

VERBALE N. 32
SEDUTA DEL 23/05/2023

(Redatto ai sensi dell'art. 32 Regolamento del Consiglio Comunale e degli altri organi istituzionali)

L'anno **2023** (duemilaventitre) il giorno **23** (ventitre) del mese di **maggio**, la Commissione Prima è convocata alle ore 10:30, in modalità online secondo quanto previsto dal dispongo del Presidente del Consiglio Comunale Prot. N° 109985 del 31 marzo 2022, e secondo quanto previsto dall'art. 23 del Regolamento del Consiglio comunale, per trattare il seguente ordine dei lavori:

- Comunicazioni del Presidente;
- Audizione del Direttore Gare, Appalti e Partecipate del Comune di Firenze, Dott. Domenico Palladino, in merito al nuovo Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. 36/2023);
- Approvazione dei verbali delle sedute del 23 e 31 marzo e del 17 aprile, u.s.;
- Varie ed eventuali.

Per la Struttura Autonoma del Consiglio comunale sono stati invitati:

Dott. Riccardo Nocentini, dirigente

Sabrina Sezzani, E.Q.

Mario Rizzuti, per la diretta streaming

Per la segreteria di commissione è presente Cristina Ceccarini

Sono presenti inoltre:

Dott. Domenico Palladino (Direttore del Servizio Gare, Appalti e Partecipate del Comune di Firenze); Antonella Moro Bundu (Consigliera Comunale)

Sono collegati telematicamente) le/i Consigliere/Consiglieri:

alle ore 10:30, Bonanni;

alle ore 10:33, Bussolin, D'Ambrisi e Perini;

alle ore 10:35, Fratini;

alle ore 10:36, Bocci

Assume la presidenza Fratini in qualità di Presidente e chiede alla segretaria di procedereprocede con l'appello; si accerta la presenza delle/dei Consigliere/Consiglieri:

CARICA	NOMINATIVO	SOSTITUITO/A DA
Presidente	Massimo Fratini	
Vicepresidente	Ubaldo Bocci	
Componente	Patrizia Bonanni	
Componente	Federico Bussolin	
Componente	Angelo D'Ambrisi	
Componente	Letizia Perini	

Il Presidente apre la seduta alle ore 10:38 essendo presente il numero legale.

La Commissione tratta il seguente argomento: nuovo Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. 36/2023).

Intervengono:

- Dott. Palladino, effettua una ricognizione storica sui passaggi salienti che dal 2020 ad oggi sono intervenuti in materia dei contratti pubblici rendendo di fatto superate molte parti contenute nel Decreto Legislativo n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici). Una prima grossa modifica si ha con il Decreto-Legge 76/2020 il quale all'art. 8 prevede disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici. Successivamente il Decreto legge 77/2021 (c.d. decreto semplificazioni bis), convertito con modificazioni dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108, contiene importanti misure volte alla semplificazione delle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture da parte delle stazioni appaltanti. Infine, come risultato dei decreti precedenti, si giunge al Decreto Legislativo 36/2023 (nuovo Codice dei contratti pubblici) che riorganizza sistematicamente la materia, estende la digitalizzazione all'intero ciclo di vita dell'appalto, abbandona le linee guida Anac e conferisce centralità a numerosi principi generali enunciati nel Titolo I della prima parte del Codice, di cui i tre aventi funzione cardine, ovvero il principio di risultato (il risultato – costituito dall'affidamento del contratto e dalla sua esecuzione con la massima tempestività il migliore possibile rapporto tra qualità e prezzo – viene posto come elemento centrale, scopo stesso dell'azione amministrativa. Il risultato costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto e dunque anche criterio per valutare la responsabilità dei funzionari e dei tecnici coinvolti in ogni fase del ciclo di procurement, dalla programmazione all'esecuzione, nonché per l'attribuzione degli incentivi, che non saranno quindi disgiunti dal conseguimento degli obiettivi posti); il principio della fiducia (tra PA e operatori privati in vista del raggiungimento del risultato. La paura dei funzionari di sbagliare seppure perseguendo in buona fede un risultato utile per la PA, ha generato la c.d. burocrazia difensiva che tanta parte ha avuto e ha nella paralisi dell'azione amministrativa. Per aversi responsabilità amministrativa il legislatore introduce il concetto di "colpa grave" elaborata dalla giurisprudenza. Pertanto nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione delle norme "di diritto" e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa ma solo in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti); il principio dell'accesso al mercato (le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità).

Alle ore 10:48 si connette il Consigliere Cellai

Il Dott. Palladino prosegue il suo intervento elencando le novità introdotte con il nuovo Codice al fine di snellire le procedure di affidamento: *i)* riduzione da tre a due dei livelli la progettazione in materia di lavori pubblici, ossia il progetto di fattibilità tecnico-

economica e il progetto esecutivo. Per procedere all'appalto non è più necessario il progetto definitivo; *ii*) prevede limiti più alti per gli affidamenti diretti dei lavori. L'affidamento diretto per i lavori adesso è consentito fino al tetto dei 150.000 ml euro, rispettando il principio di rotazione, anche senza consultazione di più operatori economici, assicurando che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali gli iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante. Se di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro: procedura negoziata senza bando (con cui la stazione appaltante aggiudica un contratto pubblico senza espletare l'ordinaria fase preliminare di pubblicazione del bando di gara. La PA dopo aver adottato delibera o determina a contrarre individua, consulta e seleziona gli operatori economici sulla base delle rispettive caratteristiche economico-finanziarie e tecnico-organizzative. Quindi, con una lettera nella quale indica gli elementi essenziali della prestazione richiesta, la stazione appaltante invita gli operatori economici selezionati a presentare offerte che saranno oggetto della negoziazione) previa consultazione di almeno 5 operatori economici. Infine se di importo da 1 milione di euro a soglie comunitarie (5.000 mln di euro), procedura negoziata senza bando, previa consultazione di almeno 10 operatori economici, ove esistenti. Sopra i 5.000 mln di euro si ricorre alla procedura aperta (quando la stazione appaltante rende noto, tramite pubblicazione di un bando, l'oggetto, l'importo dei lavori a base di gara e le condizioni del contratto cui intende addvenire. Tutti gli operatori economici che hanno i requisiti previsti nel bando possono presentare offerta. La PA valuta le offerte di tutti i concorrenti ammessi e individua il miglior offerente) o ristretta (a seguito della pubblicazione del bando, gli operatori economici che hanno i requisiti previsti presentano richiesta di essere invitati e successivamente e previo invito della stazione appaltante possono presentare la loro offerta. La gara viene celebrata solo tra i concorrenti invitati e la PA solo tra questi individua il miglior offerente).

Alle ore 10:58 si connette il Consigliere Razzanelli.

- Il Dott. Palladino prosegue con l'elencazione delle novità contenute nel nuovo codice appalti *iii*) l'istituto dell'inversione procedimentale che agisce sulla riduzione delle tempistiche per la verifica della documentazione amministrativa poiché consente di anticipare la valutazione delle offerte tecniche ed economiche rispetto alla verifica della documentazione amministrativa. Ricorrendo a questa modalità operativa, la stazione appaltante procede all'esame della documentazione amministrativa solo sul soggetto individuato come aggiudicatario, anziché su tutta la platea di concorrenti, con un evidente risparmio di tempo. *iv*) obbligo della qualificazione delle stazioni appaltanti a partire dal 1^oluglio 2023. La qualificazione delle stazioni appaltanti è una garanzia che attesta le capacità delle stesse a gestire le attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, di un servizio o di un lavoro seguendo criteri di: qualità, efficienza, professionalizzazione e rispettando i principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza. Lo scopo principale è la riorganizzazione delle PA nel settore degli appalti pubblici al fine di ottenere maggiore qualità ed efficienza nella gestione delle gare. La qualificazione riguarda 3 ambiti: capacità di progettazione tecnico-amministrativa delle procedure; capacità di affidamento e controllo dell'intera procedura; capacità di verifica sull'esecuzione contrattuale, ivi incluso il collaudo e la messa in opera. Le stazioni appaltanti per ottenere la qualificazione devono presentare domanda di iscrizione agli elenchi delle stazioni appaltanti e delle centrali di

committenza qualificate a partire dal 1° luglio 2023 tramite l'apposita sezione dell'AUSA. Per decisione del legislatore fino al 31/12/2023 i capoluoghi di provincia, Regioni e Città Metropolitane sono qualificate di diritto. Dopodiché anche loro sono soggette a qualificazione obbligatoria. v) il nuovo Codice dei contratti pubblici ridisegna la portata e la figura del RUP, che diventa Responsabile Unico del Progetto e non più del Procedimento. Si tratta del responsabile di una serie di "fasi" preordinate alla realizzazione di un "progetto", o un "intervento pubblico" (fasi per il cui espletamento si potrà prevedere inoltre la nomina di un "responsabile di fase", a sostegno dell'attività del RUP). Quindi si prevede la possibilità per le stazioni appaltanti di nominare un responsabile per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile per la fase di affidamento. Tale opzione presenta il vantaggio di evitare un'eccessiva concentrazione in capo al RUP di compiti e responsabilità direttamente operative, spesso di difficile gestione nella pratica. In tal caso rimangono in capo al RUP gli obblighi, e le connesse responsabilità di supervisione, coordinamento, indirizzo e controllo, mentre sono ripartiti in capo ai primi i compiti e le responsabilità delle singole fasi a cui sono preposti. Si introduce, quindi, un principio di "responsabilità per fasi".

- Presidente Fratini interviene per chiedere come si può coniugare lo snellimento delle procedure di affidamento con la legalità.
- Risponde il Dott. Palladino che il Comune di Firenze sotto questo aspetto non ha mai avuto problemi.
- Presidente Fratini chiede come viene affrontato il tema dei subappalti nel nuovo codice.
- Il Dott. Palladino risponde che rispetto al Codice precedente, il nuovo Codice dà la possibilità alla stazione appaltante di ricorrere al subappalto a cascata, ovvero quando l'esecuzione delle prestazioni affidate in subappalto è oggetto di ulteriore subappalto. Il subappalto è sempre stato un istituto fortemente discusso e limitato dalla normativa italiana, considerando il possibile insito rischio di infiltrazioni di criminalità organizzata negli appalti pubblici. Nel tempo, quindi, abbiamo assistito al mutare delle norme, fino ad arrivare al dlgs 50/2016 che fa una divisione tra le attività che possono essere subappaltate e quelle che non possono esserlo. Il subappalto è il contratto con il quale l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto, con organizzazione di mezzi e rischi a carico del subappaltatore. L'Europa ha sempre favorito il subappalto tanto è vero che la Commissione Europea ha avviato una procedura di infrazione n. 2018/2273 nei confronti dell'Italia che ha censurato diverse disposizioni dell'art.105 del vecchio codice (D. Lgs. n.50/2016) riguardanti: il divieto di subappaltare più del 30 per cento di un contratto pubblico; il divieto generale per i subappaltatori di fare ricorso a loro volta ad altri subappaltatori (subappalto a cascata); l'obbligo di indicazione di una terna di subappaltatori nei contratti di appalto e di concessione. Il nuovo Codice appalti recependo le censure anche a seguito delle indicazioni delle sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nell'art. 119 del nuovo codice, il divieto previsto dall'art. 105 del vecchio Codice si trasforma in possibilità a discrezione della stazione appaltante. Al comma 17 si legge che: le stazioni appaltanti indicano nei documenti di gara le prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto che, pur subappaltabili, non possono formare oggetto di ulteriore subappalto. In definitiva spetta alla stazione appaltante indicare già nel contratto di appalto quali sono i lavori

che non possono essere oggetto di subappalto a cascata. Tuttavia qualora la PA intenda limitare il subappalto deve motivarlo altrimenti detto limite è illegittimo.

Alle ore 11:29 si disconnette il Consigliere Bocci.

- Presidente Fratini chiede come intervengono i controlli nel subappalto.
- Il Dott. Palladino risponde che i controlli sui documenti vengono effettuati dal momento della gara fino al collaudo. Vengono controllate sia le imprese aggiudicatrici che quelle in subappalto. Da un punto di vista operativo i controlli effettuati dalla Direzione Gare e Appalti si estendono fino all'aggiudicazione dell'appalto. I controlli successivi fino alla fase del collaudo spettano agli uffici delle singole Direzioni che hanno competenza sui lavori o servizi. Qualora durante il perdurare dell'appalto l'impresa perda i requisiti di moralità il contratto viene risolto di diritto. L'impresa aggiudicataria ha 30 gg. di tempo, che decorre dalla data della stipula del contratto di subappalto, per comunicare documentazione e nominativo del subappaltatore.
- Consigliera Moro Bundu chiede se i controlli sono a campione.
- Consigliere Cellai chiede delucidazioni sulla gara dello stadio.
- Consigliere Razzanelli chiede quali controlli vengono effettuati per contrastare il lavoro nero.

Alle ore 11:37 si disconnette il Consigliere Bussolin

Alle ore 11:43 si disconnette il Consigliere Conti.

- Risponde il Dott. Palladino: la gara dello stadio è stata effettuata con procedura ristretta. Quando il Comune ha invitato dette imprese a presentare l'offerta non era in vigore nessun decreto ministeriale di definanziamento dello stadio. Il Dott. Palladino precisa che il Comune prima del decreto di definanziamento aveva già sostenuto delle spese per effettuare la gara. Il decreto di definanziamento è un atto amministrativo che non copre il danno erariale dovuto alla spesa dei soldi per effettuare la gara. Per quanto concerne i controlli il nuovo codice prevede che questi vadano effettuati solo sul soggetto individuato come aggiudicatario, anziché su tutta la platea di concorrenti. Per quanto concerne i controlli sul lavoro nero questi spettano all'Ispettorato del lavoro e non al Comune. Qualora il Comune venga a conoscenza di illeciti rispetto all'impiego dei lavoratori da parte dell'impresa aggiudicataria o in subappalto lo comunica alle autorità competenti
- Consigliera Moro Bundu chiede se vi siano delle attività che possono essere internalizzate e altre che invece devono essere esternalizzate.

Alle ore 11:45 si disconnettono la Consigliera Felleca e il Consigliere Giorgetti.

Alle ore 11:46 si disconnette il Consigliere Cellai.

- In merito all'internalizzazione o esternalizzazione il Dott. Palladino risponde che l'Amministrazione, gode di una facoltà di scelta relativa al modello gestionale da adottare; può, infatti, decidere di svolgere direttamente il servizio o di esternalizzarlo, salvo che non si tratti di "settori esclusi".

Non essendoci ulteriori richieste di intervento il Presidente Fratini mette in approvazione i verbali delle sedute del 23 e 31 marzo e del 17 aprile, u.s. precedentemente condivisi in chat all'inizio della seduta. I verbali vengono approvati.

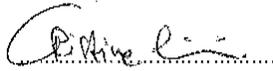
Il Presidente Fratini chiude la seduta alle ore 11:52.

Alla chiusura della seduta erano presenti le/i seguenti Consigliere/Consiglieri:

CARICA	NOMINATIVO	SOSTITUITO/A DA
--------	------------	-----------------

Presidente	Massimo Fratini	
Componente	Patrizia Bonanni	
Componente	Emanuele Cocollini	
Componente	Angelo D'Ambrisi	
Componente	Letizia Perini	
Componente	Mario Razzanelli	

La Segretaria
Cristina Ceccarini



Il Presidente
Massimo Fratini



Verbale, letto, approvato e sottoscritto nella seduta del 7/7/2023