



Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

LINEE GUIDA

in materia di accordi di collaborazione ai sensi dell’articolo 82-bis del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e dell’Allegato II.6-bis al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

Sommario:

1. Introduzione: oggetto e finalità delle Linee Guida. La milestone M1C1-97-ter del P.N.R.R.
2. Il modello dell’accordo di collaborazione: caratteristiche e fondamenti.
3. La disciplina normativa e quattro quesiti fondamentali.
4. Per quali contratti è utile ricorrere allo strumento in esame e da quali valutazioni dipende la risposta al quesito? L’inserimento dell’accordo di collaborazione nella documentazione di gara.
5. Come attivare l’accordo di collaborazione?
6. Quali sono i contenuti necessari e quelli eventuali dell’accordo di collaborazione?
7. Quale rilievo hanno i premi di accelerazione?
8. Lo scioglimento dell’accordo.
9. Il monitoraggio.

1. Introduzione: oggetto e finalità delle Linee Guida. La milestone M1C1-97-ter del P.N.R.R.

Con le presenti Linee Guida, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti intende fornire indicazioni alle stazioni appaltanti e agli operatori economici in relazione al nuovo istituto degli accordi di collaborazione, introdotto nel codice dei contratti pubblici con il c.d. “correttivo” (decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209).

Le presenti Linee Guida intendono, quindi, illustrare le novità contenute nell’articolo 82-bis del Codice (introdotto dall’articolo 29 del decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209) e nell’allegato II.6-bis (introdotto dall’articolo 89, comma 1, del medesimo decreto legislativo n. 209 del 2024).

Le Linee Guida intendono essenzialmente chiarire la natura giuridica e le finalità di tale nuovo strumento contrattuale, munito di una propria autonomia causale rispetto al contratto d’appalto, ma privo di effetti sostitutivi e/o integrativi dello stesso. Ciò al fine di promuoverne un corretto utilizzo quale strumento opzionale di governance dell’esecuzione, in grado

di migliorarne i tempi di realizzazione, avuto riguardo soprattutto ad appalti complessi e che vedono il coinvolgimento, in tale fase, di diversi soggetti pubblici e privati. Come evidenziato nella relazione Illustrativa allo schema di decreto correttivo la ratio dell’istituto “è quella di promuovere una responsabilizzazione di soggetti coinvolti rispetto alla corretta esecuzione dell’appalto, dal punto di vista del rispetto dei tempi di esecuzione, dei costi, nonché della verifica degli adempimenti” al fine di favorire, nel solco delle best practices internazionali, “il dialogo permanente tra le parti”, riducendo il contenzioso e promuovendo comportamenti virtuosi anche nella risoluzione dei problemi sorti in fase di esecuzione”

In quest’ottica, le presenti Linee Guida risultano funzionali, altresì, alla realizzazione della milestone M1C1-97-ter del P.N.R.R. che impone la “*Publication on Ministry of Infrastructures and Transport (MIT)’s website of guidelines, adopted by MIT having consulted ANAC, on early-completion bonuses clauses and on templated content of cooperation agreements pursuant to article 82bis of Legislative Decree 36/2023 (Public Procurement Code), to reduce works’ completion time*”. Le Linee Guida intendono, quindi, promuovere il ricorso all’istituto al fine di ridurre i tempi dell’esecuzione dei contratti pubblici, conformemente a quanto richiesto dalla milestone indicata.

In ultimo, le presenti Linee Guida intendono fornire anche indicazioni pratiche per la compilazione da parte delle stazioni appaltanti della scheda elaborata per la piattaforma di monitoraggio prevista dall’art. 82-bis, comma 4, del Codice, suddivise in relazione alle singole tematiche affrontate (v., di seguito, gli appositi box di lettura).

2. Il modello dell’accordo di collaborazione: caratteristiche e fondamenti.

Prima di procedere ad illustrare le novità introdotte dal c.d. “correttivo” in tema di accordi di collaborazione, appare opportuno tracciare le caratteristiche che l’istituto ha assunto in via di prassi in Italia e nell’esperienza di altri ordinamenti, che già contemplano una disciplina di settore.

La decisione di regolare l’istituto appare in linea con le indicazioni della legge 21 giugno 2022, n. 78 (“*Delega al Governo in materia di contratti pubblici*”), il cui articolo 1, comma 4, ha, infatti, previsto la possibilità di apportare le «*correzioni e integrazioni*» al codice, che «*l’applicazione pratica*» avesse reso necessarie o opportune. Nel caso degli accordi di collaborazione si è, quindi, ritenuto di integrare la disciplina prevista dal Codice con apposite disposizioni finalizzate a recepire, da un lato, e regolare, dall’altro, alcuni aspetti dell’istituto, anche al fine di fornire un quadro di

regole chiaro alle stazioni appaltanti.

La decisione del legislatore è stata supportata dalla disamina condotta dal gruppo di lavoro istituito presso il Ministero per l'elaborazione dello schema di correttivo. In tale ambito, sono state valutate le esperienze (interne e straniere) registrate nella prassi e le indicazioni provenienti da parte della dottrina. La disamina effettuata ha consentito di verificare come lo strumento degli accordi di collaborazione sia stato predisposto al fine di superare il paradigma conflittuale che caratterizza la fase di esecuzione dei contratti e di accelerare l'esecuzione dei contratti, specie se particolarmente complessi e, quindi, maggiormente esposti a rischi di ritardo.

Inoltre, nelle esperienze sin qui realizzate, lo strumento è risultato funzionale a “governare” le interrelazioni tra le varie prestazioni contrattuali, che possono condurre ad un possibile fallimento dell’obiettivo finale laddove un singolo segmento della c.d. rete risulti non funzionante. Infatti, l’inadempimento o il disservizio in un singolo segmento determina – non senza un effetto “moltiplicatore” – riverberi sull’intera filiera e, quindi, sull’obiettivo finale del contratto “principale” e sull’interesse pubblico a vedere realizzata l’opera o espletato il servizio.

Queste interferenze nascono dalla sussistenza di elementi giuridici o fattuali che legano i vari rapporti e le varie prestazioni. In particolare, come evidenziato dalla dottrina, “*elementi giuridici che creano interferenza sono, per esempio, quelli che si generano quando un contratto qualifica come fatto del terzo, dunque non imputabile all'appaltatore, un evento che dipenda dall'azione di un altro soggetto, a sua volta titolare di un diverso rapporto che si interseca col primo*”; in questa situazione, “*la disciplina della rete si occupa di organizzare questa interferenza, costituendo un ambiente favorevole alla cooperazione dell'appaltatore e del committente oltre che del terzo, in vista del condiviso interesse a creare valore realizzando il programma (di interesse pubblico) a cui tutti i componenti della collaborazione concorrono, sebbene a titolo diverso*”. L’elemento di fatto che crea interferenza può essere, invece, “*un qualsiasi accadimento imprevisto, che possa alterare le previste attività di competenza di soggetti diversi; in tale caso, il framework della collaborazione convoglia le forze e le energie di tutti i componenti dell’alleanza per affrontare l’imprevisto, facendo sì che si ponga in essere ogni sforzo del gruppo per evitare di creare maggiori costi o di generare maggiori tempi*” (S. Valaguzza, *Alliancing in public sector. Collaborare nell’interesse pubblico. Perché passare dai modelli antagonisti agli accordi collaborativi*, Napoli, 2019, p. 30-31).

La funzione dell'accordo di collaborazione è, quindi, quella di regolare gli elementi esterni ad uno o più rapporti giuridici “*che le parti intendono salvaguardare con l'obiettivo di guidare i passi di ciascuno verso uno scopo comune e preventivamente condiviso, contrapponendo alla logica antagonista, fondata sulla responsabilità individuale, quella dell'azione comunitaria, appoggiata sulla corresponsabilità*”.

(S. Valaguzza, *Alliancing in public sector. Collaborare nell'interesse pubblico. Perché passare dai modelli antagonisti agli accordi collaborativi*, Napoli, 2019, p. 31).

In sostanza, fermi restando i singoli rapporti negoziali, l'accordo è strumentale alla regolazione delle interconnessioni, e, in particolare, alla regolamentazione delle attività da porre in essere al fine di evitare i rischi per il raggiungimento dell'obiettivo finale che possono derivare, tra l'altro, da asimmetrie informative sul complessivo andamento delle varie prestazioni e dal mancato coordinamento delle attività strumentali al raggiungimento di un obiettivo finale.

Nelle esperienze sia straniere che interne, l'accordo collaborativo è stato, quindi, costruito come «*un regolamento di secondo livello, che presuppone l'esistenza di altri contratti e di ambiti vari di sovrapposizione i quali, se non sono regolati nella prospettiva di un'azione sinergica verso uno scopo comune, producono interferenze negative, capaci di ostacolare l'attività dei contratti inseriti nel medesimo recinto. In altri termini, l'accordo collaborativo consente di dotarsi di una disciplina che, attraverso la collaborazione, permette un continuo adattamento al moto dei fattori esterni ai singoli contratti, non pre-definibili a priori, basata sull'assunzione dell'impegno dei componenti della collaborazione ad agire proattivamente, prima di rivendicare indennizzi o risarcimenti vari*».

(S. Valaguzza, *Gli accordi collaborativi nel settore pubblico: dagli schemi antagonisti ai modelli dialogici*, in *Il Dir. dell'economia*, 2019, 2, p. 272).

In quest'ottica l'accordo ha costituito un'ulteriore e concreta declinazione dei principi del risultato e della fiducia, atteso che, da un lato, valorizza la direzione dell'esecuzione verso lo specifico obiettivo finale dell'appalto, offrendosi come strumento finalizzato ad evitare i possibili rischi insiti nella fase esecutiva e, dall'altro, realizza quel paradigma fiduciario che è messo a fondamento dei rapporti tra Amministrazione e privato.

3. La disciplina normativa e quattro quesiti fondamentali

La normativa in materia di accordi di collaborazione è stata inserita nel nuovo art. 82-bis e nel corrispondente allegato II-6bis, che contiene una

disciplina di dettaglio di sicuro rilievo anche per le applicazioni pratiche. Al fine di una miglior esposizione dei tratti caratterizzanti la figura, si ritiene di suddividere la trattazione in appositi sotto-paragrafi, relativi agli aspetti di maggior interesse, incentrando l'attenzione su tre aspetti ritenuti di fondamentale rilievo per le stazioni appaltanti:

- a) per quali contratti è utile ricorrere allo strumento in esame e quali valutazioni occorre fare per rispondere al quesito;
- b) come attivare l'accordo di collaborazione;
- c) quali sono i contenuti necessari e quelli eventuali dell'accordo di collaborazione;
- d) quale rilievo e quale portata hanno i premi di accelerazione

4. Per quali contratti è utile ricorrere allo strumento in esame e da quali valutazioni dipende la risposta al quesito? L'inserimento dell'accordo di collaborazione nella documentazione di gara

L'art. 82-bis è inserito a chiusura del Titolo I della Parte V del Libro II, dedicato agli atti preparatori delle procedure. La regola è, quindi, finalizzata a richiedere un'attenta e ponderata valutazione preliminare in merito al possibile ricorso a tale strumento. Tale valutazione è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante che dovrà tener conto, in particolare, della complessità dell'appalto e della sussistenza di aspetti di interrelazione tra le prestazioni dei vari soggetti.

In sostanza, la valutazione richiesta alla stazione appaltante si snoda attraverso la verifica di elementi tanto soggettivi quanto oggettivi. Sotto il primo profilo risulta necessario che l'esecuzione dell'appalto coinvolga una pluralità di soggetti (appaltatore/subappaltatori, fornitore/subfornitori); si tratta di un presupposto necessario per l'applicazione dello strumento, come risulta dalla stessa definizione contenute nell'art. 82-bis del Codice, che lo indica come un accordo “*plurilaterale*”, non utilizzabile, quindi, ove il rapporto si esaurisca tra la stazione appaltante e l'appaltatore.

Vi è, poi, la valutazione “oggettiva”: occorre che le prestazioni delle varie parti siano caratterizzate da particolari interazioni derivanti da elementi di fatto o di diritto, e che rendano, quindi, opportuna la creazione di una regolamentazione della rete, impegnata nel raggiungimento di un certo risultato o di un'iniziativa particolarmente complessa.

Questa valutazione di opportunità si sostanzia, in particolare, nell'analisi puntuale della struttura dell'appalto e delle varie prestazioni in volte, nonché, più in generale, nel più ampio contesto socio-economico nel quale l'appalto si inserisce, e, quindi, nella necessità di fissare regole pre-

cise di cooperazione tra le varie parti. In questa fase del procedimento, dovrà essere valutata la possibilità di ottenere specifici vantaggi ulteriori dalla cooperazione, secondo quelle caratteristiche che hanno reso – in via di prassi – particolarmente rilevante l’uso di un accordo di collaborazione.

Queste affermazioni di carattere generale vanno, necessariamente, calibrate nel caso specifico, non potendosi elaborare una regola unica – valevole per ogni situazione – quanto, piuttosto, un metodo di verifica dell’utilità dell’accordo di collaborazione. Tale utilità, in alcuni casi, potrà risiedere semplicemente nella regolazione della rete dei rapporti tra le varie parti coinvolte, attraverso la costituzione di un tavolo permanente di confronto che consenta di riassumere l’andamento delle varie prestazioni e di articolare le azioni necessarie per evitare il possibile verificarsi di criticità o la moltiplicazione dei loro effetti nell’ambito dell’intera filiera, e, quindi, nel risultato finale dell’appalto. In taluni casi, l’utilità può, invece, discendere dalla possibilità di ottenere valore aggiunto dall’esecuzione dell’appalto, in specie laddove l’oggetto e le finalità dello stesso siano funzionali a interessi particolarmente rilevanti. Vi sono, poi, situazioni nelle quali l’appalto presenta elementi di particolare complessità che impongono, *ex aliis*, un confronto con altre Amministrazioni titolari di poteri autorizzatori; in queste ipotesi, l’accordo potrà servire anche a regolare quest’ulteriore aspetto della “rete”, evitando che una parte spesso rilevante come quella relativa all’ottenimento delle autorizzazioni sia, in sostanza, rimessa all’operato di un singolo soggetto della filiera e che l’operato di tali Amministrazioni sia, sostanzialmente, “slegato” dal contesto complessivo a cui l’autorizzazione o il parere si riferiscono.

La necessità di una valutazione discrezionale dell’Amministrazione che tenga conto, quindi, della complessità dell’appalto e, in particolare, della sussistenza di significative interrelazioni nei vari rapporti emerge anche dal richiamo contenuto nell’art. 82-bis del Codice al principio del risultato di cui all’art. 1. Tale principio impone, infatti, alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti di perseguire il risultato non solo dell’affidamento del contratto, ma anche 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, e costituisce “*criterio prioritario per l’esercizio del potere discrezionale e per l’individuazione della regola del caso concreto*”.

In sostanza, il momento generico dell’accordo si sostanzia, dal lato dell’Amministrazione, in una decisione finalizzata al perseguimento del principio del risultato, da compiersi tenendo conto degli altri principi invitati (e richiamati dallo stesso articolo 1 del Codice), ed espressione della

discrezionalità amministrativa che il Codice ha inteso enfatizzare. Lo strumento riflette la moderna concezione dell'appalto, che non è, soltanto, un mezzo “che consente all'amministrazione di procurarsi beni o di erogare servizi alla collettività, ma – per utilizzare categorie civilistiche – uno “strumento a plurimo impiego” funzionale all'attuazione di politiche pubbliche ulteriori rispetto all'oggetto negoziale immediato: in altre parole, uno strumento – plurifunzionale – di politiche economiche e sociali, con conseguenti ricadute sulla causa del provvedimento di scelta del contraente” (Cons. Stato, Sez. III, 27 maggio 2024, n. 4701; v., anche, Cons. di Stato, Sez. III, 29 dicembre 2023, n. 11322).

5. Come attivare l'accordo di collaborazione.

Operate le valutazioni indicate al precedente paragrafo e ravvisata, quindi, l'opportunità di regolare la collaborazione tra le varie imprese coinvolte nell'esecuzione l'Amministrazione dovrà, quindi, in primo luogo, inserire nei documenti di gara la dichiarazione di voler attivare l'accordo di collaborazione, nonché lo schema di tale accordo.

Al fine di agevolare le stazioni appaltanti si formulano le seguenti indicazioni.

5.1. L'individuazione delle parti.

La disposizione di cui all'art. 82-bis, comma 1, individua, in primo luogo, le parti della collaborazione, indicate attraverso una formula volutamente generale che fa riferimento alle parti coinvolte in misura significativa nella fase di esecuzione di un contratto di lavori, servizi o forniture. Il significato della regola è quello di rimettere, in sostanza, alla valutazione della stazione appaltante l'individuazione delle parti, verificando, in particolare, la prestazione richiesta e l'incidenza della stessa nell'economica complessiva dell'appalto.

L'art. 2 dell'Allegato II-6bis detta alcune previsioni di rilievo in ordine al tema in esame. In particolare, si prevede che siano parti dell'accordo: *a)* la stazione appaltante, il R.U.P. e, ove previsto in relazione all'oggetto del contratto principale, il Direttore dei lavori, il Coordinatore per la sicurezza, il Direttore dell'esecuzione, e il progettista per le opere realizzate mediante metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni ai sensi dell'articolo 43 del codice; *b)* l'appaltatore; *c)* i sub-appaltatori, i sub-contraenti e i fornitori che, su accordo della stazione appaltante e dell'appaltatore, sono coinvolti in misura significativa nella fase di esecuzione, tenuto conto dell'oggetto e del valore del subappalto, del sub-con-

tratto o della fornitura, e della rilevanza delle prestazioni al fine del raggiungimento del risultato perseguito con il contratto principale.

Secondo questa disposizione sono, sicuramente, parti dell'accordo (senza che occorra, cioè, una verifica dell'incidenza del loro apporto) le parti indicati ai punti *a*) e *b*). Queste due parti non sono, però, sufficienti per stipulare l'accordo di collaborazione che, come osservato, è plurilaterale. E', quindi, necessario inserire uno o più parti ulteriori tra quelle indicate nella lettera *c*), da individuare in ragione del coinvolgimento significativo nell'accordo.

Dalle considerazioni esposte si intuisce, altresì, il diverso concetto di parte utilizzato dal legislatore. Infatti, nelle lettere *a*) e *c*) dell'articolo 2, comma 2, dell'Allegato compaiono una pluralità di soggetti. Nel caso della lettera *a*), questi soggetti costituiscono, tuttavia, un'unica parte, intesa come un centro di interessi unitario, coinvolgente le figure pubbliche dell'appalto. Nel caso, invece, dei soggetti indicati alla lettera *c*), vi è una sostanziale identificazione tra soggetto e parte, per cui ogni diverso soggetto individuato in funzione del significativo coinvolgimento nell'esecuzione costituirà, a sua volta, una parte dell'accordo plurilaterale di collaborazione.

Scheda di monitoraggio (Fase 1 e 2 – Dati della stazione appaltante e dati delle parti)

Le indicazioni fornite possono essere di ausilio anche nella compilazione della fase 1 e della fase 2 della scheda di monitoraggio predisposta dal Ministero.

In particolare, la fase 1 prevede che la stazione appaltante debba inserire, in primo luogo, la denominazione della stazione appaltante, il codice fiscale e la tipologia di ente.

In relazione a quest'ultimo elemento la scheda prevede un menù a tendina, contenente le seguenti voci:

- Amministrazione centrale;
- Regione
- Ente SSN;
- Ente Locale;
- Società partecipata Amministrazione centrale;
- Società partecipata Ente Locale;
- Altro.

La fase 2 prevede che siano inserite le parti dell'accordo.

In particolare la stazione appaltante dovrà indicare, in primo luogo, il ruolo della parte. Sul punto è previsto un menù a tendina che consente di selezionare tra:

- stazione appaltante;
- appaltatore/fornitore;
- subappaltatore;
- subcontraente/subfornitore.

La fase di compilazione consente lo scorrimento fino all'inserimento di tutte le parti, indicando per ciascuna di essa la ragione sociale e il codice fiscale.

5.2. L'adesione di altre parti.

L'accordo mutua il modello del contratto per adesione, consentendo anche ad altri soggetti di aderire all'accordo. In particolare, la disposizione di cui all'art. 2, comma 3, dell'Allegato, consente alla stazione appaltante, anche su motivata istanza dell'appaltatore, di invitare ad aderire all'accordo di collaborazione ulteriori soggetti, pubblici e privati, inclusi gli investitori istituzionali, nonché le amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi di cui all'articolo 38 del codice, e, comunque, le amministrazioni e gli enti titolari di autorizzazioni e pareri e gli enti gestori di interferenze, coinvolti, a vario titolo, nelle attività e funzioni strumentali al raggiungimento del risultato dell'esecuzione.

La previsione rimette, quindi, alla stazione appaltante la decisione in ordine all'eventuale integrazione soggettiva del contratto con parti diverse dalle originarie. Tuttavia, trattandosi di un'estensione di un accordo si ritiene che la previsione debba essere intesa non come una facoltà unilaterale della stazione appaltante. La stessa è, in sostanza, chiamata a valutare i presupposti dell'estensione, ma questa non potrà che effettuarsi laddove vi sia il consenso dei soggetti che, al momento dell'ipotizzata adesione, sono parti dell'accordo, le quali verrebbero vincolate ad un nuovo soggetto. Pertanto, la regola non va intesa come attributiva di un potere unilaterale della stazione appaltante, la quale dovrà, comunque, acquisire il consenso delle altre parti. La disposizione esprime, quindi, solo la centralità della valutazione della stazione appaltante (in assonanza sostanziale con la regola di cui all'art. 82-bis del Codice), ma non anche la possibilità di incidere senza il consenso degli altri sulla compagine soggettiva dell'accordo.

Scheda di monitoraggio (fase 2 – Ulteriori parti aderenti).

Le ulteriori parti aderenti devono essere inserire nella fase 2 della scheda predisposta dal Ministero.

La scheda ha previsto un apposito menù a tendina, che consente alle stazioni appaltanti di indicare le altre parti, indicando se si tratta di:

- investitori istituzionali;
- amministrazioni partecipanti;
- amministrazioni o enti titolari di autorizzazioni e pareri;

Le indicazioni fornite possono essere di ausilio anche nella compilazione della fase 1 e della fase 2 della scheda di monitoraggio predisposta dal Ministero.

In particolare, la fase 1 prevede che la stazione appaltante debba inserire, in primo luogo, la denominazione della stazione appaltante, il codice fiscale e la tipologia di ente.

In relazione a quest'ultimo elemento la scheda prevede un menù a tendina, contenente le seguenti voci:

- Amministrazione centrale;
- Regione
- Ente SSN;
- Ente Locale;
- Società partecipata Amministrazione centrale;
- Società partecipata Ente Locale;
- Altro.

La fase 2 prevede che siano inserite le parti dell'accordo.

In particolare, la stazione appaltante dovrà indicare, in primo luogo, il ruolo della parte. Sul punto è previsto un menù a tendina che consente di selezionare tra:

- stazione appaltante;
- appaltatore/fornitore;
- subappaltatore;
- subcontraente/subfornitore.

La fase di compilazione consente lo scorrimento fino all'inserimento di tutte le parti, indicando per ciascuna di essa la ragione sociale e il codice fiscale.

Deve, poi, notarsi come la previsione effettui un riferimento generale ad altri soggetti pubblici e privati. La formula rimette, quindi, alle parti la verifica dell'opportunità dell'estensione dell'accordo ad altri soggetti, verificando il loro coinvolgimento, a vario titolo, nelle attività e funzioni

strumentali al raggiungimento del risultato dell'esecuzione. Tra i soggetti suscettibile di essere ricompresi sono indicati gli investitori istituzionali, nonché le amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi di cui all'articolo 38 del codice, e, comunque, le amministrazioni e gli enti titolari di autorizzazioni e pareri e gli enti gestori di interferenze. Come esposto in precedenza, si tratta di un punto importante, perché consente di ricomprende nella collaborazione anche soggetti pubblici che, allorquando esprimono pareri o rilasciano autorizzazioni, incidono, comunque, sull'esecuzione del contratto. Ferma restando, ovviamente, l'autonomia decisionale e valutativa di tali soggetti, il coinvolgimento nell'accordo è funzionale ad una maggior fluidità del flusso informativo, nonché ad una celerità nella tempistica, considerati i ritardi che spesso si accumulano proprio per tali procedimenti.

5.3. Chi sono i soggetti della collaborazione?

L'allegato definisce, anche, i c.d. soggetti della collaborazione. Si tratta, chiaramente, di figure diverse dalle parti e, quindi, di soggetti che non sono titolari del rapporto sostanziale ma che si limitano a svolgere determinati compiti per agevolare il raggiungimento degli obiettivi della collaborazione. Sul punto, l'allegato fornisce delle indicazioni, facendo, comunque, salva l'autonomia delle parti in ragione degli obiettivi e degli impegni della collaborazione. Decisione opportuna e in linea con la volontà di mantenere duttile lo strumento, consentendo la modulazione dei soggetti nei termini ritenuti più congeniali in considerazione dello specifico accordo.

Fermo restando, quindi, l'autonomia delle parti, sono indicati come soggetti della collaborazione: *a)* il direttore strategico, che è un soggetto imparziale, munito delle necessarie competenze e capacità organizzative, il quale coordina le parti anche al fine di migliorare la cooperazione; *b)* eventuali consulenti delle parti di cui al comma 2, che monitorano l'andamento della collaborazione e supportano le parti nel raggiungimento degli obiettivi dell'accordo.

In relazione al direttore strategico, la previsione indica funzioni e competenze, richiedendo, in primo luogo, che si tratti di un soggetto munito delle necessarie competenze e capacità organizzative. In difetto di ulteriori indicazioni da parte del legislatore, deve avversi riguardo, in particolare, all'esperienza in materia di esecuzione dei contratti pubblici, nonché alle capacità di coordinamento di soggetti espressione di plurimi e, talora, contrapposti interessi, nonché dell'oggetto e della peculiarità dell'appalto e della sua complessità. Nella redazione dello schema di cui all'art. 82-bis la

stazione appaltante dovrà dettagliare i requisiti ritenuti necessari per l'individuazione concreta.

Nell'esperienza sin qui realizzata, il Direttore Strategico è stato, in taluni casi, un rappresentante del committente, stante la possibile incidenza delle decisioni sull'attuazione del progetto della stazione appaltante. La previsione normativa non contiene, inoltre, indicazioni sui costi per le attività svolte. Per quanto riguarda la stazione appaltante si ritiene necessaria una stima da effettuarsi nell'ambito del quadro economico dell'intervento.

In relazione alle funzioni del Direttore Strategico, le stesse devono essere indicate nello stesso accordo di collaborazione. Di norma, il Direttore Strategico: *a*) presiede, convoca e verbalizza le riunioni del Gruppo Direttivo o del Comitato degli Esperti o degli altri organi della collaborazione (ove istituiti); *b*) monitora le attività della Collaborazione svolte dalle Parti, gli impegni delle Parti, gli Obiettivi della Collaborazione; *c*) verifica il raggiungimento degli obiettivi della Collaborazione da parte delle parti, assegnando loro, ove previsto, l'indice della collaborazione, compilando e aggiornando il Registro degli Obiettivi; *d*) attiva la clausola risolutiva dell'accordo; *e*) informa gli organi della collaborazione delle segnalazioni ricevute dalle parti, *f*) raccoglie tutte le informazioni disponibili, formula proposte per la soluzione delle controversie tra le parti della collaborazione; *g*) adempie ad ogni attività prevista dall'accordo di collaborazione, compiendo tutte le attività necessarie per il raggiungimento degli obiettivi.

Scheda di monitoraggio (Fase 3 – Soggetti della collaborazione/Direttore strategico).

I soggetti della collaborazione devono essere indicati nella fase 3 di compilazione della scheda.

La scheda ha previsto un espresso riferimento al Direttore strategico, con compilazione di una parte relativa alle funzioni svolte, per un massimo di 250 caratteri.

I consulenti delle parti sono, soltanto, eventuali. Di conseguenza, ben potrebbero le stesse evitare di nominarli affidandosi al solo Direttore Strategico. Si tratta, quindi, di una decisione rimessa alle singole parti, che verrà probabilmente effettuata in ragione della complessità dell'appalto e degli stessi contenuti dell'accordo di collaborazione.

Inoltre, deve ribadirsi come la disposizione faccia salva l'autonomia delle parti che, quindi, potranno individuare anche ulteriori soggetti nell'ambito della collaborazione, se ritenuti necessari per il conseguimento

degli obiettivi della stessa. Nell'esperienza sin qui registrata sono stati, ad esempio, individuati ulteriori soggetti, come il Gruppo Direttivo e il Comitato di Esperti. Il primo è un organo collegiale composto dai rappresentanti di tutte le parti, presieduto e coordinato dal Direttore Strategico. Nella prassi è stato previsto che il Gruppo possa adottare un apposito regolamento contenente la propria disciplina organizzativa, finalizzata a rendere più flessibile ed efficiente il proprio funzionamento. Ordinariamente, il Gruppo Direttivo è convocato dal Direttore Strategico, anche su richiesta della maggioranza delle parti. Spetta alle stesse parti – nell'ambito dell'accordo – stabilire il quorum strutturale e funzionale del Gruppo, e individuare anche le specifiche materie nelle quali sia richiesto il voto favorevole del committente e dell'appaltatore principale.

Si precisa che i costi per la stazione appaltante andranno imputati al quadro economico generale e, in particolare, alla voce “spese per i rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale” di cui all’art. 5, comma 1, lett. e), punto 16, dell’allegato I.7 ove si tratti di lavori.

Scheda di monitoraggio (Fase 3 – Soggetti della collaborazione/consulenti delle parti).

La scheda ha previsto l'inserimento con risposta sì/no dell'eventuale presenza di consulenti delle parti.

Inoltre, la scheda ha previsto la possibilità di indicare la presenza di ulteriori soggetti della collaborazione.

In questa ipotesi, è stato previsto un menù a tendina, con indicazione dei seguenti soggetti:

Gruppo Direttivo;

Comitato degli esperti;

Altri soggetti della collaborazione.

Di norma le funzioni del Gruppo Direttivo sono: *a)* discutere e decidere le proposte utili alla collaborazione; *b)* coordinare, pianificare e impartire direttive alle parti coinvolte nell'attuazione del progetto; *c)* decidere in ordine alle eventuali premialità previste dall'accordo; *d)* valutare le proposte del Direttore Strategico in relazione alle criticità o alle questioni che potrebbero sorgere durante l'attuazione del progetto; *e)* accertare eventuali inadempienze di taluna delle parti, verificando le conseguenze alla luce della disciplina contenuta nell'accordo.

Il Comitato di Esperti è, invece, un organo collegiale composto dai

rappresentanti di tutti i vari soggetti coinvolti. Ordinariamente viene rimesso all'accordo la regolazione del funzionamento del Comitato, prevedendo le modalità di individuazione del Presidente e le regole relative all'attività del Comitato. La funzione principale del Comitato è quella di affrontare le questioni di carattere tecnico che si pongono nell'esecuzione dell'appalto. Di norma, il Comitato di Esperti: *i*) presenta proposte relative alla possibile soluzione di criticità emerse durante l'attuazione dell'appalto, e, in generale proposte relative alla corretta realizzazione del progetto; *ii*) presenta al Direttore Strategico proposte relative all'inserimento di nuove attività della Collaborazione e nuovi obiettivi della collaborazione; *iii*) presenta proposte relative all'inserimento e ai compiti di nuove parti della collaborazione; *iv*) favorisce, se necessario, la discussione tecnica sulle modalità operative per un migliore raggiungimento degli obiettivi della collaborazione; *v*) raccoglie tutte le informazioni disponibili, formula proposte per la soluzione di controversie tra le parti della collaborazione e sottopone la questione al gruppo Direttivo.

6. Quali sono i contenuti necessari e quelli eventuali dell'accordo di collaborazione.

La disposizione di cui all'art. 82-bis, comma 1, precisa, inoltre, l'oggetto dell'accordo e la sua relazione con i contratti che legano le varie parti. Si prevede che l'accordo sia funzionale a regolare le forme, le modalità e gli obiettivi della reciproca collaborazione al fine di perseguire il principio del risultato di cui all'articolo 1, mediante la definizione di meccanismi di esame contestuale degli interessi pubblici e privati coinvolti finalizzati alla prevenzione e riduzione dei rischi e alla risoluzione delle controversie che possono insorgere nell'esecuzione dell'accordo. Inoltre, si precisa che l'accordo di collaborazione non sostituisce il contratto principale e gli altri contratti al medesimo collegati, strumentali all'esecuzione dell'appalto e non ne integra i contenuti.

Scheda di monitoraggio (Fase 1 – elementi oggettivi).

La scheda di monitoraggio prevede – alla fase 1 – l'inserimento dei dati relativi al contratto a cui si riferisce la collaborazione.

In particolare, la stazione appaltante dovrà indicare: a) il cig; b) l'oggetto principale del contratto; c) la data di stipula dell'accordo di collaborazione dell'accordo relativo al contratto; d) la durata prevista dell'accordo di collaborazione.

La scheda prevede – con un apposito menù a tendina – che sia indicato

l'ambito a cui si riferisce il contratto principale. In tal caso, occorrerà indicare se si tratta di lavori, servizi o forniture, avendo riguardo anche ai criteri di cui all'art. 14 del Codice, per gli appalti misti.

In relazione a quest'ultimo punto il Codice chiarisce, quindi, come l'accordo non sia, in alcun modo, sostitutivo dei contratti stipulati per l'esecuzione dell'appalto. Del resto, come spiegato, funzioni e oggetto dell'accordo sono differenti e riguardino, propriamente, la collaborazione delle varie parti, e, come tali, non hanno neppure (se mantenuto nel corretto alveo) l'attitudine ad incidere sui contratti.

Nella redazione dell'accordo l'Allegato impone di inserire, oltre alle premesse generali, i seguenti elementi: *a*) l'oggetto, le attività finalizzate al raggiungimento degli obiettivi principali e collaterali, e corrispondenti impegni delle parti; *b*) le modalità di verifica degli obiettivi di collaborazione; *c*) i meccanismi di prevenzione e riduzione dei rischi e di risoluzione delle possibili controversie relative all'esecuzione dell'accordo, e il sistema di allerta di cui al comma 6 del medesimo articolo 3 dell'allegato; *d*) le responsabilità per l'esecuzione dell'accordo, determinate in ragione delle attività e dei compiti conferiti a ciascuna parte; *e*) le eventuali premialità relative al raggiungimento degli obiettivi dell'accordo e i relativi meccanismi di operatività; *f*) le funzioni e le attività delle parti e dei soggetti della collaborazione; *g*) le ipotesi e modalità di scioglimento dell'accordo.

Secondo la previsione di cui all'art. 3, comma 2, dell'Allegato, “*Le premesse generali costituiscono parte integrante e sostanziale dell'accordo. Le medesime illustrano il contesto di riferimento, le caratteristiche dell'appalto a cui si riferisce l'accordo di collaborazione, le ragioni alla base della stipulazione dell'accordo e i principi e gli obiettivi principali e collaterali della collaborazione*

Le premesse generali costituiscono, in certa misura, la motivazione dell'accordo, e, in particolare, indicano le ragioni a fondamento della decisione di ricorrere allo strumento. Si tratta, in ogni caso, di parti integranti e sostanziali dell'accordo che spiegano il contesto generale dell'accordo collaborativo e chiariscono anche le ragioni di fondo su cui si basa, insieme agli obiettivi comuni perseguiti dalle parti della collaborazione. In particolare, le premesse sono funzionali a descrivere: *i*) il contesto generale che porta alla sottoscrizione dell'accordo collaborativo; *ii*) le principali caratteristiche del progetto e delle parti, con riferimento al numero e alla peculiarità dei soggetti - pubblici o privati – coinvolti e alle prestazioni e attività di ciascuno di essi; *iii*) le motivazioni alla base della stipula dell'accordo

collaborativo; iv) i principi generali che guidano la collaborazione (correttezza e trasparenza, fiducia reciproca, condivisione di informazioni, competenze, dati, modelli, etc.); v) gli obiettivi generali della collaborazione; vi) gli obiettivi specifici delle parti.

L'accordo deve, poi, individuare l'oggetto e le attività finalizzate al raggiungimento degli obiettivi principali e collaterali, e i corrispondenti impegni delle parti. Occorre, quindi, che le parti (e, in primo luogo, la stazione appaltante in sede di documentazione di gara) individuino lo specifico oggetto dell'accordo (o gli oggetti, a seconda della complessità), indicando, in particolare, quale sia il contenuto sostanziale del rapporto. Tale operazione comporta, in sostanza, la determinazione dei contenuti nella collaborazione, e, quindi, le varie attività che le parti dovranno porre in essere per il raggiungimento del risultato, nonché la regolamentazione degli organi previsti per il funzionamento dell'accordo. Sul punto, deve richiamarsi anche la previsione di cui all'art. 2, comma 4, dell'Allegato, secondo cui: *“Le parti e i soggetti individuati ai sensi del presente articolo sottoscrivono l'accordo e collaborano secondo buona fede e correttezza al perseguitamento degli obiettivi dell'accordo di collaborazione, individuando misure volte a prevenire e individuare tempestivamente eventuali criticità della fase di esecuzione, nonché a favorire il confronto sulle possibili soluzioni”*.

Dall'esposizione dei contenuti e della funzione dell'accordo – sintetizzabile nella regolazione di una serie di rapporti relativi all'esecuzione di una pluralità di contratti pur orientati ad un risultato o ad una operazione economica unitaria – emerge come tale strumento abbia la già indicata natura negoziale. L'accordo è, infatti, stipulato a valle della fase di evidenza e, comunque, regola aspetti connessi all'esecuzione dei vari contratti, senza, quindi, involgere aspetti propriamente autoritativi dell'attività amministrativa. L'accordo è, quindi, un negozio plurilaterale autonomo, distinto dai singoli contratti della filiera e, come tale, non si esaurisce neppure in un fenomeno di collegamento negoziale, essendo, invece, volto proprio a regolare (anche ma non solo) gli aspetti di tale collegamento. Ne consegue che gli aspetti legati alla validità dell'accordo, ai canoni interpretativi dello stesso, e all'apparato rimediale (nei limiti di quanto non previsto dalle parti, secondo le regole di cui all'art. 3, comma 9, e 4, comma 1, dell'allegato) vanno ricercate, in difetto di diversa previsione da parte del legislatore, nelle disposizioni relative ai contratti, compresa la regolamentazione specifica relativa ai rapporti negoziali della Pubblica Amministrazione, e

non nel regime normativo che governa, invece, i provvedimenti amministrativi. Inoltre, eventuali controversie saranno rimesse alla giurisdizione del Giudice ordinario non potendosi neppure ritenere che l'accordo sia integrativo o sostitutivo di un provvedimento amministrativo *ex art. 11 della L. n. 241/1990*, essendo stata esclusa la sussistenza di "momenti" provvidenziali, ad esclusione delle controversie relative ai casi in cui l'accordo definisca funzioni e attività delle amministrazioni e degli enti titolari di autorizzazioni o pareri e gli enti gestori di interferenze, coinvolti, a vario titolo, nelle attività e funzioni strumentali al raggiungimento del risultato dell'esecuzione.

Non deve, tuttavia, escludersi – almeno in astratto – che alcuni aspetti dell'accordo possano, invece, involgere situazioni di stampo pubblicistico. Come evidenziato in precedenza, la decisione a monte dell'Amministrazione deve, comunque, ritenersi espressione di una scelta amministrativa, sindacabile dinanzi al Giudice amministrativo. Pertanto, quanto meno in parte qua deve ammettersi la giurisdizione del Giudice amministrativo che non riguarderà, propriamente, l'accordo ma la decisione preliminare dell'Amministrazione. Un ulteriore aspetto di stampo pubblicistico riguarda, poi, il coinvolgimento di Amministrazioni titolari di poteri autorizzatori o del dovere di esprimere pareri. In questo caso, l'accordo verrà esteso, infatti, a soggetti pubblici estranei alla rete contrattuale. Pertanto, questo specifico segmento – come detto, estraneo alla rete – dovrebbe ritenersi, piuttosto, espressione di un accordo procedimentale tra la "*rete*" e le altre Amministrazioni o enti coinvolti nell'accordo, che, non avendo carattere propriamente negoziale, dovrà, piuttosto, ritenersi soggetto al regime pubblicistico.

Un'attenzione particolare dovrà essere riservata all'individuazione delle responsabilità per l'esecuzione dell'accordo che, secondo l'allegato, devono essere determinate in ragione delle attività e dei compiti conferiti a ciascuna parte. In sostanza, il legislatore ha voluto che le parti individuino un sistema di responsabilità non solidale ma ancorato alla singola responsabilità di ciascuna di esse in ragione dei compiti e delle attività conferite. Nella predisposizione dell'accordo è, quindi, fondamentale indicare in modo chiaro e preciso i compiti e le attività di ciascuna parte, atteso che la responsabilità delle stesse dipende proprio da tale preliminare aspetto. La previsione di una responsabilità esclusiva e non solidale per l'"inadempimento" di una delle parti è funzionale ad evitare di rendere l'accordo di collaborazione meno conveniente per le parti che, ove si fosse adottato un sistema fondato sulla responsabilità solidale, sarebbero state esposte al rischio di azioni fondate per fatti imputabili alle stesse sulla base del sistema

di cui agli artt. 1291 ss. e 2055 cc., con conseguente operatività della lata nozione di *idem factum* elaborata dalla giurisprudenza in materia.

6.1. Come verificare i risultati della collaborazione e che strumenti usare in caso di controversie.

Procedendo nell'esposizione dei contenuti, si osserva come l'accordo dovrà, altresì, indicare le modalità di verifica degli obiettivi della collaborazione. Sul punto, l'art. 3, comma 5, dell'Allegato prevede: “*L'accordo di collaborazione disciplina le modalità di verifica degli obiettivi di collaborazione conseguiti dalle parti mediante la definizione di indicatori di prestazione o di risultato e l'individuazione delle scadenze temporali del monitoraggio e di raggiungimento degli obiettivi ai quali sono connesse le eventuali premialità*”. Questo aspetto è di particolare importanza in quanto costituisce il meccanismo in forza del quale si accerta il corretto funzionamento dell'accordo e, inoltre, si erogano gli eventuali premi previsti per la collaborazione.

Al fine di evitare l'insorgere di contenziosi, è, quindi, necessario individuare dettagliati indicatori chiave di prestazione (KPI) con la massima trasparenza e secondo dati oggettivi che consentano, quindi, alle parti di verificare se gli obiettivi della collaborazione sono stati raggiunti con ragionevole sicurezza.

La disposizione in esame ha, inoltre, previsto che siano determini i meccanismi di prevenzione e riduzione dei rischi e di risoluzione delle possibili controversie relative all'esecuzione dell'accordo, e il sistema di allerta di cui al comma 6 del medesimo articolo 3 dell'allegato. L'accordo deve, quindi, individuare quali siano, in primo luogo, i sistemi di prevenzione e riduzione dei rischi per l'esecuzione. In quest'ottica si impone, in sostanza, di allestire appositi spazi di scambi informativi e trasmissione di dati (che possano rendere edotte le parti dei possibili scenari di rischio) nonché di confronto per individuare nell'ambito della cooperazione le azioni ritenute necessarie per fronteggiare tali rischi. Inoltre, occorre individuare i sistemi di risoluzione delle eventuali controversie. Sul punto, la previsione di cui all'art. 4, comma 1, dell'Allegato ha previsto: “*L'accordo di collaborazione impegna le parti a risolvere in buona fede, con gli strumenti collaborativi previsti dall'accordo medesimo, eventuali controversie sorte in sede di esecuzione dell'accordo. Se non è possibile risolvere in forma collaborativa la controversia, l'accordo individua, in coerenza con il contratto di appalto e con i contratti al medesimo collegati, il ricorso preferenziale agli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie di cui al Titolo II della Parte I del Libro V del codice*”.

Di rilievo, sul punto, è poi la previsione di cui all'art. 4, comma 2, dell'Allegato, che regola i rapporti tra le decisioni del collegio consultivo tecnico e l'accordo di collaborazione. Va, infatti, considerato come il collegio consultivo tecnico operi con riguardo al contratto e non all'accordo di collaborazione. E' tuttavia, evidente come le decisioni del Collegio possano incidere anche su aspetti relativi all'accordo. In questa direzione la previsione in esame ha disposto: "*In caso di costituzione di un collegio consultivo tecnico ai sensi degli articoli 215 o 218 del codice, le parti dell'accordo di collaborazione sono tenute ad osservare i pareri e le determinazioni del collegio, ove incidenti su aspetti da esso regolati*".

La disposizione è, particolarmente, importante sia in quanto – in generale – esprime la vincolatività delle decisioni del collegio consultivo tecnico, sia perché – nello specifico – pone una chiara interrelazione tra decisione e accordo, imponendo un obbligo legale di rispettare tali determinazioni per tutte le parti dell'accordo, e, quindi, non solo per i soggetti che sono vincolati dalla determinazione del collegio.

Al sistema di allerta è dedicata la previsione di cui all'art. 3, comma 6, che, testualmente, prevede: "*l'accordo di collaborazione individua un sistema di allerta finalizzato a prevenire eventuali criticità che potrebbero comprometterne la corretta esecuzione e a fornire tempestivi rimedi, in coerenza con il principio del risultato*". Si tratta di un sistema connesso al monitoraggio ma, comunque, anche comprensivo di ulteriori rilevazioni che possono utilizzarsi per segnalare l'insorgenza di possibili criticità nell'esecuzione e favorire, quindi, una tempestiva azione delle parti per prevenire o rimediare.

Spetta, altresì, all'accordo individuare, ovviamente, le attività e i compiti conferiti a ciascuna parte, in ragione del ruolo svolto e delle intersezioni tra le varie prestazioni. L'Allegato impone di individuare anche le responsabilità in ragione delle attività e dei compiti conferiti a ciascuna parte. Questa indicazione suggerisce, quindi, di edificare un modello di responsabilità calibrata sulle attività e i compiti di ciascuno, e, quindi, parziale e non solidale, in linea con alcune esperienze già previste nell'ordinamento, funzionali ad una maggiore responsabilizzazione dei soggetti e, al contempo, ad evitare conseguenze eccessivamente pregiudizievoli per i soggetti il cui apporto nella causazione del danno sia stato limitato o relativo.

7. Quale rilievo hanno i premi di accelerazione?

Occorre soffermare l'attenzione sui premi previsti nell'accordo e, in particolare, sui premi connessi al rispetto dei tempi di esecuzione e,

eventualmente, all'accelerazione dell'esecuzione.

In primo luogo, l'accordo (sin dallo schema predisposto dalla stazione appaltante) deve inserire le eventuali premialità previste in caso di buon esito della collaborazione. Come spiegato in precedenza, il sistema delle premialità esige la predisposizione di chiari e oggettivi indicatori del funzionamento dell'accordo. Inoltre, si tratta del punto centrale per la buona riuscita dello strumento, in quanto è evidente come il coinvolgimento delle imprese sarà tanto più stimolato quanto maggiori potranno essere i vantaggi derivanti dalla collaborazione. Il sistema delle premialità è inoltre fondamentale per assicurare il rispetto dei tempi dell'esecuzione e, in alcuni casi, anche di imprimere un'accelerazione agli stessi.

Secondo l'art. 3, comma 8, dell'Allegato, le premialità possono consistere: *a*) nell'inserimento degli operatori economici aderenti all'accordo di collaborazione negli elenchi e negli albi per l'affidamento dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 14, fermo restando il rispetto delle procedure di affidamento previste dal codice; *b*) nella previsione di opzioni nel rispetto delle disposizioni del codice; *c*) in premi economici connessi al raggiungimento degli obiettivi della collaborazione, determinati dalla stazione appaltante nello schema di accordo in coerenza con l'articolo 126 del codice, tenuto conto della rilevanza dell'obiettivo raggiunto, e comunque nei limiti delle risorse disponibili nell'ambito del quadro economico dell'intervento; *d*) in premi reputazionali consistenti nell'attribuzione di criteri premiali per le successive procedure di affidamento, secondo quanto previsto dall'articolo 108 del codice. Le premialità riguardano, in ogni caso, esclusivamente i rapporti tra stazione appaltante e operatore economico.

Queste premialità non sono alternative e, pertanto, le stazioni appaltanti potranno anche prevederne più di una, anche al fine di assicurare meglio gli obiettivi dell'esecuzione.

Particolare rilievo hanno le premialità consistenti in premi economici connessi al raggiungimento degli obiettivi della collaborazione, determinati dalla stazione appaltante nello schema di accordo in coerenza con l'articolo 126 del codice, tenuto conto della rilevanza dell'obiettivo raggiunto, e comunque nei limiti delle risorse disponibili nell'ambito del quadro economico dell'intervento.

Trattandosi di un aspetto particolarmente delicato la stazione appaltante dovrà indicare in modo chiaro e compiuto nell'accordo le premialità economiche e potrà fissare un tetto a tali premialità, da determinare tenuto conto della natura dell'accordo e dei vari obiettivi della collaborazione e, comunque, in modo particolarmente attento onde evitare di snaturare – con

premi eccessivi e non proporzionati – la natura dell'accordo stesso.

Le stazioni appaltanti potranno, quindi, prevedere premi di carattere economico connessi agli obiettivi dell'accordo e, pertanto, anche al rispetto dei tempi contrattuali. In tal modo si ottiene un notevole stimolo per tutte le parti coinvolte nell'esecuzione ad assicurare il rispetto dei tempi contrattuali, essendo evidente il vantaggio anche economico connesso alla puntuale esecuzione dell'accordo.

Scheda di monitoraggio – fase 5 (monitoraggio accordo di collaborazione).

Nella fase 5 la scheda ha previsto l'inserimento dei dati relativi ai temi trattati nel testo.

In particolare, la fase 5 prevede, in primo luogo, l'inserimento degli indicatori della prestazione/sistemi di monitoraggio, con compilazione dell'apposito campo, per un massimo di 250 caratteri.

La scheda ha poi previsto l'inserimento degli indicatori e, in particolare, la descrizione del modello di sistema di allerta prescelto, per un massimo di 250 caratteri.

La scheda prevede, inoltre, l'inserimento delle premialità previste, con un menu a tendina che consente di selezionare tra:

- inserimento degli operatori economici negli elenchi e negli albi per l'affidamento dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 14, con parte da completare per indicare l'elenco o l'albo in cui l'operatore viene inserito;
- la previsione di opzioni;
- l'indicazione dei premi economici connessi al raggiungimento degli obiettivi della collaborazione;
- l'indicazione dei premi reputazione, con parte da completare per indicare in cosa essi consistano.

La scheda prevede, in ultimo, che sia indicato:

- il sistema di risoluzione della controversia, da descrivere nell'apposito campo, per un massimo di 250 caratteri;
- il rapporto con il cct, da completare indicando le delibere del cct incidenti sull'accordo e il funzionamento del meccanismo.

Le premialità sono, inoltre, connesse agli obiettivi della collaborazione, a cui sono dedicate le disposizioni di cui all'art. 3, commi 3 e 4. Si

prevede: i) “*Gli obiettivi principali sono individuati in coerenza con l’oggetto e le caratteristiche specifiche dell’appalto e riguardano, in particolare, le attività, i compiti e lo scambio di informazioni necessarie al fine di garantire il rispetto dei tempi di esecuzione, le modalità di verifica delle prestazioni eseguite, il contenimento del costo o del prezzo del contratto entro i limiti di spesa dal medesimo fissati, nonché ogni ulteriore aspetto funzionale al raggiungimento del risultato*”; ii) “*Gli obiettivi collaterali individuano le attività e gli impegni a carico delle parti finalizzati al conseguimento di ulteriori benefici di comune interesse tenuto conto anche degli aspetti sociali, culturali e ambientali connessi all’appalto. Rientrano tra gli obiettivi collaterali la promozione della partecipazione ai subappalti o sub-contratti delle piccole e medie imprese con sede operativa nell’ambito territoriale di riferimento per le prestazioni di cui all’articolo 108, comma 7, terzo periodo*”.

Dalla disposizione si evince come gli obiettivi della collaborazione siano, in sostanza, le finalità stesse che con la collaborazione si intendono conseguire. Si tratta, quindi, degli aspetti teleologici e funzionali a cui mira la collaborazione, che possono consistere in un più rapido e agevole scambio delle informazioni relative alle varie prestazioni involte nella rete, nella cooperazione finalizzata alla prevenzione dei rischi, nelle verifiche congiunte volte a comprendere lo stato delle prestazioni e ad assicurare il contenimento dei costi, nonché, in ogni ulteriore, aspetto che possa risultare funzionale al raggiungimento del risultato finale.

Diversi sono, invece, gli obiettivi collaterali, che designano, in sostanza, i valori aggiunti che con la collaborazione si intende conseguire. Si tratta, quindi, di obiettivi ulteriori e non indispensabili per l’accordo che, ove previsti, introducono un ulteriore livello di contenuti per lo stesso, incidenti anche sulla funzione economica-individuale dello specifico accordo in quanto incidente sul complesso degli interessi che le parti intendono perseguire mediante l’accordo.

Gli obiettivi della collaborazione devono essere scelti in base all’oggetto del progetto e possono riguardare questioni e valori diversi (ad esempio, economici, sociali, ambientali). Tra questi vi è anche la tutela delle imprese c.d. di prossimità, a cui fa espresso riferimento il secondo periodo del comma 4 dell’art. 3, laddove prevede che rientrino tra gli obiettivi collaterali la promozione della partecipazione ai subappalti o sub-contratti delle piccole e medie imprese con sede operativa nell’ambito territoriale di riferimento per le prestazioni di cui all’articolo 108, comma 7, terzo periodo.

Scheda di monitoraggio – Fase 4 (obiettivi della collaborazione). La scheda di monitoraggio prevede – alla fase 4 – l'inserimento degli obiettivi della collaborazione.

In particolare, dovranno essere indicati gli obiettivi principali.

Sul punto, la scheda prevede un menù a tendina, con l'indicazione dei seguenti obiettivi:

- attività, compiti e scambio di informazioni al fine di assicurare il rispetto dei tempi di esecuzione;
- modalità di verifica prestazioni eseguite;
- contenimento costo contratto;
- altro.

La scheda prevede, altresì, l'inserimento degli obiettivi collaterali.

Nell'apposito menu a tendina si prevedono i seguenti obiettivi collaterali:

- sociali;
- ambientali;
- pmi affidatarie di subappalti con sede operativa nell'ambito territoriale di esecuzione;
- pmi affidatarie di subcontratti con sede operativa nell'ambito territoriale di esecuzione del contratto;
- altro.

8. Lo scioglimento dell'accordo.

L'art. 3, comma 9 ha previsto: “*Le parti definiscono nell'accordo di collaborazione le ipotesi di scioglimento del medesimo, per cause attinenti al raggiungimento dello scopo e alla scadenza degli adempimenti previsti o per cause imputabili ad una grave e non giustificata violazione degli impegni concordati ad opera delle parti aderenti. L'accordo disciplina il procedimento di scioglimento del medesimo al verificarsi delle predette ipotesi”.*

La disposizione assegna alle parti l'individuazione dei casi in cui l'accordo può essere sciolto.

Queste ipotesi sono ricondotte a tre distinte categorie.

In primo luogo, si fa riferimento allo scioglimento derivate da cause attinenti al raggiungimento dello scopo. Nel predisporre la clausola le parti dovranno, quindi, far riferimento agli indicatori della collaborazione indicando, eventualmente, soglie specifiche che rilevano quali indici del non funzionamento dell'accordo. Una puntuale e oggettiva determinazione mediante tali indicatori consente, infatti, di evitare possibili contestazioni in ordine all'insussistenza delle ragioni per addivenire allo scioglimento.

La seconda categoria riguarda il raggiungimento degli obiettivi. Anche in tal caso una chiara e oggettiva indicazione degli obiettivi consente di predisporre un sistema che consenta di apprezzare immediatamente e oggettivamente il mancato raggiungimento degli obiettivi e, quindi, conduca allo scioglimento dell'accordo. Il legislatore fa riferimento genericamente agli obiettivi. Spetta alle parti valorizzare oltre agli obiettivi principali anche quelli collaterali adattando, quindi, il sistema di scioglimento in modo coerente con l'importanza e la rilevanza che le parti abbiano assegnato ai vari obiettivi.

In ultimo, si prevede la possibilità di addivenire ad uno scioglimento dell'accordo per cause imputabili ad una grave e non giustificata violazione degli impegni concordati ad opera delle parti aderenti. Anche in tale ipotesi un'analitica determinazione degli obiettivi sarà funzionale a evitare contestazioni. La clausola predisposta dalle parti dovrà tenere conto della rilevanza e dell'importanza delle varie attività delle stesse nell'ambito dell'accordo.

E' inoltre possibile che le parti prevedano sistemi di scioglimento parziale dell'accordo nel caso in cui la violazione riguardi solo talune di esse.

Lo scioglimento parziale può, invero essere previsto anche nelle altre ipotesi e, quindi, sia in caso in cui il sistema di monitoraggio indichi che solo alcune finalità dell'accordo o alcuni degli obiettivi non potranno essere raggiunti. In questa ipotesi è, tuttavia, importante predisporre una clausola di scioglimento puntuale e ancorata al sistema di monitoraggio e agli indicatori di prestazione. Inoltre, l'ipotesi di scioglimento parziale dovrà riguardare aspetti dell'accordo che non incidono, comunque, su parti ritenute essenziali o indispensabili dell'operazione complessiva in linea con l'elaborazione relativa all'art. 1419, comma 2, c.c.

9. Il monitoraggio.

Tenuto conto della novità dell'istituto, il legislatore ha previsto un meccanismo di monitoraggio del suo funzionamento. In particolare, la disposizione di cui all'art. 82-bis, comma 4, del Codice, ha previsto quanto segue: "*Al fine di monitorare gli effetti prodotti dalle disposizioni di cui al presente articolo, le stazioni appaltanti comunicano alla piattaforma del Servizio contratti pubblici di cui all'articolo 223, comma 10, gli accordi di collaborazione stipulati all'esito della fase di aggiudicazione. Il Servizio contratti pubblici monitora i risultati perseguiti nella fase dell'esecuzione mediante l'accordo di collaborazione e riferisce periodicamente alla Cabina di regia di cui all'articolo 221*".

Va considerato come la disposizione di cui all'art. 223, comma 10, del Codice preveda: "*Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti assicura, anche attraverso la piattaforma del Servizio Contratti Pubblici, il*

supporto e l'assistenza necessari alle stazioni appaltanti per l'applicazione della disciplina di settore, in collaborazione con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nell'ambito delle attività che queste esercitano ai sensi del codice". Deve, pertanto, ritenersi che il Ministero possa non soltanto effettuare il monitoraggio ma, in specie nella prima fase, fornire indicazioni operative, anche di carattere generale, per la predisposizione di accordi di collaborazioni da parte delle stazioni appaltanti.

Scheda di monitoraggio (fase di monitoraggio).

Al monitoraggio è dedicata la parte finale della scheda predisposta dal Ministero.

Questa parte della scheda (da compilare al termine della collaborazione) prevede che le stazioni appaltanti debbano, in primo luogo, indicare se sia stato necessario sciogliere l'accordo (indicando, in caso affermativo, la data).

La scheda prevede la possibilità di indicare le ragioni, selezionando tra:

- cause attinenti al raggiungimento dello scopo;
- scadenza degli adempimenti previsti;
- cause imputabile a una grave e ingiustificata violazione degli impegni;
- altra motivazione.

In relazione a ciascuna ragione la scheda prevede un corrispondente campo, con inserimento eventuale delle specifiche motivazioni, per un massimo di 250 caratteri.

La scheda prevede, inoltre, un sistema di valutazione dell'accordo da parte della stazione appaltante, con un range da 0 a 10.

La scheda prevede, ancora, un monitoraggio di alcuni aspetti specifici dell'accordo di collaborazione.

In particolare, si prevede che la stazione appaltante debba indicare se le premialità siano state o no attribuite e, in caso di risposta affermativa, di indicare le ragioni dell'attribuzione.

La scheda prevede di indicare se l'accordo sia stato utile per il raggiungimento del risultato, con apposizione di un punteggio da 0 a 10 e indicazione delle relative motivazioni, da scegliersi tra:

- prevenire o ridurre i rischi;
- risoluzione delle controversie;
- facilitare le attività e i compiti delle parti;
- facilitare lo scambio di informazioni necessarie al fine di garantire il

rispetto dei tempi di esecuzione;

- agevolare la verifica delle prestazioni;
- contenere il costo del contratto;
- raggiungere gli obiettivi collaterali.

In relazione a ciascuna motivazione, è previsto un campo libero ove indicare le specifiche motivazioni, fino a 250 caratteri.

La scheda prevede, in ultimo, di indicare:

- 1) Se il sistema degli indicatori abbia funzionato correttamente (indicando le motivazioni per un massimo di 250 caratteri);
- 2) Se il sistema di allerta abbia funzionato correttamente (indicando le motivazioni fino a 250 caratteri);
- 3) Se il sistema di risoluzione delle controversie abbia funzionando correttamente (indicando le motivazioni per un massimo di 250 caratteri).