CONSORZIO DEL TICINO
Ente Pubblico non Economico
ai sensi della legge 70/75

APPUNTO SU AFFIDAMENTI DI ATTIVITA'

ALL'ESTERNO

AGGIORNAMENTO AL FEBBRAIO 2019

(n.b. gli aggiornamenti sono riportati in corsivo)

Attività del Consorzio.

Le attività strettamente correlate alla regolazione del lago Maggiore, e quindi della gestione della diga della Miorina, si possono suddividere, in analogia a quanto riportato nel vigente codice appalti e servizi, in due branche fondamentali:

- Attività legate alla manutenzione e alla gestione della diga, cioè appalti veri e propri di lavori e attività professionali;
- Attività di acquisto di materiali e beni di consumo, nonchè di gestione e manutenzione di hardware, cioè acquisto di beni e servizi.

Tra i lavori sono ricompresi la manutenzione vera e propria dello sbarramento e delle proprietà immobiliari del comprensorio diga-edifici-aree di pertinenza di Golasecca, e degli uffici dei corso di Porta Nuova 18 in Milano, in affitto ma la cui manutenzione è in carico al Consorzio.

Le attività riconducibili alla professione dell'ingegneria sono l'Ingegnere responsabile della diga ai sensi del Regolamento dighe, la progettazione, la direzione e la sicurezza in cantiere dei lavori di manutenzione, e in genere tutte le attività necessarie alla gestione di un cantiere di lavori.

Altre attività in cui si individuano figure professionali sono gli studi di volta in volta necessari per il sussidio alla gestione della regolazione, come ad esempio l'analisi degli effetti dell'onda di piena per il collasso della diga, l'indagine sul comportamento sismico delle strutture, la sperimentazione del sovralzo estivo, la valutazione dell'attività e della trasparenza di gestione, lo sviluppo dei siti internet.

L'acquisto di beni e materiali si riferisce a materiali di consumo (gasolio di riscaldamento, illuminazione, piccoli macchinari ecc.) e quant'altro inerente il funzionamento della diga e degli uffici, compreso l'acquisto di materiale elettronico per l'attività d'ufficio (computer, stampanti fotocopiatrici ecc.).

Professionalità presenti nel personale.

Il personale del Consorzio è costituito da:

- un direttore unico, che gestisce l'amministrazione e la regolazione;
- un impiegato tecnico col diploma di geometra;
- un impiegato amministrativo part time che funge da segreteria;
- quattro operai che manovrano lo sbarramento.

In particolare, gli operai che gestiscono lo sbarramento svolgono anche attività di piccola manutenzione presso la diga, nelle condizioni ed entro i limiti di quanto previsto da accordi sindacali generali e specifici e dalle norme di sicurezza.
Non è quindi presente alcuna figura che possa svolgere le attività professionali di ingegneria necessarie a progettazione di opere e lavori di più ampio respiro e alla conduzione di un cantiere, nonché allo svolgimento di studi e allo sviluppo dei siti internet.

Attività affidate all'esterno.

Di conseguenza il Consorzio si rivolge al mondo imprenditoriale esterno e a liberi professionisti per l'espletamento delle seguenti attività:

- lavori di manutenzione straordinaria e, ove non possibile agire con le maestranze del Consorzio, di manutenzione ordinaria alle strutture e agli impianti dello sbarramento e degli edifici, ai terreni di proprietà consortile, nonchè nell'ufficio di Milano;
- attività professionali previste per l'esecuzione dei lavori (progettazione, direzione lavori, sicurezza in cantiere, alta sorveglianza per conto del Servizio Dighe per opere di maggiore importanza);
- attività professionali previste dalle norme (ingegnere responsabile, OIV, responsabile della sicurezza dei lavoratori,)
- attività di studio e sperimentazione sia sugli effetti diretti della regolazione sul sistema lago/fiume/derivazioni che indiretti (ambiente, DMV, pesca, navigazione);
- attività di consulenza legale;
- attività di gestione e sviluppo dei sistemi informatici, sia quelli di controllo della regolazione (modello piene) che quelli sul web (sito tecnico e sito istituzionale).

Le attività professionali suindicate sono individuate e inquadrate nelle norme di riferimento, in particolare nel Codice Appalti, anche come "servizi e forniture", e come tali sono soggette a soglie di modalità di affidamento in base all'importo previsto per ogni singola attività.
E' del tutto superfluo ricordare invece la necessità di rivolgersi all'esterno per l'acquisto di beni e servizi, si pensi al materiale d'ufficio, al materiale per la manutenzione della diga fatta dagli operai, al servizio di pulizia.

Richiami normativi.

Il Consorzio, come ente pubblico non economico, è vincolato a seguire le norme dettate dal Codice Appalti, nella forma recente che ha inglobato la materia dei lavori a quella dell'acquisto di beni e servizi.
Tuttavia, essendo finanziato interamente da fondi privati, il Consorzio si è dotato di un Regolamento interno per adattare i dettami normativi alla realtà di un piccolo Ente, con l'esigenza di procedure snelle che consentissero rapidità operativa ed economia di spesa, viste anche le limitate disponibilità finanziarie.
Il Regolamento è stato approvato dal CdA del Consorzio nella riunione del 26.4.2004, e successivamente aggiornato e approvato nella seduta del 20.4.2006, e in tale versione è tutt'ora utilizzato.
Esso pertanto fa riferimento alla normativa in vigore al momento dell'approvazione, ovvero alla legge 109/94 e al regolamento di attuazione 554/99, e quindi riporta terminologie in uso, quale ad es. trattativa privata, che sono state in seguito modificate del nuovo Codice appalti unificato, il 163/2006.
Tuttavia, di volta in volta il Regolamento è stato di fatto applicato adattandone per analogia i contenuti alle disposizioni del Codice al momento in vigore.

Affidamento lavori.

Il Regolamento consortile prevede ancora criteri di scelta del contraente quali asta pubblica, licitazione privata, appalto concorso e trattativa privata, che nel nuovo codice sono stati ricompresi tra le categorie di procedura aperta, ristretta e negoziata, mentre la procedura del cottimo fiduciario è di fatto sparita tra quelle previste in economia.
Poiché come detto i lavori che il Consorzio affida all'esterno sono lavori essenzialmente di carattere manutentivo e spesso ripetitivo, il Direttore, che ai sensi dell'art. 22 del Regolamento cura il procedimento e la gestione delle gare, ha sempre di volta in volta valutato l'opportunità di utilizzare la procedura più idonea alle esigenze di contenimento della spesa e di qualità di prestazione.
Ove possibile, si è sempre cercato di evitare, per contenimento dei costi, le procedure pubbliche, soprattutto per l'obbligo di stipulare il successivo contratto in forma pubblica: quando ciò è risultato indispensabile, il contratto è stato affidato a un notaio privato, per l'assenza di persone all'interno del Consorzio che potessero assumere distinta veste di ufficiale rogante e di rappresentante firmatario dell'Ente.
Esempio di appalto pubblico è stato quello di completamento delle strutture e degli impianti della conca di navigazione, per la cui esecuzione il Consorzio ha usufruito di un finanziamento di Regione Lombardia.
Nell'ambito delle procedure in forma privatistica è stato sempre utilizzato il cottimo fiduciario, che ha consentito di stipulare un atto in forma privata, regolarmente repertoriato nel registro di repertorio contratti consortile, registrato solo in caso d'uso.

Per la scelta del contraente il Consorzio ha di volta in volta utilizzato le procedure previste dall'appalto anche per la forma privatistica del cottimo.
Le modalità operative sono così fissate:

- per lavori di importo superiore a 200.000 euro si è utilizzato l'appalto pubblico, con tutte le regole fissate dalla normativa in materia di affidamenti, pubblicità, contratto e relative approvazioni;
- al di sotto della soglia dei 200.000 euro il cottimo fiduciario.

L'affidamento dei lavori in economia per cottimo fiduciario è avvenuta in forma diretta qualora l'importo fosse inferiore a 100.000 euro: in tal caso l'affidamento è stato preceduto da un'indagine di mercato tra ditte note al Consorzio ovvero specializzate nell'ambito necessario, interpellate tra quelle esistenti in zone non troppo distanti dall'area d'intervento.
L'indagine di mercato è sempre poi stata seguita da trattativa con la miglior offerente, come previsto dalle norme di contabilità dello Stato.
Per importi superiori a 100.000 euro si sono in genere interpellate almeno cinque ditte, oltre i 150.000 almeno dieci.
Al di sotto dei 15.000 euro si è interpellato un solo operatore.
L'art 1 comma 912 della legge 145/2018 in vigore dall'1.1.2019 ha consentito l'affidamento diretto dei lavori tra 40.000 e 150.000 euro previa consultazione di almeno tre operatori economici, e tra 150.000 e 350.000 euro previa consultazione di almeno cinque operatori economici.

Affidamento attività professionali – *servizi inerenti architettura e ingegneria.*

L'incarico di attività professionali attinenti l'ingegneria e più in generale le prestazioni professionali per l'esecuzione dei lavori sono disciplinate all'art. 46 del Regolamento *interno consortile,* ove è previsto che per prestazioni dell'importo fino a 30.000 euro l'incarico sia affidato direttamente dal Direttore.
Nella totalità dei casi finora verificatisi l'importo delle prestazioni professionali è sempre risultato al di sotto di tale soglia, anzi: l'affidamento è sempre risultato inferiore ai 20.000, soglia al disotto della quale è possibile l'affidamento diretto degli incarichi, e ciò in base al combinato disposto degli artt. 91 comma 2 e 125 comma 11 del Codice 163/2006.
L'art. 157 del nuovo Codice appalti, il D.L. 50/2016, disciplina gli affidamenti compresi tra 40.000 e 100.000 euro, ma nulla dice riguardo a quelli di importo inferiore a 40.000, si deve ritenere pertanto che valgano le disposizioni precedenti.
ANAC ha successivamente prodotto apposite "Linee guida n°1 per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria", in cui sono fornite indicazioni sulle modalità dio affidamento in base alle soglie di 40.000 e 100.000 euro.
L'affidamento di attività professionali previste dalle norme, quali l'Ingegnere responsabile ai sensi del Regolamento Dighe, l'OIV e il responsabile della sicurezza dei lavoratori, è sempre avvenuto ad affidamento diretto da parte del Direttore, ove di sua competenza, ovvero del CdA del Consorzio.

La particolare delicatezza degli incarichi ha sempre consigliato di rivolgersi a persone di elevata competenza professionale, che avessero nel corso del tempo fornito sempre un elevato livello di qualità delle prestazioni, considerando anche il fatto che gli importi di affidamento sono sempre rientrati nel limite suddetto di ~~20.000~~ *30.000* euro.
In questi casi, data la particolare natura delle attività da svolgere, il Direttore ha sempre privilegiato la conoscenza diretta delle persone incaricate, la loro elevata qualificazione e la qualità delle prestazioni fornite in esperienze precedenti alla necessità di effettuare la rotazione degli incarichi, rotazione peraltro prevista solo al di sopra dei 40.000 euro di parcella.
Le Linee guida ANAC hanno peraltro fornito elementi di maggior chiarezza sulle soglie di affidamento e sulle relative modalità di attuazione, pertanto il Consorzio ne ha tenuto conto nel "Regolamento per la gestione del servizio di cassa economale e per l'acquisizione di lavori, beni e servizi sotto soglia comunitaria", ove nella Sezione II si recepiscono tali indicazioni.
La novazione introdotta dall'art 1 comma 912 della legge 145/2018 per gli appalti di lavori nulla dice riguardo agli affidamenti di servizi e forniture: in attesa di ulteriori aggiornamenti normativi, volti alla semplificazione delle procedure, che sembra lecito attendersi in fase di riordino della materia, rimangono pertanto fissati i criteri e le soglie stabiliti dal Codice Appalti e dalle Linee guida ANAC.

Attività di studio e di sperimentazione – consulenze legali.

Rientrano in questa branca di affidamenti tutte quelle attività che prevedono un'alta qualificazione professionale in ambiti diversi da quelli ingegneristici, attività che sono svolte dal Consorzio a latere dell'attività istituzionale ma che sono utili, se non indispensabili, sia per la regolazione che per soddisfare le richieste degli Organi di Controllo tecnico e amministrativo e quelle degli Enti coinvolti dagli effetti della regolazione.
Si pensi allo studio per la sperimentazione del DMV nel Ticino sublacuale, alla predisposizione del modello di simulazione degli effetti delle piene sul lago, alle attività richieste dal AdbPO per la sperimentazione del sovralzo estivo.
Questi affidamenti sono regolati dall'Art. 32 comma 1 punto g) del Regolamento *interno consortile* ove si parla dell'utilizzo della trattativa privata per "l'affidamento di studi, ricerche, sperimentazioni, prestazioni professionali a persone e società aventi elevate competenze professionali". Il comma 2 dello stesso articolo consente di valutare di volta in volta l'opportunità di avvalersi dell'esplorazione di mercato nei casi di affidamenti previsti nel punto g).
Nulla è detto nel Regolamento riguardo a limiti di spesa per questi casi, pertanto il Consorzio si è sempre autolimitato a 200.000 euro in analogia a quanto previsto per gli affidamenti in economia per cottimo fiduciario dei lavori.
Pare ora opportuno, per analogia, adottare le stesse soglie previste dalle norme per i servizi in generale, ossia di 40.000 e 209.000 euro per le amministrazioni sub-centrali.
Le consulenze legali resesi di volta in volta necessarie sono state affidate con lo stesso criterio degli incarichi professionali al disotto della soglia di 20.000 euro.

Gestione e sviluppo dei sistemi informatici.

Particolarmente delicata è da sempre la gestione e lo sviluppo dei sistemi di archiviazione della banca dati, dei siti internet tecnico e istituzionale, e della raccolta, della trasmissione e della divulgazione dei dati stessi.
A questo proposito il Consorzio si avvale da sempre della consulenza della società che ha predisposto l'archivio storico dei dati, utilizzando il disposto dell'art. 32 comma 1 punto e) del Regolamento che prevede la trattativa privata "nei casi di affidamento, alla stessa impresa fornitrice, di forniture destinate al completamento, al rinnovo parziale o all'ampliamento di quelle esistenti, in quanto il ricorso ad altri fornitori comporterebbe l'acquisto di prodotti differenti il cui impiego o la cui manutenzione creerebbe incompatibilità tecniche o difficoltà".
Le soglie previste sono le stesse degli studi sperimentali e delle consulenze legali.

Acquisto di beni e servizi.

Per quanto attiene l'acquisto di beni e servizi, nonché di materiali e beni di consumo, il Consorzio utilizza le procedure previste dagli artt. 43,44 e 45 del Regolamento interno, con il limite per l'acquisto in economia fissato in 130.000 euro dal D.P.R. 384/2001, in vigore al momento dell'approvazione del Regolamento stesso.
A oggi il limite dei 130.000 euro è decaduto, il nuovo limite è di 209.000 euro per le amministrazioni sub-centrali.

Tabella riassuntiva

Si ritiene utile riportare in una tabella riassuntiva le soglie degli affidamenti come conseguenti alle considerazioni precedenti (K = migliaia di euro, M = milioni di euro).

Importo	*Lavori*	*Ingegneria*	*Studi, cons. legale*	*Sist. informatici*	*Beni e servizi*
Sotto 40K	*Aff. diretto*	*Aff. diretto*	*Aff. diretto*	*Aff. diretto*	*Aff. diretto*
40K – 100K		*Negoziato* *5 operatori*			
40K – 150K	*Negoziato* *3 operatori*				
40K – 209K			*Negoziato* *5 operatori*	*Negoziato* *5 operatori*	*Negoziato* *5 operatori*
150K – 350K	*Negoziato* *5 operatori*	*Sopra 100K* *Ordinario*	*Sopra 209K* *Ordinario*	*Sopra 209K* *Ordinario*	*Sopra 209K* *Ordinario*
350K – 1M	*Negoziato* *10 operatori*				
Oltre 1M	*Ordinario*				

Milano, febbraio 2019

IL DIRETTORE
(Doriana Bellani)