normativa degli appalti pubblici di lavori (già disciplinati dalla legge n.109/1994), da un lato, e degli appalti pubblici di servizi e forniture (già disciplinati dal D.Lgs. n.350/1992 e dal D.Lgs. n.157/1995), dall’altro.

### I contratti sottoposti alla disciplina del D.Lgs. n.163/2006

Il D.Lgs. n.163/2006 disciplina:

- i contratti di appalto pubblico di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari sia di rilevanza comunitaria che sotto soglia comunitaria, ivi comprese le concessioni di lavori pubblici e con esclusione delle concessioni di servizi;
- i contratti di appalto pubblico di lavori, servizi e forniture nei settori speciali di rilevanza comunitaria.

Contratti pubblici di appalto si definiscono i contratti aventi ad oggetto l’acquisto di servizi o di forniture, ovvero l’esecuzione di opere e di lavori, stipulati per iscritto tra un’amministrazione aggiudicatrice o un ente o soggetto aggiudicatore e uno o più operatori economici.

In particolare:

- gli appalti pubblici di lavori sono appalti pubblici aventi ad oggetto l’esecuzione o, congiuntamente, la progettazione esecutiva e l’esecuzione, ovvero, previa acquisizione in sede di offerta del progetto definitivo, la progettazione esecutiva e l’esecuzione, di lavori o opere per conto di un’amministrazione aggiudicatrice o un ente o soggetto aggiudicatore, sulla base di un progetto preliminare posto a base di gara;
- gli appalti pubblici di forniture sono appalti pubblici diversi dagli appalti di lavori o servizi, aventi ad oggetto l’acquisto, la locazione finanziaria, la locazione o l’acquisto a riscatto, con o senza opzione per l’acquisto, di prodotti;
- gli appalti pubblici di servizi sono appalti pubblici diversi dagli appalti di lavori e forniture, aventi ad oggetto la prestazione di servizi di cui all’allegato II del D.Lgs. n.163/2006.

Le concessioni di lavori pubblici sono contratti a titolo oneroso, aventi ad oggetto l’esecuzione, ovvero la progettazione esecutiva e l’esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l’esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità e di lavori ad essi

strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica, che presentano le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

Il D.Lgs. n.163/2006 si applica anche ai c.d. "contratti misti", ossia ai contratti pubblici aventi ad oggetto:

- lavori e forniture;
- lavori e servizi;
- lavori, servizi e forniture;
- servizi e forniture.

Al riguardo, si precisa che:

- un contratto pubblico avente ad oggetto la fornitura di prodotti e, a titolo accessorio, lavori di posa in opera e di installazione è considerato appalto pubblico di forniture;
- un contratto pubblico avente ad oggetto prodotti e servizi è considerato appalto pubblico di servizi quando il valore dei servizi supera quello dei prodotti;
- un contratto pubblico avente ad oggetto servizi e, a titolo accessorio, attività di costruzione è considerato appalto pubblico di servizi;

Salvo che i lavori abbiano caratteristiche meramente accessorie rispetto ai servizi o alle forniture che costituiscono l'oggetto principale del contratto, quest'ultimo si considera sempre appalto pubblico di lavori ogni qual volta l'importo dei lavori assuma rilievo superiore al 50% del valore complessivo dell'appalto.

### **I contratti pubblici nei settori ordinari di rilevanza comunitaria**

---

Si definiscono contratti pubblici di rilevanza comunitaria i contratti pubblici il cui valore stimato, al netto dell'I.V.A., è pari o superiore a:

- €137.000,00 per gli appalti pubblici di forniture e servizi aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative centrali (allegato IV del D.Lgs. n.163/2006), ad esclusione dei servizi di ricerca e sviluppo, dei servizi di trasmissione di programmi televisivi e radiofonici (CPC 7524), dei servizi di interconnessione (CPC 7525), dei servizi integrati di telecomunicazione (CPC 7526) e dei servizi elencati nell'allegato IIB del D.Lgs. n.163/2006 (ad esempio, servizi alberghieri e di ristorazione, servizi legali, servizi relativi all'istruzione, anche professionale, servizi sanitari e sociali);
- €211.000,00 per gli appalti pubblici di forniture e servizi aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici diverse da quelle che sono autorità governative centrali;
- €211.000,00 per gli appalti pubblici di servizi di ricerca e sviluppo, servizi di trasmissione di programmi televisivi e radiofonici (CPC 7524), servizi di interconnessione (CPC 7525), servizi integrati di telecomunicazione (CPC 7526) e servizi elencati nell'allegato IIB del D.Lgs. n.163/2006 aggiudicati da qualsiasi amministrazione aggiudicatrice;
- €5.278.000,00 per gli appalti pubblici di lavori;
- €5.278.000,00 per le concessioni di lavori pubblici.

I contratti pubblici dei settori ordinari aventi valore stimato inferiore alle predette soglie sono sottoposti alla disciplina dei contratti sotto soglia comunitaria.

## La determinazione del valore stimato del contratto pubblico in generale

Il valore stimato di un contratto pubblico si determina con riferimento all'importo totale pagabile al netto dell'I.V.A., tenendo conto anche degli importi conseguenti a forme di opzione o rinnovo del contratto (ad esempio, in ipotesi di appalto di servizi con durata quinquennale e corrispettivo di €50.000,00 annui, il valore stimato deve essere determinato computando il corrispettivo complessivo per l'intera durata del contratto, pari a €250.000,00).

La determinazione del valore stimato deve essere improntata a criteri normativamente disciplinati e comunque oggettivi, in alcun caso preordinati ad escludere l'appalto dall'applicazione delle norme che disciplinano i contratti di rilevanza comunitaria.

In particolare, in nessun caso un progetto d'opera o di acquisto di beni o servizi può essere frazionato al fine di escluderlo dall'applicazione delle norme che risulterebbero applicabili in ipotesi di mancato frazionamento del progetto (ad esempio, attraverso un illegittimo frazionamento di un progetto di servizi unitario triennale del valore stimato di €250.000,00 in due o più "lotti" annuali di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria).

Al fine di orientare l'attività valutativa delle amministrazioni aggiudicatrici ed evitare possibili elusioni dei criteri di determinazione del valore dei contratti pubblici e, per conseguenza, dell'applicazione della normativa in materia di contratti pubblici di rilevanza comunitaria, è espressamente previsto che:

- quando un'opera o un progetto di acquisto di servizi o di forniture omogenee può costituire oggetto di appalti aggiudicati contemporaneamente per lotti distinti, il valore stimato per l'aggiudicazione di ciascun lotto è determinato in ragione del valore complessivo stimato della totalità dei lotti;
- quando il valore cumulato è superiore alla soglia di rilevanza comunitaria, l'aggiudicazione di ciascun lotto deve comunque essere effettuata nel rispetto della normativa che disciplina i contratti pubblici di rilevanza comunitaria;
- è possibile derogare alla normativa che disciplina i contratti pubblici di rilevanza comunitaria (salva sempre l'applicazione della normativa che disciplina i contratti sotto soglia comunitaria) solo con riferimento ai lotti di valore stimato, al netto dell'I.V.A., inferiore a €80.000,00 per i servizi e le forniture o a €1.000.000,00 per i lavori, sempre che il valore cumulato di tali lotti non superi il 20% del valore complessivo di tutti i lotti.

Ad esempio, in ipotesi di progetto di servizi di valore stimato complessivo pari a €1.000.000,00, articolato in due lotti di cui il primo del valore stimato di €75.000,00 ed il secondo di €925.000,00, sarà possibile procedere all'aggiudicazione del primo lotto applicando le norme che disciplinano i contratti pubblici sotto soglia comunitaria (infatti €75.000,00 < a €80.000,00 e, al tempo stesso, < al 20% del valore stimato complessivo del progetto di servizi).

Qualora invece il predetto progetto di servizi fosse articolato in cinque lotti dei quali ciascuno dei primi quattro del valore stimato di €75.000,00 ed il quinto di €700.000,00, anche l'aggiudicazione dei singoli lotti di valore stimato pari a €75.000,00 dovrà essere effettuata nel rispetto delle norme che disciplinano i contratti pubblici di rilevanza comunitaria (infatti €75.000,00 < a €80.000,00 ma, al tempo stesso, €300.000,00 - pari alla somma del valore stimato dei lotti inferiori a €80.000,00 - > al 20% del valore stimato complessivo del progetto di servizi).

## La determinazione del valore stimato degli appalti pubblici di forniture

Con riferimento specifico agli appalti pubblici di forniture aventi ad oggetto la locazione finanziaria, la locazione o l'acquisto a riscatto di prodotti, il D.Lgs. n.163/2006 introduce una disciplina specifica.

In particolare:

- in ipotesi di appalto di durata pari o inferiore a dodici mesi, il valore stimato è pari al valore complessivo stimato per la durata dell'appalto, ovvero, se di durata superiore a dodici mesi, al valore complessivo, compreso l'importo stimato del valore residuo;
- in ipotesi di appalto di durata indeterminata o che non può essere definita, il valore stimato è pari al valore mensile moltiplicato per quarantotto.

Nell'ipotesi di appalti pubblici di forniture che presentano carattere di regolarità o che sono destinati ad essere rinnovati entro un determinato periodo, il valore stimato dell'appalto è pari:

- al valore reale complessivo dei contratti analoghi conclusi nel corso dei dodici mesi precedenti o dell'esercizio precedente, rettificato (se possibile) in ragione dei cambiamenti di quantità o di valore che potrebbero sopravvenire nei dodici mesi successivi al contratto iniziale, oppure
- al valore stimato complessivo dei contratti successivi conclusi nel corso dei dodici mesi successivi alla prima consegna o nel corso dell'esercizio, se questo è superiore a dodici mesi.

### **La determinazione del valore stimato degli appalti pubblici di servizi**

Con riferimento specifico agli appalti pubblici di servizi, ferma restando l'applicazione delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture che presentano carattere di regolarità o che sono destinati ad essere rinnovati entro un determinato periodo, il valore stimato dell'appalto è pari:

- per i servizi assicurativi, al premio da pagare ed altre forme di remunerazione;
- per i servizi bancari ed altri servizi finanziari, agli onorari, commissioni, interessi ed altre forme di remunerazione;
- per i servizi di progettazione, agli onorari, commissioni da pagare ed altre forme di remunerazione.

Relativamente agli appalti pubblici di servizi che non fissano un prezzo complessivo, il valore stimato è pari:

- al valore complessivo stimato per l'intera loro durata, in ipotesi di appalti di durata determinata pari o inferiore a quarantotto mesi;
- il valore mensile moltiplicato per quarantotto, in ipotesi di appalti di durata indeterminata o superiore a quarantotto mesi.

### **Principali principi che disciplinano l'affidamento dei contratti pubblici**

L'affidamento dei contratti pubblici è sottoposta ai principi ed alle regole disciplinate sia dal D.Lgs. n.163/2006 che dalla normativa comunitaria, oltreché ai principi costituzionali che disciplinano l'azione della P.A., come ulteriormente precisati ed applicati dalla giurisprudenza amministrativa.

In particolare, nell'affidamento dei contratti pubblici le amministrazioni aggiudicatrici devono attenersi ai fondamentali principi di:

- libera concorrenza;
- parità di trattamento;
- non discriminazione;
- trasparenza;
- imparzialità;
- proporzionalità;

- pubblicità.

I principi della libera concorrenza, della parità di trattamento, della non discriminazione mirano essenzialmente a garantire condizioni uniformi di accesso al settore degli appalti pubblici a tutti gli operatori economici in possesso dei requisiti generali e speciali richiesti dal bando di gara a garanzia dell'effettivo adempimento delle obbligazioni derivanti dal contratto (l'esecuzione l'opera, la prestazione del servizio o della fornitura).

Corollario e, al tempo stesso, presupposto dei suddetti principi è il rispetto delle regole fondamentali di trasparenza e pubblicità in ordine al bando di gara ed all'appalto oggetto di affidamento, in quanto chiaramente necessarie a garantire l'effettiva conoscenza della volontà dell'amministrazione aggiudicatrice di stipulare un contratto pubblico e delle regole attraverso le quali qualunque operatore economico interessato può concretamente partecipare alla gara.

Analogamente, il principio di proporzionalità è chiaramente finalizzato ad impedire che, anche attraverso più gravose condizioni di partecipazione e di accesso alla procedura di gara, le amministrazioni aggiudicatrici possano limitare o riservare a determinati operatori economici la possibilità di concorrere all'affidamento di un contratto pubblico (ad esempio, attraverso la disciplina di requisiti di capacità economico-finanziaria palesemente eccedenti il valore stimato dell'appalto, tali da apparire assolutamente irragionevoli e sostanzialmente finalizzati a consentire la partecipazione solo a soggetti di determinate dimensioni economiche).

I principi di parità di trattamento e di imparzialità, a loro volta, sono mirati a garantire identiche condizioni di partecipazione alla gara dei diversi operatori economici ed identiche regole di verifica da parte dell'amministrazione aggiudicatrice della sussistenza dei necessari requisiti generali e speciali, nonché di valutazione delle offerte.