

Rassegna Stampa

dei

26 aprile 2016

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

La Ue pronta a cambiare i calcoli per la flessibilità “In Italia deficit già a zero”

In un documento della Commissione il piano per sostituire il criterio dell'output gap con quello della spesa, più favorevole al nostro Paese

ROBERTO PETRINI

ROMA. Si profila una boccata d'ossigeno per la politica di bilancio dell'Italia. La decisione dell'Ecofin di aprire il dossier sul Patto di stabilità, annunciata sabato scorso dal presidente dell'Eurogruppo Jeroen Dijsselbloem ad Amsterdam, è commentata positivamente dal nostro ministro dell'Economia Padoa-Schioppa, apre la strada ad una più favorevole valutazione del nostro deficit che, con le nuove regole, sarebbe già in linea. Le nuove norme, oggetto di due documenti, uno della presidenza olandese e uno della Commissione, non saranno probabilmente approvate prima di maggio, quando ci sarà il giudizio definitivo sulla flessibilità per l'Italia, ma la "svolta" influenzerà sicuramente la decisione. Cartucce in più per il bilancio e per l'eventuale percorso di riduzione delle tasse che farà conto anche su 1-2 miliardi della voluntary-bis.

I due documenti prevedono di accantonare l'attuale meccanismo che determina l'entità dello sconto sul deficit, dovuto alla congiuntura negativa, passando per il cosiddetto «output gap», cioè la differenza tra crescita potenziale e crescita effettiva. Il punto dolente è come si calcola la crescita potenziale: l'Italia ha sempre contestato le metodologie Ue e, nelle settimane scorse, Padoa-Schioppa ha promosso una lettera formale, insieme a sette ministri del Tesoro europei, per chiedere una modifica delle procedure. Il Pil potenziale è «fonte di molti errori», ha ripetuto sabato il nostro ministro del Tesoro e Roma ha più volte spiega-

to che la nostra crescita potenziale viene sistematicamente sottovalutata a causa di una serie di rigidità che vengono attribuite all'economia italiana: con i metodi Ocse e Fmi, spiega il Def, avremmo raggiunto il pareggio di bilancio già nel 2015.

Ora, a sorpresa, Commissione e presidenza olandese si sono convinte che è giunto il momento di mandare in soffitta il vecchio e contestato indicatore del deficit strutturale che potrà essere sostituito con la cosiddetta «regola della spesa» più «semplice, prevedibile e flessibile». La regola già esiste e contribuisce al giudizio complessivo sui

conti: prevede di calcolare «oggettivamente» la crescita della spesa al netto di interessi, fondi Ue, spese per gli ammortizzatori sociali e per interessi, dunque spesa pura al netto delle occorrenze per la congiuntura. Il Def 2016, già accenna una proiezione: se ne deduce che, se fosse applicata, l'indicatore della spesa crescerebbe dello 0,5 nel 2016 (contro un tet-

to-limite dello 0,6), mentre nel 2017 ci sarebbe una diminuzione – secondo il Def – dell'1,3 per cento, perfettamente entro il benchmark previsto. Giudizio condiviso dall'Ue che, nell'audizione sul Def dei giorni scorsi, ha spiegato che la regola della spesa «appare più favorevole rispetto a quella del percorso di avvicinamento» all'obiettivo di medio termine che fa perno sul disavanzo strutturale. Un percorso che invece prevede un taglio del deficit strutturale di 0,5 punti all'anno ed è costantemente appeso alla approvazione delle clausole di flessibilità.

Palazzo Chigi studia gli effetti di una nuova voluntary disclosure: gettito atteso 1-2 miliardi

1

IL PIL POTENZIALE

Il calcolo è sotto accusa da parte dell'Italia e da altri sette Paesi perché sottovaluta le possibilità di crescita. La Ue studia alternative

2

DEFICIT STRUTTURALE

È il deficit che viene calcolato scontando gli effetti negativi della congiuntura. L'Italia è costretta a ridurlo dello 0,5 all'anno o a chiedere flessibilità alla Ue

3

LE PROPOSTE

La presidenza olandese e la Commissione vogliono indicatori più semplici, prevedibili e flessibili per valutare il rispetto del Patto

4

REGOLA DELLA SPESA

Si va verso l'introduzione di una regola oggettiva per la crescita della spesa, al netto di investimenti, interessi, cig e fondi europei

● Comuni

L'Ance ai sindaci: varate bilanci per lo sviluppo

●●● I comuni devono decidere, entro il 30 aprile 2016, come sfruttare i nuovi margini finanziari aperti dalla riforma investendo nel territorio e pagando le imprese. Lo esorta il presidente provinciale dell'Associazione nazionale costruttori edili Vincenzo Pirrone secondo cui il superamento del patto di stabilità, av-

venuto con la manovra di finanza pubblica 2016, offre finalmente le condizioni per sbloccare gli investimenti in opere pubbliche. (*RICA*)



Vincenzo Pirrone

Nuovo codice, guida e rating articolo per articolo: parte la sfida dell'attuazione

Giuseppe Latour e Mauro Salerno



La mappa del nuovo Codice appalti, dopo quasi due anni di lavoro, si è composta. Con la pubblicazione del decreto legislativo n. 50 del 2016 è finalmente possibile analizzare una riforma assestata, che in qualche caso ha confermato principi già indicati in sede di legge delega e che, in qualche altro, ha introdotto delle novità inattese.

Un elemento su tutti è stato presente sin dalla prima bozza del Ddl delega e non è mai stato messo in discussione: la centralità dell'Anac. L'Anticorruzione, con il passare dei mesi, ha solo imbarcato nuove competenze. Tanto che alla fine il dubbio è che i suoi compiti siano diventati troppi. Altro caso di grande solidità è quello del rating di impresa: è stato aggiustato, limato, corretto decine di volte, ma nessuno ha mai dubitato dell'opportunità di introdurlo. All'estremo opposto, altre scelte sono arrivate all'ultimo secondo utile, dopo discussioni durate mesi: un sintomo evidente di problemi incredibilmente sensibili.

Il caso più clamoroso è quello della trattativa privata, che è stata completamente ribaltata solo nel testo finale, riportando la soglia limite per le procedure negoziate fino al livello attuale, un milione di euro. Qualche altra volta, invece, la sorpresa è arrivata da una mancata modifica: il ritocco della soglia per il massimo ribasso pareva certo, ma non è arrivato. L'offerta economicamente più vantaggiosa, allora, scatterà solo per i lavori sopra il milione di euro. Alle commissioni selezionate dall'Anac, poi, si farà ricorso per importi ancora più alti, sopra i 5,2 milioni. E non si può dimenticare che la riforma, per quanto assestata, è ancora un cantiere aperto. Gli oltre quaranta decreti attuativi previsti dal provvedimento lasciano aperti diversi capitoli dal peso specifico devastante. Un caso su tutti rende l'idea: il nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti.

Di seguito l'analisi e il rating di tutte le principali misure.

RUOLO CENTRALE ALL'ANAC (Articoli 211, 213, 214 e altri)

Il nuovo codice attribuisce un ruolo centrale e decine di nuovi compiti all'Anticorruzione di Raffaele Cantone. Basta considerare che sarà proprio l'Anac a scrivere le norme di attuazione del nuovo testo unico, attraverso le linee guida (che potrebbero essere approvate in bozza e messe in consultazione pubblica già questa settimana) da approvare con un decreto delle Infrastrutture. L'Anac diventa così vera Authority di regolazione del settore. L'Anac dovrà anche assegnare i rating di impresa, qualificare le stazioni appaltanti, mettere in piedi l'albo dei commissari di gara, indirizzare il mercato su aspetti specifici (linee guida e bandi-tipo), sanzionare le concessionarie inadempienti sull'in house. Non solo. Ovviamente rimangono in piedi i vecchi poteri già riconosciuti all'Autorità come quello di vigilanza (con precontenzioso vincolante) e se ne aggiungono di altri. Come il potere di «raccomandazione» alle Pa che «scivolano» su atti illegittimi, con sanzione in caso di mancato adeguamento.

Innovazione: alta - Efficacia: alta

LINEE GUIDA AL POSTO DEL REGOLAMENTO (Articolo 214, comma 12)

Addio al regolamento appalti. Gli oltre 350 articoli del Dpr 207/2010 verranno sostituiti da linee guida messe a punto dall'Anac. È il cardine principale della cosiddetta «soft law», cioè la scelta di sostituire il mastodontico apparato di regole di attuazione del codice con un sistema di regolazione più snello e semplice da maneggiare. La commissione istituita dall'Anac per mettere al punto le linee guida è andata già molto avanti con il lavoro. Tanto che una prima bozza del provvedimento potrebbe essere messa in consultazione pubblica tra gli operatori già questa settimana. Le linee guida dovranno essere adottate con il decreto del ministero delle Infrastrutture. Da sottolineare che il decreto andato in Gazzetta ha chiarito che il Mit «può adottare» le linee guida che dovranno comunque ottenere il parere delle commissioni parlamentari competenti per materia.

Innovazione: alta - Efficacia: alta

FASE TRANSITORIA: RIFORMA OPERATIVA DAL 19 APRILE (Articoli 216 e 220)

La partenza delle direttive europee, fissata al 18 aprile, ha costretto il Governo a una scelta drastica: il Codice è entrato in vigore nel giorno stesso della sua pubblicazione, il 19 aprile. Di fatto, allora, la fase transitoria è stata ridotta all'osso e la riforma si applica a tutti i bandi pubblicati dal 20 aprile in poi. L'unico periodo di cuscinetto è stato previsto per il vecchio regolamento: fino all'adozione delle linee guida Anac resterà in vigore, per ampi stralci. Salterà un pezzo alla volta, via via che i diversi provvedimenti attuativi vengono approvati. Nella versione finale del decreto non è stato previsto un termine massimo di sopravvivenza per il Dpr n. 207/2010, che in qualche bozza era stato indicato. Il risultato di questo sistema, comunque, è che, almeno per le prime settimane, stazioni appaltanti e imprese saranno in grande difficoltà.

Innovazione: bassa - Efficacia: bassa

QUALIFICAZIONE: RESTA (PER ORA) IL SISTEMA SOA (Articolo 84)

La prima notizia è che la qualificazione delle società di attestazione (Soa) resta in vita. Alla fine il Governo ha deciso di non smontare il sistema delle Soa per come è strutturato adesso. Bisogna ricordare, infatti, che nelle prime bozze del provvedimento Palazzo Chigi aveva ipotizzato di portare fino a un milione di euro il tetto al di sotto del quale la qualificazione viene fatta direttamente dalle stazioni appaltanti, gara per gara. Con la versione finale del Codice, invece, si parte dai 150mila euro, esattamente come avviene adesso. Non è la sola novità importante. Sopra i 20 milioni di euro, le stazioni appaltanti potranno chiedere una qualificazione rafforzata, integrando i requisiti base con elementi aggiuntivi a loro discrezione. La partita della qualificazione, comunque, non è chiusa: entro un anno un decreto del Mit, sentita l'Anac, potrà individuare nuove modalità di qualificazione.

Innovazione: media - Efficacia: bassa

COSTRUTTORI: VALE DI PIÙ IL CURRICULUM (Articolo 83, comma 10)

La novità principale del sistema di qualificazione è l'esordio del rating di impresa: sarà affidato all'Anac, che avrà il compito di definire il sistema attraverso il quale valutare il curriculum degli operatori economici. L'idea è che, in fase di qualificazione, le stazioni appaltanti potranno giudicare anche l'affidabilità di chi fa le offerte. A definire i «requisiti reputazionali» e i criteri per valutarli, sarà sempre l'Anac con linee guida ad hoc da pubblicare entro tre mesi dall'entrata in vigore del codice, dunque entro il 19 luglio. Il rating sarà attestato da «un'apposita certificazione» rilasciata sempre dall'Anticorruzione. Ai fini del rating rilasciato ai costruttori conterranno il «rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti», e «l'incidenza del contenzioso sia in sede di partecipazione alle procedure di gara che in fase di esecuzione del contratto». L'Anac entra a pieno titolo anche nel rating di legalità gestito dall'Antitrust che ora sarà gestito in collaborazione.

Innovazione: media - Efficacia: alta

QUALIFICAZIONE ANCHE PER LE PA (Articoli 37 e 38)

Il sistema di qualificazione delle pubbliche amministrazioni è una delle novità più importanti del nuovo testo. Sarà modellato su quello degli operatori economici. Anche le stazioni appaltanti, come le imprese, dovranno infatti dimostrare di rispettare requisiti prefissati dall'Anac. Il meccanismo di qualificazione sarà organizzato sulla base della complessità dei contratti e per fasce di importi. L'Anticorruzione valuterà quattro requisiti di base: strutture organizzative, presenza di dipendenti con competenze specifiche, sistema di formazione ed aggiornamento, numero di gare svolte nel triennio. Questa norma fa il paio con il nuovo sistema di aggregazione delle Pa. Il codice fissa due soglie molto basse: 40mila euro per servizi e forniture e 150mila euro per i lavori. Sotto questo tetto ci si muove liberamente. Al di sopra, invece, scatta una tagliola: solo le amministrazioni in possesso della qualificazione potranno fare le gare.

Innovazione: alta - Efficacia: alta

GARE: CARTELLINO ROSSO ANCHE PER I CONFLITTI DI INTERESSE (Articolo 80)

Il nuovo sistema delle cause di esclusione, andando incontro alle richieste delle direttive europee, punta ad ampliare il catalogo dei requisiti che le imprese devono rispettare per partecipare a una procedura di appalto o di concessione. Rispetto al vecchio Codice rilevano, soprattutto, una serie di aggiunte. Vengono, ad esempio, stoppati gli imprenditori che si sono macchiati di significative carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto. O che abbiano tentato di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate a proprio vantaggio. Tra le cause di esclusione, poi, compaiono anche il conflitto di interesse, quando ci sia un collegamento tra l'impresa e l'ufficio gare della stazione appaltante, e le ipotesi di distorsione della concorrenza.

Innovazione: alta - Efficacia: media

AGGIUDICAZIONI: RIDIMENSIONATO IL MASSIMO RIBASSO (Articolo 95, commi 3, 4 e 5)

Ridimensionato ma non del tutto cancellato. Il criterio del prezzo più basso per aggiudicare le opere pubbliche rimane in piedi solo per gli interventi di importo inferiore al milione di euro. Nonostante le richieste avanzate dal Parlamento (con un parere che chiedeva di confinare il prezzo più basso sotto ai 150mila euro) il decreto andato in Gazzetta non contiene nessuna modifica rispetto alla versione varata in prima battuta dal governo. Massimo ribasso vietato anche per le gare di progettazione e per l'assegnazione di servizi sociali, di ristorazione scolastica e ospedaliera, oltre che per i servizi ad alta intensità di manodopera: cioè quelli con costo del personale superiore al 50% del contratto. Tenere conto soltanto del prezzo potrà essere possibile poi per i servizi e le forniture con «caratteristiche standardizzate» oppure «ad elevata ripetitività», se di importo inferiore alle soglie Ue.

Innovazione: media - Efficacia: media

GARE CON COMMISSARI ESTERNI, IMPATTO LIMITATO (Articoli 77 e 95)

L'offerta economicamente più vantaggiosa diventa il criterio guida del nuovo Codice appalti. In alcuni casi, come per i servizi di progettazione, andrà utilizzata sempre (con la sola eccezione degli appalti sotto i 40mila euro). Per i lavori ci si potrà muovere solo entro la soglia di un milione di euro. Quanto ai servizi e alle forniture, invece, per accedere al prezzo più basso questi dovranno avere caratteristiche standardizzate o essere caratterizzati da elevata ripetitività, ma comunque senza mai sfondare la soglia comunitaria di 209mila euro. L'altra novità è l'ingresso sulla scena delle commissioni giudicatrici composte a sorteggio da esperti certificati dall'Anac. Queste, però, avranno un impatto molto più limitato rispetto alle attese: l'Anac dovrà indicarli solo al di sopra delle soglie comunitarie (5,2 milioni per i lavori).

Innovazione: media - Efficacia: bassa

OFFERTE ANOMALE, OK ALL'ESCLUSIONE AUTOMATICA (Articolo 97, comma 8)

Era una delle richieste chiave delle imprese, per non rallentare le procedure di gara,

in accoppiata all'aumento della soglia per il massimo ribasso. Se l'incremento del tetto non è stato concesso, è invece arrivato il reintegro dell'esclusione automatica delle offerte anomale. Per i lavori, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso al di sotto del milione di euro, la stazione appaltante «può prevedere nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia». La possibilità resta aperta anche per servizi e forniture, entro la soglia comunitaria. Comunque, la facoltà di esclusione automatica non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci. Sostanzialmente, allora, il sistema resta identico a quello attuale.

Innovazione: bassa - Efficacia: media

TRASPARENZA , RESTA LA ZONA GRIGIA DEI PICCOLI LAVORI (Articoli 36, comma 2 e 216, comma 9)

Resta la zona grigia dei piccoli lavori. Il nuovo codice conferma la scelta compiuta nel 2011 di mantenere la soglia per la procedura negoziata basata su indagini di mercato a un milione, mantenendo la possibilità di assegnare sostanzialmente senza gara un'ampia quota del mercato dei lavori pubblici. Dunque anche con il Dl 50/2016 l'amministrazione non dovrà pubblicare alcun vero bando sull'intenzione di assegnare una commessa, ad eccezione di un avviso pubblicato sul proprio sito per un periodo minimo di 15 giorni con l'indicazione dei requisiti necessari a svolgere il compito. Dal Parlamento era invece arrivata la richiesta, accolta solo nella bozza di entrata in Consiglio dei ministri, di abbassare a 150 mila euro la soglia per la trattativa privata imponendo sempre le gare per interventi di taglia superiore.

Sotto i 40mila euro resta l'affidamento fiduciario. Tra 40mila e 150 mila euro procedura negoziata con 5 inviti.

Innovazione: bassa - Efficacia: media

SUBAPPALTO, TETTO AL 30% SU TUTTO L'IMPORTO DEL CONTRATTO (Articoli 105 e 80, comma 11)

Dopo un lungo braccio di ferro il decreto legge 50/2016 cancella la liberalizzazione del subappalto, ipotizzata nella prima versione. Il tetto viene così fissato al 30% dell'importo complessivo del contratto: è lo stesso limite attuale, anche se oggi è riferito alla sola categoria prevalente. Con il nuovo codice il tetto viene invece esteso all'«importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture». Sopra la soglia comunitaria è obbligatoria l'indicazione di una terna di subappaltatori, per aumentare la trasparenza sui soggetti che materialmente eseguono i contratti. Con un decreto del ministero delle Infrastrutture devono poi essere definiti l'elenco delle opere tecnologiche per le quali non è ammesso l'avvalimento (e il subappalto) in caso superino il 10% dell'importo del contratto. Fino al decreto continuano a valere le norme fissate con l'articolo 12 del decreto 47/2014.

Innovazione: media - Efficacia: media

FRENO ALLE VARIANTI, INNOVAZIONI POCO EFFICACI (Articolo 106)

Se si guarda alle parole d'ordine pre-riforma sembra difficile affermare che l'ambizione di mettere un freno deciso alle varianti sia stato rispettato. Il Dlgs 50/2016 si occupa delle modifiche in corso d'opera all'articolo 106, in un passaggio articolatissimo e di non facile lettura. Rispetto alla versione contenuta nel vecchio codice si impongono un paio di novità. La prima: le varianti per errori progettuali non possono superare il 15% dell'importo del contratto (prima era il 20%) e soprattutto, in valori assoluti, il valore delle soglie europee. La seconda è che dal novero delle varianti sono state eliminate le bonifiche, che però entrano nelle ipotesi di trattativa privata senza bando. Ancora più rilevanti appaiono le scelte di liberalizzare il cosiddetto «quinto d'obbligo» e di regolamentare proroghe e rinnovi dei contratti, che così non sono più espressamente vietati.

Innovazione: bassa - Efficacia: bassa

PMI, PAGAMENTO DIRETTO PER I SUBAPPALTATORI (Articolo 105, c. 3)

Altra novità dall'impatto potenzialmente devastante. Anche se la realtà potrebbe essere molto differente dalla teoria. In base all'articolo 105 la stazione appaltante sarà obbligata a corrispondere «direttamente al subappaltatore, al cottimista, al prestatore di servizi ed al fornitore di beni o lavori», l'importo dovuto per le loro prestazioni in una serie di casi. L'appaltatore principale potrà, per la precisione, essere dribblato in tre circostanze: uando il subappaltatore o il cottimista è una microimpresa o una piccola impresa; in caso inadempimento da parte dell'appaltatore; su richiesta del subappaltatore e se la natura del contratto lo consente. Tutti e tre questi casi, per essere concretamente applicati, richiederanno probabilmente un'interpretazione dell'Anac che chiarisca il significato di queste definizioni così generiche.

Innovazione: alta - Efficiacia: media

ANTICIPAZIONE PREZZI STABILIZZATA AL 20% (Articolo 35, comma 8)

In questo caso, sono state decisive le commissioni parlamentari, che hanno chiesto la sua introduzione. Così, anche nel nuovo Codice torna l'anticipazione del prezzo a favore delle imprese, «pari al 20% da corrispondere all'appaltatore entro quindici giorni dall'effettivo inizio dei lavori». L'erogazione, però, viene subordinata alla costituzione di una garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa, di importo pari all'anticipazione, «maggiorato del tasso di interesse legale». Il beneficiario decade dall'anticipazione, con obbligo di restituzione, se l'esecuzione dei lavori non procede, per ritardi a lui imputabili. Si tratta di una previsione decisiva per sostenere le imprese con problemi di liquidità. Rispetto al passato, la grande novità è che questo istituto diventa strutturale. Con il sistema attuale, infatti, la norma sarebbe rimasta in vigore soltanto fino al prossimo 31 luglio.

Innovazione: media - Efficiacia: alta

REQUISITI, (POCHI) PALETTI IN PIÙ PER L'AVVALIMENTO (Articolo 89)

Cambia, anche se non moltissimo, la disciplina dell'avvalimento. Il codice ne parla all'articolo 89. Dove si precisano innanzitutto due aspetti che sono stati più volte portati anche all'attenzione della Corte di giustizia europea. Il primo chiarimento riguarda la possibilità per i concorrenti di avvalersi di più imprese (il cosiddetto «avvalimento plurimo»). Mentre viene vietato il cosiddetto «avvalimento a cascata», cioè la possibilità che l'impresa chiamata in aiuto possa a sua volta appoggiarsi a un'altra impresa per garantire il possesso dei requisiti. L'avvalimento viene anche vietato nel caso in cui l'appalto includa opere ad alta specializzazione di importo superiore al 10% del valore del contratto. Inoltre, le stazioni appaltanti possono richiedere nei bandi che «taluni compiti essenziali siano direttamente svolti dall'offerente o, nel caso di un'offerta presentata da un raggruppamento di operatori economici, da un partecipante al raggruppamento».

Innovazione: bassa - Efficiacia: media

PIÙ FACILE SANARE LE OFFERTE IRREGOLARI (Articolo 83, comma 9)

Le carenze di qualsiasi elemento formale della domanda possono essere sanate attraverso la procedura di soccorso istruttorio. In particolare, la mancanza, l'incompletezza e ogni altra irregolarità essenziale degli elementi e del documento di gara unico europeo obbligano il concorrente «al pagamento, in favore della stazione appaltante, della sanzione pecuniaria stabilita dal bando di gara, in misura non inferiore all'uno per mille e non superiore all'uno per cento del valore della gara e comunque non superiore a 5.000 euro». Quindi, il soccorso istruttorio sarà oneroso, ma con una sanzione diminuita di 10 volte rispetto al tetto precedente che era di 50mila euro. A pagarla dovranno essere peraltro solo le imprese che intendo rimanere in gara senza essere escluse dalla procedura. In caso di carenze dell'offerte non essenziali, si può regolarizzare senza pagare alcuna multa.

Innovazione: media - Efficiacia: media

CONTENZIOSO, TEMPI STRETTI PER I RICORSI AL TAR (Articolo 204, comma 1, lettere b e d)

Subito in vigore la stretta sul contenzioso. Per porre fine alla vocazione ai ricorsi sulle esclusioni dalle gare (che secondo le stime più accreditate occupano il 70% delle cause del settore) il nuovo codice fa cadere una tagliola sulla possibilità di chiamare in causa il Tar, una volta trascorsi 30 giorni dalla pubblicazione dell'elenco degli ammessi alle gare. Trascorso questo termine non c'è più possibilità di contestare le decisioni della Pa su questo punto specifico. Per paradosso, dunque, potrebbe capitare anche di aggiudicare un appalto a un'impresa non in regola con i requisiti previsti dal bando, in assenza di una contestazione tempestiva. Nasce anche un nuovo rito per decidere rapidamente su questo tipo di obiezioni, prevedendo che su questi aspetti si decida in camera di consiglio «da tenersi entro trenta giorni dalla scadenza del termine per la costituzione delle parti diverse dal ricorrente».

Innovazione: alta - Efficacia: alta

TORNA IL VINCOLO DI PUBBLICITÀ ANCHE SUI GIORNALI (Articoli 73, comma 4 e 216, comma 11)

Resta l'obbligo di pubblicazione degli avvisi sui giornali. Sarà un decreto del ministero delle infrastrutture, d'intesa con l'Anac, a definire le modalità di pubblicazione dei bandi di gara «al fine di garantire la certezza della data di pubblicazione e adeguati livelli di trasparenza e di conoscibilità». Oltre alle modalità di pubblicazione elettroniche, sul sito del committente e su un'apposita piattaforma digitale messa in piedi dall'Anac il codice chiarisce che bisogna fare riferimento anche alla «stampa quotidiana maggiormente diffusa nell'area interessata». Il decreto dovrà essere varato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del codice. Fino al 31 dicembre 2016 comunque, continueranno ad avere valore le misure previste dall'articolo 66, comma 7, del Dlgs 163/2006 nella versione precedente alle modifiche previste dal Dl 66/2014 (articolo 26). Anche se per un evidente refuso il nuovo codice fa riferimento a un decreto legge 66/2016 mai pubblicato.

Innovazione : alta - Efficacia: alta

PARTECIPAZIONE, GRANDI OPERE CON DÉBAT PUBLIC (Articolo 22)

Il dibattito pubblico alla francese entra nel nostro sistema e diventa obbligatorio per le grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto rilevante sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio. L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore che propone l'opera soggetta a dibattito pubblico indice e cura lo svolgimento della procedura, esclusivamente sulla base delle modalità individuate dal ministero delle Infrastrutture. Sarà, infatti, il Mit con un proprio decreto, da adottare entro un anno, a fissare i criteri per individuare le opere da sottoporre a consultazione, distinguendole per tipologia e soglia dimensionale, e a definire le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della procedura. Quindi, almeno per il momento non ci sono indicazioni specifiche sulle regole di ingaggio del dibattito pubblico.

Innovazione : alta - Efficacia: media

Nuovo codice/2. Guida progettazione: addio all'appalto integrato, ma nessuna spinta sui concorsi

G.La - Mau.S.



Il capitolo progettazione lascia l'amaro in bocca. Tanto che l'Anac ha già sulla scrivania un lungo elenco di richieste di intervento, in sede di linee guida. Tra tutti i tasselli che compongono il puzzle del nuovo Codice appalti, ce n'è uno che più di tutti è stato oggetto di critiche fin dal primo minuto: addirittura, lo stesso ministro delle Infrastrutture, Graziano Delrio è arrivato ad ammettere in audizione che sulla centralità della progettazione si poteva fare meglio. Ma quelle correzioni, ora che il Dlgs n. 50 del 2016 è stato pubblicato, sono arrivate soltanto in parte.

Gli elementi positivi, per la verità ci sono. L'incentivo del 2%, ad esempio, è stato rivisto, ponendo termine a una battaglia che andava avanti da anni: i dipendenti della pubblica amministrazione, per le attività di progettazione, sono stati esclusi dal pagamento del bonus. Questo, almeno in teoria, dovrebbe portare un incremento delle gare. Allo stesso modo, è arrivato un divieto secco sull'appalto integrato, anch'esso invocato per anni. Sarà possibile soltanto per il general contractor e nelle concessioni: per il resto l'affidamento contemporaneo di progettazione ed esecuzione entra nei libri di storia. Importante anche la norma sul Bim: il building information modeling, con un successivo decreto, diventerà progressivamente obbligatorio.

Mentre, sul fronte dei livelli di progettazione, fa il suo esordio il progetto di fattibilità, che guarda al rapporto tra costi e benefici per la collettività. Qualche errore è stato corretto in corsa, lasciando però le cose identiche a come sono ora.

È accaduto sulla cauzione: nelle prime bozze era stata resa obbligatoria anche per i progettisti, nelle ultime i professionisti hanno incassato la deroga di cui godono anche ora. Discorso simile sulla trattativa privata: nelle prime versioni del Codice il tetto per le gare senza bando veniva elevata a 209mila euro, adesso scende fino a 100mila, esattamente come adesso. E veniamo, così, alle delusioni. La prima – e più grande – riguarda il Dm parametri.

Il decreto per la determinazione degli importi da porre a base delle gare di progettazione non dovrà essere usato in maniera obbligatoria. Le stazioni appaltanti, in sostanza, potranno continuare a fare come vogliono. L'altro buco è relativo ai concorsi. Qui il codice, nella versione finale, è migliorato rispetto alle bozze. Soprattutto, i rimborsi spese sono diventati obbligatori ed è stata introdotta una quota di partecipazione riservata ai giovani. Rispetto al vecchio sistema, però, manca un'innovazione vera: i concorsi, nella geografia della progettazione italiana, restano periferici

Di seguito la guida e la valutazione delle principali misure per la progettazione.

FATTIBILITÀ AL POSTO DEL PRELIMINARE (Articolo 23)

La progettazione in materia di lavori pubblici si articola su tre livelli successivi: progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo. I contenuti di dettaglio dei diversi livelli di progettazione saranno fissati da un decreto del ministero delle Infrastrutture, sulla base di una proposta elaborata dal Consiglio superiore dei lavori pubblici. La grande novità rispetto al passato, però, è certamente rappresentata dal progetto di fattibilità tecnica ed economica che individua «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». Quindi, rispetto al passato, il primo livello di progettazione appare più focalizzato sull'impatto concreto dell'opera e sulle sue conseguenze in termini economici.

Innovazione: media - Efficacia: media

COMPENSI, NON PASSA L'OBLIGO DEI «PARAMETRI» (Articolo 24, comma 8)

È il grande buco nero per i progettisti. La questione riguarda gli importi da porre a base delle gare di progettazione. Il Dm numero 143 del 2013 contiene una serie di tabelle, frutto di una trattativa estenuante tra professionisti e Governo, che consentono di calcolare i prezzi di riferimento delle diverse prestazioni, a seconda dei livelli di complessità delle opere. Al momento, però, l'uso di questo decreto non è obbligatorio per le Pa che, quindi, lo usano mediamente in un caso su due. La speranza degli ordini era che, finalmente, il Codice rimediasse a questo problema, fissando un obbligo esplicito. Questo non è avvenuto. I corrispettivi «possono essere utilizzati dalle stazioni appaltanti», che volendo possono anche fare ricorso a criteri diversi. Adesso la speranza è che le linee guida dell'Anac ammorbidiscano in qualche modo questo passaggio.

Innovazione: bassa - Efficacia: bassa

ADDIO APPALTI INTEGRATI, GARE SOLO SULL'ESECUTIVO (Articolo 59, comma 1)

Finisce l'epoca dell'appalto integrato. Il nuovo codice stabilisce che è vietato il ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione, con l'eccezione degli interventi riservati a general contractor (ormai una rarità) e delle opere finanziate con capitali privati. In tutti gli altri casi gli appalti relativi ai lavori dovranno essere affidati ponendo a base di gara il progetto esecutivo. Si torna così alla netta separazione tra progettazione e costruzione che era stata alla base anche della legge Merloni, primo tentativo organico di riforma dei lavori pubblici datato ormai venti anni fa. La scelta di far entrare immediatamente in vigore, senza scivoli normativi, l'addio all'appalto integrato ha creato diversi problemi alle stazioni appaltanti. Fino a pochi giorni prima della pubblicazione è scattata la corsa a svuotare i cassetti dei progetti da affidare su definitivo. Ora si rischia la frenata per la necessità di portare i progetti al livello esecutivo prima di andare in gara.

Innovazione: alta - Efficacia: alta

DELUSIONE CONCORSI: LE COMPETIZIONI DI ARCHITETTURA RESTANO AI MARGINI (Articolo 156)

Qualche ritocco normativo, qualche agevolazione di tipo documentale e un'indicazione di favore per i giovani progettisti. Ma nessuna spinta a fare dei concorsi di progettazione il principio cardine per la selezione dei progetti da realizzare. A guardare bene il capitolo che il nuovo codice dedica ai concorsi si risolve in una mezza delusione per i progettisti. Sull'obbligo di assegnare il progetto al vincitore, se previsto dal bando, si fa addirittura un passo indietro a quanto affermato dall'Anac nelle scorse settimane. L'Autorità aveva chiarito che si trattava di un obbligo. Il codice parla di facoltà. Nessun vincolo poi rispetto all'obiettivo di selezionare i progetti, almeno quelli più rilevanti, con i concorsi. Le uniche novità riguardano le competizioni in due fasi. Dove si stabilisce che il 30% dei progettisti ammessi alla seconda fase deve essere formato da professionisti abilitati da meno di 5 anni e si indica una quota obbligatoria garantita di rimborso spese per i concorrenti.

Innovazione: bassa - Efficacia: bassa

NIENTE BONUS 2% PER I PRGETTISTI DELLA PA (Articolo 113)

Il bonus del 2% per i tecnici Pa resta ma cambia pelle. L'incentivo storicamente dedicato ai dipendenti della pubblica amministrazione non sarà più destinato alle attività di progettazione, come avviene ora, accogliendo una richiesta storica dei progettisti privati. Il due per cento degli importi posti a base di gara sarà, invece, usato solo per compensare le attività di programmazione della spesa per investimenti, di predisposizione e di controllo delle procedure di bando e di esecuzione dei contratti pubblici, di responsabile unico del procedimento, di direzione dei lavori e di collaudo tecnico amministrativo, di verifica. Insomma, l'amministrazione si occuperà della fase di Programmazione delle opere, del controllo, delle verifiche e dei collaudi, svolgendo quindi soprattutto un ruolo di coordinamento e di supervisione. La progettazione, invece, andrà di regola appaltata all'esterno, per garantire una maggiore qualità.

Innovazione: alta - Efficacia: alta

L'INNOVAZIONE DEL BIM AFFIDATA A UN DECRETO (Articolo 23, c. 13)

Con il codice debutta in modo ufficiale negli appalti pubblici anche la progettazione parametrica del Bim (Building information modeling). Le amministrazioni con le spalle più larghe potranno bandire da subito gare con la richiesta di progettazione o gestione del cantiere con Bim. Si deve però trattare di progetti complessi. Mentre le stazioni appaltanti devono dimostrare di poter contare su personale adeguatamente formato. L'introduzione dell'obbligo è invece demandata a un decreto del ministero delle Infrastrutture, che dovrà definire tempi e modi dell'applicazione, anche con l'aiuto di una commissione varata ad hoc. Il decreto dovrà tenere conto del «grado di digitalizzazione» dimostrato dalla Pa. Senza aspettare troppo. Il codice prevede che il provvedimento debba essere varato nel giro di tre mesi, entro il 31 luglio 2016.

Innovazione: media - Efficacia: media

GARANZIE, NIENTE CAUZIONE PER I PROGETTISTI (Articolo 93, comma 10)

L'articolo 93 del Codice regola la cauzione, spiegando che «l'offerta è corredata da una garanzia fideiussoria, denominata garanzia provvisoria pari al 2 per cento del prezzo base indicato nel bando o nell'invito, sotto forma di cauzione o di fideiussione». Nella prima versione del decreto questo obbligo riguardava anche i professionisti, con un problema evidente: quelli più piccoli, con meno liquidità a disposizione, avrebbero avuto un problema oggettivo ad accedere ai bandi. Nella versione finale del decreto, però, si spiega che questo articolo «non si applica agli appalti di servizi aventi a oggetto la redazione della progettazione e del piano di sicurezza e coordinamento e ai compiti di supporto alle attività del responsabile unico del procedimento». I professionisti, cioè, sono già coperti dall'ombrello dell'assicurazione professionale.

Innovazione: bassa - Efficacia: media

CONCORRENZA, LA SOGLIA DI GARA RESTA A CENTOMILA EURO (Articolo 157, comma 2)

Anche in questo caso il codice è stato corretto in corsa. Nella versione finale del decreto, all'articolo 157, si stabilisce che «gli incarichi di progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, di direzione dei lavori, di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione e di collaudo di importo superiori a 40mila e inferiore a 100mila euro possono essere affidati» con procedura negoziata con invito ad almeno cinque soggetti. Sotto i 40mila euro si procede con affidamento diretto. Sopra i 100mila serve una gara vera e propria. Nella prima versione del decreto la soglia per la trattativa privata veniva portata a 209mila euro, mettendo nell'ombra quasi il 90% del mercato.

La scelta finale, di fatto, ha ripristinato il sistema attualmente in vigore, senza grandi concessioni all'innovazione.

Innovazione: bassa - Efficacia: bassa

Nuovo codice/3. Guida infrastrutture: tutte le novità per grandi opere, concessioni e partenariati

Alessandro Arona

Anche su grandi opere, concessioni e partenariato pubblico provato il nuovo codice appalti è ricco di novità. Qui l'analisi delle misure di maggiore impatto.

RISCHIO OPERATIVO, PRIVATI SENZA RETE (Articoli 1, lettera zzz, 164e 165)

In base alla direttiva, è il rischio legato alla costruzione e gestione dell'opera, e va trasferito ai privati. Può essere un rischio legato alla domanda (introito da mercato) o all'offerta (capacità di gestire opera e servizi come concordato, con livello variabile del canone). Il rischio è trasferito, dice il codice. «nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione». Le variazioni relative a costi e ricavi oggetto della concessione devono incidere sull'equilibrio del Pef, e «incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario».

In arrivo dalla direttiva anche la norma che impone di calcolare il valore della concessione come «fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto».

Innovazione: alta - Efficacia: media

CONCESSIONI-PPP, DIFFERENZA LABILE (Parte III e Parte IV)

Il Codice introduce la distinzione tra concessione (Parte III) e Ppp (Parte IV). Fonti di Palazzo Chigi spiegano che la prima avrebbe per oggetto opere con rischio mercato, il Ppp una prevalenza del canone come fonte principale dei ricavi di gestione. Ma poi nelle norme questa distinzione non è netta (all'articolo 180 c. 2 si dice che tra i ricavi del Ppp ci possono essere tranquillamente, «e/o», «introiti diretti dalla gestione del servizio ad utenza esterna». Inoltre in questa Parte IV sul Ppp si parla spesso di concessione (ad esempio nelle norme sulla «Finanza di progetto» in cui si parla di procedure per affidare una concessione), facendo una gran confusione. Si spera che le Linee guida dell'Anac facciano chiarezza su questo punto, anche perché non è chiaro se il rischio operativo, così come definito all'articolo 3 lettera zzz), si applichi anche alle operazioni di Ppp. Sia le concessioni che i Ppp possono essere messi in gara su progetto di fattibilità.

Innovazione: alta - Efficacia: bassa

CONTRIBUTO PUBBLICO, TETTO MASSIMO AL 30% (Articolo 165)

Molti, rispetto al vecchio Codice, i paletti e i vincoli inseriti alle concessioni nel Dlgs 50/2016. Prima di tutto il tetto massimo del 30% al contributo pubblico, non presente nel vecchio Codice: moltissime opere in project financing oggi sarebbero "fuorilegge" (la norma si applicherà alle nuove concessioni). Freno alla permuta come forma di contributo pubblico, che nel 2012 era stata allargata fino a immobili non connessi all'opera da realizzare. Molto rigida la norma sul

closing : il contratto di finanziamento con le banche deve essere firmato entro 12 mesi dal contratto di concessione (prima era entro 24 mesi dall'approvazione del progetto definitivo, cosa che di solito avviene molto dopo la concessione). La modifica dei contratti (in linea con la direttiva) può muoversi in una casistica più ampia di prima, tuttavia scompare il "diritto" del concessionario al riequilibrio del Pef in caso di modifiche volute dalla Pa o dalla legge.

Innovazione: alta- Efficacia: media

LAVORI ALL'80% IN GARA (TRA DUE ANNI) (Articolo 177)

I concessionari di lavori, servizi o forniture, già in essere alla data di entrata in vigore del codice e affidatari senza gara o non in "finanza di progetto" (procedura del promotore), «sono obbligati ad affidare una quota pari all'ottanta per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo pari o superiore a 150.000 euro e relativi alle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica , introducendo clausole sociali e per la stabilità del personale impiegato e per la salvaguardia delle professionalità». La norma entrerà in vigore però fra due anni, il 19 aprile 2018. Non è entrato nel testo finale l'accordo tra Delrio e sindacati edili che esentava dall'obbligo dell'80% in gara i lavori realizzati direttamente dalla concessionaria (con proprio personale): sciopero proclamato il 27 aprile. Spetta all'Anac vigilare sull'80% e in caso di reiterate violazioni è prevista una penale del 10% del valore dei lavori che avrebbero dovuto andare in gara.

Innovazione: alta - Efficacia: bassa

LEGGE OBIETTIVO ADDIO, REGIA AL MIT (Parte V)

Cancellata la legge obiettivo (443/2001, recepita nel Codice 2006). Il che significa: niente più lista delle infrastrutture strategiche nazionali e niente più procedure speciali speciali (Stm del Mit, conferenza di servizi e Via consultive, approvazione Cipe, ruolo chiave delle Regioni). Ora la programmazione delle opere pubbliche legate ai trasporti diventa unitaria, con il Piano generale dei trasporti e della logistica (Pglt) e il Documento pluriennale di programmazione (Dpp) (si veda altra scheda), e l'approvazione delle opere segue la procedura ordinaria in conferenze di servizi gestite dal Ministero delle Infrastrutture, il Mit (si veda altra scheda). Duque addio alla doppia istruttoria Mit-Cipe e l'approvazione finale del Cipe, con la presenza di quasi tutti i ministri e delle Regioni interessate; e ora invece - una volta approvati al Cipe il Pglt e il DPP - a chiudere la conferenza di servizi e approvare le opere ci penserà solo il Mit.

Innovazione: alta - Efficacia: alta

CONFERENZA DI SERVIZI SUL PRELIMINARE (Articolo 27)

A tutte le opere pubbliche si applica la stessa procedura approvativa, 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 (anche il Consiglio di Stato ha fatto notare che senza correzioni la norma non si applicherà alla Via statale), possibilità di chiudere la conferenza di servizi anche in caso di dissenso di enti di tutela, con decisione finale del consiglio dei ministri solo su richiesta delle stesse Pa di tutela. Le conferenze di servizi sulle opere statali saranno gestite dal Mit. 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), e non più sul definitivo (come avviene oggi, per le opere statali non legge obiettivo e per tutte le altre).

Innovazione: alta - Efficacia: alta

PROGRAMMAZIONE UNICA CON PIANO TRASPORTI E DOCUMENTO PLURIENNALE (Articolo 201)

Il piano generale dei trasporti e della logistica contiene le linee strategiche per la mobilità e i trasporti: è approvato ogni tre anni dal Cipe su proposta del Mit. Il Documento pluriennale di pianificazione, approvato con le stesse procedure e sentita la Conferenza delle Regioni, contiene l'elenco degli interventi da finanziare. Serviranno Dm Mit per i dettagli.

Due le incognite. Primo: la lunga fase transitoria. Per arrivare al nuovo Dpp ci vorranno ancora molti mesi (al massimo 12 dice il Codice). Nelle more si navigherà ancora a vista (vedi scheda successiva). Secondo: il Dpr sui super-poteri a Renzi, il regolamento delegificante "sblocca-opere" approvato il 20 gennaio dal governo ha potenzialmente la forza di scardinare l'assetto sopra descritto (programmazione unitaria e procedura ordinaria), mettendo in campo, a discrezionalità del premier di turno, Dpcm annuali con le opere da approvare con poteri sostitutivi in deroga a tutto.

Innovazione: media - Efficacia: alta

FINANZIAMENTI CON IL FONDO PROGETTI E RISORSE PER LE OPERE (Articolo 202)

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».

In prima applicazione il Codice prevede una «ricognizione di tutti gli interventi» già finanziati, al fine di verificare dove esistano obbligazioni giuridicamente vincolanti e in caso negativo confermare la bontà dell'opera e se del caso definirla.

Innovazione: media - Efficacia: media

Nuovo codice/4. Entrano le clausole sociali, ma soltanto se previste dai bandi di gara

Giampiero Falasca

Con la pubblicazione in Gazzetta ufficiale del codice degli appalti (Dlgs 50/2016) è entrata in vigore la nuova disciplina delle clausole sociali. Si tratta di specifiche disposizioni che dovrebbero garantire la **continuità occupazionale** dei lavoratori interessati da un cambio di appalto, tramite il loro passaggio alle dipendenze del nuovo appaltatore.

In particolare l'articolo 50 stabilisce che i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti per gli affidamenti dei contratti di concessione e di appalto di lavori e servizi, diversi da quelli aventi natura intellettuale, possono prevedere apposite clausole sociali, volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato.

Il legislatore delegato considera facoltativa, e non obbligatoria, l'introduzione della clausola sociale nei bandi di gara; questa scelta ha fatto molto discutere in quanto, nel corso dell'esame della bozza di decreto legislativo, le competenti commissioni parlamentari avevano chiesto che tale previsione fosse obbligatoria.

La clausola sociale può concretizzarsi nell'obbligo, previsto dal bando, di assumere in tutto o in parte il personale già utilizzato dal precedente appaltatore per l'esecuzione del servizio. L'eventuale scelta in questa direzione, precisa la legge, deve prevedere anche l'obbligo per l'aggiudicatario di dare applicazione ai contratti collettivi di settore stipulati, a livello nazionale, territoriale o aziendale, dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Il rispetto dei contratti collettivi è un impegno previsto in più parti dal codice degli appalti: l'articolo 30 stabilisce tale obbligo a carico dei soggetti che eseguono appalti pubblici e di concessioni (comma 3), individua come vincolanti gli accordi in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto (comma 4).

L'articolo 50 del codice precisa inoltre che la clausola sociale può riguardare i servizi la cui esecuzione richieda un'alta intensità di manodopera, ma anche in questo caso resta fermo il carattere facoltativo della sua previsione. Rientrano nella nozione, secondo la norma, tutti quei servizi nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50% dell'importo totale del contratto.

Il codice precisa anche che le eventuali clausole sociali dovranno essere conformi ai principi dell'Unione europea: è chiaro il riferimento all'esigenza di rispettare i principi comunitari (e anche costituzionali) in materia di libertà imprenditoriale e della concorrenza, evitando che questo tipo di clausole comportino la restrizione della platea dei soggetti che vogliono competere all'affidamento del servizio.

Quella introdotta dal Dlgs 50/2016 per i bandi pubblici non è l'unica forma di clausola sociale contenuta nella riforma degli appalti.

Una disposizione avente le medesime finalità (salvaguardare l'occupazione nei casi di cambio dell'appaltatore) è contenuta anche nella legge delega che ha dato origine al codice. L'articolo 1, comma 10, della legge 11/2016 (con una disposizione diventata subito efficace) prevede, per il settore dei call center, il passaggio a carico del soggetto che subentra nel servizio del personale impiegato nell'appalto.

La norma si limita a fissare il principio generale, assegnando ai contratti collettivi nazionali di lavoro, stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, il compito di regolare in maniera completa la materia (si prevede anche un potere sussidiario del ministero del lavoro, in caso di inerzia delle parti sociali)

Scuole ecosostenibili? In Italia servono 80 anni Mancano competenze e investimenti privati

LE PREVISIONI DI TESTA (ENEA): AL RITMO DI 400 ISTITUTI RIMESSI IN SESTO OGNI ANNO

DI EMANUELA MICUCCI

Pareti, solai, tetti, impianti. I principali interventi per riqualificare gli edifici scolastici nel segno dell'efficienza energetica permetterebbero di risparmiare il 50% dell'energia usata per riscaldare le 41mila scuole italiane. Ma il patrimonio immobiliare è così vasto che richiederebbe quasi un secolo per intervenire su tutti gli edifici. È emerso, martedì, alla presentazione della «Guida all'efficienza energetica negli edifici scolastici» (www.agenziaefficienzaenergetica.it/scuolesostenibili).

Frutto dell'intesa tra Enea e Struttura di missione per l'edilizia scolastica presso Palazzo Chigi e condiviso con il Miur, il sussidio «è rivolto agli amministratori pubblici, ai tecnici e ai dirigenti scolastici per diffondere le conoscenze e gli strumenti operativi alla base della riqualificazione energetica delle architetture per la formazione, seguendo un approccio aggiornato alle normative più recenti e alle attuali possibilità di incentivazione economica», spiega **Laura Galimberti**, coordinatrice della Struttura di missione. Infatti, solo le scuole costruite dopo il 2006 rispettano l'attuale normativa sul contenimento dei consumi energetici.

La maggior parte degli edifici scolastici è stata costruita prima del 1975, anno in cui è entrata in vigore la prima legge su questo argomento. Inoltre, gli impianti termici che hanno più di 12 anni sono poco efficienti e così i sistemi di illuminazione. Se migliorare le prestazioni energetiche degli involucri edilizi e degli impianti e incentivare l'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili «sono le azioni più urgenti», ricorda Galimberti. Se da venerdì è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il nuovo bando del fondo rotativo Kyoto che, annuncia il sottosegretario all'ambiente **Silvia Velo**, «stanza 250 milioni di euro a tasso agevolato dello 0,25% per quei progetti di efficientamento energetico delle scuole di ogni ordine e grado, compresi gli asili nido, che porteranno a un miglioramento di 2 classi del parametro di efficienza energetica dell'edificio in 3 anni».

Il nodo della questione, secondo il presidente dell'Enea **Federico Testa** è il gran numero di edifici scolastici. «Se si intervenisse su 400 scuole all'anno occorrerebbero 80 anni per riqualificarle tutte, se si intervenisse su 800 ne servirebbero 50 anni. Quindi, dobbiamo trovare modelli alternativi e replicabili che facilitino il transito di maggiori investimenti, soprattutto privati, nel-

le migliori tecnologie disponibili e negli interventi con il miglior rapporto costo-efficienza».

L'Enea nella guida propone un'alternativa: affidare il compito di realizzare gli interventi di riqualificazione energetica del patrimonio a un unico soggetto, una ESCo, cioè una società di servizi energetici, che sostiene i costi, remunerandoli attraverso la fornitura dell'energia.

Attraverso un contratto di prestazione energetico la ESCo finanzia, sviluppa e installa il progetto, accettando così un certo margine di rischio finanziario al posto del cliente. Per questo motivo è previsto che la ESCo provveda alla gestione e manutenzione dei fabbricati o degli impianti fino al momento della riconsegna degli stessi al beneficiario.

Testa individua un'altra criticità: «Spesso nella PA mancano le competenze su questi temi. Ho parlato con la Consip e il ministero dell'ambiente affinché si mettano insieme quelle di soggetti terzi per inserirle nella pubblica amministrazione». Questa settimana, aggiunge Velo, «ci sarà incontro tra Anci ed Enea per consentire ai comuni di sfruttare l'Enea nei bandi per l'efficientamento energetico».

—© Riproduzione riservata—

Il Mef scrive alle amministrazioni che ospitano le discariche non bonificate oggetto di condanna

Sanzioni Ue, pagano i Comuni ma era stato tutto previsto

Rimborsi da 400mila euro per sito, così come prevede l'ultima legge di Stabilità

PALERMO – Lo avevamo scritto più di tre mesi fa e adesso è giunto il momento di fare i conti. Così come previsto dalla legge di stabilità approvata lo scorso 28 dicembre, il ministero dell'Economia e delle finanze, in caso di sanzioni comunitarie relative a responsabilità regionali, può decidere di rivalersi sui soggetti ritenuti responsabili del danno. Le prime conseguenze di questa norma sono arrivate nei giorni scorsi, perché il Mef ha scritto a molti dei comuni che ospitano le discariche abusive non ancora bonificate e oggetto di condanna già nel 2014 dalla Corte di Giustizia Ue. In Sicilia ci sono in prima linea Augusta e Priolo e nulla esclude che i provvedimenti ministeriali di rimborso si estendano presto anche alle altre sanzioni per la depurazione.

Le lettere che diversi comuni italiani hanno ricevuto nei giorni scorsi riportano gli oneri relativi alla procedura di infrazione 2003_2077, collegati alla causa 196/13 che nel dicembre del 2014 aveva visto la Corte di Giustizia Ue condannare l'Italia e imporre il pagamento di una penale *in tantum* di 40 milioni di euro e di una sanzione semestrale proporzionale al numero di

discariche da mettere in sicurezza/bonificare per circa 400mila euro per discarica. Il ministero avrebbe già pagato due rate, pari a circa 80 milioni di euro, ma adesso richiede il rimborso.

Proprio per questo motivo ha scritto ai comuni, seguendo quanto previsto con la legge di Stabilità 2016, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale lo scorso 28 dicembre, dove il comma 813 precisa che "a fronte dei pagamenti effettuati, il ministero dell'Economia e delle finanze attiva il procedimento di rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna, anche con compensazione con i trasferimenti da effettuare da parte dello Stato in favore delle amministrazioni stesse".

In Sicilia erano originariamente 12 le discariche finite nel mirino delle sanzioni Ue, ma sarebbero poi scese a 11 anche se alcune di queste sono ancora oggetto di approfondimenti tra la Regione e il ministero, come ci aveva spiegato qualche settimana fa l'assessore Vania Contrafatto. Per il momento i comuni finiti nell'elenco del Mef per avviare i primi rimborsi sono Augusta (campo sportivo Fontana e i fondali della rada) e Priolo (Penisola Magnisi) che si ritroverebbero a dover pagare 400mila euro per ogni sito non bonifi-

cato.

Dura la reazione dei comuni che rispediscono al mittente le responsabilità delle mancate bonifiche dell'area – nel polo siracusano, come nel resto dei siti di interesse nazionale siciliani ad eccezione dell'ultima accelerazione avuta col protocollo d'intesa su Gela, l'avanzamento è ancora minimo con una spesa bassa dei fondi messi a disposizione – mentre Antonio D'Alì, senatore di Forza Italia, chiama in causa direttamente governo e regione. "Secondo il governo Renzi-Alfano-Padoan dovrebbero essere i comuni siciliani di Augusta e Priolo a pagare la sanzione di 400 mila euro l'anno per ogni sito non bonificato a cui la Corte europea ha condannato l'Italia. Ciò è falso perché è noto come la responsabilità di quegli inquinamenti sia del governo italiano e oggi anche di quello regionale che hanno autorizzato 'qualcuno' a inondare di materiali inquinanti quei territori senza alcuna cautela ed esonerandoli sino a oggi dagli obblighi di bonifica previsti dalla legge".

A pagare ovviamente saranno i siciliani che si ritroveranno a dover eventualmente compensare sanzioni così elevate e sarebbe "un ulteriore onere – ha proseguito D'Alì – su territori e cittadini che già hanno pagato e pagheranno ancora per decenni il danno ambientale, sanitario e sociale di una politica nazionale peggiore di qualsiasi voglia colonialismo di rapina".

Rosario Battiato

"Calo del numero di edili occorre spendere 9 mld"

La ricetta della Fillea-Cgil contro la crisi in Sicilia: i soldi ci sono



PALERMO - "Dal 2008 ad oggi il lavoro in edilizia è calato di 85 mila unità. A fronte di questo sono disponibili 9 miliardi per infrastrutture, che potrebbero, se spesi, dare impulso allo sviluppo dell'isola rimettendo in moto il settore anticiclico per eccellenza, qual è l'edilizia".

A sostenerlo è la Fillea Cgil Sicilia, che con il segretario generale Franco Tarantino annuncia l'avvio di una fase di mobilitazione della categoria "per ottenere risposte dal governo regionale". Il punto della situazione del settore edile è stato fatto nel corso dell'ultimo direttivo, in ordine di tempo, della Fillea Sicilia.

"Il quadro - ha detto Tarantino - è desolante: dal 2008 ad oggi registriamo oltre 80 mila occupati in meno. Si è dimezzato il numero delle ore lavorate passando da 57 milioni a 28 milioni e si sono ridotti drasticamente, con un calo del 78%, il numero delle gare e gli importi passando dalle 1,238 del 2008 per un importo di 1 miliardo e trecento milioni alle 220 del 2015 per 276 milioni".

Tarantino ha rilevato che "ci sono risorse dentro la legge di Stabilità, per opere importanti come la velocizzazione della Palermo, Catania, Messina (780 milioni per un'opera dal costo complessivo di 5,2 miliardi), che devono essere attivate. Si aggiungono quelle del piano triennale per la sicurezza delle scuole (120 milioni) e i 2,5 miliardi che vengono richiesti nell'ambito del Patto per il Sud per strade, dissesto e bonifiche".

La Fillea chiede che "non si perda tempo, che le risorse si trasformino subito in cantieri" e che "questo avvenga all'insegna della legalità". "E' chiaro che parliamo di un settore - ha sottolineato Tarantino - che vede troppe imprese in odore di corruzione di malaffare. Servono più controlli - ha aggiunto - e l'intervento dell'Autorità anti corruzione (Anac)". Nelle piazze la Fillea Cgil porterà anche la richiesta della modifica del sistema delle pensioni, col riconoscimento del carattere usurante del lavoro edile.