

cura di Stefania Dota e Veronica Nicotra

Il nuovo Codice degli appalti

Cosa cambia per i Comuni

- Strumenti applicativi: cosa è necessario perfezionare
- Modelli di acquisto per gli enti locali
- Qualificazione, aggregazione e centralizzazione delle committenze
- Contratti sottosoglia
- Criteri di aggiudicazione e offerte anormalmente basse
- Contratti esclusi e affidamenti *in house*
- Concessioni e Partenariato pubblico privato
- Appalti nei servizi sociali
- Incentivi e funzioni tecniche
- Regime transitorio

Con i contributi di:

- Alberto Barbiero • Paolo Berno • Antonio Bertelli • Antonella Fabiano
- Gianpiero Fortunato • Luciano Gallo • Elisabetta Gamba • Luana Guerrieri
- Michelangelo Lo Monaco • Massimiliano Lombardo • Claudio Lucidi • Luciana Mellano
- Emanuela Mencarelli • Guglielmina Olivieri Pennesi • Monica Sciajno



MAGGIOLI
EDITORE

Il volume rappresenta uno strumento di lavoro pratico, sistematico e di facile consultazione, con note di lettura esaurienti e schematiche delle innovazioni ordinali più importanti e impattanti sull'organizzazione di Comuni e Città Metropolitane, introdotte dal nuovo Codice dei contratti (D.Lgs. n. 50/2016). L'opera fornisce un primo quadro di analisi e orientamento sulle principali novità di una riforma che, se bene attuata, può incidere significativamente sulla ripresa e la competitività del Paese, partendo da un settore strategico qual è quello del mercato dei lavori pubblici. Per questo, la pubblicazione riflette, in ogni singolo contributo degli Autori – tutti esperti qualificati e componenti di una Commissione di Studio costituita dall'ANCI per seguire le varie fasi della riforma –, la necessità di seguirne con estrema attenzione l'attuazione rispetto soprattutto all'emanazione delle norme cosiddette di *soft law* che impatteranno sui principali aspetti innovativi della stessa.

Rispetto alle singole materie trattate, i contributi di approfondimento forniti consentono di avere un quadro fedele della portata delle singole disposizioni. Ci si riferisce in particolare ai contributi in materia di **contratti sottosoglia e alle relative modalità di affidamento** che, tra l'altro, consentono di vedere confermato il ricorso a procedure più snelle mediante l'utilizzo anche di Albi di operatori economici previgenti, ovvero di consentire il ricorso al metodo dell'esclusione automatica per gli appalti di lavori. In coerenza con l'approfondimento del sottosoglia viene altresì sviluppata la tematica connessa agli **acquisti sulle piattaforme telematiche, ai processi di aggregazione e alla qualificazione delle stazioni appaltanti**. Anche in questo caso l'approfondimento consente di evidenziare il nesso tra i processi di professionalizzazione delle stazioni appaltanti e le nuove modalità di svolgimento delle gare, in un'ottica di rinnovata opportunità per le Amministrazioni locali che intendono attrezzarsi, investendoci, sulle nuove modalità di approvvigionamento. Sempre in quest'ambito deve essere letto il capitolo relativo alle **principali novità del nuovo Codice**, con il quale si consente di avere una immediata panoramica delle maggiori innovazioni ivi contenute.

Gli approfondimenti, infine, si concludono con una parte relativa alla nuova disciplina dell'istituto degli **incentivi delle funzioni tecniche**, in riferimento anche alle attività svolte dalle **centrali di committenza** e con commenti dedicati ai **contratti di concessione e di Partenariato pubblico privato**.

Stefania Dota

Vice Segretario Generale dell'ANCI e Segretario Generale di fascia A. Laureata in Giurisprudenza, inizia la sua carriera come Segretario Comunale nel 1996. Nella sua esperienza professionale figurano importanti incarichi presso la Segreteria tecnica del Ministro dell'Interno e la Direzione del Programma Nazionale per richiedenti Asilo e Rifugiati politici. Già distaccata in ANCI Nazionale dal 2002 al 2009, ricopre ruoli che le consentono di seguire le attività relative alle riforme dei Servizi pubblici locali, Città Metropolitane e decentramento catastale.

Dal 2009 al 2015 Segretario Generale del Comune di Fiumicino. Autrice di numerosi articoli e pubblicazioni in materia di ordinamento degli Enti locali su riviste scientifiche, siti e quotidiani specializzati.

Veronica Nicotra

Segretario Generale dell'ANCI dal maggio 2013. Laureata in Giurisprudenza e Scienze politiche, nella sua esperienza professionale figurano prestigiose collaborazioni con l'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati, attività di assistente del Presidente, Garante per la protezione dei dati personali. Nel corso della sua lunga attività in ANCI, iniziata nel 1998, si è occupata tra l'altro di Federalismo fiscale, Città Metropolitane, riforma del lavoro pubblico e riassetto dell'Amministrazione Pubblica. Numerose, al riguardo, le pubblicazioni a sua firma ed i contributi prestati a riviste scientifiche e siti specializzati, nonché attività di docenza in materia di Diritto pubblico, regionale ed Enti locali.



www.appaltiecontratti.it

Il catalogo Maggioli Editore è consultabile su www.maggiolieditore.it

978-88-916-1855-9



9 788891 618559

€ 30,00

RAG

21

BI
L

© Copyright 2016 by Maggioli S.p.A.
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli S.p.A.
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2008

47822 Santarcangelo di Romagna (RN) • Via del Carpino, 8
Tel. 0541/628111 • Fax 0541/622595

www.maggiolieditore.it
e-mail: clienti.editore@maggioli.it

Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione
e di adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

Finito di stampare nel mese di luglio 2016
nello stabilimento Maggioli S.p.A.
Santarcangelo di Romagna

Indice

Prefazione, di <i>Alessandro Bolis</i> e <i>Stefano Lorusso</i>	Pag.	7
Introduzione, di <i>Veronica Nicotra</i> e <i>Stefania Dota</i>	»	9
Capitolo 1		
Il nuovo Codice e gli strumenti applicativi: cosa è necessario perfezionare	»	11
di <i>Claudio Lucidi</i>		
Capitolo 2		
Principali novità per gli enti locali	»	17
di <i>Antonio Bertelli</i> e <i>Guglielmina Olivieri Pennesi</i>		
1. Il contesto della riforma	»	17
2. La <i>governance</i> delle stazioni appaltanti	»	18
3. Novità specifiche per gli enti locali	»	19
4. Il nuovo Codice e la <i>spending review</i>	»	20
5. I soggetti aggregatori e la pianificazione degli appalti	»	21
6. Chi fa cosa: la distinzione di ruoli tra stazioni appaltanti.....	»	23
7. Parametri di qualificazione: modellazione elettronica e pro- gettazione di qualità.....	»	24
8. <i>Green</i> e <i>social procurement</i>	»	25
9. Strumenti di acquisto e strumenti di negoziazione	»	27
10. Altre novità del Codice: accordi e sponsorizzazioni.....	»	28
11. Il MEPA e gli affidamenti in economia nel nuovo Codice.....	»	29
12. Nuovi criteri di trasparenza e di soccorso, di rapporto con le imprese	»	31
13. Le commissioni di gara.....	»	32
14. L'appalto integrato e l'anomalia delle offerte	»	32
15. Qualche possibile conclusione	»	33

Capitolo 3

Modelli di acquisto per gli enti locali	Pag.	35
di <i>Luciana Mellano e Monica Sciajno</i>		

1. Stazioni appaltanti qualificate	»	35
2. Stazioni appaltanti non qualificate	»	36
3. Comuni non capoluogo di Provincia	»	37

Capitolo 4

Qualificazione, aggregazione e centralizzazione delle committenze	»	39
di <i>Luana Guerrieri</i>		

Capitolo 5

Contratti sottosoglia	»	57
di <i>Antonella Fabiano</i>		

Capitolo 6

Criteri di aggiudicazione e offerte anormalmente basse	»	67
di <i>Elisabetta Gamba e Michelangelo Lo Monaco</i>		

1. Nozione e principi	»	67
2. Le offerte anormalmente basse	»	70
3. L'esclusione automatica delle offerte anormalmente basse ...	»	75
4. L'offerta economicamente più vantaggiosa	»	76
5. La commissione di aggiudicazione	»	77
6. Il criterio del prezzo più basso	»	79

Capitolo 7

Contratti esclusi e affidamenti in house	»	81
di <i>Alberto Barbiero ed Elisabetta Gamba</i>		

1. I contratti esclusi dall'applicazione del Codice e i principi per il loro affidamento	»	81
2. L'esclusione di attività direttamente esposte alla concorrenza	»	82
3. Gli "appalti" tra amministrazioni aggiudicatrici derivanti da un diritto esclusivo	»	83
4. I contratti in alcuni settori speciali	»	84

5. Le esclusioni specifiche	Pag.	85
5.1. Alcune esclusioni per specifiche finalizzazioni	»	85
5.2. Le esclusioni per particolari tipologie di prestazioni	»	86
5.3. I servizi legali	»	87
6. I contratti di sponsorizzazione	»	90
7. Le opere pubbliche realizzate a spese dei privati	»	93
8. L'affidamento <i>in house</i> : le nuove regole	»	93
8.1. I requisiti per l'affidamento <i>in house</i>	»	93
8.2. Il controllo analogo	»	95
8.3. Il controllo analogo esercitato mediante <i>holding</i> e l'esclusione del Codice dai rapporti infragruppo	»	95
8.4. Il controllo analogo in caso di partecipazione di una pluralità di enti locali	»	96
8.5. L'esclusione dall'ambito applicativo del Codice degli accordi tra amministrazioni pubbliche	»	97
8.6. L'attività prevalente a favore delle amministrazioni affidanti	»	98
8.7. Le regole per la selezione del socio privato nelle società miste	»	99
9. Gli appalti affidati nell'ambito di particolari rapporti tra amministrazioni aggiudicatrici (o enti aggiudicatori)	»	99

Capitolo 8

Concessioni e Partenariato pubblico e privato	»	101
di <i>Massimiliano Lombardo e Gianpiero Fortunato</i>		

1. Contratti di concessione	»	101
2. Partenariato pubblico privato	»	114
2.1. Premesse introduttive	»	114
2.2. Modifiche degli articoli del Codice	»	115
2.3. Riflessi sulle attività della pubblica amministrazione	»	125

Capitolo 9

Gli appalti nei servizi sociali	»	129
di <i>Monica Sciajno e Luciano Gallo</i>		

Premessa	»	129
1. I servizi sociali nella nuova disciplina: inquadramento generale	»	131
2. Le procedure di affidamento dei servizi sociali	»	133
2.1. Appalti riservati per determinati servizi	»	137

3. Appalti e concessioni riservati.....	Pag. 137
3.1. Le gare riservate a particolari figure di operatori economici e nell'ambito dei programmi di lavoro protetti.....	» 138
3.2. La disciplina in materia di cooperazione sociale.....	» 140
3.3. Le fasi della procedura.....	» 142
3.3.1. Indizione.....	» 142
3.3.2. Selezione degli operatori da invitare ad offrire.....	» 143
3.3.3. Invito ad offrire.....	» 143
3.3.4. Valutazione delle offerte, aggiudicazione e pubblicità.....	» 144
3.3.5. Esecuzione e monitoraggio.....	» 144
4. Le clausole sociali di inserimento lavorativo.....	» 145
 Capitolo 10	
Incentivi e funzioni tecniche	» 151
di <i>Emanuela Mencarelli e Paolo Bero</i>	
 Capitolo 11	
Regime transitorio	» 159
di <i>Claudio Lucidi e Guglielmina Olivieri Pennesi</i>	

Prefazione

di *Alessandro Bolis (*) e Stefano Lorusso (**)*

Il presente volume rappresenta un primo contributo dell'ANCI ad una più agevole lettura ed interpretazione della disciplina introdotta con il nuovo Codice dei Contratti, con l'auspicio che possa essere utile in questa importante fase di primo orientamento e attuazione della riforma.

Tale strumento di lavoro rappresenta una prova tangibile dell'impegno profuso dall'Associazione nel fornire tempestivamente ogni utile supporto a Comuni e Città Metropolitane nell'affrontare l'attuazione della nuova disciplina.

Rimandando ai commenti puntuali delle singole disposizioni contenute nella pubblicazione, vorremmo solo sottolineare, in questa breve prefazione, come il quadro d'insieme della nuova disciplina rileva un assetto di regole nuove e innovative che l'Associazione condivide ampiamente nelle sue linee direttrici fondamentali: semplificazione e flessibilità della regolamentazione con il ricorso alle norme di c.d. *soft law*; qualificazione delle stazioni appaltanti e valorizzazione del ruolo delle centrali uniche di committenza; qualità dei progetti; disciplina del partenariato pubblico privato e delle concessioni in modo puntuale.

Non ci sfugge, tuttavia, l'estrema complessità del nuovo quadro normativo e le potenziali criticità che potranno e dovranno essere affrontate attraverso uno sforzo di costante monitoraggio e collaborazione tra tutti gli attori coinvolti.

In definitiva, il successo della sfida di questa riforma, definita a ragione copernicana, sarà tutto nella capacità di valutare ed eventualmente intervenire o con le linee guida o attivando il processo di revisione normativa peraltro previsto nella legge delega. Come sempre, anche in questa delicata e importantissima fase, l'ANCI è pronta a fare la sua parte.

(*) Delegato politico in materia di Appalti Pubblici, Edilizia e Urbanistica.

(**) Presidente Commissione Appalti Pubblici, Edilizia e Urbanistica.