



LA GUIDA PRATICA AI DECRETI PA E CRESCITA

# Dagli appalti all'edilizia le novità «salva-lavori»

Servizi ▶ pagine 34-35

## UN COMMISSARIO «SALVA-LAVORI»

In caso di corruzione «tutor» da collegare alla conclusione dell'opera

**Giorgio Santilli**

Il Governo ha fatto con l'articolo 32 del decreto legge 90 una scelta di fondo su come colpire le imprese coinvolte nelle inchieste per corruzione o turbativa d'asta (tutte le inchieste, non solo Expo o Mose): no alla revoca dei contratti di appalto per riassegnare il lavoro all'azienda seguente in graduatoria, ipotesi evocata a un certo punto dal presidente dell'autorità nazionale anticorruzione, Raffaele Cantone, con riferimento ai contratti dell'Expo; sì al **commissariamento** delle aziende "inquinata" per dare continuità ai lavori se l'azienda non abbia provveduto spontaneamente, o in seguito a sollecitazione della stessa Anac o del prefetto, a rimuovere gli amministratori o i dirigenti coinvolti nelle inchieste.

Una scelta di fondo che sembra dettata da almeno un paio di considerazioni tecniche: la prima è che, con riferimento soprattutto al caso dell'Expo 2015, il commissariamento dovrebbe consentire una più rapida conclusione dei lavori, garantendone la continuità; la seconda è che la copertura legislativa non avrebbe comunque messo al riparo l'ipotesi della revoca dal rischio di lunghi contenziosi e di richieste di risarcimento danni da parte

dell'azienda colpita.

L'altra osservazione che va immediatamente fatta in merito all'estrema delicatezza di una norma che irrompe nel diritto societario con un intervento straordinario di commissariamento che limita i diritti dei titolari di impresa, degli azionisti e degli amministratori in assenza di una condanna definitiva, è che il «limitatamente alla completa esecuzione del contratto» - riferito proprio all'ipotesi di commissariamento delle aziende - non sembra doversi intendere come un limite di intervento solo alla parte di azienda coinvolta nell'appalto (il "ramo" di azienda coinvolto, aveva detto il premier Renzi proprio con l'intento di rassicurare sull'equilibrio di un intervento così delicato), ma piuttosto come un limite temporale (cioè finché l'appalto in questione non venga portato a conclusione).

All'interno dell'azienda, infatti, l'intervento risulta quanto mai ampio, arrivando (comma 3) alla gestione temporanea da parte di amministratori nominati dal prefetto (che avranno «tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione dell'impresa») e alla sospensione dei «poteri di disposizione e gestione dei titolari di impresa». Nel caso di società, so-

no sospesi anche i poteri dell'assemblea degli azionisti. Si aggiunga che gli amministratori esterni rispondono delle «eventuali disconomie dei risultati solo nei casi di dolo e colpa grave» (comma 4) e che l'utile di impresa derivante dalla conclusione dei contratti di appalto «è accantonato in apposito fondo» (comma 7).

Se questi sono gli effetti indotti dalla procedura straordinaria, due limiti dovrebbero agire più realisticamente a monte, cioè nelle condizioni che consentono il commissariamento: da una parte, infatti, il perfetto può agire, su proposta del presidente dell'Anac, dopo aver valutato «la particolare gravità dei fatti» e nominare i commissari solo «nei casi più gravi»; dall'altra la sostituzione degli amministratori potrà avvenire solo dopo che il prefetto stesso avrà intimato all'impresa la sostituzione degli amministratori inquisiti. Se sul piano dei diritti resta molto delicata la sostituzione di un soggetto non ancora condannato, nella realtà accade che la quasi totalità degli amministratori e dei manager colpiti da inchieste gravi per corruzione si autosospenda immediatamente o venga comunque sospeso dall'impresa stessa.

Questo dovrebbe di fatto limi-

tare molto, nel concreto, l'applicazione dell'intero articolo 32 che si può applicare (comma 1) nei casi di indagini per reati previsti dai seguenti articoli del codice penale: articolo 317 (concussione); articolo 318 (corruzione nell'esercizio della funzione); articolo 319 (corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio); articolo 319-bis (aggravante in caso di contratto della Pa); articolo 319-ter (corruzione in atti giudiziari); articolo 319-quater (induzione indebita a dare o promettere utilità); articolo 320 (corruzione di persona incaricata di pubblico servizio); articolo 322 (istigazione alla corruzione); articolo 322-bis (peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri); articolo 346-bis (traffico di influenze illecite); articolo 353 (turbata libertà degli incanti); articolo 353-bis (turbata libertà del procedimento di scelta del contraente). La procedura dell'articolo 32 si applica anche «nei casi in cui sia stata emessa dal Prefetto un'informazione antimafia interdittiva» (comma 10).

© RIPRODUZIONE RISERVATA

# Il quadro Intervento ridotto nel tempo ma esteso a tutta l'impresa

## 1 | I PREMI

### Bonus sui progetti ma non ai dirigenti

**Alberto Barbiero**

**I** dirigenti che rientrano nei processi elaborativi ed esecutivi dei progetti per le opere pubbliche o sviluppano atti di pianificazione non possono percepire l'incentivo fino al 2% del valore dell'opera previsto dal Codice dei contratti pubblici perché il loro trattamento economico è «onnicomprensivo».

La nuova regola (si veda anche *Il Sole 24 Ore* di ieri) non incide però sulla posizione del personale privo della qualifica dirigenziale impiegato nell'elaborazione ed in alcune fasi attuative dei progetti per lavori pubblici, che continuerà a percepire l'incentivo. Questa situazione resta immutata anche per i dipendenti dell'ente locale titolari di posizione organizzativa.

Gli enti locali devono pertanto modificare i regolamenti relativi alla corresponsione dell'incentivo, recependo la differenza tra i soggetti con qualifica dirigenziale e quelli privi

della stessa.

Nella ridefinizione dei regolamenti, peraltro, le amministrazioni devono tener conto dei criteri di interpretazione rigorosa delle disposizioni contenute nei commi 5 e 6 dell'articolo 92 del Codice dei contratti pubblici elaborata dalla Corte dei Conti.

Varie sezioni regionali di controllo (tra cui, in particolare, quella della Lombardia con la

#### Le sanzioni

##### 01 | IL MINIMO

In caso di dichiarazioni mancate, false o incomplete la sanzione minima è pari all'1 per mille del valore della gara

##### 02 | IL MASSIMO

Il limite massimo è rappresentato dall'1 per cento del valore della gara; la sanzione non può comunque mai superare i 50mila euro

recente deliberazione n. 188/2014/Par del 28 maggio 2014) hanno infatti evidenziato come l'incentivo in relazione ai lavori pubblici debba essere erogato ai soli dipendenti che espletano gli incarichi tassativamente indicati dalla norma (responsabile del procedimento, incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, e loro collaboratori), riferiti all'aggiudicazione ed esecuzione «di un'opera o un lavoro».

Peraltro, queste interpretazioni escludono dal novero delle attività retribuibili con l'incentivo i lavori di manutenzione ordinaria e per i lavori in economia.

Per l'incentivo connesso alla pianificazione urbanistica, invece, la revisione dei regolamenti deve tener conto degli indirizzi espressi dalla sezione autonomie, con la deliberazione n. 7/Sezaut/2014/Qmig del 4 aprile 2014, che considera determinante non tanto il nomen juris attribuito all'atto di pianificazione stesso, quanto il suo contenuto specifico, che deve risultare strettamente connesso alla realizzazione di un'opera pubblica.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**4 | LA VIGILANZA**

# Cantone pigliatutto, cancellata l'Avcp

L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici sparisce, con effetto immediato. E viene inglobata dall'Autorità anticorruzione. Dopo tante ipotesi, è questa la soluzione prescelta dal decreto n. 90/2014 per riedificare dalle fondamenta le strutture che in Italia tengono sotto controllo il mercato degli appalti. Ma non si farà tutto subito. Il provvedimento disegna un percorso piuttosto lungo, che parte da una fase transitoria (già avviata) e culmina in un piano di riorganizzazione che il presidente dell'Anac dovrà presentare entro fine 2014. Sarà compito di un Dpcm riceverlo. L'Avcp «è soppressa - recita il decreto - ed i relativi organi decadono», a partire dal 25 giugno scorso, data di entrata in vigore del provvedimento. Da quel giorno, in sostanza, l'Autorità è stata decapitata: ha perso il suo presidente Sergio Santoro e i tre consiglieri in carica. I suoi compiti e funzioni sono andati all'Anac. Nell'immediato la conseguenza più macroscopica riguarda

qualche piccolo risparmio, legato proprio a questi organi eliminati. Si tratta di circa 1,5 milioni all'anno. Nessun effetto per i 301 dipendenti di via di Ripetta, che restano al loro posto senza tagli di stipendio. Una delibera firmata da Raffaele Cantone (n. 102/2014) ha già stabilito, infatti, che le due macro-aree di competenza dell'Anac (appalti da un lato, anticorruzione e trasparenza dall'altro) saranno

**Il percorso**

**01 | FASE TRANSITORIA**  
Dal 25 giugno l'Anac ha acquisito la vigilanza sugli appalti. In questa prima fase, la nuova Autorità terrà separati i ruoli

**02 | IL PIANO**  
Entro fine anno Cantone dovrà presentare al premier un piano di riorganizzazione dell'ex Avcp

provvisoriamente poste in due contenitori diversi, non comunicanti. Stesso discorso per i bilanci, che saranno separati: l'Avcp oggi si approvvigiona con la tassa sulle gare, pagata da imprese e stazioni appaltanti, per introiti pari a circa 50 milioni all'anno. Una riorganizzazione più strutturata sarà affidata a una seconda fase: entro il 31 dicembre del 2014 Cantone dovrà presentare al presidente del Consiglio dei ministri un piano, che determinerà l'assetto definitivo delle risorse umane, strumentali e finanziarie dell'ex Avcp e la riduzione di almeno il 20% del trattamento economico accessorio dei dipendenti e di tutte le spese di funzionamento. Per chiudere questo percorso, arriverà un Dpcm. È in quella sede che si otterranno i veri risparmi, quantificabili solo a partire dal 2015. Ma, soprattutto, è in quella sede che si giocherà davvero la partita della ristrutturazione dell'ex Avcp, una struttura elefantiaca dalle competenze variegata, che si sono ampliate sistematicamente negli ultimi anni: dal monitoraggio del mercato alla regolazione e vigilanza, passando per l'attività consultiva e il precontenzioso in materia di appalti.

G.La.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**Le uscite precedenti**

Per approfondire tutte le novità introdotte dal Governo Renzi con gli ultimi due decreti, «Il Sole 24 Ore» ha pubblicato una serie di inserti tematici che hanno permesso di scoprire che cosa cambia per imprese, pubbliche amministrazioni, diritto societario e appalti. Questo il piano delle uscite:

**GIOVEDÌ 26 GIUGNO**  
Le misure dei decreti legge su Pa e crescita

**VENERDÌ 27 GIUGNO**  
Guida pratica alle novità sul fisco

**SABATO 28 GIUGNO**  
Guida pratica alla riforma del diritto societario

**LUNEDÌ 30 GIUGNO**  
Guida pratica a pubblico impiego e partecipate

**OGGI**  
Guida pratica alle nuove regole sugli appalti

**Anti-mafia**  
Via libera automatico per le aziende negli elenchi dei «virtuosi»

**Il filtro**  
Verifica dell'Authority esclusa per le varianti imposte da leggi

**2 | INFILTRAZIONI CRIMINALI****Patente di legalità con la «white list»**

**I**l contrasto alle infiltrazioni mafiose negli appalti passa per la definizione di white list selettive, istituite presso le prefetture; l'iscrizione attesta automaticamente il rispetto della normativa antimafia da parte dell'operatore economico che svolge determinate tipologie di attività.

L'articolo 29 del Dl 90/2014 riformula l'articolo 1, comma 52 della legge 190/2012, stabilendo che per una serie di attività imprenditoriali, spesso affidate in economia o con subappalto, la comunicazione e l'informazione antimafia liberatorie devono essere acquisite dalle stazioni appaltanti consultando, anche in via telematica, un elenco di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori operanti in questi settori e non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa. Tra le attività rischiose sono comprese il trasporto rifiuti, la movimentazione terra e i noli a caldo e a freddo.

L'elenco è istituito presso ogni prefettura e l'iscrizione degli

operatori che ne fanno richiesta è disposta dalla prefettura della Provincia in cui il richiedente ha la sede; la risposta deve avvenire entro 45 giorni dalla richiesta (termine che si può estendere di altri 30 giorni in casi particolari). Tuttavia l'amministrazione aggiudicatrice può procedere decorso il termine o, in casi di urgenza, può procedere dopo 15 giorni dalla richiesta, fatta salva

**La procedura****01 | I TEMPI**

L'inserimento dell'impresa nella *white list* deve avvenire entro 60 giorni dall'istanza (termine ampliabile di altri 30 giorni in casi particolari)

**02 | CASI URGENTI**

I lavori possono partire con assegnazione temporanea dopo 15 giorni dall'istanza di inserimento in *white list*

l'eventuale risoluzione del contratto se l'accertamento dimostra l'infiltrazione. La prefettura effettua verifiche periodiche sulla perdurante insussistenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa sulle imprese iscritte e, nel caso, cancella l'impresa dall'elenco.

Un elemento di sostanziale novità è determinato dalla previsione per cui l'iscrizione nell'elenco speciale presso le prefetture vale come la comunicazione e l'informazione antimafia liberatoria anche ai fini della stipula, approvazione o autorizzazione di contratti o subcontratti relativi ad attività diverse da quelle per le quali essa è stata disposta.

In sede di prima applicazione (e per un periodo non superiore ad un anno) le stazioni appaltanti procedono per le particolari attività (ad esempio il trasporto rifiuti) all'affidamento di contratti o all'autorizzazione di subcontratti previo accertamento della avvenuta presentazione della domanda di iscrizione nell'elenco speciale. In caso di sopravvenuto diniego dell'iscrizione, si applicano le disposizioni sulla risoluzione dei contratti previste dalla normativa antimafia.

**Al.Ba.**

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**Errori formali**  
Se la mancanza è lieve  
la stazione appaltante «riammette»

## 3 | LA STRETTA SUI COSTI

# Modifiche alle opere sotto la lente dell'Anac

Giuseppe Latour

**U**n freno alle varianti in corso d'opera, che andranno comunicate all'Autorità anticorruzione dalla stazione appaltante entro il termine massimo di trenta giorni dall'approvazione. Il decreto n. 90/2014 di riforma della Pa attribuisce alla struttura guidata da Raffaele Cantone questo nuovo potere e punta così a limitare uno dei fenomeni che, più di ogni altro, è stato usato negli ultimi anni per allungare i tempi e far lievitare i costi delle opere pubbliche. Anche se, sulla reale applicabilità di questo cambiamento, pende una grande incognita: un appalto di lavori su due è oggetto di variante. Un controllo approfondito nel merito di tutti pare impossibile.

Le varianti nascono, nei lavori pubblici, come strumento per portare aggiustamenti quando intervengono cause impreviste, come nuove leggi e regolamenti, eventi naturali, possibilità di usare materiali più avanzati, errori nel progetto esecutivo. Nel tempo, però, sono diventate

tristemente note come il principale grimaldello usato per caricare sull'opera costi extra e dilatarne i tempi di realizzazione. Così il decreto, all'articolo 37, cerca di arginare il fenomeno e prevede che le varianti, nel quadro della procedura prevista dall'articolo 132 del Codice appalti, vadano trasmesse all'Anac, insieme al progetto esecutivo, entro trenta giorni dall'approvazione da

### I controlli

#### 01 | LA SITUAZIONE

Su un totale di 16mila gare di lavori, ogni anno, circa la metà è oggetto di varianti in corso d'opera

#### 02 | LE VERIFICHE

Le stazioni appaltanti, entro 30 giorni dall'ok dovranno comunicare le varianti all'Anac cui spetterà di valutare eventuali irregolarità

parte della stazione appaltante.

Non tutte le tipologie di variante dovranno passare attraverso questa verifica. La norma esclude quelle legate alle «sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari» e quelle derivanti da «errori od omissioni del progetto esecutivo». Tutte le altre finiranno sotto la lente dell'Authority: si tratta di un numero mastodontico di fascicoli, se pensiamo che ogni anno le gare per lavori sono più o meno 16mila e che circa la metà di queste è caratterizzata da varianti. Per verificare la presenza di eventuali problemi servono approfondimenti di merito piuttosto articolati: l'obiettivo è controllare che i motivi per i quali è stato chiesto l'adeguamento siano pretestuosi. I dubbi sull'applicabilità di questa novità, allora, sembrano piuttosto fondati. Tanto che lo stesso Cantone, pochi giorni fa, ha dichiarato che all'inizio il decreto dovrà avere un effetto deterrente. E la relazione illustrativa parla, con sano realismo, di «impedire o, quantomeno, rendere marginale il verificarsi di situazioni di irregolarità e illecità». Con il passare del tempo l'idea è di abbattere drasticamente il numero di varianti. Rendendo più semplici i controlli.



**5 | LA SCIA**

# Segnalazioni e permessi uguali in tutta Italia

**Guglielmo Saporito**

**L**e semplificazioni più attese sono quelle in materia di **permesso di costruire** e **Scia** nell'attività edilizia: si materializzano in modelli da utilizzare su tutto il territorio nazionale, approvati da una Conferenza unificata. Per le Regioni e gli enti locali i moduli sono obbligatori, ma potrebbero essere affiancati da ulteriori richieste finalizzate a una più completa anagrafe locale delle procedure. I modelli che già circolano sono molto dettagliati, tali cioè da esigere una sicura presenza professionale. Si prevede la figura di un «dichiarante» e figure satelliti («soggetti coinvolti»); questi ultimi si articolano in titolari, tecnici incaricati (progettisti, direttori lavori, altri tecnici impiantistici) e imprese esecutrici. I modelli comprendono dichiarazioni asseverate a cura dei professionisti, suddivise in 24 tipologie, dai dati geometrici di superficie e volume alla necessità di bonifiche ambientali e alla

tutela del paesaggio.

Si tratta di elementi che già molti enti locali richiedevano, e che ora sono unificate in uno specifico fascicolo. L'aspetto più rilevante è quello che rafforza le «asseverazioni» cioè le "affermazioni solenni" che arricchiscono le dichiarazioni di una particolare rilevanza formale e di uno specifico valore nei confronti dei terzi per ciò che riguarda l'affidabilità del loro

## Gli strumenti

### 01 | LA PROCEDURA

Una Conferenza unificata approverà i modelli di Scia (segnalazione certificata di inizio attività) che saranno vincolanti per tutti gli enti

### 02 | I CONTENUTI

I modelli comprendono dichiarazioni suddivise in 24 tipi a seconda dei dati richiesti

contenuto (Cassazione penale 27699/2010). L'ordinamento accorda infatti fiducia alle dichiarazioni del privato e fa affidamento sulle relazioni tecniche che accompagnano i progetti: relazioni che si sostituiscono in via ordinaria ai controlli dell'ente territoriale e offrono garanzie di legalità e correttezza di intervento. In questo modo si accresce il principio di «autoresponsabilità», secondo il quale il privato è gestore assoluto delle attività che intende iniziare, senza potersi far scudo del controllo dell'amministrazione. L'intero meccanismo si collega alle previsioni della legge 241/1990 (articolo 19) che, in particolare, nega al meccanismo della Scia le qualità di provvedimento amministrativo implicito. Ciò è rilevante in tutti i casi in cui un vicino o un concorrente commerciale intenda contestare l'attività che si inizia con una Scia: poiché non si forma un provvedimento tacito, per contestare l'attività altrui sarà necessario rivolgersi all'amministrazione preposta al settore (il Comune, nell'edilizia) sollecitando l'esercizio di verifiche ed eventualmente impugnando il successivo provvedimento tacito.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**6 | I PROGRAMMI**

# La semplificazione «chiama» gli enti locali

L'articolo 24 del decreto legge 90/2014 prevede un calendario di **semplificazioni** per il triennio 2015-2017, coinvolgendo Stato, Regioni ed autonomie locali. Sono previsti accordi e intese coerenti all'articolo 9 del Dlgs 281/1997 ed all'articolo 8 della legge 131/2003 per attuare il Dl 5/2012: tutti questi riferimenti significano che le scelte modificatrici sono adottate sulla base di principi di sussidiarietà e leale collaborazione, tendendo alla semplificazione (Dl 5/2012) ma con un accenno a poteri sostitutivi in caso di contrasto.

L'articolo 24, comma 2 prevede moduli unificati e standardizzati per istanze, dichiarazioni, segnalazioni da parte di cittadini e imprese che entrino in contatto con pubbliche amministrazioni. L'unificazione avverrà con decreto del Ministro competente, settore per settore. Un comma separato riguarda la modulistica unificata e standardizzata per edilizia ed attività produttive. Per giungere a ciò sono previsti

accordi e intese, oltre a una Conferenza unificata che terrà conto delle normative regionali. Infine, il quarto comma precisa che gli accordi in Conferenza unificata dovranno assicurare la libera concorrenza ed esprimeranno «livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali». Inoltre, andrà assicurato il coordinamento informativo e statistico. Tutto questo

## La promessa

### 01 | L'ORIZZONTE

Si prevede un round di semplificazioni che riguarderà il triennio 2015-2017 per standardizzare i modelli di istanza e dichiarazione

### 02 | LA PLATEA

Le misure riguarderanno tutti i contatti con le Pa da parte di cittadini e imprese

meccanismo serve a rendere omogenee, con moduli prestampati, situazioni varie che oggi cambiano le procedure nelle varie Regioni. È stata necessaria una sentenza della Corte costituzionale (164/2012) per consentire allo Stato di imporre un meccanismo di Scia in materia edilizia, superando le resistenze di alcune realtà locali. La sentenza attrae la procedura di Scia nella materia «tutela della concorrenza», collocandola tra le prestazioni collegate a diritti civili e sociali. La semplificazione diventa uno dei principi fondamentali dell'azione amministrativa e affida allo Stato l'onere di semplificare, garantendo diritti omogenei. Senza questa possibilità, ogni autonomia potrebbe fissare livelli e individuare meccanismi particolari di semplificazione, che si rivelerebbero vere e proprie barriere e quindi risulterebbero in contrasto con l'esigenza di prestazioni standard ed accessibili. Le semplificazioni avranno un sicuro effetto acceleratorio, consentendo un trattamento omogeneo nella lettura dei dati e quindi, ad esempio, consentendo l'utilizzo dei dati anche per l'imposizione fiscale a livello nazionale.

**G.Sap.**

© RIPRODUZIONE RISERVATA

