

NOTA ALLA

**RASSEGNA
STAMPA**



LUGLIO 2014

- 3** **In primo piano**
Ingegneri e medici, sogno finito
Ingegneria oltre confine
Casse in pressing sulla semplificazione
- 6** **Professionisti e Stp**
Pos: costa da 25 a 180 euro l'anno
Previdenza sempre più cara
Il Governo utilizzerà i risparmi delle Casse
Società professionali, un cantiere aperto
Reddito determinato per cassa
Per l'Irap del professionista non bastano alti compensi
Obbligo d'esame per i corsi online
Progettisti, meno vincoli di fatturato nelle gare
- 14** **Appalti e legislazione lavori pubblici**
Indagati i padroni degli appalti
Centrale unica di committenza, il rinvio non sblocca le gare
All'Anac le varianti approvate dal 25 giugno
Nelle gare di appalto niente orticelli per le università
Paralisi totale nei comuni
Gli appalti puntano sulle Pmi
Appalti, il Codice cambia pelle
- 24** **Edilizia**
Permesso di costruzione doc
Lavori di casa: sono il 2% del Pil
Piani casa rivolti anche al sociale
Pronto il piano per scuole e uffici "green"
Il Regolamento edilizio diventa "unico"
Prefabbricati e tendoni: serve il permesso
Micro-cantieri con più rischi per la sicurezza
Fondi contro il rischio sismico
- 31** **Infrastrutture**
Project finance: buco da 3 miliardi
L'Italia delle 671 opere incompiute
Urbanistica, confronto al via
- 34** **Ambiente e paesaggio**
Per la nuova Via progettazione su un solo livello
Ambiente verso il ritorno alla competenza di Stato
Paesaggio, freno alle sovritendenze
- 37** **Energia**
L'Ape va allegato con distinguo
Fotovoltaico, mini-riduzione sui tagli
Efficienza energetica: obiettivo Ue al 30%
- 41** **Ict**
Per l'Ict timidi segnali di crescita

L'apertura della Nota di luglio è dedicata alla situazione degli ingegneri italiani in questa delicata e perdurante situazione di crisi e alle proposte dei professionisti tecnici in tema di semplificazione. Lo facciamo attraverso gli articoli di Italia Oggi e de Il Sole 24 Ore.

INGEGNERI E MEDICI, SOGNO FINITO

Scendono le prospettive di impiego, dopo la laurea, per medici e ingegneri. La crisi, rivela l'Istat nel Rapporto annuale 2014, ha colpito duro anche due indirizzi tradizionalmente caratterizzati da tassi di occupazione elevati: -17,1% le opportunità per i laureati in ingegneria e -16,8% per quelli del gruppo medico. Solo nel 2008 questi settori presentavano il maggiore rendimento occupazionale, superiore all'80%. Mentre il peggiore, se si esclude il gruppo giuridico, si registrava per l'indirizzo sociale e umanistico con un tasso di occupazione inferiore al 70%: una penalizzazione che la crisi ha aumentato facendo scenderne gli occupati oltre il 18%.

A resistere alla perdita di posti di lavoro negli ultimi 5 anni sono i laureati in materie scientifiche ed economico-statistiche, con un peso rilevante per informatica, biotecnologie farmaceutiche e biologia. Consistente, tra le professioni qualificate, il calo di dirigenti e di piccoli e medi imprenditori: -42%, pari a -442mila persone. Significativo anche quello dei tecnici: -9,6%,

pari a -423mila. Al contrario, aumentano di poco le professioni intellettuali e di elevata specializzazione con 26 mila unità in più tra il 2008 e il 2013 e un'intensificazione nell'ultimo anno. Tra le professioni le più colpite sono quelle operaie, che in questo quinquennio subiscono una contrazione del 15,1% segnando -958 mila occupati. In forte crescita, invece, le professioni non qualificate e quelle esecutive nel commercio, nei servizi e nel lavoro d'ufficio, rispettivamente aumentate di 350 mila (di cui 319 mila stranieri) e 467mila unità. Un incremento che riguarda sia uomini che donne, i primi in crescita in tutti i settori specie nei servizi alle imprese, i trasporti, il commercio e gli alberghi, le seconde in aumento soprattutto nei servizi alle imprese (+123mila) e quelli alle famiglie (+126 mila). E mentre le lavoratrici italiane si concentrano nel commercio, nella sanità e negli alberghi e ristorazione, quelle straniere nell'assistenza personale in famiglia. La crisi ha poi colpito fortemente la manifattura e le

costruzioni, settori che hanno assorbito complessivamente circa l'89% della diminuzione totale degli occupati, rispettivamente con 482mila e 396mila occupati in meno. Più contenute le riduzioni in agricoltura e nei servizi. Tuttavia, osserva l'Istat, «se si guarda soltanto all'ultimo anno, il calo dell'occupazione, che continua a persistere nelle costruzioni e nell'industria, è divenuto più consistente anche nel terziario, con una riduzione di occupazione (-191 mila unità) concentrata soprattutto nei servizi generali della pubblica amministrazione e nel commercio». Perdite nel terziario nel quinquennio tutte dovute al Mezzogiorno, dove toccano -5,0%. In quest'area è particolarmente importante la contrazione nei servizi generali della pubblica amministrazione, nell'istruzione e nel commercio, mentre rimane invariata l'occupazione negli alberghi e ristorazione, che invece mostrano una leggera crescita nel Centro-Nord. Dove il terziario segna +1,7% di occupati nel Nord e +1,3% nel Centro.



INGEGNERIA OLTRE CONFINE

Non si arresta il calo per il mercato dei servizi di ingegneria in Italia. Giù la produzione, i contratti acquisiti e il portafoglio ordini per l'anno appena passato. Ma le società del comparto non mollano e per resistere si rivolgono al mercato estero tanto da far salire la produzione di oltre il 16%. Sono solo alcuni dei dati principali contenuti nella 30esima edizione della Rilevazione annuale sulle società di ingegneria italiane, curata dall'Oice, l'Associazione aderente a Confindustria che raggruppa 435 società di ingegneria, con la collaborazione del Cer, Centro Europa ricerche, che è stata presentata ieri a Roma. Dunque non si ferma, rispetto alla rilevazione precedente, la contrazione del valore delle produzioni delle società di ingegneria, in calo del 7,2%, pari a 1,37 miliardi nel 2013. Sul risultato 2013, rileva comunque l'Oice, pesa la costante flessione della domanda interna (-15,8%), al contrario della produzione estera che registra un aumento del 16,3%. Se infatti in Italia il mercato è fermo, le società si rivolgono soprattutto all'estero: le previsioni per il 2014 dei contratti al-

l'estero registrano un +2,3% con una particolare attenzione ai paesi dell'Africa non mediterranea e dell'Asia, Medio Oriente compreso, che già oggi rappresentano il 60% della produzione estera totale degli associati Oice. Si riduce anche il portafoglio ordini (2012-2013, -1,4%, con previsione per il 2014 di -8,4%, soprattutto per le imprese oltre i 50 addetti). Infine l'annoso problema dei ritardi nei pagamenti che sono considerati dagli associati il principale problema dopo quello della contrazione della domanda interna.

La rilevazione poi, con i dati a consuntivo per il 2013 e di previsione per il 2014, ha messo in luce la continua diminuzione del valore della produzione degli associati, passata dai 1.478 milioni di euro del 2012, ai 1.371 del 2013 e ai previsti 1.295 del 2014. Negativo infine anche il dato sull'occupazione: il numero di addetti per il 2013 è diminuito a 10.180 unità (-5,9% sul 2012), soprattutto nelle imprese con meno di 50 addetti (-9,2% sul 2012) ed è anche cambiata sensibilmente la composizione degli addetti: i lavoratori a tempo indeterminato raggiungono il 36,3%

del totale e, dal 2013 al 2014, il peso dei soggetti a tempo determinato raddoppia la propria quota arrivando a rappresentare il 21,1% del totale, grazie soprattutto alle imprese con più di 50 addetti. «Ormai è chiaro», ha commentato Patrizia Lotti, presidente Oice, «che soltanto andando all'estero le nostre aziende riescono e riusciranno a mantenere livelli di produzione che, seppure insufficienti, permettono di andare avanti; si tratta però di una sorta di sopravvivenza che deve trasformarsi al più presto in crescita e sviluppo. Per fare ciò occorre rilanciare la domanda interna, riaffermare la centralità del progetto, e permettere alle strutture di progettazione italiane di dimensionarsi su livelli almeno comparabili a quelli dei nostri competitor stranieri».



CASSE IN PRESSING SULLA SEMPLIFICAZIONE

Chiarire le regole sulle società tra professionisti, allargare l'obbligo di presentazione del Dure, semplificare gli adempimenti contabili. E, ancora, appianare alcuni problemi sulla tassazione e attribuire valore esecutivo agli addebiti delle Casse.

Sono queste solo alcune delle dieci proposte di semplificazione per modernizzare il settore, presentate ieri alla Camera dalle Casse di previdenza dei professionisti tecnici: architetti, ingegneri, geometri e periti industriali. Una chiamata alla quale il sottosegretario al ministero dell'Economia, Pier Paolo Baretta, risponde così: «Cominciamo a lavorarci. Anche se va rispettata una condizione. Deve trattarsi di interventi a costo zero o con costi ragionevoli».

Il presidente della Cassa di previdenza geometri, Fausto Amadasi spiega l'iniziativa: «Chiediamo che la politica trovi il coraggio di definire il nostro ruolo, fornendoci finalmente strumenti normativi adeguati».

Il decalogo tocca diversi punti strategici. A partire dalle Stp, per le quali serve un chiarimento che metta paletti fissi sulla contribuzione. In mate-

ria di Dure, serve l'estensione dell'obbligo di presentazione da parte dei professionisti a tutte le tipologie contrattuali. Per quanto riguarda il recupero delle somme dovute dagli iscritti, bisogna estendere la disciplina di favore nata per l'Inps, dando la possibilità di emettere addebiti immediatamente esecutivi. Ancora, si chiede l'esclusione dalle nuove forme di contabilità pubblica per le Casse. A questo proposito, la presidente di Inarcassa, Paola Muratorio dice: «Ormai c'è la tendenza ad attrarci nuovamente nel sistema pubblico, riducendo la nostra autonomia con un sacco di adempimenti».

L'elenco si chiude con gli interventi più incisivi. Come la revisione del trattamento fiscale delle Casse, passato in pochi anni dal 12,5 al 26 per cento. «È evidente che la tassazione vada allineata a quella degli altri Paesi europei commenta il presidente di Adepp, Andrea Camporese -, chiediamo che cominci a scendere». Importante anche il tema della previdenza complementare, per la quale servirebbe un regolamento specifico. Mentre i risparmi generati dalla spending re-

view andrebbero ridestinati alle gestioni previdenziali.' Tutte novità che possono portare verso una modernizzazione del settore: «Dobbiamo concepire l'ente previdenziale - dice il presidente della Cassa dei periti industriali, Valerio Bignami - come un soggetto che accompagna l'individuo dal momento della formazione fino alla pensione».



POS: COSTA DA 25 A 180 EURO L'ANNO

L'onere medio che un esercizio commerciale o un professionista sostiene per dotarsi di un POS varia da un minimo di 25-60 euro l'anno a un massimo di 120-180 euro a seconda della tipologia delle apparecchiature prescelte.

E quanto è emerso al termine delle prime due giornate di confronto avviate dal ministero dello sviluppo economico in seguito all'entrata in vigore, dal 1° luglio scorso, dell'obbligo di accettazione per esercenti e professionisti dei pagamenti di importo superiore ai 30 euro con carte di debito.

L'esigenza di promuovere in Italia l'uso di questi sistemi di pagamento, spiega una nota ministeriale, è confermata dall'evidenza che il sistema italiano dei pagamenti si caratterizza per una maggiore incidenza delle transazioni regolate attraverso il contante, ben oltre l'80% del controvalore totale, rispetto agli altri principali paesi europei, dove non si supera il 60%.

Nel corso degli incontri sono stati acquisiti dagli intermediari e dalle loro associazioni dati utili per l'analisi dei costi che esercenti e professionisti devono sostenere per dotarsi di un terminale di accettazione (Pos) di carte di debito, mettendosi quindi nella condizione di rispettare il dettato

normativo attualmente in vigore.

Al riguardo, nelle scorse settimane sono stati resi pubblici dati estremamente variegati e non coincidenti con le risultanze del tavolo: appare quindi utile fare chiarezza sul punto.

Da questo primo confronto è emerso che tali costi presentano una componente fissa e una variabile.

Il costo fisso per i terminali più innovativi si aggira in media intorno ai 2-5 euro mensili, mentre per le apparecchiature più tradizionali la media è di 10-15 euro mensili.

L'onere che in media deve sostenere un esercente o un professionista per dotarsi di un Pos è quindi mediamente intorno ai 25-60 euro all'anno nel primo caso e a 120-180 euro nel secondo.

I costi variabili sono, invece, legati al numero e all'ammontare delle transazioni effettuate dalla clientela e dipendono dal tipo di circuito utilizzato. L'utilizzo dei Pos consente peraltro di ridurre l'impatto dei costi legati all'utilizzo del denaro contante, che sono complessivamente stimati intorno al 1-1,5% rispetto all'entità delle transazioni.



PREVIDENZA SEMPRE PIÙ CARA

Contributi soggettivi ed integrativi sempre più elevati per i professionisti iscritti in ordini o in collegi con propria Cassa di previdenza.

E quanto emerge dall'analisi delle dichiarazioni previdenziali, che gli iscritti devono presentare nei prossimi mesi, per dichiarare il contributo soggettivo sui redditi 2013 e integrativo sul relativo volume d'affari.

Riguardo al contributo integrativo (cioè quello sul fatturato, che fino a qualche anno fa era in media del 2%), sono soprattutto i clienti dei professionisti a lamentarsi, in quanto l'incremento (anche al 5%, come accadrà dal 1° gennaio 2015 per i geometri e i periti industriali) è tutto a loro carico, anche se va detto che, solo per i lavori svolti alla Pubblica amministrazione da periti industriali e biologi, il nuovo integrativo del 4% è rimasto al 2 per cento.

I periti industriali e i geometri, con l'aumento dell'integrativo dal 4% al 5% dal 1° gennaio 2015, saranno i primi professionisti ad adottare la misura massima prevista dall'articolo 8, comma 3, decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103. Per i geometri, però, l'aumento non scatterà per i lavori prestati per la Pubblica amministrazione.



Per il contributo soggettivo, cioè quello sul reddito le aliquote (che fino a qualche anno fa erano in media al look) arriveranno in alcuni casi al 19%, come accadrà ai veterinari nel 2025 (18% per i periti industriali nel 2019 e 15% per i biologi dal 2017). Percentuale che, rispetto al passato, riduce dal 17% al lordo la differenza con la gestione separata dell'Inps, prevista per i professionisti senza una specifica Cassa o un'altra forma di previdenza obbligatoria. Infatti, anche se l'aliquota del 27% (al netto dell'ulteriore incremento dello 0,72%), applicabile ai titolari di partita Iva per il 2013 e per il 2014, passerà al 30% nel 2015, al 31% nel 2016, al 32% nel 2017 e al 33% dal 2018, va considerato che questi lavoratori autonomi non sono soggetti al contributo integrativo e possono contrattualmente addebitare in fattura il 4% del loro particolare "soggettivo", facendo così ridurre il loro onere contributivo sul reddito professionale dal 33% (previsto dal 2018) al 29 per cento. (...)

IL GOVERNO UTILizzerÀ I RISPARMI DELLE CASSE

«Il governo è intenzionato a dare una «svolta» all'utilizzo del risparmio previdenziale». Con queste parole il sottosegretario all'economia Pierpaolo Baretta, intervenendo ieri nella Sala del Mappamondo di Montecitorio durante la presentazione dei risultati dell'indagine conoscitiva realizzata dalla Bicamerale di controlli degli enti gestori forme di previdenza obbligatorie, ha anticipato la volontà dell'esecutivo di utilizzare le risorse delle Casse di previdenza (circa 8 miliardi di contributi raccolti ogni anno) per investimenti infrastrutturali di lungo periodo a sostegno di progetti pubblici o privati che favoriscano lo sviluppo dell'occupazione, della produttività e della valorizzazione del capitale umano nel territorio nazionale.

Così come suggerito dalla Commissione parlamentare presieduta da Lello Di Gioia (si veda Italia Oggi di ieri). Come da indirizzo della Bicamerale, Baretta ha precisato: «Gli investimenti di Fondi e Casse per la crescita del Paese soggiace a tre precondizioni: volontarietà, condivisione della tipologia degli investimenti tra Governo e gestioni previdenziali, garanzia pubblica degli investimenti proposti dall'esecutivo. Fondi e Casse possono rappresentare

i «testimonial» della ripresa del Paese.

Per arrivare all'obiettivo finale il governo è quindi disponibile alla revisione complessiva trattamento fiscale a favore degli enti».

Il sottosegretario all'economia ha anche anticipato che è già aperto un cantiere per arrivare a normare tali materie nella prossima legge di stabilità. Occasione buona, quest'ultima, per arrivare anche alla riforma della governance delle Casse.

La relazione della Bicamerale a tal proposito suggerisce un modello di tipo duale, «con i rappresentanti elettivi delle categorie presenti negli organi di Indirizzo e controllo e la presenza nel consiglio di amministrazione di manager ed esperti di previdenza e finanza e la cessazione della presenza di designati dagli organi di vigilanza ministeriale negli organi decisionali, per ovviare alla possibile commistione tra vigilato e vigilante». Baretta ha comunque garantito «disponibilità al dialogo con i soggetti interessati». E aggiunto: «E opportuno che i Fondi più piccoli vadano verso forme di aggregazione ed è anche maturo il tempo per la creazione di un «cartello» che riunisca le Casse».



SOCIETÀ PROFESSIONALI, UN CANTIERE APERTO



Resta aperto il cantiere delle Stp. E sulle società tra professionisti (legge n. 183/2011) continuano gli interventi legislativi. L'ultimo è un emendamento al dl n. 91/2013, sul quale ieri il senato ha votato la fiducia, che va a incidere sulle società di ingegneria costituite ai sensi del dlgs n. 163/2006. La modifica, oltre a confermare che questa tipologia societaria è ancora perfettamente utilizzabile, integra il novero dei soggetti che possono offrire servizi multidisciplinari ai sensi del dl n. 223/2006: d'ora in poi saranno società di persone, studi associati e, appunto, società di ingegneria. L'emendamento fa salvi anche tutti i contratti stipulati da queste ultime dall'11 agosto 1997 in avanti, anche con soggetti privati. Al di là di questi aggiustamenti, però, a due anni e mezzo dalla loro introduzione le Stp non hanno ancora trovato diffusione tra i professionisti italiani. Il freno maggiore alla costituzione del nuovo veicolo societario è indubbiamente la qualificazione ai fini tributari dei redditi prodotti. La bozza di dlgs sulle semplificazioni fiscali predisposto dal governo introduce una norma che equipara le Stp agli studi associati, indipendentemente dalla loro forma giuridica, con il reddito

tassato per trasparenza in capo ai soci in rapporto alla quota di partecipazione. Tale disposizione, salutata con favore dalla maggior parte degli ordini e delle casse di previdenza, avrebbe però lo svantaggio di costringere le Stp costituite in forma di società di capitali a tenere una doppia contabilità, applicando il principio di competenza economica ai fini civilistici e quello di cassa ai fini fiscali. In questo modo, più che la semplificazione auspicata dal governo, si avrebbe l'effetto contrario. Per questo motivo c'è chi ipotizza di mete le Stp davanti a un bivio sul regime fiscale da applicare.

REDDITO DETERMINATO PER CASSA

Il reddito delle Stp è determinato in base al principio di cassa a prescindere dalla forma giuridica adottata. È quanto prevede l'art. 11 dello schema di decreto legislativo in materia di semplificazione fiscale di prossima approvazione da parte del Parlamento, che finalmente risolve l'annosa querelle in merito a quale regime fiscale applicare alle società tra professionisti. Come detto, dal punto di vista civilistico le società tra professionisti devono essere costituite secondo uno dei modelli tipici previsti per le società commerciali (di persone o di capitali), con la conseguenza che in prima battuta l'orientamento è stato quello di applicare a tali enti le regole di tassazione previste per le società commerciali, e in particolare il principio di competenza di cui all'art. 109 del Tuir. Tuttavia, considerando che le società in questione possono svolgere esclusivamente attività professionale, un diverso orientamento propende per l'applicazione delle regole previste per la tassazione dei redditi di lavoro autonomo, e quindi in base al criterio di cassa proprio anche delle associazioni costituite per l'esercizio di attività professionali. Come anticipato, il dibattito ora dovrebbe terminare,

posto che l'art. 11 del ddl di semplificazione fiscale stabilisce che ai fini delle imposte sui redditi, e dell'Irap, alle società tra professionisti si applica il regime fiscale delle associazioni professionali di cui all'art. 5, comma 3, lett. c), del Tuir, con conseguente determinazione del reddito in base al principio di cassa, e imputazione dello stesso per trasparenza ai singoli soci, anche se la Stp è costituita secondo un modello previsto per le società di capitali. In tema di ritenute d'acconto, trattandosi di compensi di lavoro autonomo quelli prodotti dalla società tra professionisti, in presenza di un committeente con i requisiti di sostituto d'imposta, lo stesso dovrà operare una ritenuta d'acconto del 20%, ai sensi dell'art. 25 del dpr 600/73.



PER L'IRAP DEL PROFESSIONISTA NON BASTANO ALTI COMPENSI

Non è soggetto a Irap il commercialista che percepisce alti compensi o corrisponde elevati importi ad altri professionisti, poiché non sono questi elementi di per sé rilevanti per la valutazione dell'autonoma organizzazione. Ad affermarlo è la Corte di cassazione con la sentenza 15020 depositata ieri.

Un commercialista aveva richiesto la restituzione dell'Irap versata, ritenendo che nello svolgimento della professione non sussistesse il requisito dell'autonoma organizzazione. In particolare, operava da solo senza l'ausilio di dipendenti o collaboratori e aveva alcuni beni tra cui un pc, il mobilio d'ufficio e un'autovettura ad uso promiscuo. Saltuariamente si avvaleva di altri professionisti con studio separato e diverso dal proprio. L'agenzia delle Entrate respingeva la richiesta di rimborso e il provvedimento veniva impugnato dinanzi al giudice tributario. La commissione provinciale accoglieva il ricorso, ma la decisione veniva integralmente riformata dal Collegio di appello.

In particolare quest'ultimo aveva ritenuto che le prestazioni prettamente intellettuali, che richiedono l'utilizzo di immobilizzazioni tecniche, vanno razionalmente organiz-

zate. Ulteriore conferma dell'esistenza di un'autonoma organizzazione - secondo i giudici di appello - si ravvisava anche dall'entità dei compensi dichiarati, dal valore complessivo dei beni strumentali utilizzati e dall'elevato importo dei corrispettivi erogati a terzi. Da ciò conseguiva che il professionista non poteva escludersi dall'applicazione dell'imposta.

Il commercialista allora ha proposto ricorso per Cassazione evidenziando, in buona sostanza, un vizio di motivazione della pronuncia. I giudici di legittimità, in effetti, hanno riscontrato che la Ctr aveva fondato la decisione su presupposti diversi dal consolidato orientamento della Suprema Corte in materia. Il professionista è escluso dall'imposta quando svolge un'attività non autonomamente organizzata e l'accertamento della sussistenza di questi requisiti è affidato al giudice di merito, il cui giudizio, tra l'altro, è insindacabile in sede di legittimità, se ben motivato.

In particolare l'autonoma organizzazione ricorre quando il contribuente: sia, sotto qualsiasi forma, il responsabile dell'organizzazione, e non sia quindi inserito in strutture organizzative riferibili ad altrui responsabilità e interesse; im-

pieghi beni strumentali eccedenti il minimo indispensabile per l'esercizio dell'attività; si avvalga in modo non occasionale di lavoro altrui.

È in ogni caso a carico del contribuente l'onere di provare queste condizioni che devono poi essere valutate dal giudice di merito.

Il ricorso è stato dunque accolto, poiché la commissione regionale non aveva congruamente motivato la verifica e la sussistenza di queste circostanze.



OBBLIGO D'ESAME PER I CORSI ONLINE

Se la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro è erogata con modalità tradizionale, in aula, non è obbligatoria la verifica finale, viceversa se avviene con modalità e-learning, la verifica è obbligatoria. Questa l'indicazione fornita dal ministero del Lavoro con l'interpello 12 dell'8 luglio.

Sempre in tema di formazione, il ministero ha precisato che qualsiasi associazione senza finalità di lucro riconosciuta dall'ordine o collegio professionale di riferimento può rientrare tra i soggetti formatori. Inoltre le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, gli enti bilaterali e gli organismi paritetici possono effettuare attività formative e di aggiornamento direttamente o avvalendosi di strutture di loro diretta emanazione, includendo quelle effettuate tramite contratti di associazione e partecipazione in base all'articolo 2549 del codice civile, in quanto in tal caso l'attività formativa resta di diretta gestione dell'associante tramite l'associato (interpello 14).

Con l'interpello 13, invece, il ministero afferma che in un cantiere possono essere presenti più imprese affidatarie in quanto il committente può stipulare più contratti. Fermo restando che l'impresa affida-

taria può eseguire direttamente l'opera, con la propria organizzazione, ovvero concederla in subappalto in tutto o in parte a imprese esecutrici e/o lavoratori autonomi, cadrà su di essa l'obbligo di verificare le condizioni di sicurezza dei lavori affidati.

La valutazione dell'idoneità tecnico professionale dell'impresa affidataria da parte del committente varia a seconda che questa abbia concesso i lavori in subappalto o li esegua direttamente. Nel primo caso la verifica riguarderà il possesso delle capacità organizzative; nella seconda ipotesi riguarderà anche le capacità organizzative e la disponibilità di risorse umane e materiali, in relazione all'opera da realizzare, da parte delle imprese esecutrici.

Anche nei confronti del personale della Polizia di Stato, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione della pubblica sicurezza e della protezione civile, devono essere garantite le condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, comprese quelle relative allo stress lavoro-correlato, che non possono essere derogati anche in presenza di «particolari esigenze connesse al servizio espletato».

L'attività di prevenzione con-

sisterà nell'individuazione di tutti i rischi presenti all'interno dei luoghi di lavoro o ai quali gli stessi lavoratori possono essere esposti durante lo svolgimento delle loro mansioni, concordata con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (Rsp) e medico competente. Ferma restando la facoltà, per il datore di lavoro, di delegare i compiti relativi alla sicurezza (con esclusione della nomina del Rsp, valutazione dei rischi e redazione del relativo documento). Perché la delega sia efficace occorre osservare le condizioni ex articolo 16 del Testo unico: il delegato deve possedere i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica funzione e deve avere l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate.



PROGETTISTI, MENO VINCOLI DI FATTURATO NELLE GARE

Limitare, per quanto possibile nella cornice della legge, i requisiti di fatturato e di dipendenti per la partecipazione alle gare di progettazione. E questa la novità più interessante contenuta nella revisione della determinazione n. 5 del 7 luglio 2010, appena mandata in consultazione dall'Anac fino al prossimo 15 settembre: sono le attesissime nuove linee guida sull'architettura e l'ingegneria, rimaste per mesi allo studio della vecchia Authority dei contratti pubblici, ora passata sotto la guida di Raffaele Cantone. Nel provvedimento si affronta peraltro anche un secondo grande tema: quello della corrispondenza delle classi e categorie di servizi di progettazione nel passaggio tra il vecchio e il nuovo assetto normativo, provando a risolvere le difficoltà nate dopo l'approvazione del Dm parametri.

Sul fronte dei requisiti di fatturato, l'Authority ricorda che «il consolidato orientamento giurisprudenziale, in linea con le espressioni di parere dell'Avcp», considera «congruo e proporzionato un requisito non superiore al doppio dell'importo a base di gara», mentre il regolamento prevede una forbice tra due e quattro volte. Sempre in chiave di apertura del mer-



cato, poi, il testo spiega che il requisito di fatturato non può essere limitato ai soli servizi oggetto di gara ma va esteso a tutte le attività svolte dal concorrente purché compatibili e di importo pari a quello richiesto.

INDAGATI I PADRONI DEGLI APPALTI

Dieci delle quindici principali aziende edili italiane sono accusate di aver pagato mazzette, frodatolo Stato, costruito fondi neri e staccato false fatture, brigato per truccare bandi di gara. Per questo, da Milano a Bari, ci sono indagini o processi in corso su di loro: Mantovani, Maltauro, Cmc, Condotte Spa, Grandi Lavori Fincosit, solo per citarne alcune. Nell'elenco dell'Ance, l'Associazione dei costruttori edili, figurano tra le migliori ditte italiane. Ma se le guardi attraverso l'ottica delle inchieste della Guardia di Finanza, l'immagine è molto diversa. E si capisce come un appalto truccato oggi non sia soltanto un problema della politica: perché se c'è un senatore (Antonio Azzolini, Pdl, presidente della commissione bilancio al Senato) pronto «a dare a un dirigente due cazzotti se non firma», c'è sempre un imprenditore disponibile a una «consulenza», un «gesto di amicizia», a sottoporsi «a un salasso per ogni competizione, politiche, regionali, comunali» (Piergiorgio Baita, ex ad della Mantovani). Insomma, se c'è qualcuno pronto a intascare, c'è sempre qualcun altro con la mano sul portafoglio. A fare esplodere la bolla è stata senza dubbio la maxi inchiesta sull'Expo di Milano

con la Maltauro che - secondo i pm - pagava faccendieri ed ex politici (la banda Frigerio) per ottenere appalti. Il sistema era chiaro: pilotare le commissioni di aggiudicazione per avere un esito certo. Come ha denunciato su Repubblica l'ormai ex Garante per l'Autorità dei Lavori pubblici Sergio Santoro, questo è stato possibile grazie alle ottanta e passa deroghe al codice dei contratti. E alle commissioni formate ad hoc. «Perché per vincere quell'appalto serve il quadro completo. Così siamo a posto», spiegava al telefono la cupola dell'Expo mentre si dedicava a oliare le commissioni. «Il problema corruzione nell'edilizia è serio -ammette Paolo Buzzetti, presidente di Ance, davanti al dato e riguarda controllori e imprese. Più grosse sono le commesse, più ci si affida alla scorciatoia della deroga alle norme ordinarie: abbiamo messo il pareggio del bilancio in Costituzione ma si dovrebbe aggiungere anche il divieto di creare strutture ad hoc, tipo Expo spa e Consorzio Venezia Nuova. Si sono rivelate preda facile della corruzione. I grandi lavori tornano alle amministrazioni pubbliche». Per dire, quello che è accaduto in Puglia a Molfetta con la Cmc, la Cooperativa di mura-

tori e cementisti di Ravenna, è l'emblema di questa storia. Un appalto da 83 milioni chela ditta si aggiudica grazie -ricostruisce un'informativa della Guardia di Finanza - a un comma nell'appalto che prevedeva il possesso di una particolare draga che soltanto la Cmc aveva a disposizione. Non solo: quando la draga arriva in Puglia sorge il problema. «C'è un bambino di un metro e mezzo imbrigliato nella griglia della draga. Un bambino nel senso di quelli che fanno boom», dicono al telefono intercettati. Il bambino sono le bombe tedesche, residui bellici della seconda guerra mondiale, di cui lo specchio d'acqua davanti a Molfetta è pieno e che è complicatissimo da sminare. I lavori così si bloccano e Cmc fa finta di non sapere, tanto da chiedere un'altra decina di milioni per i lavori extra. «Un atteggiamento pericoloso», sostiene la Procura che ha arrestato a ottobre dello scorso anno dei dirigenti e chiesto (senza ottenerla) l'interdizione della società. Nella stessa indagine è indagato il senatore Azzolini, all'epoca sindaco di Molfetta. «Aaaaah! porca tr..., quello qualche volta gli devo dare due cazzotti», diceva a proposito di un dirigente che non voleva firmare un atto.

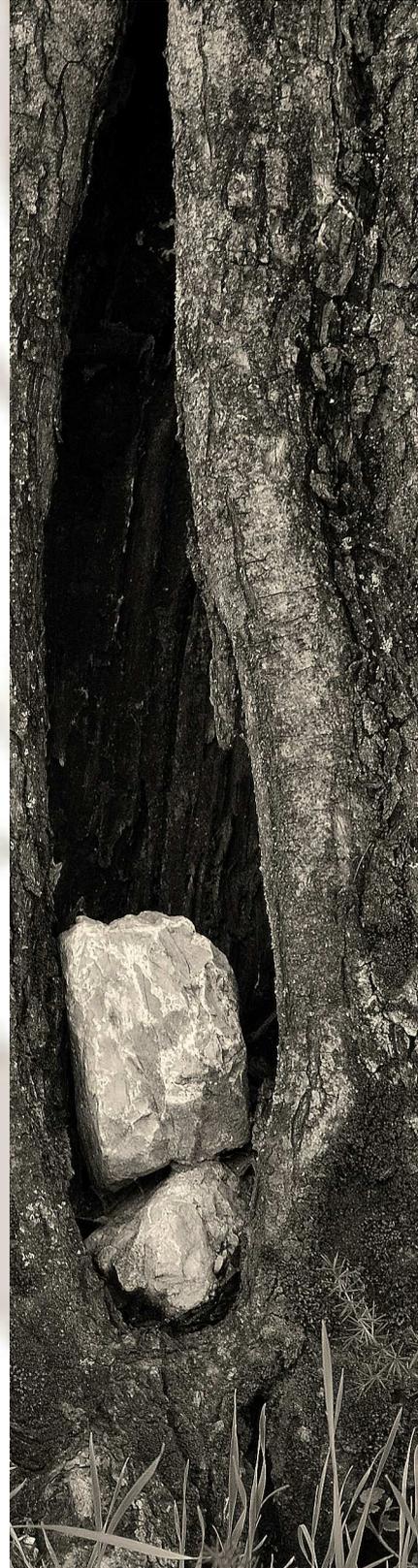


INDAGATI I PADRONI DEGLI APPALTI

A finire in carcere, nella retata veneziana del 4 giugno scorso, sono stati anche due pezzi da novanta dell'edilizia italiana: Stefano Tomarelli, consigliere di gestione della Condotte d'Acqua spa, e Alessandro Mazzi, presidente della Mazzi Scarl e della Grandi Lavori Fincosit. Erano l'anima del Consorzio Venezia Nuova, gli imprenditori con le quote più pesanti. Entrambi però parteciparono, consapevoli, del sistema di Giovanni Mazzacurati: "sovrafatturazioni milionarie con le ditte consorziate per creare fondi neri", sostiene il gip nell'ordinanza, usati anche per corrompere la politica. «Perché altrimenti il Mose non si sarebbe fatto mai», è stata la giustificazione più ricorrente. Ma a leggere le carte della Finanza, a quanto pare, così fan tutti. A Parma per esempio è sotto processo per abuso di ufficio Paolo Pizzarotti, patron del colosso e il suo amministratore delegato Aldo Buttini. Con loro c'è tutta la vecchia giunta di Parma, tutti imputati per la ristrutturazione in project financing dell'ospedale. La Salini è finita a Roma in un'indagine sulle mazzette pagate ai giudici del Tribunale amministrativo per aggiustare ricorsi sulle gare, mentre l'inchiesta della Dia sul tesoriere della Lega, Francesco Belsito, racconta di una

presunta mazzetta pagata dalla Siram per ottenere appalti.

Ma davvero senza mazzetta non si lavora? «Il lavoro è poco ma questa non può essere una giustificazione», sostiene Buzzetti. E come mettere un argine? «Il primo punto è ricorrere sempre alle gare pubbliche. Poi basta con l'utilizzo del massimo ribasso come criterio di scelta, meglio usare la media delle offerte. E finiamola pure con le commissioni aggiudicatrici scelte a discrezione, come nel caso dell'Expo: bisogna fare elenchi di professionisti dai quali estrarre i commissari.



CENTRALE UNICA DI COMMITTENZA, IL RINVIO NON SBLOCCA LE GARE

Rinvio a inizio 2015 dell'obbligo di ricorso a centrali di committenza per i comuni non capoluogo di provincia che intendono acquisire beni e servizi (a metà 2015 per gli appalti di lavori); ammessi gli affidamenti fino a 40 mila giuro, senza ricorrere alla centrale di committenza, nei comuni con oltre 10 mila abitanti; obbligo per gli avvocati dello stato di segnalare all'Anac (Autorità anti corruzione) le violazioni al codice degli appalti.

Sono queste alcune delle principali novità approvate in queste ultime 48 ore dalla commissione affari costituzionali della camera nell'ambito della discussione del decreto-legge 90/2014 sulla riforma della p.a. Sembra quindi scongiurato il rischio di un blocco degli appalti da parte dei comuni non capoluogo di provincia che dal primo luglio si trovano nell'impossibilità di bandire le gare laddove non abbiano provveduto ad unirsi con altri comuni o provveduto ad organizzarsi facendo ricorso a centrali di committenza regionali o alla Consip. Il problema (derivante dal divieto per l'Anac di concedere ai comuni il Cig (Codice identificativo gara) era stato segnalato anche con l'intesa siglata il 10 luglio fra ministero dell'interno e Confe-

renza Stato-città-enti locali, ma prontamente il presidente dell'Autorità, Raffaele Cantone aveva chiarito che in vigenza della norma non avrebbe provveduto al rilascio dei Cig ai comuni.

Nella seduta della commissione affari costituzionali di lunedì è stata però approvata una norma che dovrebbe risolvere la questione stabilendo che l'obbligo per i comuni non capoluogo scatterà dal primo gennaio del 2015 per gli acquisiti di beni e servizi e dal 1° luglio 2015 per l'acquisizione di lavori. Fino all'entrata in vigore della norma, però, il problema resterà e quindi, se non vi saranno ulteriori novità, soltanto con i primi di agosto potranno ripartire gli appalti dei piccoli comuni.

La Commissione ha poi dato un maggiore tempo per il ricorso alle centrali di committenza ai comuni istituiti a seguito di fusione per i quali l'obbligo di ricorso alla centrale di committenza si applicherà «dal terzo anno successivo a quello di istituzione», con possibilità quindi, se la fusione è recente, di andare ben oltre ai termini di fine 2014 o metà 2015. Per gli appalti per la ricostruzione post terremoto in Emilia Romagna e in Abruzzo vengono esentati gli enti locali dall'ap-

plicazione dell'obbligo di ricorrere alle centrali di committenza.

Un ulteriore problema riguardava poi l'abrogazione, disposta sempre con la legge 89 di conversione del decreto 66/2014, della possibilità di affidamento in amministrazione diretta e in economia da parte dei comuni. Con un altro emendamento approvato dalla commissione si stabilisce, mediando fra diverse proposte di modifica, che per i comuni con popolazione superiore a 10 mila abitanti sia possibile «procedere autonomamente per gli acquisti di beni, servizi e lavori di valore inferiore ai 40 mila euro».

Diversi gli emendamenti approvati all'articolo 19 sull'Anac; fra tutti l'obbligo per gli avvocati dello stato di segnalare all'Authority le violazioni al codice dei contratti pubblici e l'istituzione di un ruolo unico dei dipendenti della soppressa Avcp e dell'Anac.



ALL'ANAC LE VARIANTI APPROVATE DAL 25 GIUGNO

Le stazioni appaltanti devono comunicare all'Autorità nazionale anticorruzione l'adozione di tutte le varianti in corso d'opera approvate dal 25 giugno in poi, trasmettendo un'ampia serie di documenti. Con un comunicato del presidente, l'autorità anticorruzione fornisce le indicazioni per la corretta applicazione delle verifiche introdotte dall'articolo 37 del Dl 90/2014. La disposizione stabilisce che entro 30 giorni dall'approvazione delle varianti, l'amministrazione trasmette il progetto esecutivo, l'atto di validazione e una relazione del responsabile del procedimento.

Il comunicato del presidente dell'Anac specifica gli atti che devono essere forniti all'Autorità, individuandoli nella relazione del responsabile del procedimento, nel quadro comparativo di variante, nell'atto di validazione e nel provvedimento definitivo di approvazione: non è quindi compreso nel set documentale l'intero progetto esecutivo, ma le stazioni appaltanti devono essere disponibili a fornirlo qualora gli uffici dell'autorità lo richiedano.

Nei vari documenti da trasmettere deve essere indicato, qualora non già presente, il codice identificativo gara (Cig). La disposizione richiede l'invio delle varianti determi-

nate da cause impreviste e imprevedibili, da eventi inerenti alla natura e alla specificità dei beni sui quali si interviene verificatisi in corso d'opera, da rinvenimenti imprevisti o non prevedibili nella fase progettuale, nonché quelle causate da difficoltà di esecuzione derivanti da cause geologiche, idriche e simili, non previste, che rendano notevolmente più onerosa la prestazione dell'appaltatore (fattispecie regolata dall'articolo 1664, comma 2, del Codice civile). Non devono pertanto essere inviate le varianti derivanti da nuove disposizioni legislative o causate da errori progettuali.

L'obbligo previsto dall'articolo 37 riguarda peraltro solo le varianti per lavori pubblici, non comprendendo quelle per appalti di beni e servizi, disciplinate dagli articoli 310 e 311 del Dpr 207/2010.

La stessa Anac, nel documento di osservazioni inoltrato al Governo sulle disposizioni del Dl 90/2014, ha sollecitato una modifica normativa che circoscriva sotto il profilo dimensionale il novero delle varianti sottoposte alla sua analisi: in base alla disposizione, infatti, ogni variante rientrante nelle tipologie previste deve essere trasmessa, anche se di importo modesto, mentre l'auto-

rità ha suggerito di inserire nella norma una soglia di riferimento (pari a 5 milioni di euro).

La comunicazione e l'invio della documentazione riguarda le varianti approvate a far data dal 25 giugno (data di entrata in vigore del Dl 90/2014).

L'inoltro degli atti dovrà essere effettuato entro trenta giorni dall'approvazione, preferibilmente mediante posta elettronica certificata e, se non possibile, mediante posta ordinaria, specificando comunque nell'oggetto l'invio i riferimenti della norma e il Cig dell'appalto.

NELLE GARE DI APPALTO NIENTE ORTICELLI
PER LE UNIVERSITÀ

Le università non possono essere affidatarie da altre amministrazioni di attività che potrebbero essere acquisite sul mercato da altri operatori privati; illegittimo l'accordo di cooperazione anche se prevede il solo rimborso spese; illegittima la gara riservata alle sole università. E quanto afferma il Consiglio di stato, sezione V, con la pronuncia del 23 giugno 2014, n. 3130, con riguardo ad una gara di importo pari a 195.000 giuro per l'affidamento, con accordo di collaborazione ex art. 15 della legge 241190, della redazione del Piano di governo del territorio (Pgt) comunale, aperta ai soli istituti universitari, pubblici e privati.

Il Consiglio di stato, ribaltando la sentenza di primo grado su ricorso della Consulta regionale degli ordini della Lombardia, premetteva che nel caso specifico il contratto non conteneva una «disciplina» di attività comuni agli enti, ma regolava gli interessi tra un ente pubblico che offriva prestazioni di ricerca e consulenza deducibili in contratti di appalto pubblico di servizi ed un diverso ente pubblico che, conformandosi a precetti normativi, domandava tali prestazioni in quanto strumentali allo svolgimento dei propri compiti istituzionali. Pertanto era «da esclu-

dere la configurabilità di una cooperazione tra enti pubblici finalizzata a garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune a questi ultimi». Secondo i giudici di palazzo Spada, gli obiettivi delle direttive sugli appalti e di tutto il diritto europeo, consistono, in positivo, nell'imporre alle amministrazioni il rispetto della concorrenza laddove debba affidare attività economicamente contendibili e, in negativo, nell'escludere la gara quando non vi siano rischi di distorsioni del mercato interno. Pertanto si può parlare di accordi fra amministrazioni quando si tratta di «disciplinare attività non deducibili in contratti di diritto privato, perché non inquadrabili in alcuna delle categorie di prestazioni elencate nell'allegato II-A alla direttiva 2004/18» e non quando un'amministrazione, come, nel caso specifico, una Università, si ponga rispetto all'accordo come operatore economico (prestatore di servizi), verso un corrispettivo anche non implicante il riconoscimento di un utile economico, ma solo il rimborso dei costi.



PARALISI TOTALE NEI COMUNI

I Comuni davano per scontata l'ennesima proroga, ma così non è stato. Per effetto della conversione in legge del decreto Irpef (Dl 24 aprile 2014, n. 66, legge di conversione in «Gazzetta» il 23 giugno) è entrata in vigore, in versione super-rafforzata, la norma (art. 33, comma 3-bis, Dlgs 163/2006) che impone ai Comuni di gestire in forma associata tutti le gare e i contratti per beni, servizi, lavori.

Uno dei casi più eclatanti di Comuni bloccati è forse quello di Sesto San Giovanni, che per numero di abitanti è il sesto della Lombardia (oltre 80mila abitanti) ma non è un capoluogo di provincia (altri capoluoghi della regione sono ben più piccoli). Il sindaco Monica Chittò conferma che dal 1° luglio si è bloccata ogni possibilità di fare nuovi affidamenti, e la situazione potrebbe diventare anche drammatica visto «che non posso intervenire neanche in casi di emergenza. Ma se devo intervenire per la sicurezza dei cittadini, ad esempio su una strada rotta, che faccio? Blocco la viabilità sine die?». A Sesto si aspettano che arrivi una proroga almeno di sei mesi che consenta di organizzare la centrale di appalti «o almeno che arrivi un emendamento a garanzia di valori inferiori ai 40mila euro che permetta di agire appunto nelle emer-

genze». Ma date le dimensioni del Comune diventa scarsamente perseguibile la strada di un'unione con altre amministrazioni e a rendere ancora più complessa la situazione manca la possibilità di rivolgersi alla Provincia di Milano, visto che oramai l'ente non esiste più in vista della nascente città metropolitana. «Il mio giudizio politico aggiunge il sindaco - è che anche dove una centrale unica è opportuna, comunque soprattutto sui lavori serve tempo per organizzare il sistema».

Per Attilio Fontana, sindaco di Varese (capoluogo di Provincia) ma soprattutto presidente di Anci Lombardia il caos è generalizzato e nessun comune del territorio lombardo ne è esente. «Non solo è un ulteriore aggravamento della prassi burocratica ricorrere a una centrale di acquisti o gare - ha commentato - ma anche, credo, fornisca scarsi vantaggi economici. I miei Comuni fino all'ultimo erano convinti che non sarebbe mai entrata in vigore. Ora nell'attesa di capire come procedere però nessuno si muove». Tutto fermo insomma e non è un problema geografico come sottolinea un funzionario del Comune di Cervia (Emilia Romagna) da quasi 30mila abitanti, in provincia di Ravenna. «Ora siamo bloccati - ha spiegato preferendo restare anonima - intanto abbiamo

sottoposto alla Giunta una proposta per consorziarci a un altro Comune del ravennate e fare noi da centrale per gare e acquisti. Ma ci vuole tempo per diventare operativi e rendere omogenee le procedure». Per ovviare alla situazione sfruttando il fatto che sono in essere alcuni accordi quadro con una serie di ditte sono stati aperti dei Cig su progetti già pronti per essere affidati anticipando i tempi, ma si tratta di lavori che erano già in programma. Il nodo che rimane sempre aperto sono gli interventi frutto di lavori in emergenza.

Tutto fermo a Giugliano, in provincia di Napoli, il comune non capoluogo più popoloso d'Italia. «Siamo in seria difficoltà e ci aspettiamo un chiarimento a breve - afferma Domenico D'Alterio, dirigente del settore edilizia e lavori pubblici -, altrimenti dovremo bloccare tutte le procedure che, per una città di circa 130mila abitanti, significa fermare tutte le attività. Al momento sembra sia ancora possibile ottenere gli smart Cig per servizi e forniture sotto i 40mila euro. Ma anche ottenendo i codici, non si risolve il problema: chi, infatti, si prenderà la responsabilità di bandire contro norma?». La mancata proroga per l'Avcpass, aggiunge D'Alterio, «è meno preoccupante rispetto all'obbligo di fare appalti aggregati:



PARALISI TOTALE NEI COMUNI

nel primo caso, infatti, bisogna rodare un sistema che non funziona, nel secondo caso, invece, ci sarà il blocco totale».

Dal servizio lavori pubblici di Pozzuoli (Napoli) - 90mila abitanti - confermano: «Per il momento non facciamo bandi, in attesa che l'amministrazione decida se accordarsi con altri Comuni o affidarsi a una centrale di committenza». Nel frattempo l'ufficio appalti, il 1° luglio, ha dovuto affidare un lavoro urgente per la riparazione di una buca stradale. «Non siamo riusciti a ottenere il Cig - fanno sapere dagli uffici - ma, vista l'urgenza, abbiamo deciso di procedere lo stesso con una pratica da perfezionare». L'obbligo di utilizzare il servizio Avcpass è considerato «un ulteriore aggravio, visto che nei tentativi fatti finora non è stato possibile ottenere tutte le informazioni richieste».

Situazione simile nella vicina Bacoli, comune con quasi 30mila abitanti. «Siamo disorientati - taglia corto Luigi Della Regione, alla guida del settore Lavori pubblici -. Per fare la convenzione con una centrale di committenza serve tempo: intanto, però, si ferma tutto. Appena entrato in vigore l'obbligo abbiamo provato a ottenere un Cig dall'Avcp, e ci è stato rilasciato, ma per il momento non ce la sentiamo di andare avanti». La situazione è

particolarmente grave in Campania, dove sono tanti i piccoli interventi cantierabili finanziati dalla Regione con le misure di "accelerazione della spesa" sui fondi europei: i lavori dovranno partire a breve - spiegano dal Comune flegreo - «oppure si rischia di perdere le risorse».

Preoccupazione anche a Guidonia, comune di circa 90mila abitanti in provincia di Roma. «Stiamo per avviare il processo di aggregazione con due comuni vicini - dice Angelo De Paolis, dirigente del servizio Lavori pubblici - ma per completare l'iter ci vorrà tempo, tra delibere e regolamenti. Per il momento, quindi, sarà stallo totale sugli appalti». L'ufficio gare - sin dal 1° luglio - ha fatto alcuni tentativi di accedere al sistema per il rilascio dei Cig, riscontrando difficoltà (incluso il blocco temporaneo). I tecnici comunali, inoltre, avanzano il dubbio che per l'entrata a regime delle nuove norme sugli appalti centralizzati siano necessari i decreti attuativi: in particolare, quelli previsti dall'articolo 9, comma 2, del D1 n. 66 convertito in legge, i quali dovrebbero fissare i requisiti per l'iscrizione all'elenco dei "soggetti aggregatori" e istituire il tavolo tecnico. «Per quanto riguarda l'Avcp - aggiunge De Paolis - il sistema è tutto da perfezionare. Il portale non è in grado di fornire la do-

cumentazione necessaria: le procedure sono farraginose e i tempi per ottenere i documenti sono lunghi, specialmente se si parla di antimafia o carichi pendenti».

«Quando è uscito il Dl n. 66 abbiamo subito pensato che la norma dovesse subire modifiche - ammettono dall'ufficio contratti e appalti di Altamura, comune di 70mila abitanti in provincia di Bari -. Ci sembrava assurdo, infatti, che l'obbligo di appalti aggregati includesse le gare di lavori, per le quali è difficile pensare di fare economie di scala. Di fronte alla legge di conversione siamo rimasti spiazzati. E siamo stati costretti a fermarci. Intanto, ci siamo rivolti all'ufficio appalti della Provincia di Bari, dal quale ci hanno risposto che, visto l'organico ridotto, sarebbe impossibile per loro operare come centrale di committenza per i comuni della provincia». Critico anche l'obbligo di Avcpass: «Nel breve periodo di obbligatorietà di inizio anno - sottolineano i tecnici comunali - abbiamo riscontrato problemi. Il sistema, infatti, non funzionava e non era possibile acquisire i documenti. Per ottenere certificati come la regolarità contributiva era necessario inoltrare la richiesta più volte. Con conseguente perdita di tempo, sia per le imprese che per la stazione appaltante».



GLI APPALTI PUNTANO SULLE PMI

All'interno dei testi delle nuove direttive appalti (2014/24/Ue e 2014/25/Ue) e concessioni (2014/23/Ue) un elemento di rilievo è rappresentato dalle svariate disposizioni che manifestano un evidente favor del legislatore europeo per le piccole e medie imprese. Scopo del resto dichiarato sin dai Considerando iniziali delle medesime direttive.

Va ricordato che la definizione di pmi era già stata offerta dal legislatore comunitario e successivamente, con dm 18/4/2005, recepita nell'ordinamento interno.

E' interessante rilevare che dalla richiamata definizione e dai limiti dimensionali (di personale e fatturato) individuati si ricava che la maggioranza degli operatori economici italiani sono qualificabili, appunto, come pmi.

Anche per questo motivo il nostro legislatore aveva introdotto nel Codice dei contratti, anche con successivi interventi, molteplici disposizioni tese a facilitare tali soggetti.

Al riguardo possiamo, ad esempio, ricordare il pagamento diretto dei subappaltatori (legge 136/2010), la raccomandazione di operare suddivisioni in lotti nei grandi appalti (art. 13 l. 180/2011), la necessaria motivazione per

eventuali requisiti di fatturato (art. 41, comma 2 del dlgs 163/2006 introdotto dalla legge 135/2012) e, infine, l'attenuazione circa gli obblighi di comprova dei requisiti richiesti (sempre art. 13, legge 180/2011).

Proprio nel solco di tali previsioni, le direttive tornano a interessarsi delle pmi.

In primo luogo, le direttive incoraggiano nuovamente la suddivisione in lotti dei grandi appalti, al riguardo, tuttavia, questa volta offrendo criteri di suddivisione su base quantitativa o qualitativa e addirittura prevedendo la facoltà per gli stati membri di rendere obbligatoria, in alcuni casi, la suddivisione in lotti di taluni appalti (art. 46).

Viene, inoltre, previsto l'obbligo di fornire puntuali motivazioni circa la decisione, delle stazioni appaltanti, di non suddividere l'appalto in lotti.

Peraltro, l'argomento della suddivisione dell'appalto si interseca con il differente tema dei requisiti di partecipazione richiesti, poiché l'auspicata suddivisione in lotti inciderà, ancora in senso positivo per le pmi, su di una sostanziale ricalibrazione dei requisiti richiesti per la partecipazione ai singoli lotti.

E proprio a tali fini si può ritenere che sia stata introdotta

l'approfondita disciplina, in ordine alle modalità di aggiudicazione degli appalti suddivisi in lotti, ora prevista dalle richiamate direttive; quanto detto al fine di eliminare ogni zona d'ombra che può avere fin qui ostacolato la previsione già contenuta nella normativa interna di attuazione delle previgenti direttive.

Pensiamo in tale contesto all'affermazione giuridica di elementi (ad es. l'aggiudicazione di più lotti a un solo soggetto) che, in precedenza, pur rappresentando una forte criticità, non trovavano alcun riscontro normativo.

Come detto, tuttavia, la nuova disciplina, regolamentando espressamente e con procedure specifiche l'aggiudicazione di appalti suddivisi in più lotti, dovrebbe evitare che le stazioni appaltanti applichino previsioni non omogenee.

Assumerà, in ogni caso, evidente rilievo il contenuto delle motivazioni che le stazioni appaltanti dovranno fornire in ordine alla possibilità di non aggiudicare più lotti al medesimo operatore ovvero ancora in ordine alla non suddivisione della gara in lotti.

Sotto diverso profilo viene «recepito» l'orientamento giurisprudenziale che limitava l'introduzione di requisiti di fatturato a un valore fissato a



GLI APPALTI PUNTANO SULLE PMI

non oltre il doppio dell'importo dell'appalto (Tar Roma, sez. II, 5221/2012 e Avcp, del. n. 20/2007); criterio che va comunque ad aggiungersi al già richiamato obbligo motivazionale relativo al requisito di fatturato medesimo, previsto all'interno del nostro ordinamento.

Conseguentemente, le stazioni appaltanti incontreranno un vero e proprio limite non superabile nonché un obbligo motivazionale specifico in ordine al requisito richiesto.

Ulteriore elemento di agevolazione per le pmi è rappresentato dall'auspicio di un ipotetico documento unico di gara europeo, con il quale potranno essere limitati gli oneri amministrativi delle procedure di gara e relativi alla produzione di un considerevole numero di certificati o altri documenti richiesti dalle stazioni appaltanti, introducendosi, al loro posto, una mera autodichiarazione aggiornata. Inoltre, nelle direttive è prevista, quale ulteriore forma di favore per le pmi, l'ipotesi di strutturazione di una centrale di committenza tramite cui far operare un sistema dinamico di acquisizione articolato in ben determinate categorie di forniture, lavori e servizi.

Infine viene previsto che i termini per presentare le offerte possano essere estesi in ragione della complessità dell'appalto; quanto detto al precipuo scopo di consentire alle pmi, non sempre dotate di strutture tecniche in grado di predisporre documentazione di gara ed offerte tecniche, di avere più tempo a disposizione.

Tali previste novità delle direttive devono aggiungersi a tutte le ulteriori agevolazioni di recente introdotte e che, ancorché non puntualmente rivolte alle pmi, ovviamente esplicano i propri benefici soprattutto per queste.

Il riferimento è, in particolare, alle previsioni di cui all'art. 4 del dl n. 66/2014 in tema di semplificazioni in materia di Dure.

In definitiva, le varie modifiche normative di recente intervenute sono protese a facilitare soprattutto le pmi e a favorire le stesse nell'ambito di un quadro ritenuto di eccessivo rigore e di ostacolo effettivo a un accesso al mercato.

Elementi che favoriscono soprattutto il contesto italiano nel quale, ormai, a differenza di quanto avviene nelle principali nazioni europee e comunque nel solco di una tradizione interna, le pmi

hanno assunto un ruolo assolutamente predominante.

Ed è proprio in ragione di ciò che ogni facilitazione deve essere accolta con soddisfazione.



APPALTI, IL CODICE CAMBIA PELLE

Il nuovo codice degli appalti presto («entro questo mese») sul tavolo del consiglio dei ministri. E nelle pieghe della riforma c'è il coinvolgimento diretto dei residenti nelle aree interessate dai lavori, che potranno essere interpellati sui progetti in cantiere. E Riccardo Nencini, viceministro delle infrastrutture ad annunciare ieri, a margine della relazione annuale di Assopetroli-Assoenergia, che il governo esaminerà nei prossimi giorni la legge delega, concluso «il primo giro di incontri con i parlamentari e le associazioni», dal quale sono uscite una serie di proposte inserite nel testo. All'indomani di vicende giudiziarie allarmanti che hanno gettato ombre su grandi opere come l'Expo 2015 di Milano e il Mose di Venezia, l'esecutivo, dunque, stringe i tempi sul restyling delle procedure per l'assegnazione degli incarichi pubblici. E lo fa partendo dall'attuazione di due recenti direttive europee la 24/2014 in materia di appalti e la 23/2014 concernente regole sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; nella premessa di quest'ultima, in particolare, si evidenzia come finora «l'assenza di una chiara normativa che disciplini» la materia a livello comunitario «dà luogo a incertezza giuri-

dica, ostacola la libera fornitura di servizi e provoca distorsioni nel funzionamento del mercato interno», perciò gli operatori economici, soprattutto «le piccole e medie imprese, vengono privati dei loro diritti» e perdono «importanti opportunità commerciali».

Insieme a favorire l'accesso ai bandi di gara per le realtà produttive di minori dimensioni, il codice sfolterà la giungla burocratica alla base delle procedure, attraverso un taglio degli oneri documentali a carico dei soggetti che intendono partecipare ai progetti. A subire, poi, una riduzione anche il numero delle stazioni appaltanti, mentre si troveranno modalità adeguate per la centralizzazione delle committenze; inoltre, gli investimenti dovranno avvenire nel rispetto dei «criteri di qualità, efficienza, contenimento tempi», nonché di una «piena verificabilità di flussi finanziari». Novità all'orizzonte anche sul versante delle Soa (Società organismi di attestazione), gli enti privati che si occupano di verificare la conformità alle disposizioni comunitarie in materia di qualificazione dei soggetti esecutori di lavori pubblici, in base a quanto stabilito dal decreto del presidente della repubblica 34/2000 (e dopo

l'abolizione dell'albo nazionale dei costruttori): nelle intenzioni governative il meccanismo sarà modificato con attenzione alla trasparenza e alla omogeneità. E, infine, i cittadini potranno esprimere la propria opinione sui cantieri, giacché il codice contemplerà il «débat public», chance per chi vive nei territori di essere consultato su quanto si vuol realizzare «in casa propria».



PERMESSO DI COSTRUZIONE DOC

Permesso di costruire con valutazione preventiva di fattibilità che impedirà al comune di chiedere al privato modifiche ai progetti approvati; regolamento edilizio standard per tutti i comuni; destinazione dello 0,3% del pil alle grandi infrastrutture; 3,7 miliardi fino al 2019 per grandi opere in corso; al via il nuovo piano città e il nuovo programma 6.000 campanili; programma triennale per le opere incomplete dei comuni. Sono questi alcuni dei punti che, stando alle indiscrezioni, dovrebbero essere contenuti nel pacchetto «Sblocca-Italia» che sarà all'esame del Consiglio dei ministri del 31 luglio dove, al momento non risultano interventi per evitare l'impasse dell'entrata in vigore del sistema AvvPass, di verifica dei requisiti nelle gare di appalto, ma verrebbe invece esaminata la delega per il recepimento delle direttive appalti pubblici e per la riforma del Codice dei contratti pubblici. (...)

LAVORI DI CASA: SONO IL 2% DEL PIL

I lavori in casa incentivati dai bonus fiscali Irpef del 65% e dei 50% valgono ormai il due per cento del Pil e potrebbero trascinare il settore edile fuori della crisi nel 2014: la stima che fa il Cresme nell'aggiornamento di un rapporto per il servizio studi della Camera dei deputati - su dati dell'Agenzia delle entrate - è infatti di 33 miliardi di investimenti agevolati da parte delle famiglie per il 2014, dopo aver raggiunto il record assoluto di 27,5 miliardi di euro di spesa nel 2013 (+40% sul 2012). Questa cifra è composta per 23535 milioni dagli investimenti in ristrutturazioni semplici (con sgravio al 50%) e per 4.042 milioni da investimenti per la riqualificazione energetica. Negli ultimi due anni, quindi, la crescita è stata clamorosa, confermata dal numero di domande 2013 che ha superato la barriera del milione e 600-mila. Erano state poco meno di un milione e 150mila nel 2012. Per l'anno scorso, queste cifre ammontano a uno sgravio complessivo di 14 miliardi: spalmato in dieci anni significa un importo annuo di benefici fiscali ai cittadini di 1,4 miliardi, mentre l'introito Iva per le casse dello Stato è stato complessivamente di 2,6 miliardi di euro. Un "affare"

che ancora conviene allo Stato e che renderebbe problematico invece per il Tesoro mettere fine a questo meccanismo nell'anno corrente. L'utilizzo dei bonus è ormai un fenomeno di massa, trainato dai livelli delle agevolazioni, mai così alti grazie al «decreto del fare» (Dl 63/2013) e alla legge di stabilità 2014: due provvedimenti del governo Letta che hanno messo il turbo agli investimenti delle famiglie e hanno pure allargato gli sgravi 50% all'acquisto di mobili ed elettrodomestici e quelli 65% alla prevenzione antisismica. Una politica della crescita che contribuisce all'innalzamento del prodotto interno lordo come forse nessuna altra misura di politica economica varata negli ultimi anni. Tutto questo finirà il 1° gennaio, quando le due agevolazioni saranno ridotte dal 65 al 50% e dal 50 al 40%. (...)



PIANI CASA RIVOLTI ANCHE AL SOCIALE

L'ampliamento degli alloggi previsto dal piano casa diventa più conveniente se il costruttore riserva una quota all'affitto a canone moderato. Sono dieci le Regioni che con il piano casa hanno investito sull'edilizia residenziale sociale (Ers). Si tratta di Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte e Puglia. Le loro leggi resteranno in vigore almeno per tutto quest'anno; in Lombardia il piano è operativo fino al prossimo 31 dicembre solo per l'Ers.

Queste Regioni hanno finalizzato i premi di volume odi superficie, concessi per incentivare gli interventi di ampliamento e di demolizione e ricostruzione degli edifici, non solo al rilancio dell'edilizia e all'aumento degli standard energetici degli edifici, ma anche ad aumentare il patrimonio degli alloggi di edilizia residenziale sociale, quelli con cui si può dare una risposta ai bisogni abitativi delle famiglie che vivono in condizioni di disagio economico e sociale.

L'importanza attribuita all'Ers nelle singole normative dei piani casa varia da Regione a Regione e sono diversi anche i livelli dei premi e le tipologie degli interventi interessati. Quasi tutte intervengono sia

sulla componente pubblica che su quella privata dell'Ers. La sola concessione di diritti edificatori aggiuntivi, in deroga alle previsioni dei piani regolatori, potrebbe risultare una condizione non sufficiente per accrescere il patrimonio di case popolari (si vede articolo a fianco). Per le imprese di costruzioni e le cooperative di abitazioni la convenienza a riservare una quota dell'intervento dipende soprattutto dalla percentuale di incremento della volumetria esistente che viene data in premio. Ma è rilevante anche stabilire se la realizzazione dell'edilizia sociale è condizione per ottenere quel premio oppure se essa comporta un premio aggiuntivo rispetto a quello standard; sono due schemi con una diversa forza incentivante. Un ulteriore fattore decisivo per la possibilità o meno di realizzare interventi con una componente di edilizia sociale sta nella previsione di cambiare in residenziale la destinazione d'uso non residenziale di partenza degli edifici da ampliare o demolire e ricostruire.

Nel primo schema possono rientrare le previsioni della Basilicata e della Liguria. Nei Comuni lucani ad elevata tensione abitativa e in quelli con più di 10mila abitanti, possono essere promossi, anche

su iniziativa privata, programmi integrati e di riqualificazione urbana che riservino a Ers almeno il 40% della volumetria destinata a residenza. Questa percentuale si abbassa al 20% in Liguria, dove, a condizione che si rispetti la riserva di Ers, i Comuni possono permettere la delocalizzazione degli immobili con destinazione non residenziale e la trasformazione a residenza con lo scopo di favorire l'attuazione di programmi di riqualificazione urbanistica, paesaggistica e ambientale. (...)



PRONTO IL PIANO PER SCUOLE E UFFICI "GREEN"

Efficienza energetica, pronto il Piano d'azione nazionale per il 2014. Con oltre due mesi di ritardo rispetto alla scadenza del 30 aprile fissata dalla direttiva Ue 27/2012 (recepita dal Governo lo scorso 30 giugno) l'Italia sta per trasmettere a Bruxelles la sua strategia di interventi «green» sugli edifici pubblici e privati per raggiungere l'obiettivo del taglio del 20% dei consumi di energia primaria entro il 2020. Dopo l'intesa sul testo raggiunta lo scorso 10 luglio in Conferenza Stato Regioni - dove gli enti locali hanno dato l'ok a patto di introdurre maggiori dettagli sulla strategia che il Governo seguirà per soddisfare i nuovi obblighi imposti dalla direttiva Ue - Mise e Minambiente stanno per varare un decreto interministeriale che consegnerà il Piano nelle mani della Commissione Ue.

Il programma, redatto dall'Enea, fa una vera e propria radiografia del parco immobiliare esistente stimando i risparmi che potranno essere conseguiti con tutti gli strumenti a disposizione, come il fondo nazionale per l'efficienza, il bonus 65%, il conto termico e il sistema dei certificati bianchi. E indica anche le risorse necessarie e le relative criticità nel reperimento dei fondi che, di fatto, limitano gli interventi di efficientamento. Secondo i dati, sul territorio nazionale si trovano 13,6 milioni di

fabbricati, di cui l'87% o a uso residenziale e quasi 13 milioni di abitazioni sono concentrate in sole 5 regioni (Sicilia, Lombardia, Veneto, Puglia e Piemonte), mentre oltre 700mila edifici risultano non utilizzati.

Nel 2013 le strutture residenziali risultano pari a 11,7 milioni con oltre 29 milioni di abitazioni, il 60% del quale costruito prima della legge sul risparmio energetico del 1976. E di questi edifici, secondo l'Enea, oltre il 25% consuma tra i 160 e i 220 kWh per mq/anno. Attivando investimenti per circa 24 miliardi di euro l'anno per interventi parziali e globali sarà possibile, secondo il piano, raggiungere nel 2020 risparmi energetici totali da un minimo di 4.907 GWh/anno (per interventi parziali su case monofamiliari) a un massimo di 16.898 GWh/anno (per azioni globali sui condomini).

Sul fronte non residenziale, la partita più sostanziosa si gioca sulle scuole: il piano stima che sarà possibile riqualificare in maniera efficace 3.800 istituti per un totale di 6 milioni di mq, contro 5,5 milioni di mq di uffici (2mila edifici) e 1,5 milioni di mq di alberghi (circa 500 edifici). Interventi che costeranno 17,5 miliardi di euro l'anno e produrranno, secondo le stime, risparmi al 2020 pari a 17.229 GWh/anno.

Per quel che riguarda, infine, gli edifici della Pa centrale - per i

quali la direttiva 27/2012 prescrive la riqualificazione del 3% annuo della superficie, esclusi gli immobili inferiori a 500 mq (limite che, a partire dal 9 luglio 2015, scenderà a 250 mq) - il piano stima che saranno oltre 2,7 milioni i mq soggetti a obbligo di ristrutturazione da qui a 7 anni, con un risparmio cumulato al 2020 che ammonta a 458,7 GWh. Va ricordato che per la realizzazione di questo programma di messa in efficienza il decreto di recepimento della direttiva ha stanziato 355 milioni di contributo a fondo perduto.

«La presentazione del Piano è poco efficace se non è accompagnata da una strategia che mette in fila tutti i soggetti interessati per realizzare azioni coordinate», spiega Ermete Realacci, presidente della Commissione Ambiente della Camera, che per mesi ha richiamato l'attenzione sulla necessità di rispettare la scadenza del 30 aprile imposta dalla Ue. «Forse una strada possibile per garantire l'efficacia degli interventi è una struttura di missione sul modello di quella contro il dissesto appena varata», dice Realacci, sottolineando che «è indispensabile dare priorità alla partita dell'edilizia, visto che, secondo i dati Cresme, nel 2013 tra credito d'imposta ed ecobonus sono stati attivati 340mila posti di lavoro tra diretto e indotto e 28 miliardi di investimenti».



IL REGOLAMENTO EDILIZIO DIVENTA “UNICO”

Parte il forcing del governo per rimettere in moto edilizia e infrastrutture. Il decreto legge sblocca-Italia di fine mese sarà preceduto dal varo in Consiglio dei ministri della norma delega per il recepimento delle nuove direttive 24 e 25 del 2014 in materia di appalti e concessioni. La norma delega, che darà il via a una revisione radicale dell'attuale tandem codice-regolamento appalti con la riduzione ipotizzata da 600 a 200 articoli, entrerà infatti nella nuova «legge europea» che il governo ha in programma di varare il 21 luglio, accelerando anche in questo caso i tempi (l'obiettivo è anche quello di presentarsi in Europa nel semestre italiano con un'operazione di disboscamento di direttive non recepite).

Nel decreto legge sblocca Italia ci saranno anzitutto risorse finanziarie dal Tesoro e da fondi Ue per far ripartire i cantieri, che si attestano per ora, dopo l'incontro Padoan-Lupi di venerdì, in una forchetta compresa fra 1,5 e 3 miliardi che, grazie alla leva dei cofinanziamenti pubblici locali e privati, potrebbe arrivare a 12-15 miliardi di investimenti da mettere in moto (sono compresi anche quelli delle concessionarie autostradali). Fra le opere che saranno finanziate grandi classici (come la ferrovia Napoli Bari, l'Alta velocità Brescia-Padova e il raddoppio della tirrenica Livorno-Civitavecchia) e nuovi ingressi fra le opere prioritarie come, per esempio, il qua-

druplicamento della ferrovia Firenze-Pistoia-Lucca.

Nello «sblocca-Italia», però, ci sarà anche un pacchetto robusto di norme per semplificare e snellire le procedure relative ai lavori edilizi privati. La norma che promette di essere la più dirimente in senso positivo è l'introduzione di un regolamento edilizio standard nazionale che dovrà valere per tutti gli 8.057 comuni, salva ovviamente la possibilità data a ciascun comune di integrare o introdurre modifiche al regolamento-tipo. Una novità che avrebbe il merito di superare drasticamente lo spezzatino normativo e amministrativo che di fatto costituisce un ostacolo alla trasparenza e una barriera a una competizione leale fra professionisti e imprese da comune a comune. Senza contare che non di rado nei regolamenti edilizi si nascondono, proprio grazie alla loro complessità, definizioni, sistemi di calcolo, regole che poco hanno a che fare con un trasparente interesse generale.

Nelle settimane scorse a rompere un atteggiamento prudente e in alcuni casi addirittura ostile delle professioni sul regolamento unico edilizio era stato il presidente del Consiglio nazionale degli architetti (Cna), Leopoldo Freyrie, con una presa di posizione innovativa. Ovviamente l'apertura di credito del Cna metteva alcuni paletti come quelli di essere un regolamento «sostenibile» sotto il profilo am-

bientale, introdurre riferimenti alle «prestazioni» superando il regime delle «prescrizioni», assorbire le regole igienico sanitarie, stabilire livelli essenziali delle prestazioni degli edifici uguali per tutti in Italia. La richiesta è, insomma, che, al di là dell'aspetto formale, la rivoluzione del regolamento edilizio unico sia anche sostanziale e di contenuto.

Nella legge europea dovrebbe entrare il testo con i criteri di delega per il recepimento delle direttive 24 e 25 messo a punto dalla commissione ministeriale guidata dal viceministro alle Infrastrutture, Riccardo Nencini: la proposta introduce una rivoluzione a 360° che prenderà corpo in un arco di sei mesi. Tra le novità di quel testo concorrenza e gare generalizzate con limitazione delle deroghe solo a pochi casi codificati, riduzione delle stazioni appaltanti, semplificazioni e «riduzione degli oneri documentali» a carico di imprese e professionisti, «miglioramento delle condizioni di accesso al mercato» per le Pmi, revisione delle Soa e della qualificazione, introduzione del *débat public* per la consultazione dei cittadini sui progetti, risoluzione delle controversie alternative al giudice anche per la fase della gara dell'aggiudicazione, strumenti finanziari innovativi e incentivi per il project financing. Sarà azzerato il codice appalti e sarà «armonizzata» la legge obiettivo alle regole generali.



PREFABBRICATI E TENDONI: SERVE IL PERMESSO

L'ultimo intervento in ordine di tempo è quello della legge 80/2014, di conversione del Dl 47, che ha escluso l'obbligo di acquisire un titolo abilitativo per le roulotte, i camper e le case mobili, ma solo se posti all'internodi strutture ricettive all'aperto (si veda l'altro articolo in pagina). Il tema dei permessi edilizi relativi alle strutture leggere e temporanee, però, è molto più ampio, ed è sempre al centro dell'attenzione dei giudici. Il Dpr 380/2001 ricomprende tra gli interventi di «nuova costruzione» -perla cui esecuzione è necessario il previo rilascio di un titolo abilitativo - l'installazione di manufatti leggeri, anche se prefabbricati, e le strutture di qualsiasi genere (articolo 3, comma 1, lettera c.5, prima parte). Tra queste strutture, in particolare, rientrano anche le roulotte, i camper, le case mobili e le imbarcazioni che vengano adibiti ad abitazione, ambienti di lavoro, depositi o magazzini, e che - proprio per tale destinazione - non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee e di carattere precario.

La giurisprudenza si è soffermata da tempo sulla nozione di «precarietà» delle opere e sugli elementi distintivi che queste devono possedere al fine di stabilire se farle rientrare nell'ambito dell'attività edilizia libera o ricondurle tra le nuove costruzioni. La Corte costituzionale, con la sentenza 278/2010, poi ripresa nella pronuncia 171/2012, ha ricordato che per la normativa statale ogni trasformazione permanente del territorio necessita di titolo abilitativo

e ciò anche ove si tratti di strutture mobili, quando queste strutture non abbiano carattere precario. La pronuncia chiarisce sul punto che la nozione di «precarietà» deve intendersi in una duplice accezione: quella «oggettiva», correlata «alle tipologie dei materiali utilizzati» per l'intervento, e quella «funzionale», che risulta invece «caratterizzata dalla temporaneità dell'intervento». La distinzione operata dalla Consulta si richiama a un orientamento progressivamente consolidatosi nel tempo, che ha fatto assumere decisivo rilievo alla «precarietà funzionale» e che è stato ribadito dalla VI sezione del Consiglio di Stato nella sentenza n. 2846 del 3 giugno 2014. Qui si evidenzia che la precarietà di un'opera, quale condizione che esclude il permesso di costruire, presuppone un utilizzo del bene specifico e temporalmente limitato.

Sul punto i giudici di Palazzo Spada sottolineano poi che il concetto di «temporaneità» dell'uso non deve essere confuso con quello di «stagionalità», perché quest'ultima non è volta a soddisfare un bisogno eccezionale, provvisorio o contingente. Le opere stagionali, insomma, non sono precarie e costituiscono nuova costruzione. E questo fa passare in secondo piano l'elemento oggettivo e la tipologia del materiale utilizzato, se l'intervento è funzionale a soddisfare esigenze permanenti, «a nulla rilevando la precarietà strutturale del manufatto, la rimovibilità della struttura e l'assenza di opere murarie, posto che il manufatto non precario (ad esempio: gazebo o

chiosco) non è deputato ad un suo uso per fini contingenti, ma è destinato a un utilizzo destinato ad essere reiterato nel tempo» ed è quindi idoneo ad alterare lo stato dei luoghi e ad incrementare il carico urbanistico.

Nello stesso senso si pone la recente decisione del Tar Lombardia-Brescia (Sezione I, 4 giugno 2014, n. 600), che ha esaminato il caso di una tensostruttura in montanti di metallo e teloni di plastica, stabilendo che la stessa - pur se dotata di meccanismi che la rendono retrattile -non si colloca nell'attività edilizia libera, ma tra gli interventi di nuova costruzione, di cui all'articolo 3 comma i-e.5, prima parte del Testo unico, trattandosi di manufatti leggeri, utilizzati come ambienti di lavoro oppure come deposito o magazzino e non diretto a soddisfare esigenze meramente temporanee.

Né si potrebbe assimilare la tensostruttura alle serre mobili stagionali (comma i-e), poiché non presenta un'utilizzazione differenziata nel corso dell'anno; né alle opere contingenti e temporanee destinate a essere rimosse entro 90 giorni (comma 2-b), essendo evidente che l'utilità del manufatto non implica alcuna scadenza; né alle aree di sosta esterne contenute nei limiti dell'indice di permeabilità (comma 2-c), in quanto oltre alla platea in calcestruzzo esiste un volume reale o virtuale; né, infine, alle modifiche della destinazione d'uso dei locali aziendali (comma 2-e-bis), in quanto non si sostituisce a un preesistente spazio attrezzato qualificabile colpe locale dell'impresa.



MICRO-CANTIERI CON PIÙ RISCHI PER LA SICUREZZA

Cantieri più poveri e meno sicuri. La crisi che "sgonfia" l'attività edilizia produce effetti negativi anche sulla sicurezza dei lavoratori. Il quadro emerge dal rapporto 2014 sul livello di sicurezza delle costruzioni elaborato dalla Commissione nazionale degli enti paritetici (Cncpt) insieme al Cresme. Il dossier offre anche uno spaccato dinamico del settore: l'attività diventa sempre più artigianale e occasionale, tagliando di netto le occasioni di sviluppo per le imprese.

Le circa 46mila ispezioni effettuate nei cantieri italiani dai comitati paritetici nazionali (Cpt) nel 2013 hanno evidenziato un totale di 87.207 inadempienze delle norme di sicurezza, contro le 73.066 del 2012 (+19,4%), indicando in aumento anche le inadempienze gravi (15.763, +3,1%). In rapporto al numero di visite, si legge nel rapporto, «si definisce un valore medio di 2,8 inadempienze ogni visita, valore in forte crescita rispetto alle 1,5 inadempienze a visita rilevate l'anno scorso». Peraltro, con riferimento alle inadempienze con livello di rischio più elevato, «nel 2013 sono state rilevate mediamente 50 inadempienze per 100 visite», contro le 31 rilevate nel 2012. Insomma, dalle ispezioni emerge «una chiara

tendenza delle imprese a disattendere le normative in materia di sicurezza sul lavoro, con relativo aumento del livello di rischio nei cantieri». A pesare non è solo la crisi, con la riduzione delle occasioni di lavoro, ma anche le diverse opportunità offerte dal mercato. Dai grandi cantieri per le nuove costruzioni si passa alle piccole ristrutturazioni, dove trovano sbocchi le imprese meno strutturate e i controlli non sono all'ordine del giorno. «Il microrecupero residenziale - viene sottolineato - rappresenta ormai il principale mercato». Un comparto che più di altri è sottoposto «a una esasperata pressione sui prezzi, che in molti casi sacrifica proprio gli aspetti di sicurezza».

Il cardine resta il mercato privato. Cambia il tipo di attività: sempre più improntata a interventi di recupero di piccola entità e breve durata. 1191% dei cantieri visitati ha una durata inferiore a due anni, il 33,5% non supera i tre mesi. Scende anche il valore medio delle opere, che per il 77% (era il 63% l'anno prima) non supera i 250mila euro. «La crisi - commenta il presidente Cncpt Marco tarantola - ha portato le imprese a contenere i costi e forse in qualche caso si è risparmiato troppo nel settore sbagliato che è

quello della sicurezza. Complessivamente però il sistema ha retto. Le nostre visite, che sono quasi una consulenza per i costruttori si sono mantenute stabili e se c'è stato qualche cedimento sulla prevenzione dei rischi va messo in relazione a un momento in cui per i costruttori è difficile anche mantenere le aziende in attività».



FONDI CONTRO IL RISCHIO SISMICO

Contributi per studi di microzonazione sismica e per interventi di rafforzamento degli edifici saranno concessi a enti locali e privati a valere su uno stanziamento di oltre 194 milioni di euro. Lo prevede l'ordinanza del capo dipartimento della protezione civile del 19 giugno 2014 recante «Attuazione dell'articolo 11 del decreto legge 28 aprile 2009 n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, in materia di contributi per gli interventi di prevenzione del rischio sismico». L'ordinanza, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 25 giugno 2014, provvede a definire i criteri per ripartire i fondi disponibili tra le regioni che saranno deputate alla gestione degli stessi e all'assegnazione a enti locali e privati. L'intervento rientra nell'ambito del Piano nazionale per la prevenzione del rischio sismico, avviato dopo il terremoto in Abruzzo del 6 aprile 2009, che ha una dotazione complessiva di 965 milioni di euro in un periodo di sette anni. L'ordinanza attiva nello specifico le risorse dell'annualità 2013. I contributi sono destinati a finanziare indagini di microzonazione sismica. Inoltre, sostengono la realizzazione di interventi strutturali di rafforzamento locale o di miglioramento sismico, o,

eventualmente, di demolizione e ricostruzione, degli edifici di interesse strategico e delle opere infrastrutturali la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile e degli edifici e delle opere di proprietà pubblica che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un collasso. E' anche consentita la delocalizzazione degli edifici oggetto di demolizione e ricostruzione, nei casi in cui sia garantito, a invarianza di spesa, un maggiore livello di sicurezza sismica, con contestuale divieto di ricostruzione nel sito originario e un miglioramento di efficienza del sistema di gestione dell'emergenza. Sono anche finanziati interventi strutturali di rafforzamento locale o di miglioramento sismico, o, eventualmente, di demolizione e ricostruzione di edifici privati, nonché altri interventi urgenti e indifferibili per la mitigazione del rischio sismico, con particolare riferimento a situazioni di elevata vulnerabilità ed esposizione, anche afferenti alle strutture pubbliche a carattere strategico o per assicurare la migliore attuazione dei piani di protezione civile.

I contributi per gli studi di microzonazione sismica sono concessi, nel limite delle ri-

sorse disponibili, alle regioni e agli enti locali previo cofinanziamento della spesa in misura non inferiore al 25% del costo degli studi. Questo significa che il contributo può coprire al massimo il 75% della spesa. Il contributo può arrivare a un massimo di 32.250 euro in caso di comuni con popolazione oltre 100 mila abitanti mentre non può sfiorare il tetto di 11.250 euro per i comuni fino a 2.500 abitanti.

Per gli interventi di rafforzamento locale o di miglioramento sismico, o, eventualmente, di demolizione e ricostruzione, è previsto un tetto massimo di costo convenzionale di intervento, ivi inclusi i costi delle spese tecniche, delle finiture e degli impianti strettamente connessi all'esecuzione delle opere strutturali. Per rafforzamento locale il costo massimo è di 100 euro per ogni metro cubo di volume lordo di edificio soggetto a interventi. Per il miglioramento sismico, il costo massimo è di 150 euro per ogni metro cubo di volume lordo di edificio soggetto a interventi. Infine, per demolizione e ricostruzione il costo massimo è di 200 euro per ogni metro cubo di volume lordo di edificio soggetto ad interventi. Il contributo raggiunge anche il 100% della spesa prevista.



PROJECT FINANCE: UN BUCO DA 3 MILIARDI

Per "salvare" i sette grandi project financing autostradali già affidati in concessione negli anni scorsi (investimenti totali per 15,3 miliardi) sono necessarie risorse pubbliche aggiuntive per 2,9 miliardi. In parte finanziamenti diretti, in parte sconti fiscali alle società concessionarie (le defiscalizzazioni ex articolo 18 della legge 183/2011). Aiuti che si aggiungerebbero ai 2.041 milioni già stanziati. Pedemontane Venete e lombarde, Teni Milano, Asti-Cuneo, Cispadana, Tirrenica Nord, anche la Brebemi: questa la lista dei piani finanziari "da aggiustare".

Il tema è esploso negli ultimi due-tre anni. La crisi economica ha costretto a ridimensionare le previsioni di traffico delle nuove arterie in project, e la crisi finanziaria ha spinto le banche a inasprire le condizioni e a chiedere quote di equity più difficili da raggiungere, e più in generale ottenere prestiti a lungo termine è diventato quasi impossibile (solo l'intervento di Cassa depositi e Bei ha permesso i closing di Brebemi e Tem nel 2013).

A pesare molto sui piani economico-finanziari (Pef) è anche l'aumento dei costi delle opere: si aggiudicano le gare sul preliminare, poi passano gli anni, i progetti ven-

gono modificati in seguito alle prescrizioni Via e degli enti locali, e così spuntano "extracosti" da coprire.

Già lo scorso anno, con il decreto Fare e Dm attuativi, il governo Letta ha assegnato alla Pedemontana Veneta 441 milioni in più (oltre ai 174 già previsti, per un'opera che ne costa 2.258); e 330 milioni sono andati alla Tem Milano (opera da 1.659 milioni), dove inizialmente non erano previsti aiuti pubblici.

Il nodo più urgente è quello della Pedemontana lombarda, maxi-opera da 4,2 miliardi affidata in concessione senza gara nel lontano 1989 (i lavori si fanno però con gare europee), che ha già un finanziamento pubblico da 1,24 miliardi e prevede nel suo Pef un "subentro" da 1,3 miliardi (quota non ammortizzata dopo i 30 anni di gestione, su cui in ultima istanza c'è la garanzia dello Stato). Il piano non regge più, per le previsioni di traffico e le richieste delle banche, ed è già a un passo del via libera Cipe la concessione di sconti fiscali per un valore attuale di circa 400 milioni di euro.

Resta poi il problema del socio di riferimento, la Regione Lombardia, che non ha i soldi per l'aumento di capitale da oltre 500 milioni e non riesce a trovare un socio pri-

vato a cui cedere le sue quote. Ma il "buco" c'è anche nella Asti-Cuneo, Pf messo in gara nel 2003 e che ha subito aumenti di costi da 1,6 a 2,3 miliardi di euro: servono almeno 600 milioni per far quadrare il Pef, e per ora le soluzioni per colmarlo sono lontane.

Negli ultimi mesi è emerso uno "squilibrio" anche nel piano Sat per la Rosignano-Civitavecchia (chiesti 270 milioni su due miliardi di costo) e per la Cispadana (si ipotizzano 350 milioni su 1.300).

Molte altre opere sono state aggiudicate, anche di recente (Nogara-Mare, Ragusa-Catania, bretella di Ancona, Ferrara-Mare, mentre la gara della Roma-Latina è ripartita), e ora i progetti dovranno essere portati al definitivo e i Pef aggiornati: è forte il rischio che anche per queste opere, fra uno o due anni, si arrivi all'esigenza di una "aggiustatine".

Per due autostrade regionali, invece, la Cimpeilo-Sequals-Gemona e la Pedemontana Piemontese, i nuovi presidenti di Regione (Serracchiani e Chiamparino) hanno preso atto della crisi e cancellato i project financing.



L'ITALIA DELLE 671 OPERE INCOMPIUTE

Sono 671 le incompiute italiane. Un "cimitero" diffuso di scheletri di cemento dall'enorme valore andato in fumo, per colpa della burocrazia, della mancanza di fondi, delle battaglie giudiziarie, dell'assenza di consenso e dell'incapacità di pianificare, oltre che dei fallimenti delle imprese e perfino del "mancato interesse" al completamento da parte delle amministrazioni. Un gigantesco tributo allo spreco che ora è possibile quantificare.

I dati sono contenuti nell'anagrafe delle opere incompiute appena aggiornata dal ministero delle Infrastrutture. Si tratta di un patrimonio perduto di 2,6 miliardi che avrebbe bisogno di un'iniezione di liquidità di altri 1,34 miliardi per essere portato a termine e trarne un qualche vantaggio collettivo. Ed è quello che ci si aspetta ora dal governo con il decreto sblocca-Italia che il ministero delle Infrastrutture ha in programma di varare e portare in Consiglio dei ministri a fine luglio e che rappresenterebbe la fase due dell'operazione incompiute avviata nel 2011 dal governo Monti.

Nessuno lo dice ufficialmente, ma tra le ipotesi che vengono fatte circolare ci sarebbe anche quella di recuperare fondi revocandoli a opere incagliate per destinarli a una short-list di incompiute. Operazione meritoria, ma che presuppone un'unità di vedute sulle priorità di finanziamento che forse al momento non si riscontra ai piani alti di Porta Pia. Anche perché i numeri che emergono

dalla banca dati appaiono ampiamente sottostimati. Da un lato, è difficile ricostruire la situazione effettiva dell'opera e i fondi mancanti. Dall'altro, il censimento realizzato sulla base delle segnalazioni degli enti locali sconta le inevitabili lacune di una raccolta dati quasi volontaristica.

Tanto per fare gli esempi più macroscopici nell'elenco non compare il cantiere del Palasport di Tor Vergata a Roma. Eppure la maxistruttura firmata da Santiago Calatrava è da tempo ridotta a uno scheletro arrugginito per mancanza di fondi. Silenzio anche sui lavori di riconversione degli ex mercati generali sulla base di un progetto inizialmente affidato nientemeno che alla superstar dell'architettura Rem Koolhaas. Lo stesso si può dire per opere attese da anni come l'ospedale del Mare di Napoli, il cantiere infinito della cittadella giudiziaria firmata da David Chipperfield a Salerno o la "mitica" bretella Campogalliano-Sassuolo, necessaria per potenziare la viabilità del distretto emiliano della ceramica. Anche se magari in questo caso non si può forse parlare "tecnicamente" di incompiuta, visto che i lavori non sono mai stati avviati.

Per quanto "embrionale" il censimento è però un passo decisivo per intavolare una strategia di recupero o riconversione ad altri usi di questi monumenti allo spreco. Negli elenchi delle Infrastrutture non ci sono solo opere incomplete per mancanza di finanziamenti. Molte citazioni riguardano interventi non più necessari o figli di

altre epoche come il "nuovo" Palacinema di Venezia: progettato, ridimensionato, avviato, mai concluso. Prevalgono le opere stradali e i piccoli interventi di taglio comunale: piscine, centro anziani, asili, impianti sportivi. Con citazioni da primato della pignoleria: vedi il parcheggio segnalato dal comune di Camaione, opera (da 182mila euro) da completare con una spesa di 345,86 Bure.

Pochi i grandi interventi. Tra queste l'idrovia Padova-Venezia (progetto da 461 milioni con lo zero per cento di lavori eseguiti), qualche ferrovia (la linea Ferrandina-Matera-Venusio da 165 milioni ferma al 18% di completamento) e diversi ospedali, come il nuovo polo di Alba-Bra, disegnato dall'architetto francese Aymeric Zublena, sulla collina di Verduno, in provincia di Cuneo. Una struttura da 172 milioni progettata 12 anni fa che secondo i dati pubblicati sul sito internet dell'Asl sarebbe arrivato al 50% di completamento, ma che a Porta Pia risulta ferma a un terzo del percorso.

Tra le regioni con più segnalazioni compaiono la Sicilia (con 72 cantieri in mezzo al guado), la Sardegna (68) e la Puglia (59). Seppure con assenze macroscopiche, come la diga del Pappadai di Taranto. Progettata nel 1984 avrebbe dovuto portare acqua in 7.200 ettari di campagna e ora è invece ridotta a una discarica. Solo la provincia di Trento in Italia dichiara nessuna incompiuta. Ma chi può dire che si tratta di una dimenticanza?



URBANISTICA, CONFRONTO AL VIA

In consultazione fino al prossimo 15 settembre, poi in Consiglio dei ministri e, a seguire, in Parlamento. La volata della «proposta Lupi» di riforma urbanistica è partita, a 72 anni dall'ultima legge, dopo un lavoro di otto mesi di un gruppo di esperti guidato dall'ex presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici Francesco Karrer. Adesso la bozza viene data in pasto agli operatori del settore, che dovranno discuterla e chiedere di limarla o modificarla.

La pietra angolare attorno alla quale gira tutto il disegno di legge, secondo Lupi, è la sezione dedicata al rinnovo urbano, contenuta negli articoli 16 e 17. Qui si evoca il principio del razionale uso del suolo, da attuare «per mezzo della conservazione, della ristrutturazione edilizia, della demolizione, della ricostruzione di edifici» e di porzioni di città. Un ruolo decisivo viene affidato ai Comuni che devono individuare le aree dove effettuare gli interventi prioritari. Anche se la legge prevede una deroga significativa: le operazioni di rinnovo possono essere realizzate anche in assenza di pianificazione operativa o in difformità da essa, quando ci sia un accordo tra i privati interessati e l'amministrazione locale. Non si tratta, però, dell'unico pezzo innovativo del testo. Gli articoli 10 e 11, infatti, disciplinano in maniera organica, per la prima volta a livello nazionale, gli strumenti

della "perequazione" e "compensazione", largamente utilizzati dai Comuni più innovativi nei loro Prge ammessi da alcune leggi regionali, ma finora senza copertura legislativa statale, con conseguente incertezza legata a ricorsi e contestazioni (come avvenuto con il Prg di Roma). Il principale obiettivo del Ddl Lupi, su questo punto, è dunque dare legittimazione alle due pratiche, pur senza renderle obbligatorie (e c'è chi, come Ance e Inu, avrebbe voluto più coraggio nel renderle cogenti per i Comuni). Come previsto dall'esperienza degli ultimi 10-15 anni, il testo prevede che perequazione e compensazione servano a distribuire in modo equo sul territorio i diritti edificatori previsti dagli strumenti urbanistici, e anche a rendere l'attuazione delle trasformazioni urbane più fattibili, perché al posto dell'esproprio si utilizzano cessioni gratuite di aree in cambio di cubature da usare altrove e i trasferimenti incrociati di aree all'interno dei piani attuativi.

La pianificazione comunale è basata su un livello programmatico e su un livello operativo. Ma non è tutto. Un capitolo è dedicato alla fiscalità. Qui si cerca di garantire l'equità dell'imposizione sugli immobili. E si stabilisce un principio innovativo: nelle aree ad alta densità la tassazione dovrà essere più bassa, perché è minore la quota di servizi indivisibili di cui si fruisce. Ancora, si

parla edilizia residenziale sociale e si stabilisce che questa andrà determinata come standard aggiuntivo: non sostituirà, quindi, le aree verdi o i parcheggi ma dovrà essere servita da dotazioni apposite.

I giudizi sulla bozza sono essenzialmente positivi, ma da più parti si chiedono aggiustamenti. Il presidente della commissione Ambiente della Camera, Ermete Realacci, la descrive come un «importante contributo per una nuova normativa sul governo del territorio», ma da discutere «insieme alle altre proposte già presentate in Parlamento». Anche se sulla messa in sicurezza e il risparmio energetico, «non appare sufficiente». L'ex assessore all'urbanistica del Comune di Roma, Roberto Morassut parla di «fatto importante e storico» perché «il tema della riforma urbanistica, che rappresenta una delle principali necessità per la ripresa economica, è sempre rimasto in coda nell'agenda delle riforme». Anche il presidente del Consiglio nazionale architetti, Leopoldo Frevrie pensa sia «molto positivo avere riavviato questo processo» anche se «noi daremo un contributo sulla parte che riguarda la rigenerazione, perché vorremmo una visione più coraggiosa». La bozza tocca corde molto delicate e si intreccia con il Ddl sul consumo di suolo, che alla Camera ha subito diversi rallentamenti negli ultimi mesi.



PER LA NUOVA VIA PROGETTAZIONE SU UN SOLO LIVELLO

Oltre a introdurre una specifica procedura di bonifica semplificata, il decreto legge 91/2014 contiene ulteriori novità o modifiche delle disposizioni di tutela in materia ambientale.

Le più importanti sono le modifiche che il decreto «Competitività e ambiente» introduce in materia di Via (valutazione di impatto ambientale): le definizioni di progetto preliminare e definitivo sono sostituite da un'unica definizione di progetto ancorata ai livelli di progettazione disciplinati dal Codice sugli appalti pubblici. Rispetto alla procedura di verifica, viene stabilito che i criteri di individuazione delle soglie dei progetti da sottoporre a tale procedura di screening saranno stabiliti con decreto ministeriale.

Infine, vengono apportate integrazioni ai sistemi di pubblicazione dei decreti Via e delle altre informazioni che devono essere messe a disposizione del pubblico, prevedendo anche la pubblicazione via web.

Un'altra modifica apportata all'articolo 216 del Dlgs 152/2006 (procedure di autorizzazione di impianti di gestione rifiuti) è volta a sottoporre le attività di trattamento degli aggregati, dei rifiuti di carta e di vetro, dei

metalli, dei pneumatici e dei rifiuti tessili alle procedure semplificate di cui all'articolo 214 del medesimo decreto legislativo, ferma restando l'osservanza dei criteri e requisiti stabiliti a livello comunitario. (...)



AMBIENTE VERSO IL RITORNO ALLA COMPETENZA DI STATO

Un correttivo semplice, che riporta fra le competenze esclusive dello Stato quelle su «ambiente ed ecosistema» e cancella il rischio di ricreare sul versante ambientale il pasticcio che la riforma prova a risolvere sui temi delle infrastrutture e delle reti di trasporto ed energia.

L'emendamento è nato all'interno della stessa maggioranza ed è firmato da Giuseppe Marinello, senatore dell'Ncd e presidente della commissione Ambiente di Palazzo Madama. Il correttivo, che nei giorni scorsi era stato chiesto anche da deputati del Pd (per esempio Enrico Borghi, della commissione Ambiente della Camera) e da 19 associazioni ambientaliste, da Wwf a Italia Nostra, dal Touring club a Legambiente, dovrebbe quindi rientrare tra i «possibili ritocchi» d'Aula su cui anche il ministro delle Riforme Maria Elena Boschi ha manifestato nei giorni scorsi l'apertura del Governo. La questione, apparentemente tecnica, è in realtà cruciale, perché se non viene corretta rischia di vanificare una fetta importante del riordino già approvato in prima commissione al Senato per superare le paralisi prodotte dal federalismo costituzionale nato nel 2001. Vediamo perché. Nel testo varato dalla commissione Affari costituzionali di Palazzo Madama, allo Stato viene assegnata la competenza esclusiva sulle «disposizioni generali e comuni su ambiente ed ecosistema», lasciando tutto il resto

alle Regioni. Queste «disposizioni generali e comuni», come hanno sottolineato già ieri alcuni interventi anche di area Pd nella discussione generale in Aula sulla riforma, sono però una categoria giuridica inedita, che non permette di tracciare un confine chiaro fra le scelte che spettano allo Stato e quelle che invece toccano alle Regioni. Tredici annidi esperienza "federalista" mostrano che la divisione incerta delle competenze è il terreno ideale per coltivare poteri di veto e conflitti costituzionali, e quindi per bloccare le decisioni. Ad aggravare questo quadro c'è il fatto che l'ambiente è materia complessa, che evidentemente incrocia le politiche sugli interventi infrastrutturali e sull'energia, oltre che il più generale «governo del territorio». In questa chiave, allora, rischierebbe di perdere drasticamente efficacia la decisione di riportare al centro competenze come le «infrastrutture strategiche», le «grandi reti di trasporto», i porti e gli aeroporti oppure l'energia, che il Titolo V approvato nel 2001 assegnava alla «competenza concorrente» con un errore riconosciuto quasi unanimemente. Nel caso dell'ambiente, infatti, il testo approvato in prima commissione propone una scelta diametralmente opposta a quella percorsa per tutte le altre materie. Obiettivo principe di questa parte della riforma costituzionale è il superamento degli intrecci di competenze creati nel

2001, che si sono tradotti in un aumento parallelo di spesa pubblica e pressione fiscale mentre i processi decisionali si complicavano. Per questa ragione, la riforma arricchisce l'elenco delle «competenze esclusive» dello Stato riportando al centro una ventina di materie su tanti settori chiave. Oltre a quelli relativi a infrastrutture ed energia ricordati prima, vengono riassegnati al centro i compiti su commercio con l'estero e turismo, ma anche l'ordinamento delle professioni e molte materie su formazione e lavoro nel tentativo di sfolire il dedalo di regole locali che hanno imbrigliato strumenti importanti per le politiche occupazionali. Sull'ambiente, invece, la commissione è andata in senso contrario, perché già la Costituzione oggi in vigore riconosce allo Stato la competenza esclusiva su «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», e sulla stessa linea andava il disegno di legge proposto dal Governo che dava a Governo e Parlamento il compito di legiferare su «ambiente, ecosistema, beni culturali e paesaggistici».

A quell'impostazione ritorna ora l'emendamento Marinello, che nell'elenco di competenze centrali fissa «ambiente e ecosistema» e «tutela dei beni culturali e paesaggistici», confinando il concetto di «disposizioni generali e comuni» ai temi legati ad «attività culturali e turismo».



PAESAGGIO, FRENO ALLE SOVRINTENDENZE

Una commissione di garanzia, che avrà il compito di bloccare sul nascere le possibili controversie sulle autorizzazioni paesaggistiche. La Camera ha appena approvato in prima lettura la legge di conversione del decreto n. 83/2014. Lanciando così una procedura che, se sarà confermata anche dal Senato, porterà un alleggerimento importante alle liti nate dagli atti delle sovrintendenze a livello locale. E non solo: nel testo è stata inserita anche una consistente frenata alle deroghe alle procedure ordinarie per gli interventi di Pompei.

Il nuovo testo del decreto licenziato da Montecitorio prevede che, per tutti i procedimenti autorizzatori in materia di beni culturali, «i pareri, i nulla osta o altri atti di assenso» rilasciati dagli organi periferici del Mibact possano essere riesaminati, «d'ufficio o su segnalazione delle altre amministrazioni coinvolte nel procedimento», da apposite commissioni di garanzia, da disciplinare con regolamento, costituite da personale appartenente al ministero a livello regionale, senza nuovi oneri per la finanza pubblica. L'organo di appello servirà ad agire in tempi rapidi per sanare eventuali errori. La modifica, infatti, prevede anche una

procedura accelerata per l'intervento delle commissioni. Potranno riesaminare la decisione entro il termine di dieci giorni dalla ricezione dell'atto. Le amministrazioni coinvolte nel procedimento, a loro volta, potranno chiedere l'intervento della commissione di garanzia entro il termine massimo di tre giorni dalla ricezione dell'atto. Dopo dieci giorni, in sostanza, l'atto si intende confermato e non potrà più essere sindacato per questa via. Questa procedura potrà essere usata anche in caso di dissenso espresso in sede di conferenza di servizi. In questo modo, si spera di poter attivare un riesame dei provvedimenti contestati senza arrivare per forza al Tar. Si tratta di una novità che, secondo il Governo, potrebbe contribuire in maniera sostanziale a risolvere un problema evidenziato da anni e mai affrontato in maniera decisa.

Sul fronte del progetto di recupero dell'area archeologica di Pompei, invece, sono tre le novità portate da Montecitorio: stop alla gestione commissariale, abbassamento della soglia per la procedura negoziata a 1,5 milioni di euro e ripristino della disciplina ordinaria sugli interventi in variante. L'obiettivo è uscire dalla logica emergenziale per

una serie di interventi che sono bloccati ormai da anni, provando a improntare le procedure a una gestione ordinaria.

La precedente versione del testo affidava al direttore generale del Progetto Pompei poteri commissariali e di deroga rispetto alle procedure ordinarie. Il nuovo decreto abbandona questo approccio e stabilisce che non ci sarà nessuna deroga alle procedure ordinarie in materia di appalti. Seguendo la stessa impostazione, viene modificata anche la soglia per fare ricorso alla procedura negoziata, in base alle regole del Codice appalti: prima questa veniva elevata fino a 3,5 milioni di euro, adesso sarà portata a 1,5 milioni. Allo stesso modo, la misura della garanzia a corredo dell'offerta sale dal 2 al 5 per cento. E, per chiudere il cerchio, arriva una stretta sulle varianti, che si allinea in qualche modo ai recenti provvedimenti del Governo. La soglia di tolleranza per le variazioni in corso d'opera nella prima versione del decreto veniva elevata fino al trenta per cento, rispetto alle ipotesi ordinarie dell'articolo 205 del Codice appalti (dieci e venti per cento). Adesso quella modifica viene cancellata e le soglie restano quelle ordinarie del Dlgs n. 163/2006.



L'APE VA ALLEGATO CON DISTINGUO

Novità in materia di sanzioni e obblighi per la certificazione energetica degli edifici e per l'Ape (attestato di prestazione energetica). Non è più previsto l'obbligo di allegazione in caso di trasferimenti a titolo gratuito (prime fra tutte le donazioni) e in caso di nuove locazioni di singole unità immobiliari. Sostituzione della sanzione della nullità con una sanzione pecuniaria a carico delle parti in caso di omessa dichiarazione o allegazione. Sono le principali modifiche in materia di certificazione energetica apportate con il dl 145/2013, convertito con la legge n. 9/2014, ed esaminate dal recente studio n. 657-2013/C, approvato dal Consiglio nazionale del notariato.

Il comma 7 dell'art. 1 del dl 145/2013 è intervenuto in materia di certificazione energetica, sostituendo i commi 3 e 3-bis (quest'ultimo introdotto dal dl n. 63/2013) dell'art. 6 del dlgs n. 192/2005 con un unico nuovo comma 3 (si vedano in tabella le modifiche).

La nuova normativa, ha inciso sugli obblighi di allegazione, di informativa e di consegna, lasciando invece immutata la disciplina vigente in tema di dotazione.

Il quadro normativo riguardante l'Ape (dopo il dl

145/2013) è dunque il seguente:

- a) l'obbligo di dotazione dell'Ape è sempre imposto in caso di trasferimento di immobili a titolo oneroso e a titolo gratuito, e in caso di nuova locazione di interi edifici o di singole unità immobiliari;
- b) in tutti i casi suddetti, sussiste l'obbligo dell'alienante o del locatore di «mettere a disposizione» l'Ape al potenziale acquirente o al nuovo locatario all'avvio delle rispettive trattative;
- e) parimenti, in tutti i casi suddetti, sussiste l'obbligo dell'alienante o del locatore di consegnare l'Ape all'acquirente o al nuovo locatario alla fine delle rispettive trattative;
- d) l'obbligo di inserimento nel contratto di apposita clausola (riguardo all'assolvimento dell'obbligo di informazione) è, invece previsto in caso di trasferimento di immobili a titolo oneroso, in caso di nuova locazione di interi edifici, e in caso di nuova locazione di singole unità immobiliari (esclusi quindi i trasferimenti a titolo gratuito);
- e) l'obbligo di allegazione dell'Ape al contratto è previsto solo in caso di trasferimento di immobili a titolo

oneroso, e in caso di nuova locazione di interi edifici (con esclusione dei trasferimenti a titolo gratuito e della nuova locazione di singole unità immobiliari).

Il comma 3 dell'art. 6 del dlgs 192/2005, nel testo riscritto dal dl 145/2013, nel prescrivere l'obbligo di allegazione dell'attestato di prestazione energetica ai contratti di compravendita e di trasferimento di immobili a titolo oneroso, non precisa quale deve essere il diritto oggetto di trasferimento. Come indicato dallo studio del Notariato n. 657-2013/C, la normativa in tema di allegazione della certificazione energetica (e quindi, per il collegamento esistente tra i due obblighi, anche la normativa in tema di dotazione) deve ritenersi applicabile nei seguenti casi:

- a) nel caso di trasferimento sia dell'intera proprietà che di una quota di proprietà;
- b) nel caso di trasferimento sia della piena o della nuda proprietà che di altro diritto reale di godimento (usufrutto, uso, abitazione);
- c) nel caso di costituzione di diritti reali di godimento (usufrutto, uso, abitazione);
- d) nel caso di affrancazione di fabbricati oggetto di enfiteusi;



L'APE VA ALLEGATO CON DISTINGUO

- e) nel caso di acquisto diretto del dominio, verso pagamento di un corrispettivo a favore del proprietario concedente;
- f) nel caso di trasferimento della proprietà superficiale di edificio già costruito (comportante «consumo energetico»). Gli obblighi di dotazione e allegazione, invece, non esclusi nel caso di costituzione del diritto di superficie, non sussistendo ancora in questo momento un edificio per il quale possa essere rilasciata la certificazione energetica.

Il comma 3 del citato articolo 6 prevede inoltre che «copia dell'attestato di prestazione energetica deve essere altresì allegata al contratto...». A tal proposito come indicato ancora dal citato studio del Notariato n. 657-2013/C, l'espressione «copia» utilizzata dal legislatore deve ritenersi equivalente a quella di «esemplare». L'attestato, infatti, viene generato attraverso un programma informatico e, di conseguenza, il vero «originale» è costituito dal file generato dal software utilizzato dal certificatore. Pertanto, conclude lo studio del Notariato, all'atto possono essere allegati uno degli esemplari firmati in originale dal certificatore o la copia dichiarata conforme di

un esemplare firmato in originale. È altresì possibile allegare copia autentica (rilasciata da notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò legittimato) di attestato recante la firma del certificatore in originale.

Obbligo di allegazione e dotazione in caso di contratto di locazione. Per quanto riguarda i contratti di locazione, a seguito delle modifiche apportate dal dl 145/2013, al comma 3 dell'art. 6, dlgs 192/2005, l'ambito applicativo dell'obbligo di allegazione è divenuto più restrittivo rispetto all'ambito applicativo dell'obbligo di dotazione. Infatti, secondo la normativa vigente, l'obbligo di dotazione coinvolge tutti i nuovi contratti di locazione di edifici o di unità immobiliari, mentre l'obbligo di allegazione coinvolge sempre i nuovi contratti di locazione, ma con esclusione di quelli non soggetti a registrazione (in pratica i soli contratti che non superano i 30 giorni complessivi nell'anno) e di quelli che hanno per oggetto singole unità immobiliari. Pertanto, come precisato dal citato studio del Notariato, perché sorga l'obbligo di allegazione deve trattarsi di una nuova locazione così come previsto per l'obbligo di dotazione. Tale disciplina non si applica, invece,

quando non si è in presenza di una nuova locazione, per esempio un contratto che rinnova, proroga o reitera un precedente rapporto di locazione, ovvero in caso di cessione di un contratto di locazione o di subentro in un simile contratto ex art. 2558 c.c.. Trova, invece, applicazione la disciplina in materia di certificazione energetica, in caso di sub-locazione, che altro non è che un nuovo, autonomo, contratto di locazione.



FOTOVOLTAICO, MINI-RIDUZIONE SUI TAGLI

Passa lo spalma incentivi con gli annunciati tagli al fotovoltaico, anche se poco più soft rispetto alla prima versione. E passa anche la "quarta opzione": quella più innovativa che apre a un meccanismo di cartolarizzazione che prevede la vendita all'asta di una quota fino all'80% degli incentivi ad un «acquirente selezionato tra i primari operatori finanziari europei» a condizione però che la cessione delle quote - questa la modifica dell'ultima ora, pervenire incontro ai dubbi della Ragioneria generale dello Stato - sia subordinata al vaglio dell'Economia con l'Europa per evitare così che non sia riqualificata come debito pubblico.

Il nuovo spalma incentivi approvato ieri pomeriggio in aula al Senato dopo la mini-riscrittura qualche ora prima nelle commissioni Industria e Ambiente porta quindi a casa, per ora, il risultato annunciato: circa 800 milioni l'anno per rispettare la promessa di alleggerire le bollette elettriche dei consumatori, a partire da quelle delle Pini a cui il Governo ha assicurato un taglio del nonio. Nel mirino finisce dunque la componente A3, quella che alimenta gli oneri di sistema che finanziano appunto gli incentivi alle rinnovabili. Un settore, questo, che resta sul piede di guerra, con i grandi operatori pronti anche alla battaglia legale dei ricorsi. L'emendamento ritoccato dei

due relatori - Massimo Mucchetti (Pd) e Giuseppe Marinello (Ncd) - all'articolo 26 del decreto competitività amplia dunque le opzioni per gli operatori per la «rimodulazione» dal primo gennaio prossimo dell'energia prodotta dagli impianti solari di potenza superiore ai 200 chilowatt. Tre le opzioni possibili su cui gli operatori dovranno scegliere comunicandolo al Gse: potranno innanzitutto scegliere di allungare il periodo da 20 a 24 anni con tagli proporzionali, oppure potranno conservare i 20 anni, ma accettando - in caso di adesione di tutti - una riduzione nel primo periodo e un aumento successivo sulla base di quanto sarà stabilito con un decreto del ministero dello Sviluppo entro il 1° ottobre con un risparmio di «almeno 600 milioni di euro l'anno nel 2015-2019 rispetto all'erogazione prevista con le tariffe vigenti». La terza opzione, quella modificata ieri mattina in extremis nelle due commissioni di Palazzo Madama, prevede sempre l'incentivazione a 20 anni, ma in questo caso la tariffa viene ridotta di una quota degli incentivi in base a tre scaglioni di potenza. Riduzioni che ieri sono state leggermente abbassate rispetto alla versione originale dell'emendamento dei relatori. E cioè del 5% (non più 6%) per gli impianti tra 100 e 500 kW, del 7% (e non 8%) per gli impianti tra 500 e 900 kW e

del 9% (non nodo) sopra i 900 kW. Questi tagli scatteranno in automatico se non si eserciterà alcuna opzione entro il 30 novembre. A queste tre strade principali si aggiunge, poi, una quarta opzione che "salverebbe" gli incentivi puntando su un sistema di aste organizzata dall'Autorità per l'energia imperniato sulla cessione di quote di incentivi, fino ad un massimo dell'80% e per un importo non inferiore a 30 miliardi. Un'operazione, questa, che sarà subordinata alla verifica da parte dell'Economia della compatibilità «sui saldi di finanza pubblica ai fini del rispetto degli impegni assunti in sede europea». Una cautela in più dopo che in passato l'ipotesi di un bond in capo al Gse era naufragato contro lo scoglio della Ragioneria generale dello Stato. In pista nel testo approvato ieri anche una norma che punta a evitare contenziosi prevedendo accordi con le banche per semplificare il recesso da parte dei beneficiari dei contratti di finanziamento. Sempre sul fronte energia, nonostante il pressing per cancellare la norma, è stato approvato anche l'emendamento che prevede di fatto il taglio delle agevolazioni tariffarie per il trasporto ferroviario con un effetto sui pedaggi per l'uso dell'infrastruttura ferroviaria che però sarà spalmato in tre anni. (...)



EFFICIENZA ENERGETICA: OBIETTIVO UE AL 30%

La Commissione europea ha proposto ieri nuovi obiettivi energetici, completando il controverso pacchetto clima che sarà discusso dai Governi in ottobre. L'Esecutivo comunitario propone di migliorare l'efficienza energetica del 30% da qui al 2030. La presa di posizione - criticata sia dal mondo ambientalista che dal settore industriale - giunge mentre la grave crisi ucraina sta costringendo l'Unione a rendersi sempre più indipendente dalla fornitura di gas russo.

«La nostra proposta è un modo per rafforzare la sicurezza energetica dell'Unione Europea in termini di approvvigionamento, e di migliorare innovazione e sostenibilità», ha detto il commissario all'Energia, Günther Oettinger. L'uomo politico tedesco ha parlato di obiettivo al tempo stesso «ambizioso e realistico». Sempre ieri, la Commissione ha spiegato che l'Unione è vicina a raggiungere l'attuale target che prevede un miglioramento dell'efficienza energetica del 20% entro il 2020.

Su questo aspetto, l'Unione dovrebbe migliorare l'efficienza del 18-19%, allo stato attuale. «Raggiungere l'obiettivo del 20% è possibile se tutti i Paesi adottano i provvedimenti legislativi su cui c'è

già un accordo», secondo la Commissione, la quale ha precisato ieri di non voler chiedere ulteriori misure agli stati membri. Il nuovo obiettivo di efficienza energetica per il 2030, rispetto ai livelli del 2007, è stato il frutto di accessi negoziati nel collegio dei commissari.

In un primo momento, Bruxelles aveva immaginato un target tra il 25% e il 27%, pur di evitare le proteste di molti Paesi dell'Est e del Sud che guardano con timore a obiettivi troppo ambiziosi per paura di essere costretti a investimenti troppo costosi. Secondo esponenti comunitari, il target è stato portato al 30% dopo che la settimana scorsa il presidente-designato della Commissione, Jean-Claude Juncker, ha spiegato a Strasburgo che ai suoi occhi «un obiettivo vincolante del 30% sarebbe stato il minimo».

Bruxelles ha deciso di demandare ai Governi la scelta se rendere i target vincolanti. La delicata decisione dovrebbe essere presa in ottobre quando si terrà un Consiglio europeo sotto presidenza italiana. Il pacchetto clima prevede, oltre all'obiettivo sull'efficienza energetica, anche un target di riduzione delle emissioni nocive del 40% entro il 2030, così come una quota del 27% di fonti

rinnovabili nel consumo di energia (dall'attuale target del 20% entro il 2020).

Quanto all'efficienza energetica, Monica Frassoni, presidente della European Alliance to Save Energy, ha parlato di «carezza di ambizione» da parte di Bruxelles. Business Europe ha ribadito che avrebbe preferito un solo obiettivo, quello sulla riduzione di Co2, «più efficiente in termini di costi».

La Commissione è stretta tra le richieste di lobbies e Governi, alla ricerca di obiettivi che riescano nel contempo a migliorare l'ambiente, promuovere l'innovazione e rafforzare l'indipendenza energetica della Ue.



PER L'ICT TIMIDI SEGNALI DI CRESCITA

L'appuntamento annuale di Assinform per la presentazione del 45° Rapporto sul mercato Ict previsto quest'anno a Firenze, mercoledì, arriva a qualche giorno dalla settimana dedicata al digitale, a Venezia. «È stata un'occasione importante per mostrare come l'Italia possa rivendicare un ruolo guida in questo contesto di trasformazione digitale», spiega Agostino Santoni.

Ha 47 anni il presidente dell'associazione confindustriale che riunisce le aziende dell'information technology. Un contesto, quello dell'Ict italiano, in cui la taglia ridotta delle imprese italiane vuol dire anche, molto spesso, maggiore flessibilità e creatività. Santoni invita a vivere l'attuale momento con la consapevolezza «che è un momento di grandi cambiamenti nel mondo dell'Ict, con un punto chiave che può rappresentare la svolta: il passaggio da una logica di prodotto a una logica di servizio. È un profondo cambiamento, che va gestito al meglio».

Forse anche a questo aspetto va legato un segnale che può sembrare poco, ma poco non è dopo anni di continui cali. Secondo le prime stime di NetConsulting che saranno presentate mercoledì nel rapporto redatto anche i "dispositivi e sistemi" (+24% a 17,3 miliardi di euro), dagli smartphone, ai tablet, ai pc; dai server, ai sistemi specializzati,

che pesano per il 26% del mercato. Continueranno a scendere, ma di poco, i servizi di rete (-1,9% a 24,5 miliardi) che pesano per più del 37% del mercato e che comprendono servizi voce, dati e a valore aggiunto su rete fissa e mobile.

Certo, l'aumento dello 0,6% non è una crescita in grado di sostenere le sorti di questo mercato, ma Santoni invita a guardare su un dettaglio che può fare la differenza: «Accanto al calo delle componenti tradizionali si delinea una vivace crescita delle componenti più innovative: cloud, servizi mobili, e-payment, e-commerce, security, internet delle cose, smart technology, soluzioni di integrazione estesa e di interoperabilità, e così via». Il business di queste componenti innovative è cresciuto del 4,8% nel 2013 per arrivare a circa 13 miliardi di euro di valore. In pratica il 20% del mercato totale. Può sembrare poco, ma l'impressione è che abbia raggiunto ormai quella massa critica che può fare la differenza rispetto al passato. Grandi margini di miglioramento in particolare sembra avere il cloud, ancora non particolarmente pesante in termini di volume d'affari (750 milioni di euro nel 2013), ma che sta mettendo a segno crescite importanti anno su anno (+32,2% nel 2013). A questo poi va aggiunto tutto l'apporto che può arrivare dall'IoT (Internet of

Things) che già vale 1,4 miliardi, in crescita del 12% nel 2013.

«Quel che va rilevato - precisa Santoni - è che i cambiamenti in atto sono ancora più profondi di quanto appaia, e la sfida è senz'altro ancora aperta». Inutile dire che l'attuazione dell'Agenda digitale e la digitalizzazione della Pa saranno centrali, nello sviluppo dell'infrastruttura digitale del Paese e a cascata nell'evoluzione del business dell'Ict italiano. «Come associazione - dice Santoni siamo a disposizione per lavorare insieme alla pubblica amministrazione per creare un percorso di digitalizzazione. Solo collaborando si può arrivare ai risultati che sono tanto più importanti in un momento come questo».

Dall'altra parte, per i prossimi mesi il presidente Assinform cercherà di far passare un messaggio chiaro all'appuntamento di mercoledì: «Grandi, piccole e medie aziende possono trarre sicuri vantaggi dalla digitalizzazione dei processi, nella vendita, nel marketing, nei rapporti con i consumatori». Una consapevolezza che ancora non è del tutto presente nelle piccole imprese. «Contribuiscono a più della metà del Pil - afferma il numero uno di Assinform - e a più del 65% degli occupati; non è certo normale che assorbano poco più del 24% della domanda Ict non consumer».

