

Rassegna Stampa

dei

14 aprile 2016

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

L'INTERVISTA. Charlina Vitcheva, dirigente generale della Commissione europea: «Ultima parola alla fase dei controlli. In futuro si punta sull'innovazione»

«Sprint della Regione, potrebbe non perdere fondi Ue»

Riccardo Vescovo

«L'amministrazione regionale siciliana ha compiuto grandi passi avanti nella spesa dei fondi comunitari. C'è anche la possibilità che non perda neanche un euro della vecchia programmazione. Ma in futuro bisogna semplificare le procedure, puntare sull'innovazione ed evitare di finanziare spese non ammesse dall'Europa». Lo afferma Charlina Vitcheva, direttore generale dell'area «Crescita intelligente e sostenibile e Europa meridionale» della Commissione europea, in questi giorni a Palermo in occasione della presentazione del Programma operativo Fesr Sicilia 2014-2020. La giornata di ieri è stata dedicata al lancio della «Strategia regionale di ricerca e innovazione per la specializzazione intelligente» (Smart Specialisation Strategy), richiesta dall'Unione europea alle Regioni e agli Stati membri per ottimizzare l'utilizzo dei fondi strutturali.

Il Fesr 2014-2020 prevede risorse per oltre 4 miliardi e mezzo di euro. Alla presentazione hanno preso parte in questi giorni il direttore generale della Programmazione, Vincenzo Falgares, Vincenzo Donato, capo del dipartimento per le Politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, Maria Ludovica Agrò, direttore generale dell'Agenzia per la Coesione territoriale e il presidente della Regione, Rosario Crocetta.

●●● Dottoressa Vitcheva, un giudizio sulla spesa in Sicilia dei fondi comunitari relativi alla programmazione che si è conclusa, 2007-2013.

«Il vecchio programma è stato caratterizzato da molte difficoltà iniziali che hanno evidentemente rallentato le procedure. La Regione ha provato comunque a recuperare il tempo perduto e a utilizzare tutti i fondi disponibili e negli ultimi anni il programma ha avuto una netta accelerazione».

●●● Rischiamo ancora di dover restituire somme a Bruxelles?

«C'è la possibilità di non perdere neanche un euro così come c'è il rischio di dover restituire tra cento e duecento milioni, pari a una percentuale tra il 3-5 per cento. Tutto dipende da quanto emergerà nella fase di chiusura, da ciò che emergerà dai controlli, ad esempio se ci saranno errori riscontrati».

●●● Di recente la giunta regionale ha deliberato un ricorso alla Corte di giustizia europea per alcune criticità contestate nella spesa dei primi fondi europei, quelli di Agenda 2000. Ci sono novità nel contenzioso?

«Su questo fronte sono in corso ancora controlli, stiamo ancora investigando e la procedura è aperta. In Sicilia, comunque, il sistema rispetto al passato è migliorato molto, i controlli di gestione sono più accurati e dunque ci aspettiamo ri-

sultati migliori per la prossima programmazione».

●●● Quali sono le criticità nella spesa dei fondi comunitari in Sicilia?

«In generale si possono riscontrare nella capacità amministrativa, nella capacità di pianificare la spesa, nelle procedure che devono migliorare ed essere semplificate dalla Regione stessa. Bisogna ridurre gli errori soprattutto negli appalti pubblici, evitare di finanziare spese che non sono ritenute ammissibili, intensificare verifiche e controlli e rispettare le scadenze imposte dall'Europa».

●●● Cosa si aspetta l'Ue dalla Sicilia?

«Innanzitutto un cambio del modo di pensare, serve maggiore sinergia tra tutti i soggetti coinvolti nei processi di spesa, compresi i beneficiari che devono migliorare la fase di progettazione. E poi ci aspettiamo una strategia che punti maggiormente all'innovazione. Questo può avvenire inserendo specifici indicatori e obiettivi nei bandi, dove può essere dato un peso maggiore all'innovazione chiedendo ad esempio la partnership con le università. La nuova programmazione vuole creare le condizioni per facilitare la nascita e la crescita delle imprese e una buona fetta delle risorse è destinata allo sviluppo tecnologico e alla ricerca». (* RIVE*)

Il caso

Codice per gli appalti, il governo è pronto Ma non ci sono fondi per l'Anac di Cantone

di **Sergio Rizzo**

C'è solo un problemino: i soldi. Raffaele Cantone aveva sommessamente fatto notare, in un documento pubblicato a fine gennaio, che difficilmente avrebbe potuto far fronte ai nuovi compiti assegnati all'autorità Anticorruzione da lui presieduta senza i denari necessari. Non quattrini in più, sia chiaro. Ma quelli già in cassa grazie anche ai risparmi, che tuttavia sono bloccati causa *spending review*. Cantone ne ha discusso con il ministro delle Infrastrutture Graziano Delrio, con la sua collega delle Riforme Maria Elena Boschi e perfino con il presidente del Consiglio Matteo Renzi. Ricevendo da tutti assicurazioni e promesse. Finora, però, il piatto continua a piangere.

E non parliamo di compiti marginali, bensì di funzioni essenziali attribuite all'Anac dal nuovo codice degli appalti che il consiglio dei ministri approva domani. Funzioni che renderebbero necessaria una

nuova iniezione di personale, quantomeno per colmare la differenza fra i posti oggi coperti, 302, e quelli previsti dalla pianta organica, 350. Iniezione, però, allo stato attuale impossibile. Per quale ragione? L'Anac fa parte della pubblica amministrazione. Quindi ogni spesa, anche se non fatta con soldi pubblici (l'Autorità viene finanziata dalle imprese controllate, con fondi privati), figura come spesa pubblica. Di conseguenza finisce statisticamente nel deficit statale. Il problema è tutto qui. E ora si tratta di risolverlo. Perché se chi deve attuare una riforma fatta per mettere in crisi i meccanismi degli sprechi e della corruzione, responsabili secondo stime governative di un maggior costo medio del 40 per cento per le opere pubbliche in Italia non ha le risorse sufficienti per farlo, quella riforma parte già zoppa.

L'Autorità anticorruzione dovrebbe, per esempio, gestire tutta la partita dei commissari di gara incaricati di assegnare gli appalti non più sulla base del massimo ribasso, considerato un sistema sciagurato e fonte di gravi distor-

sioni, ma dell'offerta più economicamente conveniente.

Va detto che fino all'ultimo le pressioni per limitarne la sfera d'azione si sono fatte sentire, eccome. C'era chi avrebbe voluto portare a 5 milioni la soglia delle aste al di sotto della quale i commissari sarebbero stati designati dalle stazioni appaltanti con i vecchi metodi. Il che avrebbe significato escludere dalle competenze di Cantone più del 90 per cento delle gare. Il tentativo pare adesso sventato: dal parlamento è uscita ora la proposta di fissarla a 150 mila euro. E anche se difficilmente quel limite verrà recepito dal governo, sarà complicato spostare l'asticella verso tetti milionari.

C'è poi la questione del rating di legalità. A dare il voto alle singole aziende dovevano essere le Soa, società private che hanno il compito di qualificare le imprese di costruzione. Gli stessi soggetti che qualificano le aziende avrebbero avuto perciò anche il compito di assegnare il rating di legalità alle medesime. Un obbrobrio sanato con la proposta di attribuire questo incarico all'unico organo competente:

l'Anac, appunto.

Quindi i passaggi, rognosissimi, che riguardano le concessionarie autostradali. Dopo un lungo braccio di ferro si era stabilito per queste l'obbligo di mettere a gara non meno dell'80 per cento dei lavori, limitando dunque l'assegnazione *in house* al 20 per cento. Prescrizione però del tutto inutile, vista l'inesistenza di

sanzioni per chi non l'avesse rispettata. Sanzioni ora invece proposte, dalle multe fino alla revoca della concessione. Tutto sta a vedere cosa uscirà dal consiglio dei ministri, in questa materia come nelle altre. Ma una cosa è certa: dopo gli scandali degli ultimi giorni il codice degli appalti sarà il banco di prova per misurare l'influenza delle lobby sul governo.

La strettoia

I soldi sono bloccati dalla spending review ma Renzi avrebbe dato rassicurazioni

302

i posti oggi coperti all'Anac: la pianta organica del personale ne prevede però 350

40%

il maggior costo medio per le opere pubbliche in Italia a causa di sprechi e corruzione

Autorità

● L'Autorità nazionale anticorruzione (Anac), istituita nel 2014, svolge attività di prevenzione e vigilanza nell'ambito della Pa e delle società partecipate, controllando appalti e contratti pubblici. Il presidente è Raffaele Cantone

IL CONTENZIOSO

Terremoto 1990, Ance e Inps litigano ancora sui rimborsi

I danni non furono molti, ma la paura sì. Eppure quella notte di Santa Lucia del 1990 Ragusa temette di sprofondare dopo una scossa che fece riversare la provincia in piazze e campagne. In seguito, una delle solite agevolazioni fiscali che consentiva alle imprese di posticipare i pagamenti si è rivelata la solita arma a doppio taglio. Così a distanza di 26 anni l'Associazione nazionale costruttori edili e l'Inps si contendono l'interpretazione di una legge e litigano sul significato di tributi e contributi. Il risultato? Centinaia di imprese sono bloccate perché hanno bisogno del Durc che non viene rilasciato finché non avranno pagato le cartelle esattoriali.

GIUSEPPE LA LOTA PAG. 29

SISMA '90. L'Associazione costruttori edili e l'Inps si dibattono nell'interpretazione della legge

Una scossa, la paura, pochi danni e un contenzioso lungo 26 anni

GIUSEPPE LA LOTA

Quel terremoto del '90, era la notte di Santa Lucia, non si dimenticherà facilmente in provincia di Ragusa. Più che danni, tanta paura e un contenzioso fiscale che si trascina da 26 anni e chissà per quanto dovrà ancora andare avanti. Tra Ance (Associazioni costruttori edili) e l'Inps c'è diversità di vedute sull'interpretazione della legge.

Il direttore dell'Ance Giuseppe Guglielmino e il vice presidente del Comitato Inps Monia Battaglia, imprenditrice e rappresentante dell'Ance, sostengono che la sede Inps di Ragusa "sta mettendo in serie difficoltà centinaia di imprese non concedendo loro il Durc se prima non pagano i contributi che erano stati sospesi a causa del terremoto nelle 3 province di Ragusa, Catania e Siracusa". Secondo l'interpretazione dell'Ance, "con la finanziaria del 2002 e poi con quella del 2006 il Parlamento decise la definitiva chiusura delle varie pendenze concedendo alle imprese il versamento di quanto dovuto abbattuto al 10%". L'Ance asserisce che l'Inps di Ragusa non abbia "ritenuto valida la sanatoria del 2002 procedendo a richiede-

re il dovuto alle imprese che, in buona fede e rispettando la legge, ritenevano definitivamente chiusa la loro posizione debitoria. Tutto questo ha bloccato la concessione del Durc e il caso è stato trattato dai tribunali".

Il direttore provinciale dell'Inps di Ragusa Saverio Giunta, chiamato in causa dalla nota dell'Ance, fornisce un'altra versione dei fatti. "Non risulta che la vicenda sia stata trattata in tribunale - dice Giunta - c'è stata una sola sentenza favorevole a cui non si sta dando esecuzione a seguito della decisione della Commissione europea che ha qualificato la riduzione come aiuto di Stato e quindi come una violazione delle norme sulla concorrenza". All'Ance che cita in suo favore le finanziarie del 2002 e del 2006, il direttore Giunta replica affermando che la sanatoria prevista dalla legge 289 del 2002, secondo l'interpretazione data dall'Istituto, riguarda solo i tributi e non i contributi". Si sbagliano, quindi, quelle aziende che ritenevano chiusa la partita. "E' sempre aperta - precisa il direttore - perché il recupero riguarda tutte le aziende alle quali nel 2011 abbiamo inviato gli atti interruttivi della prescrizione a mezzo

raccomandata con ricevuta di ritorno".

A Guglielmino e all'Ance che sostengono che alcune imprese che si erano rivolte al giudice hanno ottenuto lo sblocco del Durc, Giunta puntualizza: "Il provvedimento del giudice che autorizza il rilascio del Durc regolare non autorizza in alcun modo la sede Inps ad estendere tale provvedimento a tutte le aziende. In ogni caso ci risulta che i provvedimenti adottati ad oggi siano solo due. Il primo sospende il preavviso di addebito e autorizza il rilascio del Durc positivo, cosa che abbiamo fatto immediatamente, mentre il secondo non contiene tale sospensione".

«Centinaia le imprese in difficoltà: aspettano il Durc ma prima devono pagare quei contributi sospesi a Ragusa, Catania e Siracusa»

Imprese edili, Mud evitabile con i rifiuti non pericolosi

Nessun obbligo di presentazione entro il 30 aprile prossimo del Mud 2016 per le imprese di edili che trasportano rifiuti non pericolosi dai cantieri. Al contrario il Mud dovrà invece essere presentato dalle imprese di costruzione che hanno prodotto, nel corso dell'anno 2015, rifiuti speciali pericolosi. Questo è quanto sostiene **Ispra** in risposta **all'Ance** in merito alla presentazione del Mud 2016 da parte delle imprese di costruzioni che trasportano rifiuti non pericolosi. Le imprese che rientrano nell'esclusione del Mud in quanto produttori iniziali di rifiuti non pericolosi derivanti da attività di demolizione, costruzione e scavo, sono solo le aziende che svolgono attività di costruzione e demolizione come attività principale. L'esclusione vale per tutti i rifiuti classificati con codici appartenenti alla famiglia dei Cer 17 (rifiuti delle operazioni di costruzioni e demolizione). L'articolo 189, 3° comma, del dlgs n. 152/2006, stabilisce che «chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto di rifiuti, i commercianti e gli intermediari di rifiuti senza detenzione, le imprese e gli enti che effettuano operazioni di recupero e di smaltimento di rifiuti, i consorzi istituiti per il recupero ed il riciclaggio di particolari tipologie di rifiuti, nonché le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti pericolosi e le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g), comunicano annualmente alle camere di commercio le quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti oggetto delle predette attività». Sono esonerati da tale obbligo gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile con un volume di affari annuo non superiore a euro ottomila, le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi, di cui all'articolo 212, comma 8, nonché, per i soli rifiuti non pericolosi, le imprese e gli enti produttori iniziali che non hanno più di dieci dipendenti.

Marco Ottaviano

Edilizia. Per le Sezioni unite, se il Comune non risponde in 60 giorni il conteggio riparte

Abusivismo con prescrizione limitata

Guglielmo Saporito

■ Più difficile la **prescrizione** dei **reati urbanistici**, per la sentenza delle Sezioni unite della Cassazione penale n. 15427, depositata ieri. Concludendo una vicenda di condoni edilizi nati dalla legge 47/1985 (cioè con procedure più volte prorogate fino al 31 dicembre 1993), i giudici hanno cristallizzato due principi sulla prescrizione quinquennale:

■ se si presenta al Comune istanza di accertamento di conformità (articolo 36, Dpr 380/2001), il processo è sospeso e quindi il quinquennio non decorre;

■ la prescrizione ricomincia a decorrere se il Comune non si pronuncia entro 60 giorni.

È quindi inutile che l'imputato o il difensore chiedano al giudice di mantenere a lungo sospeso il

processo, sperando nel fluire del quinquennio in attesa che l'ente si pronunci. Per meglio comprendere l'utilità della sentenza, giova ricordare che la condanna penale è un serio rischio per chi costruisce abusivamente, sia per le conseguenze professionali su imprese e tecnici sia perché gli articoli 31 e 44 del Dpr 380 prevedono che il giudice penale ordini la demolizione delle opere, se non ha già provveduto il sindaco.

Per frenare le macchine sanzionatorie amministrativa (comunale) e giudiziaria (penale), gli autori degli abusi ricorrevano a procedure intricate, chiedendo la sanatoria (possibile fino a tutto il 1993) o un accertamento di conformità nel caso in cui l'abuso risultasse genericamente sanabile: in tale situazione, per ragioni che la Cassazione ha più volte definito "im-

perscrutabili", i procedimenti amministrativi si arenavano e non rispettavano i corretti tempi di decisione (60 giorni dall'istanza di accertamento). Così, facendo leva sull'inerzia dei Comuni, gli imputati ottenevano lunghe sospensioni dei processi, che si concludevano quando gli enti si pronunciavano sfavorevolmente.

Ma anche in caso di provvedimento sfavorevole gli imputati ottenevano vantaggi, perché con poca lealtà, chiedevano comunque di calcolare a loro favore gli anni passati in attesa del provvedimento. Tutto ciò rendeva agevole accumulare i cinque anni entro i quali si consuma il potere sanzionatorio penale (compreso, quindi, il potere del giudice di disporre la demolizione). In sostanza, attraverso labirinti penali ed amministrativi, si generava

una sostanziale impunità.

Con la sentenza di ieri, la prescrizione penale resta di cinque anni, ma non subisce più interruzioni chieste per mera strategia processuale: l'imputato potrà far valere, come periodo valido ai fini del quinquennio, solo i primi 60 giorni dall'istanza di accertamento di conformità. Tutti gli altri periodi di sospensione del processo, ottenuti con poca trasparenza, non gli saranno utili ai fini del calcolo e quindi non danneggeranno il potere d'intervento della magistratura penale. Non potendo intervenire sulla durata della prescrizione (una modifica normativa non potrebbe essere retroattiva), la Cassazione snellisce quindi il procedimento, restituendo linearità e tempi definiti ai poteri giudiziari e all'operato dei Comuni.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Ritardo di 2 mesi, ma ecco i 500 milioni per le periferie

Arrivano con ben due mesi di ritardo i 500 milioni di euro per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie, anche se ancora non viene fissata la data entro la quale si dovranno inviare le domande. Potranno partecipare al bando soltanto le città metropolitane e i comuni capoluoghi di provincia. Gli interventi dovranno riguardare le aree urbane caratterizzate da situazioni di marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi e non dovranno consumare altro suolo. Con un dpcm in corso di pubblicazione in Gazzetta è finalmente disponibile il bando da 500 milioni di euro che vengono fissate le regole per la presentazione dei progetti per la riqualificazione urbana e della sicurezza delle città metropolitane e i comuni capoluoghi di provincia. Ogni progetto potrà ricevere un finanziamento massimo di 18 milioni di euro. Gli interventi potranno riguardare progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, progetti di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione di aree pubbliche e di strutture edilizie esistenti, per finalità d'interesse pubblico, progetti volti all'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana, progetti per il potenziamento delle prestazioni e dei servizi di scala urbana, tra i quali lo sviluppo di pratiche del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano e urbano e progetti per la mobilità sostenibile e l'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali e educative promosse da soggetti pubblici e privati. Nella valutazione dei progetti si stabiliscono delle priorità, assegnando un punteggio a seconda dei criteri valorizzati nel progetto. Se tutto dovesse rimanere come definito nella bozza di bando, verrebbero assegnati 25 punti ai progetti di tempestiva esecuzione.

Grandi opere, con il nuovo codice addio a legge obiettivo e Cipe: decide Porta Pia

Alessandro Arona

Il 18 aprile, con la prevista entrata in vigore del nuovo Codice appalti, sarà completamente abolita la legge obiettivo, la 443/2001 di Berlusconi e Lunardi poi confluita nel Dlgs 163/2006 (articoli 161-194). E cioè saranno aboliti (in estrema sintesi): la lista delle infrastrutture strategiche di serie A (Pis); le conseguenti procedure speciali della 443, che si applicavano solo alle opere del Pis (conferenza di servizi e Via solo consultive, possibilità di scavalcare il dissenso delle Regioni su opere di interesse statale, approvazione dei progetti al Cipe, general contractor con gare anche sul preliminare).

Tutto questo sarà sostituito con un nuovo assetto, delineato dal nuovo Codice direttamente su input del Ministro delle Infrastrutture Graziano Delrio: 1) una programmazione unitaria delle opere prioritarie di interesse statale, senza più liste di serie A con procedure speciali e tutto il resto con procedure ordinarie: ci sarà un unico **Documento pluriennale di programmazione (Dpp)** (anticipato a regime dal **Piano generale dei trasporti e della logistica, Pgtl**, entrambi approvati dal Cipe), con procedure ordinarie per tutti (conferenza di servizi); 2) a tutte le opere pubbliche si applica la stessa procedura, che è quella ordinaria della **conferenza di servizi**, rafforzata però dal Dlgs Madia in fase di approvazione finale (tempi finali ridotti da 150 a 125 giorni, silenzio-assenso anche per gli enti di tutela e la Via, possibilità di chiudere la conferenza di servizi anche in caso di dissenso di enti di tutela, con decisione finale del consiglio dei ministri).

Le conferenze di servizi sulle opere statali saranno gestite dal Mit, con competenze suddivise tra varie Direzioni in base alle competenze, secondo quanto disposto dal Dm Infrastrutture 194 del 9 giugno 2015. Mentre prima, dunque, per le opere in legge obiettivo, dopo l'istruttoria tecnico-amministrativa della Strutturata di Missione del Mit, il dossier passava alla presidenza del Consiglio, che la istruiva un'altra volta per l'approvazione finale del Cipe, con la presenza di quasi tutti i ministri, del Presidente del Consiglio e delle Regioni interessate, ora invece - una volta approvati al Cipe il Pgtl e il Dpp - a chiudere la conferenza di servizi e approvare le opere ci penserà solo il Mit, finanziandole con i due fondi di cui si dirà tra poco. Un bel potere, rispetto a oggi, al Ministro delle Infrastrutture.

L'altra novità, nel nuovo Codice come nel Dlgs Madia, è che la **conferenza di servizi** per le opere pubbliche si fa sul "progetto preliminare", che ora si chiama **«progetto di fattibilità»** (art. 23 c. 5 bozza Codice del 3 marzo), e non più sul definitivo (come avviene oggi, per le opere statali non legge obiettivo e per tutte le altre). Il progetto di fattibilità, oltre al primo livello tecnico sull'opera, ha anche il compito (citiamo dall'Allegato al Def) di «verificare se sussistano le condizioni tecnico-economiche, ambientali e territoriali per realizzare un'infrastruttura e individuare, tra più soluzioni,

quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire anche nelle fasi successive della progettazione».

Tutte le amministrazioni coinvolte sono obbligate ad anticipare a questa fase la loro pronuncia principale sull'opera, incidendo così prima di quanto avvenga oggi sulla eventuale ri-progettazione o modifiche di tracciato nel progetto definitivo, e «salvo circostanze imprevedibili» «le conclusioni adottate dalla conferenza di servizi» (sul progetto di fattibilità) «non possono essere modificate in sede di approvazione dei successivi livelli progettuali».

La Valutazione di impatto ambientale, invece, che era sul preliminare e consultiva con la legge obiettivo, torna a essere sul definitivo e vincolante, salvo silenzio-assenso in caso di scadenza dei termini e possibilità di superare il dissenso con delibera di Consiglio dei Ministri (secondo le nuove regole generali in arrivo con il Dlgs Madia sulla conferenza dei servizi).

Il Nuovo Codice prevede poi l'istituzione di due nuovi fondi, gestiti dal Mit, il **Fondo per la progettazione di fattibilità** delle infrastrutture prioritarie e la project review delle opere già finanziate; e il **Fondo per la realizzazione delle infrastrutture prioritarie**.

Viene poi prevista normativamente la **project review**, attività su cui da mesi è già attiva la struttura di missione del Mit guidata da Ennio Cascetta, e cioè (Allegato al Mef) «la revisione dei progetti infrastrutturali non ancora avviati per verificare la possibile ridefinizione delle fasi realizzative e delle caratteristiche funzionali», con l'obiettivo di «valutare e rivedere i progetti sovradimensionati».

Fermo restando che andrà letto con attenzione il testo finale del Nuovo Codice, restano però due incognite in questo nuovo assetto.

Primo: la lunga fase transitoria Da mesi il Ministro Delrio (con gli incontri in giro per l'Italia, nel lavoro con Anas e Rfi, nel Piano dei porti e della logistica) e la struttura di missione, stanno lavorando al nuovo Dpp, ma per completarlo ci vorranno ancora mesi e mesi, forse tutti i 12 mesi massimi previsti dal Codice. Ancora più in là (anche se nel Codice è previsto prima) arriverà il Pgtl.

Il Codice prevede, nelle more dei nuovi strumenti di programmazione, l'individuazione delle opere con obbligazioni giuridicamente vincolanti, la ricognizione sui fondi disponibili, revocati o revocabili. E fa salva la validità di piani e programmi «in relazione ai quali sussiste un impegno assunto con i competenti organi dell'Unione europea» (programmi con fondi strutturali, opere Ten-T, opere ex legge obiettivo nell'Allegato al Def). Poi ci sono naturalmente i contratti di programma con Anas e Rfi, i programmi delle Autorità portuali e i contratti con le società aeroportuali. In attesa del primo Dpp si navigherà un po' a vista, insomma, con qualche rischio di poca chiarezza sulle scelte delle infrastrutture e di scarsa trasparenza sui criteri di finanziamento. Il contrario di quello che, a regime, si vorrebbe dal nuovo assetto programmatico-approvativo.

Secondo: il Dpr sui super-poteri a Renzi Come abbiamo scritto più volte, il regolamento delegificante "sblocca-opere" approvato il 20 gennaio dal governo ha potenzialmente la forza di scardinare completamente l'assetto sopra descritto (programmazione unitaria e procedura ordinaria), mettendo in campo, a discrezionalità del premier di turno, una legge obiettivo più forte di quella di

Berlusconi.

La presidenza del Consiglio potrà infatti individuare ogni anno, fuori da ogni programmazione, un elenco di opere pubbliche o insediamenti produttivi, locali o statali, «susceptibili di produrre effetti positivi sull'economia o l'occupazione» (definizione molto vaga e ampia), da inserire in un Dpcm previa deliberazione del consiglio dei ministri. Su queste opere saranno fissati termini accelerati, fino alla metà di quelli ordinari, e se alla fine non rispettati potrà essere il premier, in beata solitudine, ad approvare progetti o altri adempimenti con poteri sostitutivi.

Altro che intesa con le Regioni, conferenza di servizi e Cipe, questa lista del premier è molto più forte della legge obiettivo. Le Regioni se ne sono accorte e stanno alzando i paletti in conferenza delle Regioni. Si tratterà di vedere come questi poteri saranno usati: solo per sbloccare opere non altrimenti sbloccabili, d'intesa con il Mit o le Regioni; o come clava usata arbitrariamente scavalcando programmi concordati con le Regioni e approvati dal Cipe.

Nuovo codice/2. Sconto del 30% sulla cauzione, se c'è il rating di legalità

Giuseppe Latour

Sconto sulla cauzione per chi è in possesso del rating di legalità. Il nuovo Codice appalti rimette mano anche alla materia delle garanzie a corredo dell'offerta. E conferma nella sostanza l'assetto che era emerso dal collegato ambientale: la legge n. 221 del 2015 aveva già riformato, pochi mesi fa, la materia attraverso un intervento piuttosto pesante, introducendo una serie di sconti in chiave "green" per le imprese dotate di certificazioni di qualità ambientale. Il cambiamento principale arriva in coda al nuovo articolo 93, dove si prevede l'ingresso trionfale del rating di legalità tra le ipotesi che consentono di ottenere uno sgravio, pari in questo caso al 30 per cento. E non si tratta del solo cambiamento. Potranno beneficiare di riduzioni anche i sistemi per la gestione dell'energia, quelli per la tutela della sicurezza dei lavoratori, le attestazioni dei modelli organizzativi.

L'articolo 93 del nuovo Codice regola la questione delle garanzie per la partecipazione alla procedura. E fissa, come era nel vecchio sistema, una serie di ipotesi specifiche nelle quali l'importo della garanzia, pari al 2% del prezzo base indicato nel bando o nell'invito, viene ridotto. Lo sconto sarà pari al 30% per gli operatori economici in possesso di registrazione al sistema comunitario di ecogestione e audit dell'organizzazione aziendale (Emas). Oppure sarà pari al 20% per le imprese dotate di certificazione ambientale ai sensi della norma Uni En Iso 14001. Questi sconti saranno cumulabili con quelli relativi alla certificazione del sistema di qualità conforme alle norme europee della serie Uni Cei Iso 9000: in questi casi l'importo della garanzia sarà ridotto del 50 per cento. Per i soli servizi e forniture, poi, l'importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo è ridotto del 20% (sempre cumulabile) per chi è in possesso, in relazione a beni o servizi che costituiscano almeno il 50% del valore dei beni e servizi oggetto del contratto, del marchio di qualità Ecolabel.

Ancora, un ulteriore sconto del 15% è possibile per le imprese che sviluppino un inventario di gas a effetto serra (ai sensi della norma Uni En Iso 14064-1) o un'impronta climatica (carbon footprint) di prodotto ai sensi della norma Uni Iso/Ts 14067. Per fruire di tutti questi benefici, l'operatore economico deve segnalare la presenza dei requisiti in fase di offerta alla stazione appaltante, documentandola secondo le indicazioni del Codice. Fin qui, comunque, il nuovo Codice riprende quasi testualmente le previsioni del vecchio, integrate pochi mesi fa dal collegato ambientale. Il cambiamento principale del nuovo sistema viene inserito alla fine, prevedendo per i contratti di servizi e forniture alcuni sconti nuovi. Arriva così una riduzione del 30%, non cumulabile con le altre, per gli operatori economici in possesso del rating di legalità, di attestazione del modello organizzativo, di certificazione social accountability 8000, di certificazione del sistema di gestione a tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori, di certificazione Ohsas 18001, di certificazione Uni Cei En Iso 50001, riguardante il sistema di gestione dell'energia, di certificazione Uni Cei riguardante la certificazione di operatività in qualità di Energy service company.

Prevenzione. Sentenza della Cassazione

Sicurezza, il datore non è responsabile per l'operaio distratto

Luigi Caiazza
Roberto Caiazza

Il datore di lavoro non ha un obbligo di **vigilanza assoluta** nei riguardi del lavoratore, ma una volta forniti tutti i mezzi idonei alla prevenzione e adempite tutte le obbligazioni proprie della sua posizione di garanzia, egli non risponderà dell'evento derivante da una **condotta imprevedibilmente colposa del lavoratore**.

Il principio è stato enunciato dalla Cassazione con la sentenza 8883/16, in cui si considera maggiormente la responsabilità dei lavoratori attuando il cosiddetto «principio di auto responsabilità» degli stessi. Viene così abbandonato il criterio esterno delle mansioni che «si sostituisce con il parametro della prevedibilità, intesa come dominabilità del fattore causale».

La sentenza trae motivo dal ricorso proposto dall'amministratore di una società e dal responsabile del servizio di prevenzione e protezione (Rspp) della società stessa, contro la sentenza d'appello che li aveva riconosciuti colpevoli del reato di lesioni a carico di un lavoratore caduto dal tetto di un capannone. Dai fatti accertati è risultato che la sera prima dell'incidente, il lavoratore, elettricista manutentore, dipendente della società da 5 anni, si era recato per un sopralluogo, su incarico della propria azienda e accompagnato dall'amministratore della società, presso un capannone del committente dove avrebbe dovuto montare dei faretti sulle pareti esterne. In tale circostanza il lavoratore e il Rspp della committente avevano utilizzato un elevatore con braccio meccanico. A conclusione del sopralluogo il Rspp della società datrice di

lavoro, informato telefonicamente del lavoro da eseguire, gli aveva detto di prendere tutte le attrezzature di lavoro e di sicurezza, con la verosimile certezza che l'operaio avrebbe operato dall'elevatore messo a disposizione dal committente. È avvenuto invece che il lavoratore, pur servendosi dell'elevatore, si era portato sul cordolo esterno del capannone, frantumatosi per l'esilità delle lastre di eternit causando l'infortunio.

In base alla ricostruzione istruttoria dei fatti, per il Tribunale non era possibile sostenere che quei lavori dovessero essere svolti dal tetto e non dall'elevatore. Erà risultato, inoltre, che gli imputati avevano organizzato il lavoro da effettuare senza che fosse prevista la necessità di salire sul tetto, sincerandosi che la ditta cliente mettesse a disposizione l'elevatore, ritenuto più che sufficiente per svolgere l'attività in sicurezza.

Di diverso avviso la Corte d'appello, che condannava invece i due imputati per aver omesso di predisporre i necessari apprestamenti di sicurezza.

Prima di stabilire il principio già citato, la Corte di legittimità ha ribadito che la radicale riforma in appello di una sentenza di assoluzione non può essere basata su valutazioni semplicemente diverse dello stesso compendio probatorio, qualificate da pari o persino minore razionalità e plausibilità rispetto a quelle sviluppate dalla sentenza di primo grado, ma deve fondarsi su elementi dotati di effettiva e scardinante efficacia persuasiva, in grado di vanificare ogni ragionevole dubbio immanente nella delineata situazione di conflitto valutativo delle prove.

[Lavori Pubblici](#)

Nuovo codice/3. Contro le opere incompiute utile prevedere un reato «colposo» per le Pa

Francesco Tassone e Antonio Mazzone

Per contrastare la corruzione è necessario impedire che restino privi di considerazione spazi meritevoli di copertura penale

Ad una prima valutazione di carattere generale ed in attesa della necessaria regolamentazione di tipo applicativo, è possibile esprimere un giudizio sostanzialmente positivo sull'impatto delle nuove norme del codice appalti in materia di contrasto alla corruzione.

A tale riguardo, risultano sicuramente apprezzabili la marginalità del criterio del massimo ribasso (che rischiava di penalizzare eccessivamente le imprese maggiormente oneste ed attente a tutti i costi anche "normativi" dell'appalto), le nuove regole sulla composizione delle Commissioni giudicatrici, i cui membri dovranno esser esperti inseriti in un albo nazionale istituito presso l'Anac, scelti mediante sorteggio e sottoposti all'attività di controllo e vigilanza dell'Anac medesima.

Altrettanto apprezzabile è l'introduzione e regolamentazione del c.d. "conflitto di interessi" volto ad ostacolare e sanzionare tutti quei casi nei quali i soggetti pubblici e/o privati coinvolti nelle operazioni di gara siano, altresì, portatori di interessi economici, finanziari o personali confliggenti con l'esclusivo perseguimento dell'interesse pubblico.

Ciò premesso, nel nuovo testo sussistono, tuttavia, alcuni punti che sollevano diversi interrogativi proprio sul fronte del contrasto alla corruzione.

Per quanto riguarda gli appalti di lavori, il nuovo codice ribadisce la soglia di un milione di euro (già di per sé comunque molto elevata), al di sotto della quale è possibile effettuare l'affidamento mediante trattativa privata, stabilendo però che sarà possibile consultare soltanto cinque operatori, mentre nel regime attuale ne occorrono minimo dieci.

Analogo discorso vale per le regole sulla progettazione: nel nuovo testo viene più che raddoppiata (da 100mila a 209mila euro) la soglia al di sotto della quale è consentito l'affidamento mediante trattativa privata mediante preventiva consultazione di (soli) 3 operatori. Da ultimo, suscita notevoli perplessità, nel nuovo testo, l'abrogazione dell'attuale limite del 30% previsto per il subappalto, il quale al momento appare sprovvisto di una chiara e precisa delimitazione normativa di tipo quantitativo.

Giova, tuttavia, rilevare che su tutti i sopracitati profili di "criticità" è intervenuto il Parlamento con il recentissimo Parere sullo schema di decreto legislativo del nuovo codice appalti approvato il 7 aprile 2016, evidenziando la necessità di mantenere, per i suddetti punti, l'impostazione, le cautele e limitazioni attualmente vigenti.

Viceversa, sul punto sarebbe stato sicuramente opportuno potenziare le norme già esistenti, ma di portata non sempre cogente e troppo spesso disapplicate dalle stazioni appaltanti (quali ad es. l'art. 118, comma 11, ultimo periodo del D.Lgs. 163/2006 e gli artt. 4 e 5 della Legge n. 136/2010), che sono finalizzate a consentire l'effettiva "conoscenza del cantiere", ovvero delle imprese che effettivamente vi accedono e svolgono attività, a prescindere dal soggetto che si sia formalmente aggiudicato la gara.

Ad avviso di chi scrive, una capillare ed effettiva "conoscenza del cantiere" da parte della stazione appaltante ed il potenziamento del quadro normativo di riferimento (da rendersi maggiormente cogente e vincolante) volto a garantire tale risultato potrebbero consentire un efficace strumento di controllo sulle reali dinamiche dell'appalto a prescindere dalle risultanze formali, le quali, paradossalmente, appaiono tanto più regolari quanto più l'appalto è a maggior rischio effettivo.

In termini più generali giova rilevare come in un'ottica di prevenzione dei fenomeni correttivi in prossimità di una riforma (o proposta di riforma) di tale portata, i precetti della normativa amministrativa e penale dirette a contrastare la criminalità amministrativa, economica e finanziaria non possono essere valutati secondo una visione di tipo settoriale, ma necessariamente di sistema.

Scelte di politica del diritto e di politica criminale consapevoli richiedono la loro traduzione in interventi creativi di organi e norme adeguate a svolgere una funzione preventiva e repressiva anche in una situazione che presenti un significativo livello di diffusione del fenomeno criminoso da sanzionare.

E prevedano, anche, automatismi applicativi idonei a compensare eventuali bassi livelli di prestazione da parte dei soggetti preposti alla loro attuazione. Il nuovo codice degli appalti, salvo alcuni punti meritevoli di approfondimento ed eventuale rivisitazione, costituisce sicuramente un passo avanti nella gestione e nel controllo del settore anche in una prospettiva di contrasto alla criminalità amministrativa. Sul piano normativo, futuri interventi dovranno riguardare la riduzione degli spazi di discrezionalità della pubblica amministrazione nei punti maggiormente nevralgici, perché più ampia è la discrezionalità (anche in ambiti dove non sarebbe strettamente necessaria) più si aprono spazi per la corruzione. L'accentuare i profili vincolati delle attività amministrative (ove possibile) significa togliere spazio alla burocrazia, la quale spesso rappresenta l' "humus" nel quale albergano fattispecie di tipo corruttivo o similari.

Tali interventi dovrebbero, altresì, prendere in considerazione la reintroduzione di organismi di controllo generalizzato sulla legittimità degli atti amministrativi (ad iniziare da quelli attinenti a forniture, servizi e lavori pubblici), con composizione eterogenea e qualificata, eliminando così l'esclusività gestionale e decisionale della burocrazia.

Sul piano penalistico, le misure introdotte dal nuovo codice degli appalti saranno tanto più efficaci se si previene e reprime il carattere "sistemico" del fenomeno corruttivo mediante l'introduzione di una nuova fattispecie associativa finalizzata alla gestione e al controllo della pubblica amministrazione.

L'esperienza derivante anche da recenti e note vicende riguardanti fenomeni diffusi di corruzione dimostra che le organizzazioni che si formano per incidere illecitamente nel settore pubblico sono dotate di peculiarità tali da distinguerle sia dalle associazioni di tipo mafioso, sia da altri tipi di associazione, costituendo una sorta di "tertium genus" che necessiterebbe, pertanto, di un'apposita fattispecie di reato.

Uno sforzo ulteriore dovrebbe, anche, essere effettuato per prevenire e reprimere condotte significativamente e ingiustificatamente lesive del patrimonio pubblico, ma allo stato inquadrabili con difficoltà in una delle fattispecie incriminatrici esistenti.

In questa prospettiva dovrebbe avviarsi una riflessione in ordine all'opportunità di procedere ad una riforma che, da un lato, delinei puntualmente le condotte vietate e, dall'altro, ridefinisca l'area del penalmente rilevante andando a cogliere, vietandoli, comportamenti che, nell'apparente rispetto formale delle regole previste, siano sostanzialmente rivolti a ledere concretamente e significativamente il patrimonio di una pubblica amministrazione a vantaggio privato.

In altri termini, una riforma che conduca all'introduzione di nuovi modelli di reato rivolti a prevenire e reprimere condotte elusive della funzione e delle finalità delle norme che disciplinano l'azione della pubblica amministrazione e che si traducano in un'offesa rilevante al suo patrimonio a vantaggio privato.

Si tratta d'impedire che, tra le pieghe delle fattispecie incriminatrici oggi vigenti, restino privi di considerazione spazi meritevoli di copertura penale.

Proprio nel settore dei lavori pubblici si pensi alle opere destinate "ab initio" a restare incomplete o inutilizzabili: affiancare all'attuale illecito contabile non soltanto un modello di reato punibile a titolo di dolo, ma anche una fattispecie delittuosa punibile a titolo di colpa potrebbe forse contribuire a responsabilizzare maggiormente i pubblici amministratori. Colpa consistente nel non aver previsto o realizzato quanto necessario affinché, una volta appaltata, l'opera pubblica sia attuata, realizzata e resa funzionale ai bisogni della comunità nei tempi e secondo le modalità previste.