

Premessa

L'articolo 4 della l.p. 9 marzo 2016, n. 2 attribuisce alla Provincia il compito di promuovere *“l'uniforme applicazione della normativa provinciale in materia di contratti pubblici da parte delle amministrazioni aggiudicatrici e degli altri soggetti che applicano tale normativa”* attraverso l'adozione di linee guida.

Le presenti linee guida disciplinano le modalità di attuazione del principio di rotazione nella selezione degli operatori economici previsto dall'articolo 19 ter della l.p. n. 2/2016.

L'applicazione del presente atto ha carattere vincolante per le amministrazioni aggiudicatrici del territorio provinciale e il suo rispetto costituisce, ai sensi dell'art. 4, comma 2, della l.p. n. 2/2016, condizione per il finanziamento degli interventi e delle prestazioni.

1. Il principio di rotazione: definizione e finalità

L'art. 19 ter citato prevede che:

“1. La selezione degli operatori economici per gli affidamenti dei contratti di importo inferiore alle soglie europee avviene favorendo la rotazione tra gli stessi, in modo da perseguire l'obiettivo della possibilità per tutti gli operatori di partecipare alle procedure.

2. Il principio di rotazione non trova applicazione se il nuovo affidamento avviene tramite procedure ordinarie o, comunque, aperte al mercato, caratterizzate dall'assenza di limitazioni in ordine al numero di operatori economici partecipanti.

3. Con le linee guida previste dall'articolo 4 sono disciplinate le modalità per l'applicazione del principio di rotazione.

4. L'amministrazione aggiudicatrice garantisce in ogni caso il rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza, non discriminazione e imparzialità nella valutazione delle offerte, assicurando un adeguato ed effettivo livello di competitività della procedura di selezione del contraente.”.

Il principio di rotazione riguarda gli affidamenti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea ed ha l'obiettivo generale di garantire, a tutti gli operatori economici interessati, la possibilità di partecipare alle procedure di gara in condizioni di parità.

Il principio in questione è finalizzato a garantire un adeguato grado di distribuzione delle opportunità tra gli operatori economici, favorendo l'ingresso di nuove imprese, in particolare, di piccole o medie dimensioni.

Il principio di rotazione va applicato temperando l'esigenza di avvicendamento tra gli operatori economici interessati ad ottenere l'affidamento con la necessità di assicurare la massima partecipazione possibile. A tale scopo, anche in funzione della necessità di garantire che il mercato sia aperto e competitivo, si suggerisce di valutare, anche in considerazione della tipologia di commessa da affidare e del relativo mercato, l'invito di un numero di soggetti più ampio rispetto al minimo prescritto dalla normativa vigente.

2. Ambito soggettivo di applicazione del principio di rotazione

2.1. Amministrazioni aggiudicatrici

Sono obbligate ad osservare il principio di rotazione così come declinato nelle presenti linee guida tutte le amministrazioni aggiudicatrici individuate dall'articolo 5 della l.p. n. 2/2016:

“a) la Provincia autonoma di Trento;

b) i comuni, le comunità e le loro forme associative o collaborative;

c) gli altri enti pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico e tutti gli altri soggetti aggiudicatori individuati ai sensi della normativa statale, aventi sede legale nella provincia di Trento, e le associazioni, le unioni, i consorzi, comunque denominati, costituiti dai soggetti indicati da questo comma”.

2.2. Amministrazioni aggiudicatrici e relative articolazioni organizzative

Il principio di rotazione trova applicazione con riferimento alla singola amministrazione aggiudicatrice.

Fino all'implementazione di uno strumento ricognitivo informatico in grado di consentire l'applicazione del principio di rotazione con riferimento all'amministrazione aggiudicatrice nel suo complesso, rimane fermo, in via transitoria quanto stabilito dall'art. 46 comma 4 bis del d.P.P. 12 aprile 2023 n. 8-84/Leg.

Le amministrazioni aggiudicatrici che affidano l'espletamento della procedura di gara a centrali di committenza restano in ogni caso responsabili della corretta applicazione del principio attestandone il rispetto all'atto di presentazione dell'elenco delle imprese da invitare alla singola procedura di gara.

2.3 Operatori economici

In via generale, il principio di rotazione trova applicazione con riferimento al singolo operatore economico.

Nel caso in cui l'operatore economico risultato aggiudicatario dell'affidamento immediatamente precedente sia un'associazione, o raggruppamento temporaneo di imprese, solamente l'impresa mandataria non potrà essere invitata a partecipare alla procedura per il nuovo affidamento secondo le indicazioni contenute nei paragrafi successivi.

3. Ambito oggettivo di applicazione del principio di rotazione

In applicazione del principio di rotazione è vietato l'affidamento o l'invito all'operatore economico risultato aggiudicatario di un precedente appalto rientrante nella stessa fascia di importo¹ (appalto immediatamente anteriore per il quale sia intervenuta l'aggiudicazione o la decisione di contrarre nel caso di affidamento diretto) e che abbia ad oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, oppure nella stessa categoria di opere, oppure nello stesso settore di servizi e nella stessa fascia di valore economico così come individuati nelle presenti linee guida.

Al momento della scelta degli operatori economici da invitare alle procedure di gara o a cui affidare il contratto, le amministrazioni non possono invitare/individuare l'operatore economico risultato

¹ Per determinare la corretta fascia di importo, il confronto deve essere effettuato tra gli importi stimati degli appalti, individuati ai sensi dell'articolo 14 del Codice.

affidatario dell'affidamento immediatamente precedente per la medesima categoria merceologica o tipologia di servizio o categoria di opere e per la medesima fascia di importo.

Il principio di rotazione si applica, oltre che agli affidamenti diretti (con o senza l'effettuazione di un previo confronto fra più operatori economici), alle procedure negoziate per l'affidamento di contratti pubblici in cui l'amministrazione operi una selezione degli operatori economici.

La rotazione non si applica nel caso in cui l'affidamento avvenga tramite ricorso a procedure ordinarie o comunque aperte al mercato che non comportano limitazioni in ordine al numero di operatori economici partecipanti. In tal senso, si possono considerare procedure "aperte al mercato" e pertanto non soggette all'applicazione del principio di rotazione, le procedure negoziate in cui sia stato pubblicato un preventivo avviso conformemente a quanto disposto dall'articolo 2, comma 2 dell'Allegato II.1 del Codice e l'amministrazione abbia invitato tutti gli operatori economici che si sono proposti per eseguire la prestazione.

Il principio di rotazione trova invece applicazione nell'ipotesi in cui, a seguito della pubblicazione dell'avviso di manifestazione di interesse e delle richieste di partecipazione presentate dagli operatori economici, l'amministrazione operi una restrizione della platea dei concorrenti. In particolare, non può essere considerata una procedura aperta al mercato l'eventualità in cui a seguito della pubblicazione di una manifestazione di interesse si dia luogo ad un affidamento diretto. Anche in quest'ultimo caso occorrerà effettuare una procedura negoziata con l'invito di tutti i soggetti che hanno richiesto la partecipazione.

È consentito derogare all'applicazione del principio di rotazione per gli affidamenti di importo inferiore a 5.000 Euro.

3.1. Procedure di affidamento di lavori pubblici

Il criterio di rotazione degli operatori economici si applica relativamente agli affidamenti di lavori, effettuati anche con il sistema del cottimo, tenuto conto del sistema unico di qualificazione dei lavori pubblici con riguardo alla categoria prevalente.

Ai fini dell'applicazione del principio di rotazione, si stabiliscono le seguenti fasce di importo determinate avendo riguardo alla tipologia di procedure previste dall'ordinamento vigente e al fine di favorire l'accesso al mercato delle piccole e medie imprese:

- 1) lavori di importo pari o superiore a 5.000,00 Euro e inferiore o pari a 50.000,00 Euro;
- 2) lavori di importo superiore a 50.000,00 Euro e inferiore a 150.000,00 Euro;
- 3) lavori di importo pari o superiore a 150.000,00 Euro e inferiore o pari a 500.000,00 Euro;
- 4) lavori di importo superiore a 500.000,00 Euro e inferiore ad 1 milione di Euro;
- 5) lavori di importo pari o superiore a 1 milione di Euro e inferiore a 3 milioni di Euro;
- 6) lavori di importo pari o superiore a 3 milioni di Euro e inferiore alla soglia di rilevanza europea;

3.2. Procedure di affidamento di servizi e forniture

Negli affidamenti di servizi e forniture il principio di rotazione si applica prendendo in considerazione le categorie merceologiche e i settori di servizi identificati secondo il sistema di classificazione unico europeo per gli appalti (Common Procurement Vocabulary - CPV) approvato con Regolamento (CE) n. 213/2008. In particolare, al fine di non parcellizzare eccessivamente le categorie o i settori nell'ambito dei quali applicare il principio di rotazione si ritiene di adottare quale riferimento la classificazione in "Categorie" in cui è articolato il MEPAT (CATEGORIA MEPAT001 "Apparecchiature di sollevamento e movimentazione", MEPAT002 "Apparecchiature e materiali elettrici ed elettronici", MEPAT003 "Apparecchiature informatiche", etc.) che

raccolgono una serie di codici CPV caratterizzati da omogeneità. Per l'elencazione delle Categorie di beni e servizi in cui si articola il mercato elettronico provinciale è possibile fare riferimento alla Determinazione n. 11673 dd. 21/10/2025 e ss.mm.ii. del Servizio contratti e centrale acquisti della Provincia.

Fa eccezione al meccanismo suddetto la CATEGORIA MEPAT999 – CATEGORIA MISCELLANEA che contiene servizi e prodotti caratterizzati da profonda eterogeneità.

In assenza di disponibilità di beni o servizi sul mercato elettronico provinciale (MEPAT) o nel caso di affidamenti di beni o servizi raccolti nella categoria miscellanea MEPAT999 la rotazione avviene prendendo in considerazione il codice CPV.

Nell'ipotesi di affidamento di attività multiservizi, il principio di rotazione trova applicazione con riguardo al servizio/fornitura prevalente.

Ai fini dell'applicazione del principio di rotazione, si stabiliscono le seguenti fasce di importo determinate avendo riguardo alla tipologia di procedure previste dall'ordinamento vigente e al fine di favorire l'accesso al mercato delle piccole e medie imprese:

- 1) servizi o forniture di importo pari o superiore a 5.000,00 Euro ed inferiore a 40.000,00 Euro;
- 2) servizi o forniture di importo pari o superiore a 40.000,00 Euro ed inferiore a 140.000 Euro;
- 3) servizi o forniture di importo pari o superiore a 140.000,00 Euro ed inferiore alla soglia di rilevanza europea.

3.3. Procedure di affidamento di servizi di architettura e ingegneria

Negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria il principio di rotazione si applica prendendo in considerazione i settori di servizi come di seguito identificati.

In particolare, ai sensi del disposto dell'articolo 10, comma 8 ter della l.p. 2/2016 il quale precisa che, al fine di garantire la qualità della prestazione, gli incarichi relativi ai servizi di ingegneria e architettura sono affidati di norma distintamente con riguardo alla progettazione, alla direzione lavori e al coordinamento della sicurezza, individuando la procedura di scelta del contraente in base al valore complessivo della singola prestazione, in considerazione della natura, specificità e contenuto omogeneo di ciascuna prestazione.

Pertanto, le diverse attività professionali devono di norma essere raggruppate con riguardo alla loro natura e affidate distintamente in ragione del relativo importo:

- progettazione (sia essa impiantistica, strutturale, architettonica, comprensiva di tutte le analisi, indagini e rilievi preliminari necessari, ecc.);
- verifica della progettazione;
- direzione lavori (Direttore Lavori, Direttori operativi e ispettori di cantiere);
- coordinamento per la sicurezza sia in fase progettuale che in fase esecutiva;
- collaudo statico e collaudo tecnico amministrativo;
- attività di supporto al RUP.

Il principio di rotazione nei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria trova pertanto applicazione con riferimento alle attività professionali come sopra identificate e raggruppate.

Laddove, motivatamente, la stazione appaltante intenda affidare congiuntamente prestazioni afferenti a diversi gruppi, come sopra identificati, il principio di rotazione trova applicazione prendendo a riferimento la prestazione principale, intendendosi con essa quella di maggior valore economico.

Ai fini dell'applicazione del principio di rotazione, si stabiliscono le seguenti fasce di importo determinate avendo riguardo alla tipologia di procedure previste dall'ordinamento vigente e al fine di favorire l'accesso al mercato delle piccole e medie imprese:

- 1) servizi di importo pari o superiore a 5.000,00 Euro ed inferiore a 40.000,00 Euro;
- 2) servizi di importo pari o superiore a 40.000,00 Euro ed inferiore a 140.000,00 Euro;
- 3) servizi di importo pari o superiore a 140.000,00 Euro ed inferiore alla soglia di rilevanza europea.

3.4. Procedure di affidamento di servizi socio-assistenziali

A norma di quanto disposto dall'art. 30, comma 2 della l.p. 9 marzo 2016, n. 2, il principio di rotazione trova applicazione anche agli affidamenti di contratti pubblici aventi ad oggetto servizi socio-assistenziali.

Nell'ambito dei servizi socio-assistenziali possono sussistere con maggiore frequenza particolari ragioni, legate alla natura del servizio offerto, alla struttura del mercato di riferimento oppure alla situazione di svantaggio in cui versano i beneficiari/utenti dello stesso, che giustificano la deroga al principio di rotazione. A tal proposito, si individuano, a titolo esemplificativo e non esaustivo, le seguenti fattispecie:

a) servizi e interventi che si rivolgono a beneficiari fragili, per i quali qualsiasi cambiamento può rappresentare un motivo di destabilizzazione per i quali occorre garantire la continuità anche ambientale nella relazione di aiuto:

- persone con problemi di salute mentale;
- persone disabili con difficoltà di adattamento ai cambiamenti;
- donne vittime di violenza, con o senza figli, che necessitano per un lungo periodo di punti fermi per riappropriarsi della propria vita e dignità;
- anziani fragili o affetti da forme di demenza;
- persone affette da dipendenze che necessitano di percorsi socio-assistenziali (oltre che socio-sanitari) di lunga durata;
- minori con problematiche complesse, per la cura, il recupero e l'educazione dei quali le famiglie hanno la necessità di un supporto continuativo e stabile attraverso servizi semi residenziali ed eventualmente residenziali;

b) servizi nell'ambito dei minori e/o della disabilità, salute mentale e altri ambiti che, per la particolare condizione dei beneficiari, rendono necessari processi di presa in carico prolungata, determinata anche dalla cronicità della condizione del bisogno, attraverso percorsi lunghi complessi di cura e di accompagnamento alla parziale o totale autonomia (ad es. i progetti del "dopo di noi"). In alcune situazioni si determina una condizione di significativa fidelizzazione tra le famiglie e l'ente che eroga il servizio; in certi casi tale fidelizzazione si esprime anche mediante il ricorso a risorse vincolate (trust, lasciti ecc.).

In altre situazioni si sviluppa un forte ruolo sostitutivo delle funzioni familiari (es. minori, disabili ecc.) che deve assicurare ai beneficiari un contesto di continuità nelle funzioni di cura, alternativo alla famiglia non presente, anche in ottica di filiera verso l'autonomia nell'età adulta.

La deroga al principio di rotazione deve comunque essere oggetto di adeguata motivazione.

Unitamente a quanto sopra esposto, quale ulteriore supporto motivazionale alle deroghe può risultare utile quanto riportato nella relazione illustrativa al d.lgs. 36/2023: "... relativamente agli affidamenti di servizi alla persona inferiori alla soglia europea – si è scelto di non richiamare, in prospettiva liberalizzante, la disciplina generale degli appalti sotto soglia, ma di imporre [...] esclusivamente il rispetto dei principi (generali) di qualità, continuità, accessibilità, disponibilità e

completezza, e gli obblighi di tenere conto delle esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati, e di promuovere il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti. Si è inteso, con ciò, recepire le diffuse istanze degli operatori del settore, con particolare riferimento alla obiettiva criticità dell'attuazione, nei settori in questione, del principio di rotazione”.

Nel caso in cui non ricorrano le circostanze di cui sopra, trovano applicazione le indicazioni contenute nel paragrafo 3.2. con la seguente precisazione.

Nel caso in cui il servizio oggetto di affidamento rientri tra i servizi socio-assistenziali, per i quali la soglia di rilevanza europea corrisponde a 750.000 euro, ai fini dell'operatività del principio di rotazione, si stabiliscono le seguenti fasce di importo:

- a) servizi di importo pari o superiore a 5.000,00 Euro ed inferiore a 40.000,00 Euro;
- b) servizi di importo pari o superiore a 40.000 Euro e inferiore a 300.000 Euro;
- b) servizi di importo pari o superiore a 300.000 Euro e inferiore alla soglia di rilevanza europea;

Per l'individuazione delle categorie di servizi nell'ambito delle quali applicare il principio di rotazione si prendono a riferimento i singoli servizi di cui al Catalogo dei servizi socio-assistenziali. Per i servizi non ricompresi nel catalogo si fa riferimento alla classificazione contenuta nel CPV (Common Procurement Vocabulary).

3.5. Procedure di affidamento di concessioni

Per l'affidamento dei contratti di concessione, il cui valore sia inferiore alla soglia di rilevanza europea, l'ente concedente può procedere mediante procedura negoziata, senza pubblicazione di un bando di gara ai sensi della normativa vigente.

Fermo restando quanto previsto relativamente alle procedure ordinarie o aperte al mercato, il rispetto del principio di rotazione degli inviti nell'ambito delle concessioni fa sì che il reinvito al contraente uscente abbia carattere eccezionale e richieda un onere motivazionale più stringente. La stazione appaltante motiva tale scelta in considerazione della particolare struttura del mercato, della riscontrata effettiva assenza di alternative, della necessità che le prestazioni possano essere fornite unicamente da un determinato operatore economico in considerazione dell'assenza di concorrenza per motivi tecnici o per la tutela di diritti esclusivi, inclusi i diritti di proprietà intellettuale. La scelta deve tenere conto altresì del grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale, anche in ragione dell'affidabilità dell'operatore economico e della sua idoneità a fornire prestazioni coerenti con il livello economico e qualitativo atteso.

4. Deroche al principio di rotazione

In deroga alle indicazioni contenute nei paragrafi precedenti, l'amministrazione aggiudicatrice può comunque procedere all'invito dell'affidatario uscente o ad individuare lo stesso come affidatario motivando puntualmente tale decisione in base al ricorrere cumulativo delle seguenti circostanze:

- particolare struttura del mercato;
- effettiva assenza di alternative valutata anche in base al criterio della miglior localizzazione dell'operatore economico rispetto al luogo di esecuzione del contratto.

Nel caso di affidamento all'operatore economico uscente, deve essere attentamente valutata e accertata dalla stazione appaltante, previa verifica dell'accurata esecuzione del precedente contratto nonché della qualità della prestazione resa dal contraente uscente, l'esistenza effettiva dei

presupposti legittimanti la deroga al principio di rotazione, fornendo adeguata e puntuale motivazione in relazione alle condizioni sopra indicate. La stazione appaltante, quindi, è tenuta ad illustrare adeguatamente le ragioni specifiche che conducono a tale scelta e le motivazioni per cui non risultano percorribili alternative differenti. Si richiama pertanto l'attenzione delle amministrazioni sulla natura derogatoria delle disposizioni in questione, natura che comporta un obbligo di interpretazione rigoroso e restrittivo.

In ogni caso, l'applicazione del principio di rotazione non può essere aggirata mediante ricorso a:

- arbitrari frazionamenti delle commesse;
- ingiustificate aggregazioni o strumentali determinazioni del calcolo del valore stimato dell'appalto;
- alternanza sequenziale e artificiosa tra affidamenti di diverse fasce economiche con medesimo oggetto agli stessi operatori economici;
- affidamenti disposti, senza adeguata giustificazione, ad operatori economici riconducibili a quelli per i quali opera il divieto di invito o affidamento ai sensi del disposto dell'articolo 95, comma 1, lettera d) del Codice.