

# Management locale

ISSN 2420-7845

Rivista di amministrazione, finanza e controllo



## IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI E CONCESSIONI

Entrata in vigore la nuova disciplina dei contratti

I versamenti errati  
dei contribuenti: le  
procedure da seguire

Il ‘nuovo’ accesso civico  
introdotto dalla riforma Madia  
e dallo schema di decreto  
attuativo

Gli incarichi ex articolo 90  
tuel

## IN QUESTO NUMERO

- 5** “Il nuovo codice dei contratti pubblici e concessioni”  
*di Andrea Stefanelli*
- 9** “Il sistema di qualificazione: tra patent, patentini e carrozzoni col passepartout”  
*di Vito Rizzo*
- 22** “I versamenti errati dei contribuenti: le procedure da seguire”  
*di Eugenio Piscino*
- 27** “Gli incarichi ex articolo 90 tuel.”  
*di Liliana Cirillo*
- 36** “Le assunzioni negli enti locali”  
*di Luigi Oliveri*
- 39** “La formazione professionale dei dipendenti negli enti pubblici locali - un percorso ancora da scoprire.” *di Antonio Gisolfi*
- 45** “Azioni di contrasto ai fenomeni della corruzione: il contributo allo sviluppo del Paese”  
*di Rosario Scalia*
- 69** “La motivazione delle delibere comunali di fissazione delle aliquote”  
*di Luciano Catania*

## RUBRICHE



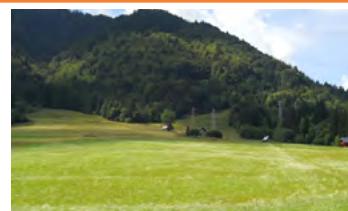
**“I nuovi obblighi  
di trasparenza  
del procedimento  
contrattuale previsti  
nel decreto legislativo  
50/2016”**

*a cura di Stefano Usai*



**Il ‘nuovo’ accesso civico  
introdotto dalla riforma  
Madia e dallo schema di  
decreto attuativo”**

*a cura di Valentina Santini*



**“Area non soggetta a  
imposizione se pertinenza  
di un fabbricato”**

*a cura di Sergio Trovato*



**“Rendiconto 2015 e  
Bilancio 2016/2018:  
doppio appuntamento per  
i revisori.”**

*a cura di Paolo Longoni*

## Hanno collaborato a questo numero

### **Eugenio Piscino**

esperto di finanza locale e fiscalità locale, dirigente di enti locali, Presidente dell'A.S.F.E.L.  
email: eugenio@piscino.it

### **Luciano Catania**

segretario generale, componente di nuclei di valutazione  
email: luciano.catania@tiscali.it

### **Liliana Cirillo**

funzionario di enti locali, esperto in gestione del personale  
email: cirilloliliana@gmail.com

### **Antonio Gisolfi**

università di Foggia  
email: antonio.gisolfi@unifg.it

### **Paolo Longoni**

commercialista, esperto di contabilità pubblica e di servizi pubblici locali  
email: paolo.longoni@gmail.com

### **Luigi Oliveri**

dirigente di enti locali, esperto e autore di numerose pubblicazioni  
email: oliveri.luigi@gmail.com

### **Vito Rizzo**

amministrativista, esperto di contrattualistica pubblica e di diritto europeo degli appalti,  
email: vrizzo@asmel.eu

### **Rosario Scalia**

Presidente della Sezione regionale di controllo della Basilicata della Corte dei conti

### **Valentina Santini**

funzionario amministrativo di enti locali e vincitore di concorso di segretario comunale  
email: santini.valentina@yahoo.it

### **Andrea Stefanelli**

esperto di appalti e contratti

### **Sergio Trovato**

pubblicista, consulente di Italia Oggi, esperto per 15 anni de Il Sole 24 Ore, consulente Anci  
www.sergiotrovato.com – email: sertrova@tin.it

### **Stefano Usai**

vice segretario, responsabile gestione risorse  
email: usays@tiscali.it

## Il comitato scientifico

### **Antonini Luca**

Avvocato

Professore ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università di Padova - Presidente della Copaff

### **Barbiero Alberto**

Consulente amministrativo-gestionale in materia di appalti e di società partecipate

### **Bellesia Mauro**

Dirigente Enti Locali, Docente di corsi

### **Buscema Angelo**

Presidente di coordinamento delle Sezioni riunite di controllo

### **Cascone Gennaro**

Dirigente enti locali, Docente di corsi

### **Caterini Enrico**

Professore ordinario di Diritto Privato presso l'Università della Calabria

### **D'Aristotle Ebron**

Professore a contratto di Economia delle aziende ed amministrazioni pubbliche Università G D'Annunzio Chieti Pescara

### **Fabiano Santo**

Docente universitario e formatore

### **Fissi Silvia**

Assegnista di ricerca e docente a contratto di Economia Aziendale presso l'Università degli Studi di Firenze

### **Giordano Biagio**

Mef - Ragioneria Generale dello Stato - Dirigente Ispettorato Generale di Finanza- Servizi ispettivi di finanza pubblica-Settore IV

### **Gori Elena**

Ricercatore di Economia Aziendale presso l'Università degli Studi di Firenze

### **Graffeo Maurizio**

Presidente della Sezione Regionale di controllo della Corte Conti - Sicilia

### **Jorio Ettore**

Professore di Diritto Sanitario presso l'Università della Calabria

### **Miele Tommaso**

Magistrato della Corte dei conti - Presidente dell'Associazione Magistrati della Corte dei conti

### **Occhiena Massimo**

Professore associato di diritto amministrativo presso l'Università Bocconi

### **Piperata Giuseppe**

Professore associato di diritto amministrativo presso l'Università Iuav di Venezia

### **Piscino Eugenio**

Dirigente enti locali, esperto di finanza e fiscalità locale

### **Pizziconi Giampiero**

Magistrato della Corte Conti, Sezione Regionale di controllo del Veneto

### **Sorci Antonio**

Assistant professor di Economia Aziendale presso l'Università Kore di Enna

### **Tessaro Tiziano**

Magistrato della Corte Conti, Sezione Regionale di controllo del Veneto

### **Rosario Scalia**

Presidente della Sezione regionale di controllo della Basilicata della Corte dei conti

# Il nuovo codice dei contratti pubblici e concessioni

di Andrea Stefanelli



In data 19 aprile 2016 è entrato in vigore il nuovo Codice dei contratti pubblici e concessioni (Decreto Legislativo 19/4/2016, n. 50), che abroga il precedente D.Lgs.n. 163/2006, destinato quindi ad andare definitivamente in pensione; non risulta infatti previsto alcun periodo transitorio, il che significa che tutte le nuove gare, i cui bandi verranno pubblicati dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice, nonché tutte le procedure (negoziate) le cui lettere d'invito sono state spedite dopo il 19/4 u.s., saranno regolamentate dal D.Lgs.n. 50/16, mentre, per quanto concerne le procedure di gara in corso, queste continueranno ad essere disciplinate dal "vecchio" D.Lgs.n. 163/2006.

Il nuovo Codice dà attuazione ad alcune direttive (la 23, 24 e 25/2014) rispettivamente emanate nell'ambito delle Concessioni, dei settori Speciali e dei settori Ordinari, ed il Legislatore italiano ha confermato la scelta legislativa, peraltro già compiuta nel precedente Codice De Lise (D.Lgs.n. 163/06), di riunire in un unico corpus normativo piu' direttive **ovvero regolamentare insieme i tre diversi settori** (opere, forniture e servizi) degli appalti pubblici, nonché gli appalti **sia d'importo sopra che sottosoglia** comunitaria (e prevedendo solo qualche piccola differenza per questi ultimi).

Ciò non significa, beninteso, che tale riunione non abbia risvolti positivi, ma certamente vi sono alcuni indubbi profili di problematicità, in quanto i tre settori scontano differenze che non si limitano ai soli aspetti partecipativi (ad es. nei lavori si concorre quando si è in possesso delle SOA, mentre per forniture e servizi la verifica circa il possesso dei requisiti avviene gara per gara); una differenza per tutta, poi, la si può incontrare nella (famigerata) questione degli 'oneri di sicurezza' dell'appalto, che nei lavori si identificano in quelli "di cantiere", nei servizi in quelli "da interferenze", mentre nelle forniture si fatica molto ad individuarli (e, conseguentemente, a quotarli). In conclusione, quindi, i 3 settori hanno certamente punti in

## Il nuovo codice dei contratti pubblici e concessioni

comune ma si caratterizzano altresì per alcune peculiarità, che l'unificazione in un Testo unico non ha contribuito a risolvere.

Le 3 direttive comunitarie del 2014 avevano poi una particolare *mission*, rappresentata dalla volontà del Legislatore CE di rilanciare l'economia europea - attraverso la leva macroeconomica degli appalti pubblici - mentre il Legislatore italiano ha deciso di perseguire, con l'introduzione della nuova disciplina su appalti e concessioni, un altro obiettivo strategico ovvero la lotta alla corruzione, che si declina anche (e soprattutto) attraverso la semplificazione delle procedure di gara.

E' dunque partendo da questi obiettivi che si comprende, da un lato, la meritoria opera di riduzione del numero di articoli, che passano dai 616 del precedente corpus normativo (257 articoli + 27 allegati il vecchio Codice, 359 articoli + 15 allegati il suo Regolamento attuativo) agli attuali **217 articoli**, drastica riduzione che tuttavia dev'essere compensata da costanti rinvii e rimandi ad altre forme di regolamentazione di dettaglio; per questo il Legislatore italiano ha deciso, per sopperire alla carenza di regolamentazione - ma senza venir meno all'obiettivo di semplificazione legislativa - di ricorrere alla tecnica del **Soft law**, ovvero di rinvio ad "atti attuativi di livello non normativo", la cui tipologia più nota sono le cd. "**Linee-guida**" dell'A.N.A.C.

In altri termini il nuovo Codice conta un terzo degli articoli che componevano la precedente normativa sugli appalti pubblici, ma detto Codice non è sufficiente da solo a regolare l'intera materia, per cui è affiancato dalle Linee-guida e, considerato come solo nell'anno 2015 sono state pubblicate dall'ANAC le seguenti Linee-guida:

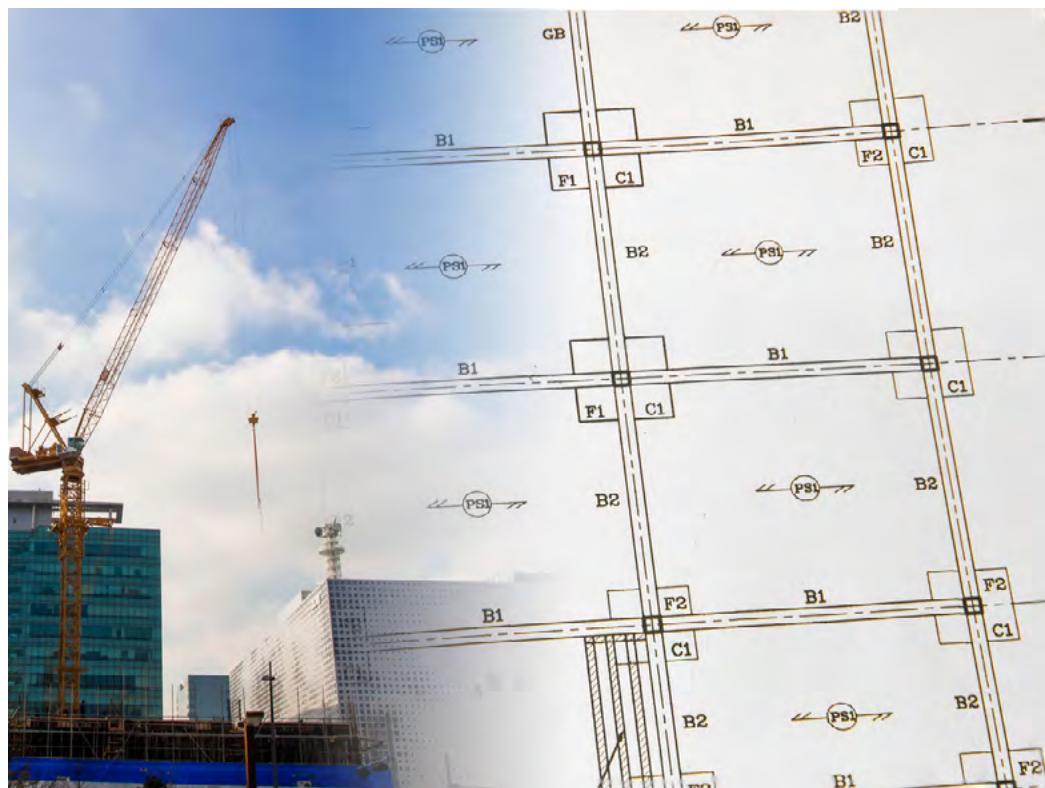
- 1) "LINEE GUIDA PER L'AFFIDAMENTO DELLE CONCESSIONI DI LAVORI PUBBLICI E DI SERVIZI" (Determinazione n. 10/2015);
- 2) "LINEE GUIDA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI VIGILANZA PRIVATA" (Determinazione n. 9/2015);
- 3) "LINEE GUIDA PER L'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA DA PARTE DELLE SOCIETÀ E DEGLI ENTI DI DIRITTO PRIVATO CONTROLLATI E PARTECIPATI DALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E DEGLI ENTI PUBBLICI ECONOMICI" (Determinazione n. 8/2015);
- 4) "LINEE GUIDA PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI MANUTENZIONE DEGLI IMMOBILI" (Determinazione n. 7/2015);
- 5) "LINEE GUIDA PER L'AFFIDAMENTO IN MATERIA DI TUTELA DEL DIPENDENTE PUBBLICO CHE SEGNALA ILLECITI (C.D. WHISTLEBLOWER)" (Determinazione n. 6/2015);
- 6) "LINEE GUIDA PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI ATTINENTI ALL'ARCHITETTURA E ALL'INGEGNERIA" (Determinazione n. 4/2015),

(peraltro tutte di non meno di 30 pagine ciascuna), francamente si dubita possa parlarsi di una vera e propria semplificazione !!!

In questo modo, inoltre, non solo si perde la spinta "codicistica" di normazione, in un unico testo, di tutti gli aspetti di regolamentazione di un determinato settore, ma si crea inoltre un altro rilevante problema - per il momento irrisolto – ovvero stabilire quale sia il potere coercitivo di dette Linee-guida rispetto, ad es., ad una *lex specialis* di una gara difforme, in parte, da alcuni dettami di dette Linee-guida ecc., con non pochi problemi interpretativi, di certo forieri di un futuro contenzioso.

## Il nuovo codice dei contratti pubblici e concessioni

Ma cosa cambia in concreto con l'entrata in vigore del nuovo Codice ?



Diciamo subito che le **novità sono tantissime**, siamo per le stazioni appaltanti che per i concorrenti, con l'introduzione di nuovi sistemi di qualificazione, nuove procedure di gara, con la modifica sostanziale dei requisiti di partecipazione e dei criteri di valutazione, con l'innovazione in tema di commissioni giudicatrici nonché l'introduzione del concetto di "ciclo di vita", con il nuovo Documento di gara unico europeo (però solo dal 18/4/2018) ecc... e tutto questo solo nei settori ordinari. Una regolamentazione a parte, infatti, è stata finalmente prevista per i cd. **settori speciali** (gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi aeroportuali, servizi postali), senza dover continuamente riferirsi - per la loro specifica regolamentazione - alla parte generale come nel precedente D.Lgs.n. 163/2006.

Altre importantissima novità è poi rappresentata dalla prima normativa (dettagliata ed organica) in tema di **Concessioni pubbliche**, con il definitivo superamento dell'art. 30 del vecchio Codice sostituito da una quindicina d'articoli (dal 164 al 178), in cui si delineano le caratteristiche tipiche di questo istituto, sono fissati gli importi e regolamentate le procedure, viene definito il concetto di "rischio operativo" ecc..

Se si volesse dunque tracciare un primo sommario bilancio di questa grande novità legislativa, si dovrebbe dunque parlare di una grande occasione sfruttata o di un'altra opportunità definitivamente persa?

A sommesso parere di chi scrive, per rispondere seriamente a questa domanda occorre innanzitutto domandarsi quale fosse l'obiettivo che ci poneva e da quali condizioni si partiva. Non ci dimentichiamo infatti che nel 2006 era stata inaugurata la grande stagione della codificazione in materia di appalti pubblici, con l'unificazione in una sola normativa che tuttavia era stata scritta sulla falsariga delle disposizioni in materia di opere pubbliche (Leggi Merloni). In altri termini il Legislatore aveva redatto il Codice seguendo la struttura delle cd. Leggi Merloni,

## Il nuovo codice dei contratti pubblici e concessioni

imponendo ai settori delle forniture e dei servizi pubblici di “adattarsi” ad istituti tipici del settore dei lavori pubblici.

Il Legislatore del 2016 ha definitivamente archiviato questa impostazione metodologica, prendendo atto che nell'intero comparto degli appalti pubblici (che muove circa il 16% del PIL nazionale), oramai il 30% delle gare (e dell'aggiudicato) è relativo alle forniture, ed altrettanto ai servizi, mentre le opere pubbliche oramai seguono, con uno (striminzito) 13,6% (Rapporto ANAC 26/2/2016 sul 1° Quadrimestre 2015 di procedure d'importo superiore a 40.000 €). A questa prima fondamentale novità si deve poi aggiungere, finalmente, la normatizzazione delle “concessioni”, che riguardano un importantissima fetta di mercato e che finora erano regolamentate unicamente dall'art. 30 del D.Lgs.n. 163/2006, che a sua volta lasciava la più ampia discrezionalità di regolamentazione delle procedure per l'affidamento delle concessioni pubbliche alle medesime stazioni appaltanti.

Non può quindi parlarsi di un'operazione perfettamente compiuta, ma certamente la strada intrapresa è quella “buona”; non resta quindi che attendere le Linee-guida dell'ANAC, nella speranza che una loro redazione “semplice” nonché una produzione “ordinata ed organica” consenta l'effettiva semplificazione nelle procedure di gara che, per gli addetti ai lavori, è il vero e proprio obiettivo (tanto anelato).