



ANIEM NEWS

Settimanale Informativo

N. 8

05 Aprile 2017

Associazione Nazionale Imprese Edili Manifatturiere

SOMMARIO

NUOVO CODICE CONTRATTI

-LINEE GUIDA SUL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DEGLI OPERATORI ECONOMICI

SPECIALE PARERI CORRETTIVO

-CONSIGLIO DI STATO: OSSERVAZIONI AL CORRETTIVO APPALTI

-LE OSSERVAZIONI DEL PRESIDENTE ANAC RAFFAELE CANTONE

-LE OSSERVAZIONI DEI TECNICI DEL PARLAMENTO

-I RILIEVI DELLA COMMISSIONE BILANCIO ALLA CAMERA

-BRUXELLES BOCCIA I LIMITI AI SUBAFFIDAMENTI PREVISTI DA CODICE

-DÉBAT PUBLIC: IMMINENTE VARO DEL PROVVEDIMENTO

-QUALIFICAZIONE PA: STIMA DEL MIT SUGLI EFFETTI DELLO SCHEMA DI DECRETO

-DECRETO LIVELLI PROGETTAZIONE: SEMPLIFICAZIONI PER CONCORSI E MANUTENZIONI

ANAC

-SUBAPPALTO CONSORZI STABILI: NO ALL'AFFIDAMENTO INFRA GRUPPO

-MODELLI PRESENTAZIONE ESPOSTI

-LINEE GUIDA PER L'ASSEGNAZIONE DELLE GARE CON IL BIM

GOVERNO

-RESPONSABILITÀ SOLIDALE COMMITTENTE - APPALTATORE NEI CONFRONTI DEL LAVORATORE - MODIFICHE ALLA LEGGE BIAGI

-FOCUS: DIFESA DEL COMMITTENTE NEL CONTRADDITTORIO TRA LE PARTI

-FOCUS 1: APPALTATORE NON PAGA → COMMITTENTE SENZA DURC

-AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA: NUOVI INTERVENTI LIBERI CON ITER SEMPLIFICATO - MODELLI UNIFICATI PER LE ISTANZE

- LEGGE DELEGA SULLA PROTEZIONE CIVILE
- CASA ITALIA: DIPARTIMENTO A PALAZZO CHIGI

SINDACALE

- APE SOCIALE PER ANTICIPARE L'USCITA DAI CANTIERI DAL 1 MAGGIO

TERREMOTO

- VERIFICA ANTIMAFIA PER LE IMPRESE IMPEGNATE NELLA RICOSTRUZIONE
- SCUOLE: BANDI AD APRILE CON APPALTO INTEGRATO

GIURISPRUDENZA

- AVVALIMENTO INFRAGRUPPO: NON SERVE IL CONTRATTO PER IL PRESTITO DEI REQUISITI
- INVITO ALL'AFFIDATARIO USCENTE
- DANNI EDIFICI RISTRUTTURATI: IMPRESA RESPONSABILE PER 10 ANNI

NUOVO CODICE CONTRATTI

LINEE GUIDA SUL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DEGLI OPERATORI ECONOMICI

Consultazioni on line

L'ANAC ha pubblicato l'avviso di apertura delle consultazioni on line (contributi entro il 3 maggio 2017) ai fini della predisposizione delle Linee guida sul sistema di qualificazione degli operatori economici.

Articolo 83

Si ricorda che l'art. 83, comma 2, del codice, dispone che per i lavori, con linee guida dell'ANAC, sono disciplinati, anche al fine di favorire l'accesso da parte delle MPMI:

- il sistema di qualificazione
- i casi e le modalità di avvalimento
- i requisiti e le capacità che devono essere posseduti dal concorrente, anche in riferimento ai consorzi di cui all'articolo 45, lettere b) e c)
- la documentazione richiesta ai fini della dimostrazione del loro possesso di cui all'allegato XVII.

Articolo 84

L'art. 84, commi 2 e 8, del codice prevedono, rispettivamente, che le Linee guida individuano:

- i livelli standard di qualità dei controlli che le SOA devono effettuare nei confronti delle imprese ai fini del rilascio delle attestazioni di qualificazione;
- i casi e le modalità di sospensione o di annullamento delle attestazioni.

L'Autorità si prefigge di conseguire:

- semplificazione e razionalizzazione della procedura di attestazione, anche attraverso la previsione di sistemi informatizzati di raccolta e archiviazione dei dati e della documentazione;
- individuazione di requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa che assicurino l'effettiva affidabilità professionale del contraente;
- la garanzia che il rilascio delle attestazioni avvenga nel possesso dei requisiti di ordine generale e speciale previsti dal codice e dalle Linee guida.

Scopo delle Linee guida ANAC

Decreto correttivo

Si evidenzia che i documenti di consultazione tengono conto dello schema di decreto correttivo e delle proposte di modifica: le disposizioni suscettibili di eventuali modifiche e/o integrazioni sono state segnalate nel testo con appositi commenti a margine.

Osservazioni entro 21
aprile

Si chiede quindi di far pervenire eventuali osservazioni all'indirizzo aniem@aniem.it entro e non oltre il 20 aprile p.v.

SPECIALE PARERI CORRETTIVO

CONSIGLIO DI STATO: OSSERVAZIONI AL CORRETTIVO APPALTI

Il Consiglio di Stato ha reso il parere sul decreto correttivo del nuovo codice dei contratti pubblici in vigore dal 19 aprile 2016, che dovrà essere approvato entro il prossimo 19 aprile.

Si tratta del diciottesimo dei pareri resi dal Consiglio di Stato sulla riforma del sistema degli appalti pubblici, nell'arco dell'ultimo anno.

Si segnala che lo schema di correttivo modifica 119 dei 220 articoli del codice, mentre la riforma non è stata ancora completata con tutti gli atti attuativi previsti, pari a 53 (ad oggi, ne sono stati varati 11 espressamente previsti dal codice, e 4 non espressamente previsti, e sono in corso di adozione altri 9 atti attuativi).

In sintesi, il parere individua limiti formali e sostanziali del potere correttivo:

- il mancato recepimento di una parte della delega entro il termine di scadenza consuma definitivamente il relativo potere, e tale mancato esercizio non può essere recuperato in sede di adozione di decreti correttivi;
- con il correttivo sono consentite "integrazioni e correzioni" a seguito di un periodo di "sperimentazione applicativa";
- lo strumento del correttivo non può essere utilizzato per modificare le scelte di fondo operate in sede di primo esercizio della delega, attuando interventi radicalmente diversi da quanto nel decreto legislativo oggetto di correzione.

Gli interventi correttivi ed integrativi richiesti dal decreto legislativo n. 50 del 2016 possono essere classificati in quattro categorie principali:

1. eliminazione di refusi ed errori materiali;
2. coordinamento del codice appalti con altri ambiti normativi, e implementazione delle abrogazioni espresse di fonti normative non più attuali;
3. eliminazione di errori formali e sostanziali di recepimento delle direttive europee e di attuazione della legge delega;
4. rimedio a difficoltà insorte nella prima applicazione dei nuovi istituti, come emerso dalle audizioni, dal dibattito dottrinale e dalla prima giurisprudenza. Tale ultimo obiettivo non può essere pienamente centrato dallo schema di correttivo del codice appalti in esame. Infatti, non essendo stato completato il quadro degli atti attuativi,

una buona parte del codice non ha ancora avuto pratica applicazione, e non è stato possibile cogliere a pieno le criticità applicative da correggere.

L'obiettivo non viene centrato anche perché il correttivo interviene dopo un periodo troppo breve di applicazione delle nuove regole: *le leggi possono essere corrette solo dopo un congruo periodo di applicazione, che deve essere almeno di due anni.*

Il Consiglio di Stato auspica infatti che il Parlamento possa portare a 2 anni il termine, ora annuale, per le correzioni del codice.

Il Consiglio di Stato auspica poi che la legislazione sugli appalti pubblici abbia maggiore stabilità e non venga di continuo modificata, come la precedente.

Nel dettaglio, i rilievi del CdS alle modifiche che imporrebbe il decreto correttivo:

SOCIETA' IN HOUSE

Si auspica un migliore coordinamento tra il codice dei contratti pubblici e il testo unico sulle società pubbliche.

PROGETTI E PROGETTISTI

- Deve esservi un coordinamento, rimesso al livello politico, tra i prezzari regionali i prezzi standard determinati dall'ANAC.
- Si chiede maggiore chiarezza sul criterio di scomputo dei costi della manodopera dal costo dell'appalto soggetto a ribasso d'asta.
- Vanno valorizzate le professionalità interne alle pubbliche amministrazioni, fissando la priorità della progettazione interna rispetto a quella esterna.
- Va riconsiderata l'introduzione dell'obbligo, per i progettisti dipendenti pubblici, di iscrizione all'Ordine professionale.
- Non può imporsi in modo cogente alle stazioni appaltanti l'utilizzo degli onorari professionali approvati con decreto ministeriale.

CONTRATTI SOTTO SOGLIA

Un numero minimo troppo alto di imprese da invitare rischia di vanificare le esigenze di semplificazione.

Il CdS rileva inoltre che alla luce delle esigenze di celerità e semplificazione non può essere sacrificata la necessità di un rigoroso controllo sull'assenza di condanne penali e interdittive antimafia per l'affidatario di contratti sotto soglia.

QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI

Specificare che le articolazioni territoriali di una stazione appaltante qualificata devono avere un'organizzazione proporzionata e dedicata, per poter gestire gare di appalto.

QUALIFICAZIONE DEGLI OPERATORI ECONOMICI

- La qualificazione deve essere affidata ad un vero e proprio regolamento e non a linee guida. Non deve essere cartolare ma effettiva e deve attribuirsi per prestazioni effettivamente eseguite, in un arco temporale ragionevole.
- Nei consorzi, e in caso di subappalto, occorre evitare di attribuire la qualificazione per prestazioni non eseguite in proprio.
- Appare irragionevole attribuire la qualificazione per esperienze pregresse molto remote nel tempo, salva la possibilità di una disciplina transitoria per esigenze congiunturali.
- Il *rating* di impresa va meglio coordinato con quello di legalità, anche in relazione alla funzione premiale di entrambi.
- La gratuità del soccorso istruttorio, voluta dalla legge delega, non esclude la possibilità che sia addossato al concorrente il costo del servizio, anche in funzione di deterrenza di condotte negligenti.

APPALTI MISTI DI PROGETTAZIONE ED ESECUZIONE

Il CdS specifica che alcune delle nuove ipotesi di appalto integrato non sembrano trovare piena rispondenza nella legge delega.

COMMISSARI DI GARA ESTERNI

Per il CdS la commissione di gara esterna non è necessaria quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso.

Non appare poi condivisibile l'articolazione regionale dell'albo dei commissari di gara, perché non assicura gli obiettivi della riforma (commissari non radicati nel territorio in funzione di prevenzione della corruzione).

GARANZIE

- E' corretto prevedere esoneri e riduzioni delle garanzie per contratti sotto i 40.000 euro per agevolare le MPMI, ma va stabilito se il beneficio è cumulabile o meno con altri in tema di garanzie.
- E' corretto ripristinare il vincolo di solidarietà tra garanti e l'escussione della garanzia anche in caso di fatto meramente colposo dell'aggiudicatario.

AGGIUDICAZIONE AL PREZZO PIU' BASSO E OFFERTE ANOMALE

- L'aggiudicazione al prezzo più basso non può prescindere da un corretto progetto esecutivo.
- Consentire, in nome dell'urgenza, l'appalto integrato in combinato disposto con il prezzo più basso, potrebbe tradire gli obiettivi della riforma degli appalti, quanto a qualità delle prestazioni e divieto di varianti.
- Il sorteggio del criterio di determinazione della soglia di anomalia è utile a fugare il rischio di collusioni nelle gare aggiudicate al prezzo più basso. Non va elevata la soglia di individuazione delle offerte anomale.

- Non vanno introdotti automatismi eccessivi nell'esclusione delle offerte anomale, in ogni caso preclusi per gli appalti di interesse transfrontaliero.

SUBAPPALTO

- Per il CdS, considerate le specificità del contesto nazionale (corruzione spesso annidata proprio in questo segmento della vita del contratto), è preferibile non rimuovere gli attuali limiti al subappalto, nonostante le direttive in astratto lo consentano.
- I casi di terna obbligatoria dei subappaltatori devono essere stabiliti dal codice e non rimessi totalmente alle stazioni appaltanti.
- Vanno fissati senza automatismi assoluti i casi in cui può essere vietato il subappalto in favore di un originario concorrente alla gara, demandando preferibilmente a linee guida dell'ANAC i criteri orientativi della discrezionalità delle stazioni appaltanti.
- Vanno fissati limiti chiari all'utilizzo dei lavori subappaltati per la qualificazione dell'appaltatore.

APPALTI NEI SERVIZI SOCIALI

Positiva e da mantenere la scelta pro-concorrenziale del codice, che assoggetta gli appalti nei servizi sociali alle regole comuni, con poche deroghe, e non va ampliato il regime di sottrazione alla concorrenza.

PROTEZIONE CIVILE

Gli appalti della protezione civile mediante affidamento diretto presuppongono una situazione di urgenza qualificata, subordinata a una declaratoria di emergenza, e non possono essere ammessi in situazioni fronteggiabili in via ordinaria, o in cui non vi sia una declaratoria dello stato di emergenza da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

CONCESSIONI E CONCESSIONI AUTOSTRADALI

- Non può essere elevata dal 30% al 49% la percentuale del concorso pubblico al rischio del concessionario, né quella dei contratti di partenariato pubblico-privato.
- Non possono essere previste deroghe agli obblighi di esternalizzazione dei concessionari autostradali, per le manutenzioni ordinarie e gli affidamenti di importo inferiore a 150.000 euro, perché in contrasto con la legge delega.

TUTELA GIURISDIZIONALE

Il rito accelerato in materia di appalti necessita di ulteriore sperimentazione e applicazione prima di eventuali correzioni.

ABROGAZIONI

I principi di semplificazione, chiarezza e certezza delle regole impongono che sia incrementato l'elenco delle abrogazioni espresse e che vi sia un migliore coordinamento del codice con altre fonti normative.

Si rimanda alla e-mail del 03.04 per gli approfondimenti, e i focus sulle osservazioni rese dal Servizio Studi del Parlamento e dalla Commissione di Bilancio alla Camera.

LE OSSERVAZIONI DEL PRESIDENTE ANAC RAFFAELE CANTONE

Di seguito le osservazioni del Presidente Cantone circa le modifiche richieste dal correttivo al codice dei contratti pubblici, espresse in audizione davanti alle Commissioni Lavori Pubblici riunite di Camera e Senato (si rimanda alla e-mail del 29.03).

Dopo aver premesso di considerare un errore la scelta di intervenire su una riforma «attuata in piccolissima parte» a solo un anno di distanza dall'entrata in vigore, Cantone ha evidenziando le novità positive, ma soprattutto i punti critici del decreto correttivo:

APPALTO INTEGRATO

Cantone esprime perplessità circa la scelta di rivedere la separazione netta tra progettazione e lavori con una serie di deroghe «che oggettivamente reintroducono l'appalto integrato».

Obiettata anche la scelta di attribuire al MIT il compito adottare un decreto per la definizione dei contenuti della progettazione semplificata per le manutenzioni: «una delega amplissima che espone a rischi anche perché sappiamo che sotto la voce manutenzione straordinaria può rientrare un'ampia gamma di interventi».

Quanto alla misura che consente alle PA di affidare con l'appalto integrato i progetti definitivi approvati prima del 19 aprile 2016, si dovrebbe evitare che si tratti di una proroga a vita, stabilendo con precisione da quale atto pubblico si deve poter verificare che l'approvazione del progetto definitivo è intervenuta prima di quella data.

REQUISITI PER APPALTI < 40.000 EURO

Cantone esprime perplessità sulla scelta di ridurre al minimo la verifica dei requisiti sulle imprese aggiudicatarie di appalti sotto 40.000 euro, poiché esonerebbe dal controllo anche sui i precedenti penali ostativi alla firma dei contratti pubblici.

COMMISSARI DI GARA: NO ALBO REGIONALE

Necessario per Cantone garantire il massimo dell'indipendenza delle commissioni, per lo stesso motivo è fondamentale la norma che introduce l'obbligo di nominare tra gli esperti esterni almeno il Presidente nelle gare oltre 1 milione.

DURC PER CONGRUITÀ

Dubbi anche sulla novità del DURC per congruità: gli enti previdenziali dovrebbero attestare che la manodopera impiegata in ciascun appalto è proporzionata alle dimensioni dell'intervento. Cantone si chiede se gli enti coinvolti abbiano le dotazioni per eseguire in

concreto valutazioni simili. La norma, corretta in linea di principio, rischia di bloccare il sistema dei lavori pubblici, appesantendo e rallentando molto le procedure.

SUBAPPALTO

Cantone specifica che il grande ampliamento delle possibilità di subappalto previsto con il correttivo, cambia molto l'impostazione dell'istituto rispetto a quella introdotta con il codice. Cantone si è anche soffermato sulla modifica che rende facoltativa la richiesta di una terna di subappaltatori con l'offerta: in questo modo la terna diventa sostanzialmente teorica (quale sarà la stazione appaltante che avrà interesse a fare una richiesta simile?).

VARIANTI: NO A RISPOSTA IN 30 GIORNI

Cantone specifica come sia assolutamente inapplicabile la norma che impone all'ANAC di rispondere in 30 giorni alla richiesta di parere sulle varianti, facendo scattare, in caso contrario, una sorta di silenzio-assenso. La valutazione delle varianti prevede un esame molto complesso che presuppone peraltro una conoscenza approfondita del progetto, e il termine di 30 giorni appare eccessivamente restrittivo. Il rischio è che il silenzio ANAC venga scambiato per un parere positivo.

PPP E LAVORI IN HOUSE DEI CONCESSIONARI

Bocciate anche le modifiche introdotte sull'innalzamento dal 30% al 49% del tetto massimo per il contributo pubblico nelle iniziative di partenariato pubblico-privato: così il contributo pubblico diventa molto rilevante rispetto a una norma che aveva un forte carattere di "moralizzazione".

In secondo luogo, Cantone contesta l'estensione alle manutenzioni dei lavori che i concessionari (in primis le autostrade) potranno gestire in house, senza gara.

CONSORZI STABILI

Cantone ha chiesto anche di introdurre chiarimenti sulle misure in materia di consorzi, spiegando che «consentire che nei raggruppamenti temporanei di imprese possano essere fatti dei cambiamenti è corretto, ma non si possono lasciare requisiti troppo ampi»: il testo parla di «atti o fatti sopravvenuti», ma così «il principio dell'immutabilità del contraente può essere messo in discussione».

RATING DI IMPRESA E QUALIFICAZIONE IMPRESE

Valutazioni positive, invece, sul rating di impresa volontario e sulle semplificazioni per la qualificazione delle imprese, con ritorno ai 10 anni di tempo di riferimento per la qualificazione SOA.

ARBITRATI

Ci sono pronunce dei Tribunali che limitano l'applicazione di queste norme agli appalti banditi dopo l'entrata in vigore del codice, il che vuol dire che tale disposizione si inizierà ad applicare tra più di dieci anni. Bisognerebbe invece precisare che le novità si applicano a

tutti gli arbitrati promossi dopo l'entrata in vigore del codice, anche se relativi ad appalti banditi prima.

LE OSSERVAZIONI DEI TECNICI DEL PARLAMENTO

Il servizio studi di Camera ha pubblicato un dossier sul correttivo al codice dei contratti pubblici, segnalando i rischi di oltrepassare i limiti della delega sul subappalto, la clausola sociale, e i lavori delle concessionarie, e formulando criticità sulle norme relative all'esclusione delle offerte anomale.

Il timore è quello di esporre il decreto approvato in prima lettura dal Governo al rischio di ricorsi.

La guida alla lettura chiede quindi diverse correzioni al testo. In alcuni casi, servirà una semplice opera di revisione di errori, limature, aggiustamenti minimi. In altri, invece, ci sono problemi di merito più profondi, che arrivano appunto a ipotizzare l'eccesso di delega.

Di seguito i punti di attenzione.

SUBAPPALTO

Una prima indicazione riguarda la scelta di spostare dall'importo complessivo del contratto alla sola categoria prevalente il tetto del 30%, ripristinando in sostanza la vecchia disciplina che consentiva il subappalto del 100% delle categorie scorporabili e dunque ampliando la possibilità di cedere a terzi quote di lavoro: si fa notare subito che nel parere rilasciato l'anno scorso sulla bozza del nuovo codice *«tra i rilievi inseriti, si prevedeva che l'eventuale subappalto non potesse superare la quota del 30 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture»*.

Ancora più puntuale l'obiezione mossa sulla scelta di spostare dall'offerta alla stipula del contratto il momento in cui le stazioni appaltanti potranno chiedere alle imprese di indicare una terna di subappaltatori nei contratti sottosoglia. Secondo i tecnici la disposizione non solo rischia di travalicare i paletti imposti dalla delega, ma anche di porsi in contrasto con le indicazioni contenute nelle direttive UE: *«La disposizione in esame, che prevede che l'indicazione della terna di subappaltatori avvenga all'atto della stipula del contratto, andrebbe valutata, per un verso, alla luce del criterio di delega di cui alla lettera rr) sulla base del quale, nei contratti di lavori, servizi e forniture, l'indicazione deve avvenire in sede di offerta e, per l'altro, tenendo conto di quanto prevede la direttiva 2014/24/UE, la quale, pur lasciando liberi gli Stati membri di obbligare le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori a chiedere all'offerente o al candidato di indicare i subappaltatori proposti, prevede che tale indicazione avvenga in sede di offerta»*.

LAVORI IN HOUSE DEI CONCESSIONARI

Segnalato anche il rischio di andare fuori delega sui lavori in house dei concessionari: il sistema 80-20 obbliga le società che hanno ottenuto le concessioni senza gara ad appaltare a terzi l'80% dei lavori, mantenendo la possibilità di assegnare in house a ditte controllate

soltanto la quota rimanente. Il Correttivo elimina dal calcolo i lavori eseguiti in via diretta e quelli di manutenzione ordinaria, che potrebbero riguardare una fetta consistente dei contratti. Per tecnici questa disposizione *«andrebbe valutata alla luce del criterio di delega di cui alla lettera iii) del comma 1 dell'articolo 1, che prevede l'obbligo di affidare una quota pari all'80 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo superiore a 150.000 euro mediante procedura ad evidenza pubblica»* .

ESCLUSIONE AUTOMATICA DELLE OFFERTE ANOMALE

Più di un dubbio viene espresso sulla nuova formulazione dell'articolo 97 che disciplina i metodi di verifica ed esclusione delle offerte anomale: nel dossier si specifica la contraddizione relativa agli appalti di lavori per cui si sembra ipotizzare la possibilità che anche per i lavori di importo superiore al milione (ma rimanendo sotto la soglia UE di 5,22 milioni) si possa ipotizzare l'applicazione del criterio del massimo ribasso con esclusione automatica delle offerte anomale. La misura rischia di contrastare con la norma più generale che vieta l'utilizzo del massimo ribasso per gli appalti di lavori di importo superiore al milione.

CLAUSOLA SOCIALE

Dubbi vengono sollevati anche sulla scelta di rendere obbligatoria l'applicazione della clausola sociale nei cambi di appalto ad alta intensità di manodopera. Il dossier ricorda che i criteri delega prevedono semplicemente *«l'introduzione di "clausole sociali" volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato»*, aggiungendo che *«per costante giurisprudenza la clausola sociale non deve essere intesa come un obbligo di totale riassorbimento dei lavoratori del pregresso appalto, ma viceversa, deve prevedere che le condizioni di lavoro siano armonizzabili con l'organizzazione dell'impresa subentrante»*. Infine si ricorda che *«la questione dei cambi di appalto nei settori ad alta intensità di manodopera è stata oggetto, nell'attuale legislatura, di un'indagine conoscitiva (specificamente sul settore dei call center) della XI Commissione, la quale nel documento conclusivo ha osservato che "la questione non si presta ad essere affrontata con strumenti legislativi", per cui "la strada che appare più agevolmente praticabile è quella della definizione di precise regole procedurali di confronto sindacale"»*.

DÉBAT PUBLIC

Qui l'obiezione riguarda la scelta di modificare le norme prevedendo che le conclusioni del dibattito pubblico non vengano più valutate in sede di elaborazione del progetto definitivo, ma più genericamente *«in sede di predisposizione delle fasi successive di progettazione»*, senza peraltro essere *«più discusse in sede di conferenza di servizi»*. Disposizioni che, si segnala nel dossier, contrastano con la delega che prevede *«che le osservazioni entrano nella valutazione in sede di predisposizione del progetto definitivo»*.

I RILIEVI DELLA COMMISSIONE BILANCIO ALLA CAMERA

La Commissione Bilancio della Camera ha individuato le misure che rischiano di far aumentare i livelli di spesa delle amministrazioni, sollevando dubbi sulla tenuta finanziaria di diverse previsioni del Correttivo appalti. Li ha sollevati la commissione Bilancio della Camera, focalizzando l'attenzione sui punti ritenuti più a rischio:

- novità del **DURC per congruità**: l'attività prevista rischia di impattare pesantemente sulle forze degli Istituti di previdenza;
- il rischio di appesantimento dell'attività, e dunque di maggiori costi, è stato evidenziato anche a carico dell'Anac: qui l'indicazione ha riguardato i nuovi compiti assegnati in tema di **precontenzioso** (obbligo di sentire le parti in contraddittorio), e soprattutto sul fronte dell'elaborazione dei costi standard dei lavori e dei prezzi di riferimento per beni e servizi;
- tentativo di riportare nei tempi previsti dalle norme i **pagamenti delle PA**: la novità del correttivo è che il termine per l'emissione dei certificati di pagamento non possa superare i 45 giorni dalla maturazione di ogni SAL. L'obiettivo è evitare l'escamotage di rimandare i certificati per non far scattare il conto alla rovescia previsto dalle direttive UE recepite anche in Italia. Anche qui però la commissione Bilancio chiede al Governo di confermare *«che la tempistica dei pagamenti risultante dalla disposizione sia compatibile con le dinamiche di cassa previste scontate nelle previsioni di spesa a legislazione vigente»*.

BRUXELLES BOCCIA I LIMITI AI SUBAFFIDAMENTI PREVISTI DA CODICE

Bocciati i limiti al subappalto – in contrasto con favor PMI

La direzione generale Mercato interno della UE ha bocciato le previsioni del codice dei contratti che stabiliscono il tetto del 30% al subappalto.

UE chiede correzioni

Tali limiti sarebbero in contraddizione con gli obiettivi di favorire le PMI e garantire la libera circolazione di merci e servizi.

La Commissione europea chiede all'Italia di correggere tale impostazione sul subappalto: da norme come questa passano impostazioni di politica aziendale.

Decreto correttivo: permangono limiti, anche se meno restrittivi

Il nuovo codice ha limitato a una quota del 30% da calcolare sull'importo complessivo del contratto la possibilità di subappaltare i lavori. Con il decreto correttivo, da varare entro il 19 aprile, il governo punta su regole meno restrittive. La quota del 30% resta, ma viene limitata alla tipologia di lavorazione prevalente in cantiere, rendendo sostanzialmente libera l'assegnazione in subappalto delle altre lavorazioni. In questo modo verrebbe ripristinata la disciplina del vecchio codice, in vigore fino al 2016.

Bocciatura di entrambe le soluzioni

Da Bruxelles arriva però la bocciatura di entrambe le soluzioni: «*La Corte di Giustizia ha ripetutamente censurato i limiti imposti dagli Stati Membri al subappalto.*». Citando la sentenza con cui i giudici europei hanno bocciato le norme polacche che impongono alle imprese di eseguire in proprio almeno il 25% dell'appalto (sentenza Wroclaw, pubblicata lo scorso 14 luglio) la direzione generale segnala che «*secondo la Corte il ricorso al subappalto ai sensi della stessa Direttiva è, "in linea di principio (...) illimitato"*».

Sentenza Wroclaw

La direzione generale sottolinea come si rischi di andare contro all'obiettivo di favorire la partecipazione delle Pmi agli appalti, contraddicendo uno dei punti qualificanti delle nuove direttive.

Divieto ribasso superiore al 20%: irregolarità da chiarire

Un altro punto di contestazione riguarda poi la legittimità della norma che concerne il divieto di ribasso superiore al 20% per le prestazioni affidate in subappalto: «*Riteniamo che la disposizione rischi di generare irregolarità in fase applicativa, e che sarebbe pertanto opportuno chiarirne la formulazione, intervenendo sul testo del decreto o emanando documenti interpretativi.*».

Si ricorda che il parere reso dal Consiglio di Stato, invece, ribadiva l'opportunità di mantenere i limiti del 30% di subappaltabilità riferiti alla sola categoria prevalente, poiché, sempre secondo il CdS, la sentenza della Corte Ue sul caso polacco sarebbe poco significativa perché riferita alla disciplina europea del 2004, ora superata dalla nuova direttiva 24/2014.

Ma direzione generale Ue ribadisce la richiesta di rimuovere i vincoli: «L'attuale quadro normativo europeo, recentemente aggiornato dalle Direttive adottate nel 2014 non pare giustificare un diverso orientamento in materia».

Subappalto illimitato

Di qui la richiesta finale alle Autorità italiane di tenere conto «dei rilievi svolti circa l'attuale disciplina in materia di subappalto» nella «redazione del decreto correttivo», «correggendo le disposizioni interessate». In caso contrario, sarebbe abbastanza probabile l'ipotesi di una procedura di infrazione nei confronti del nostro Paese.

Procedura infrazione

DÉBAT PUBLIC: IMMINENTE VARO DEL PROVVEDIMENTO

Procedura obbligatoria

Il Ministro Delrio ha annunciato l'imminente varo del decreto che introdurrà in Italia la procedura obbligatoria del débat public.

19 aprile

La misura, inserita all'articolo 22 del codice dei contratti, attende da mesi le regole per la piena operatività, e pare sarà presentato il 19 aprile prossimo.

*Consultazione
preliminare della
comunità di riferimento*

Le regole: le amministrazioni aggiudicatrici, in caso di lavori pubblici che impattano in modo sensibile sul territorio in termini ambientali e di assetto urbanistico, dovranno preventivamente consultare la comunità di riferimento, oltre a condividere con i cittadini i progetti di fattibilità, che saranno alla base di una consultazione pubblica. Gli esiti dovranno essere inseriti e discussi durante le conferenze dei servizi relative all'opera e nello sviluppo del progetto definitivo.

*Condivisione progetto
fattibilità*

Procedure

Nel decreto dovranno essere specificate le procedure e dovrà anche essere definita nel dettaglio la tipologia di opere, nonché la soglia dimensionale, che automaticamente renderanno necessaria l'attivazione del dibattito.

*Tipologia opere + soglia
dimensionale*

Il contatto con il territorio è importante per raccogliere suggerimenti nella fase in cui il progetto inizia a definirsi.

QUALIFICAZIONE PA: STIMA DEL MIT SUGLI EFFETTI DELLO SCHEMA DI DECRETO

6.000

*DPCM inviato alla
Presidenza del Consiglio
dei ministri*

4 fasce di importo

Personale qualificato

5 anni

Secondo le stime del MIT, passeranno da 32.000 (scuole escluse) a 6.000 le stazioni appaltanti a seguito della revisione della qualificazione delle stesse.

La stima riguarda il numero delle PA che quindi dovrebbero verificare i requisiti di organico e curriculum stabiliti dal MIT nella bozza di DPCM sulla qualificazione delle stazioni appaltanti inviata alla Presidenza del Consiglio per il via libera finale. Il decreto prevede che le stazioni appaltanti possano qualificarsi a gestire le gare per quattro fasce di importo di lavori, beni e servizi, anche in base alla dotazione di personale interno con i giusti requisiti (competenze tecniche, giuridiche o economiche).

La stima segue l'operazione di verifica incrociata dei parametri del decreto con i dati sulle amministrazioni in possesso dell'ANAC.

Si specifica che il decreto correttivo di riforma del codice estende a 5 anni il periodo che l'Anticorruzione dovrà prendere in considerazione al momento di contare il numero delle gare dichiarate nel curriculum dalle PA che chiederanno l'iscrizione all'albo.

La scelta di estendere a 5 anni il periodo di riferimento per la valutazione dei requisiti è legata al periodo di crisi del settore che ha determinato un calo deciso del numero delle gare pubbliche.

DECRETO LIVELLI PROGETTAZIONE: SEMPLIFICAZIONI PER CONCORSI E MANUTENZIONI

*Al vaglio della Conferenza
Unificata*

Contenuti

Il decreto MIT sui nuovi livelli di progettazione è ora al vaglio della Conferenza unificata, e a breve sarà pubblicato.

Prevede:

- alleggerimento degli elaborati progettuali al primo livello;
- semplificazione sulle modalità di accesso ai concorsi.

Sono previste due diverse tempistiche:

- corsia preferenziale per le manutenzioni, allineandosi alle indicazioni del correttivo;
- periodo transitorio lungo, con 6 mesi a disposizione delle PA, per studiare le nuove regole.

Il decreto, in risposta alle richieste di Regioni e Consiglio di Stato, ha puntato alla revisione di alcuni passaggi, accogliendo le indicazioni del mercato.

*Concorsi di progettazione:
semplificazione offerte*

La novità principale di quest'ultima versione del testo riguarda i concorsi di progettazione, e serve ad evitare che l'appesantimento del primo livello di progettazione possa, di fatto, rendere impossibile, perché troppo costoso, partecipare ai concorsi: la soluzione è una consistente semplificazione a favore di chi dovrà presentare offerte.

Il concorrente, quindi, potrà sviluppare un pacchetto limitato di elaborati:

Elaborati da presentare

- individuazione degli obiettivi dell'intervento;
- analisi dello stato di fatto dell'area;
- inquadramento territoriale;
- descrizione delle caratteristiche funzionali;
- individuazione delle caratteristiche essenziali della soluzione progettuale proposta;
- indicazione dei tempi previsti.

*Completamento nella
seconda fase*

Quindi per i concorsi basterà un primo livello base che, in una seconda fase, potrà essere completato. Una volta scelta la proposta migliore, infatti, il vincitore del concorso, entro i successivi 60 giorni dalla data di approvazione della graduatoria, dovrà perfezionare la proposta presentata, dotandola di tutti gli elaborati previsti dal DM.

Manutenzioni

L'altra modifica importante è relativa alle manutenzioni: i relativi elaborati andranno preparati in versione semplificata, per evitare inutili rallentamenti delle stazioni appaltanti. Tenendo conto anche delle differenze tra manutenzione straordinaria e ordinaria e delle questioni legate alla diversa complessità e agli importi delle opere. Sarà, però, uno specifico decreto del ministero delle Infrastrutture a delineare questa materia, come ribadito anche dal correttivo.

Ulteriore DM MIT

Periodo transitorio

Periodo transitorio: si consente alle stazioni appaltanti di programmare meglio il loro lavoro per il prossimo futuro, introducendo in maniera morbida il sistema.

6 mesi

Dopo la pubblicazione del Dm, quindi, scatterà una moratoria di 6 mesi, che decorrono da momenti diversi a seconda della tipologia di progetto. Per i bandi o gli avvisi da pubblicare si fa riferimento alla data della Gazzetta, mentre per le altre procedure al momento di invio degli inviti. In caso di progettazione interna, invece, «*le disposizioni del presente decreto si applicano alle progettazioni affidate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto*».

Il testo, in applicazione del D.lgs. n. 50 del 2016, definisce un sistema che si articolerà su tre livelli: progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo.

ANAC

SUBAPPALTO CONSORZI STABILI: NO ALL’AFFIDAMENTO INFRA GRUPPO

*Inammissibilità
subappalto al consorziato*

Si segnala la delibera ANAC depositata in data 10 marzo 2017, ma resa pubblica la scorsa settimana (si veda mail 23.03.17), con cui l’Autorità evidenzia **l’inammissibilità di un eventuale rapporto di subappalto tra il consorzio stabile e un proprio consorziato, in ragione del rapporto di immedesimazione interorganica che lega il secondo al primo.**

Unico centro decisionale

Si legge nella delibera: “(...) *deve escludersi che un consorziato esecutore dei lavori, servizi o forniture affidi in subappalto questi ultimi ad altro consorziato, in quanto entrambi appartenenti alla medesima struttura giuridica, quindi riconducibili ad un unico centro decisionale. Del tutto diversa è, in via generale, l’eventualità che il consorzio affidi in subappalto i lavori, i servizi o le forniture a soggetti estranei alla compagine consortile e in possesso di adeguati requisiti (...)*”.

La questione riguarda l’affidamento in subappalto, a seguito di reiterate proroghe del contratto, di un servizio di trasporto a due consorziati non facenti parte della compagine consortile al momento di aggiudicazione della gara: l’ANAC specifica che se si consentisse a soggetti inizialmente estranei alla compagine consortile di consorziarsi successivamente alla procedura di gara, in esito alla quale il consorzio è divenuto aggiudicatario, al solo fine di farsi attribuire direttamente, ovvero senza alcuna procedura competitiva, quote dei servizi oggetto di appalto, si determinerebbe una illegittima elusione delle norme generali che regolano gli appalti pubblici: “(...) *a fortiori, che un’impresa divenuta socia del consorzio solo in epoca successiva all’espletamento della gara, non possa poi eseguire i lavori aggiudicati al consorzio stesso.*”.

*Consorzio stabile:
controparte del rapporto
contrattuale*

*Consorziate imputabili
organicamente al
consorzio*

Dal caso di specie, l’ANAC formula la regola generale per cui, in ordine alla questione del subappalto, poiché a differenza delle riunioni temporanee di imprese il consorzio stabile opera come unica controparte del rapporto di appalto sia nella fase di gara che in quella di esecuzione del contratto, e in relazione alle singole consorziate opera sulla base di un rapporto organico di modo che le attività compiute dalle consorziate siano imputabili organicamente al consorzio, è da ritenere inammissibile un eventuale rapporto di subappalto tra il consorzio stabile ed un proprio consorziato, proprio in ragione del rapporto di immedesimazione interorganica che lega il secondo al primo.

Medesima struttura
giuridica

Per la stessa motivazione e logica conseguenza deve escludersi che un consorziato esecutore dei lavori, servizi o forniture affidi in subappalto questi ultimi ad altro consorziato, in quanto entrambi appartenenti alla medesima struttura giuridica, quindi riconducibili ad un unico centro decisionale.

Del tutto diversa è l'eventualità che il consorzio affidi in subappalto i lavori, i servizi o le forniture a soggetti estranei alla compagine consortile e in possesso di adeguati requisiti.

L'istituto del subappalto consiste nel contratto derivato con il quale i soggetti (individuali o collettivi) aggiudicatari di un contratto pubblico possono "affidare a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto" in deroga al divieto generale a pena di nullità, di cessione del contratto pubblico (art. 105, comma 1) e nei limiti delle condizioni di legge (art. 105, comma 2), secondo una precisa procedimentalizzazione sia in fase di gara, sia in fase di esecuzione.

Subaffidamento

Nella disciplina del sub-affidamento a terzi di parti della prestazione, il Codice distingue due diverse fattispecie, includendo solo la prima nell'istituto del subappalto e lasciando la seconda all'autonomia privata dell'impresa di svolgere le proprie relazioni economiche con terzi, mediante contratto, senza che ciò sia sottoposto al complesso procedimento autorizzatorio dell'art. 105.

Subappalto

Subappalto: "qualsiasi contratto avente ad oggetto attività del contratto di appalto ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera".

Subcontratto

Sub-contratti: "L'affidatario comunica alla stazione appaltante, prima dell'inizio della prestazione, per tutti i sub-contratti che non sono subappalti, stipulati per l'esecuzione dell'appalto, il nome del sub-contrattante, l'importo del sub-contratto, l'oggetto del lavoro, servizio o fornitura affidati. Sono, altresì, comunicate alla stazione appaltante eventuali modifiche a tali informazioni avvenute nel corso del sub-contratto".

Consorzio unico
interlocutore PA

Alla luce di tali premesse, citando una giurisprudenza ormai consolidata secondo la quale "non è dubitabile che il consorzio sia l'unico soggetto interlocutore dell'amministrazione appaltante, che in quanto tale partecipa alla procedura non come mandatario ma ex se come portatore di un interesse proprio, anche se finalisticamente collegato allo scopo mutualistico delle consorziate, destinato ad assumere la veste di parte del contratto, con relativa assunzione in proprio di tutti gli obblighi, gli oneri e le responsabilità" (Cons. St., sez. VI, 29 aprile 2003 n. 2183), appare logica conseguenza che le imprese consorziate non possano disporre, mediante contratti di subappalto, di obbligazioni di cui non sono direttamente titolari; mentre, seguendo il medesimo

Assunzione in proprio di
tutti gli oneri e le
responsabilità

ragionamento, non perderebbero la facoltà di esercizio della loro autonomia contrattuale con riferimento, però, alla sola facoltà di stipulare sub-contratti, permanendo in ogni caso in capo alle singole consorziate l'obbligo di comunicare al Consorzio l'affidatario e, tramite quest'ultimo, all'Ente affidante "il nome del sub-contraente, l'importo del sub-contratto, l'oggetto del lavoro, servizio o fornitura affidati" come previsto dal Codice degli appalti (prima dall'art. 118 e ora dall'art. 105).

MODELLI PRESENTAZIONE ESPOSTI

Attività di vigilanza

L'ANAC, dopo aver predisposto il Provvedimento 15 febbraio 2017 recante "Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici" pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 49 del 28 febbraio 2017, ed entrato in vigore l'1 marzo scorso, ha pubblicato i nuovi modelli per la presentazione di esposti.

Nuovi modelli

Si tratta dei modelli:

- per la presentazione di esposti per contratti di Servizi e Forniture (da impiegare per la segnalazione di anomalie e/o irregolarità negli appalti /concessioni di servizi e forniture)
- per la presentazione di esposti per contratti di lavori (da impiegare per la segnalazione di anomalie e/o irregolarità negli appalti/concessioni di lavori pubblici).

DI legale rappresentante

In entrambi i casi, ai fini della procedibilità della richiesta, è obbligatorio allegare al modello copia di un documento di identità valido dell'esponente e indicare tutte le informazioni contrassegnate dall'asterisco (*).

LINEE GUIDA PER L'ASSEGNAZIONE DELLE GARE CON IL BIM

Decreto MIT + Linee guida ANAC

La nuova progettazione, per come definita dal codice dei contratti, sarà definita da un decreto MIT, che guiderà le stazioni appaltanti e le imprese sull'utilizzo delle nuove piattaforme Bim (Building information modeling) nei lavori pubblici, ma anche da Linee guida ANAC, che indicheranno le metodologie per introdurre nelle gare d'appalto le nuove soluzioni digitali per la progettazione.

Metodologie per le nuove soluzioni digitali

Integrazione alle Linee sui servizi di progettazione

Quella che sta predisponendo l'ANAC è un'integrazione alle linee guida sui servizi di progettazione, e sarà definita dopo la pubblicazione del decreto MIT sul BIM in fase di stesura.

Non si tratterà quindi di un nuovo provvedimento.

E si terrà conto di alcune decisioni dei Tar che hanno comportato l'annullamento di alcune delle prime gare con obbligo di Bim, anche in relazione ai requisiti troppo ampi inseriti nei bandi.

Assegnazione appalti con progettazione BIM

Quindi da una parte si avrà il decreto MIT che disciplinerà l'obbligo graduale di utilizzo del BIM, mentre le Linee forniranno indicazioni relative all'assegnazione degli appalti con previsione di progettazione in BIM.

GOVERNO

RESPONSABILITÀ SOLIDALE COMMITTENTE - APPALTATORE NEI CONFRONTI DEL LAVORATORE - MODIFICHE ALLA LEGGE BIAGI

*Cancellato beneficio di
preventiva escussione*

Il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto legge n. 25/2017 (G.U.R.I. n. 64) che interviene sulla proposta di referendum avanzata dalla CGIL in merito alla responsabilità solidale negli appalti (si veda mail del 12.01.17 e del 21.03.17) cancellando il beneficio della preventiva escussione del datore di lavoro:

*Lavoratori si rivolgeranno
alle imprese più liquide*

- i lavoratori potranno rivolgersi anche a imprese diverse dalla propria, ritenute più liquide, per ottenere il versamento di salari e contributi non ricevuti dal proprio datore di lavoro;

*Vincolo per 2 anni dalla
fine dell'appalto*

- termine per scogliere il vincolo di solidarietà: 2 anni dalla fine dell'appalto (la chiamata a rispondere in solido può arrivare anche molto tempo dopo dal termine del cantiere, quando ormai le garanzie richieste dai titolari dell'appalto nei confronti dei subappaltatori sono generalmente estinte);

CCNL

- cancellata anche la possibilità di affidare ai contratti collettivi il compito di trovare soluzioni alternative a quelle stabilite per legge.

L'esame per la conversione inizierà in Commissione Lavoro alla Camera.

In sintesi, si ricorda che lo scopo della proposta è quello di modificare la disciplina in materia di responsabilità solidale tra committente e appaltatore in relazione ai trattamenti retributivi (comprensivi delle quote di trattamento di fine rapporto), ai contributi previdenziali e ai premi assicurativi dovuti ai lavoratori subordinati in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto.

*Ragioni dell'intervento
legislativo*

Nell'indicare le ragioni dell'intervento legislativo, la Relazione illustrativa evidenzia come questo sia volto a ripristinare integralmente la responsabilità solidale negli appalti e stimolare la contrattazione affinché le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore possano individuare clausole di maggior favore per i lavoratori.

La proposta di legge, che si compone di un solo articolo, sostituisce l'articolo 29 del d.lgs. 276/2003, apportando diverse modifiche alla normativa vigente.

FOCUS: DIFESA DEL COMMITTENTE NEL CONTRADDITTORIO TRA LE PARTI

Impossibilità per committente di verifica

Il principale punto di attenzione, alla luce della modificanda disciplina, riguarda l'impossibilità per il committente di verificare quanto effettivamente avvenuto nel rapporto di lavoro.

Responsabilità oggettiva

Sancendo la responsabilità solidale illimitata tra committente e appaltatore negli appalti e subappalti privati, si passa, a livello processuale, ad una vera e propria responsabilità oggettiva in capo alle imprese committenti (di solito, medio-grandi).

Contraddittorio inesistente

Il problema è di garanzia del contraddittorio tra le parti nel processo finalizzato all'accertamento del credito del lavoratore: questo potrebbe declinarsi senza il datore di lavoro (l'appaltatore), ma solo a carico del committente, che non avendo gestito il rapporto di impiego non potrà difendersi dalle inadempienze del datore di lavoro (l'appaltatore), assente dal giudizio. Committente che, per di più, non potendo far valere il beneficio della preventiva escussione del debitore reale (il datore di lavoro/appaltatore), subirà anche l'azione esecutiva promossa dal dipendente dell'appaltatore, salvo poi recuperare le somme nei confronti dell'appaltatore.

Legge Fornero

La posizione del committente era stata ripresa dalla legge Fornero, che aveva introdotto due correttivi:

- la possibilità per un contratto collettivo nazionale di prevedere metodi e procedure di controllo della regolarità degli appalti (sostitutivi della responsabilità solidale);
- beneficio della preventiva escussione.

Lavoratori

Il decreto del Governo azzera queste modifiche.

Per i lavoratori non cambia nulla: oltre alla responsabilità in solido (che resta vigente) sono tutelati anche dal fondo di garanzia presso l'Inps che assicura le ultime tre retribuzioni e il Tfr maturato.

Imprese

Per le imprese, invece, la cancellazione dell'obbligo di chiamare in causa tutte le aziende coinvolte dal vincolo di solidarietà lede i committenti: il rischio è quello di **contenziosi incontrollabili**, nei quali il committente non potrebbe esercitare a pieno il diritto di difesa costituzionalmente garantito, non potendo, a fronte di una richiesta, per esempio, di pagamento dello straordinario o delle differenze per svolgere mansioni superiori, avere cognizione dei fatti costitutivi dei diritti vantati dai dipendenti dell'appaltatore che, magari, gestisce l'appalto in un luogo neppure accessibile al committente. Peraltro il committente non deve controllare il dipendente dell'appaltatore, né ingerirsi nella gestione del

Contenziosi incontrollabili

rapporto del suo rapporto di lavoro, in quanto ciò determinerebbe l'illegittimità dell'appalto.

FOCUS 1: APPALTATORE NON PAGA → COMMITTENTE SENZA DURC

Per il titolare del contratto principale, oltre alla responsabilità diretta sulle inadempienze delle ditte a valle, grava anche il rischio di perdere appalti e DURC.

INPS non rilascerà DURC al committente per mancati pagamenti dell'appaltatore

Le conseguenze della riformulazione dell'articolo 29 del decreto legislativo 276/2003 per opera dell'articolo 2 del **decreto legge 25/2017** comportano che, in caso di omissione contributiva dell'appaltatore e del subappaltatore, si ha responsabilità diretta, seppure solidale, del committente, con la conseguenza che l'Inps non può rilasciare a favore di quest'ultimo DURC.

Questa conseguenza negativa si aggiunge all'onere di essere chiamato in causa dal lavoratore dipendente dell'appaltatore o subappaltatore già al momento della rivendicazione salariale e da parte dell'istituto di previdenza per il mancato tempestivo pagamento dei contributi e premi.

Contestazione addebito entro 2 anni da fine lavori

L'Inps, a fronte dell'accertato mancato pagamento di quanto dovuto per il periodo di esecuzione del contratto di appalto, ed entro 2 anni dalla cessazione dello stesso, potrà contestare l'indebitto non solo all'appaltatore/subappaltatore-datore di lavoro, ma contestualmente anche all'imprenditore-committente. L'impedimento del rilascio del DURC da parte dell'istituto di previdenza (e della stessa Cassa edile, per la parte retributiva, in caso di appalto o subappalto di opere edili), anche nei confronti del committente, comporterà esclusione da appalti e/o benefici di legge.

La situazione si normalizzerà con la regolarizzazione della posizione contributiva relativa all'appalto soggetto a contestazioni.

La responsabilità solidale del committente, anche ai fini della propria posizione, non si risolve ovviamente con la presenza del DURC dell'appaltatore quando i lavori o i servizi siano ancora in corso, ma potrà benissimo essere accertata dall'Inps anche dopo la conclusione dell'appalto e comunque entro due anni dalla chiusura del contratto.

Consigliate cautele almeno fino a 2 anni

Poiché la rivendicazione del lavoratore potrà avvenire dopo la risoluzione del rapporto di lavoro o dello stesso contratto di

appalto, è evidente che per far fronte a tale evenienza il committente dovrebbe provvedere con adeguate cautele nei confronti dell'appaltatore/subappaltatore, almeno fino alla scadenza dei due anni.

AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA: NUOVI INTERVENTI LIBERI CON ITER SEMPLIFICATO - MODELLI UNIFICATI PER LE ISTANZE

Attività libere da nulla osta

Velocizzazione iter procedimentale

6 aprile

Il d.P.R. 31/2017 ha riscritto le procedure per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica semplificata, allargato le attività edilizie libere dal nullaosta, e velocizzato l'iter procedurale grazie ai modelli unificati per la presentazione delle istanze. Nessuna novità, invece, sul fronte dell'autorizzazione paesaggistica ordinaria.

Rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (obbligatoria per interventi in aree soggette a tutela paesaggistica e va richiesta all'ente competente affinché sia accertata la compatibilità paesaggistica dell'intervento) dal 6 aprile 2017, data di entrata in vigore del DPR 31/2017, a seconda dell'intervento che s'intraprende:

- **intervento libero:** senza obbligo di autorizzazione paesaggistica ma solo richiesta del titolo edilizio (quando serve);
- **autorizzazione paesaggistica semplificata con modelli unificati e iter procedurale da concludersi entro il termine massimi di 60 giorni;**
- **autorizzazione paesaggistica ordinaria: per interventi significativi e con iter procedurale più lungo (fino ad un massimo di 120 giorni).**

Presentazione progetto all'amministrazione

I soggetti che intendono effettuare dei lavori, dopo aver verificato il tipo di nullaosta che occorre, devono presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendono intraprendere, corredato della prescritta documentazione.

5 anni di efficacia

L'autorizzazione è efficace per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione. Qualora i lavori siano iniziati nel corso del quinquennio di efficacia dell'autorizzazione, possono essere

conclusi entro e non oltre l'anno successivo la scadenza del quinquennio medesimo.

*Interventi non soggetti
ad autorizzazione
paesaggistica*

Interventi non soggetti ad autorizzazione paesaggistica:

31 interventi liberi (facendo rientrare in quest'elenco anche lavori che nel DPR 139/2010 ora abrogato);

- inserimento di elementi amovibili
- installazione di tende, pedane, elementi ombreggianti, poste a corredo di attività economiche o turistico-ricettive;
- opere interne che modificano la destinazione d'uso ma non alterano l'aspetto esteriore degli edifici;
- interventi sui prospetti e sulle coperture che rispettino il piano del colore;
- realizzazione di aperture esterne e finestre a tetto;
- interventi di consolidamento statico degli edifici (se non modificano il volume, l'altezza, ecc);
- interventi per l'eliminazione delle barriere architettoniche;
- installazione di pannelli solari su coperture piane e non visibili dall'esterno;
- installazione di tende parasole su terrazze o spazi pertinenziali privati;
- fedele ricostruzione di edifici distrutti dopo le calamità naturali.

Autorizzazione paesaggistica semplificata: per interventi di lieve entità per i quali si esegue una procedura semplificata, ottenendo l'autorizzazione tramite l'invio dei documenti solo per via telematica.

*Autorizzazione
semplificata*

Dal 6 aprile la PA competente dovrà valutare la conformità dell'intervento alle prescrizioni d'uso contenute nel provvedimento di vincolo o nel piano paesaggistico ed eventualmente ai valori paesaggistici che qualificano il contesto di riferimento.

L'amministrazione trasmetterà in via telematica i documenti alla Soprintendenza.

Iter e tempistiche

L'iter per la conclusione delle pratiche sarà più veloce: termine tassativo di 60 giorni.

L'amministrazione dovrà richiedere all'interessato, ove occorrono, in un'unica volta, entro dieci giorni dal ricevimento dell'istanza, gli ulteriori documenti e chiarimenti strettamente indispensabili da inviare in via telematica.

Entro il termine tassativo di venti giorni dal ricevimento dell'istanza l'amministrazione procedente trasmette alla Soprintendenza per via telematica una motivata proposta di accoglimento, unitamente alla domanda ed alla documentazione in suo possesso.

Se anche la valutazione del Soprintendente è positiva, questi, entro il termine tassativo di venti giorni dal ricevimento della proposta, esprime il proprio parere vincolante, per via telematica, all'amministrazione procedente, la quale adotta il provvedimento nei dieci giorni successivi. In caso di mancata espressione del parere vincolante del Soprintendente nei tempi previsti vale il silenzio assenso e l'amministrazione procedente provvede al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

A livello documentale, il DPR prevede un modello unificato di istanza di autorizzazione e un modello di relazione paesaggistica semplificata.

Modello unificato di istanza di autorizzazione

Interventi esonerati da autorizzazione paesaggistica: interventi riguardanti aree ed edifici vincolati dal piano paesaggistico, e ricadenti negli Allegati A e B, qualora il piano contenga già le specifiche prescrizioni d'uso tesa ad assicurare la tutela del bene paesaggistico.

Interventi esonerati da autorizzazione

Autorizzazione paesaggistica ordinaria: va richiesta l'autorizzazione paesaggistica ordinaria in tutti quei casi non compresi tra gli interventi liberi o quelli sottoposti ad iter semplificato.

Autorizzazione ordinaria

LEGGE DELEGA SULLA PROTEZIONE CIVILE

La legge delega n. 30 del 2017, di riforma della Protezione civile, è stata pubblicata in Gazzetta ufficiale (n. 66 del 20 marzo 2017).

Si apriranno ora i tavoli di consultazione, e si avranno 9 mesi per l'adozione dei decreti attuativi, guardando soprattutto a due aspetti: la standardizzazione dei contributi, che in futuro saranno erogati sulla base di criteri uniformi, e la limitazione del potere di deroga, sul fronte degli appalti.

Il testo è stato presentato il 7 agosto del 2014 a Montecitorio ed è uscito dalla Camera il 23 settembre del 2015. A Palazzo Madama, però, ha subito un netto rallentamento nella seconda metà del 2016. Chiuse le audizioni e la fase di presentazione degli emendamenti, infatti, la Ragioneria generale dello Stato ha girato alla commissione Bilancio del Senato una relazione tecnica nella quale chiedeva correzioni al provvedimento.

Legge delega in GU

9 mesi per decreti attuativi

L'iter dal 2014 ad oggi

Problemi coordinamento con norme di finanza pubblica

In sostanza, serviva un coordinamento maggiore con alcune regole di finanza pubblica. Quel parere ha creato uno stallo che ha costretto alla terza lettura. Nel merito:

Superamento sistema ordinanze

- l'organizzazione della PC sarà confermata, ma sarà sottoposta a un sostanzioso riordino;
- ordinanze: semplificazione e superamento del sistema attuale, nel quale ogni procedura viene gestita in maniera diversa, creando invece uno standard di risposta ai territori;
- regolazione più strutturata dei rapporti tra i diversi soggetti che compongono il sistema di Protezione civile;

Forti limitazioni alle deroghe: motivazione e finalità

- ritocchi sulle modalità di partecipazione dei volontari;
- **forte limitazione delle deroghe**: saranno mantenute ma con una portata più ristretta, che dovrà essere spiegata volta per volta, indicando la finalità;

Finanziamenti

- strumenti di finanziamento del dipartimento di Palazzo Chigi: andranno regolati in maniera organica, così come le procedure contabili da applicare ai commissari;

Risarcimenti e contributi fissati a monte

- risarcimenti e i contributi: non dovranno più essere affidati a provvedimenti dedicati ai singoli territori, con continue disparità di trattamento. Le regole per il ristoro dei danni andranno fissate a monte e, poi, applicate ai singoli casi, sul modello del lavoro già avviato dalla Protezione civile a luglio.

CASA ITALIA: DIPARTIMENTO A PALAZZO CHIGI

Indirizzo e coordinamento

A palazzo Chigi è stato creato il nuovo dipartimento Casa Italia: la nuova struttura avrà compiti di indirizzo e coordinamento.

Organico

Oltre al capodipartimento, conta sei dirigenti di prima e seconda fascia e 20 funzionari.

Doti finanziarie

Il Governo ha assicurato al dipartimento una dote finanziaria di 1,3 milioni per quest'anno, e 2,5 milioni dal 2018 in poi. L'istituzione del dipartimento è prevista da un emendamento al decreto terremoto che il governo ha trasmesso all'Aula della Camera (entro la settimana si concluderà la prima lettura del ddl di conversione del decreto n. 8/2017).

La nuova struttura avrà compiti di:

- indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del governo connesse al progetto "Casa Italia";

*Patrimonio edilizio urbano
e abitativo*

- sviluppare, ottimizzare e integrare strumenti finalizzati alla cura e alla valorizzazione del territorio e delle aree urbane nonché al patrimonio abitativo, anche in riferimento alla sicurezza e all'efficienza energetica degli edifici.

Efficienza energetica

- il campo d'azione sul patrimonio edilizio è circoscritto all'edilizia abitativa, che include il tema dell'efficienza energetica.

SINDACALE

APE SOCIALE PER ANTICIPARE L'USCITA DAI CANTIERI DAL 1 MAGGIO

Dal prossimo primo maggio fino al 30 giugno potranno essere presentate le domande per accedere al nuovo strumento, introdotto dall'ultima legge di Bilancio, dell'Ape sociale. Anche se restano da delimitare i confini della platea dei beneficiari, il potenziale complessivo del settore è di circa 30.000 persone, che hanno il solo requisito anagrafico. Solo una piccola parte di queste, però, sarà in grado di rispettare anche gli altri paletti indicati dalla legge.

Per ottenere l'anticipo pensionistico senza costi a carico del lavoratore, e allontanarsi prima del tempo dai cantieri, bisognerà rispettare una serie di requisiti piuttosto stringenti:

- 63 anni di età
- 36 anni di contributi
- avere svolto mansioni di cantiere per i 6 anni precedenti l'accesso all'Ape.

Il 2017 sarà un banco di prova in vista dell'anno successivo. Misurati i numeri precisi della prima sperimentazione, sarà possibile fare qualche correzione e rivedere i requisiti nel 2018.

TERREMOTO

VERIFICA ANTIMAFIA PER LE IMPRESE IMPEGNATE NELLA RICOSTRUZIONE

Modello per controllo infiltrazioni

E' stata pubblicata in GU la Linea guida del Ministero dell'Interno, approvata dal CIPE, contenente il modello che dovrà seguire la struttura di missione per le attività di contrasto alle infiltrazioni criminali nella ricostruzione.

Saranno garantite esigenze di sicurezza con la velocità degli interventi.

White list e BDNA

Il modello si basa su due pilastri:

- massiccio utilizzo delle white list e della banca dati nazionale delle verifiche;
- procedure speditive, costruite grazie al supporto che diversi soggetti, come il gruppo interforze e la direzione investigativa antimafia.

Procedure veloci

Interventi di immediata ricostruzione

Le linee guida in questione riguardano solo gli interventi di immediata ricostruzione.

Pubblico e privato

Lo svolgimento dei controlli antimafia riguarda sia la ricostruzione pubblica che quella privata. Mantenendo sempre vivo un interscambio continuo di informazioni con le prefetture del territorio colpito dal terremoto. In questo modo i controlli potranno essere effettuati seguendo criteri uniformi.

Comunicazioni inizio lavori per danni lievi

Gli interventi su edifici con danni lievi potranno essere effettuati dopo la presentazione di una domanda presso gli uffici speciali per la ricostruzione. Nelle comunicazioni di inizio lavori andrà indicato che l'impresa incaricata di eseguire l'intervento «risulti aver presentato domanda di iscrizione nell'Anagrafe» antimafia tenuta dalla Struttura di missione. In più andrà presentata un'autocertificazione nella quale si attesti che l'impresa non ha nessuno degli impedimenti previsti dal Codice antimafia.

Sito Prefetture

Sul sito di ogni prefettura dovrà essere pubblicato il modulo della domanda di iscrizione all'Anagrafe da inviare tramite posta elettronica certificata alla Struttura di missione.

Imprese censite su BDNA iscrizione automatica all'anagrafe

Le linee guida distinguono i casi nei quali gli operatori siano censiti dalla Banca dati nazionale antimafia e non siano intervenute modifiche all'assetto societario o gestionale. In queste ipotesi, se non emergono controindicazioni dalla consultazione della Bdna, «la Struttura conclude il procedimento disponendo l'iscrizione nell'Anagrafe ed acquisendo agli atti l'informazione liberatoria rilasciata in via

Idem per white list

automatica». Stesso discorso per chi risulta iscritto in una white list. La Struttura potrà comunque effettuare controlli ulteriori.

Procedura celere per i non iscritti

Chi non è censito dalla Bdna, invece, sarà oggetto di una procedura speditiva. La Struttura di missione chiamerà in causa la prefettura competente per territorio: entro 10 giorni dovrà riferire «*le eventuali risultanze esistenti agli atti nei confronti dei soggetti sottoposti alla verifica antimafia*». Se dagli accertamenti non emergono risultanze negative, «*la Struttura rilascia l'informazione speditiva e dispone l'iscrizione provvisoria nell'Anagrafe*».

Iscrizione provvisoria nelle more degli ulteriori controlli ordinari

In parallelo andrà avanti il procedimento ordinario di verifica antimafia: una volta concluso, sarà disposta l'iscrizione a titolo definitivo. Se, invece, dai primi accertamenti emergano risultanze non idonee al rilascio della liberatoria provvisoria, si aprirà una fase di approfondimento volta a verificare i tentativi di infiltrazione mafiosa. Questo, comunque, vale per i procedimenti di immediata ricostruzione. Per tutti gli altri saranno presentate linee guida successive.

SCUOLE: BANDI AD APRILE CON APPALTO INTEGRATO

Aggiudicazioni entro maggio

Il piano per realizzare 21 scuole lanciato dal commissario Vasco Errani prevede la pubblicazione dei bandi entro aprile, e l'aggiudicazione entro maggio.

21 strutture permanenti

I cantieri avranno tempistiche compresse, perché l'obiettivo è di consentire alle 21 nuove strutture permanenti lo svolgimento dell'anno scolastico 2017-2018.

Appalti integrati deroghe ANAC

Per l'affidamento di questi appalti integrati, oggetto di un'apposita deroga al codice appalti concessa dal presidente dell'Anac, Raffaele Cantone, non ci saranno accorpamenti. Saranno appalti singoli, sulla base di progetti definitivi, per cui le imprese faranno un'offerta con il progetto esecutivo.

Clausole da inserire nei bandi

Le clausole da inserire nei bandi di gara: diverse clausole verranno inserite nei contratti che il commissario stipulerà con ciascuna delle 21 imprese affidatarie. L'assolvimento di tutti gli obblighi legati alla regolarità contributiva e fiscale, da dimostrare con Durc o altro documento che comprovi l'avvenuto pagamento dei contributi agli enti previdenziali (Inps, Inail e Cassa Edile ove dovuta) viene richiesta prima di ogni pagamento del Sal.

Quanto all'organizzazione del lavoro, anche notturno, le modalità di gestione della stessa e le lavorazioni saranno oggetto di confronto su base territoriale.

GIURISPRUDENZA

AVVALIMENTO INFRAGRUPPO: NON SERVE IL CONTRATTO PER IL PRESTITO DEI REQUISITI

Regime semplificato

Basta la dichiarazione del legame societario

Non vi è bisogno di contratto

Controllo direzionale tra capogruppo e partecipata

Il Tar Bolzano, con sentenza n. 99 del 14 marzo scorso, ha specificato che nel caso di avvalimento infra gruppo vale un regime semplificato: basta che l'impresa capogruppo dimostri, anche con una dichiarazione, il legame societario con l'impresa ausiliaria.

Non c'è bisogno quindi di un formale contratto di avvalimento per provare il prestito di requisiti tra imprese che fanno parte dello stesso gruppo.

In questi casi si ha avvalimento infragruppo societario ai sensi dell'art. 89 D. Lgs. 50/2016 (art. 49 del D. Lgs. n. 163/2006), e la ragione della semplificazione citata consiste nel fatto per cui nell'ambito dell'avvalimento infragruppo l'obbligo dell'impresa ausiliaria controllata di mettere a disposizione dell'impresa concorrente controllante le risorse necessarie per tutta la durata del contratto, è dovuto proprio al controllo direzionale societario tra capogruppo e partecipata, che può essere comprovato da una dichiarazione unilaterale attestante il legame giuridico ed economico esistente nel gruppo.

INVITO ALL'AFFIDATARIO USCENTE

Negoziata senza previa pubblicazione del bando - sottosoglia

Non inserimento nell'elenco

Il Tar Campania, sez. IV, sent. N. 1356, 8 marzo 2017, ha evidenziato che in caso di negoziata senza previa pubblicazione di bando, la possibilità di invitare l'affidatario uscente rimane, anche se la scelta viene fatta all'interno di un elenco di cui l'impresa non fa parte. Viene così per la prima volta contraddetta l'indicazione Anac, che considera tale ipotesi eccezionale, e impone di motivare con rigore questa scelta.

Quindi, qualora la SA decida di procedere agli inviti selezionando gli operatori nell'ambito di un elenco preconstituito, può comunque invitare l'affidatario uscente, ancorchè non iscritto in detto elenco. Inoltre, la mancata pubblicazione dell'elenco dei soggetti invitati prevista dalla normativa non dà luogo all'illegittimità della procedura, costituendo una mera irregolarità della stessa. Le circostanze del fatto vedevano un ente committente regionale operante nel settore della sanità alle prese con una procedura

negoziata ex articolo 36 del D.lgs. 50/2016 (importo inferiore alla soglia comunitaria).

L'ente appaltante aveva provveduto a invitare gli operatori economici selezionandoli nell'ambito di un apposito elenco istituito e gestito dalla Regione Campania. Nell'ambito degli operatori invitati vi era anche il precedente affidatario del servizio, ancorché lo stesso non risultasse iscritto nel citato elenco.

*Procedura non
illegittima*

A seguito dell'intervenuta aggiudicazione un operatore ha presentato ricorso: il giudice però ha ritenuto la procedura seguita esente da illegittimità e, conseguentemente, ha confermato la correttezza dell'aggiudicazione.

*Inesistenza di specifici
divieti*

Nella pronuncia viene sottolineato che nell'estendere l'invito al precedente affidatario l'ente appaltante non ha violato alcuna specifica prescrizione, né ha eluso il principio di parità di trattamento.

*Orientamento
giurisprudenziale*

A sostegno di questa affermazione, viene ricordato che secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato, se da un lato non sussiste alcun obbligo dell'ente appaltante di invitare a una procedura di gara informale il precedente affidatario, dall'altro non vi è neanche alcuna preclusione in tal senso, specie nell'ipotesi in cui non siano stati rilevati inadempimenti da parte dello stesso nell'esecuzione del precedente contratto.

*Superare la mancanza di
iscrizione*

Inoltre il giudice, in un passaggio della pronuncia, in merito all'assenza di iscrizione nell'elenco dell'operatore uscente reinvitato, sottolinea come il precedente affidatario sia titolare di una posizione differenziata rispetto alla platea degli operatori potenzialmente interessati al contratto, lasciando evidentemente intendere che tale posizione differenziata è idonea anche a superare la mancanza di iscrizione nell'elenco.

Rotazione

Va però evidenziato che, in relazione allo specifico profilo del criterio del rispetto del principio di rotazione, la posizione espressa nella pronuncia in commento non appare in linea con le indicazioni fornite dall'Anac nelle Linee guida n. 4/2016 relative all'affidamento dei contratti sotto soglia.

*Diversa posizione
ANAC*

In quella sede l'Autorità si è infatti espressa nel senso che, proprio ai fini del rispetto sostanziale del principio della rotazione e della conseguente necessità di favorire la distribuzione nel tempo delle opportunità di aggiudicazione tra tutti gli operatori potenzialmente interessati, l'estensione dell'invito all'affidatario uscente ha carattere eccezionale e deve essere adeguatamente motivato in relazione alla particolarità della fattispecie (punto 4.2.2).

DANNI EDIFICI RISTRUTTURATI: IMPRESA RESPONSABILE PER 10 ANNI

La Corte di Cassazione, con sentenza n. 7756/2016, ha stabilito che l'impresa è imputabile per responsabilità non solo nei lavori di nuova costruzione, ma anche in quelli di ristrutturazione.

Applicazione art. 1669 c.c.

L'appaltatore è sempre responsabile per dieci anni dei difetti dell'opera: l'articolo 1669 del Codice Civile si applica a tutti gli interventi che influiscono sul normale godimento dei beni.

Anche per ristrutturazioni

Nel caso preso in esame dalla Corte di Cassazione, tutti i condòmini avevano fatto causa alla società venditrice e all'impresa che, su incarico della società, aveva effettuato gli interventi di ristrutturazione.

Secondo i ricorrenti, dopo i lavori erano emersi dei danni.

In primo grado, i giudici avevano dato ragione ai condòmini sulla base dell'articolo 1669 del Codice Civile.

Danni verificatisi entro 10 anni dalla fine dei lavori

L'articolo del Codice prevede che se l'opera, realizzata su edifici o altri immobili destinati alla lunga durata, rovina o causa difetti all'immobile, l'appaltatore, cioè l'impresa che ha realizzato i lavori, è responsabile nei confronti dei committenti. L'impresa risponde dei danni se questi si verificano entro dieci anni dalla fine dei lavori e se i committenti hanno denunciato i danni entro un anno dalla loro scoperta.

Obbligo di denuncia entro un anno

In appello, però, il giudice aveva affermato che l'articolo 1669 potesse essere applicato solo alle nuove costruzioni e non alle ristrutturazioni.

La situazione è stata ribaltata dalla Cassazione per come sopra detto.