



# COMUNE DI PALERMO

AREA AMMINISTRATIVA DELLA RIQUALIFICAZIONE  
URBANA E DELLE INFRASTRUTTURE

**CAPO AREA AMMINISTRATIVA**

**Foro Umberto , - 90133 PALERMO**

[amministrativainfrastrutture@comune.palermo.it](mailto:amministrativainfrastrutture@comune.palermo.it)

sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

Al Sig. Capo Area Tecnica

Ai Sigg.ri Dirigenti dell' Area Amm.va

Ai Sigg.ri Dirigenti dell' Area Tecnica

E p.c.

Al Sig. Vice Sindaco

Al Sig. Segretario Generale

Prot. n. 103285 del 09.02.2016

OGGETTO: Legge-delega n. 11/16 per il recepimento delle Direttive Ue - profili di interesse.

Come noto, la L.R. n.12 del 12.07.2011 ha recepito dinamicamente le disposizioni di cui al D. Lgs. n.163/2006 <sup>(1)</sup>, nonché i Regolamenti in esso richiamati, in particolare il D.P.R. n.207 del 05.10.2010.

In tale contesto, si segnala l'avvenuta pubblicazione sulla G.U.R.I. n. 23 del 29 gennaio 2016 della Legge 28 gennaio 2016, n. 11, recante *"Deleghe al Governo per l'attuazione delle Direttive 2014/23/Ue, 2014/24/Ue e 2014/25/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture"*.

La Legge-delega individua i criteri per la riforma del *"Codice degli Appalti"* e il recepimento delle Direttive europee, con profili di rilevante novità, che vanno, a titolo esemplificativo, da un ulteriore rafforzamento della centralità dell'Anac, che acquisisce nuovi poteri cautelari di intervento, alla previsione di una semplificazione e riduzione degli oneri documentali propedeutici per l'accesso alle gare.

Ai sensi del comma 1, il Governo è delegato ad adottare, entro il 18 aprile 2016, un Decreto legislativo per l'attuazione delle Direttive 2014/23/Ue, 2014/24/Ue e 2014/25/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, rispettivamente, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli Enti erogatori nei Settori dell'Acqua, dell'Energia, dei Trasporti e dei Servizi postali (*"Decreto di recepimento delle Direttive"*), nonché, entro il 31 luglio 2016, un Decreto legislativo per il riordino complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (*"Decreto di riordino"*), nel rispetto di numerosi principi e criteri direttivi, molti dei quali rivestenti profili di spiccata novità, quali:

a) divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle Direttive;

---

<sup>(1)</sup> *"fatta eccezione dell'articolo 7, commi 8 e 9, dell'articolo 84, commi 1, 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11 e 12, dell'articolo 128 e dell'articolo 133, comma 8"*.

b) con il Decreto di riordino, adozione di un unico testo normativo per gli appalti di lavori, servizi e forniture denominato “*Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione*” che sostituisca il D.Lgs. n. 163/06, garantendo l’effettivo coordinamento e l’ordinata transizione tra la previgente e la nuova disciplina, anche in riferimento alle disposizioni in materia di trasparenza e anticorruzione;

c) previsione di specifiche tecniche tali da assicurare l’accessibilità delle persone con disabilità;

d) ricognizione e riordino del quadro normativo vigente nelle materie degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, al fine di conseguire una drastica riduzione e razionalizzazione del complesso delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti e un più elevato livello di certezza del diritto e di semplificazione dei procedimenti;

e) semplificazione e riordino del quadro normativo vigente allo scopo di predisporre procedure non derogabili riguardanti gli appalti pubblici e i contratti di concessione e di conseguire una significativa riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara e alla realizzazione delle opere pubbliche;

f) recepimento degli strumenti di flessibilità previsti dalle Direttive;

g) previsione di una disciplina applicabile ai contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria ed agli affidamenti in economia ispirata a criteri di massima semplificazione e rapidità dei procedimenti;

h) puntuale indicazione delle disposizioni applicabili nei settori speciali;

i) semplificazione, armonizzazione e progressiva digitalizzazione delle procedure in materia di affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, attraverso la promozione di reti e sistemi informatici;

l) previsione di disposizioni concernenti le procedure di acquisizione di servizi, forniture e lavori da applicare in occasione di emergenze di protezione civile;

m) previsione di una specifica disciplina per i contratti segreti;

n) individuazione dei contratti esclusi dall’ambito di applicazione del Decreto di recepimento delle Direttive;

o) riordino e semplificazione della normativa specifica in materia di contratti relativi a beni culturali, ivi inclusi quelli di sponsorizzazione;

p) previsione di misure volte a garantire il rispetto dei criteri di sostenibilità energetica e ambientale nell’affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione;

q) armonizzazione delle norme in materia di trasparenza, pubblicità, durata e tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi ad essa prodromiche e successive;

r) definizione dei requisiti di capacità economico-finanziaria, tecnica, organizzativa e professionale, attinenti e proporzionati all’oggetto dell’appalto, che gli operatori economici devono possedere per partecipare alle procedure di gara, tenendo presente l’interesse pubblico ad avere il più ampio numero di potenziali partecipanti, nel rispetto dei principi di trasparenza e rotazione, nonché a favorire l’accesso da parte delle micro, piccole e medie imprese;

s) revisione della disciplina in materia di pubblicità degli avvisi e dei bandi di gara, in modo da fare ricorso a strumenti di pubblicità di tipo informatico;

t) attribuzione all’Anac di più ampie funzioni di promozione dell’efficienza, di sostegno allo sviluppo delle migliori pratiche, di facilitazione allo scambio di informazioni tra stazioni appaltanti comprendenti anche poteri di controllo, raccomandazione, intervento cautelare, di deterrenza e sanzionatorio, nonché di adozione di atti di indirizzo quali linee guida, bandi-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile;

u) individuazione dei casi in cui l’Anac, immediatamente dopo la loro adozione, trasmette alle Camere apposite relazioni;

v) previsione delle modalità e dei soggetti preposti alla rilevazione e alla determinazione annuale dei costi standardizzati per tipo di lavoro, di servizio e di fornitura;



# COMUNE DI PALERMO

AREA AMMINISTRATIVA DELLA RIQUALIFICAZIONE  
URBANA E DELLE INFRASTRUTTURE

**CAPO AREA AMMINISTRATIVA**

**Foro Umberto , - 90133 PALERMO**

[amministrativainfrastrutture@comune.palermo.it](mailto:amministrativainfrastrutture@comune.palermo.it)

sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

z) riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti e contestuale revisione e semplificazione dell'attuale sistema Avcpass;

aa) previsione di un Documento di gara unico europeo ("Dgue") per autocertificare il possesso dei requisiti ai fini della partecipazione alle gare;

bb) razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso l'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti prevedendo l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'Anac, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa;

cc) revisione delle procedure di appalto degli accordi quadro, delle convenzioni e in genere delle procedure utilizzabili da Consip Spa, dai soggetti aggregatori e dalle centrali di committenza, finalizzati a migliorare la qualità degli approvvigionamenti, a ridurre i costi e i tempi di espletamento delle gare ed a garantire l'effettiva partecipazione delle micro, piccole e medie imprese;

dd) contenimento dei tempi e piena verificabilità dei flussi finanziari attraverso la previsione dell'obbligo per le stazioni appaltanti di pubblicare nel proprio sito internet il resoconto finanziario al termine dell'esecuzione del contratto, nonché attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle stazioni appaltanti;

ee) introduzione di misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera, distinguendo in modo dettagliato tra variazioni sostanziali e non sostanziali, con la previsione che ogni variazione in corso d'opera debba essere adeguatamente motivata e giustificata unicamente da condizioni impreviste e imprevedibili e, comunque, sia debitamente autorizzata dal responsabile unico del procedimento;

ff) utilizzo, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, per l'aggiudicazione degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa con contestuale regolazione espressa dei criteri, delle caratteristiche tecniche e prestazionali e delle soglie di importo entro le quali le stazioni appaltanti ricorrono al solo criterio di aggiudicazione del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta, nonché indicazione delle modalità di individuazione e valutazione delle offerte anomale;

gg) particolari criteri per l'aggiudicazione dei contratti pubblici relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché a quelli di servizi ad alta intensità di manodopera

ii) garanzia di adeguati livelli di pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli affidamenti (appalti e concessioni) sotto soglia, con garanzia di valutazione comparativa fra le offerte, invito di almeno 5 operatori economici, adeguata rotazione, ferma la facoltà di applicare propri regolamenti (conformi alle norme di concorrenza) per le imprese pubbliche dei settori speciali; si conferma la speciale disciplina per gli appalti sottosoglia;

ll) rafforzamento delle funzioni di organizzazione, di gestione e di controllo della stazione appaltante nella fase esecutiva degli affidamenti;

mm) creazione, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di un Albo nazionale obbligatorio dei soggetti che possono ricoprire i ruoli di Responsabile dei lavori, di Direttore dei lavori e di collaudatore negli appalti pubblici di lavori aggiudicati a *general contractor*, con

previsione di requisiti di moralità, competenza e professionalità, e loro nomina nelle procedure mediante pubblico sorteggio da una lista di candidati indicati alle stazioni appaltanti, con spese di tenuta dell'Albo a carico dei soggetti interessati;

nn) revisione dell'affidamento dei collaudi a dipendenti appartenenti ai ruoli della Pubblica Amministrazione e in quiescenza, con divieto di affidamento del collaudo per appalti di lavori pubblici sopra soglia ubicati nella regione sede dell'Amministrazione di appartenenza, e previsione di un limite all'importo dei corrispettivi; revisione della disciplina sui collaudatori interni all'Amministrazione;

oo) valorizzazione della progettazione negli appalti pubblici e nelle concessioni di lavori, anche attraverso concorsi di progettazione e uso di metodi e strumenti elettronici, con radicale limitazione dell'utilizzo dell'appalto integrato e con previsione di messa a gara del progetto esecutivo quale ipotesi ordinaria; divieto di affidamento lavori sulla base della sola progettazione preliminare, e divieto di utilizzo del solo criterio del prezzo più basso per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e di tutti i servizi di natura tecnica; limitazione dell'appalto integrato, potenziamento della progettazione anche mediante specifiche gare di servizi tecnici;

pp) previsione di specifiche tecniche relative alle gare di forniture, soprattutto in relazione a beni e strumenti informatici e componenti tecnologici; divieto di limitazione alla partecipazione mediante individuazione di specifiche tecniche troppo restrittive;

qq) riassetto, revisione e semplificazione dei sistemi di garanzia per l'aggiudicazione e l'esecuzione degli appalti di lavori, servizi e forniture, in base alla natura del contratto e al grado di rischio ad esso connesso, e con il fine di salvaguardare l'interesse pubblico alla conclusione dei lavori nei costi, nei tempi e nei modi programmati anche in caso di imprevisti non imputabili alla stazione appaltante, con predisposizione di strumenti attuativi concordati con gli istituti bancari e assicurativi; revisione del sistema di garanzie dell'esecuzione dell'appalto;

rr) revisione e semplificazione della disciplina vigente per il sistema della validazione dei progetti, con fissazione di soglia sotto la quale la validazione è effettuata dal Rup, e divieto di svolgimento simultaneo di attività di validatore e progettista, al fine di evitare conflitti di interesse; previsione di un 2% massimo dell'importo a base di gara per attività tecniche svolte dai dipendenti in ordine alla fase della programmazione, predisposizione e controllo delle procedure e dell'esecuzione contrattuale, direzione lavori e collaudo, al fine di consentire realizzazione dell'opera a regola d'arte e senza ritardi né varianti, con esclusione dell'applicazione degli incentivi alla progettazione; revisione delle misure volte alla verifica della progettazione, nonché previsione di emolumenti per i dipendenti interessati dalla procedura di gara e sua esecuzione, con esclusione degli incentivi alla progettazione;

ss) razionalizzazione ed estensione delle forme di partenariato pubblico privato, con particolare riguardo alla finanza di progetto e alla locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità, con incentivo al loro utilizzo attraverso strumenti di carattere finanziario innovativi e specifici ed il supporto tecnico alle stazioni appaltanti, garantendo trasparenza e pubblicità dei relativi atti; potenziamento partnership pubbliche-private e finanza di progetto;

tt) previsione espressa di modalità e tempistiche per lo studio di fattibilità (che garantiscano accertata copertura finanziaria) e garanzia dell'acquisizione di tutte le necessarie autorizzazioni, pareri e atti di assenso comunque denominati entro la fase di aggiudicazione; ottimizzazione delle procedure di partenariato e previsione di tempi e costi certi e garanzie di esecuzione efficaci;

uu) revisione del sistema di qualificazione delle imprese, con introduzione di premialità (secondo disciplina dettata da Anac) connessa a criteri reputazionali basati su parametri relativi al rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti e la gestione dei contenziosi, nonché con raccordo alla normativa vigente in materia di rating di legalità; revisione qualificazione degli operatori economici e previsione di premi legati a parametri di rating dell'impresa;

vv) disciplina del procedimento per la decadenza e la sospensione delle attestazioni di qualificazione secondo precisi principi e criteri individuati nella Legge delega;



# COMUNE DI PALERMO

AREA AMMINISTRATIVA DELLA RIQUALIFICAZIONE  
URBANA E DELLE INFRASTRUTTURE

**CAPO AREA AMMINISTRATIVA**

**Foro Umberto , - 90133 PALERMO**

[amministrativainfrastrutture@comune.palermo.it](mailto:amministrativainfrastrutture@comune.palermo.it)

sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

zz) revisione dell'avvalimento, con necessità di dettagliare il contratto di avvalimento in ordine a mezzi e risorse prestatati;

aaa) razionalizzazione dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto, disciplinando il ricorso agli arbitrati, con garanzia di procedure amministrative, e con garanzia di trasparenza, celerità ed economicità di tali procedure, con possesso di requisiti specifici degli arbitri; quanto al processo amministrativo in materia di appalti, ai fini della speditezza delle procedure di gara, il Giudice deve tenere conto già nella fase cautelare dei casi di inefficacia del contratto, e quindi valutare se il rispetto di esigenze imperative connesse a un interesse generale possa influire sulla misura cautelare richiesta; potenziamento dei metodi di risoluzione delle controversie alternative al ricorso giurisdizionale, nonché riduzione dei casi di sospensione cautelare in caso di esigenze imperative di carattere generale;

bbb) revisione e razionalizzazione del rito c.d. "appalti", con previsione di rito speciale in camera di consiglio per l'immediata risoluzione dei casi di impugnazione dell'esclusione o della non ammissione per carenza dei requisiti di partecipazione; preclusione alla contestazione di tali vizi nel corso della gara e in fase di impugnazione dell'aggiudicazione; ulteriore accelerazione dei ricorsi in materia di appalti con riferimento all'impugnazione di esclusione/non ammissione;

ccc) miglioramento delle condizioni di accesso al mercato degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, anche con riferimento ai servizi tecnici, per i piccoli e medi operatori economici, per i giovani professionisti, per le micro, piccole e medie imprese e per le imprese di nuova costituzione;

ddd) valorizzazione delle esigenze sociali e ambientali, con criteri premiali di valutazione delle offerte per le imprese che per l'esecuzione si impegnino a utilizzare manodopera a livello locale o i lavoratori già impiegati nel medesimo appalto, a fini di economicità dell'appalto, continuità dei livelli occupazionali, miglioramento dell'accesso delle micro, piccole e medie imprese; incoraggiamento alla previsione di clausole sociali, territoriali o ambientali nei bandi al fine di mantenere livelli di qualità, anche occupazionale, elevati;

eee) garanzia di adeguati livelli di pubblicità e trasparenza delle procedure anche per appalti e concessioni *in house*, prevedendo l'obbligo di pubblicazione di tutti gli atti connessi all'affidamento, e assicurando la valutazione sulla congruità economica delle offerte, e prevedendo l'istituzione, a cura dell'Anac, di un elenco di Enti aggiudicatori di affidamenti *in house* ovvero che esercitano funzioni di controllo o di collegamento rispetto ad altri Enti, l'iscrizione al quale consente all'Ente aggiudicatore di procedere ad affidamento *in house* di appalti o concessioni mediante affidamento diretto; previsione di trasparenza e pubblicità per affidamenti *in house*, nonché di poteri di verifica di Anac;

fff) previsione di una disciplina specifica per gli appalti pubblici di servizi, diversi da quelli aventi natura intellettuale, con particolare riguardo a quelli ad alta intensità di manodopera;

ggg) previsione di una disciplina specifica per gli appalti di lavori e servizi che introduca "clausole sociali" per la stabilità occupazionale del personale impiegato e stabilisca criteri di individuazione dei Ccnl applicabili;

hhh) disciplina organica della materia dei contratti di concessione mediante l'armonizzazione e la semplificazione delle disposizioni vigenti, e previsione di criteri per le

concessioni indicate nella Direttiva 2014/23/Ue, nel rispetto dell'esito del referendum abrogativo del 12-13 giugno 2011 per le concessioni nel Settore idrico,

iii) obbligo per i concessionari pubblici o privati di lavori o di servizi pubblici già esistenti o di nuova aggiudicazione, di affidare una quota pari all'80% dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo superiore a 150.000 Euro mediante procedura ad evidenza pubblica, con affidamento della restante parte a Società "in house" per i soggetti pubblici ovvero da Società direttamente o indirettamente controllate o collegate per i soggetti privati, nonché modalità di verifica del rispetto di tali previsioni affidate anche all'Anac, con previsione di clausole sociali e previsione, per le concessioni in corso, di un periodo transitorio di adeguamento non superiore a 24 mesi, con esclusione delle concessioni in essere o di nuova aggiudicazione affidate con la finanza di progetto e le concessioni in essere o di nuova aggiudicazione affidate con procedure di gara ad evidenza pubblica; obbligo di gara pubblica e individuazione delle relative soglie per i concessionari di lavori o servizi pubblici, e previsione di clausole sociali;

III) avvio delle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento delle nuove concessioni autostradali

nnn) individuazione, per le procedure di affidamento, di modalità che garantiscano i livelli minimi di concorrenzialità, trasparenza, rotazione e parità di trattamento richiesti dalla normativa europea anche attraverso la sperimentazione di procedure e sistemi informatici;

ooo) promozione di modalità e strumenti telematici e di procedure interamente telematiche d'acquisto, con l'obiettivo del miglior rapporto qualità/prezzo piuttosto che la ricerca di uno specifico prodotto; promozione delle gare telematiche, con residualità dei casi di individuazione in via telematica di un prodotto specifico;

ppp) trasparenza nella partecipazione dei soggetti portatori qualificati di interessi nell'ambito dei processi decisionali finalizzati alla programmazione e all'aggiudicazione di appalti pubblici e contratti di concessione nonché nella fase di esecuzione del contratto;

qqq) introduzione di forme di dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, con pubblicazione on line dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica e considerazione delle osservazioni elaborate in sede di consultazione pubblica in fase di predisposizione del progetto definitivo;

rrr) introduzione nei contratti di lavori, servizi e forniture di una disciplina specifica per il subappalto;

sss) espresso superamento delle disposizioni di cui alla Legge n. 443/01, prevedendo l'aggiornamento e la revisione del "Piano generale dei trasporti e della logistica".

Nell'esercizio delle deleghe di cui sopra, il Decreto di recepimento delle Direttive disporrà l'abrogazione delle parti incompatibili del "Codice degli appalti" e di altre disposizioni, espressamente indicate.

L'Anac diramerà, all'indomani della pubblicazione del D.Lgs., un documento di prassi che guidi gli Enti Locali nell'applicazione della nuova disciplina.

Per quanto riguarda le Regioni a Statuto speciale, l'attuazione delle Direttive Ue sarà disciplinata nel rispetto dei principi e dei criteri fissati dalla Legge delega in commento.

Laddove il Governo volesse riscrivere e intervenire sui citati criteri, dovrà aspettare un anno dall'entrata in vigore di ciascuno dei Decreti delegati prima di poterlo fare.

IL CAPO AREA  
Dott. Bohuslav Basile