

Rassegna Stampa

dei

17 febbraio 2016

La Rassegna Stampa è consultabile
nel sito: www.ancesicilia.it

GLI ESCLUSI

Cerisdi, ciechi ateneo Enna ecco chi perde le sovvenzioni

DANIELE DITTA

PALERMO. Lo stralcio della "tabella H", stoppata dal presidente dell'Ars, Giovanni Ardizzone, sulla soglia di Sala d'Ercole, ha, ancora una volta, evidenziato la mancanza di programmazione e di razionalizzazione di attività culturali, sociali e sportive che vengono svolte non saltuariamente. Dalla tabella, come riportiamo nel pezzo accanto, non sono state cancellate le voci che non hanno un destinatario noto, ma che dedicati a settori che poi dovranno partecipare ad un bando per effettuare le proprie attività.

Sono state escluse, pertanto, la Fondazione Whitaker (400 mila euro); la Fondazione The Brass Group (300 mila euro); l'autodromo di Pergusa (500 mila euro); l'Unione italiana ciechi (1,643 milioni); l'Unione italiana ciechi-He-

len Keller (600 mila); l'assistenza sociosanitaria fisico Frisone (188 mila); Istituti per ciechi Palermo e Catania (1,792 milioni); Istituti per ciechi Palermo e Catania (176 mila); stamperia Braille (1,7 milioni); Cerisdi (350 mila); Università attrezzature Cus (200 mila più 143 mila); Polo universitario di Enna (1,716 milioni); Associazione allevatori (" 775 milioni); Consorzi agrari (500 mila); Corfilac (1,7 milioni); Consorzi agrari Palermo (640 mila); Osservatorio pesca (100 mila).

Finanziamenti che hanno fatto insorgere l'Ance Sicilia che denunciato i contributi a pioggia e l'eccesso di assistenzialismo, a vantaggio dell'esercito di precari che dipendono dalla Regione; poco o nulla per investimenti, infrastrutture, velocizzazione di gare d'appalto e pagamenti dei debiti delle

pubbliche amministrazioni nei confronti delle imprese.

L'Ance Sicilia "boccia" la Finanziaria regionale e lancia l'ennesimo allarme sul mercato degli appalti, che continua a crollare quasi dell'80% con le aziende edili che avanzano circa 500 milioni per lavori fatti su incarico delle pubbliche amministrazioni. Alla denuncia segue un quesito politico rivolto ai deputati dell'Ars: «Dato che ormai ragionano solo in funzione delle prossime urne - ha rilevato il presidente Santo Cutrone - hanno calcolato il peso elettorale dei soliti beneficiati e quello delle centinaia di migliaia di danneggiati ed esasperati da questa miope strategia?».

Ance Sicilia: Finanziaria solo per i precari”

L’Ance Sicilia lamenta che nell’Isola il mercato degli appalti continua a crollare quasi dell’80% (dato Osservatorio opere pubbliche Ance Sicilia) e che le imprese edili da anni avanzano circa 500 milioni di euro (fonte Centro studi Ance nazionale) per lavori eseguiti per conto delle pubbliche amministrazioni, ma il governo regionale e la maggioranza all’Ars hanno fatto una scelta incomprensibile: nella Legge di stabilità hanno impegnato quasi tutte le risorse per garantire un sussidio assistenziale (mai legato alla produttività) al bacino elettorale di decine di migliaia di precari; e non hanno stanziato nulla per nuovi investimenti produttivi e per le infrastrutture, per l’avvio dei cantieri già finanziati da anni, per riformare le stazioni appaltanti (le cui commissioni aggiudicatrici in oltre il 50% dei casi impiegano in media più di un anno ad aggiudicare le gare), né interventi per sbloccare i pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni con le imprese che finora ne hanno garantito il funzionamento.

Come ha comunicato l’Istat, riguardo ai debiti degli enti pubblici verso le imprese, la Sicilia è al quarto posto fra le regioni con i maggiori ritardi di pagamento (117 giorni di media, con punte fino a mille giorni).

In Italia, fra i 300 enti pubblici virtuosi che pagano più fatture e rispettano i 30 giorni della direttiva europea, sulla piattaforma del ministero dell’Economia allo scorso 30 novembre figuravano solo cinque amministrazioni siciliane: al 36° posto il Comune di Mascalucia (83% in 13,86 giorni); al 129° posto la Provincia regionale di Trapani (78% in 29,83 giorni); al 172° posto il ministero dell’Interno a Enna (84% in 39,54 giorni); al 222° il Comune di Bronte (67% in 46,67 giorni); e al 255° posto il ministero della Giustizia a Palermo (64% in 14,64 giorni).

E sulla stessa piattaforma del ministero sono diverse centinaia gli enti pubblici siciliani, compresi la Regione e i suoi Dipartimenti, che, pur avendo certificato le fatture registrate elettronicamente dalle imprese, sono in forte ritardo nell’erogazione del dovuto o che non rispondono alle istanze di pagamento nei 30 giorni di legge.

“La conseguenza di questo atteggiamento nei confronti di chi lavora – commenta Santo Cutrone, presidente di Ance Sicilia – è che nel 2015 una impresa edile su quattro ha chiuso battenti e le altre hanno ridotto il personale e hanno cominciato il 2016 avendo già esaurito ogni possibilità di ulteriore anticipazione bancaria. Se la Finanziaria regionale non interverrà con risorse e procedure coercitive nei confronti degli assessorati regionali e degli enti locali per sbloccare gli investimenti e i pagamenti, nel corso dell’anno assisteremo ad un’ecatombe nel settore delle costruzioni. Essendo palese che i nostri politici ormai ragionano solo in funzione delle prossime urne, c’è da chiedersi: hanno calcolato il peso elettorale dei soliti beneficiari e quello delle centinaia di migliaia di danneggiati ed esasperati da questa miope strategia?”.

Finanziaria senza sviluppo

Solo soldi per i precari

“Nell’Isola il mercato degli appalti continua a crollare quasi dell’80% (dato Osservatorio opere pubbliche Ance Sicilia) e le imprese edili da anni attendono circa 500 milioni di euro (fonte Centro studi Ance nazionale) per lavori eseguiti per conto delle pubbliche amministrazioni, ma il governo regionale e la maggioranza all’Ars hanno fatto una scelta incomprensibile: nella Legge di stabilità hanno impegnato quasi tutte le risorse per garantire un sussidio assistenziale (mai legato alla produttività) al bacino elettorale di decine di migliaia di precari; e non hanno stanziato nulla per nuovi investimenti produttivi e per le infrastrutture, per l’avvio dei cantieri già finanziati da anni, per riformare le stazioni appaltanti (le cui commissioni aggiudicatrici in oltre il 50% dei casi impiegano in media più di un anno ad aggiudicare le gare), né interventi per sbloccare i pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni con le imprese che finora ne hanno garantito il funzionamento”.

E’ l’attacco dei costruttori Ance che, per il terzo anno consecutivo, lamentano l’assenza di strategie per lo sviluppo e l’occupazione reale.

“Come ha comunicato l’Istat – dicono i costruttori – riguardo ai debiti degli enti pubblici verso le imprese, la Sicilia è al quarto posto fra le regioni con i maggiori ritardi di pagamento (117 giorni di media, con punte fino a mille giorni).

In Italia, fra i 300 enti pubblici virtuosi che pagano più fatture e rispettano i 30 giorni della direttiva europea, sulla piattaforma del ministero dell’Economia allo scorso 30 novembre figuravano solo cinque amministrazioni siciliane: al 36° posto il Comune di Mascalucia (83% in 13,86 giorni); al 129° posto la Provincia regionale di Trapani (78% in 29,83 giorni); al 172° posto il ministero dell’Interno a Enna (84% in 39,54 giorni); al 222° il Comune di Bronte (67% in 46,67 giorni); e al 255° posto il ministero della Giustizia a Palermo (64% in 14,64 giorni)”.

“E sulla stessa piattaforma del ministero – continuano – sono diverse centinaia gli enti pubblici siciliani, compresi la Regione e i suoi Dipartimenti, che, pur avendo certificato le fatture registrate elettronicamente dalle imprese, sono in forte ritardo nell’erogazione del dovuto o che non rispondono alle istanze di pagamento nei 30 giorni di legge”.

“La conseguenza di questo atteggiamento nei confronti di chi lavora – commenta Santo Cutrone, presidente di Ance Sicilia – è che nel 2015 una impresa edile su quattro ha chiuso battenti e le altre hanno ridotto il personale e hanno cominciato il 2016 avendo già esaurito ogni possibilità di ulteriore anticipazione bancaria. Se la Finanziaria regionale non interverrà con risorse e procedure coercitive nei confronti degli assessorati regionali e degli enti locali per sbloccare gli investimenti e i pagamenti, nel corso dell’anno assisteremo ad un’ecatombe nel settore delle costruzioni. Essendo palese che i nostri politici ormai ragionano solo in funzione delle prossime urne, c’è da chiedersi: hanno calcolato il peso elettorale dei soliti beneficiati e quello delle centinaia di migliaia di danneggiati ed esasperati da questa miope strategia?”.

Ance: “Finanziaria solo per i precari, penalizzato lo sviluppo”



Tempo di finanziaria e di scelte. Di profili di rilancio e di tagli inevitabili. La fisionomia della legge che da oggi sbarca all'Ars, non piace ad esempio ad Ance Sicilia.

L'associazione di categoria lamenta che nell'Isola il mercato degli appalti continua a crollare quasi dell'80% (dato Osservatorio opere pubbliche Ance Sicilia) e che le imprese edili da anni avanzano circa 500 milioni di euro (fonte Centro studi Ance nazionale) per lavori eseguiti per conto delle pubbliche amministrazioni.

Il governo regionale ma anche la coalizione che sostiene l'esecutivo a guida Crocetta, hanno fatto, si legge in una nota **“una scelta incomprensibile**: nella Legge di stabilità hanno impegnato quasi tutte le risorse per garantire un sussidio assistenziale (mai legato alla produttività) al bacino elettorale di decine di migliaia di precari; e non hanno stanziato nulla per nuovi investimenti produttivi e per le infrastrutture, per l'avvio dei cantieri già finanziati da anni, per riformare le stazioni appaltanti (le cui commissioni aggiudicatrici in oltre il 50% dei casi impiegano in media più di un anno ad aggiudicare le gare), né interventi per sbloccare i pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni con le imprese che finora ne hanno garantito il funzionamento”.

L'Ance prosegue citando l'Istat riguardo ai debiti degli enti pubblici verso le imprese, la Sicilia è al quarto posto fra le regioni con i maggiori ritardi di pagamento (117 giorni di media, con punte fino a mille giorni). In Italia, fra i 300 enti pubblici virtuosi che pagano più fatture e rispettano i 30 giorni della direttiva europea, sulla piattaforma del ministero dell'Economia allo scorso 30 novembre figuravano solo cinque amministrazioni siciliane: al 36° posto il Comune di Mascalucia (83% in 13,86 giorni); al 129° posto la Provincia regionale di Trapani (78% in 29,83 giorni); al 172° posto il ministero dell'Interno a Enna (84% in 39,54 giorni); al 222° il Comune di Bronte (67% in 46,67 giorni); e al 255° posto il ministero della Giustizia a Palermo (64% in 14,64 giorni).

Inoltre, prosegue l'analisi contenuta nella nota, sulla stessa piattaforma del ministero sono **diverse centinaia gli enti pubblici siciliani, compresi la Regione e i suoi Dipartimenti**, che, pur avendo certificato le fatture registrate elettronicamente dalle imprese, sono in forte ritardo nell'erogazione del dovuto o che non rispondono alle istanze di pagamento nei 30 giorni di legge. **“La conseguenza di questo atteggiamento nei confronti di chi lavora – commenta Santo Cutrone, presidente di Ance Sicilia – è che nel 2015 una impresa edile su quattro ha chiuso battenti e le altre hanno ridotto il personale e hanno cominciato il 2016 avendo già esaurito ogni possibilità di ulteriore anticipazione bancaria.**

Se la Finanziaria regionale non interverrà con risorse e procedure coercitive nei confronti degli assessorati regionali e degli enti locali per sbloccare gli investimenti e i pagamenti, nel corso dell'anno assisteremo ad un'ecatombe nel settore delle costruzioni. Essendo palese che i nostri politici ormai ragionano solo in funzione delle prossime urne, c'è da chiedersi: hanno calcolato il peso elettorale dei soliti beneficiari e quello delle centinaia di migliaia di danneggiati ed esasperati da questa miope strategia?”.

Edilizia, appalti pubblici -80% «In 4 anni perduti 5mila posti»

Allarme **dell'Ance**: «Una gara ogni 3 mesi. Così chiudono le aziende»

Un cane che si morde la coda, il mondo dell'edilizia sul territorio siracusano. Perché se è vero che nella Finanziaria regionale non ci sono fondi per gli stanziamenti produttivi e per le infrastrutture, dall'altra i comuni non fanno progetti, che costano, trovandosi così fuori da ogni possibile sbocco produttivo.

A lanciare l'allarme **l'Ance** Sicilia, che mette sul tappeto numeri da brivido, con un 80% di appalti in picchiata e oltre 500 milioni di euro che le ditte attendono da anni di ricevere dalle pubbliche amministrazioni.

Un panorama desolante che ha visto, negli anni, scomparire dalle gazzette ufficiali e dai bollettini le gare d'appalto, un tempo «fino a 3 a settimana – ricorda Massimo Riili, presidente **Ance** Siracusa – mentre oggi, se va bene, se ne tengono una ogni 3 mesi».

Il problema risiederebbe nella mancanza di progettualità degli enti locali, ovvero l'assenza di proposte valide da mettere in gara per accedere ai finanziamenti. Le ditte da anni sollecitano alla pubblica amministrazione un fondo di rotazione per produrre progetti. Qualcosa del genere era stato previsto in passato per essere inserito in Bilancio, ma «alla fin fine si è fatto nulla. Non basta puntare alle scuole, se al momento di mettere nero su bianco il progetto ci si arena, arrivando in ritardo e perdendo l'opportunità di ottenere finanziamenti e fondi». A far scattare la rabbia degli operatori del settore edile, la scelta della regione di in-

serire in Finanziaria progetti che garantiscano un sussidio assistenziale ai precari, ma nulla che possa smuovere le secche in cui si dibatte il comparto delle costruzioni, arenato in cantieri bloccati da anni o in pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni che non arrivano, se non dopo tempi lunghissimi e sfiancanti.

«Non c'è un solo euro, nella Legge di stabilità nazionale né nella Finanziaria regionale, per i nuovi progetti – dice Salvo Carnevale, segretario Fillea Cgil – ma anzi si tende a rifinanziare quelli già aperti». La ricaduta sul territorio siracusano rischia di essere «devastante», perché le sole strade su cui puntare restano «l'edilizia privata, o le scuole come appalti pubblici».

Le infrastrutture in provincia potrebbero rappresentare un settore d'investimento rigenerante, ma «per esempio, la Ragusa-Catania è rimasta una cattedrale nel deserto: il 60% era privato, mentre il governo sulla sua parte ha fatto un passo indietro, degradando l'opera da "rilevanza strategica" a "regionale". Un'occasione persa».

Visione non dissimile quella di Saveria Corallo, segretario Feneal-Uil, secondo la quale le valutazioni **dell'Ance** Sicilia sono «purtroppo realistiche. La verità è che qui in provincia di Siracusa non si investe più. E se non arrivano soldi pubblici, tutto si arena, si continua a languire e morire di mancato lavoro». I lavori che le amministrazioni comunali possono

mettere in campo «sono piccola cosa, legati a patti di stabilità più o meno rigidi». In provincia di Siracusa i lavoratori del comparto «sono oramai alla fine del loro percorso, non ci sono più ammortizzatori sociali da utilizzare e la disperazione è totale». Secondo **l'Ance**, nello scorso anno un'impresa edile su 4 è uscita dal mercato del lavoro, e «i numeri nel siracusano parlano chiaro – ammette Corallo – l'edilizia ha perso 5mila posti di lavoro negli ultimi 4 anni».

I tagli ai comuni sono alla base della crisi secondo Paolo Gallo, segretario Filca Cisl, e la mancanza di investimenti regionali nella categoria edile, evidenti nella Finanziaria, va ad appesantire una condizione di impoverimento progressivo nel comparto: «Vengono meno le manutenzioni e le piccole costruzioni negli enti pubblici – ricorda – e i privati che volevano investire hanno subito un allontanamento». Gallo si riferisce «ai villaggi turistici che potevano vedere la luce nelle zone di mare, e che non si sono realizzati» o «nella struttura dello Spero che si affaccia sul porto grande».

Un progetto del genere avrebbe ricevuto una maggiore attenzione da Palermo, portando lavoro e impiego di operatori locali. Così non è stato. Insomma, mentre guardando alla Finanziaria regionale migliaia di precari sembrano ambire a un supporto economico, il comparto edile continua ad alzare lamenti e invettive.

S. S.

Il decreto legge sulle banche di credito fissa un'agevolazione alle vendite giudiziarie

Case all'asta, sconto di imposta

Registro a 200 euro ma solo se si rivende in due anni

DI FABRIZIO G. POGGIANI

Agevolati i trasferimenti immobiliari nell'ambito delle esecuzioni e nelle procedure concorsuali. Fino al 31 dicembre di quest'anno, l'acquisizione di unità immobiliari, che l'acquirente s'impegna a ritrasferire entro due anni, sconta le imposte di registro e ipocatastali fisse (euro 200 cadauna).

Questa l'agevolazione inserita nel decreto legge sulle banche di credito cooperativo (dl 18/2016) che ha per oggetto l'applicazione dell'imposta di registro e di quelle d'atto in misura fissa al trasferimento degli immobili nell'ambito delle esecuzioni immobiliari e delle procedure concorsuali.

Infatti, il provvedimento in commento stabilisce che il

trasferimento della proprietà o di diritti reali (usufrutto, uso e abitazione) nell'ambito di una procedura di espropriazione, di cui al libro III, titolo II, capo IV del codice di procedura civile o di una procedura di vendita (con incanto o senza incanto), di cui all'art. 107, rd 267/1942, è assoggettata alle imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa (attualmente pari a euro 200), a condizione che l'acquirente si impegni a trasferire nuovamente l'immobile entro due anni.

La norma non mette limiti soggettivi in capo all'acquirente, potendo essere quest'ultimo una persona fisica o altro soggetto giuridico (società personale, di capitali, ente non commerciale o quant'altro), e risulta una misura «a tempo», stante il fatto che, salvo future

proroghe, le disposizioni in commento si rendono applicabili a tutti i trasferimenti di questo tipo, ma eseguiti entro il prossimo 31/12.

La misura sembra avere come obiettivo prioritario l'alleggerimento delle pratiche (vendite immobiliari, in particolare) ancora aperte nei vari tribunali italiani e la collocazione sul mercato degli immobili pignorati, giacché, in particolare, l'agevolazione per l'applicazione dell'imposta di registro fissa, in luogo di quella ordinaria (9%), è un sicuro incentivo anche per le società di compravendita immobiliare, non escluse dall'articolato, che entrerebbero subito nella proprietà degli immobili, scontando le imposte di trasferimento nei minimi termini e assicurandosi un tempo abbastanza lungo per cedere nuovamente il bene, senza il pesante

aggravio di sostenere le imposte di registro e ipocatastali in misura piena.

Nel caso in cui il trasferimento non avvenga entro due anni, le imposte indicate sono dovute nella misura ordinaria, con aggravio di una sanzione del 30% e degli interessi di mora; dalla scadenza del biennio, è scritto, decorre il termine per il recupero delle imposte da parte dell'Amministrazione finanziaria.

L'applicazione letterale della disciplina sanzionatoria desta qualche perplessità, giacché è previsto che se l'acquirente non riesce a ricollocare l'immobile alla scadenza del biennio, la sanzione piena si applica automaticamente, ancorché sia lo stesso acquirente che, in maniera del tutto volontaria, proceda al riversamento della differenza, calcolata applicando la misura ordinaria.

Vendite giudiziarie di immobili e agevolazioni

Oggetto	Esecuzioni immobiliari e vendite di immobili nell'ambito delle procedure concorsuali
Trattamento tributario	Imposta di registro e ipo-catastali in misura fissa (euro 200 cadauna)
Obblighi	Acquisto «temporaneo» con rivendita entro un biennio dal trasferimento dell'immobile
Effetti	Fino al 31 dicembre 2016

«Rating di legalità» a difesa degli imprenditori corretti

Il Codice degli appalti dovrà essere armonizzato con quello antimafia

Guglielmo Saporito

Il Codice degli appalti che sarà varato entro il luglio del 2016 deve coordinarsi al Codice antimafia (Dlgs 159/2011 e 218/2012), riconoscendo prevalenza a quest'ultimo.

In cerca di coordinamento

Il problema non si pone per le "interdittive" antimafia, che hanno un proprio preciso effetto; ma con una stessa generica matrice preventiva, finalizzata ad ostacolare non solo l'attività criminale ma soprattutto la distorsione della concorrenza, vi sono procedure minori che qualificano in senso positivo gli imprenditori. Si tratta del «rating di legalità», previsto dall'Autorità antitrust con regolamento 14 novembre 2012 o del rating che si può ottenere in forza del Dm Sviluppo economico ed Economia e finanze 57/2014, ed è utile per la concessione di finanziamenti pubblici; un terzo, seppur improprio, rating è quello che fa capo alle prefetture e consiste nell'inserimento in una white list (legge 190/2012). Possono ottenere quest'ultimo tipo di rating gli imprenditori potenzialmente esposti, per la loro attività, in settori sensibili (quali i trasporti, movimento terra e noli) a tentativi di infiltrazione. Si tratta di una white list meramente agevolativa, cui non è obbligatorio iscriversi, perché è soprattutto agevolativa nei rapporti con la Pubblica amministrazione. Su queste premesse l'articolo 1 lettera uu prevede raccordi tra misure premiali, criteri reputazionali e rating di legalità, ma il rating cui la legge si ri-

ferisce non è un requisito necessario per la partecipazione a gare, bensì una generica patente di affidabilità, acceleratoria di procedure. A questa conclusione si giunge tenendo presente che varie amministrazioni locali hanno tentato di applicare filtri e barriere alle infiltrazioni della criminalità organizzata ed alla corruzione, ritenendo che l'utilizzazione di protocolli possa essere un valido strumento di prevenzione e contrasto a fenomeni corruttivi. Ma, quando tali protocolli hanno superato la logica iniziale di ostacolo all'attività criminale, scendendo in dettaglio a chiedere agli imprenditori impegni di ampio spettro, vi è stato un intervento severo della Corte di giustizia. Con sentenza 22 ottobre 2015 su ricorso C-425/14, si è ritenuta non conforme al diritto dell'Unione europea la presenza di clausole di esclusione automatica contenute in un protocollo di legalità (non concludere in futuro accordi con altri partecipanti, di non subappaltare «qualsivoglia lavorazione» ad altro concorrente) in quanto l'esclusione automatica è contraria al principio di proporzionalità, non ammettendo che l'imprenditore possa dimostrare che l'accordo non restringa il gioco della concorrenza ed esprima collusione. Da ciò consegue che il rating di legalità cui fa riferimento la lettera uu dell'articolo 1 della legge 11/2016 è un valido parametro che può dimostrare situazioni di normale affidabilità, ma non può essere un meccanismo di automatica esclusione.

Le misure premiali

Con questi limiti, il rating di legalità si può collegare alle misure premiali previste dalla legge 11/2016, al fine di ottenere limitati miglioramenti di punteggi. Tali miglioramenti sono previsti nella più volte citata lettera uu dell'articolo 1 e definiti «misure premiali» regolate

da una disciplina generale fissata dall'Anac e connesse a «criteri reputazionali» basati su parametri oggettivi, misurabili e su accertamenti definitivi concernenti il rispetto dei tempi, dei costi nell'esecuzione dei contratti e la gestione dei contenziosi. Il meccanismo è quindi consegnato in modo tale da evitare handicap o giudizi negativi (che inciderebbero sulla concorrenza e sarebbero di dubbia proporzionalità).

Quindi, i criteri reputazionali e le misure premiali possono riguardare solo elementi accessori e ponderalmente limitati dell'attività imprenditoriale. Del resto, il rispetto dei tempi, dei costi nell'esecuzione dei contratti e la gestione dei contenziosi non dipendono direttamente dalla correttezza e trasparenza dell'impresa e quindi, non essendovi scale omogenee, difficilmente su questi elementi si possono guadagnare rilevanti premi e reputazioni utili ad una concreta vittoria in gara.

Ragionamento analogo riguarda la "premialità" prevista dal comma 5 dell'articolo 1 della legge 11/2016 per i casi di denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive da parte delle imprese titolari di appalti pubblici: se esiste un obbligo di denuncia nelle norme antimafia (Dlgs 159/2011 e 218/2012), con relative sanzioni, non sembra molto logico premiare una denuncia che la legge qualifica come obbligatoria.

Nel complesso, quindi, il rating di legalità coadiuva le procedure, snellendole e lievemente migliorando i punteggi; difficilmente, peraltro, possono incidere concretamente sulle scelte dell'amministrazione.

In sintesi

01 | **SISTEMI DI GARANZIA PER L'AGGIUDICAZIONE**

Vengono previsti (lettera *qq*) sistemi di garanzia per l'aggiudicazione e l'esecuzione degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, introducendo la presenza di istituti bancari e assicurativi. I sistemi di garanzia devono essere proporzionati e adeguati alla natura delle prestazioni oggetto del contratto e al grado di rischio ad esso connesso (anche se non è noto come tale rischio possa essere valutato: se il rischio è valutato, c'è da chiedersi perchè non sia stato eliminato fin dalla progettazione)

02 | **SALVAGUARDARE L'INTERESSE PUBBLICO**

Tali garanzie programmate puntano in primo luogo all'obiettivo di salvaguardare l'interesse pubblico alla conclusione dei lavori nei costi, nei tempi e nei modi programmati anche in un'eventuale presenza di fatti imprevisti ed imprevedibili e, inoltre, non imputabili alla stazione appaltante (con un'intuitiva riduzione degli eventi imprevedibili)

Le procedure concorsuali

IL MECCANISMO

Il curatore fallimentare potrà partecipare alle gare

Ok se l'impresa risulta autorizzata all'esercizio provvisorio

Alessandro Comparoni

Le nuove direttive europee in materia di appalti e concessioni lasciano agli Stati membri la facoltà di prevedere a quali condizioni l'operatore economico, pur trovandosi in stato di insolvenza, sia in grado di aggiudicarsi e di eseguire un contratto pubblico (articolo 57, comma 4, lettera b, direttiva 2014/24/UE e articolo 38, comma 7, direttiva 2014/23/UE).

Il legislatore italiano si era già mosso in questa direzione, allorché, con il Dl 83/2012, ha consentito ai soggetti ammessi al concordato con continuità aziendale di partecipare alle gare pubbliche.

Sino ad oggi lo scenario non ha invece conosciuto mutamenti sostanziali per quanto riguarda gli operatori in stato di fallimento che, in base all'articolo 38, del codice, non possono partecipare alle procedure di affidamento di

contratti pubblici, né essere affidatari di subappalti.

La legge delega interviene sul punto, prevedendo che il curatore fallimentare possa partecipare alle procedure di gara al ricorrere di due condizioni.

I requisiti per operare

Anzitutto, l'impresa fallita deve essere stata autorizzata all'esercizio provvisorio, come stabilito dall'articolo 104 della legge Fallimentare.

La norma appare coerente con lo spirito della riforma del diritto fallimentare del 2006 che ha rivisitato la disciplina della liquidazione dell'attivo nel fallimento con il chiaro intento di ridurre al minimo i rischi di dispersione dei valori aziendali e di tutelare, oltre che i creditori, i portatori di altri interessi che gravitano nell'orbita dell'impresa dichiarata insolvente.

L'altra condizione è che l'impresa fallita sia in possesso delle necessarie attestazioni. Poiché attualmente la dichiarazione di fallimento determina automaticamente la perdita dell'attestazione (articolo 40, comma 9-ter, del codice e articolo 78, comma 1, del Dpr 207/2010), in sede di esercizio della delega occorrerà prevedere meccanismi che consentano alle imprese fallite di mantenere i requisiti di qualificazione.

La disposizione in commento ha destato alcune perplessità da parte dell'Ance, secondo cui le imprese fallite non offrirebbero sufficienti garanzie circa la reale possibilità di adempiere alla propria offerta.

Inoltre, la procedure concorsuali godrebbero di particolari tutele nelle azioni esecutive che andrebbero a ripercuotersi sulla formulazione dell'offerta, con possibile lesione del principio di concorrenza e di parità di trattamento fra le imprese.

L'esecuzione dei contratti

La legge delega introduce una disciplina innovativa anche in materia di esecuzione, consentendo al

curatore fallimentare, purché autorizzato all'esercizio provvisorio, di eseguire i contratti già stipulati dall'impresa fallita.

Con un radicale ribaltamento di impostazione, si prevede una disciplina meno restrittiva di quella contenuta nella legge Finanziaria per i contratti di appalto privati.

Mentre secondo l'articolo 81, comma 2, della legge Finanziaria il committente privato può rifiutarsi di proseguire il rapporto contrattuale allorché la scelta dell'appaltatore sia stata determinata dalle sue qualità soggettive, nell'ambito dei contratti pubblici (nei quali l'intuitus personae non ha alcuna rilevanza), se il curatore lo richiede, la stazione appaltante è tenuta a proseguire il rapporto contrattuale; fatto ovviamente salvo il mantenimento dei requisiti di qualificazione e la prestazione di idonee garanzie sulla capacità di eseguire i contratti. Proprio in tale ottica, similmente a quanto già sancito dall'articolo 186-bis della legge Finanziaria per il concordato preventivo con continuità aziendale, la legge delega prevede che l'Anac, sentito il giudice delegato ed il curatore, possa subordinare la partecipazione alle gare o l'esecuzione dei contratti:

■ alla necessità che il curatore si avvalga di un altro operatore in possesso dei requisiti richiesti per l'affidamento dell'appalto;

■ all'impegno dell'operatore ausiliario di mettere a disposizione le risorse necessarie all'esecuzione dell'appalto e di subentrare all'impresa ausiliata nel caso in cui quest'ultima non sia più in grado di eseguire il contratto.

Si tratta di una vistosa deroga al

generale principio secondo cui i pubblici sono tenuti ad eseguire affidate, senza poter cedere il re-
soggetti affidatari di contratti in proprio le prestazioni ad essi relativo contratto.

**PAROLA
CHIAVE**



Avvalimento «rinforzato»

Sulla scia di quanto già previsto nell'articolo 186-bis della legge Finanziaria, la lettera "q" numero 6 della legge delega prevede che l'Anac possa subordinare la partecipazione alle gare e la stipulazione dei contratti, da parte di impresa in concordato o di un fallimento, ad una dichiarazione di avvalimento «rinforzato», con cui l'impresa ausiliaria si impegna a sostituirsi nell'esecuzione del contratto. Pur richiamando la disciplina relativa al subentro del curatore fallimentare e dell'impresa in concordato nei contratti già stipulati, la disposizione limita l'intervento dell'Anac alla fase di gara, senza tuttavia prevedere alcun meccanismo di garanzia nell'ipotesi in cui il fallimento o l'ammissione al concordato preventivo dovessero intervenire nel corso dell'esecuzione del contratto.

Notariato. Un nuovo studio sugli aspetti civilistici

Leasing abitativo anche per le pertinenze

Angelo Busani

Se il **leasing abitativo** era un tipo di locazione finanziaria teoricamente praticabile, di fatto erano sporadici i casi di stipula di questi contratti, perché non utili né convenienti.

La **legge di Stabilità** per il 2016 ha inteso invece codificare questa particolare tipologia di **leasing**, dotandolo di alcuni vantaggi fiscali al fine di offrire al mercato dell'edilizia uno strumento in più per la **commercializzazione delle abitazioni** e ai potenziali acquirenti una soluzione ulteriore rispetto alla tradizionale forma di finanziamento utilizzata in questo ambito, vale a dire il mutuo ipotecario.

La nuova normativa sul leasing abitativo è stata oggetto di due recenti studi del Consiglio nazionale del Notariato: lo studio n. 4-2016/T (dedicato agli aspetti tributari) e lo studio n. 38/2016/C, diffuso ieri, dedicato all'inquadramento civilistico di questa materia.

L'articolo 1, comma 76, della legge 208/2015, contiene dunque

la definizione del contratto di locazione finanziaria in questione:

● si tratta di un contratto con il quale il soggetto concedente (e cioè una banca o altro intermediario finanziario iscritto nell'albo) si obbliga, verso il proprio cliente (il futuro utilizzatore, il quale, dovendo necessariamente destinare la casa ad abitazione principale, è una persona fisica che non agisce nell'esercizio di un'attività di impresa):

● ad acquistare o a far costruire un edificio abitativo, secondo le istruzioni dell'utilizzatore;

● a mettere l'edificio a disposizione dell'utilizzatore verso il pagamento di un canone correlato al prezzo di acquisto (o al costo di costruzione) e alla durata del periodo di godimento del bene in parola da parte dell'utilizzatore;

● l'edificio deve essere destinato dall'utilizzatore ad «abitazione principale» (definita dall'articolo 15, comma 1, lettera b, Dpr 917/1986, come «quella nella quale il contribuente o i suoi familiari dimorano abitualmente»; in mancanza di questo re-

quisito il contratto di leasing è pur sempre valido, ma non si applica la disciplina civilistica contenuta nella legge 208/2015, bensì la normativa ordinariamente applicabile al "normale" contratto di leasing);

● la stipula di questo contratto comporta che sull'utilizzatore gravano gli stessi rischi che sul medesimo graverebbero se egli fosse il diretto acquirente del bene (uno per tutti, il rischio di perimento dell'edificio);

● al termine del convenuto periodo di godimento da parte dell'utilizzatore, costui ha il diritto di acquistare la proprietà del bene utilizzato verso il pagamento di un prezzo stabilito nel contratto di leasing (resta poi da chiedersi se, in caso di rivendita prima del decorso di un quinquennio dalla data del riscatto, la plusvalenza si calcoli tenendo a riferimento il solo prezzo del riscatto o anche la somma dei canoni pagati dall'utilizzatore, semmai depurata dalla sua componente finanziaria).

La legge n. 280/2015 non dice

nulla sul punto dell'oggetto del contratto di leasing abitativo, in quanto, ovviamente, presuppone che oggetto del contratto di leasing abitativo debba essere un'abitazione (e non solo un fabbricato di fatto destinato ad abitazione, ma anche censito in Catasto come tale).

Si può trattare indifferentemente di abitazioni nuove o usate e di abitazioni cedute da un'impresa costruttrice, da un'impresa non costruttrice o da un soggetto che non esercita attività d'impresa.

Altrettanto ovviamente, il nuovo contratto di leasing abitativo può avere a oggetto le pertinenze di un'abitazione (dato che il regime giuridico del bene principale «trascina» quello delle sue pertinenze, ai sensi dell'articolo 818 del Codice civile), senza limiti di tipologia e di numero, dato che la legge sul leasing abitativo non dice nulla di limitativo sul punto.

Oggetto di leasing abitativo possono essere sia pertinenze acquistate unitamente al bene principale, sia pertinenze acquistate separatamente da esso.

Palazzo Chigi. Il testo del Dlgs oggi in «commissione Manzione» per l'ultima riunione, poi subito in Cdm

Appalti, tutti i poteri all'Anac

Salta la cabina di regia, vecchio regolamento ad abrogazione progressiva

di **Giorgio Santilli**

Si svuota la cabina di regia a Palazzo Chigi (che farà solo programmazione di investimenti) per lasciare tutti i poteri di indirizzo normativo e regolazione all'Anac di Raffaele Cantone; si prevede una fase transitoria che, per evitare di bloccare i bandi e le opere in corso, comporti una «abrogazione progressiva» del vecchio regolamento via via che arriveranno le linee-guida dell'Anac; si limita la possibilità di adottare il criterio del massimo ribasso in gara solo per piccoli contratti di manutenzione; si prevede «una soglia del sottosoglia Ue» (1 milione di euro per i lavori, 150mila euro per forniture e servizi) sotto la quale sarà possibile affidare appalti mediante procedure negoziate «previa consultazione di dieci operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici». In queste gare semplificate la stazione appaltante potrà inserire anche l'esclusione automatica delle offerte anomale.

Sono alcune delle novità del testo di decreto legislativo che recepirà le direttive Ue e riformerà il codice degli appalti, modificando radicalmente anche i sistemi di qualificazione: ci saranno «idonee misure di premialità connesse ai criteri reputazionali» per le imprese appaltatrici di lavori, un potere sanzionatorio rafforzato dell'Anac verso le Soa (società organismo di attestazione) e un ventaglio assai ampio di sanzioni pecunarie e amministrative per colpirne le distorsioni, il «coordinamento con la normativa vigente in materia di rating di legalità», la novità assoluta della istituzione di «un sistema reputazionale delle stazioni ap-

paltanti teso a valutarne l'effettiva capacità tecnico-organizzativa sulla base di parametri oggettivi e criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione delle stesse».

Oggi pomeriggio la «commissione Manzione» terrà un'ultima riunione, in plenaria, per bollare lo schema di decreto attuativo della delega della legge 11/2016 e trasferirlo poi nelle mani di Matteo Renzi che ha fretta di portarlo al Consiglio dei ministri subito, forse già domani o al più tardi la prossima settimana.

Ancora ieri sera il testo mancava di alcune parti fondamentali (gli articoli sui poteri del-

LA NUOVA QUALIFICAZIONE

Premialità per le imprese che rispettano tempi e costi, più forti sanzioni alle Soa, rating di legalità, sistema reputazionale per stazioni appaltanti

l'Anac) e altre venivano ancora riscritte e limate alla velocità della luce, ma per oggi la stesura definitiva sarà pronta. Sfida nella sfida - una sfida titanica quella in capo al direttore dell'ufficio legislativo di Palazzo Chigi, Antonella Manzione, di riscrivere in due mesi l'intera disciplina degli appalti pubblici - la riduzione del numero degli articoli che è sceso dai 249 su cui ha lavorato la commissione in questi ultimi 45 giorni a 219 (cui vanno aggiunti una decina di articoli sui poteri Anac), in ossequio al principio della semplificazione e dell'alleggerimento normativo che anima il governo (e in particolare il ministro delle Infrastrutture, Graziano Delrio).

Per nessuna ragione al mondo Renzi vuole sfiorare la data del 18

aprile - scadenza per l'esercizio della delega e soprattutto per il recepimento delle direttive Ue - per l'approvazione definitiva del provvedimento. Tra il primo sì e quello definitivo del Cdm c'è un percorso a ostacoli, con i pareri del Consiglio di Stato, della Conferenza Stato-Regioni e ben due pareri delle commissioni parlamentari. Il percorso sarà «in simultanea» e non «in sequenza» e dovrebbe richiedere almeno 45 giorni, ma il premier vuole affrontarlo per tempo.

Sulla riforma degli appalti Renzi si gioca due partite decisive: una interna, per avviare un nuovo sistema di investimenti pubblici a blindatura anticorruzione che giri intorno alla vigilanza e alla regolazione di Raffaele Cantone; l'altra in Europa, dove Renzi spiegherà che questa è un'altra fondamentale riforma economica che agisce su uno dei punti più critici in questo momento: il rilancio degli investimenti. Un crocevia di tensioni che toccano il rilancio del Pil italiano, l'accettazione da parte della Ue della «clausola» di flessibilità per gli investimenti da 5 miliardi, le riforme economiche in senso lato. Normale quindi che il premier voglia fare in fretta per ribaltare il rischio di una procedura di infrazione per il mancato recepimento in una carta a sua favore da giocare con Bruxelles. Il rilancio degli investimenti, in un regime di legalità e di risultati effettivi (fare le opere in tempi e costi certi e non solo avviare incompiute), è anche la carta con cui si può spingere l'economia italiana a riprendere la corsa. Illimito posto alle varianti in corso d'opera, le procedure telematiche e il nuovo Osservatorio appalti potenziato presso l'Anac lo aiuteranno in questo percorso.

Il decreto



GARE SOTTO SOGLIA

Il decreto individua una soglia di 1 milione di euro per i lavori e di 150mila euro per forniture e servizi sotto la quale si potranno affidare gli appalti con procedure negoziate (quindi semplificate rispetto alle gare ordinarie) «previa consultazione di dieci operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti». La stazione appaltante potrà anche inserire l'esclusione automatica.



CABINA DI REGIA

Ridimensionata la cabina di regia che avrebbe dovuto insediarsi a Palazzo Chigi con ampi poteri di regolazione nel settore degli appalti (clamorosamente sovrapposti rispetto a quelli che la legge delega 11 affida all'Anac). Il disegno presente nelle prime bozze del decreto salta e a Palazzo Chigi resta una programmazione di tipo economico degli investimenti. Nessuna sovrapposizione con Anac cui restano i poteri di indirizzo normativo e regolazione.



REGOLAMENTO

La legge delega 11 cancella il regolamento generale, una delle «rivoluzioni» per il settore. Al suo posto le linee guida, atti di indirizzo, bandi-tipo e contratti-tipo approvati dall'Anac. Per evitare di bloccare il settore, nel periodo transitorio il vecchio regolamento verrà abrogato gradualmente, via via che saranno approvate le linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione guidata da Raffaele Cantone.



NUMERO DI ARTICOLI

Nel testo messo a punto fino a ieri sera in seno alla «commissione Manzione» il numero degli articoli è stato ridotto a 219 (cui vanno aggiunti una decina sui poteri Anac) rispetto ai 249 articoli previsti da una «griglia» distribuita il 4 gennaio su cui la commissione aveva lavorato in questi 45 giorni. Sullo sfondo l'obiettivo del governo di tagliare drasticamente il numero di articoli del vecchio codice che, con il regolamento, arrivava oltre i 600.

RIFORMA E ATTUAZIONE

Quadro snello e soft law, così cambiano gli affidamenti

di **Giorgio Santilli**

Semplificazione, trasparenza e competizione più “sana”: sono le sfide che lancia la legge 11/2016 di delega per la riforma degli appalti. L’obiettivo è un sistema più orientato al risultato che in passato: più opere realizzate in tempi e con costi certi, meno incompiute. In questa direzione vanno non solo vincoli e divieti come la riduzione delle varianti in corso d’opera o la cancellazione delle gare a massimo ribasso, ma anche novità come i sistemi di qualificazione per le imprese e le stazioni appaltanti basati su criteri “reputazionali”. Si terrà conto, cioè, dei risultati ottenuti e della “diligenza” con cui si sarà data attuazione agli impegni contrattuali.

Il cambiamento sarà radicale e avverrà gradualmente, a partire dal 18 aprile prossimo, nell’arco dei prossimi mesi. Basti pensare alla eliminazione del regolamento generale che di fatto è stato il pilastro normativo che ha governato il settore dal 1895 fino a oggi (pur avendo avuto varie versioni nel corso del tempo). Al suo posto arriveranno le linee guida dettate dall’Autorità anticorruzione, nuovo perno del sistema. Una scelta di soft law che di volta in volta distinguerà fra norme vincolanti e indirizzi, dopo che l’Autorità avrà comunque consultato gli operatori del settore. Norme «soft» e più vicine a chi negli appalti lavora.

Le linee generali

I PRINCIPI GUIDA DEL RIORDINO

Appalti senza garanzia globale Riforma dei contratti già partita

**Conto alla rovescia
per l'attuazione
delle direttive
contenute
nella legge 11/2016**

Maurizio Zoppolato

■ Nuova "rivoluzione" per gli appalti. Infatti, con la legge delega 11/2016, il Governo è stato delegato ad adottare, entro il 18 aprile 2016, un Dlgs per l'attuazione delle direttive Ue 23, 24 e 25/2014 su aggiudicazione dei contratti di concessione e di appalti pubblici; così come, entro il 31 luglio 2016, un Dlgs per il riordino complessivo dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. In linea di massima saranno confermate alcune disposizioni fortemente volute dagli operatori del settore tra cui: l'eliminazione dell'incentivo del 2% ai progettisti interni alle pa; la semplificazione dei procedimenti; la riduzione degli oneri documentali per i partecipanti all'aggiudicazione; la sostituzione del criterio del massimo ribasso con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, anche nei servizi ad alta intensità di manodopera.

Le norme già in vigore

Tuttavia, alcune norme della legge 11/2016 sono già in vigore. Infatti, dal 13 febbraio 2016 (articolo 1 comma 11) sono sospese le norme in materia di cosiddetta garanzia globale di esecuzione (o performance bond), norme destinate alla definitiva abrogazione entro il prossimo luglio. La garanzia globale, che comprende anche la cauzione definitiva, era stata introdotta nel nostro ordinamento dal 1998,

quando la cosiddetta Merloni ter aggiunse alla legge 109/1994 l'articolo 30 comma 7-bis prevedendo, invece di una garanzia "parziale" (ordinaria cauzione definitiva), una garanzia totale sull'esecuzione dell'opera in tutti i suoi aspetti. Ciò era previsto solo per gli appalti superiori a 100 milioni ma la concreta disciplina dell'istituto era rimessa ad un regolamento mai varato anche per contratti con le imprese assicuratrici. Anche il Codice dei contratti del 2006 (articolo 129 comma 3) prevede la garanzia globale, nuovamente rinviando al regolamento, affiancando alla soglia minima di lavori per 100 milioni, una seconda soglia di 75 milioni per gli appalti di progettazione ed esecuzione. L'articolo 176, comma 18, ha previsto poi la garanzia globale anche per il contraente generale delle infrastrutture strategiche.

Il regolamento del 2010 (Dpr 207/2010, articoli 129 e seguenti) ha posto a carico del soggetto garante una "garanzia di subentro", superiore alla sola garanzia economica, a copertura dell'intera esecuzione. Occorre infatti assicurare il subentro all'appaltatore inadempiente nell'esecuzione dell'intervento. Anche le compagnie di assicurazione avrebbero dovuto quindi individuare terzi "sostituti". In altri termini, il garante si sarebbe trovato vincolato a trovare un "subentrante" disposto a completare l'intervento alle condizioni contrattuali originarie e con un rischio non limitato al valore dell'opera (com'è proprio del performance bond), ma esteso a qualsiasi danno derivante dall'inadempimento all'obbligo di assicurare il completamento dell'opera. Di qui l'opposizione degli operatori, i reiterati differimenti sino al luglio 2014 e l'attuale eliminazione della garanzia globale. Ora si prende atto dell'inefficienza dell'istituto con abrogazione ed immediata sospensione anche

prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice, con effetto anche sugli appalti pubblicati anteriormente al 13 febbraio 2016: in tal caso visarà la apertura dei termini per la presentazione delle offerte, purché non sia già intervenuta l'aggiudicazione provvisoria.

La «nuova» direzione lavori

Ancora, dal 13 febbraio 2016 (articolo 1, comma 1, lettera sse9) il contraente generale non può più avere compiti di responsabile dei lavori o di direttore dei lavori. Stesso divieto di cumulo di compiti riguarda l'eventuale "soggetto collegato" al predetto contraente generale. Il responsabile dei lavori è colui che è incaricato dal committente della progettazione o del controllo dell'esecuzione dell'opera, coincidendo con il progettista (nella fase di progettazione dell'opera) e con il direttore dei lavori (per la fase di esecuzione dell'opera stessa). Queste funzioni sono quindi riassorbite dalla stazione appaltante, la quale cumulerà l'alta sorveglianza sull'esecuzione delle opere affidate al contraente generale (che già le spetta) con la responsabilità dei lavori o la direzione lavori. Tutto ciò in un quadro (articolo 1 comma 1 lettera ll che nel prossimo codice degli appalti vede rafforzate le funzioni di organizzazione, gestione e controllo della stazione appaltante).

Una terza innovazione già operativa dal 13 febbraio riguarda i contratti d'appalto con attività di call center: in caso di successione di imprese l'appaltatore subentrante si assume il rapporto di lavoro secondo le modalità e condizioni dei contratti collettivi nazionali applicati e vigenti stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali maggiormente rappresentative (o, in mancanza di contratto, secondo condizioni definite dal ministero del Lavoro). E questo varrà per i call center facenti capo a soggetti sia pubblici sia privati.

62

La distanza dal traguardo

Sessantadue giorni ci separano dal 18 aprile, data entro la quale dovrà essere varato il decreto legislativo per la riforma delle gar

I punti salienti



GESTIONE LAVORI

Il nuovo Codice degli appalti entra nel vivo dell'esecuzione delle opere, servizi e forniture, delineando diverse figure professionali, tra le quali il progettista, i componenti delle commissioni giudicatrici di appalti, il direttore dei lavori ed il collaudatore (rispettivamente, lettere *ee*, *hh*, *mm*, *nn* dell'articolo 1 legge 11/2016).

La finalità di tali interventi è quella di una maggiore efficienza della progettazione, con meno varianti (lettera *ee*) ed effettiva validazione dei progetti, con specifiche garanzie di esecuzione (lettere *ee*, *oo*, *qq* ed *rr*). A ciò va aggiunto che, già dal 13 febbraio 2016, il contraente generale non può essere più direttore dei lavori, sicché questa figura guadagna indipendenza ed autonomia.

Un albo nazionale obbligatorio riguarderà i direttori dei lavori degli appalti aggiudicati con la formula del contraente generale, con specifici requisiti di moralità, competenza e professionalità (lettera *mm*)



CLAUSOLA SOCIALE

La legge 11/2016 ha due tipi di previsioni: il comma 10 riguarda la clausola sociale con specifico riferimento all'attività di call center, in vigore dal 13 febbraio, e tre indirizzi per il futuro codice, contenuti nel comma 1, lettere *ddd*, *fff*, *ggg*, rispettivamente in tema di criteri premiali per l'utilizzo prioritario di manodopera già impiegata, in tema di appalti di servizi ad alta intensità di manodopera (con clausole sociali riferite al contratto collettivo con le migliori condizioni per i lavoratori), ed infine, la lettera *ggg*, circa le clausole sociali di contratti collettivi su ambiti di applicazioni connessi con l'attività da appaltare. In particolare è già in vigore la norma per cui chi vince un bando di gara deve assumere il personale utilizzato dal precedente affidatario del lavoro



TRASPARENZA

Con il riordino degli appalti, il Governo punta sulla pubblicità e sull'informatizzazione (articolo 1 lettera *q* legge 11). La pubblicità degli avvisi e bandi di gara si affianca alla pubblicità delle fasi prodromiche e dei momenti successivi: ad esempio, in materia di varianti durante l'esecuzione dell'opera (lettera *ee*), la pubblicità può consentire un controllo che diventa completo se può essere collegato a ciò che è avvenuto fin dal momento genetico della gara. La pluralità delle banche dati è, di fatto, ridotta a due (più, ovviamente, quella che fa capo all'autorità giudiziaria): una fa capo all'Anac, l'altra dal ministero delle infrastrutture trasporti. La prima è globale e servirà per l'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo; quella presso il ministero delle Infrastrutture trasporti (prevista dalla lettera *z*) che riguarda i requisiti generali di qualificazione delle imprese

ANTICORRUZIONE

Il legislatore punta sull'Autorità anticorruzione (Anac) per una completa attuazione delle direttive comunitarie del 2014, e per dare un'impronta diversa all'intero settore degli appalti. Qualsiasi innovazione resa possibile dalle direttive viene infatti filtrata attraverso l'Autorità, che è legittimata ad interpretare ed attuare norme e prassi dell'intero settore. Lo spettro di intervento spazia dalla promozione dell'efficienza al sostegno allo sviluppo (con assistenza ai soggetti che chiedono ausilio); dalla facilitazione allo scambio di informazioni fino alla vigilanza sull'intero settore degli appalti e delle concessioni. Alla vigilanza si somma poi il controllo, unificando poteri di vasta latitudine, che la stessa legge 11 del 2016, all'articolo 1 lettera t), descrive elencando varie tipologie di intervento

BANDO DI GARA

La legge delega stabilisce (alla lettera r) che il nuovo Codice dovrà fissare i requisiti di capacità economico-finanziaria, tecnica, organizzativa e professionale per la partecipazione alle gare pubbliche, attualmente disciplinati agli articoli 41 e seguenti del Codice. Con una previsione di principio, che recepisce testualmente il contenuto dell'articolo 58 della direttiva 24/2014, la lettera r) sancisce che tali requisiti dovranno essere «attinenti e proporzionali all'oggetto dell'appalto». Il principio in realtà era già presente nel Codice e risponde, del resto, a costanti indicazioni comunitarie volte ad evitare indebite restrizioni alla concorrenza. Tuttavia, nell'attuazione concreta, l'efficacia del principio è stata largamente sminuita nel nostro ordinamento dalla posizione giurisprudenziale propensa alla sostanziale insindacabilità dei requisiti di ammissione

PMI

La tutela delle Pmi è stata recentemente avvertita quale priorità a livello legislativo, anche in relazione ai contratti pubblici, rispetto ai quali in passato si privilegiavano, invece, diverse impostazioni nella convinzione, da un lato, che i contraenti di rilevanti dimensioni offrissero superiori garanzie di affidabilità nell'esecuzione e, dall'altro, che il fenomeno di concentrazione in atto a livello globale imponesse di adottare strategie favorevoli alla creazione o, comunque, al consolidamento di grandi imprese. L'esperienza della situazione economica degli ultimi anni ha viceversa dimostrato che anche le imprese maggiori sono soggette a difficoltà e crisi, con conseguenze - nell'ambito della esecuzione dei contratti pubblici, ma non solo - anche più problematiche di quelle riguardanti le piccole e medie imprese, a partire dalla possibilità di reperire una impresa subentrante nell'esecuzione del contratto

SELEZIONE PROPOSTE

Appalti e concessioni vanno aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, utilizzando meccanismi quali rapporto costo/efficacia, tenendo presente il costo del ciclo di vita dei beni, il rapporto qualità/prezzo valutato sulla base di aspetti qualitativi, ambientali o sociali. Vari i problemi che si pongono in materia, tra cui il rapporto con gli articoli 81 e seguenti del Codice dei contratti 163/2006, sui criteri di selezione delle offerte. Per ricorrere al criterio di aggiudicazione del prezzo più basso, o del massimo ribasso d'asta, sarà necessario adeguarsi ad espressi criteri ed a caratteristiche tecniche e prestazionali. Sempre nell'ambito del criterio del prezzo più basso, saranno individuate le modalità di individuazione delle offerte "anomale"

RATING DI LEGALITÀ

Il Codice degli appalti deve coordinarsi al Codice antimafia (Dlgs 159/2011 e 218/2012), riconoscendo prevalenza a quest'ultimo. Il problema non si pone per le "interdittive" antimafia, che hanno un proprio preciso effetto; ma con una stessa generica matrice, finalizzata ad ostacolare l'attività criminale e soprattutto la distorsione della concorrenza, vi sono procedure minori che qualificano in senso positivo gli imprenditori. Si tratta del "rating di legalità", previsto dall'Autorità antitrust o del rating che si può ottenere in forza del Dm Sviluppo economico ed Economia e finanze 57/2014, ed è utile per la concessione di finanziamenti pubblici; un terzo, seppur improprio, rating è quello che fa capo alle prefetture e consiste nell'inserimento in una white list (legge 190/2012). Possono ottenere questo tipo di rating gli imprenditori attivi in settori sensibili quali i trasporti, movimento terra e noli

Progettazione ed esecuzione

LA CABINA DI REGIA

La scelta del direttore lavori passerà da Albo e sorteggio

La nuova soluzione riguarda le gare affidate a un contraente generale

Guglielmo Saporito

Il nuovo Codice degli appalti entra nel vivo dell'esecuzione delle opere, servizi e forniture, delineando diverse figure professionali, tra le quali il progettista, i componenti delle commissioni giudicatrici di appalti, il direttore dei lavori ed il collaudatore (rispettivamente, lettere *ee*, *hh*, *mm*, *nn* dell'articolo 1 legge 11/2016).

La finalità di tali interventi è quella di una maggiore efficienza della progettazione, con meno varianti (lettera *ee*) ed effettiva validazione dei progetti, con specifiche garanzie di esecuzione (lettere *ee*, *oo*, *qq* ed *rr*). A ciò va aggiunto che, già dal 13 febbraio 2016, il contraente generale non può essere più direttore dei lavori, sicché questa figura guadagna indipendenza ed autonomia.

Il nuovo Codice dovrà tener presente l'articolo 130 del Dlg 163/2006 e gli articoli 147 e seguenti del regolamento 207/2010, norme tutte che andranno rielaborate. Un Albo nazionale obbligatorio riguarderà i direttori dei lavori degli appalti aggiudicati con la formula del contraente generale, con specifici requisiti di moralità, competenza e professionalità (lettera *mm*). Tale albo sarà selettivo solo nel momento iniziale dell'iscrizione, perché il direttore dei lavori prescelto sarà estratto a sorte da una rosa di candidati, con un sistema analogo a quello che individua i revisori nelle pubbliche amministrazioni e cioè superando il criterio fiduciario.

Il ruolo del direttore

Negli appalti diversi da quelli affidati al contraente generale, il direttore dei lavori continuerà verosimilmente ad espletare la direzione ed il controllo tecnico, contabile ed amministrativo nell'intervento nel rispetto degli impegni contrattuali; egli avrà specifiche responsabilità sui materiali e sulle norme tecniche per le costruzioni, verificando le documentazioni, le manutenzioni ed i subappalti; avrà i compiti previsti dalla normativa per la sicurezza sui cantieri, il tutto come già previsto dal codice e dal regolamento del 2006-2010 (nonché, per la storia, del resto, fin dalle norme sulla contabilità lavori, (Rd 350/1895) tranne, ovviamente, la sicurezza).

Con una previsione specifica, la lettera *ll*, prevede il rafforzamento delle funzioni di organizzazione, gestione e controllo della stazione appaltante sull'esecuzione delle prestazioni appaltate, attraverso verifiche effettive (che la legge specifica «non meramente documentali»), funzioni affidate al responsabile del procedimento ed al direttore dei lavori con un «adeguato sistema sanzionatorio» in caso di controlli lacunosi o di omessa vigilanza. Tutto ciò non cambia di molto la figura odierna, ma tende alla formazione di un ceto specifico di professionisti capaci di guidare l'esecuzione dei lavori: a fronte delle responsabilità (e delle specifiche sanzioni) vi dovrà essere un progetto migliore, in cui ci sia poco spazio per le variazioni in corso d'opera (lettera *ee*), cioè per quegli incidenti che maggiormente coinvolgono la direzione lavori. Se infatti le variazioni progettuali in corso d'opera devono essere adeguatamente motivate e giustificate, scaturendo unicamente da condizioni previste ed imprevedibili, se questi incidenti sono collegati direttamente alla qualità progettuale

ed alla responsabilità del progettista (sotto gli attenti occhi dell'Anac), il direttore lavori avrà molti argomenti per controllare facilmente l'appaltatore lungo la strada dell'esecuzione. Un'agevolazione al direttore lavori verrà anche dal ruolo specifico della progettazione di qualità (lettera *oo*), sia negli aspetti architettonici che in quelli tecnico-funzionali, essendo privilegiata la messa a gara del progetto esecutivo, contraendo cioè l'affidamento lavori su base di progettazioni solo preliminari.

La commissione

Infine, la stessa commissione giudicatrice che opererà in sede di gara avrà una provenienza qualificata (lettera *hh*), con un Albo, requisiti di moralità, competenza e professionalità nello specifico settore, sorteggio e onnipresente controllo Anac: anche ciò contribuirà a un'opera che parte con il piede giusto e che non vedrà isolato il direttore dei lavori nell'attività affidatagli.

Non ultima, la presenza di garanzie per l'esecuzione degli appalti pubblici (lettera *qq*), con proporzione ed adeguatezza alla natura delle prestazioni, fornirà una sorta di continua verifica a garanzia del rispetto dei costi e dei tempi contrattuali. Alcune espressioni in tema di garanzie sono innovative: si parla ad esempio di «grado di rischio» delle prestazioni oggetto del contratto e di preventivo accordo con gli istituti bancari ed assicurativi che devono assumersi i rischi d'impresa.

Sembra emergere un plurimo spazio professionale, nell'interesse dei garanti (banche ed assicurazioni) i quali a loro volta, prima di assumersi i «rischi d'impresa», vorranno senz'altro vederci chiaro non solo nel progetto e nell'esecuzione dei lavori, ma anche a monte, in sede di predisposizione dell'offerta da parte del soggetto che intende concorrere in gara.

La prospettiva. Deroga solo in casi eccezionali e motivati - La misura punta a tutelare le piccole e medie imprese

Per gli appalti gestione frazionata

Maurizio Zoppolato

■ Tra le misure di tutela delle micro, piccole e medie imprese, la legge delega ha ribadito implicitamente l'obbligo già previsto dall'articolo 13 dello Statuto delle Imprese, di ripartire gli appalti in più lotti.

In particolare, la lettera ccc impone la richiesta di una specifica motivazione a supporto dell'eventuale decisione di non ripartire l'appalto in più lotti; richiesta che evidentemente presuppone la regola generale, della suddivisione in lotti, appunto fissata dal citato articolo 13 che, in quanto contenuta in altra fonte (Statuto delle imprese), è destinato a restare in vigore anche dopo l'avvento del nuovo Codice.

La successiva lettera ddd si preme di introdurre un elemento innovativo nel nostro ordinamento,

rappresentato da criteri e modalità premiali di valutazione delle offerte connesse all'impiego di manodopera locale o addetti già impegnati nel medesimo appalto.

Viceversa, attribuire un punteggio favorevole, nell'ambito di una valutazione delle offerte, all'impegno di assumere personale "locale" solleva apparenti profili problematici, a partire dalla indeterminatezza del concetto di "locale". D'altro canto, la previsione è immediatamente seguita dalla necessità di tutelare le micro imprese, oltre alle piccole ed alle medie; sicché potrebbe facilmente porsi il problema della legittimità di un criterio di favore per l'assunzione (magari temporanea, perché limitata all'esecuzione del contratto) di personale locale, che non operi anche per l'Ati composta da imprese locali, o comunque per l'im-

pegno di avvalersi del subappalto verso micro imprese locali. Oltretutto, la precedente lettera ccc contempla espressamente misure premiali per gli appaltatori ed i concessionari che coinvolgano micro, piccole e medie imprese nelle procedure di gara e nell'esecuzione.

Aggiungasi che il criterio di favore ipotizzato dalla lettera ddd potrebbe, almeno in linea astratta, porsi in aperto conflitto con i principi comunitari di non discriminazione, di libera pre-

INNOVAZIONE

La delega introduce criteri e modalità premiali di valutazione delle offerte connesse alla valorizzazione e protezione dei lavoratori

stazione dei servizi e soprattutto di libera circolazione; in sostanza, la misura porterebbe a discriminare i lavoratori "non locali", con conseguente necessità di disapplicazione.

La stessa lettera ddd pone, poi, con un'involontaria contraddizione alla precedente premialità, il principio di economicità dell'appalto, trascurando che l'impegno all'assunzione comporta necessariamente una minor convenienza economica dell'offerta. Stesso ragionamento per l'invocata implementazione dell'accesso delle micro, piccole e medie imprese, che potrebbero anzi essere discriminate se non considerate quali subappaltatori, sia in assoluto, perché un'impresa di modeste dimensioni ha minore flessibilità di assunzione di nuova manodopera.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

La partecipazione alla gara

LE LINEE GUIDA

Per «concorrere» all'appalto capacità proporzionata

La valutazione del requisito è fatta al momento dell'aggiudicazione

Maurizio Zoppolato

La legge delega stabilisce (alla lettera r) che il nuovo Codice dovrà fissare i requisiti di capacità economico-finanziaria, tecnica, organizzativa e professionale per la partecipazione alle gare pubbliche, attualmente disciplinati agli articoli 41 e seguenti del Codice.

Il principio

Con una previsione di principio, che recepisce testualmente il contenuto dell'articolo 58 della direttiva 24/2014, la lettera r) sancisce che tali requisiti dovranno essere «attinenti e proporzionali all'oggetto dell'appalto». Il principio in realtà era già presente nel Codice e risponde, del resto, a costanti indicazioni comunitarie volte ad evitare indebite restrizioni alla concorrenza. Tuttavia, nell'attuazione concreta, l'efficacia del principio è stata largamente sminuita nel nostro ordinamento dalla posizione giurisprudenziale (ampiamente prevalente, se non univoca) propensa alla sostanziale insindacabilità dei requisiti di ammissione.

Infatti, l'individuazione dei requisiti di ammissione alle gare d'appalto è stata costantemente considerata ampiamente discrezionale, concernente il merito dell'azione amministrativa e soprattutto al sindacato del giudice amministrativo (Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 6967 del 22

ottobre 2004; Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 7247 del 19 novembre 2009), salvo che per assoluta illogicità quasi mai riscontrata nei casi giudiziali.

La questione riguarda sia la qualità dei requisiti individuati per l'ammissione, sia - soprattutto - l'entità, ovvero la proporzionalità economica tra il requisito ed il valore dell'appalto. Infatti, la proporzionalità rispetto all'oggetto dell'appalto non significa, di per sé, che vi debba essere un rapporto percentuale di qualche tipo tra requisito e valore del contratto e proprio attraverso questa leva si verifica talvolta una restrizione all'accesso, ponendo requisiti economicamente molto elevati.

A parziale rimedio al rischio di arbitrii in questo senso, sono intervenuti da un lato il Dl 95/2012 (cosiddetto "spending review 2"), che ha introdotto all'articolo 41 del Codice il principio per cui sono illegittimi i criteri che fissano, senza congrua motivazione, limiti di accesso connessi al fatturato aziendale; dall'altro lato l'articolo 13, comma 5, dello Statuto imprese (legge 180/2011), che vieta alle stazioni appaltanti di pretendere requisiti finanziari sproporzionati rispetto al valore dei beni e dei servizi oggetto dei contratti da affidare.

Pertanto, neanche a seguito di tali innovazioni si è riscontrato un radicale mutamento nell'orientamento giurisprudenziale e nella prassi, tanto che gli atti delle gare d'appalto hanno continuato a pretendere requisiti connessi al fatturato aziendale, senza alcun rispetto di parametri particolari di proporzionalità.

Le novità del Codice

Il quadro appare tuttavia destinato a mutare significativamente nel nuovo Codice, non tanto perché l'articolo 13 dello Statuto delle im-

prese è destinato a restare comunque in vigore, siccome contenuto in una legge speciale e neppure perché la lettera r) della legge delega indica, quale finalità della disciplina al riguardo, l'interesse pubblico ad avere il più ampio numero possibile di potenziali partecipanti, nonché la necessità di favorire l'accesso da parte delle micro, piccole e medie imprese. Il motivo è piuttosto

che il già ricordato articolo 58 della direttiva 2014/24 pone un limite tassativo al fatturato minimo annuo che gli enti appaltanti possono pretendere dai concorrenti, nella misura del doppio del valore stimato dell'appalto, salvo eccezioni particolari e motivate.

Il parametro, oltretutto, vale per ciascun lotto in cui è diviso l'appalto, a meno che ad una impresa siano aggiudicati più lotti da eseguirsi contemporaneamente: la valutazione del requisito deve essere fatta quindi al momento dell'aggiudicazione (e, al più, preclude l'aggiudicazione di più lotti), e non al momento della ammissione di ciascuna domanda per ciascun lotto.

Alla luce di tale precisa ed univoca indicazione, il Codice non potrà che attuare il principio della proporzionalità recependo, per il fatturato annuo, il limite massimo del doppio del valore dell'appalto; sicché il fatturato specifico, nei servizi o nelle forniture oggetto del contratto, dovrà essere chiesto in misura ancora (largamente) inferiore.

Può infine annotarsi come la lettera r) richiami del tutto impropriamente il principio di rotazione che dovrebbe guidare gli estensori del Codice nella definizione dei requisiti. Si tratta infatti del principio per cui, nelle procedure negoziate, le amministrazioni debbano ruotare le imprese invitate, indivi-

quando candidati (se possibile) sempre diversi: principio che evi-

dentemente non ha alcuna attinenza con i requisiti di ammissio-

ne alle procedure di gara.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Il punto

01 | I COSTI STANDARD

I costi standardizzati servono per individuare l'offerta migliore, insieme al criterio del costo/efficacia e devono tenere presenti elementi quali il ciclo di vita del bene ed il miglior rapporto qualità/prezzo. Servono altresì per il calcolo delle offerte anomale e vengono rilevati annualmente per tipo di lavoro, servizio e fornitura

02 | L'OSSERVATORIO

L'attività farà capo all'Osservatorio, che già determina i costi standard per tipo di lavoro e aree territoriali. Alcuni esempi di calcolo sono pubblicati sul sito dell'Autorità di vigilanza. Il calcolo è sindacabile se illogico: in particolare dai giudizi sui costi standard per disavanzi nel settore della sanità, si desumono criteri e metodi di controllo giudiziario

La documentazione

FRA VECCHIE E NUOVE REGOLE

Soccorso istruttorio senza sanzioni per chi partecipa a gare pubbliche

Integrazione esclusa solo per elementi che sono valutabili sul merito dell'offerta

PAGINA A CURA DI

Maurizio Zoppolato

 Gli adempimenti formali e documentali dei concorrenti alle gare per l'affidamento dei contratti pubblici, rappresentano non solo un appesantimento ai danni delle imprese, da evitare nei limiti del possibile in forza dei principi generali (codificati anche nella legge 241/1990 sul procedimento amministrativo), ma anche l'elemento cardine del contenzioso in materia.

Riduzione del contenzioso

Nell'intento di ridurre il contenzioso, più che di alleviare le imprese, il Dl 90/2014, attraverso l'introduzione di due nuovi commi agli articoli 38 e 46 del Codice, ha recentemente tentato di ridurre le cause di esclusione per inadempienze documentali, nel contempo ampliando le possibilità di «soccorso istruttorio» (la possibilità, cioè, per l'ente appaltante, di chiedere al concorrente chiarimenti o integrazioni della documentazione presentata).

Nell'esperienza pratica, il risultato di questo tentativo può dirsi quantomeno parziale. Le ragioni di contenzioso non sono calate, spostandosi al più sulla questione della mancanza totale del documento, o sulla valenza essenziale della mancanza, anche

per le riserve dei giudici amministrativi ad ammettere il ricorso al soccorso istruttorio (si veda, ad esempio, l'esclusione del soccorso istruttorio nel caso in cui le imprese non avessero dichiarato in offerta gli oneri aziendali di sicurezza, obbligo peraltro non previsto dalla legge - Consiglio Stato, adunanza plenaria 9/2015).

D'altro canto, le norme introdotte nel 2014 prevedevano l'applicazione di una sanzione per l'ammissione al soccorso istruttorio, sicché i Tar hanno dovuto anche affrontare nuove controversie nelle quali i concorrenti contestavano non la propria o altrui esclusione, ma solo l'imposizione della sanzione.

Oneri documentali

In questo contesto, la lettera (z) della legge delega rimette al nuovo Codice il compito generale di ridurre gli oneri documentali, limitandosi peraltro in concreto a recepire la piena portata del Documento di gara unico europeo prevista dalla direttiva 2014/24, per poi contemplare ben più diffusamente l'istituto del soccorso istruttorio.

Il Codice dovrà attribuire ai concorrenti la «piena possibilità di integrazione documentale», relativamente a qualsiasi elemento di natura formale della domanda, e cioè a qualsiasi lacuna delle dichiarazioni presentate, o della documentazione, senza evidentemente alcuna possibilità di sanare un requisito di cui l'impresa sia priva nella sostanza.

La domanda

Il riferimento alla «domanda» di ammissione parrebbe confinare il soccorso istruttorio alla documentazione amministrativa; senonché la lettera prosegue escludendo dalla possibilità di integrazione solo gli

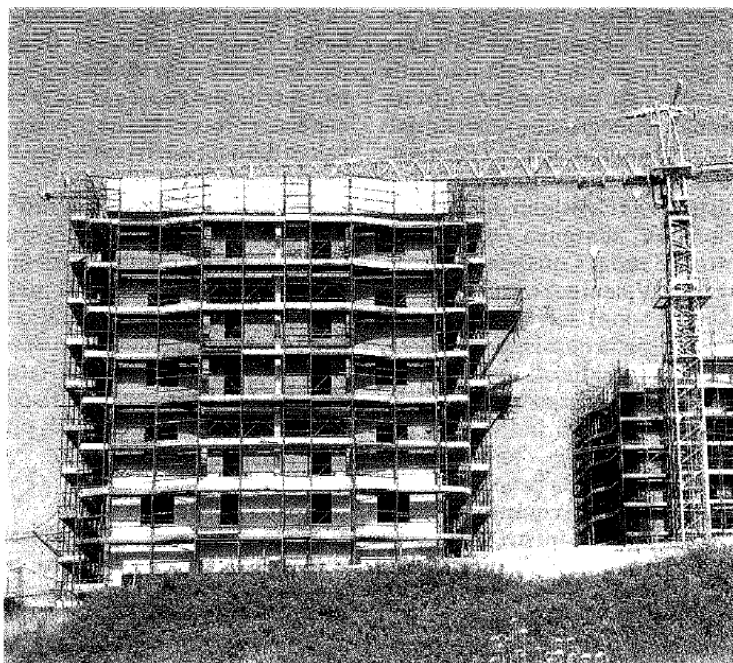
elementi oggetto di valutazione sul merito dell'offerta e, dunque, ammettendo implicitamente la sanabilità di lacune nell'offerta (tecnica o economica), purché non interessati dalla valutazione da compiersi ai fini dell'aggiudicazione. Con l'ulteriore dubbio - che ci si augura sarà chiarito nel Codice - se l'integrazione di elementi dell'offerta possa riguardare solo aspetti formali (com'è previsto nella prima parte della disposizione in esame), o anche di aspetti sostanziali, ma non rilevanti ai fini dell'aggiudicazione.

In ogni caso, la lettera (z) della legge delega precisa che l'integrazione dovrà essere gratuita, superando così tutte le questioni, anche di legittimità costituzionale, oltre che di giustizia sostanziale, sollevate dalla sanzione introdotta (in modo quantomeno precipitoso) nel 2014.

Prosegue poi imponendo la semplificazione delle procedure di verifica da parte degli enti appaltanti: l'unico strumento di tale semplificazione, per il resto indeterminata e financo non agevole da ipotizzare, è la riconduzione dell'intero assetto dei requisiti generali di ammissione (quelli dell'odierno articolo 38 del Codice) ad un'unica banca dati centralizzata, non più gestita dall'Anac, com'è stato sinora per l'AvcPass, ma rimessa al ministero delle Infrastrutture.

A tal fine, è prevista anche una revisione e semplificazione dell'attuale sistema AvcPass, rivelatosi fino a questo momento ampiamente inidoneo ed incompleto, con necessaria interoperabilità tra ministeri ed altri enti coinvolti, ed addirittura sanzioni (che saranno invero di non agevole definizione ed applicazione, riguardando enti pubblici) per gli enti che rifiutino tale interoperabilità.

Il punto

**01 | STAZIONI APPALTANTI**

Al fine di razionalizzare la spesa pubblica, il DL 90/2014 ha previsto una drastica riduzione del numero delle stazioni appaltanti, rimettendo all'Anac il compito di individuare una lista di 35 enti aggregatori (oltre ai Comuni capoluogo ed agli enti diversi dagli enti locali)

02 | SISTEMA DI VALUTAZIONE

La legge delega mantiene l'obiettivo di contenere il numero delle stazioni appaltanti, ma attraverso un nuovo sistema di valutazione da parte dell'Anac, che ne dovrà verificare l'effettiva capacità operativa

03 | IL FILTRO DELL'ANAC

Attraverso le valutazioni dell'Anac si potranno ridurre le stazioni appaltanti e individuare quelle deputate a gestire i contratti più complessi

Autocertificazione. Con la semplificazione procedurale si punta a ridurre il contenzioso

Sì al Documento unico europeo

Tra i vari obiettivi indicati dalla legge delega per la stesura del nuovo Codice, la semplificazione procedurale e la riduzione degli obblighi documentali non hanno certo un ruolo secondario, non solo perché annunciati più volte, ma anche perché gli adempimenti formali in gara rappresentano il principale terreno di contenzioso davanti al giudice amministrativo restio ad affrontare invece gli aspetti più sostanziali degli affidamenti, sicché la semplificazione dovrebbe produrre (almeno nelle intenzioni del legislatore) un effetto virtuoso sul versante giudiziale.

Così, accanto alla generale richiesta di riduzione degli oneri documentali e all'ampliamento del soccorso istruttorio, ora si impone al legislatore delegato di prevedere per i concorrenti la facoltà di utilizzo del Documento di gara unico europeo (Dgue), o analogo documento predisposto dal ministero delle Infrastrutture, per autocertificare il possesso dei requisiti.

Si tratta di un diretto recepimento dell'articolo 59 della direttiva appalti 2014/24, in forza del quale le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute ad accetta-

re il Dgue al momento della presentazione delle domande di partecipazione, o delle offerte.

Lo stesso articolo 59 precisa che tale documento consiste in un'autodichiarazione, valevole quale prova documentale preliminare, in sostituzione dei certificati rilasciati da autorità pubbliche o terzi, relativamente al possesso dei requisiti generali

IN LINEA CON LA UE

L'introduzione del Dgue deriva dal recepimento diretto dell'articolo 59 della direttiva 24/2014 in materia di appalti

(fissati dall'articolo 57 della direttiva) professionali, economico/finanziari e tecnici, eventualmente anche ai fini della quantificazione dei requisiti per le procedure nelle quali non siano invitati tutti i concorrenti idonei, ma solo un certo numero (la relativa procedura è disciplinata dalla direttiva all'articolo 65).

Il Dgue dovrà essere elaborato dai concorrenti sulla base di un formulario, il cui modello dovrà

essere predisposto dalla Commissione Ue ovvero, stando alla previsione della legge delega, dal ministero delle Infrastrutture: per espressa previsione dell'articolo 59 della direttiva, il Dgue sarà fornito dai concorrenti in gara esclusivamente in forma elettronica.

Come accennato, l'autocertificazione rappresenta solo una dimostrazione preliminare del possesso dei requisiti, che ovviamente la stazione appaltante può verificare sia durante la procedura nei confronti di qualsiasi concorrente, sia (necessariamente) al termine della procedura nei confronti dell'aggiudicatario.

Tale verifica necessariamente comporterà, per il concorrente, o per l'aggiudicatario, l'onere di fornire gli elementi che comprovino il possesso dei requisiti professionali, economico/finanziari e tecnici (la verifica è connessa al nuovo sistema di qualificazione); mentre il possesso dei requisiti generali dovrà essere accertato dalla stazione appaltante mediante accesso diretto ad AvcPass, o alle Autorità competenti al rilascio dei relativi certificati.

Il punto critico. Il committente potrà risolvere il contratto in caso di «cambiamenti» significativi

Limitate le variazioni in corso d'opera

Guglielmo Saporito

■ Gli errori di progettazione saranno filtrati attraverso misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera, già oggi da comunicare all'Anac. Si distingue in modo dettagliato tra variazioni sostanziali e non sostanziali, in particolare nella fase esecutiva e con specifico riferimento alle opere strategiche.

Il quadro normativo

L'articolo 1, lettera e) della delega prevede che ogni variazione in corso d'opera, cioè successiva all'aggiudicazione e all'inizio lavori, debba essere adeguatamente motivata e giustificata unicamente da condizioni imprevedute e imprevedibili. Deve essere debitamente autorizzata dal responsabile unico del procedimento, con particolare riguardo all'effetto sostitutivo dell'approvazione della variazione rispetto a tutte le autorizzazioni e gli atti di assenso comunque denominati che ne risultano assorbiti.

Come elemento dissuasivo, è sottolineata la possibilità, per l'amministrazione committente, di procedere alla risoluzione del contratto quando le variazioni superino determinate soglie rispetto all'importo originario. Le finalità da tener presenti sono la qualità progettuale e la responsabilità del progettista in caso di errori di progettazione. Vi saranno specifiche sanzioni a carico delle stazioni appaltanti per la mancata o tardiva comunicazione all'Anac delle varia-

zioni in corso d'opera per gli appalti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria.

Già oggi l'articolo 37 del Dl 90 (legge 114/2014), impone di trasmettere all'Anac le varianti in corso d'opera (forza maggiore, sorpresa geologica, prescrizioni di legge sopravvenute, richieste di enti terzi quali il Cipe o quelli che generano interferenze e accordi bonari). Già è adottato un modulo di trasmissione, con documentazione volta a contestualizzare la variante rispetto all'arco temporale del contratto: la norma che sopravverrà aggraverà la posizione del responsabile del procedimento, cui compete l'accertamento delle cause delle varianti. Egli dovrà chiarire il percorso logico seguito per accertare autonomamente le cause della variante, accertare la non imputabilità delle cause della variante alla stazione appaltante, la non prevedibilità al momento della redazione del progetto o della consegna lavori, esprimersi in ordine alla prevedibilità o meno della situazione causa della variante nella fase di progettazione, valutando la completezza e l'adeguatezza di dati ed accertamenti preliminari, di sondaggi, studi interdisciplinari, prove, ricerche, delle interferenze, delle cave disponibili, cioè dei dati di una progettazione di qualità.

Il ruolo dell'Anac

Devono emergere le cause della variante con le eventuali inadeguatezze dei dati e delle ricerche e studi pre-

liminari utilizzati per la progettazione. Tutto ciò che oggi va comunicato all'Anac, dovrà essere tenuto presente fin dalla fase genetica della possibile variante: andranno valutati gli eventuali pareri di enti terzi, centrali o territoriali, che abbiano un ruolo causale sulla variante, eventuali difformità tra soggetti componenti la Conferenza dei servizi e i pareri in seguito rilasciati dagli enti partecipanti. Soprattutto, viene aggravata la figura del progettista, in aggiunta al collaudatore in corso d'opera e a eventuali responsabili dell'alta sorveglianza sui lavori.

Potrà così emergere un eventuale rapporto tra varianti e «varianti migliorative» proposte in fase di offerta, tra varianti e riduzioni di corrispettivo, tra variante ed adeguatezza della progettazione.

Accade di frequente che le modifiche riduttive utilizzate per aggiudicarsi l'appalto vengano poi recuperate reintroducendo tecniche o materiali originariamente volutamente esclusi: la serietà delle varianti e la loro riconducibilità al momento della progettazione faranno emergere errori voluti o dovuti ad incapacità.

L'obbligo di trasmissione di varianti all'Anac vige per importi dell'appalto a base di gara superiore alla soglia comunitaria e se la variante sia superiore al 10% dell'importo del contratto originario. Infine, non sfuggono alla griglia di comunicazione Anac gli atti relativi alle transazioni o accordi bonari, schermi non più utilizzabili.

Le piccole e medie imprese

L'ACCESSO ALLE GARE

Requisiti di accesso su misura per coinvolgere le Pmi

Aggregazione artificiosa vietata per evitare la concentrazione in un unico appalto

Maurizio Zoppolato

La tutela delle piccole e medie imprese è stata recentemente avvertita quale priorità a livello legislativo, anche in relazione ai contratti pubblici, rispetto ai quali in passato si privilegiavano, invece, diverse impostazioni nella convizione, da un lato, che i contraenti di rilevanti dimensioni offrissero superiori garanzie di affidabilità nell'esecuzione e, dall'altro, che il fenomeno di concentrazione in atto a livello globale imponesse di adottare strategie favorevoli alla creazione o, comunque, al consolidamento di "campioni nazionali".

L'esperienza della situazione economica degli ultimi anni ha viceversa dimostrato che anche le imprese maggiori sono soggette a difficoltà e crisi, con conseguenze - nell'ambito della esecuzione dei contratti pubblici, ma non solo - anche più problematiche di quelle riguardanti le piccole e medie imprese, a partire dalla possibilità di reperire una impresa subentrante nell'esecuzione del

contratto abbandonato.

D'altro canto, si è realizzato che il tessuto produttivo nazionale, proprio perchè articolato in numerose realtà di più piccole dimensioni, mostra grande duttilità e capacità di adeguamento, anche e soprattutto nei periodi di congiuntura sfavorevole, meritando attenzione e tutela legislativa.

Il risultato di questo mutamento di

impostazione si è tradotto nelle misure normative introdotte con lo Statuto delle imprese (legge 180/2011) e con il Dl 95/2012 (cosiddetto "spending review 2").

Le norme cardine

All'articolo 13 lo Statuto delle imprese ha imposto agli enti appaltanti una serie di obblighi volti a garantire e favorire l'accesso alle procedure di gara per le piccole e medie imprese quali la suddivisione degli appalti in lotti, con obbligo di specifica motivazione in caso di appalto non suddiviso; l'ammissione delle associazioni temporanee di imprese; la semplificazione degli adempimenti documentali; il divieto di chiedere requisiti sproporzionati rispetto al valore dei contratti in gara.

Il Dl 95/2012 è invece intervenuto sul Codice dei contratti pubblici, sancendo che i criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le piccole e medie imprese (nuovo articolo 2, comma 1-bis) e l'illegittimità dei criteri di ammissione

che fissano limiti di partecipazione connessi al fatturato aziendale (nuovo articolo 41, comma 2).

La legge delega

La legge delega si inserisce pienamente nel solco già tracciato, attraverso due distinte prescrizioni: in primo luogo, in chiusura della lettera r), relativa ai requisiti di ammissione alle procedure di gara, si precisa che la definizione dei requisiti deve tener conto dell'interesse pubblico a favorire l'accesso delle micro, piccole e medie imprese. Inoltre, con una disposizione più ampia, la lettera ccc) impone in via generale un miglioramento delle condizioni di accesso al mercato pubblico per le micro, piccole e medie imprese.

L'espressione appare ambigua

posto che, come detto, una serie di misure di tutela sono già presenti nell'ordinamento: così, ove le nuove fossero sostanzialmente ripetitive, si potrebbe imputare al legislatore delegato di non aver rispettato il criterio impartito nella delega. In concreto, si impone poi il divieto di «aggregazione artificiosa» degli appalti, con una formula curiosamente speculare nella forma, ed opposta nel contenuto, rispetto al ben più risalente divieto di frazionamento artificioso degli appalti, ossia al tentativo di suddividere un appalto al fine di contenere il valore dei singoli spezzoni al di sotto delle soglie di applicazione della disciplina comunitaria.

Fermo restando gli obblighi procedurali connessi al valore complessivo dei contratti da affidare, il divieto di aggregazione artificiosa sembra indirizzato a precludere la concentrazione in un unico appalto di prestazioni totalmente diverse, senza che l'affidamento unitario possa rivestire una concreta utilità per la stazione appaltante. Tuttavia, la finalità della previsione potrebbe essere frustrata, ove la valutazione al riguardo fosse ricondotta in sede giurisdizionale alla insindacabile discrezionalità dell'amministrazione: consentendo così la riunione di un insieme eterogeneo di servizi, magari per generiche esigenze organizzative dell'ente, con un effetto elusivo dell'obbligo di facilitazione per le micro, piccole e medie imprese.

La delega prosegue poi esigendo una specifica motivazione a supporto della eventuale decisione di non ripartire l'appalto in più lotti; in questi termini, si tratta di una mera (parziale) ripetizione di quanto già previsto dall'articolo 13 dello Statuto delle imprese, destinato a restare in vigore anche dopo l'avvento del nuovo Codice.

Infine, la legge delega chiede che

le dimensioni e conseguentemente il valore degli appalti e dei lotti siano adeguati, al fine di consentire la partecipazione di micro, piccole e medie imprese, prevedendo altresì

l'introduzione di "misure premiali" per gli appaltatori o i concessionari che coinvolgano le imprese di minori dimensioni nelle procedure di gara, evidentemente in forma asso-

ciata, ovvero nell'esecuzione dei contratti, in quest'ultimo caso mediante il ricorso al subappalto o (per le concessioni) all'appalto, o alla subconcessione.

Sotto la lente

01 | IL RESOCONTO FINANZIARIO

Un nuovo stile nell'esecuzione degli appalti emerge con la pubblicazione, sul sito Internet dell'ente, di un resoconto finanziario al termine dell'esecuzione del contratto. Saranno così verificabili i tempi e i flussi finanziari

02 | LA DIRETTIVA UE

In linea con quanto stabilito dalla direttiva Ue 24/2014: «I cittadini, i soggetti interessati, organizzati o meno, e altre persone o organismi che non hanno accesso alle procedure di ricorso, hanno comunque un interesse legittimo in qualità di contribuenti ad un corretto svolgimento delle procedure di appalto». È consentito dunque segnalare eventuali violazioni all'autorità o alla struttura competente, cioè al soggetto revisore, interno o esterno

La selezione delle proposte

LE MODALITÀ

Per l'aggiudicazione prevale l'offerta economicamente migliore

Commissione con ampi margini di discrezionalità non sindacabili dalla magistratura

PAGINA A CURA DI

Guglielmo Saporito

Appalti e concessioni vanno aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, utilizzando meccanismi quali rapporto costo/efficacia, tenendo presente il costo del ciclo di vita dei beni, il rapporto qualità/prezzo valutato sulla base di aspetti qualitativi, ambientali o sociali. Varii problemi che si pongono in materia, tra cui il rapporto con gli articoli 81 e seguenti del Codice dei contratti 163/2006, sui criteri di selezione delle offerte.

Criteri di selezione offerte

Per ricorrere al criterio di aggiudicazione del prezzo più basso, o del massimo ribasso d'asta, sarà necessario adeguarsi ad espressi criteri ed a caratteristiche tecniche e prestazionali. Sempre nell'ambito del criterio del prezzo più basso, saranno individuate le modalità di individuazione delle offerte anomale, tenendo presente che il decreto-legge 210/2015 prevede fino al 31 luglio 2016 la possibilità di utilizzare l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalie nei bandi sotto la soglia comunitaria (5,2 milioni di euro per i lavori) e con salvezza dell'esclusione automati-

ca stessa fino ad un milione di euro. Per la scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il nuovo codice potrà continuare ad utilizzare la bipartizione tra offerta tecnica ed economica, adeguandola ai criteri oggettivi previsti dalla lettera ff), nonché il sistema dei punteggi.

La commissione

Rimane altresì fermo il principio secondo il quale il giudizio della commissione si esprime di per sé nella graduazione e ponderazione dei punteggi assegnati. La commissione di gara, che peraltro avrà una estrazione con specifico Albo, nell'attribuzione dei punteggi agli elementi, continuerà a disporre di un'ampia discrezionalità, non sindacabile dalla magistratura, purché in linea con i criteri predefiniti nella lex specialis di gara e non presenti macroscopiche irrazionalità ed incongruenza. Il riscontro del giudice (amministrativo) su valutazioni discrezionali della commissione continua a poter essere svolto solo in modo estrinseco, nei limiti della immediata rilevanza di vizi di legittimità (soprattutto di illogicità e contraddittorietà).

A fianco dei parametri, nelle gare vi possono essere criteri motivazionali, che consentano ai concorrenti di conoscere fin dal principio quali saranno gli aspetti presi in considerazione per l'attribuzione del punteggio (Consiglio di Stato 112/2016). In ogni caso, la predeterminazione di sottoparametri e sub-punteggi non sarà obbligatoria: essi potranno essere stabiliti, per ogni criterio di valutazione, solo ove necessario. L'obbligo di predeterminazione non è quindi assoluto e quando la Commissione esplicita le motivazioni sul punteggio attribui-

to, l'omissione di sotto parametri e sub punteggi dovrà ritenersi conforme a principi di imparzialità e trasparenza.

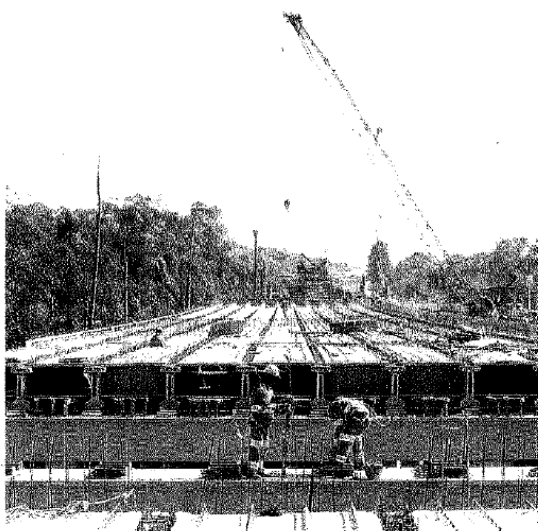
Confronto coppie

Anche il metodo del confronto coppie per lo scrutinio dell'offerta tecnica potrà essere mantenuto, in alternativa alla votazione così cosiddetta scolastica, tenendo presente che, con parametri correttamente fissati dalla lex di gara a garanzia della par condicio, le valutazioni espresse dalla commissione resistono anche nei casi in cui occorre riformulare graduatorie per errori o eliminazioni di un concorrente che erroneamente sia stato valutato. L'amministrazione continuerà a disporre di ampi margini di discrezionalità per la scelta delle formule matematiche e resterà in piedi il criterio generale della segretezza delle offerte economiche fino all'esaurimento dell'esame delle offerte tecniche, allo scopo di evitare che la conoscenza del prezzo richiesto possa influenzare i componenti della commissione giudicatrice.

Solo per le gare che si svolgono secondo il criterio del prezzo più basso, l'automaticità della valutazione continuerà a garantire una certa elasticità: ad esempio, la mancata operatività dei principi di continuità e segretezza in queste gare, non comporta effetti pregiudizievoli in ordine all'obiettività ed omogeneità delle valutazioni compiute. Tutti questi principi, e gli altri fino ad oggi applicati quali, ad esempio, quello della continuità delle operazioni di gara, vengono assorbiti in quei criteri generali di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

In sintesi

**01 | CRITERI DI SELEZIONE**

Per ricorrere al criterio di aggiudicazione del prezzo più basso, o del massimo ribasso d'asta, sarà necessario adeguarsi ad espressi criteri ed a caratteristiche tecniche e prestazionali. Per la scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il nuovo codice potrà continuare ad utilizzare la bipartizione tra offerta tecnica ed economica, adeguandola ai criteri oggettivi, nonché a un sistema di punteggi

02 | LA COMMISSIONE

Rimane fermo il principio secondo il quale il giudizio della commissione si esprime di per sé nella graduazione e ponderazione dei punteggi assegnati. La commissione di gara, che peraltro avrà una estrazione con specifico Albo, nell'attribuzione dei punteggi agli elementi, continuerà a disporre di un'ampia discrezionalità, non sindacabile dalla magistratura, purché in linea con i criteri predefiniti nella lex specialis di gara e non presenti macroscopiche irrazionalità ed incongruenza

Le tutele. Utilizzabile solo il criterio dell'offerta più vantaggiosa

Servizi sociali con tutele «ad hoc»

■ Per una serie di contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché per i servizi ad alta intensità di manodopera, si prevede l'aggiudicazione esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, come definita dalla lettera ff) del comma 1.

Tale esclusiva è consentita dall'articolo 67 della direttiva 24/2014. Per queste categorie di contratti, superiori alla soglia comunitaria, si esclude in ogni caso l'utilizzabilità del solo criterio di aggiudicazione del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso, o del massimo ribasso d'asta.

I servizi ad alta intensità di manodopera sono quelli (ad esempio di pulizia) in cui la manodopera stessa è pari almeno al 50% dell'importo totale del contratto. In aggiunta ai servizi di pulizia, vi sono anche quelli di manutenzione di immobili (individuati, questi ultimi, anche attraverso agevolazioni fiscali Iva). In questi settori il criterio del massimo ribasso può infatti indurre gli operatori meno scrupolosi ad aggredire il mercato comprimendo i diritti salariali ed occupazionali dei lavoratori, se non addirittura eludendo obblighi fiscali e contributivi.

Al di sotto della soglia comunitaria, continuerà ad avere applica-

zione il criterio del prezzo più basso, che può risultare giustificato da ragioni di semplicità e rapidità nella selezione dell'offerta migliore, quando la stazione appaltante abbia prestabilito un dettagliato target qualitativo-quantitativo, in grado di assicurare la rispondenza della prestazione dedotta in appalto agli interessi pubblici sottesi alla fornitura dei beni richiesti (Tar Abruzzo 154/2015 in tema di ristorazione scolastica).

Prima della legge 11/2000 e della lettera gg), proprio l'utilizzo del criterio della gara al massimo ribasso in un servizio di ristorazione collettiva mediante catering completo, era stato oggetto di contestazione in un vicenda relativa all'Arma dei Carabinieri. In proposito, il Tar Lazio aveva sottolineato che la razionalità della scelta del criterio del prezzo più basso si poteva ricavare dal fatto che tutte le modalità di svolgimento del servizio erano state specificamente regolate dal capitolato tecnico che, una volta accettato dall'impresa aggiudicataria, vincolata la stessa anche sotto il profilo della indicazione del prezzo ritenuto congruo per l'affidamento del servizio (sentenza 13013/2014, confermata dal Consiglio di Stato con l'ordinanza 1415/2015). Questo precedente è rilevante, perché già in quel conten-

zioso si invocava l'articolo 67 della direttiva Ue 24/2014, circa una preferenza per l'offerta economicamente più vantaggiosa: ma il collegio giudicante ha ritenuto che all'epoca della gara (2014) potevano applicarsi indifferente i due criteri del massimo ribasso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Sul punto, del resto, sarebbe stato difficile attuare il criterio di "interpretazione conforme" che, poco dopo, lo stesso Consiglio di Stato, nella sentenza 5359 del 2015, ha adottato con riferimento all'articolo 63 della direttiva 24/2014 (in tema di avvalimento).

Prima dell'entrata in vigore della direttiva 24/2014, va infatti esclusa un'efficacia diretta delle direttive non ancora recepite le quali, per quanto dettagliate complete, hanno un'efficacia giuridica limitata. Efficacia che, soprattutto, non opera se la direttiva contiene istituti del tutto innovativi rispetto agli ordinamenti nazionali: appunto nel caso del divieto di aggiudicazione con sistema dell'offerta al massimo ribasso dei contratti sopra-soglia di ristorazione, servizi sociali e servizi ad alta intensità di manodopera, si è in presenza di un divieto innovativo, non anticipabile attraverso il principio di interpretazione conforme.

Enti locali. Il testo lascia aperte le diverse strade

Stazioni appaltanti, le strade di qualifica o aggregazione

ROMA

Uno dei nodi aperti della riforma appalti è quello delle aggregazioni e delle centralizzazioni delle committenze, posto con forza dalle direttive Ue e dalle politiche di spending review, mentre la legge delega individua anche nella qualificazione e nella professionalizzazione delle stazioni appaltanti gli strumenti per rendere efficiente il sistema. Un tema che non è privo di contraddizioni e avrà un impatto sugli enti locali che non di rado vivono questi processi di riforma "in difesa" rispetto alle competenze attuali. Diverse strade sono ancora aperte. «Il recepimento delle direttive Ue - dice Claudio Lucidi, componente della "commissione Manzione" in rappresentanza dell'Anci, intervistato dal Quotidiano Edilizia e Territorio - può rappresentare un'occasione importante per rilanciare il ruolo e le funzioni dei comuni e contemporaneamente contribuire a un riordino delle modalità di approvvigionamento, razionalizzando procedure di spesa attraverso l'applicazione di criteri di qualità ed efficienza».

Ma qual è la strada giusta per dare efficienza al settore? «Per raggiungere questi obiettivi - dice Lucidi - la legge delega indica vari percorsi: a) professionalizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti; b) centralizzazione delle committenze e riduzione del numero delle stazioni appaltanti; c) creazione di reti di committenza per intensificare il ricorso ad affidamenti di tipo telematico. La previsione di un sistema di qualificazione potrebbe consentire ai comuni che intendono "investire" in questo settore, di svolgere

specifiche funzioni non solo per sé stessi ma anche per altre amministrazioni locali e stazioni appaltanti».

La direttiva Ue esprime un favor per i processi di aggregazione della domanda o di centralizzazione delle procedure, ma - dice Lucidi - «segnala il rischio di eccessiva concentrazione del potere di acquisto e collusioni, nonché di preservare la trasparenza e la concorrenza e la possibilità di accesso al mercato per le Pmi». L'auspicio è che il nuovo codice individui strumenti per coniugare le diverse esigenze, risolvendo «la problematica».

LUCIDI (ANCI)

«Lasciare la scelta fra le possibilità di aggregazione e centralizzazione di funzioni e quelle di qualificazione per chi vuole investire»

tà individuabile nel binomio aggregazione/centralizzazione».

Come? Vale l'esempio dei comuni non capoluogo di provincia per cui si introduce l'obbligo di aggregazione o centralizzazione a livello di unioni dei comuni. «I comuni non capoluogo - dice Lucidi - possono propendere per una delle due modalità, con coinvolgimento e responsabilità diverse secondo a quale modello si intende fare riferimento. Ovviamente nel sistema di reti di committenza occorre considerare l'obbligo di rivolgersi per determinati acquisti di beni e servizi (in parte per lavori) alla Consipe e ai soggetti aggregatori di livello regionale e a livello di città metropolitane».

G.Sa.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Il fenomeno. Alla vigilia dell'inaugurazione dell'Anno giudiziario della magistratura contabile, il presidente Squitieri rilancia l'allarme "Ci sono alcuni segnali positivi ma restiamo un Paese a rischio"

La Corte dei Conti si allea con Cantone "Troppa corruzione così l'Italia non è credibile"

ROBERTO PETRINI

ROMA. Un'alleanza tra la Corte dei Conti e l'Anac di Raffaele Cantone per combattere la corruzione, un tavolo congiunto che operi "a vasto raggio" anche con l'obiettivo di monitorare e misurare il fenomeno. Alla vigilia dell'inaugurazione dell'Anno giudiziario, mentre la sanità in Lombardia è di nuovo sotto inchiesta, il presidente della alta magistratura contabile Raffaele Squitieri sta tirando le somme del suo mandato e rileggendo le bozze della relazione. Già trape la il tono del suo monito preoccupato: «L'Italia presenta un grado elevato di malamministrazione e di corruzione». E anche l'elenco dei disastrosi effetti sull'economia viene messo in evidenza: «La corruzione riduce la qualità dei servizi, incide sulle entrate fiscali, scoraggia gli investimenti, aumenta l'ingiustizia sociale e la povertà e, infine, mina la credibilità del paese anche in ambito internazionale».

Nell'Aula delle sezioni riunite, di fronte al presidente della Repubblica, Sergio Mattarella,

e alle più alte cariche dello Stato, saranno di questo tenore le parole di denuncia del fenomeno corruttivo nel nostro paese.

Le cifre possono dare solo una dimensione approssimativa del sistema che affligge l'Italia dai tempi di Tangentopoli, all'inizio degli anni '90, e che non è stato mai definitivamente debellato. Fino ad oggi si è parlato di un costo aggiuntivo di 60 miliardi all'anno sull'economia del nostro paese dovuto alla corruzione. Un dato sul quale la Corte dei conti è cauta: «La corruzione è un fenomeno la cui quantificazione è estremamente ardua», ha spiegato Squitieri in questi giorni. «Gli atti e i procedimenti corruttivi sono così diversificati che non pare praticabile una ricognizione generale e puntuale degli effetti attesi e di quelli effettivamente prodotti».

Ma di là dei numeri resta il fatto che «taluni indicatori indiretti collimano nel segnalare come, nel confronto internazionale, l'Italia presenti un grado elevato di corruzione». Se si guarda solo al sistema dei mega lavori pubblici la Corte conferma la stima avanzata nel giugno del 2012 dal procuratore generale Salva-

tore Nottola: c'è un 40 per cento di costi aggiuntivi «dovuti a fenomeni di inefficienze, oltre che di malagestione relativi a grandi opere», e tutto ciò rappresenta uno specifico aggregato all'interno degli investimenti pubblici e in particolare delle infrastrutture.

Il cancro della corruzione, così come quello dell'evasione fiscale, che sarà oggetto della solenne analisi della Corte dei Conti, continua a minare il paese. Anche se qualche segnale di fiducia si può scorgere, seppure solo in lontananza: il rapporto di Transparency International, che stila ogni anno la classifica delle nazioni più afflitte dal fenomeno, illustrato a fine gennaio a Roma alla presenza di Raffaele Cantone, ci vede in lieve risalita (dalla posizione numero 69 siamo passati alla 61esima) e il giudizio di merito è migliorato di un punto (da 43 a 44) anche se restiamo il fanalino d'Europa, i peggiori dopo la Bulgaria. Squitieri definisce comunque la risalita «un primo segnale positivo» dovuto alle misure adottate in Italia sull'autoriciclaggio e sul riciclaggio dei proventi della cor-

ruzione. Per contrastare l'illegalità il governo conta inoltre sull'agenda digitale, in grado di eliminare il rapporto fisico tra imprese e pubblica amministrazione, sul nuovo codice degli appalti e sull'approvazione, dopo il passaggio alla Camera del cosiddetto *whistleblowing*, la "soffiata" anonima e tutelata che denuncia il corrotto nei pubblici uffici (prassi già adottata dall'Agenzia delle entrate).

Su un tema insiste in particolare la magistratura contabile: compito della Corte è principalmente la lotta alla cattiva gestione del denaro pubblico, alla dissipazione delle risorse dello Stato, alla cattiva organizzazione dei bilanci: e il clima dell'opinione pubblica sembra indirizzato al sostegno alla lotta agli sprechi. Un sondaggio dell'istituto Piepoli, commissionato dalla Corte dei Conti nel gennaio di quest'anno, registra che il 76 per cento degli italiani (l'1 per cento in più rispetto allo scorso anno) chiede di rafforzare i controlli su enti pubblici e società partecipate. Il 62 per cento ha detto di avere molto o abbastanza fiducia nell'operato della magistratura contabile.