

Rassegna Stampa

dei

8 giugno 2016

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

LA GARA. I lavori riguardano i padiglioni di via Archirafi e il tetto ligneo dello Steri. I costruttori: «Pochi 15 giorni per le offerte». L'ateneo: «Rischiamo di perdere i fondi»

Bando da 12 milioni, sui tempi polemica tra Ance e Università

*** Una gara dell'Università di Palermo, la prima di un certo rilievo economico, bandita seguendo le norme del nuovo codice dei contratti, e solo quindici giorni concessi alle imprese per presentare le offerte. Per la prima volta gli appalti corrono e ci sono le proteste dei partecipanti alle gare, dall'Ance Palermo sollecitano spiegazioni all'Ateneo, «sono pochi i giorni previsti per la presentazione delle offerte» e viene avanzata la richiesta di allungare i tempi.

Ma la nuova legge prevede procedure rapide, per la prima volta gli appalti non vanno ad anni ma a settimane e particolarmente attento al nuovo corso è il rettore dell'Università Fabrizio Micari su una svolta che sbloccherà anni di attese. «I tempi sono previsti dalla nuova norma che accelera le procedure e sono stati rispettati, si tratta di scadenze previste dalle nuove norme entrate in vigore un paio di mesi fa». È previsto che la gara alla quale si riferisce l'Ance Palermo, la ristrutturazione di padiglioni in via Archirafi, venga completata il 30 giugno: l'Ateneo dovrà scegliere l'offerta economicamente più vantaggiosa entro il 21 per aggiudicare l'appalto, appunto, il 30.

Sono due i primi appalti che l'Università bandisce con la nuova leg-

ge, la ristrutturazione dell'edificio in via Archirafi, circa dieci milioni e quello per il restauro del soffitto ligneo dello Steri, importo a base di gara di quasi due milioni. Secondo i costruttori palermitani i quindici giorni per la presentazione delle offerte sono pochi e le ragioni di urgenza sottolineate dall'Università che teme di perdere i finanziamenti del Cipe «non sono sufficienti a giustificare tali termini, soprattutto in considerazione del fatto che la delibera Cipe è del settembre 2011 e l'opera rientra tra gli interventi strategici del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2007/2013». «Questo bando è il primo veramente importante da quando è entrata in vigore la nuova normativa - afferma il vicepresidente Ance Palermo con delega alle Opere pubbliche, Massimiliano Miconi - ma così concepito vanifica i principi di qualità e trasparenza che stanno a fonda-

Secondo l'Ance le spiegazioni dell'Università fornite ai costruttori «non sono esaustive. Non puntiamo certo a far perdere un finanziamento all'Ateneo - precisa Miconi - ma questa urgenza non è compatibile con i tempi richiesti dal bando».

Dall'Ateneo la nota esplicativa si rivolge ai costruttori e insiste sul ri-

schio di revoca finanziamento «se entro il 30 giugno non si perverrà all'obbligazione giuridicamente vincolante dell'aggiudicazione provvisoria». Ma i costruttori sottolineano che anche la commissione di gara dovrà correre: «in poco più di dieci giorni dovrà esaminare decine di proposte progettuali e mettere a confronto, dovendo valutare che il computo metrico e la stima economica espressamente richieste. Tutto ciò, oltre a dare impressione di fretteolosità, può essere causa di errori di valutazione ed è per questo che chiediamo di verificare se non sia possibile un allungamento dei tempi sia per le imprese che per la Commissione di gara considerato anche che nel portale del Governo è indicata il 30 settembre quale data di inizio dei lavori per i progetti finanziati da politiche di coesione».

(*DP*)



Massimiliano Miconi dell'Ance



Il rettore Fabrizio Micari

LA POLEMICA

La pericolosa legge sui centri storici

TERESA CANNAROZZO

La Regione Siciliana ha manifestato nel tempo un interesse sistematico nei confronti del recupero dei centri storici, documentato da una serie di buone leggi speciali: quella per il recupero dei centri storici di Siracusa e Agrigento; quella per il recupero di Ragusa

Ibla, quelle per il recupero del centro storico di Palermo che hanno canalizzato ingenti somme per gli interventi pubblici e privati con buoni risultati. Per tutti gli altri centri storici l'attività urbanistica ed edilizia è stata a lungo regolata dalle disposizioni della legge urbanistica regionale, la numero 71 del 1978 e dalla circolare 3/2000,

redatta con la collaborazione dell'Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici.

SEGUE A PAGINA IX

LA PERICOLOSA LEGGE SUI CENTRI STORICI

<DALLA PRIMA DI CRONACA
TERESA CANNAROZZO

Provvedimento che ha introdotto la variante generale per il recupero dei centri storici al posto del piano particolareggiato, costa 1/10, ed è stato utilizzato con successo da una cinquantina di comuni.

Non ci aspettavamo quindi la presentazione in aula nella primavera del 2015 di un disegno di legge per il recupero dei centri storici, che è sembrato totalmente ignaro di tale normativa e che ha destato molte perplessità. Il testo proposto dalla Commissione legislativa competente, nonostante i suggerimenti di studiosi ed esperti è arrivato in aula per l'approvazione finale il 10 marzo 2015 senza miglioramenti significativi.

A questo punto il presidente dell'Assemblea Regionale è stato sommerso da telegrammi, fax, comunicati di protesta che ne chiedevano il ritiro e molto opportunamente ha bloccato l'approvazione del disegno di legge rinviandolo in Commissione.

Nessuno poteva immaginare che dopo qualche mese, nella calura estiva, il disegno di legge sarebbe stato riportato in aula e repentinamente approvato il 7 luglio 2015. La cosa ha destato sconcerto e grande preoccupazione da parte di coloro che si sono impegnati nello studio dei centri storici allo scopo di immettere questi fragili e preziosi contesti nella contemporaneità senza alterarne i valori identitari e il ruolo di palinsesti della storia delle comunità.

La legge, che propone analisi e procedure molto discutibili e consente interventi di trasformazione radicale e incontrollata del patrimo-

nio edilizio storico si propone di dare slancio all'attività edilizia invogliando i proprietari ad effettuare interventi diretti di ristrutturazione del patrimonio edilizio minore, superando le note "difficoltà di elaborazione ed approvazione dei piani particolareggiati" e consentendo invece interventi diretti sulle singole unità edilizie, con "norme semplificate anche con riferimento alle procedure" senza la predisposizione di alcun quadro urbanistico, nemmeno la variante di piano regolatore per il centro storico, precedentemente citata.

Siamo convinti anche che la legge non risulti per nulla efficace rispetto agli obiettivi che si propone di raggiungere, in quanto invoca sempre la necessità del parere della Soprintendenza (allungando i tempi di approvazione dei progetti) salvo che nel caso degli interventi di trasformazione più radicale.

La legge propone "la definizione delle tipologie edilizie nei centri storici" in maniera assolutamente semplicistica e arbitraria (articolo 2) senza capire che la definizione dei tipi edilizi fa parte di un processo conoscitivo che deve essere condotto per ogni singolo centro storico, a partire da una analisi storica della formazione e dell'evoluzione dell'insediamento incrociando fonti letterarie, fonti cartografiche, iconografiche e osservazioni sul campo.

In realtà l'articolo 2, attraverso la determinazione della "qualificazione" dell'"edilizia di base", che è quella che interessa veramente al legislatore, mira a determinarne lo stato di conservazione, a cui è connessa la modalità di intervento (articolo 4), senza rendersi conto che, come è noto, si può trovare patrimonio edilizio molto degradato, ma di

grande valore storico e documentale. Per esempio, un rudere, che sembra un cumulo di pietre insignificanti, potrebbe essere un reperto archeologico di grande valore. Inoltre la locuzione "edilizia di base" chiarisce solo che stiamo parlando di patrimonio residenziale di piccola taglia e non a carattere monumentale, che costituisce il tessuto connettivo della struttura urbana. Ma all'interno di questa grande famiglia si può trovare edilizia di base molto diversificata a seconda dell'ampiezza del centro storico e delle maggiori o minori dinamiche di trasformazione del patrimonio edilizio in rapporto all'economia urbana o a seconda delle regole insediative di ogni centro storico dipendenti dall'area di influenza culturale (musulmana nella Sicilia occidentale e bizantina nella Sicilia orientale) dall'altimetria, dall'ubicazione e dalla dimensione dei lotti edificabili, dalle tradizioni costruttive e dai materiali da costruzione. Inoltre al legislatore interessa dare ai proprietari la possibilità di accorpate più unità edilizie per realizzare alloggi più confortevoli e adeguati alle esigenze dell'abitare contemporaneo, ma questo obiettivo, già raggiungibile con la legislazione pre-vigente, non può essere raggiunto se non si sa nulla sulle modalità di aggregazione delle unità

edilizie. In conclusione, poichè questa legge presenta molte acclamate criticità, si propone al Presidente della Commissione legislativa competente di organizzare un tavolo tecnico formato dai deputati della Commissione, dagli ordini professionali interessati, dall'Università, dall'ANCSA, dall'INU e da altre sigle competenti, al fine di modificarne alcuni articoli, avendo come ba-

se di partenza i contenuti della circolare 3/2000.

L'autrice è componente del direttivo nazionale dell'Associazione nazionale dei centri storici artistici

L'ANALISI

Taglio tasse, l'obiettivo sia favorire crescita e investimenti

Dino Pesole

I tagli alle tasse sono una priorità assoluta. Su questo non vi è dubbio. E andrebbe confermata la riduzione di 3,5 punti dell'Ires come previsto all'inizio del 2017. Una manovra fiscale in poche parole che, pur nei limiti delle compatibilità di bilancio, punti alla crescita, creando le condizioni perché si rimetta in moto, anche grazie alla leva fiscale, la componente fondamentale degli investimenti. Volano prezioso per dare carburante a una ripresa che resta debole, in linea con quanto il ministro dell'Economia, Pier Carlo Padoan ha sostenuto sabato scorso nel suo intervento al Festival dell'Economia: occorre puntare con forza sulle misure in grado di accrescere la produttività. Passaggio decisivo per un paese «che in tre anni ha perso dieci punti di Pil».

Ieri sera a «Porta a Porta» il ministro non ha escluso che per far spazio all'anticipo del taglio dell'Irpef venga di conseguenza ridotto l'intervento sull'Ires. La coperta è corta e lo stesso Padoan ribadisce che il suo

compito è soprattutto quello di difendere «la sostenibilità finanziaria del Paese». L'altra strada è che il possibile taglio dell'Irpef venga confermato nel 2018, ma già annunciato e inserito nei saldi di finanza pubblica con la prossima legge di bilancio. La direzione di marcia auspicata non può che essere di evitare riduzioni fiscali «non mirate» in direzione dell'obiettivo: che è quello di concentrare per quanto possibile la manovra fiscale sul versante del lavoro. In questa direzione va l'intenzione annunciata nelle scorse settimane dal presidente del Consiglio, Matteo Renzi e dal ministro del Lavoro, Giuliano Poletti, di puntare dal 2017 alla stabilizzazione della decontribuzione per i nuovi assunti a tempo indeterminato, introdotta lo scorso anno con un meccanismo di incentivo decrescente.

Le ipotesi in campo per l'appuntamento autunnale con la prossima manovra sono, come di consueto, molteplici. Si tratterà di stilare una lista delle priorità. Con alcune considerazioni di partenza. Il via libera, da parte della Commissione europea, alla flessibilità per il 2016, pari allo 0,85% del Pil (circa 14 miliardi) non è privo di

condizioni. A partire dalla vigilanza sul rispetto del nuovo obiettivo di deficit nominale concordato per il 2017: 1,8% del Pil. Lo scarto tra la precedente previsione (1,1%) e il nuovo target dovrebbe consentire al governo di neutralizzare in gran parte l'aumento dell'Iva e delle accise, che altrimenti scatterebbe dal prossimo anno per 15,1 miliardi. Il problema è che per centrare l'1,8%, la prossima manovra parte già con il peso di una correzione pari allo 0,5% del Pil (che per Bruxelles dovrebbe essere dello 0,6%). In sostanza 8 miliardi per evitare che il deficit scivoli al 2,3 per cento.

In poche parole, il Governo già «prenota» nuova flessibilità per il 2017, attraverso l'aumento del deficit nominale, ma non potrà spingersi ancora oltre. Il che presuppone che tutto quel che si aggiungerà alla semplice manovra di correzione dei saldi, andrà pienamente finanziato con misure compensative. Vi rientra l'intero pacchetto di sgravi fiscali allo studio, con entità variabile a seconda della scelta che verrà adottata, ma che per essere incisivo non potrà essere inferiore ai 5-6 miliardi. Poi si dovrà decidere come finanziare l'operazione

flessibilità in uscita per le pensioni, che secondo le prime indicazioni dovrà come opzione minima garantire una copertura di 1 miliardo.

L'incognita maggiore si concentra, come di consueto, sul fronte delle coperture. Non sarà facile agire sulla spesa, ma non sembrano esservi grandi alternative. Anche il prospettato riordino delle agevolazioni fiscali (formalmente anch'esso iscritto nel capitolo dei tagli alla spesa), se mai si riuscirà a portarlo a compimento, dovrà essere ben calibrato. Sarebbe del resto paradossale - oltreché controproducente - finanziare il taglio dell'Irpef andando a ridurre proprio quella voce fondamentale costituita dalle detrazioni per carichi di famiglia, che serve ad attenuare la progressività del prelievo. Si tratta allora di operare con il bisturi, e comunque l'operazione non sarà indolore. Non a caso finora è stata puntualmente rinviata.

Verso la «stabilità». Taglio dell'Ires già inglobato nei «saldi» - Altri punti fermi la «fase 3» della revisione della spesa, il riordino delle tax expenditures e la lotta all'evasione

Nel «cantiere» anche pensioni, spending e sconti fiscali

Marco Rogari

ROMA

Il taglio dell'Ires. Anche perché è previsto dall'ultima Stabilità ed è già inglobato nei saldi di finanza pubblica. È questo uno dei mattoni già posati, insieme alla «fase 3» della spending review e al riordino delle tax expenditures, nel cosiddetto cantiere della manovra di bilancio autunnale. Che dovrebbe prevedere anche il piano per rendere flessibili le uscite verso la pensione degli over 63 e nuovi interventi di contrasto all'evasione da raccordare alla «voluntary bis». Ma non sono ancora da escludere spostamenti nei mesi che ci separano dal varo, atteso per inizio ottobre, della prima Stabilità post riforma del bilancio.

Le opzioni per il taglio-tasse

Anche se confermato nelle ultime settimane da vari ministri e vicesegretari del Governo, il taglio di 3,5 punti dell'Ires (oltre 3 miliardi) secondo alcune ipotesi tecniche potrebbe essere reso più soft per anticipare una sforbiciata alle aliquote Irpef. Che, molto probabilmente, sarà però solo «annunciata» dalla prossima manovra autunnale (come ha lasciato intendere lo stesso ministro Pier Carlo Padoa-Schioppa) mantenendo la decorrenza 2018 fissata dall'attuale tabella di marcia. Un'altra opzione alternativa sul tavolo del Governo è quella di far scattare già nel 2017 il taglio strutturale del cuneo di 4-6 punti sui neo-assunti a tem-

po indeterminato, che è in calendario per il 2018. In questo caso l'esecutivo non ricorrerebbe alla proroga della decontribuzione in forma ultralight, che resta però l'ipotesi più probabile.

La caccia alle risorse

Molto dipenderà dalla destinazione delle risorse disponibili, che in gran parte (oltre 15 miliardi) dovrebbero essere utilizzate per la completa sterilizzazione della clausola di salvaguardia fiscale, Iva in primis. E che dovranno comunque risultare compatibili con il target del deficit all'1,8% nel 2016 concordato con Bruxelles. Anche per questo motivo la serie di variabili è molto lunga, a conferma che il cantiere-manovra è ancora a uno stato iniziale.

Lotta all'evasione

Una parte delle dote per la prossima legge di bilancio dovrà essere garantita da nuove misure per rafforzare la lotta all'evasione. Misure che si dovrebbero raccordare con la «voluntary disclosure bis». Che si potrebbe materializzare anche nel corso dell'estate.

Pensioni-flessibili

Per attuare il piano flessibilità-pensioni, allo studio della cabina di regia economica di Palazzo Chigi, guidata dal sottosegretario alla Presidenza, Tommaso Nannicini, dovrebbero servire non più di 500-600 milioni. Un piano che poggia sul ricorso al «prestito» con il concorso delle

banche e su decurtazioni dell'assegno anticipato per gli over 63 anche sulla base del reddito pensionistico e della categoria di appartenenza. A condizionare il suo inserimento nella manovra autunnale sarà anche l'esito del confronto con i sindacati, che ripartirà il 14 giugno.

Nodo 80 euro ai pensionati

Tra le questioni aperte, soprattutto a causa della copertura non ampia delle risorse utilizzabili, c'è quella dell'estensione degli 80 euro almeno ad alcune fasce di pensionati. Un intervento che sembra destinato a decollare nel 2018 e che potrebbe essere anticipato solo con il ricorso a criteri di selettività.

Crescita e competitività

Tra le misure quasi sicure di entrare nella Stabilità ci dovrebbe essere il pacchetto «Finanza per la crescita», che dovrebbe essere comunque anticipato da un primo decreto competitività atteso entro la fine di giugno. Tra le altre ipotesi allo studio per la manovra, il «prolungamento» dell'Ace per le imprese e la proroga almeno parziale di alcuni (senon tutti) bonus: energetici e quelli per le ristrutturazioni edilizie.

Nuova spending

Come già indicato nell'ultimo Def, il Governo proseguirà con l'azione di revisione della spesa. La «fase 3» della spending, alla quale sta già lavorando il com-

missario Yoram Gutgeld, si dovrebbe sviluppare prevalentemente lungo tre direttrici: rafforzamento del meccanismo di centralizzazione degli acquisti della Pa; estensione a vasto raggio del dispositivo dei fabbisogni standard; attuazione della riforma della pubblica amministrazione. Sul versante delle forniture alla Pa, oltre alla quantificazione degli effetti della riduzione da 32 mila a sole 33 stazioni appaltanti, il piano potrebbe attribuire al Mef anche il compito di pagatore unico (oltre che di acquirente unico attraverso Consip) di alcuni servizi essenziali per le amministrazioni centrali.

Riordino tax expenditures

Entro l'inizio di ottobre l'apposita commissione istituita al Mef e guidata da Mauro Marè dovrà fornire i risultati sulla possibile potatura della giungla degli sconti fiscali, che con tutta probabilità non dovrebbe comunque riguardare quelli riconducibili alla sanità e a prestazioni essenziali di welfare.

INODI

Tra le opzioni sul tavolo l'anticipo al 2017 del taglio strutturale del cuneo e l'estensione degli 80 euro ad alcune fasce di pensionati

IPOTESI ALLO STUDIO

Taglio cuneo

■ Tra le opzioni sul tavolo dei tecnici del Governo c'è l'anticipo al 2017 del taglio strutturale di 4-6 punti del cuneo sui neo-assunti a tempo indeterminato. In questo caso non verrebbe prorogata la decontribuzione in forma ultralight

Irpef

■ Il taglio delle aliquote Irpef potrebbe essere «annunciato» dalla prossima manovra di bilancio ma con effetto dal 2018. Tra le ipotesi allo studio c'è anche quella dell'anticipo al 2017 di una prima sforbiciata, ma le risorse attualmente disponibili sono poche

Pensioni flessibili

■ Il piano per consentire agli over 63 di uscire prima con assegni «penalizzati» dovrebbe essere inserito nella prossima legge di bilancio ma è condizionato dal confronto con i sindacati che ripartirà il 14 giugno

La ripresa difficile

LE MISURE IN CANTIERE

La casa

«Il 16 giugno qualche tassa non ci sarà più, celebreremo la scomparsa della Tasi»

Ires

Confermata la riduzione «di alcuni punti»
Da cercare «margini per altri interventi»

«Nella legge di stabilità il taglio Irpef dal 2018»

Padoan: valuteremo se ci sono margini per anticipare al 2017 - Pressione fiscale, obiettivo 40%

Daide Colombo

ROMA

■ Se il Governo troverà margini di bilancio per una riduzione dell'Irpef, attualmente prevista nel 2018, potrebbe anticiparla al 2017, anno in cui è già previsto il taglio di 3,5 punti dell'Ires. L'obiettivo resta in ogni caso quello di ridurre la pressione fiscale fino ad arrivare, in pochi anni, al 40% del Pil; contro il 43,5% di fine 2015, o il 42,9% al netto del bonus da 80 euro reso strutturale. E proprio sul nodo della restituzione degli 80 euro da parte dei lavoratori che hanno superato la soglia dei 26 mila euro si sta cercando la soluzione più idonea e graduale.

Il ministro dell'Economia, Pier Carlo Padoan, è ospite a Porta a Porta nella serata successiva all'abbuffata elettorale e chiarisce che l'agenda dell'esecutivo non cambia. La riduzione delle imposte c'è stata, dice Padoan ricordando l'abolizione della tassa sull'abitazione principale («il 16 qualche tassa non ci sarà più, celebreremo la scomparsa della Tasi») e altri tagli seguiranno. La strada per la riduzione dell'Irpef potrebbe essere indicata già a ottobre con la legge di Bilancio, una decisione che potrebbe poi scattare per l'anno successivo, com'è già accaduto con

l'Ires, decisa nella stabilità 2015. «L'Ires scenderà di alcuni punti nel 2017 - ha sottolineato Padoan - ho detto alcuni punti perché è un modo diverso per spiegare che ci sono margini». «Se possiamo anticipare il taglio dell'Irpef - ha proseguito - vedremo di quanti punti, comunque si tratta di punti che si sentiranno nelle tasche».

Il ministro non ha parlato esplicitamente di un possibile scambio tra le due imposte: l'intervento sull'Ires, che scenderà dal 27% al 24,5% dal 1° gennaio prossimo (salvo ripensamenti) determina minori entrate già previste nei tendenziali per 3 miliardi nel 2017, circa 4 miliardi nel 2018 e circa 3,8 miliardi nel 2019. Mentre un intervento sull'aliquota del 38% dell'Irpef (per i redditi tra i 28 e i 55 mila euro) potrebbe valere tra i 3 e i 3,5 miliardi se il taglio si limitasse a un solo punto percentuale. Quale che sarà la scelta - che per il momento non c'è - il nuovo piano di riduzione dell'imposta sui redditi, come i precedenti tagli di tasse dovrà essere «credibile», e quindi «approvato di copertura». Che si potrà trovare attraverso la spending review, che non ha esaurito la sua funzione ma, anzi, ha ancora cartucce da giocare a partire dalla sanità dove «sono possibili risparmi di efficienza importantissimi».

Dovere del ministro dell'Econo-

mia, ha ribadito Padoan, è assicurare la tenuta dei saldi e rispettare gli obiettivi di fiscal stance presentati in Europa. A partire dal debito, che quest'anno scenderà «grazie agli introiti dalle privatizzazioni ma meno dell'atteso perché manca una cosa importante: l'inflazione». L'Italia, ha assicurato Padoan «è il Paese fiscalmente tra i più disciplinati, che fa più riforme e più investimenti» e ottiene «la flessibilità» per merito, «non perché siamo simpatici». E proprio il rispetto dei saldi impedisce di accogliere altre ipotesi, come quella sostenuta da M5S di un reddito di cittadinanza a 780 euro: «Il nostro Paese con il debito che ha molto difficilmente potrebbe permetterselo».

Padoan ha confermato il suo ottimismo sugli effetti che dispiagheranno le riforme economiche e anche quella istituzionale («se in futuro ci sarà un governo stabile ciò convincerà ancora di più gli investitori a puntare sull'Italia») sulla crescita potenziale dei mesi a venire nonostante gli ultimi rilievi dell'Istat, che conferma la debolezza della congiuntura. L'Italia resta «in controtendenza», ha ribadito il ministro, che in mattinata alla presentazione delle misure a sostegno dell'abitare (si veda altro articolo a pagina 3) si era detto «fi-

ducioso» sull'impostazione del quadro macroeconomico. A fronte della debolezza di alcuni comparti, Padoan ha invitato a guardare a componenti della domanda che invece mostrano una dinamica molto positiva come i servizi o come il boom delle compravendite immobiliari del primo trimestre (+17,3%, 20% per il residenziale), che, insieme alla ripresa dei mutui, rappresentano «un segnale di svolta».

LA CRESCITA

Ministro ottimista sull'impatto delle riforme: «Quella istituzionale convincerà ancora di più gli investitori a puntare sull'Italia»



Tasi

● Tassa sui servizi comunali indivisibili, ad esempio i servizi di polizia locale, protezione civile, viabilità, manutenzione verde pubblico, tutela dell'ambiente, pubblica illuminazione. Il tributo viene calcolato sulla base imponibile della rendita catastale di fabbricati, compresa l'abitazione principale, e delle aree edificabili

L'IMPATTO DELLE RIFORME

Misure economiche e costituzionali

■ Le riforme sono «l'equivalente di motore nuovo per una macchina che andava piano, e che permette di andare a una velocità di crociera più elevata» ha spiegato ieri il ministro Pier Carlo Padoan intervenendo a Porta a Porta
■ Ci vorranno dai due ai cinque anni perché le riforme «cominciano a mordere» ha affermato e grazie alla loro

introduzione, la crescita «si rafforzerà». Padoan ha fatto riferimento sia alle riforme economiche di natura strutturale sia alla riforma costituzionale
■ Quando entrerà in vigore la riforma istituzionale, se ci sarà un governo stabile, «ci sarà un combinato disposto» che, ha concluso Padoan «convincerà ancora di più gli investitori a puntare sull'Italia»

LAVORI PUBBLICI

Appalti, fuori gioco
un'impresa su 5

Latour e Salerno ► pagina 17

Lavori pubblici. Con le nuove regole di qualificazione più difficile provare i requisiti per l'attestazione Soa

Appalti, a rischio un'impresa su 5

L'effetto-tagliola colpisce le Pmi: possibile esclusione per 5.500 unità

Giuseppe Latour

Mauro Salerno

ROMA

■ Un'impresa di costruzione su cinque rischia di uscire dal mercato dei lavori pubblici. Mentre una su due potrebbe essere costretta a limitare il suo raggio d'azione. Il nuovo codice appalti (Dlgs n. 50/2016), nella parte che riguarda le attestazioni, pone tutti i presupposti per un massacro delle Pmi: per effetto della regola che impone di guardare agli ultimi cinque anni di fatturato per sottoscrivere il contratto Soa, molti operatori dovranno ridimensionarsi.

L'analisi del casellario Anac dà una dimensione preoccupante a questa valanga in arrivo: su 29 mila imprese attestate, sono circa 14.500 quelle che in futuro rischiano il taglio di una categoria o di una classifica e sono quasi 5.500 quelle che potrebbero doversi limitare alle gare sotto i 150 mila euro, che non prevedono attestazione Soa.

Il primo tassello di questa caos è stato piantato nell'ultimo milleproroghe (decreto n. 210/2015). Qui è stata rinviata fino al prossimo 31 luglio una previsione già in vigore da anni: per dimostrare i requisiti di fatturato, in fase di sottoscrizione del contratto Soa, si guardava ai dieci anni che precedono la firma. Questo assetto serviva a favorire le imprese in un periodo di crisi. Con l'entrata in vigore del nuovo codice appalti, dal 19 aprile scorso, il regime di favore è stato cancellato. L'effetto di questo taglio è che si torna alla regola

fissata dal Dpr n. 207/2010: la cifra di affari in lavori per la sottoscrizione dell'attestazione va dimostrata guardando al quinquennio antecedente la firma. Quindi, il mercato riparte da un sistema pensato per una fase di crescita. Analizzando gli effetti di questo cambiamento, si può intravedere un vero terremoto. Lo spiega Edoardo Bianchi, vicepresidente dell'Ance con delega alle Opere pubbliche. Premesso che «noi abbiamo fiducia nel nuovo codice», con le nuove regole «nessuno potrà crescere. Gli ultimi cinque anni coincidono con il periodo più acuto di crisi. Quindi se per documentare la propria capacità un'impresa deve fare riferimento a questo periodo è chiaro che si troverà nel curriculum molti meno lavori».

Attualmente in Italia ci sono 29.302 attestazioni. Il nuovo regime è meno favorevole, perché porterà a tenere conto soltanto di anni nei quali la crisi era al suo apice. Così, andando a rinnovare le attestazioni, molti incontreranno sorprese. Considerando le attestazioni rinnovate, integrate o sottoscritte nel 2015, solo il 31,8% avrebbe confermato la sua vecchia classifica anche con il nuovo sistema: un'impresa su tre. La metà degli operatori avrebbe avuto dei problemi, come l'abbattimento di una classifica o la perdita di una categoria: il 49,5 per cento. Ma, soprattutto, il 18,7% avrebbe sofferto la sanzione più dura: l'uscita dal mercato.

Proiettando queste cifre su larga scala, viene fuori che solo 9.318 imprese resteranno indenni. Cir-

ca 14.500 si vedranno restringere il raggio d'azione, mentre quasi 5.500 usciranno dal mercato. Non si tratta - va specificato - di un problema immediato. I contratti con le Soa, infatti, hanno validità quinquennale e vanno sottoposti a verifica dopo tre anni. Chi aveva il contratto in scadenza si è affrettato a rinnovarlo con le vecchie regole, per usufruire del bonus. «Considerando che il contratto di attestazione deve essere portato a conclusione entro 180 giorni dalla data della sua sottoscrizione - spiega il vicepresidente di Unionsoa, Rosario Parasiliti -, ne consegue che allo stato sulle Soa grava una considerevole mole di lavoro che dovrà necessariamente essere smaltita entro e non oltre il prossimo 18 ottobre». Il problema su scala più ampia, allora, comincerà a porsi solo tra qualche mese. Potrebbe, però, trattarsi di un problema difficile da risolvere, anche perché sarà combinato ad altre criticità. All'orizzonte, infatti, ci sono difficoltà anche per le imprese che hanno un direttore tecnico che svolga il suo ruolo in deroga rispetto alla regola generale che prevede un titolo di studio. In base al nuovo codice, non potranno più attestarsi.

LE REAZIONI

Ance: fiducia nel nuovo codice, ma con queste norme non si cresce

Unionsoa: imbuto per il rinnovo dei vecchi contratti

Sistri, in vigore da oggi il nuovo decreto: primo passo per la semplificazione

Paola Ficco

Ma per ora non cambia nulla sul piano operativo

Comincia oggi il nuovo corso del Sistri (**Sistema elettronico di tracciabilità dei rifiuti**) anche se per ora, in attesa di futuri decreti e nuovi gestori dell'infrastruttura telematica, tutto rimane quasi uguale. Infatti, oggi entra in vigore il nuovo "testo unico Sistri" previsto al Dm 30 marzo 2016, n. 78 che, con decorrenza immediata, abroga il precedente Dm 18 febbraio 2011, n. 52 (si veda Il Sole 24 Ore del 25 maggio). Il Sistema si conferma per i **rifiuti pericolosi**. La gestione dei processi e dei flussi informativi è affidata ai Carabinieri. Un decreto stabilirà come connettere gli altri organi di controllo. L'interconnessione con il Corpo forestale dello Stato, per ora, è oggetto del Dm 15 gennaio 2015. Con sentenza 11 maggio 2016, n. 5569 il Tar Lazio ha dichiarato inammissibile, per carenza di interesse, il ricorso presentato da Selex Se.Ma. (attuale gestore Sistri) contro il bando con cui Consip ha indetto la gara per il nuovo affidamento del Sistri.

Le grandi aspettative delle imprese per un Sistri semplificato non sono contenute in questo nuovo testo, che però getta le basi affinché l'esperienza della tracciabilità elettronica dei rifiuti si trasformi in qualcosa di gestibile, almeno per giustificare i costi che le imprese sopportano. Sotto il profilo operativo, da oggi – dunque - non cambia nulla; gli obbligati all'iscrizione al Sistri e al pagamento dei contributi (il termine per il 2016 è scaduto lo scorso 30 aprile), continuano a operare come ieri e così faranno fino al restyling dell'infrastruttura telematica secondo le linee guida date dal decreto in esame. Quindi, continueranno a usare registri e formulari cartacei, affiancando l'apparato procedurale Sistri fatto di chiavette, black box, schede, chiavi di accesso e collegamenti online che si interrompono entro pochi minuti. Gli errori per il momento non sono perseguibili poiché l'articolo 11, comma 3-bis, Dl 101/2013 (legge 125/2013) dispone la moratoria delle sanzioni "gestionali" fino al 31 dicembre 2016. Per il futuro, l'articolo 23 del nuovo testo recepisce le doglianze espresse per anni dalle imprese. Tale articolo traccia il solco invalicabile all'interno del quale il gestore del sistema che vincerà la gara in corso dovrà operare evitando anche sovrastrutture rivendute come necessarie per la difesa dell'ambiente.

È il caso delle black box: si sovrappongono ai sistemi Gps e nulla aggiungono alla tutela dell'ambiente. Il perimetro del futuro gestore, in attuazione dell'articolo 11, comma 9-bis, Dl 101/2013, dispone che le procedure di affidamento del Sistri "assicurano": sostenibilità dei costi; interazione con banche dati in uso alla Pa; interoperabilità con i gestionali delle imprese e generazione automatica del Mud; razionalizzazione e semplificazione del sistema, con l'abbandono dei dispositivi Usb per i trasportatori e delle black box e individuazione di strumenti idonei. Si aggiungono: tenuta in formato elettronico di registri e formulari con compilazione in modalità offline e trasmissione asincrona dei dati. La riproposizione dei formati di registro e formulario facilita gli operatori che si confrontano con modelli conosciuti da tempo ed è fondamentale quando gli obbligati al Sistri si interfacciano con i non obbligati che continuano a produrre registri e formulari cartacei: se i formati non sono identici, si moltiplicano dati, errori e complicazioni.

La trasmissione asincrona sarà il vero punto di svolta; infatti, oggi è previsto che l'impresa si colleghi al server Selex Se.Ma. e invii i dati in contemporanea con l'operazione che si fa con i rifiuti. Quindi, deve connettersi più volte al giorno e ripetere le procedure. Se la connessione non è disponibile, l'impresa deve rinviare la compilazione delle schede o mettere in atto complicate procedure alternative. La trasmissione asincrona invece, consente all'operatore di memorizzare i dati in locale (anche per più operazioni) e inviarli in unica soluzione a fine giornata quando la connessione è più agevole.

Casa, il mercato cresce. Il governo: sosteniamo l'edilizia

I DATI

ROMA Il mercato immobiliare sta dando buoni segni di ripresa e il governo prova ancora a spingere il settore delle costruzioni, nella convinzione che possa rappresentare un volano importante per il rilancio dell'intera economia. Gli interventi in corso, compresi quelli attivati con l'ultima legge di Stabilità, sono numerosi e anzi si pone il problema di fare un po' di ordine per semplificare le procedure, far conoscere al famiglie e operatori le varie opzioni esistenti, concentrare le risorse sulle misure di sostegno più efficaci.

Proprio questa esigenza ha spinto il ministero dell'Economia a fare il punto della situazione sulle varie iniziative in essere con il convegno "Fare casa". Il direttore generale del Tesoro Vincenzo La Via ha tracciato un bilancio dei due strumenti gestiti dal Dipartimento, ovvero il fondo di garanzia per i mutui prima casa (per quei soggetti che avrebbero difficoltà a ottenere credito) e il fondo di solidarietà per la sospensione delle rate alle

famiglie in difficoltà. Nel primo caso sono state accolte 7.500 domande da gennaio 2015, con un impegno finanziario pari a oltre un miliardo: il fondo ha ancora capienza. Nel secondo le domande di sospensione accolte sono state quasi 36 mila con un controvalore di debito residuo pari a oltre tre miliardi. Il tutto in un contesto in cui le nuove erogazioni di mutui sono in fortissima crescita, anche grazie alle rinegoziazioni; all'incontro era presente anche il direttore generale dell'Abi Giovanni Sabatini. L'altro grande versante di intervento dello Stato è quello degli incentivi fiscali, che sono tanti e richiedono forse un miglior coordinamento. I dati sono stati illustrati da Fabrizia Lapecorella, direttore generale delle Finanze e Rossella Orlandi, direttore dell'Agenzia delle Entrate. Nel complesso le detrazioni relative alla casa valgono 5,8 miliardi e coinvolgono circa 11 milioni di contribuenti. Riguardano ristrutturazione, riqualificazione energetica, locazioni ma anche l'arredo: per questa ultima voce nel 2015 oltre 225 mila persone hanno fatto spese agevolabili per circa un miliardo.

NIENTE PIÙ TASI

Tirando le conclusioni, il ministro Padoan ha ricordato come le misure di sostegno all'edilizia abbiano «una triplice valenza di politica economica», ovvero «sostegno alle famiglie, ripresa del settore e della filiera produttiva, moltiplicazione delle opportunità di credito». Un contributo a suo avviso potrà arrivare anche dalle scelte fiscali del governo, con la Tari che il prossimo 16 giugno «si manifesterà per la sua assenza». La cancellazione del prelievo sull'abitazione principale vale circa 4 miliardi, per risparmio medio per gli interessati di poco meno di 200 euro. La conferma di una fase piuttosto favorevole arriva dall'Osservatorio immobiliare della stessa Agenzia delle Entrate. Nel primo trimestre del 2016 le compravendite sono aumentate del 17,3 per cento rispetto allo stesso periodo del 2015 e del 20,6 nel solo settore residenziale, nel quale spiccano i risultati di alcune grandi città a partire da Torino con un +37 per cento. Per Roma l'incremento è del 12,5.

Luca Cifoni

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**NEL PRIMO TRIMESTRE
COMPRAVENDITE
IN AUMENTO
DEL 17,3 PER CENTO
E DI OLTRE IL 20
NEL RESIDENZIALE**

INFRASTRUTTURE E CORRUZIONE

Nuovo Codice degli appalti contro «Sblocca Italia»

Alberto Ziparo

Il Codice degli Appalti di recente approvato contiene alcune interessanti novità e, per certi versi, ristabilirebbe condizioni di migliori agibilità e qualità delle procedure di realizzazione di opere e infrastrutture.

Se non fosse che molte positività insite nel corpo del provvedimento vengono vanificate dal quadro politico e normativo in cui lo stesso va ad inserirsi, segnato dall'iperliberismo speculativo del governo renziano.

Misure potenzialmente positive

Tra le misure potenzialmente positive colte da diversi osservatori – tra cui Anna Donati che commenta su diversi siti – si possono annoverare: il ripristino di una maggiore ordinarietà delle procedure, con la ribadita valenza dei tre livelli progettuali (di fattibilità, definitivo, esecutivo), che richiama la cancellazione della «famigerata e criminogena» Legge Obiettivo, un certo ridimensionamento del ruolo del contraente generale (che peraltro permane come il Commissario per le Grandi Opere), la restituzione della giusta importanza della pianificazione ai diversi livelli, nonché alla valutazione ambientale (Via allegata, come logico, al progetto definitivo). Altri elementi interessanti sono costituiti dalla restituzione di funzioni cogenti e decisionali agli enti territoriali (su questo però incombe la controriforma costituzionale), l'attribuzione all'impresa del rischio operativo, una maggiore presenza dell'Anac che vorrebbe significare maggiori tutele anticorruzione.

Le criticità dell'Anac di Cantone

Tra le criticità già insite nella legge c'è la perdurante facoltà di subappalti anche per progetti di enti-

tà rilevante, la perdurante presenza delle figure di Contraente generale e Commissario, e la mancanza di facoltà più incisive e immediate di intervento sull'opera all'Autorità Anti Corruzione.

I pericoli di svuotamento della norma e di copertura delle peggiori tendenze in atto, stanno soprattutto nel quadro di provvedimenti esistenti e già operanti nei settori infrastrutture, territorio, ambiente, in cui il provvedimento va a inserirsi. Innanzitutto il ruolo, che finisce per esser ambiguo, dell'Anac: le funzioni seguitano ad essere di gran lunga superiori alle possibilità d'intervento. Come è noto infatti, l'Anac può indagare e radiografare l'opera, arrivare fino al commissariamento; ma non ha facoltà, anche davanti a illegittimità conclamate tradottesi in pratiche corruttive anche ampie, fino alla presenza di criminalità organizzata, di effettuare l'operazione che tutti gli analisti del settore ritengono più incisiva in questi casi: interrompere il flusso di risorse verso l'operazione degenerata, bloccando immediatamente l'appalto. Ha solo facoltà di rinviare per questo al governo (che dichiara proprio il contrario, «tutto si può fare meno che interrompere i lavori»), o sperare in un sequestro giudiziario del cantiere.

Raffaele Cantone qualche giorno fa ha affermato che molti suoi colleghi lo criticano anche aspramente «per avere accettato un incarico del governo Renzi». Non credo che il problema sia questo; ma l'aver accettato una funzione condizionata e limitata, che rischia in diversi casi di giustificare proprio il contrario di quello che sarebbe necessario e giusto. A parte i casi clamorosi come Mose ed Expò, fa scuola il caso del sottoattraversamento Tav di Firenze: Cantone ha analizzato approfonditamente il progetto, già oggetto di inchiesta della magistratura, argomentandone i numerosissimi profili di illegittimità amministrativa e anche penale, oltre che gli altissimi rischi ambientali; fino a illuminare un'operazione abusiva, illegale e pericolosa. La risposta della *governance* ai vari livelli – sembra dopo qualche tentennamento dello stesso Renzi – è stata il rilancio del

progetto!

E si peggiora la Legge Obiettivo

Altro grande problema: la Legge Obiettivo è stata cancellata ... ma solo in parte: lo «Sblocca Italia» prima, e l'allegato Infrastrutture al Def poi, ne hanno rilanciato diverse opere – a piè di lista, altro che nuova programmazione! – tra cui la Tav in Val di Susa, autostrade, porti, superstrade, impianti di depurazione e di rifiuti, ed altre attrezzature per lo più inutili. Che andrebbero sottoposte invece a una «*project review*» secondo il nuovo Codice e per la gran parte cancellate.

Invece il Dipe della presidenza del consiglio ha ribadito che «per le opere già decise e avviate con la Legge Obiettivo si seguita a usare le procedure di tale normativa»; pure

abrogate, ma come vediamo resuscitate.

Lo «Sblocca Italia» è per certi versi più criminogeno della Legge Obiettivo (definita così da Cantone): almeno quest'ultima introduceva semplificazioni per «comparti»; lo «Sblocca Italia» opera addirittura anche «a progetto» (che – come le inchieste della magistratura stanno dimostrando – significa spesso «per gruppi di interesse»).

Altro buco nero riguarda il decreto che interessa molte opere su «terre di scavo, fanghi e rifiuti», su cui il governo ha la delega in virtù dello stesso «Sblocca Italia».

Orlando che ne pensa?

Su questo bisognerebbe chiedere al ministro della giustizia Orlando, che, poco prima del cambio di governo da Letta a Renzi, in veste di responsabile dell'Ambiente, era andato a Firenze, dove la Procura è titolare delle grandi opere fiorentine e nazionali, a dire che tale

provvedimento (di semplificazione per il riutilizzo immediato delle terre di scavo e la possibilità di dichiarare per declaratoria i rifiuti tossici e pericolosi sottoprodotti riutilizzabili) era di fatto accantonato, perché tra l'altro difforme dalle direttive europee, «in vista di una normativa molto più rigorosa e orientata alla sostenibilità». Tra l'altro tale norma costituiva l'ennesima riproposizione di tentativi analoghi, operati più volte e subito ritirati, durante i governi Berlusconi.

Cambiato il governo, Renzi ripristina invece il provvedimento inserendo anzi ulteriori allargamenti e facilitazioni e ne forza il riutilizzo per diverse opere (tra cui il già citato tunnel Tav di Firenze).

Il quadro è completato dalle ulteriori semplificazioni dovute alla normativa Madaia, con colpi micidiali verso il paesaggio e i beni culturali (le assai contestate facoltà di aggirare i vincoli di tutela e subordinare le sovrintendenze ai prefetti), ma soprattutto con quella di far "saltare" l'intero iter previsto dal codice, per quelle opere annualmente definite strategiche per decreto dal Presidente del Consiglio. Che in tal caso convoca una conferenza dei servizi e procede al di fuori di qualsivoglia pianificazione e valutazione. «Una clava – sostiene Anna Donati – in mano al premier», contro urbanistica, ambiente e paesaggio.

Appare chiaro che va, per un minimo di decoro e logica programmatica-normativa, cancellato con la Legge Obiettivo anche il suo «corpo resuscitato», lo «Sblocca Italia» e le semplificazioni della Madaia. Altrimenti il Codice, che tra l'altro necessita di molti provvedimenti attuativi, assume una funzione giusto opposta a quella per cui è stato promulgato.

Tra qualche luce
e molte ombre Renzi
ha peggiorato anche
la Legge Obiettivo
berlusconiana

Fondo per gli interventi idrogeologici

Pronti 100 mln antidissesto

DI CINZIA DE STEFANIS

In arrivo un fondo progettazione da 100 milioni di euro per le opere relative al dissesto idrogeologico. Le risorse stanziare saranno legate ai costi dell'intervento e alla complessità progettuale degli stessi.

Il ministero dell'ambiente sarà chiamato a vigilare sulla corretta esecuzione del progetto e a revocare le risorse assegnate in caso di problemi. L'unità di missione di palazzo Chigi nei giorni scorsi ha terminato i lavori sul decreto del presidente del consiglio dei ministri sul dissesto idrogeologico che dovrà regolamentare le risorse economiche destinate a dare attuazione al piano stralcio per le aree metropolitane. Ricordiamo che i 100 milioni di euro per dissesto idrogeologico sono stati stanziati con la delibera Cipe del 12 febbraio 2016 numero 32 «con l'obiettivo di stimolare l'efficace avanzamento, in particolare nel Mezzogiorno, delle attività progettuali delle opere di mitigazione del rischio idrogeologico».

Successivamente con il

collegato ambiente (articolo 55 della legge n. 221/2015) veniva previsto che un decreto del presidente del consiglio dei ministri avrebbe regolato le modalità di funzionamento del fondo stesso.

Da oggi intanto sul sito di Italia sicura sono messe in consultazione le linee guida per la progettazione degli interventi per il contrasto del rischio idrogeologico. La versione definitiva delle stesse arriverà il 18 luglio.

Le linee guida strutturate per aree tematiche e schede di riferimento chiariscono l'indice di rilevanza rispetto ai fenomeni e l'inquadramento generale e danno indicazioni sugli interventi da realizzare.

Una parte fondamentale è quella della valutazione e gestione del rischio. In questo dossier sono esposti i criteri di gestione ed è indicato come effettuare la valutazione comparata delle diverse opzioni tecniche, attraverso metodi anche semplificati di analisi benefici/costi. Gli interventi devono essere coerenti con la pianificazione e programmazione vigente.

—© Riproduzione riservata—

Nuovo codice. Avvalimento, con la riforma sempre possibile sostituire l'impresa ausiliaria

Roberto Mangani

L'analisi dell'istituto sul prestito dei requisiti alla luce delle più recenti pronunce del Consiglio di Stato e delle novità introdotte dal Dlgs 50/2016

Alcuni recenti interventi giurisprudenziali in tema di avvalimento si sono concentrati sulla figura dell'impresa ausiliaria, affrontando tematiche che coinvolgono il ruolo della stessa nell'ambito dell'istituto. Due le questioni affrontate. La prima ha riguardato la legittimazione processuale dell'impresa ausiliaria; la seconda, di maggior rilievo, la possibilità di sostituzione dell'impresa ausiliaria colpita da interdittiva antimafia.

La legittimazione processuale

Con la sentenza della [Sezione V, 16 maggio 2016, n. 1960, il Consiglio di Stato](#) ha negato all'impresa ausiliaria la legittimazione ad agire in giudizio.

Il caso ha preso origine da una gara per l'affidamento del servizio di refezione scolastica, i cui esiti sono stati oggetto di impugnativa davanti al giudice amministrativo. Contro la sentenza di primo grado ha proposto appello l'impresa ausiliaria di un concorrente che non era risultato aggiudicatario.

Il Consiglio di Stato ha dichiarato inammissibile l'appello, sulla base della considerazione fondamentale che l'impresa ausiliaria, non potendo considerarsi un soggetto partecipante alla gara, non è titolare di una situazione soggettiva qualificata da far valere in giudizio. In sostanza, la mancanza della qualifica di concorrente priverebbe l'impresa ausiliaria della legittimazione processuale. Né può essere invocato, in senso contrario, il principio affermato da una giurisprudenza consolidata – in particolare dalla sentenza n. 1/2014 dell'Adunanza Plenaria – secondo cui possono proporre ricorso davanti al giudice amministrativo le mandanti di un raggruppamento temporaneo di imprese, in quanto ritenute titolari di un interesse legittimo alla regolarità della procedura di gara.

La situazione dell'impresa ausiliaria, infatti, non è assimilabile a quella delle imprese mandanti di un raggruppamento temporaneo, per la fondamentale ragione che mentre queste ultime assumono la veste di concorrenti alla gara, la medesima veste non può essere riconosciuta all'impresa ausiliaria, che rimane formalmente estranea alla procedura essendo legata all'impresa principale che vi concorre unicamente attraverso un contratto di avvalimento.

La sostituzione dell'impresa ausiliaria

Più articolata e anche di rilievo più significativo si presenta la seconda questione, relativa alla possibilità di sostituzione dell'impresa ausiliaria. Va subito detto che in questa ipotesi il giudice amministrativo ha accolto la tesi dell'assimilazione tra impresa ausiliaria e impresa mandante del raggruppamento temporaneo che – come appena visto - è stata invece esclusa in relazione alla questione della legittimazione processuale.

La fattispecie su cui si è pronunciato il Consiglio di Stato ha riguardato una gara per l'affidamento del servizio di igiene urbana, cui aveva partecipato un'impresa che, per il raggiungimento di un requisito di qualificazione richiesto, si era avvalsa di un'impresa ausiliaria. A favore dell'impresa che aveva fatto ricorso all'avvalimento veniva disposta l'aggiudicazione provvisoria; tuttavia, prima dell'aggiudicazione definitiva, nei confronti dell'impresa ausiliaria veniva emanata un'interdittiva antimafia. A seguito di tale circostanza, l'impresa aggiudicataria comunicava alla stazione appaltante la sostituzione dell'originaria impresa ausiliaria con altra impresa, anch'essa in possesso del requisito richiesto dal bando. L'ente appaltante decideva tuttavia di aggiudicare la gara al secondo classificato escludendo il concorrente già dichiarato aggiudicatario provvisorio, che contro tale decisione proponeva ricorso davanti al giudice amministrativo. Tale ricorso veniva tuttavia respinto dal Tar Lazio, la cui pronuncia veniva quindi impugnata davanti al Consiglio di Stato.

[Con la sentenza della Sezione V, 12 maggio 2016, n. 1883 il Consiglio di Stato](#) ha accolto il ricorso riformando la pronuncia di primo grado. Con tale decisione il massimo giudice amministrativo ha accolto la tesi del ricorrente, fondata essenzialmente sull'applicazione analogica alla fattispecie in esame della norma prevista per i raggruppamenti temporanei di imprese.

Tale norma, contenuta all'articolo 95, comma 1 del D.lgs. 159/2011 (c.d. Codice antimafia) stabilisce che le cause di divieto e sospensione conseguenti alle misure di prevenzione previste dalla legislazione antimafia – tra cui rientrano le misure interdittive – non operano nei confronti dei raggruppamenti temporanei di imprese qualora l'impresa sottoposta alla misura interdittiva sia stata estromessa o sostituita anteriormente alla stipulazione del contratto.

In sostanza, se nell'ambito di un raggruppamento temporaneo un'impresa viene colpita da un'interdittiva antimafia, il raggruppamento può continuare ad operare e rendersi quindi affidataria dell'appalto ad esso aggiudicato qualora, prima della stipula del contratto, l'impresa in questione sia stata sostituita con altra impresa dotata dei necessari requisiti.

Secondo la tesi dell'appellante questa regola, dettata per i raggruppamenti di imprese, è suscettibile di applicazione analogica nei confronti dell'impresa ausiliaria, dovendo valere a maggior ragione nell'ambito dell'avvalimento dove i rapporti tra impresa ausiliaria e impresa principale sono meno stringenti di quelli esistenti tra le varie imprese che compongono il raggruppamento temporaneo.

Il giudice di primo grado aveva respinto questa tesi sulla base della motivazione fondamentale secondo cui la norma richiamata doveva considerarsi a carattere speciale e derogatorio, come tale a fattispecie esclusiva e di conseguenza non suscettibile di applicazione analogica.

Questa posizione negativa è stata bocciata dal Consiglio di Stato, che ha invece accolto la tesi dell'appellante. Il giudice amministrativo di secondo grado, pur ritenendo la norma sulla sostituzione dell'impresa raggruppata in parte derogatoria, ha sottolineato come la stessa non possa considerarsi a fattispecie esclusiva, ammettendo quindi la possibilità di applicarla per analogia all'ipotesi della sostituzione dell'impresa ausiliaria.

A sostegno di questa soluzione il Consiglio di Stato ha evidenziato come anche nell'ipotesi di sostituzione dell'impresa ausiliaria venga salvaguardata la ratio della disposizione, che è quella di consentire alla stazione appaltante di compiere la verifica preliminare sull'idoneità della nuova impresa, che ha sostituito quella colpita da interdizione ad operare, a garantire la qualificazione del concorrente (sia esso il raggruppamento temporaneo o l'impresa principale che si era avvalsa dell'impresa ausiliaria).

Da qui la conclusione del giudice di appello: una volta ritenuta la norma sulla sostituzione dell'impresa facente parte del raggruppamento non a fattispecie esclusiva e individuata nei termini indicati la sua ratio, non vi sono ragioni per non consentirne l'applicazione analogica anche all'ipotesi della sostituzione dell'impresa ausiliaria nell'ambito del rapporto di avvalimento.

In attesa della Corte di Giustizia Ue

Il tema della possibilità di sostituzione dell'impresa ausiliaria è stato recentemente oggetto di rinvio alla Corte di Giustizia Ue da parte del Consiglio di Stato, Sez. IV, Ordinanza n. 1522 del 15 aprile 2016.

Il Giudice amministrativo, chiamato a pronunciarsi sulla legittimità della sostituzione dell'impresa ausiliaria che durante lo svolgimento della procedura di gara aveva perso la qualificazione necessaria, dopo aver rilevato che la normativa nazionale vigente – contenuta nel D.lgs. 163/2006 – non consentiva in questa ipotesi la sostituzione della stessa con altra impresa, ha ritenuto di sollevare una questione pregiudiziale davanti al giudice comunitario.

In particolare, la Corte di Giustizia Ue è stata chiamata a pronunciarsi se una normativa nazionale che non consente la possibilità per il concorrente di sostituire l'impresa ausiliaria che abbia perso i necessari requisiti di qualificazione con altra impresa che ne sia in possesso sia da considerare in contrasto con le disposizioni delle direttive comunitarie che disciplinano l'istituto dell'avvalimento. E ciò anche alla luce della circostanza che in questo modo l'impresa concorrente verrebbe ad essere esclusa dalla gara per un fatto – la perdita della qualificazione da parte dell'impresa ausiliaria – non riconducibile ad essa né in termini soggettivi né in termini oggettivi.

Le nuove norme del D.lgs. 50/2016

Il problema della sostituzione dell'impresa ausiliaria dovrebbe risultare sostanzialmente superato in virtù delle nuove disposizioni contenute nel D.lgs. 50.

L'articolo 89 che disciplina l'avvalimento contiene al comma 3 una previsione che disciplina in maniera esplicita l'ipotesi della sostituzione dell'impresa ausiliaria. Viene infatti stabilito che la stazione appaltante deve verificare il possesso in capo all'impresa ausiliaria dei criteri di selezione, nonché la mancanza nei suoi confronti di possibili motivi di esclusione. Qualora tali verifiche evidenzino carenze in ordine al possesso dei criteri di selezione o la sussistenza di motivi di esclusione il concorrente è obbligato a sostituire l'impresa ausiliaria con altra impresa in regola con quanto richiesto.

In sostanza le nuove norme risolvono in senso positivo la questione della possibile sostituzione dell'impresa ausiliaria che risulti priva dei necessari requisiti di qualificazione o incorra in una delle cause di esclusione, legate al mancato possesso dei requisiti generali di idoneità morale.

Si deve ritenere che la sostituzione sia possibile in qualunque momento della procedura di gara si vengano a verificare le ipotesi indicate, e cioè sia se l'impresa ausiliaria risulti fin dall'origine priva dei requisiti di qualificazione o dei requisiti generali sia – ipotesi più probabile e che è quella presa in esame nei casi sopra esaminati – qualora tali carenze si verifichino durante lo svolgimento della procedura di gara e fino alla stipula del contratto. Resta da valutare se tale sostituzione possa essere consentita qualora gli eventi indicati si verifichino anche durante la fase esecutiva del contratto, anche se ad una prima sommaria analisi non sembrano emergere elementi ostativi in tal senso.