

**GRUPPO DI COORDINAMENTO DEL PSR FEASR 2014-2022
(Del. GR n. 501/2016)**

14 febbraio 2022

Collegamento in videoconferenza del 14 gennaio 2022.

Presenti: Nino Melara, Stefano Segati, Gianluca Barbieri, Alessandro Compagnino, Daniele Visconti, Sandro Pieroni, Fausta Fabbri, Guido Giampieri, Claudio Galli, Silvia Anichini.

Segreteria: Carla Lazzarotto, Francesca Longhi.

SOMMARIO

1. Gal Leader Siena – quesito su avvio lavori pubblici	2
2. Gal Start. Bando 6.4.1 - quesito su cumulabilità	4

1. Gal Leader Siena – quesito su avvio lavori pubblici

1.a. Quesito

Il Regolamento (UE) n. 702/2014 della Commissione del 25 giugno 2014, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali e che abroga il regolamento della Commissione (CE) n. 1857/2006, specifica quanto segue in merito all'avvio dei lavori del progetto o dell'attività:

- 1) la data di inizio delle attività o dei lavori di costruzione relativi all'investimento. In questo caso il riferimento sembrerebbe essere la categoria dei lavori edili sebbene non specifichi quale sia l'atto che dà avvio ai lavori (es. il verbale di consegna);
- 2) la data del primo impegno giuridicamente vincolante ad ordinare attrezzature o impiegare servizi. Questa parte si dovrebbe invece riferire solo alle attrezzature e ai servizi e anche in questo caso il Regolamento non offre approfondimenti (es. il contratto);
- 3) qualsiasi altro impegno che renda irreversibile il progetto o l'attività.

Il Paragrafo 19.2.2 delle Disposizioni Comuni RT specifica che “Un progetto o una attività è ammissibile a finanziamento a condizione che **l'avvio dei lavori** del progetto o dell'attività e le relative spese decorrano a partire dal giorno successivo alla ricezione della domanda di aiuto indipendentemente dalla tipologia di beneficiario” e ancora “Si intende per avvio dei lavori del progetto o dell'attività” la data di inizio delle attività o dei lavori di costruzione relativi all'investimento oppure la data **del primo impegno giuridicamente vincolante** ad ordinare attrezzature o impiegare servizi o di qualsiasi altro impegno che renda irreversibile il progetto o l'attività .

L'inizio/avvio delle attività è puntualmente indicato nell'elenco dei documenti che dimostrano questa condizione relativamente ai progetti dei beneficiari privati [lettere a) b) c) d) e) f) g) paragrafo 19.2.2 Disposizioni Comuni] mentre alcuna specifica è riportata per gli enti pubblici.

Occorre chiarire cosa si intenda quando si richiama il “primo impegno giuridicamente vincolante (...) che renda irreversibile il progetto o l'attività” o “avvio lavori”.

ITER DI UN PROGETTO

L'affidamento degli appalti pubblici nel Codice Contratti rappresenta la parte più corposa e maggiormente complessa che possiamo sintetizzare a 4 sotto-fasi descritte:

- 1° Fase: Programmazione (programma biennale forniture e servizi – programma triennale lavori pubblici) articoli 21 e 22
- 2° Fase: Progettazione (dettaglio procedure per la progettazione degli interventi) articoli da 23 a 27
- 3° Fase: Affidamento (principi comuni delle modalità di affidamento) articoli da 28 a 99
- 4° Fase: Esecuzione, articoli da 100 a 113-bis

Art- 32 Codice Appalti recita

Prima dell'avvio delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, le stazioni appaltanti, in conformità ai propri ordinamenti, decretano o determinano di contrarre, individuando gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte. (...)

6. L'aggiudicazione non equivale ad accettazione dell'offerta. L'offerta dell'aggiudicatario è irrevocabile fino al termine stabilito nel comma 8.

7. L'aggiudicazione diventa efficace dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti.

[il seguente comma è derogabile fino al 30 giugno 2023]

8. Divenuta efficace l'aggiudicazione, e fatto salvo l'esercizio dei poteri di autotutela nei casi consentiti dalle norme vigenti, la stipulazione del contratto di appalto o di concessione deve avere luogo entro i successivi sessanta giorni, salvo diverso termine previsto nel bando o nell'invito ad offrire, ovvero l'ipotesi di differimento espressamente concordata con l'aggiudicatario, purché comunque giustificata dall'interesse alla sollecita esecuzione del contratto.

La Determina a contrarre quindi è l'atto adottato dalle stazioni appaltanti **prima dell'avvio della procedura di affidamento di un contratto pubblico**, atto con il quale esse manifestano la propria volontà di stipulare il con-

tratto; deve indicare elementi essenziali del contratto e criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte. Per tale ragione non può essere considerato l'avvio dei lavori perché alla procedura -per essere efficace - mancano ancora gli elementi essenziali al progetto:

- **Selezione dei partecipanti** (dove vengono indicate le caratteristiche richieste ai partecipanti)
- **Presentazione delle offerte**
- **Aggiudicazione** (L'aggiudicazione diventa efficace solo dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti)

Inoltre la spesa che troviamo nella determina a contrarre è solo indicativa del costo del progetto mancando in questa fase l'eventuale ribasso che andrà poi a determinare il costo vero e proprio dell'opera pubblica o del servizio/fornitura.

Appare più logico individuare quale attività vincolante e irreversibile mediante la quale la stazione appaltante inizia materialmente le attività operative per espletare l'appalto assegnato la cosiddetta **consegna dei lavori** che produce un "verbale consegna lavori" sottoscritto dalle parti ed avente caratteristiche di appunto atto vincolante e non reversibile ad eccezione delle cause che la stessa normativa individua.

La consegna è una attività della **fase di ESECUZIONE degli appalti pubblici** e da quel giorno poi decorrono i tempi contrattuali.

Tale norma è richiamata anche dal DECRETO MINISTERIALE 7 marzo 2018, n. 49 Regolamento recante: «Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione».

Al comma 2 dell'art- 5 (La consegna dei lavori) si stabilisce "All'esito delle operazioni di consegna dei lavori, il direttore dei lavori e l'esecutore sottoscrivono il relativo verbale e da tale data decorre utilmente il termine per il compimento dei lavori."

Riportiamo qui per esteso quanto sopra enunciato:

La consegna dei lavori – DM marzo 2018 n. 49

Normativa di riferimento: Art. 5 DM 7 marzo 2018, n. 49

Definizione ed effetti della consegna:

L'inizio di ogni lavoro è fissato dal processo verbale di consegna con il quale l'appaltatore viene immesso nell'area o nell'immobile (che devono essere liberi da persone e cose ed almeno in parte nella effettiva disponibilità dell'amministrazione) dove devono eseguirsi i lavori, e con il quale viene stabilita la decorrenza del termine o dei termini entro cui dovrà avere esecuzione il contratto.

Il documento è quanto mai importante anche perché in esso vengono riportati dei dati che potranno servire durante lo svolgimento dell'appalto in circostanze varie e viene attestato che sono stati effettuati i riscontri necessari.

Termine per la consegna:

L'art. 5 comma 1 del DM 49/2018 stabilisce che la consegna deve avvenire non oltre 45 giorni dalla data di stipula del contratto d'appalto.

Ritardo per fatto o colpa dell'amministrazione:

Qualora la consegna avvenga in ritardo per fatto o colpa della stazione appaltante, l'appaltatore può chiedere di recedere il contratto. Nel caso di accoglimento dell'istanza di recesso l'appaltatore ha diritto al rimborso delle spese contrattuali (e cioè quelle di bollo, di registro, della copia del contratto e di documenti e disegni di progetto), nonché delle altre spese effettivamente sostenute e documentate.

Procedura:

Dopo l'approvazione del contratto o, qualora vi siano ragioni di urgenza, subito dopo l'aggiudicazione definitiva, il responsabile del procedimento autorizza il direttore dei lavori alla consegna dei lavori. Ricevuta l'autorizzazione il direttore dei lavori comunica all'appaltatore il giorno e il luogo in cui deve presentarsi per ricevere la consegna dei lavori, munito del personale idoneo nonché delle attrezzature e materiali necessari per eseguire, ove occorra, il tracciamento dei lavori secondo i piani, profili e disegni di progetto. Sono a carico dell'appaltatore gli oneri per le spese relative alla consegna, alla verifica ed al completamento del tracciamento che fosse stato già eseguito a cura della stazione appaltante.

La dottrina ha più volte precisato che la consegna dei lavori non debba costituire una procedura meramente simbolica, ma deve consentire l'inizio ed il completamento dell'opera.

Per colmare quindi l'incertezza nella quale ci lasciano sia i Regolamenti che le Disposizioni Generali in merito all'inizio lavori per gli enti pubblici (intendendo lavori, servizi e forniture) viene chiesto al Gruppo di Coordinamento del PSR alcune ipotesi che hanno il solo scopo di raccogliere tutte le casistiche emerse nel corso degli ultimi mesi e considerando che anche le Disposizioni Comuni specificano la data di avvio per i privati in base alla tipologia di intervento:

- È corretto fare riferimento alla data della firma di consegna lavori per i lavori edili?
- È corretto ricorrere alla firma del contratto per attrezzature e servizi?
- È corretto ricorrere all'ordine di servizio o altro atto per le spese di personale?

1.b. Esito

Per determinare la data di avvio di un progetto, è corretto fare riferimento all'atto di aggiudicazione definitiva efficace dell'affidamento, sia nel caso dei lavori, sia nel caso di l'acquisizione dei beni e servizi. L'atto di aggiudicazione definitiva efficace è infatti l'atto, dotato di numero e data di registrazione univoci e non alterabili, che impegna e vincola l'amministrazione rispetto ai soggetti esterni quale atto certo e giuridicamente vincolante, sia per le opere sia per l'acquisizione di beni e/o servizi.

Per quanto riguarda le spese di personale, è corretto riferirsi all'ordine di servizio, purché questo sia ufficializzato con opportuni metodi di tracciamento documentale da cui se ne deduca, in maniera non alterabile, la data (es. protocollazione, invio tramite posta elettronica ecc...).

2. Gal Start. Bando 6.4.1 - quesito su cumulabilità

2.a. Quesito

Nel bando Misura 6.4.1 della Regione Toscana, nel Bando Misura 6.4.1 del GAL START e in altri bandi per misure ad investimento del PSR vi è una prescrizione trasversale per la quale "I contributi concessi o erogati ... non sono cumulabili con altre agevolazioni e/o finanziamenti pubblici unionali, nazionali e regionali (es. tariffe incentivanti, detrazioni fiscali, credito d'imposta, Programmi Operativi ai sensi dell'OCM, ecc.) quando riferite alle stesse voci di spesa."

In questo periodo molti sono gli strumenti di incentivi e di detrazioni fiscali messi in campo dallo stato italiano e le imprese dei vari settori vogliono sfruttare al massimo tutti gli strumenti di finanziamento disponibili.

Si ponga il caso di un intervento complessivo che sia composto da investimenti sulla parte strutturale (colonne e strutture portanti) e sulle finiture (tamponature e impianti), il tutto ricompreso urbanisticamente sotto un unico atto autorizzativo (SCIA, CILA, ecc.).

Viene chiesto se un beneficiario può avere la facoltà di accedere solo per la parte strutturale al "sismabonus ordinario" (con detrazioni fiscali per l'80%) e, per la parte relativa alle finiture, accedere a dei finanziamenti del PSR (la Misura 6.4.1 ha una percentuale di contribuzione al 40% incrementabile al 50% in zone montane).

Le due parti dell'intervento possono essere ben distinte nei computi metrici e questo potrebbe far ricadere le due fattispecie in due "voci di spesa" ben distinte e, a ben vedere, le due parti potrebbero anche essere distinte nei documenti di spesa delle ditte esecutrici dei lavori.

Il titolo autorizzativo (SCIA) però sarebbe unico e le due parti dell'intervento, comunque, non potrebbero costituire lotti funzionali in quanto interconnessi tra loro.

2.b. Esito

Come riportato nel bando in oggetto e anche in altri bandi per misure ad investimento del PSR è previsto che "I contributi concessi o erogati (...) non sono cumulabili con altre agevolazioni e/o finanziamenti pubblici unionali,

nazionali e regionali (es. tariffe incentivanti, detrazioni fiscali, credito d'imposta, Programmi Operativi ai sensi dell'OCM, ecc.) **quando riferite alle stesse voci di spesa.**”

Con la modifica 2021 del PSR Toscana 2014-2022 (versione 10.1), è stato recepito il parere della DG agri della Commissione Europea con nota del 17/11/2020, Ref. Ares(2020)6839797:

“pi) Cumulabilità con altre fonti di finanziamento regionali o nazionali

In caso di beneficiari privati, il sostegno del PSR, per le stesse spese ammissibili, può essere concesso in combinazione con altre fonti di finanziamento regionali o nazionali, ma il sostegno cumulato deve rimanere entro i limiti massimi fissati dall'allegato II del Regolamento (UE) n. 1305/2013 e ss.mm.ii. Nell'ambito dell'autorizzazione agli aiuti di Stato, per il finanziamento di attività al di fuori dell'articolo 42 del TFUE è il tasso di aiuto previsto dalle norme in materia di aiuti di Stato che deve prevalere quando è inferiore a quello previsto nell'allegato II del Regolamento (UE) n. 1305/2013.”

Partendo dal presupposto che tale specifica non è retroattiva e che vale comunque quanto riportato nel bando che rappresenta legge speciale, si fa presente che – in ogni caso – con riferimento alla 6.4.1 – essendoci già la percentuale di contribuzione massima prevista dal Reg. Ue 1305/2013, non è possibile cumulare il sostegno del PSR con altre fonti di finanziamento regionali o nazionali per le stesse voci di spesa.

Detto questo, per poter beneficiare di più fonti di finanziamento, come anche richiamato nel quesito, secondo le regole sopra richiamate dovrebbe essere possibile suddividere il progetto in più lotti funzionali distinti e indipendenti fra loro.

Nel caso specifico, trattandosi di un unico lotto funzionale, non è possibile prevedere alcuna cumulabilità.