

Rassegna Stampa

dei

6 maggio 2016

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

Lavori Pubblici

Nuovo Codice. Il Dlgs 50 si applica anche in Sicilia, superata la legge regionale 12/2011

Brunella Giugliano

Niente più massimo ribasso come metodo base di aggiudicazione ed esclusione automatica delle offerte anomale

La Regione Sicilia recepisce il nuovo Codice degli Appalti, in vigore su territorio nazionale dal 19 aprile 2016. Lo fa con una [direttiva regionale](#), firmata dall'Assessore per le Infrastrutture Giovanni Pistorio e dal dirigente del Dipartimento Tecnico Vincenzo Palizzolo, e indirizzata a tutte le stazioni appaltanti siciliane, con cui viene cancellata la legge regionale 10 luglio 2015 n. 14. "Modifiche all'art.19 della legge regionale n. 12 del 12 luglio 2011", negli ultimi mesi oggetto di contestazioni e polemiche. La norma regionale, infatti, approvata dall'Assemblea siciliana il 10 luglio 2015, era stata impugnata dal Consiglio dei Ministri due mesi dopo e nelle more della sentenza della Corte Costituzionale è rimasta in vigore per circa otto mesi.

«Con la direttiva appena firmata– spiega **l'assessore Giovanni Pistorio** – comunichiamo alle stazioni appaltanti su territorio regionale che l'articolo 19 della Legge regionale 12/2011 non risulta più operativo e che di conseguenza sono in vigore le nuove disposizioni dettate dal decreto legislativo 50/2016. Si tratta di un'applicazione automatica in virtù del rinvio di tipo dinamico alla normativa statale previsto proprio dalla legge 12/2011. Quest'ultima, infatti, per superare la competenza esclusiva regionale in materia di lavori pubblici, aveva previsto che su territorio siciliano sarebbe entrata in vigore la legge nazionale allora vigente, e cioè il decreto legislativo 163/2006, e tutte le successive modifiche».

La circolare, in particolare, stabilisce che tutte le norme in contrasto con la nuova normativa sono abrogate e «tutti i riferimenti delle norme regionali al decreto legislativo 163/2006 dovranno intendersi riferiti alle nuove disposizioni dettate dal decreto legislativo 50/2016».

Una legge, dunque, che dovrebbe rappresentare un salto di qualità nella gestione degli appalti e, soprattutto, mettere d'accordo forze politiche, imprenditori e stazioni appaltanti.

Solo due mesi fa, infatti, lo stesso governatore della Sicilia, Rosario Crocetta aveva chiesto al Parlamento siciliano (Ars) di bloccare la legge regionale 14 impugnata dal Governo, poiché sosteneva che le gare in corso non potessero essere affidate con una norma sulla quale gravava una sentenza della Corte Costituzionale e quindi esposta ad eventuali contenziosi. Una legge, tra l'altro, su cui pendeva il timore che fosse gradita a imprenditori vicino alla mafia, a causa del ritrovamento da parte di periti nominati dal tribunale di Trapani di alcuni "pizzini" contenenti i nomi di diversi deputati regionali dell'Ars (tra cui anche lo stesso Crocetta) che dovevano essere "avvicinati" per farla approvare.

La legge 14/2015, in particolare, introduceva la possibilità per le stazioni appaltanti, dove fosse stato stabilito come criterio di aggiudicazione quello del prezzo più basso, di applicare nei bandi sotto soglia comunitaria (5 milioni) il criterio dell'esclusione automatica dalla gara delle offerte con una percentuale di ribasso pari o superiore ad una certa soglia di anomalia, calcolata sulla base della media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte presentate.

Criterio che per Palazzo Chigi avrebbe leso la tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, poiché abolirebbe di fatto il massimo ribasso, inserendo paletti sulle offerte anomale che quindi sarebbero automaticamente escluse. Da qui la decisione di impugnare la norma.

Per superare l'impasse la Regione siciliana aveva individuato una proposta di modifica con il Governo, prevedendo un diverso sistema per la determinazione della soglia di anomalia.

Ma tale modifica, approvata dalla Giunta Regionale nel novembre del 2015, non ha mai avuto l'ok del Parlamento siciliano. Da qui la decisione di recepire il nuovo Codice degli Appalti.

«E' un'ottima normativa, quella del Dlgs 50/2016 – continua l'Assessore Pistorio – che contiene molte previsioni che erano contemplate anche dal testo di legge regionale. Tra i principi ispiratori del nuovo codice particolarmente apprezzato è quello sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa che garantisce l'esecuzione delle opere e della fornitura di beni e servizi a regola d'arte, e il principio della riduzione delle stazioni appaltanti fino all'attivazione delle centrali uniche di committenza».

Pistorio: "Gare pubbliche, in Sicilia si applica nuovo codice contratti"

PALERMO - In materia di appalti pubblici, in Sicilia si applica il nuovo codice dei contratti. È quanto dispone la direttiva firmata questa mattina dall'assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità, Giovanni Pistorio, e dal dirigente del dipartimento tecnico, Vincenzo Palizzolo.

"Un'applicazione automatica in virtù del recepimento dinamico già operato dal legislatore siciliano con la legge regionale 12/11 - afferma Pistorio - Tutte le norme in contrasto con la nuova normativa sono abrogate". Tra i principi ispiratori del nuovo codice quello sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa "che garantisce l'esecuzione delle opere e della fornitura di beni e servizi a regola d'arte - continua l'assessore - e il principio della riduzione delle stazioni appaltanti fino all'attivazione delle centrali uniche di committenza".



Giovanni Pistorio

Il rating di legalità all'esame di Bankitalia

Rating di legalità alla prova del nove. Nella veste di strumento agevolatore della concessione del credito alle società, Banca d'Italia dovrà verificare se effettivamente l'assegnazione del "patentino" di solidità alle imprese abbia fruttato effetti positivi nella erogazione di finanziamenti. Per farlo, gli istituti bancari risponderanno ad un questionario in formato pdf. E' questo il contenuto della pubblicazione fatta dalla stessa Bankitalia lo scorso 3 maggio, in un comunicato che informa gli intermediari del credito riguardo all'invio di un questionario volto ad agevolare la raccolta e lo sfruttamento delle informazioni relative all'utilizzo del rating di legalità, da elaborare ai fini statistici. Il rating di legalità, tuttora facoltativo, fornisce informazioni dirette sulla stabilità e solvibilità aziendale, attribuendo da una a tre stellette a seconda di quali dei nove parametri patrimoniali, organizzativi e di comportamento siano rispettati dal facente richiesta. Il format, da compilare con segnalazione negativa qualora il rating di legalità non fosse rilevato ai fini della concessione del credito, dovrà essere inviato entro il 30 giugno attraverso la piattaforma Infostat. Esso sarà redatto dalle società finanziaria capogruppo e dalle banche non legate a gruppi; i soli istituti appartenenti a gruppi diversi dalla concessione del credito, dovrà essere inviato entro il 30 giugno attraverso la piattaforma Infostat. Esso sarà redatto dalle società finanziaria capogruppo (con riferimento alla situazione dell'intera attività aziendale) e dalle banche non legate a gruppi; i soli istituti appartenenti a gruppi diversi dalla capogruppo non avranno il vincolo della compilazione.

Gloria Grigolon

CANTONE, PRESIDENTE ANAC

«Il codice degli appalti rafforza i poteri di vigilanza dell'Autorità Anticorruzione»

— «Non è assolutamente vero, c'è un equivoco». Così il presidente dell'Anac, Raffaele Cantone, risponde, a margine di un'iniziativa al Mef, in merito alle indiscrezioni di stampa secondo le quali, in base al nuovo codice degli appalti, l'Autorità non potrà mettere bocca sul 95% delle gare. In particolare, a chi gli chiede se si tratti dunque di armi spuntate, Cantone ribadisce: «Assolutamente no». «C'è stato nel codice degli appalti un'indicazione diversa sulla possibilità di

nominare i commissari delle stazioni appaltanti da parte dell'Anac - ha chiarito - ma questo non ha nulla a che vedere con i poteri di vigilanza. Il Codice li rafforza e con le linee guida amplieremo l'area dei commissari nominabili dall'Anac». Cantone ha anche spiegato che sulle gare al ribasso «ci sono delle criticità» e che «si sta lavorando con le linee guida per individuare criteri più vincolanti con l'obiettivo di valorizzare le indagini di mercato e gli albi dei fornitori per evitare che questi elementi discrezionali diventino ampi».

Chiesto l'aumento del massimo consentito da 100 a 1.000 mg/kg

Lite governo-parlamento sui limiti per l'amianto

Scontro fra governo e parlamento sulla disciplina delle terre e rocce da scavo e sui livelli ammissibili di amianto; ribadita la necessità di elevare il valore per il trattamento dell'amianto contenuto nelle terre da scavo dei cantieri edili. È quanto emerge dalla lettura del verbale della seduta del 3 maggio della commissione lavori pubblici del senato nel corso della quale il senatore **Stefano Esposito** (pd) ha segnalato che «da alcune anticipazioni non confermate, sembrerebbe che il governo sia intenzionato a mantenere, nel testo definitivo del decreto del presidente della Repubblica che introduce la nuova disciplina in materia di gestione delle terre e rocce da scavo, la concentrazione limite di 100 mg/kg per l'amianto».

Si tratta di un limite sul quale le commissioni parlamentari di camera e senato avevano concordemente chiesto al governo di sopprimere tale previsione, a favore della soglia prevista dalla legislazione vigente, pari a mille mg/kg, che peraltro rappresenta quella prevista in tutti gli altri paesi dell'Unione europea. Per il senatore Esposito, già relatore del nuovo codice dei contratti pubblici, «la soglia più bassa, oltre a non aggiungere nulla in termini di protezione, determinerebbe un ingente aumento degli oneri a carico delle imprese per il trattamento e lo smaltimento delle terre e rocce da scavo facendo anche lievitare enormemente i costi di molte opere pubbliche». Il limite più basso, ha fatto notare Esposito, era stato individuato dal ministero dell'ambiente sulla scorta di un parere dell'Istituto superiore di sanità, riferito però ad una fattispecie particolare e che non

potrebbe avere portata generale.

Da qui la richiesta, condivisa anche dal presidente della commissione lavori pubblici del senato, Altero Matteoli, che la commissione, raccordandosi anche con la commissione ambiente, segnali al governo il grave vulnus che si creerebbe se tale posizione fosse confermata e si imponesse la soglia di concentrazione di 100 mg/kg.

In precedenza la commissione ambiente con il parere del 4 aprile 2016 aveva chiesto di riformulare l'articolo 2, comma 1, lettera b) dello schema di decreto stabilendo un valore soglia per l'amianto pari allo 0,1% (mille mg/kg), corrispondente al limite di classificazione previsto per le sostanze-miscele non pericolose.

Il parere della commissione faceva riferimento anche alla necessità di prevedere una definizione per i «microcantieri», intesi cantieri nei quali sono prodotte terre e rocce da scavo in quantità non superiori a 300 metri cubi.

Altra richiesta aveva per oggetto la previsione di una disciplina semplificata per i cantieri di micro dimensioni nella quale fosse indicato che le rocce e terre da scavo, provenienti da cantieri finalizzati alla costruzione-manutenzione di reti o infrastrutture, la cui produzione non superi i trecento metri cubi per singolo cantiere, con esclusione di quelle provenienti da siti contaminati ai sensi del titolo V, parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, potessero essere riutilizzate nello stesso sito in cui sono state scavate a condizione che lo scavo non abbia impatti significativi sull'ambiente.

—© Riproduzione riservata—

Bozza dell'Anac su commissari di gara e gestione dell'albo, in consultazione fino al 16 maggio

Contratti, pronte le linee guida

La verifica dei requisiti affidata a ordini e università

Pagina a cura
di ANDREA MASCOLINI

Verifica dei requisiti dei commissari di gara affidata agli ordini professionali e alle università; settori speciali esclusi dall'obbligo di scelta tramite l'albo Anac; nomina dei commissari interni da limitare ai casi al di sotto del milione di euro e da evitare se vi siano stati fenomeni degenerativi per precedenti aggiudicazioni. Sono questi alcuni degli elementi di maggiore rilievo contenuti nella bozza di linea guida Anac (in consultazione pubblica fino al 16 maggio) sulla scelta dei commissari di gara e sulla gestione dell'albo che il nuovo codice dei contratti pubblici prevede in capo all'Autorità nazionale anticorruzione.

Il nuovo codice subordina l'entrata in vigore del nuovo sistema delineato all'articolo 78 all'adozione delle linee guida. Fino a quando non saranno emesse le stazioni appaltanti potranno continuare a scegliere i commissari interni. La nuova disciplina non si applicherà ai cosiddetti settori speciali (acqua, energia e trasporti) e alle gare gestite da Con-

sip, Invitalia e dai soggetti aggregatori della domanda (centrali di committenza); in questi casi è prevista una sezione speciale dell'albo Anac cui questi soggetti potranno attingere per scegliere i commissari quando non abbiano le professionalità interne.

Sull'obbligo di nominare i commissari esterni va detto che se da un lato il codice prevede l'obbligo per le gare oltre la soglia europea (ad esempio 5,2 milioni per i lavori) e per quelle gestite con procedure telematiche. L'Anac però sottolinea l'opportunità che la nomina dei commissari interni sia limitata ad alcuni ridotti casi «ad esempio al di sopra del milione di euro, limite oltre il quale si applicano le procedure ordinarie (e, per i lavori, si deve aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa). Nelle linee guida si invita inoltre ad evitare la nomina di commissari interni quando vi siano stati fenomeni degenerativi quali tentativi di corruzione, gravi errori accertati da parte della commissione giudicatrice, e altro».

Dopo avere precisato che i commissari devono occuparsi soltanto della valutazione delle offerte tecniche ed eco-

nomiche (e quindi gli altri adempimenti spettano al responsabile unico del procedimento), l'Anac conferma il principio della assoluta autonomia della commissione rispetto alla stazione appaltante.

sentenze di condanna anche i patteggiamenti. Per l'esperienza nella specifica materia si richiama la classificazione Cpv (vocabolario comune degli appalti pubblici) indicata nei documenti di gara.

Potranno essere iscritti all'albo i professionisti con almeno cinque anni di iscrizione all'albo con esperienza comprovata nel settore documentata dal numero di incarichi ricevuti o dalla costanza di svolgimento dell'attività; docenti universitari di ruolo con cinque anni di esperienza e pubblici dipendenti laureati iscritti a un ordine o abilitati. Questi soggetti dovranno presentare la candidatura all'ordine di appartenenza o all'università dichiarando il possesso dei requisiti e su questo saranno verificati. Gli ordini e le università comunicano poi all'Anac l'elenco e effettuate le verifiche formali l'Autorità inserisce i nominativi nell'albo. La materiale nomina dei commissari deve avvenire dopo la scadenza della presentazione delle offerte e l'Anac avrà cinque giorni per comunicare la lista; la stazione appaltante sorteggia i commissari e subito dopo i sorteggiati dovranno accettare l'incarico o dichiarare l'incompatibilità.

Dal punto di vista dei requisiti l'Anac rinvia ai commi 4 e 5 dell'art. 77 (le incompatibilità vanno dichiarate in relazione a situazioni specifiche al momento della scelta dei commissari da parte dell'Autorità anticorruzione, comunicata alla stazione appaltante).

Le linee guida allargano anche le fattispecie di reato che incidono sulla onorabilità (esempio, anche truffa, estorsione, associazione a delinquere), accomunando alle

L'ANALISI

Alle stazioni appaltanti ampia discrezionalità nell'imporre i nuovi obblighi assicurativi

Alla stazione appaltante ampia discrezionalità nell'imporre i nuovi obblighi assicurativi. Con l'emanazione del decreto legislativo 50/2016 si apre un nuovo ciclo anche per quanto riguarda gli obblighi assicurativi negli appalti pubblici.

Questo per due ragioni. Cambiano le modalità di presentazione sia di alcune garanzie fideiussorie (quella per la risoluzione di cui all'articolo 104 è proprio una new entry) sia della polizza per i progettisti interni (scompare infatti l'obbligo per i verificatori).

La seconda novità non è meno importante: pur resistendo il principio della tassatività delle cause di esclusione (introdotto all'ultimo minuto su indispensabile spinta del Consiglio di stato) si afferma la massima discrezionalità della stazione appaltante per quanto concerne le garanzie fideiussorie.

Si tratta:

- della determinazione dell'importo della garanzia provvisoria che può variare dell'1% del prezzo base al 4%;
- della possibilità di escussione della garanzia provvisoria, prevista solo per dolo o colpa grave;
- della verifica dei requisiti dei fideiussori sia per la garanzia provvisoria che per quella definitiva ma anche per la nuova di cui all'articolo 104;
- dell'integrazione dei bandi nel caso in cui il concorrente preferisca presentare la garanzia definitiva come cauzione (senza quindi rivolgersi a un

terzo garante);

- dell'applicazione del nuovo percorso istruttorio sanzionato (vedi articolo 83 comma 9) in caso di mancanza o irregolarità nella presentazione della garanzia provvisoria (si ricorda che non è stata riportata la disposizione di cui al vecchio comma 1-ter dell'articolo 46 del codice del 2006).

Si prevede, inoltre, che è facoltà dell'amministrazione non richiedere una garanzia per gli appalti da eseguirsi da operatori economici di comprovata solidità nonché per le forniture di beni che per la loro natura, o per l'uso speciale cui sono destinati, debbano essere acquistati nel luogo di produzione o forniti direttamente dai produttori o di prodotti d'arte, macchinari, strumenti e lavori di precisione, l'esecuzione dei quali deve essere affidata a operatori specializzati.

L'esonero dalla prestazione della garanzia deve essere adeguatamente motivato ed è subordinato ad un miglioramento del prezzo di aggiudicazione (articolo 103 comma 11).

Per il contraente generale si prevede che egli presti «una volta istituita, la garanzia per la risoluzione di cui all'articolo 104, che deve comprendere la possibilità per il garante, in caso di fallimento o inadempienza del contraente generale, di far subentrare nel rapporto altro soggetto idoneo in possesso dei requisiti di contraente generale, scelto direttamente dal garante

stesso» (articolo 194, comma 18).

Altre polizze. Per quanto riguarda le altre polizze, scomparendo l'obbligo di seguire gli schemi tipo per la polizza dei progettisti (articolo 24, comma 4), sono a carico delle stazioni appaltanti le polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale a favore dei dipendenti incaricati della progettazione. Nel caso di affidamento della progettazione a soggetti esterni, le polizze sono a carico dei soggetti stessi.

Se ben consigliate, le stazioni appaltanti potrebbero includere questa copertura nelle proprie polizze già in essere, con un notevole risparmio di denaro pubblico e di tempo dei propri collaboratori (fermo restando che comunque la copertura per i danni erariali, anche delle altre figure tecniche, deve essere pagata dalla singola persona assicurata, mai dall'ente di appartenenza).

Per quanto concerne i comuni, anche l'istituto del baratto amministrativo (articolo 190) deve portare ad una riflessione sulle responsabilità e quindi sulla copertura delle persone che aderiscono.

Questo solo per dare un'idea della complessità di interpretazione della nuova normativa, anche in campo assicurativo.

Sonia Lazzini
responsabile di

www.appaltiassicurazioni.it
coordinato da www.assinews.it

Riassunzioni. Emendamento del Governo nella legge europea per modificare l'articolo 29, comma 3, del Dlgs 276/03

Cambio appalto senza cessione d'azienda

Claudio Tucci

ROMA

Il governo corregge nuovamente la normativa sul «cambio appalto» contenuta nel decreto Biagi del 2003; e con un emendamento alla legge europea 2015 proposto da Maurizio Sacconi (Ap), riformulato e approvato mercoledì sera dal Senato, riscrive l'articolo 29, comma 3, del Dlgs 276, precisando alcuni elementi che consentono di escludere il configurarsi di un trasferimento d'azienda (o di ramo) in tutti i casi in cui l'appaltatore subentrante riassume il personale già impiegato dal precedente appaltatore. In pratica, si punta a sterilizzare l'applicazione dell'articolo 2112 del Codice civile qualora l'acquisizione del personale già impiegato nell'appalto avvenga a seguito

di subentro di nuovo appaltatore «dotato di propria struttura organizzativa e operativa», e ove presenti «elementi di discontinuità che determinano una specifica identità d'impresa».

Il tema, complesso, è dibattuto da mesi. In un primo momento, per evitare contrasti con la normativa Ue, palazzo Chigi aveva deciso di sopprimere tout court l'articolo 29, comma 3, del decreto Biagi: una mossa subito contestata dagli operatori (si veda «Il Sole 24 Ore» del 20 marzo scorso) per i nuovi vincoli imposti: in assenza infatti della «copertura» del Dlgs 276 diventerebbe sempre possibile invocare la disciplina codicistica del trasferimento d'azienda, con la conseguenza che il nuovo appaltatore è tenuto

ad attivare preventivamente una procedura sindacale e subentrare in tutti i rapporti di lavoro in capo al vecchio appaltatore, mantenendo le stesse condizioni economico-normative.

Con l'emendamento Sacconi l'articolo 29, comma 3, rivive, ma con delle modifiche che provano ad escludere il trasferimento d'azienda (o di ramo) tutte le volte che, nonostante abbia riassunto parte essenziale dei dipendenti dell'appaltatore uscente, il nuovo appaltatore li inserisca in una propria organizzazione di impresa attraverso la quale, però, il servizio viene realizzato in modo «discontinuo» rispetto al precedente.

Vero è, però, che la nuova norma «nell'individuare gli elementi che comportano l'inapplicabilità dell'articolo 2112 del codice civile si affi-

da a formule generali - evidenzia Arturo Maresca (Sapienza, Roma) - e ciò potrebbe dar luogo a incertezze e contenziosi a seconda dell'applicazione dei giudici. In questo senso, il vigente articolo 29, comma 3, si lascia apprezzare in quanto stabilisce in modo diretto l'esclusione dell'articolo 2112».

Il nuovo testo approvato dal Senato «potrebbe quindi essere migliorato», aggiunge Sandro Mainardi (università di Bologna). Per esempio, affidando alla contrattazione nazionale o a un decreto ministeriale i criteri per escludere l'articolo 2112. Il punto, prosegue Mainardi, «è che in mancanza di parametri oggettivi, specie per alcuni settori di attività e per taluni modelli organizzativi di impresa standardizzati, l'esito giudiziale sarà sempre incerto e difficilmente preventivabile a priori».

AIUTI AGGIUNTIVI***Dal Cipe
700 mln
per il Sud***

Domenica scorsa il Cipe ha dato via libera all'approvazione del Programma nazionale complementare imprese e competitività, per un importo di 700 mln di euro; il piano interviene solo nelle Regioni del Mezzogiorno (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) ed è in aggiunta al Pon Imprese e competitività già attivo dal 2015.

Prevede interventi di sostegno ai processi di ricer-

ca, sviluppo e innovazione delle imprese (per 165 mln) e interventi per lo sviluppo produttivo e occupazionale dei territori di destinazione (per 503 mln), più aiuti (per 27 mln) per l'Assistenza tecnica.

Il Cipe ha poi approvato diverse misure di sostegno alle imprese, per circa 290 mln di euro. Sono stati assegnati 40 mln per il rifinanziamento dell'Autoimpiego nelle Regioni del Sud, che prevede contributi a favore di

piccole iniziative imprenditoriali e ben 3,5 miliardi per l'immediato avvio del Piano strategico per la Banda ultralarga.

Pilastro dell'azione di coesione e sviluppo è il Programma nazionale per la Ricerca per il periodo 2015-2020, con cui si stanziavano per il primo biennio 2,5 miliardi di euro.

Il ministero dello Sviluppo economico ha ottenuto l'approvazione di una grande dotazione finanziaria per investimenti

Dal Cipe risorse destinate a imprese e Sud

Il sottosegretario Antonio Gentile: "Si tratta di somme già appostate nel bilancio nazionale"

ROMA - "Il ministero dello Sviluppo Economico ha ottenuto l'approvazione di una grande dotazione finanziaria per gli investimenti per imprese e per lo sviluppo dei territori del Sud", spiega il sottosegretario Antonio Gentile che ha partecipato alla riunione del Cipe del primo maggio a Palazzo Chigi presieduta dal presidente del Consiglio, Matteo Renzi.

"Si tratta di risorse vere, certe già appostate nel bilancio nazionale e immediatamente disponibili nei capitoli del ministero. Non si tratta di risorse ipotetiche o da reperire o già previste nelle programmazioni operative regionali e oggetto di riepilogo contabile. Un vero Masterplan per l'Italia e per il Mezzogiorno - sottolinea Gentile - costruito su risorse certe e molto significative sul piano finanziario e che costituiscono un volano straordinario per gli investimenti e per la crescita del nostro Paese".

Di notevole significato strategico oltre che di rilevante importanza economica e finanziaria risulta "l'approvazione del Programma Nazionale Complementare Imprese e competitività, presentato al Cipe dal sottosegretario Gentile per il ministero dello

Sviluppo Economico, per un importo di 700 milioni di euro, che interviene esclusivamente nelle Regioni del Mezzogiorno (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) ed è in aggiunta al PON Imprese e competitività già attivo dal 2015".

Il PNC Imprese e Competitività prevede sia interventi di sostegno ai processi di ricerca, sviluppo e innovazione delle imprese (cui sono destinati 165 milioni) sia interventi per lo sviluppo produttivo e occupazionale dei territori di destinazione con una dotazione finanziaria di 503 milioni di euro, unitamente a 27 milioni di euro per Assistenza Tecnica.

Il Cipe inoltre ha approvato diverse misure finalizzate al sostegno alle imprese e alla crescita per un totale di circa 290 milioni di euro. In particolare, a valere sulle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) 2014-2020, sono stati assegnati 40 milioni di euro per il rifinanziamento dello strumento agevolativo Autoimpiego nelle Regioni del Sud, che prevede contributi a favore di piccole iniziative imprenditoriali e ben 3,5 mi-

liardi per l'immediato avvio del Piano strategico per la Banda Ultra Larga.

Pilastro dell'azione di coesione e sviluppo che il Governo sta portando a successo è indubbiamente il Programma nazionale per la Ricerca per il periodo 2015-2020, con cui si stanziavano per il primo biennio 2,5 miliardi per azioni sull'Internazionalizzazione, il Capitale umano, il Programma nazionale infrastrutture, la Cooperazione pubblico privato e ricerca industriale, l'Efficacia e qualità della spesa, il Programma per il Mezzogiorno.

"In questi mesi di governo - conclude Gentile - siamo riusciti ad aver il via libera per il Mezzogiorno di uno stock importante di risorse aggiuntive per lo Sviluppo e la competitività, per un piano imponente di Infrastrutture e per il Programma Opere piccole e medie nel Mezzogiorno, negoziando con gli organi dell'UE sulla base dei risultati in termini di accelerazione e rilevante aumento della qualità della spesa raggiunti a livello di governo nazionale e rimodulando il programma di investimenti attraverso l'utilizzo di economie di gara".

[Lavori Pubblici](#)

Nuovo codice. Anche senza legge obiettivo resta centrale il ruolo del Cipe: ok al Dpp e assegnazione dei fondi

Alessandro Arona

Il Mit gestisce le conferenze di servizi, ma poi il progetto andrà a Palazzo Chigi per l'approvazione (opere prioritarie) e l'assegnazione dei finanziamenti

Il nuovo Codice appalti (Dlgs 50 /2016) riassegna senza dubbio centralità al Ministero delle Infrastrutture nella programmazione "unitaria" delle infrastrutture statali, nel "documento pluriennale di programmazione" (Dpp) di cui all'articolo 201 comma 3. E sottolinea, al fine di questa programmazione, il ruolo dell'analisi costi benefici nella scelta dei progetti prioritari.

Ma **nell'ultima versione del Codice, quella pubblicata in Gazzetta il 19 aprile, vengono rafforzati i poteri del Cipe**, stabilendo in modo chiaro che l'assegnazione delle risorse del "Fondo per la realizzazione" delle infrastrutture (articolo 202 comma 1 lettera b), «istituiti nello stato di previsione del Ministero delle Infrastrutture», «sono assegnate dal Cipe ai diversi interventi, su proposta del ministro delle Infrastrutture».

Nella prima versione del Codice, quella del 3 marzo, si prevedeva (**articolo 202 comma 5**) che le risorse del fondo fossero assegnate ai singoli interventi con decreti del Ministro delle Infrastrutture, di concerto con il ministro dell'Economia.

Ora invece, allo stesso comma, si prevede che le risorse vengano assegnate dal Cipe, e poi il Dm Mit-Mef serva semplicemente a trasferire materialmente la cassa al soggetto beneficiario.

Il programma degli interventi, il **Dpp**, come anche il programma strategico dei trasporti (**Pgtl**, articolo 201 comma 2), sono approvati dal Cipe, su proposta del Mit, ed era così anche nella versione iniziale del Codice. Nel testo del 3 marzo si dava però autonomia attuativa al Ministero nella decisione importante di cosa far marciare prima dotandolo dei finanziamenti. Nello staff del Ministro Delrio era chiaro il timore, nelle settimane precedenti l'approvazione finale, che Palazzo Chigi (forse lo stesso premier Renzi) avrebbero tentato di riportare questa fondamentale funzione al comitato dei ministri. E così è stato nel testo finale.

Il **Cipe**, fra l'altro, anche nel testo iniziale, con una norma poco chiara e nascosta all'articolo 214 comma 2 lettera f) (Ministero delle Infrastrutture e struttura tecnica, di missione), conservava **il potere di approvazione dei progetti** delle infrastrutture statali. Una norma da una parte in potenziale contraddizione con l'articolo 27, che in conseguenza del superamento della legge obiettivo stabilisce che tutti i lavori pubblici si approvano in conferenza di servizi in base alla legge 241/1990 (modificata dal decreto Madia, in arrivo), e dunque la competenza a gestirlo è istituzionalmente del Mit. La norma aveva d'altra parte preoccupato Palazzo Chigi, il Cipe, per il rischio che "tutte" le opere statali dovessero passare al Cipe per l'approvazione.

Nel testo finale del Codice (art. 214 c. 2 lettera f) si stabilisce un quadro più coerente, e cioè che **l'approvazione dei progetti debba essere del Cipe solo «in caso di infrastrutture e insediamenti prioritari** per lo sviluppo del paese di cui alla Parte V» del codice («Infrastrutture e insediamenti prioritari»). E cioè in sostanza gli interventi "immaginati" dal Pgtl e indicati in dettaglio nel Dpp.

Si torna dunque a una logica simile a quella della legge obiettivo: indicazione delle infrastrutture prioritarie (o strategiche) in un documento (prima il Pis, ora il Dpp), approvato sempre dal Cipe, i cui progetti devono essere successivamente approvati dal Cipe su istruttoria del Mit (come con la legge obiettivo). Spetta al Cipe - novità dell'ultim'ora, come abbiamo detto - anche la scelta e la decisione di assegnare i finanziamenti (il quanto e il quando), con propria deliberazione su proposta del Mit (anche qui, come con la legge obiettivo).

La differenza, rispetto alla legge obiettivo, sono le procedure ordinarie: l'inserimento di un'opera statale nell'elenco di quelle prioritarie non fa scattare procedure speciali (commissione Via speciale, conferenza di servizi e Via solo consultive): le regole per arrivare al Cipe sono la conferenza di servizi approvativa della legge 241/1990, come per tutte le altre opere pubbliche (rafforzata dal decreto Madia, dunque tempi dimezzati e silenzio-assenso anche sulla Via).

Tuttavia anche qua la novità del "ritorno all'ordinario" potrebbe non essere totale. Il regolamento Madia "Sblocca-opere", in approvazione definitiva, prevede infatti - come noto - super-poteri al presidente del Consiglio, con la possibilità di inserire opere o insediamenti produttivi in un elenco una volta l'anno (con Dpcm) di super-priorità, al quale applicare tempi procedurali ridotti fino a metà rispetto alle leggi, e poi la possibilità di approvare con poteri sostitutivi del premier le autorizzazioni o via libera che non arrivano nei tempi (dimezzati) previsti.

Una sorta di legge obiettivo "alla bisogna", di fatto nella completa disponibilità del premier.

L'assetto sostanziale di questo equilibrio di poteri tra Palazzo Chigi e il Mit, tra procedure ordinarie e speciali, si vedrà solo dalla sua applicazione concreta.

Lavori Pubblici

Nuovo Codice. Il débat public rischia di essere un'occasione persa: i limiti del modello italiano

Massimiliano Atelli(*)

Il vuoto della cornice statale colmato dal nuovo Codice dei contratti pubblici

(*) *Magistrato della Corte dei Conti - Toscana*

L'assenza nel nostro Paese di uno spazio di incontro e confronto – prima e al di fuori del procedimento amministrativo vero e proprio – sulla localizzazione (anzitutto, ma non solo) di infrastrutture e impianti distingue da tempo l'esperienza italiana da quella di altri Stati (la Francia, in primo luogo).

Il tema è semplice: confrontarsi con gli stakeholder (il territorio e i suoi comitati, in primo luogo), in modo aperto e muovendo da evidenze scientifiche, attraverso un parlarsi «prima» (e quindi, appunto, fuori) del procedimento amministrativo vero e proprio, senza escludere l'opzione zero (all'insegna del «meglio non iniziare neppure quel che qui non mi sarà consentito di finire, e che potrebbe invece farsi altrove»).

A questo modello, che non sostituisce ma si aggiunge (prima) al procedimento amministrativo, l'Italia ha rinunciato - almeno a livello statale - sino a pochi giorni fa. Nell'illusione, figlia per molti versi di una tradizione giuridica ancorata a schemi non sempre adeguati al nostro più complesso tempo, che l'ecosistema assettico e fortemente ritualizzato rappresentato dal procedimento amministrativo, affidato a tecnocrati senza nome e senza volto, restasse comunque il luogo migliore per prendere una decisione perfino su fattispecie a intuitivo tasso di delicatezza come quelle sopra richiamate. La prova più chiara la offre l'innumerevole quantità di modifiche apportate negli ultimi anni alla disciplina della conferenza di servizi, nella supposizione che là fosse da ricercare il problema e, quindi, anche la soluzione.

Tuttavia, nel perdurare dell'assenza di una cornice normativa di carattere statale su *débat public*, le Regioni si stanno già da tempo attrezzando, facendo uso del proprio potere legislativo, al riguardo (si pensi alla nota Lr Toscana n. 259/2013 che lo ha previsto come obbligatorio per gli interventi dai 50 milioni di euro in su).

Il vuoto di una cornice statale in tema di *débat public* è stato riempito dal nuovo Codice dei contratti pubblici, che vi dedica un'apposita norma. Tutto bene, dunque? Non proprio. Sul punto, occorre infatti essere chiari: il tema della democrazia partecipativa è troppo importante e delicato, specie in questo tornante della Storia, per sperimentare e andare per tentativi. Al Paese va dato, anzitutto, un modello chiaro, netto, non irrisolto o in bilico fra una cosa e il suo contrario.

Che un problema al riguardo potesse esservi era già stato segnalato nel parere esitato dal Consiglio di stato sullo schema di decreto di attuazione della delega, nella parte concernente l'articolo (22) dedicato, appunto, al *débat public*.

I giudici di Palazzo Spada hanno evidenziato criticità non banali (nell'insieme, si parla di normativa lacunosa e non chiara, in cui il decreto attuativo rimette perfino in discussione, in parte, il principio dell'obbligatorietà del ricorso a questo strumento fissato dalla delega, né, prosegue il parere, sono ben regolati tempi e modi con i quali cittadini e comitati potranno manifestare l'interesse a partecipare al dibattito).

Ne usciva (dallo schema di decreto, non dal parere) una fotografia del futuro débat public all'italiana che appare lontana dal modello francese, il quale è certamente perfettibile ma di sicuro non negoziabile - a pena non semplicemente di inutilità - negli assi portanti (preventività e obbligatorietà del débat, chiarezza dei ruoli e delle prerogative dei partecipanti, affidamento della sua gestione ad un'Authority terza a forte connotazione di indipendenza ecc.).

I limiti del modello italiano di débat public complessivamente messi in luce nel parere del Consiglio di stato sono rimasti immutati nel testo finale dell'articolo 22, e sono, in sintesi, almeno tre:

- 1) il débat public non è obbligatorio (diversamente da quanto previsto dalla delega) per tutte tutte le grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio, ma solo per quelle che saranno individuate, entro un anno, con Dpcm;
- 2) ciascuna amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore proponente l'opera soggetta a dibattito pubblico indice e cura lo svolgimento della procedura; dunque, per così dire in proprio, e, quindi, senza alcuna terzietà;
- 3) resta un pò indeterminato, sulla scorta del tenore letterale del comma 1 dell'articolo 22, se il débat sarà preventivo, e, in caso affermativo, rispetto a che cosa esattamente (l'impressione, a ogni modo, è che il débat si collochi fra la pubblicazione del progetto di fattibilità, che sarebbe dunque il punto di riferimento per il successivo svolgimento del débat medesimo, e la predisposizione del progetto definitivo).

Complessivamente, un'occasione forse sciupata, perché senza terzietà (del moderatore) fra proponente e comunità locale, e con la subprocedimentalizzazione derivante dalla collocazione del débat fra progetto di fattibilità e progetto definitivo, il débat all'italiana è tutt'altra cosa rispetto al modello francese, ed è a forte rischio di ingestibilità concreta con riflessi di possibile paralisi procedimentale.