



# CORSO DI FORMAZIONE

## LIBRO I *DEI PRINCIPI*

### TITOLO I *I PRINCIPI*

RISULTATO, FIDUCIA,  
ACCESSO AL MERCATO,  
BUONA FEDE E TUTELA DELL’AFFIDAMENTO,  
SOLIDARIETA’ E SUSSIDIARIETA’ ORIZZONTALE  
AUTO ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA  
AUTONOMIA CONTRATTUALE  
CONSERVAZIONE DELL’EQUILIBRIO CONTRATTUALE  
TASSATIVITA’ CAUSE DI ESCLUSIONE  
MASSIMA PARTECIPAZIONE  
APPLICAZIONE CCNL SETTORE



**Logos P.A.**  
Fondazione

A cura di Massimo Fieramonti



## I PRINCIPI

### IL RISULTATO

#### come applicazione di altri principi

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza.

La concorrenza tra gli operatori economici è funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti. La trasparenza è funzionale alla massima semplicità e celerità nella corretta applicazione

Il principio del risultato costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità. Esso è perseguito nell'interesse della comunità e per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea.



## I PRINCIPI

### IL RISULTATO come effetto sul personale

Il principio del risultato costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché per:

- a) valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti;
- b) attribuire gli incentivi secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva.



## I PRINCIPI

### LA FIDUCIA come valore

L'attribuzione e l'esercizio del potere nel settore dei contratti pubblici si fonda sul principio della reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici.

Il principio della fiducia favorisce e valorizza l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato.



## I PRINCIPI

### LA FIDUCIA

come effetto per la colpa (grave e non)

Nell'ambito delle attività svolte ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

#### Copertura assicurativa

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale, nonché per riqualificare le stazioni appaltanti e per rafforzare e dare valore alle capacità professionali dei dipendenti, compresi i piani di formazione di cui all'[articolo 15, comma 7](#).



## I PRINCIPI

### L'ACCESSO AL MERCATO per attuare altri principi

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi

- di concorrenza,
- di imparzialità,
- di non discriminazione,
- di pubblicità e trasparenza,
- di proporzionalità



## I PRINCIPI

### BUONA FEDE E TUTELA DELL’AFFIDAMENTO reciprocità dei principi per enti e operatori

Nell’ambito del procedimento di gara, anche prima dell’aggiudicazione, sussiste un affidamento dell’operatore economico sul legittimo esercizio del potere e sulla conformità del comportamento amministrativo al principio di buona fede.

In caso di aggiudicazione annullata su ricorso di terzi o in autotutela, l’affidamento non si considera incolpevole se l’illegittimità è agevolmente rilevabile in base alla diligenza professionale richiesta ai concorrenti.

• Nei casi in cui non spetta l’aggiudicazione, il danno da lesione dell’affidamento è limitato ai pregiudizi economici effettivamente subiti e provati, derivanti dall’interferenza del comportamento scorretto sulle scelte contrattuali dell’operatore economico.



## I PRINCIPI

### BUONA FEDE E TUTELA DELL’AFFIDAMENTO reciprocità dei principi per enti e operatori Responsabilità dell’operatore economico

Ai fini dell’azione di rivalsa della stazione appaltante o dell’ente concedente condannati al risarcimento del danno a favore del terzo pretermesso, resta ferma la concorrente responsabilità dell’operatore economico che ha conseguito l’aggiudicazione illegittima con un comportamento illecito.

•In sostanza dà un fondamento normativo all’azione di rivalsa da parte dell’amministrazione (condannata al risarcimento del danno a favore del terzo illegittimamente pretermesso nella procedura di gara) nei confronti dell’operatore economico che sia risultato aggiudicatario sulla base di una (sua) condotta illecita



## I PRINCIPI

### SOLIDARIETA'-SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE RAPPORTI TERZO SETTORE

#### Verso l'affidamento diretto-modelli condivisi

In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa gli enti del 3° settore di cui al codice del 3° settore di cui al D.Lgs 117/2017 sempre che gli stessi i contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato. Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal [Titolo VII del codice del Terzo settore, di cui al D.Lgs 117/2017](#)



## I PRINCIPI

### SOLIDARIETA'-SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE RAPPORTI TERZO SETTORE

#### Verso l'affidamento diretto-modelli condivisi

In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa gli enti del 3° settore di cui al codice del 3° settore di cui al D.Lgs 117/2017 sempre che gli stessi i contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato. Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal [Titolo VII del codice del Terzo settore, di cui al D.Lgs 117/2017](#)



## I PRINCIPI

### CONCORRENZA E SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE

- L'articolo recepisce la sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, che ha sancito la coesistenza di due modelli organizzativi alternativi per l'affidamento dei servizi sociali, l'uno fondato sulla concorrenza, l'altro sulla solidarietà e sulla sussidiarietà orizzontale.
- Il fondamento costituzionale di un tale modello si rinviene nell'art. 118, comma 4 Cost., in quanto esso costituisce attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale coinvolgendo la società civile nello svolgimento di funzioni amministrative, e nell'art. 2 Cost., configurando altresì uno strumento di attuazione dei doveri di solidarietà sociale necessari a realizzare il principio personalista su cui si fonda la nostra Costituzione. Occorre pertanto consentire un bilanciamento tra concorrenza e sussidiarietà orizzontale



## I PRINCIPI

### AUTORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

#### 3 MODELLI

Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso

-l'auto-produzione,

-l'esternalizzazione

-la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea.



## I PRINCIPI

### AUTORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

#### Il ricorso in HOUSE

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato.

L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal [decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201](#).



## I PRINCIPI

### AUTORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

#### Accordi tra PA per svolgimento in comune di compiti di interesse pubblico

- La cooperazione tra stazioni appaltanti o enti concedenti volta al perseguimento di obiettivi di interesse comune non rientra nell'ambito di applicazione del codice quando concorrono tutte le seguenti condizioni:
  - a) interviene esclusivamente tra due o più stazioni appaltanti o enti concedenti, anche con competenze diverse;
  - b) garantisce la effettiva partecipazione di tutte le parti allo svolgimento di compiti funzionali all'attività di interesse comune, in un'ottica esclusivamente collaborativa e senza alcun rapporto sinallagmatico tra prestazioni;
  - c) determina una convergenza sinergica su attività di interesse comune, pur nella eventuale diversità del fine perseguito da ciascuna amministrazione, purché l'accordo non tenda a realizzare la missione istituzionale di una sola delle amministrazioni aderenti;
  - d) le stazioni appaltanti o gli enti concedenti partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione.



## I PRINCIPI

### AUTONOMIA CONTRATTUALE

#### Divieto di prestazioni d'opera a titolo gratuito

Nel perseguire le proprie finalità istituzionali le PA sono dotate di autonomia contrattuale e possono concludere qualsiasi contratto, anche gratuito, salvi i divieti espressamente previsti dal codice e da altre disposizioni di legge.

Le prestazioni d'opera intellettuale non possono essere rese dai professionisti gratuitamente, salvo che in casi eccezionali e previa adeguata motivazione. Salvo i predetti casi eccezionali, la pubblica amministrazione garantisce comunque l'applicazione del principio dell'equo compenso.

Le PA possono ricevere per donazione beni o prestazioni rispondenti all'interesse pubblico senza obbligo di gara. Restano ferme le disposizioni del codice civile in materia di forma, revocazione e azione di riduzione delle donazioni.



## I PRINCIPI

### CONSERVAZIONE DELL'EQUILIBRIO CONTRATTUALE

#### La rinegoziazione

*La norma regola il fenomeno identificato nella prassi internazionale come hardship*

Se sopravvengono circostanze straordinarie e imprevedibili, estranee alla normale alea, all'ordinaria fluttuazione economica e al rischio di mercato e tali da alterare in maniera rilevante l'equilibrio originario del contratto, la parte svantaggiata, che non abbia volontariamente assunto il relativo rischio, ha diritto alla rinegoziazione secondo buona fede delle condizioni contrattuali. Gli oneri per la rinegoziazione sono riconosciuti all'esecutore a valere sulle somme a disposizione indicate nel quadro economico dell'intervento, alle voci imprevisi e accantonamenti e, se necessario, anche utilizzando le economie da ribasso d'asta.

Nell'ambito delle risorse sopra individuate la rinegoziazione si limita al ripristino dell'originario equilibrio del contratto oggetto dell'affidamento, quale risultante dal bando e dal provvedimento di aggiudicazione, senza alterarne la sostanza economica.



## I PRINCIPI

### CONSERVAZIONE DELL'EQUILIBRIO CONTRATTUALE

#### Riduzione corrispettivo

Se le circostanze sopravvenute prima espresse rendono la prestazione, in parte o temporaneamente, inutile o inutilizzabile per uno dei contraenti, questi ha diritto a una riduzione proporzionale del corrispettivo, secondo le regole dell'impossibilità parziale.

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono l'inserimento nel contratto di CLAUSOLE DI RINEGOZIAZIONE, dandone pubblicità nel bando o nell'avviso di indizione della gara, specie quando il contratto risulta particolarmente esposto per la sua durata, per il contesto economico di riferimento o per altre circostanze, al rischio delle interferenze da sopravvenienze.

In applicazione del principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale si applicano le disposizioni di cui agli [articoli 60](#)(REVISIONE PREZZI) e [120](#)(MODIFICA DEL CONTRATTO)



## I PRINCIPI

### TASSATIVITA' CAUSE DI ESCLUSIONE- MASSIMA PARTECIPAZIONE

#### Nullità clausole ulteriori di esclusione

•I contratti pubblici non sono affidati agli operatori economici nei confronti dei quali sia stata accertata la sussistenza di cause di esclusione espressamente definite dal codice.

Le cause di esclusione di cui agli [articoli 94 e 95](#) sono tassative e integrano di diritto i bandi e le lettere di invito;

•le CLAUSOLE che prevedono CAUSE ULTERIORI DI ESCLUSIONE sono nulle e si considerano non apposte.



## I PRINCIPI

### TASSATIVITA' CAUSE DI ESCLUSIONE- MASSIMA PARTECIPAZIONE

Introduzione requisiti speciali: coerenti e proporzionali

Fermi i necessari requisiti di abilitazione all'esercizio dell'attività professionale, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono introdurre requisiti speciali, di carattere economico-finanziario e tecnico-professionale, attinenti e proporzionati all'oggetto del contratto, tenendo presente l'interesse pubblico al più ampio numero di potenziali concorrenti e favorendo, purché sia compatibile con le prestazioni da acquisire e con l'esigenza di realizzare economie di scala funzionali alla riduzione della spesa pubblica, l'accesso al mercato e la possibilità di crescita delle micro, piccole e medie imprese.



## I PRINCIPI

### APPLICAZIONE CCNL SETTORE-

#### Il valore della dichiarazione

Nei bandi e negli inviti le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato

Gli operatori economici possono indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente. In tali casi prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione le stazioni appaltanti e gli enti concedenti acquisiscono la dichiarazione con la quale l'operatore economico individuato si impegna ad applicare il contratto collettivo nazionale e territoriale indicato nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto per tutta la sua durata, ovvero la dichiarazione di equivalenza delle tutele. In quest'ultimo caso, la dichiarazione è anche verificata con le modalità di cui all'[articolo 110](#).(OFFERTE ANORMALMENTE BASSE)



## I PRINCIPI

### APPLICAZIONE CCNL SETTORE-

#### Inadempienze contributive e ritardo nei pagamenti- EFFETTI

In caso di inadempienza contributiva risultante dal DURC relativo a personale dipendente dell'affidatario o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi, impiegato nell'esecuzione del contratto, la stazione appaltante trattiene dal certificato di pagamento l'importo corrispondente all'inadempienza per il successivo versamento diretto agli enti previdenziali e assicurativi, compresa, nei lavori, la cassa edile. In ogni caso sull'importo netto progressivo delle prestazioni operata una ritenuta dello 0,50 per cento; le ritenute possono essere svincolate soltanto in sede di liquidazione finale, dopo l'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, previo rilascio del documento unico di regolarità contributiva



## I PRINCIPI

### APPLICAZIONE CCNL SETTORE-

#### Inadempienze contributive e ritardo nei pagamenti- EFFETTI

In caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale di cui al primo periodo, il responsabile unico del progetto invita per iscritto il soggetto inadempiente, ed in ogni caso l'affidatario, a provvedervi entro i successivi 15 quindici giorni. Ove non sia stata contestata formalmente e motivatamente la fondatezza della richiesta entro il termine di cui al terzo periodo, la stazione appaltante paga anche in corso d'opera direttamente ai lavoratori le retribuzioni arretrate, detraendo il relativo importo dalle somme dovute all'affidatario del contratto ovvero dalle somme dovute al subappaltatore inadempiente nel caso in cui sia previsto il pagamento diretto.