

**NOTA ALLA**

**RASSEGNA  
STAMPA**



**MARZO 2014**

- 3** **In primo piano**  
Parte dalle regioni l'assalto ai fondi europei  
Ingegneri: "Aggiornare le norme tecniche"  
Gare, parametri inapplicati  
Tecnici: meno burocrazia sulle politiche territoriali
- 7** **Professionisti**  
Irap, professionisti allo sbando  
Gli studi continuano ad assumere  
I piccoli studi no  
Dai notai agli ingegneri redditi in forte calo  
Credito ai professionisti  
Il fondo di garanzia Pmi apre ai professionisti  
Immobili rilevanti per i professionisti  
Il primo impiego favorisce i tecnici  
Obbligo di Pos, calendario da chiarire  
Formazione, difficile centrare l'obiettivo 40 ore
- 17** **Appalti e Legislazione lavori pubblici**  
Concessioni, direttiva unificata  
Gare al ribasso all'angolo  
Gare pubbliche a misura di Pmi  
Appalti e costo del lavoro, la regola finisce sotto tiro  
Ritardi Pa, indennizzi automatici  
"Con noi contenzioso ridotto"  
Appalti specialistici, bandi salvi  
Micro-progetti, stop al massimo ribasso  
Appalti, nessuno sconto
- 26** **Edilizia**  
Vecchie e pericolose, 24mila scuole a rischio sismico  
Lavori di edilizia scolastica con procedure sprint  
Scuole: già 5mila lettere dai sindaci  
Il piano Renzi da solo non basta  
Scuole, quattro anni per chiudere i cantieri  
Quei 2,2 miliardi per le scuole dispersi in 10 piani  
Antincendio, la Scia semplifica solo a metà  
Il Consiglio di Stato boccia l'avvalimento "generico"
- 35** **Sindacati**  
Un miliardo dallo Stato: ecco il conto dei sindacati
- 38** **Ite**  
Web veloce, nuova bocciatura Ue  
Innovazione, antidoto alla crisi

*Nel corso del mese di marzo una novità ha scosso il mondo delle professioni. L'apertura alla possibilità, per gli studi professionali, di accedere ai fondi europei. Facciamo il punto sull'argomento con un articolo del Corriere della Sera. Dedichiamo l'apertura di questa Nota anche ad alcune iniziative degli ingegneri, tra cui la presentazione delle criticità dei bandi all'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici. Gli articoli di Affari e Finanza di Repubblica e Italia Oggi.*

## PARTE DALLE REGIONI L'ASSALTO AI FONDI EUROPEI

Una lettera a quattro firme, un appello del mondo delle professioni a quello delle regioni per evitare di perdere una grande occasione e di disperdere un patrimonio economico.

Sono in arrivo i fondi dell'Unione europea destinati alla formazione e l'occasione è molto ghiotta anche per i professionisti.

Per questo la lettera indirizzata a Vasco Errani (presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome) e a tutti gli assessori regionali con delega ai fondi europei è stata, firmata da Andrea Camporese (presidente Associazione degli Enti previdenziali privati), Marina Calderone (presidente del Comitato unitario permanente degli Ordini e dei collegi professionali), Gaetano Stella (presidente di Confprofessioni) e Armando Zam-

brano (coordinatore Rete Professioni Tecniche).

«L'Italia abitualmente spende la metà dei fondi strutturali messi a disposizione dall'Europa spiega. Andrea Camporese - Questo è un lusso che non possiamo più permetterci ed è per questo che ci siamo rivolti alle regioni inoltrando le nostre proposte e chiedendo di inserire all'interno della Programmazione dei fondi comunitari per il periodo 2014-2020 misure, agevolazioni e incentivi che includono i liberi professionisti, ormai equiparati dal punto di vista economico alle piccole e medie imprese».

L'obiettivo è chiaro: creare forme di sostegno all'occupazione in un settore che sta subendo i colpi della crisi. «Finanziare le attività dei professionisti, giovani e non, dovrebbe essere una priorità delle istituzioni, un'azione che

va nella direzione del rilancio del Paese afferma Marina Calderone. Dare sostegno agli studi professionali significa creare un circuito virtuoso in un segmento della nostra economia che occupa, tra autonomi e dipendenti, oltre 4 milioni di lavoratori. Un comparto che può evolvere ancora di più diventando anche un importante sfogo occupazionale per i giovani».

Dal punto di vista del mondo professionale la richiesta non è un semplice batter cassa, ma il tentativo di creare un circolo virtuoso che possa portare benefici all'intero sistema produttivo. «In un contesto di crisi ormai strutturale come quello che accompagna la nostra economia ormai da oltre quattro anni conferma Gaetano Stella i fondi europei rappresentano la principale fonte di finanziamento per i più importanti interventi in



## PARTE DALLE REGIONI L'ASSALTO AI FONDI EUROPEI

settori strategici dell'economia, sia pubblici sia privati. E per tale motivo devono essere in grado di riattivare il ciclo della crescita nell'Europa unita. In questo scenario i professionisti possono mettere in gioco competenze di prim'ordine nei principali settori economici che rappresentano la vita del Paese e possono assumere il ruolo di soggetti attivi nei processi di programmazione e di attuazione dei fondi strutturali».

E in effetti qualche regione si è già mossa. E il caso della Sicilia che nel suo piano di finanziamenti che partirà in primavera destina circa 30 milioni di euro ai giovani professionisti: 12 milioni per le indennità dei praticanti avvocati, commercialisti, consulenti del lavoro e giornalisti, i quali percepiranno 400 euro (con un cofinanziamento di 300 euro); 18 milioni, invece, sono destinati ai giovani praticanti che intendano avviare uno studio professionale. Qualcosa di simile sta accadendo anche in Toscana, Campania, Friuli e Puglia. Forse il tempo degli sprechi è davvero finito.

## INGEGNERI: "AGGIORNARE LE NORME TECNICHE"

Le professionalità del mondo ingegneristico «che rappresentano una delle eccellenze del Paese, si pongono a disposizione per contribuire alla piena riuscita degli obiettivi del Governo espressi dal Presidente Renzi. Sarebbe grave non coinvolgere la nostra categoria nella prevista costruzione delle due task force previste per l'edilizia scolastica e la tutela del suolo». Le proposte avanzate dal presidente del Consiglio Matteo Renzi trovano un'accoglienza favorevole, ma con riserva, presso il Consiglio Nazionale degli Ingegneri, il cui Presidente Armando Zambrano pur concedendo credito alle parole del Capo del Governo non ha rinunciato ad alcune sottolineature: «Speriamo che questa volta le parole vengano tradotte realmente in fatti. Le priorità vanno individuate nell'aggiornamento delle norme tecniche, che incidono pesantemente sul processo di riqualificazione e messa in sicurezza degli edifici scolastici nel nostro Paese».

## GARE, PARAMETRI INAPPLICATI

I parametri ci sono, ma in pochi li applicano. E perciò le gare di progettazione bandite dalle pubbliche amministrazioni sono quasi tutte irregolari. E i requisiti necessari per parteciparvi? Impossibili da rispettare per i giovani professionisti o per i titolari di piccoli studi, così come impossibile è determinare il costo del personale da sottrarre al ribasso d'asta. Perché ogni stazione appaltante fa storia a sé. Sono solo alcune delle criticità che la Rete delle professioni tecniche (architetti, dottori agronomi e forestali, chimici, geologi, geometri, ingegneri, periti agrari, periti industriali, tecnologi alimentari) ha evidenziato nel corso dell'audizione davanti all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici con la richiesta di intervenire con opportuni correttivi. Il tutto alla luce della revisione delle Linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria (dpr 5 ottobre 2010, n. 207) a cui l'autorità sta lavorando. Diversi quindi i nodi da sciogliere per la Rete delle professioni tecniche. Uno dei principali è quello di ribadire inequivocabilmente «l'obbligatorietà» del rispetto dei parametri contenuti nel recente decreto del ministero della giustizia (n. 143113), emanato dopo che il decreto legge sulle liberalizzazioni (1112) aveva cancellato ogni riferimento tariffario, privando le stazioni appaltanti di regole per calcolare gli importi e per determinare, di conseguenza, le cor-

rette procedure per l'affidamento. La speranza era, quindi, che con l'entrata in vigore di questo provvedimento l'offerta economicamente più vantaggiosa avrebbe smesso di essere l'unico criterio per aggiudicarsi i servizi. Ma così non è stato. Perché di fatto, secondo il monitoraggio effettuato dal Consiglio nazionale degli ingegneri solo un bando su dieci rispetta i criteri previsti e anche quando fa riferimento al decreto in questione nel calcolo degli importi da porre a base di gara, non indica mai i vari passaggi con cui si è arrivati alla cifra finale. Ecco perché per le professioni tecniche, le nuove linee guida, tra le altre cose, dovranno ribadire l'obbligatorietà, sottolineando nello stesso tempo che nell'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per la soglia dei ribassi «la percentuale deve essere fissata nel bando in relazione alla tipologia dell'intervento». Le professioni tecniche poi, si augurano che queste contribuiscano a superare alcuni dubbi sul possesso dei requisiti per partecipare alle gare ed una serie di contraddizioni legislative che finiscono per chiudere il mercato ai giovani e a chi non è titolare di strutture professionali di notevoli dimensioni, con grandi fatturati e con numerosi dipendenti. Si tratta in questo caso di superare i vincoli imposti dall'art. 263 del Regolamento di attuazione del codice dei contratti (dpr

207/10), il quale prevede che le stazioni appaltanti, redigendo il bando per gli affidamenti di servizi di architettura e di ingegneria, fissino tra i requisiti tecnico-economici necessari per partecipare alla gara, non solo il fatturato che il concorrente deve dimostrare di avere maturato negli ultimi cinque anni (da due a quattro volte l'importo del servizio oggetto della gara), ma anche il personale tecnico (dipendenti o consulenti stabili) di cui il concorrente deve dimostrare di avere fruito negli ultimi tre anni (da due a tre volte il numero stimato nel bando). Dunque requisiti in evidente contrasto con i principi basilari, non solo comunitari ma anche dello stesso Codice dei contratti. In tal senso la Rete delle professioni tecniche chiede che in sede di rielaborazione delle linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, si proceda a rivedere l'effettiva portata delle disposizioni del regolamento sui requisiti speciali discriminatori, tassativamente richiesti nell'affidamento di tali servizi. Infine all'Autorità di vigilanza si chiede di chiarire in maniera inequivocabile come deve essere fatto lo scorporo del costo del personale negli affidamenti dei servizi di ingegneria e architettura, specificando nello stesso tempo che pure i corrispettivi relativi alle attività professionali destinate alla sicurezza non debbano essere soggetti a ribasso d'asta.



## TECNICI: MENO BUROCRAZIA SULLE POLITICHE TERRITORIALI

Razionalizzare e semplificare il sistema della pianificazione territoriale. Diminuendo il numero dei decisori e dei processi e migliorando così anche il lavoro dei professionisti. Parte da qui l'appello che la Rete delle professioni tecniche della Toscana (agronomi e forestali, architetti, geometri, ingegneri, periti agrari e periti industriali) ha fatto sulla proposta di legge 282/13 che sostituirà la precedente normativa regionale 1/05 in materia di governo del territorio. Un appello contenuto in un documento unitario che la Rete, in rappresentanza di circa 40 mila professionisti e oltre 60 tra collegi e ordini della regione, ha presentato ieri a Firenze al convegno «Il territorio delle idee» e lo ha consegnato direttamente nelle mani del viceministro all'infrastrutture e trasporti Riccardo Nencini. Si tratta solo dell'ultimo segnale di dissenso delle professioni tecniche ad uno strumento non adeguato a sostenere la riqualificazione delle città, la tutela delle aree di pregio paesaggistico, il rafforzamento delle funzioni agricole e la prevenzione dei rischi naturali. Uno degli obiettivi della legge riguarda il contenimento del

consumo di suolo attraverso la riqualificazione delle aree dismesse e il divieto assoluto di nuova edificazione residenziale fuori dai territori urbanizzati (zone agricole). E se tecnici approvano sì il freno al consumo non sono favorevoli al rigido controllo soprattutto nelle aree non urbanizzate, pensando che norme poco flessibili finiscano per uccidere definitivamente il settore edile, tra quelli più penalizzati dalla crisi. Per i professionisti, l'intero quadro procedimentale è estremamente macchinoso e può creare un'imponente e costosa struttura burocratica. Dunque l'obiettivo principale per giungere ad una vera semplificazione è la razionalizzazione dell'intero sistema della pianificazione. Questa nella proposta di legge dovrebbe essere basata su due decisori invece dei tre (regione, comuni, province) previsti e su due strumenti urbanistici al posto di quattro. Gli obiettivi sono chiari e per i professionisti: solo evitando stratificazioni normative e snellendo la macchina burocratica, si acquistano velocità nelle decisioni pubbliche e certezza dei risultati, con risparmi per le istituzioni e i cittadini. E

anche sul tema delle semplificazioni si è soffermato il viceministro Nencini che, a margine del convegno, ha evidenziato l'importanza del contributo delle professioni per la creazione di una normativa più corretta: «la legge ha l'obiettivo di creare le condizioni affinché pubblico e privato possano investire assieme, perché ci sia una semplificazione legislativa: troppe leggi e troppi articoli consentono al vizio di annidarsi e invece semplificazione vuol dire avere una legislazione più spedita e più facile da controllare».

## IRAP, PROFESSIONISTI ALLO SBANDO

Sull'Irap dei piccoli professionisti la Suprema corte fa vacillare le certezze nate dopo la maxiudienza del 2007. Infatti non tutte le spese, per esempio quelle sostenute a fronte di trasferte di lavoro o per i domiciliatari, concorrono a formare l'autonoma organizzazione.

Lo ha sancito la Cassazione che, con l'ordinanza n. 7153 del 26 marzo 2014, ha respinto il ricorso dell'Agenzia delle entrate che chiedeva il pagamento dell'Irap a un avvocato che aveva speso poco per i dipendenti, una segretaria, e molto di più per le trasferte e i compensi ai domiciliatari.

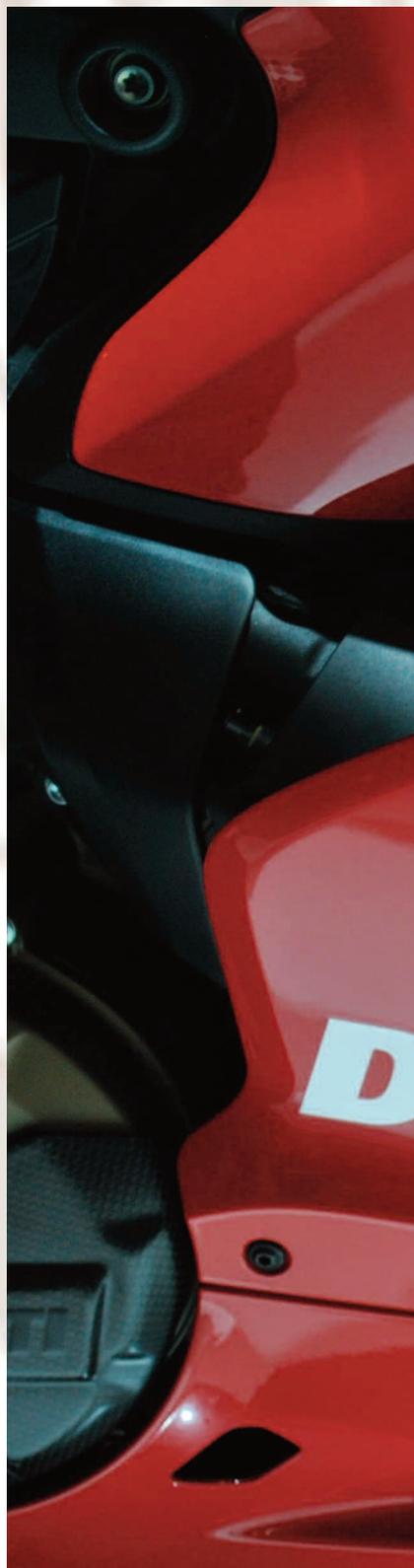
La sesta sezione T ha quindi confermato il verdetto della Ctr dell'Abruzzo chiarendo che il ricorso dell'amministrazione finanziaria dev'essere rigettato in quanto l'Agenzia non contesta adeguatamente la valutazione in fatto del giudice di secondo grado, limitandosi a sottolineare la quantità di spese affrontate dal professionista. Fattore di per sé non decisivo, scrive la Corte, se considerato nel suo importo globale, in quanto, per esempio, le spese per trasferte o per i compensi ai domiciliatari non sono significative ai fini della sussistenza di un'autonoma organizzazione. Né assume valore

decisivo la presenza di una segretaria.

In altre parole, il Collegio ha condiviso la proposta del relatore in quanto le modeste spese per personale dipendente non sono sufficienti a determinare, come invece ritiene la sentenza impugnata, l'automatica soggezione del contribuente a Irap.

Anche la procura generale del Palazzaccio ha chiesto in udienza di respingere il ricorso presentato dall'amministrazione finanziaria e di dare quindi ragione all'avvocato.

La giurisprudenza sull'Irap ha avuto negli ultimi anni molte oscillazioni. In alcuni casi la Suprema corte ha ritenuto che anche una sola segretaria part-time condanna il professionista al pagamento dell'imposta. E il caso della sentenza n. 4923 di febbraio 2013. In quell'occasione Piazza Cavour affermò infatti che paga regolarmente l'Irap il professionista che si avvale dell'aiuto di una segretaria part-time. Non solo. La circolare ministeriale numero 28 del 2010 che risolve la questione dei rimborsi dovuti ai medici non si applica alle cause in corso.



## GLI STUDI CONTINUANO AD ASSUMERE

Gli studi medici, i consulenti del lavoro, i commercialisti, i professionisti impegnati nella consulenza amministrativo-gestionale hanno incrementato, nel 2013, il personale dipendente. Il saldo tra assunzioni e cessazioni è, in questi segmenti professionali, positivo, sia per quanto riguarda gli impiegati, sia in relazione agli apprendisti.

Le difficoltà economiche che caratterizzano anche il mondo professionale non hanno bloccato gli investimenti in risorse umane. Nel complesso gli studi professionali hanno creato, lo scorso anno, oltre 9.100 posti di lavoro, con un aumento rispetto al 2012 del 9 per cento. La buona notizia arriva da Confprofessioni, che riunisce molte sigle sindacali dei professionisti: il bilancio deriva dall'incrocio dei dati Inps sulle posizioni attive e le cessazioni nel periodo 1° gennaio-31 dicembre 2013 all'interno degli studi. Il saldo è in controtendenza nel mercato del lavoro che, secondo gli ultimi dati provvisori dell'Istat, ha registrato una diminuzione degli occupati di 478 mila unità. «Nonostante le difficoltà economiche e la scarsa attenzione della politica alle problematiche degli studi professionali, questi dati - commenta il presidente di Confprofessioni, Gaetano

Stella - confermano la vivacità del settore, che continua a essere un importante bacino occupazionale soprattutto tra i giovani e le donne».

La mobilità continua a essere molto accentuata, anche se nel 2013 le cessazioni sono state inferiori rispetto all'anno precedente (46.012 contro 56.906) probabilmente anche grazie all'utilizzo della Cig in deroga, in particolare negli studi notarili e legali. Molto praticato - ed è una caratteristica del mondo professionale - è il contratto di apprendistato. Segno che funziona la regolamentazione contrattuale, in particolare per il "professionalizzante". «Fanno premio - commenta Stella - le agevolazioni contributive: negli studi l'obbligo formativo non è percepito come un ostacolo, a differenza di quanto accade in molte imprese».

I dati occupazionali confermano, peraltro, le tendenze in atto nel mercato dei servizi professionali, come testimoniato anche dall'andamento dei redditi con cali generalizzati, anche a due cifre, nel periodo 2008-2012 (si veda «Il Sole 24 Ore» di ieri). «Le professioni giuridiche e quelle tecniche - afferma Stella - stanno pagando il prezzo più salato alla crisi economica, mentre le professioni sanita-

rie confermano il loro ruolo anti-ciclico e quelle dell'area economico-amministrativa continuano a macinare occupazione per rispondere alle mutate esigenze del mercato». In questo quadro, nei prossimi giorni Confprofessioni e i sindacati dei lavoratori continueranno il confronto per il rinnovo del contratto. «L'obiettivo - spiega Stella - è rivedere la parte economica, con qualche aggiustamento anche per i capitoli normativi. Quello a cui miriamo è un contratto degli studi che interessi non solo i dipendenti ma anche i collaboratori, soprattutto con interventi di welfare».

## I PICCOLI STUDI NO

«Nelle imprese che occupano fino a cinque dipendenti è sempre consentito stipulare un contratto a tempo determinato».

È quanto prevede il Dl 34/2014 a decorrere dal 21 marzo per le imprese di minori dimensioni, alle quali il limite generale del 20010 dell'organico non consentirebbe altrimenti di raggiungere l'unità.

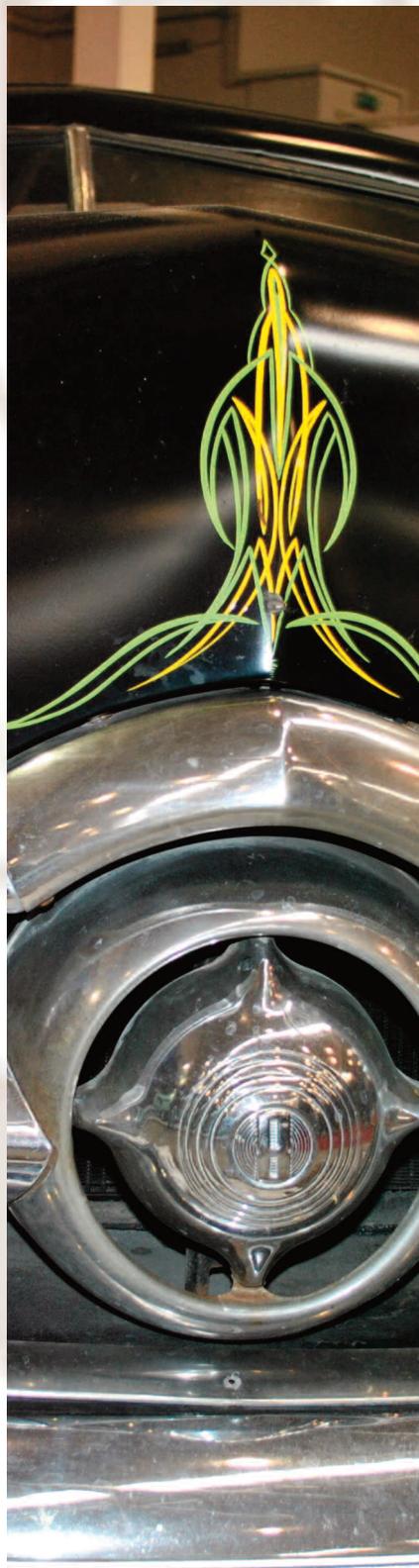
Il riferimento alle «imprese» sembra escludere l'applicabilità del limite ai soggetti che non sono imprenditori, quali i liberi professionisti e le associazioni. In base al tenore letterale della norma tali soggetti ricadrebbero nel tetto generale del 209/0, che non si applica alle sole imprese ma a tutti i datori di lavoro, con il risultato paradossale che chi occupa fino a quattro lavoratori non potrebbe mai ricorrere al contratto a termine perché non raggiungerebbe l'unità.

Ad esempio, per un professionista con quattro dipendenti l'applicazione del limite generale del 20% porterebbe ad un risultato di 0,8.

La norma poi nulla dispone riguardo al ricorso alla somministrazione per i datori di lavoro che occupano fino a cinque dipendenti, imprenditori e non. Se si applicasse il limite generale del 20010 del-

l'organico complessivo, i datori con meno di cinque addetti non riuscirebbero mai a raggiungere l'unità, con il risultato che ad essi sarebbe precluso il ricorso al lavoro somministrato. Se invece dovesse applicarsi in via analogica il limite di un solo contratto stabilito per l'assunzione a termine, occorrerebbe ulteriormente precisare se l'utilizzo di un dipendente in somministrazione possa aggiungersi all'assunzione diretta di un lavoratore a termine oppure sia ad essa alternativo. Si tratta in sostanza di chiarire se, ad esempio, un datore di lavoro con organico di quattro dipendenti possa utilizzare contemporaneamente un lavoratore assunto a termine ed uno somministrato, oppure se l'uno escluda l'altro. Peraltro, sia per l'assunzione a termine che per l'impiego in somministrazione, anche per i datori di lavoro con non più di cinque dipendenti prevalgono, se più favorevoli, i limiti quantitativi eventualmente fissati dal contratto collettivo nazionale.

Anche per le realtà occupazionali di minori dimensioni, inoltre, valgono le ipotesi di esclusione dal contingentamento elencate tassativamente dall'articolo 10, comma 7 del Dlgs 368/2001 (si veda l'altro articolo).



## DAI NOTAI AGLI INGEGNERI REDDITI IN FORTE CALO

Il reddito dei professionisti negli ultimi cinque anni ha registrato un calo praticamente generalizzato. Fenomeno che riguarda sia le professioni "ricche", che dichiarano più di 40mila euro l'anno, che quelle "povere" al di sotto dei 20mila euro. Quanto emerge dai dati registrati dalle Casse di previdenza dei professionisti relativi ai redditi medi dei professionisti imponibili ai fini previdenziali e prodotti nell'anno di riferimento, ovvero i redditi cui sono commisurate (in tutto o in parte) le contribuzioni. I dati sono stati aggiornati con base di riferimento 2005 per annullare l'effetto dell'inflazione e confrontare il reale potere d'acquisto. In diversi casi la contrazione è stata a due cifre. Ci sono solo due eccezioni: medici e veterinari.

I notai restano la professione "più ricca", con un reddito medio reale di 72mila euro (il valore nominale è di circa 84mila euro), anche se hanno registrato il calo più alto, sia tra il 2012 e il 2011 (-26,77%) sia rispetto al 2008 (-44,01%). Un andamento che si spiega prevalentemente, con la contrazione delle compravendite immobiliari registrate negli ultimi anni che è stata del 42% dal 2006 al 2012.

La crisi del settore edile si è fatta sentire in modo pesante anche sui redditi di ingegneri e

architetti, che sono passati dai 30mila euro del 2008 ai 22.992 euro del 2012, con un calo del 23,75 per cento.

Al terzo posto di questa non invidiabile classifica i periti industriali, con -21,73% rispetto al 2008 e -14,75% nel confronto con il 2011. «L'effetto della crisi del settore edile - spiega il presidente di Eppi, l'ente di previdenza dei periti industriali, Florio Bendinelli - dopo un periodo di tenuta si sta ripercuotendo sull'impiantistica, una tendenza che sarà confermata anche per l'anno in corso». Hanno subito un calo a due cifre negli ultimi cinque anni anche infermieri (-16,78%), consulenti del lavoro (-16,41%), avvocati (-13,53%) e geometri (-12,37%).

Una leggera ripresa rispetto al 2011 è stata registrata da tre categorie: veterinari (+6,36%), psicologi (+4,46%), e consulenti del lavoro (+1,22%). «L'aumento delle entrate per gli psicologi - spiega il presidente dell'ente previdenziale di categoria Enpap, Felice Torricelli è dovuto al fatto che la psicologia in questi anni ha ampliato i settori in cui opera, non più solo psicologia clinica ma anche in altri ambiti, tra cui per esempio marketing, sicurezza sul lavoro, selezione del personale».

In aumento anche le entrate per due delle categorie iscritte

all'Epap, l'ente pluricategoriale di geologi, chimici, attuari, dottori agronomie dottori forestali. «Il reddito degli attuari dal ton al 2012 è in salita, da 166mila euro a 170mila - spiega il presidente Epap Arcangelo Pirrello - un leggero incremento anche per agronomi e forestali, di contro i chimici passano da 42mila a 38mila euro e i geologi da 27mila a 23mila».

A fronte di entrate in discesa gli iscritti alle casse di previdenza, negli ultimi cinque anni sono aumentati e, nella metà dei casi, questo aumento ha superato il 10% per cento. Va subito chiarito che il forte incremento degli infermieri (circa il 70% in più) si spiega con la recente possibilità di iscrizione alla cassa di chi prima risultava nella gestione separata Inps; fenomeno che ha anche ridotto il "reddito medio" della categoria. L' invece reale l'aumento del 39,10% registrato dagli psicologi, che crescono mediamente dell'8% l'anno. Questo tendenziale aumento di iscritti, nonostante il calo delle entrate, si giustifica anche per le scarse opportunità di lavoro a tempo indeterminato, che hanno spinto giovani e meno giovani a tentare la carta professionale. Fenomeno osservato dai dottori commercialisti: il 12,2% dei neo iscritti all'albo nel 2012 ha più di quarant'anni.



## CREDITO AI PROFESSIONISTI

Più facile l'accesso al credito per gli studi professionali. Per la prima volta infatti uno strumento, già operativo da 18 anni ma pensato per le piccole e medie imprese, è stato allargato ai professionisti. E non parliamo solo delle professioni ordinarie, ma anche delle professioni regolamentate dalla legge n. 4 del 2013: tributaristi, informatici, osteopati, chinesiologi e così via. Un mondo che negli ultimi anni è stato colpito da una forte crisi di liquidità a causa della riduzione dei fatturati e dell'allungamento oltre ogni limite di decenza dei tempi di pagamento da parte dei clienti. Fino ad oggi un professionista che si fosse recato in banca a chiedere un mutuo per ristrutturare lo studio o per ingrandirlo l'avrebbe ottenuto soltanto offrendo una garanzia personale, come per esempio l'ipoteca sulla casa, o con una fideiussione. Da domani la garanzia ce la metterà lo Stato. Da lunedì 10 marzo sul sito del ministero dello sviluppo economico ([www.fondidigaranzia.it](http://www.fondidigaranzia.it)) sarà infatti aperta una nuova sezione dedicata appunto ai professionisti.

Questi potranno così registrarsi e, attraverso un percorso semplificato e che non richiede la produzione di documenti cartacei, potranno



arrivare a ottenere la garanzia di ultima istanza dello Stato, che opera in caso di inadempimento da parte del Fondo per tutti gli impegni assunti a titolo di garante, controgarante e cogarante, attivando il meccanismo della ponderazione zero che permette alle banche di ridurre l'importo degli accantonamenti a titolo di rischio. La valutazione viene effettuata su due indici calcolati sui dati contabili riportati nelle due ultime dichiarazioni fiscali (modello Unico) presentate dal professionista o dall'impresa. Tali indici evidenziano rispettivamente: la copertura degli oneri finanziari e l'incidenza della gestione caratteristica sul fatturato.

Tra le altre novità è opportuno ricordare l'estensione dell'agevolazione alle start up, la rimodulazione delle percentuali massime di copertura (che può arrivare fino all'80%), l'alleggerimento dei criteri di valutazione economico-finanziaria, la limitazione della concessione della garanzia alle sole operazioni di nuova concessione ed erogazione.

## IL FONDO DI GARANZIA PMI APRE AI PROFESSIONISTI

Dal 10 marzo Fondo di garanzia esteso ai professionisti e alle associazioni professionali. Possono accedere, infatti, d'ora in poi al nuovo strumento di sostegno alle pmi anche i professionisti iscritti agli ordini professionali e quelli aderenti alle associazioni professionali iscritte nell'elenco tenuto dal ministero dello sviluppo economico (legge n. 4/2013) e in possesso delle relative attestazioni. Le operazioni finanziarie relative ai professionisti sono ammesse alla garanzia del Fondo entro il limite massimo di assorbimento delle risorse complessive non superiori al 5%.

Entrano in vigore lunedì, infatti, le disposizioni del Fondo di garanzia integrate dal decreto del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero dell'economia e delle finanze del 27 dicembre 2013 (in Gazzetta Ufficiale dell'8/3/2014).

Lunga è stata l'attesa per stilare un documento di circa 50 pagine tra decreto e allegati. Il decreto, che dà attuazione al decreto del fare (decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98) contiene due novità importanti: l'apertura del fondo di garanzia al mondo dei professionisti e la revisione dei criteri di valutazione delle imprese per l'accesso alla garanzia del Fondo centrale, al fine di ampliare la platea delle potenziali beneficiarie.

Fondo aperto alle professioni. Il Fondo centrale di garanzia per le

pmi è stato istituito con l'art. 2, comma 100 lettera a) della legge 662/1996, e rappresenta il principale strumento per accedere ai finanziamenti bancari da parte dei piccoli imprenditori.

Dal 10 marzo, con il nuovo decreto interministeriale del 27 dicembre 2013 (che è composto da otto articoli) esso si rinnova sotto vari profili. L'art. 7, in particolare, disciplina «l'estensione dell'intervento del fondo in favore dei professionisti». Nello specifico, esso stabilisce che possono accedere agli interventi del Fondo anche i professionisti iscritti agli ordini professionali e quelli aderenti alle associazioni professionali iscritte nell'elenco tenuto dal ministero ai sensi della legge 14 gennaio 2013, n. 4 e in possesso dell'attestazione rilasciata ai sensi della medesima legge n. 4 del 2013. Le operazioni finanziarie relative ai professionisti sono ammesse alla garanzia del Fondo entro il limite massimo di assorbimento delle risorse complessive non superiori al 5%.

La valutazione dei professionisti (allegato G procedura ordinaria - modello di valutazione per imprese sottoposte al regime di contabilità semplificata o forfettaria, non valutabili sulla base dei dati di bilancio, per gli studi professionali, per i professionisti iscritti agli ordini professionali e per quelli aderenti alle associazioni professionali) viene effettuata su due indici calcolati sui dati contabili riportati nelle due ultime dichiarazioni fiscali (mo-

dello «unico») presentate.

Nuove procedure. Nell'articolo 1 del decreto è prevista la semplificazione delle procedure attraverso l'utilizzo di modalità telematiche.

Dal 10 marzo 2014 il gestore mette a disposizione la nuova piattaforma on-line per la presentazione delle domande da parte dei professionisti e la gestione delle operazioni che consente la dematerializzazione dei relativi documenti e permette di monitorare in tempo reale lo stato delle richieste sia di garanzia che di controgaranzia.

Tutte le comunicazioni da e verso il gestore (con la temporanea eccezione della fase del controllo documentale) possono essere inviate esclusivamente tramite il nuovo portale o la posta elettronica certificata.

Le altre novità contenute nell'articolo riguardano la rimodulazione delle percentuali massime di copertura (che in alcuni casi sale all'80), la modifica dei criteri di valutazione economico-finanziaria, la limitazione della concessione della garanzia alle sole operazioni di nuova concessione ed erogazione (salvo che le stesse non siano condizionate all'acquisizione della garanzia del fondo) nuove misure per garantire l'effettivo trasferimento dei vantaggi della garanzia alle imprese beneficiarie, la modifica dei termini per l'avvio delle procedure di recupero relative alle operazioni di durata pari o inferiore a 18 mesi senza piano di ammortamento.



## IMMOBILI RILEVANTI PER I PROFESSIONISTI



Novità in arrivo anche per i professionisti. La legge di Stabilità non si è limitata a modificare l'art. 102 del Tuir ma è intervenuta anche sull'art. 54 comportando innovazioni del medesimo tenore rispetto a quelle introdotte per il reddito d'impresa anche con riguardo al reddito da lavoro autonomo.

Nella sostanza anche questo intervento ha comportato una riduzione del periodo di deducibilità fiscale dei canoni leasing.

Infatti il nuovo articolo 54, comma 2 del Tuir dispone che la deduzione dei canoni di locazione finanziaria di beni strumentali è ammessa per un periodo non inferiore alla metà del periodo di ammortamento corrispondente al coefficiente stabilito nel predetto decreto.

È poi importante una ulteriore indicazione ovvero quella che in caso di beni immobili, la deduzione è ammessa per un periodo non inferiore a dodici anni: tale locuzione consente di confermare che il leasing immobiliare torna rilevante per i professionisti.

D'altra parte è ormai un'abitudine che imprese e lavoratori autonomi viaggino insieme in tema di leasing.

Già l'art. 4-bis, comma 1, lettera a), del dl 16- 2012 ha mo-

dificato la disciplina della deduzione dei canoni di leasing ai fini delle imposte dirette anche per i lavoratori autonomi con l'abrogazione della condizione della durata minima contrattuale, prima prevista ai fini della deducibilità dei canoni di locazione finanziaria.

In ambito immobiliare si era fermi alla disciplina introdotta dal comma 335 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 che aveva introdotto solo per una finestra di tempo triennale la deducibilità. Tale finestra è ormai scaduta.

Ma la modifica della legge di stabilità fa tornare in gioco la rilevanza dei leasing immobiliari nell'ambito del reddito professionale.

Anche se da qualche parte si è sollevato il dubbio che la norma concernente l'irrilevanza dei leasing immobiliari dei professionisti non è stata abolita in modo esplicito e quindi potrebbe far sentire ancora i suoi effetti, si è invece dell'idea che gli stessi siano tornati ad essere rilevanti anche per i lavoratori autonomi con la possibilità di una deduzione in soli 12 anni.

## IL PRIMO IMPIEGO FAVORISCE I TECNICI

I giovani al primo impiego? Nel 2013 sono stati circa 400mila con meno di 30 anni di età, in calo del 15% rispetto al 2012. Ma, nonostante un mercato sempre più avaro di opportunità (gli ultimi dati diffusi dall'Istat evidenziano una disoccupazione giovanile al 42,4%), c'è una carta ancora vincente per sfondare. Il diploma è il titolo di studio più presente nei curricula delle new entry (224mila, il 56%): si tratta soprattutto di diplomati agli istituti tecnici (88mila) e di ragazzi che hanno concluso gli istituti professionali (64 mila). I laureati, invece, sono poco più di 100mila, in larga parte dottori in economia o scienze sociali (36mila, pari al 35,3%) o aspiranti medici (21mila, 20,6%).

Dal punto di vista delle formule d'ingresso - secondo il report di Datagiovani per Il Sole 24 Ore - primeggiano i dipendenti (circa l'80%), spesso con contratto a termine che si concluderà al massimo entro 12 mesi e con retribuzioni che mediamente non superano i mille euro. Guardando a chi lavora a tempo pieno, più di uno su tre guadagna, infatti, al massimo 800 euro netti mensili, e se si estende la platea ai fortunati che arrivano a mille euro al mese si raggiunge il 60% dei giovani al primo impiego. Meno del 20% degli under 30 da poco "in attività" può contare su una busta

paga superiore ai 1.200 euro mensili. «I dati sugli stipendi - commenta Maurizio Del Conte, docente di diritto del lavoro all'Università Bocconi di Milano - confermano il grave disallineamento tra la formazione scolastica acquisita e quella effettivamente richiesta dal mercato, se si considera che oltre la metà dei giovani ha un diploma di studi superiori e più di un quarto la laurea».

Infatti, in tempi di recessione i laureati devono "accontentarsi" anche di professioni a bassa o nessuna qualifica, per cui sarebbero bastate, in linea teorica, le competenze acquisite con un titolo inferiore: si tratta di 29mila giovani, quasi tre laureati su dieci al primo impiego.

Commercio, attività finanziarie e professionali, alberghi e ristoranti sono i settori a maggior tasso di impiego: si lavora vicino a casa, spesso di sabato o domenica.

Le aziende che hanno dato l'opportunità del primo impiego ai giovani, divise quasi a metà tra microimprese fino a 10 addetti e aziende di maggiori dimensioni, sono localizzate molto vicine al luogo di residenza del neoassunto: nel 52% dei casi, infatti, si lavora abitualmente nello stesso comune in cui si abita, e nel 32% in comuni vicini. Rari i casi in cui si esce dalla provincia (8%), dalla regione (6%) o addirittura si va all'estero (meno del 2%).

La componente rilevante di giovani che è impiegata nel commercio, negli alberghi e nei ristoranti si riflette anche sul lavoro in quelli che vengono definiti orari o giorni "asociali": 189mila giovani (47%) nell'ultimo mese hanno infatti operato di sabato e poco meno di 100mila la domenica (24%). Rilevante anche il plotone dei "forzati" del lavoro di sera: si tratta di 85mila giovani, più di due under 30 su dieci al primo impiego. Restrungendo poi l'obiettivo ai ruoli ricoperti dai ragazzi alle prime armi, risulta che addetti alle vendite, esercenti e addetti nelle attività di ristorazione, impiegati di segreteria, tecnici della salute e operatori dell'estetica sono le "professioni" più gettonate.

In particolare, gli addetti alle vendite (47mila) e coloro che gestiscono attività di ristorazione o occupano di preparare cibi (45mila) rappresentano da soli il 23% di tutte le professionalità occupate. Numerosi sono anche gli impiegati di segreteria (22mila), i tecnici della salute (16mila tra medici, farmacisti, infermieri, fisioterapisti, realizzatori di protesi) e gli operatori della cura estetica (15mila).

Tra i mestieri a più elevata specializzazione si contano 7mila tecnici informatici e altrettanti nell'organizzazione e amministrazione della produzione, 6mila ricercatori nell'università e 10mila ingegneri e tecnici.



## OBBLIGO DI POS, CALENDARIO DA CHIARIRE

La proroga al 30 giugno 2014 dell'obbligo di permettere pagamenti anche attraverso bancomat da un lato favorisce un migliore adeguamento ad imprese e professionisti. Ma dall'altro genera incertezze sulla sua concreta operatività almeno quanto all'individuazione della platea di soggetti interessati.

In sede di conversione del decreto milleproroghe (Dl 150/2013), è stato infatti inserito il comma 5-bis all'articolo 9 con differimento del termine a partire dal quale i soggetti privati, che effettuano attività di vendita di prodotti o prestazioni di servizi, anche professionali, sono obbligati ad accettare pagamenti anche attraverso carte di debito (Dl 179/2012). Prima che intervenisse la proroga, nella Gazzetta Ufficiale del 27 gennaio 2014, n. 21, era stato nel frattempo pubblicato il decreto del ministro dello Sviluppo economico datato 24 gennaio 2014 attuativo dell'ambito di applicazione dei pagamenti mediante carte di debito. Tale regolamento, stanti gli effetti della particolare disciplina ed il rilevante numero dei soggetti potenzialmente destinatari della stessa, aveva individuato, secondo criteri di gradualità e sostenibilità, un limite minimo di acquisto, pari a trenta euro, nonché le categorie di opera-

tori nei confronti delle quali trovasse gradualmente applicazione la misura.

Il criterio utilizzato a tal fine è stato quello dell'ammontare del fatturato dell'anno precedente a quello nel corso del quale è effettuato il pagamento. In ragione di questo criterio, era stato previsto che dal prossimo 28 marzo 2014 e sino al 30 giugno 2014 l'obbligo interessasse esclusivamente imprese e professionisti che avessero un fatturato annuo superiore ai 200.000 euro. Tali operatori, per acquisti oltre i 30 euro, sarebbero stati obbligati ad accettare pagamenti effettuati da persone fisiche, soggetti privati, anche con carte di debito.

Con successivo decreto, da adottarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore dell'obbligo (e quindi originariamente entro il 26 giugno 2014), potevano essere individuate nuove soglie e nuovi limiti minimi di fatturato, con possibilità inoltre di estendere gli obblighi ad ulteriori strumenti di pagamento elettronico anche con tecnologie mobili. La modifica della decorrenza dell'obbligo, differita al 30 giugno 2014, renderà probabilmente necessaria l'adozione di un nuovo decreto ministeriale che vada a fissare la nuova tempistica in ragione di quelle esigenze di gradualità e sostenibilità che

hanno guidato il ministero dello Sviluppo economico nella stesura del decreto attuativo.

Finché il decreto non ci sarà, la data del 30 giugno 2014 dovrebbe essere necessariamente intesa come momento di avvio a regime dell'obbligo per tutti gli operatori economici. Peraltro, questa ultima interpretazione sembrerebbe in grado di anticipare quanto dispone l'articolo 9, comma 1 lettera d) della legge di delega fiscale. Per il rafforzamento dei controlli si cerca infatti di incentivare, mediante una riduzione degli adempimenti amministrativi e contabili a carico dei contribuenti, non solo l'utilizzo della fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi, ma anche adeguati meccanismi di riscontro tra la documentazione in materia di Iva e le transazioni effettuate, potenziando a tal fine i relativi sistemi di tracciabilità dei pagamenti.

Da parte delle professioni, il Consiglio nazionale ingegneri, commenta così la conferma della proroga «Rinvio utile, purché finalizzato alle dovose modifiche e non consentire alle banche di avere più tempo per mettere a punto le proprie offerte commerciali».



## FORMAZIONE, DIFFICILE CENTRARE L'OBIETTIVO 40 ORE

All'interno dell'orientamento che vuole il consulente antincendio come un tecnico molto esperto, rientra l'obbligo di aggiornamento. Una novità che impone al professionista di dover ricordare il 27 agosto 2016 come un riferimento importante. E questa infatti la scadenza entro cui i tecnici della prevenzione incendi, iscritti nelle liste del ministero dell'Interno, dovranno aver seguito corsi e seminari per una durata complessiva di almeno quaranta ore. Il decreto del ministero dell'Interno 5 agosto 2011, che ha introdotto l'obbligo di aggiornamento in materia antincendio, dava ai professionisti già iscritti nelle liste ministeriali alla sua entrata in vigore (27 agosto 2011), cinque anni di tempo per accumulare almeno quaranta ore di formazione. I professionisti che si sono iscritti all'elenco tenuto da ministero dopo il 27 agosto 2011, avranno un po' più di tempo, perché i cinque anni non scattano dalla data di entrata in vigore del Dm 5 agosto, ma da quella d'iscrizione nelle liste del Viminale.

Per gli abilitati di vecchia data mancano poco più di due anni, ma la scadenza è da tener ben presente, perché per completare la formazione per tempo bisogna fare i conti con più fattori. In particolare,

è necessario trovare corsi che soddisfino i requisiti stabiliti dalla legislazione e contemporaneamente confrontarsi con la varietà di offerta formativa presente sul proprio territorio.

Il riferimento normativo è la circolare Dprev. 7213/2012 che ha stabilito le materie oggetto dell'aggiornamento e introdotto alcune restrizioni. Per le materie da scegliere, non c'è problema, l'elenco contenuto nella circolare è ben ampio e comprende, tra l'altro, argomenti come la tecnologia dei materiali e delle strutture di protezione passiva, la tecnologia dei sistemi e degli impianti di protezione attiva, tutti gli aspetti che riguardano i procedimenti di prevenzione incendi, l'approccio ingegneristico e le regole tecniche, e altro. Ma bisogna prendere in considerazione anche altri elementi. Non tutti i seminari, ad esempio, possono concorrere al raggiungimento del traguardo della quaranta ore: i professionisti possono seguire seminari fino al raggiungimento del tetto massimo del 30% del monte orario complessivo. In definitiva, solo 12 delle 40 ore totali possono essere coperte da seminari, ovvero da eventi formativi monotematici, di durata dalle tre alle sei ore. Inoltre gli argomenti di corsi

e seminari devono essere il più possibile diversificati, non si può seguire un evento formativo già frequentato, non sono ammesse assenze (nemmeno parziali) e per i corsi bisogna superare una prova finale e ricordare che questi prevedono un tetto massimo di iscrizioni.

Questa lunga serie di limitazioni va poi incrociata con l'offerta formativa presente sul proprio territorio e con la possibilità di conciliare le giornate di corso con gli impegni professionali. Bisogna dunque muoversi per tempo, anche perché il mancato raggiungimento del traguardo delle 40 ore nel termine fissato porta alla sospensione dagli elenchi fino al completamento dell'adempimento.



## CONCESSIONI, DIRETTIVA UNIFICATA

Concessioni in gara europea anche per importi ridotti; obbligo di trasferimento al privato di un reale rischio operativo; illegittime le clausole di limitazione del rischio. Sono alcuni dei principali contenuti della direttiva europea sulle concessioni di lavori e sulle concessioni di servizi, la 2014/23/ Ue del parlamento europeo e del consiglio, del 26 febbraio 2014, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 94 del 28 marzo 2014, che entrerà in vigore dopo venti giorni dalla pubblicazione per poi essere recepita nel nostro ordinamento entro due anni.

La vera novità: la prima direttiva unica sulle concessioni. Dal pacchetto di direttive Ue (appalti - settori ordinari e speciali - e concessioni) approvate a inizio anno e pubblicate sulla Guue la scorsa settimana emerge senza dubbio come principale novità il varo della direttiva sulle concessioni, sia di lavori, sia di servizi. Tale rilevanza va rapportata al fatto che fino a oggi l'aggiudicazione delle concessioni di lavori era disciplinata da un numero limitato di disposizioni del diritto derivato, mentre alle concessioni di servizi si applicavano soltanto i principi generali del Trattato europeo, con conseguenti limiti e inefficienza che penalizzavano soprattutto le piccole e medie imprese. Da circa venti anni la Commissione cercava di definire una direttiva unica: la prima iniziativa fu lanciata nel 1990, ma negli anni non si arrivò oltre la comunicazione interpretativa della Commissione

europea del 2000, che richiamava i principi del Trattato.

Con la direttiva pubblicata sulla Guue di venerdì scorso, questa lacuna viene colmata: si arriva a un primo vero corpus giuridico di riferimento per tutte le concessioni e questo rappresenta senza dubbio il risultato politicamente più rilevante dell'intero pacchetto appalti, che comprende anche la direttiva appalti pubblici nei settori ordinari (che sostituisce la direttiva 2004/18) e la direttiva appalti per i settori «speciali» (acqua energia e trasporti), che prende il posto della direttiva 2004/17.

La definizione di concessione e il trasferimento del rischio operativo. La direttiva fornisce una definizione dei contratti di concessione che punta essenzialmente sul concetto di rischio operativo. Si parla quindi di concessione quando una amministrazione pubblica o un ente aggiudicatore stipula un contratto a titolo oneroso in virtù del quale si affida l'esecuzione di lavori e/o di servizi o di soli servizi, dietro corrispettivo costituito dal solo diritto di gestire l'opera oggetto del contratto o da questo diritto accompagnato da un prezzo. Oggetto della concessione di lavori può essere la sola esecuzione, la progettazione ed esecuzione dei lavori o la realizzazione con qualsiasi mezzo di un'opera rispondente ai bisogni dell'amministrazione concedente. Nella concessione di servizi invece l'oggetto è rappresentato dallo svolgimento di servizi a fronte del quale la re-

munerazione deriva dalla gestione del servizio stesso al quale si può affiancare un prezzo. Nella direttiva appare quindi irrilevante se la proprietà dell'opera risulta pubblica o privata (lo può anche essere fino al termine della concessione); è invece essenziale che l'esercizio sia posto in capo al privato che si deve assumere il relativo rischio operativo, individuabile come possibilità di non recuperare gli investimenti effettuati o i costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi (c.d. perdita economica). Su questo concetto (obbligo di trasferimento del rischio operativo) la direttiva insiste riprendendo concetti già affermati dalla giurisprudenza europea e da Eurostat, chiarendo inoltre che il rischio operativo riguarda il lato della domanda (il c.d. rischio di mercato) o il lato dell'offerta (c.d. rischio di disponibilità), oppure entrambi. Ogni forma di alleggerimento di questo rischio, in ipotesi inserite nelle convenzioni, dovrebbe quindi essere dichiarata illegittima per contrasto con la normativa Ue. Si deve inoltre trattare di una possibile perdita economica né trascurabile, né puramente nominale. Non deve, in altre parole, essere garantito al concessionario alcun minimo sui costi di gestione o un recupero degli investimenti effettuati, come invece accade sovente su richiesta soprattutto dell'ente finanziatore (banca).



## GARE AL RIBASSO ALL'ANGOLO

Potrà essere vietata l'aggiudicazione dell'appalto al prezzo più basso e si potrà affidare anche con un prezzo fisso; introdotto il documento di gara unico europeo; più flessibilità nella scelta delle procedure di affidamento con meno limiti alle trattative private per contratti complementari; autocertificazione dei requisiti di partecipazione; suddivisione in lotti, limitazione ai requisiti di fatturato; più certezza nell'affidamento delle concessioni di lavori e servizi. Sono queste soltanto alcune delle novità contenute nelle tre direttive europee pubblicate sulla Gazzetta Europea di ieri (serie L 94) con i numeri 23 (concessioni), 24 (appalti settori ordinari) e 25 (appalti settori speciali: acqua, energia e trasporti) che sostituiranno le vigenti direttive 2004/17 e 18 (per le concessioni di lavori e servizi la n. 23, invece, la direttiva è la prima a essere emanata). Vediamo in estrema sintesi alcuni punti essenziali dei provvedimenti che dovranno essere recepiti in Italia entro due anni.

Nella direttiva appalti ordinari un primo tema di rilievo, centrale anche in Italia, è quello dello snellimento delle procedure da realizzarsi con l'autocertificazione dei requisiti di gara e l'introduzione di uno strumento attuativo ben preciso: il Documento di gara unico europeo (Dgue), che dovrà consentire alle amministrazioni di acquisire tutti i dati relativi al concorrente, rilevanti per la partecipazione alla gara, praticamente un sistema simile a quello dell'Avc-Pass dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, con evidente

semplificazione procedurale e risparmio di costi. In realtà, per la messa a regime del Dgue ci vorranno 30 mesi che serviranno alla messa a punto di uno standard comune a livello europeo. Un'altra innovazione, anche se depotenziata dalla lunga discussione parlamentare, è quella concernente la suddivisione in lotti: partiti da un obbligo di suddivisione in lotti oltre i 500.000 euro, si è poi arrivati ad una semplice facoltà con obbligo di motivazione nella documentazione di gara se l'amministrazione non suddivide un mega appalto. Sul fronte delle procedure è molto netta la semplificazione che sottintende un certo favor verso meccanismi di negoziazione in gara, anche finalizzati alla ricerca di soluzioni innovative, attraverso il dialogo con gli offerenti. La direttiva spinge molto anche sul fronte dell'aggregazione della domanda, favorendo le centrali di committenza. Da notare che viene eliminato, nella procedura negoziata senza bando di gara, il limite del 50% per nuovi affidamenti complementari al primo contratto affidato. Sul tema dell'avvalimento dei requisiti professionali e dei titoli di studio, si stabilisce che chi presta un requisito professionale, o un titolo, deve poi anche svolgere la prestazione. Il fatturato potrà essere richiesto come requisito di accesso alla gara, ma non oltre il doppio dell'importo a base di gara. Incentivata l'aggiudicazione dell'appalto con l'offerta economicamente più vantaggiosa che diventa l'unico criterio ma sotto forma di rapporto prezzo/qualità (gli stati membri potranno vietare o limi-

tare l'uso del prezzo più basso). Si potrà aggiudicare anche soltanto sulla base di elementi qualitativi, con il prezzo fisso. Dovrà essere valutato anche il «ciclo di vita» del progetto (quindi calcolare anche i costi di smaltimento e le esternalità legate all'intervento che si realizza). Apertura al pagamento diretto del subappaltatore.

Rappresenta senza dubbio la maggiore novità del pacchetto delle nuove direttive, dal momento che introduce una disciplina unica per le concessioni di lavori e servizi, dando certezza giuridica e omogeneità di regole dopo che per oltre vent'anni si è cercato di procedere in questo senso ma al massimo si era arrivati a comunicazioni interpretative della commissione sui principi del trattato applicabili alle concessioni di servizi. La direttiva precisa con molta chiarezza che nelle concessioni il dato centrale è rappresentato dal trasferimento, reale ed effettivo, del rischio operativo al concessionario (rischio di mercato e rischio di disponibilità) e dal fatto che risulteranno illegittime le clausole che assicurano al concessionario un minimo garantito. Cambia anche la base di calcolo dell'importo stimato della concessione che si allarga a tutto il fatturato del concessionario per tutta la durata della concessione (che a sua volta dovrà essere determinata). Più possibilità di affidamenti in house e procedure flessibili con termini minimi di 52 giorni per presentare le domande.



## GARE PUBBLICHE A MISURA DI PMI

Rivedere la regolamentazione degli appalti pubblici di beni e servizi per facilitare l'accesso alle piccole e medie imprese, garantendo parità di condizioni di partenza rispetto alle grandi aziende. Una sfida possibile e da vincere secondo il presidente della Piccola industria di Unindustria Lazio, Angelo Camilli. L'obiettivo non è solo rafforzare la crescita delle Pmi, ma anche garantirne oggi, in molti casi, la sopravvivenza.

Messaggio diretto al Governo, al presidente della Regione Lazio Nicola Zingaretti, al sindaco di Roma Ignazio Marino e al commissario per la spending review Carlo Cottarelli, che sta lavorando proprio sul tema delle gare e degli appalti pubblici nell'ambito della revisione della spesa. «Il problema è nazionale, cruciale per lo sviluppo del Paese - spiega Camilli -. Le Pmi sono una realtà diversa dalle imprese di grande dimensione e necessitano di un trattamento differenziato». Discorso che riguarda ampi settori: dalle costruzioni, all'IT, alle TIC, alla formazione, all'energia. Parliamo degli acquisti che la pubblica amministrazione fa attraverso le apposite centrali (la Consip e le centrali locali, regionali e comunali). «Con le modalità in vigore oggi, i meccanismi di gara sostanzial-

mente escludono le Pmi dagli appalti», sottolinea Camilli, che indica almeno tre punti su cui lavorare da subito. Proposte elaborate dalla Piccola industria di Unindustria per contrastare la discriminazione delle Pmi nell'ammissione alle gare e nell'aggiudicazione degli appalti e per far sì che si realizzino condizioni di reale concorrenza. «Una prima misura - spiega Camilli - consiste nel dividere gli appalti di dimensione rilevante in lotti più piccoli. Una mossa che favorirebbe la partecipazione delle Pmi aumentando così la competizione sul singolo lotto e riducendo il prezzo atteso che la stazione appaltante deve pagare». Una seconda misura riguarda la possibilità di riservare determinati contratti pubblici alle Pmi (la cosiddetta politica di set-aside che si pratica già negli Usa). «Si tratterebbe - aggiunge Camilli - di riservare una quota di appalti pubblici sotto soglia alle Pmi, stabilendo che ciascuna stazione appaltante allochi una percentuale minima alle imprese di piccola dimensione. Negli Usa la quota è del 23,0%». Anche la Francia ha una procedura simile: l'articolo 26 del French economic modernization Act del 2009, riserva il 15% dei contratti in ambito tecnologico alle Pmi.

Una terza misura è il ricorso all'obbligo di subappalto. «Tale ipotesi prevede che, per gli appalti di valore superiore a una certa soglia (500mila dollari negli Usa, ndr) la grande azienda aggiudicataria debba subappaltare una parte del contratto ad una piccola impresa».

## APPALTI E COSTO DEL LAVORO, LA REGOLA FINISCE SOTTO TIRO

La norma voluta dall'ex ministro del Lavoro Cesare Damiano per escludere il costo della manodopera dal calcolo del massimo ribasso negli appalti per le opere pubbliche va cancellata perché inapplicabile. È la conclusione cui arriva l'Autorità di vigilanza in un atto di segnalazione al Governo approvato mercoledì 19 marzo. Al centro del provvedimento c'è una questione diventata cruciale negli ultimi mesi per stazioni appaltanti e imprese: come applicare in concreto la misura introdotta dalla legge di conversione del decreto fare (Dl 69/2013) che impone di aggiudicare gli appalti al massimo ribasso scorrendo dal prezzo il costo del personale impiegato in cantiere?

L'obiettivo di tutelare i diritti (retributivi e contributivi) dei lavoratori impiegati negli appalti pubblici si è già scontrato con le difficoltà connesse nella sua traduzione operativa. Una norma simile, prevista dal decreto sviluppo varato dall'ultimo governo Berlusconi (Dl 70/2011) rimase in vita solo pochi mesi (da maggio a dicembre) finendo per essere abrogata dal decreto legge 201/2011. Rispetto a quel testo il nuovo comma 3-bis dell'articolo 82 del codice appalti inserito dal decreto fare si discosta in due

punti. Il primo riguarda l'ambito di applicazione, limitato agli appalti affidati al massimo ribasso (con esclusione dunque del criterio dell'offerta più vantaggiosa). La seconda differenza riguarda invece il fatto che oltre ai minimi salariali vanno escluse dal costo del lavoro anche le voci relative alla contrattazione di secondo livello (sia territoriale che aziendale).

L'Autorità guidata da Sergio Santoro ricostruisce le due opzioni possibili di fronte a questo scenario. La prima è che a determinare il costo della manodopera siano le singole imprese, scorrendo dall'offerta i prezzi relativi a personale e sicurezza. La seconda opzione affida alla stazione appaltante l'onere di individuare il costo del lavoro da sottrarre ai ribassi. In entrambi i casi, rileva l'Autorità, le criticità operative sono tali da far ritenere la norma di fatto inapplicabile.

Nel primo caso, infatti le offerte diventano incomparabili con «un effetto totalmente distorsivo delle gare d'appalto». Aderendo all'altra interpretazione il risultato non cambia. Anche perché, nota l'organo di vigilanza, è difficile che la stazione appaltante possa conoscere l'effettivo costo del personale che dipende dall'organizzazione dell'impresa

«dalla disponibilità dei suoi mezzi, dalla logistica e dalle modalità costruttive dalla stessa impiegate». Conclusione: meglio lasciare alle imprese lo spazio per organizzarsi al meglio senza determinare a monte alcun costo fisso per il personale.

Oltre che sul costo del personale ieri l'Autorità è intervenuta anche sul cosiddetto «avvalimento», cioè la possibilità per le imprese di dimostrare i requisiti di gara facendo leva su altre società. A ottobre la Corte Ue ha bocciato la norma del Dlgs 163/2006 (articolo 49) che impone alle imprese di avvalersi di una sola società ausiliaria per volta. L'Autorità si allinea a questo indirizzo, chiarendo però che la Pa può sempre decidere di richiedere un livello minimo di prestazione da parte di un singolo operatore, motivando questa scelta nella delibera a contrarre o al più tardi negli atti di gara.



## RITARDI PA, INDENNIZZI AUTOMATICI

Si all'indennizzo da ritardo della Pubblica amministrazione nella conclusione dei procedimenti attivati a istanza di parte: in questa eventualità è previsto il pagamento di una somma pari a 30 euro per ogni giorno di ritardo, sino a un massimo di 2.000 euro.

Con la firma del ministro per la Pubblica amministrazione e la semplificazione, Giampiero D'Alia, è stata pubblicata in «Gazzetta Ufficiale» (la 59 dello scorso 12 marzo) la Direttiva 9 gennaio 2014 contenente le "Linee Guida" per l'applicazione ditale strumento, come previsto dall'articolo 28 del "Decreto del fare" (Dl 69/2013), atte a fungere da ulteriore deterrente contro la cronica lentezza dell'Amministrazione.

La disposizione, valida per ora 18 mesi e confermabile a seguito di monitoraggio sulla effettiva applicazione, si applica ai procedimenti avviati a istanza di parte per i quali sussiste un obbligo della Pa di pronunziarsi, con esclusione delle ipotesi dei concorsi e di quelle di silenzio assenso e silenzio rigetto; la Direttiva precisa anche espressamente che essa non è applicabile nelle ipotesi di Denuncia di inizio di attività e di Segnalazione certificata di inizio di attività (la "Scia").

Va poi chiarito che questo indennizzo è fattispecie diversa da quella del risarcimento del danno ingiusto cagionato dalla

Pa in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, prevista dall'articolo 7, comma 1, lettera c), della legge 69/09. Quest'ultima misura, infatti, presuppone l'avvenuta prova: a) dell'esistenza stessa del danno; b) del comportamento colposo o doloso dell'Amministrazione; c) dell'esistenza di un nesso di causalità tra il danno lamentato e la condotta posta in essere dall'Amministrazione.

L'indennizzo da ritardo, ora introdotto, prescinde invece dalla dimostrazione dell'esistenza di un danno, quindi il pagamento della somma di cui si tratta è dovuto anche nel caso in cui la mancata emanazione del provvedimento sia riconducibile a un comportamento scusabile, e astrattamente lecito, dell'Amministrazione. E' bene rammentare ancora, in via preliminare, che esso è dovuto esclusivamente per i procedimenti avviati successivamente, o contestualmente, al 21 agosto 2013, data della teorica applicazione della disposizione. La misura dell'indennizzo è liquidata dall'Amministrazione procedente, o, in caso di procedimenti complessi in cui intervengono più amministrazioni, da quella che, non rispettando il termine alla stessa assegnato, ha causato la mancata emanazione, nei termini prescritti, del provvedimento finale richiesto.

La sommava corrisposta in modo automatico e forfetario, prescindendo, come detto, da verifiche circa comportamenti dolosi e/o colposi della Pa: l'attività istruttoria, dunque, sarà circoscritta alla verifica della violazione del termine di conclusione del procedimento. Gli importi liquidati vanno comunque detratti da quelli eventualmente corrisposti a titolo di risarcimento.

Il pagamento dell'indennizzo da ritardo non fa comunque venire meno l'obbligo di concludere il procedimento amministrativo, restando salva l'applicabilità delle sanzioni previste dall'ordinamento per dette ipotesi. Se il titolare del potere sostitutivo non dovesse emanare il provvedimento nel termine, né provvedesse alla liquidazione delle somme previste, l'istante potrà fare ricorso al giudice amministrativo (articolo 117 del Codice del processo amministrativo) o chiedere un'ingiunzione di pagamento (articolo u8).

Ove il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato, il giudice condannerà il ricorrente, con pronuncia immediatamente esecutiva, a versare al resistente una somma da 2 a 4 volte il contributo unificato; in caso di condanna dell'Amministrazione, invece, la sentenza sarà comunicata alla Corte dei Conti per gli opportuni provvedimenti a carico dei responsabili del riconosciuto ritardo.



## “CON NOI CONTENZIOSO RIDOTTO”

La premessa è: nessuna polemica con il ministro delle Infrastrutture. Ma è chiaro che al presidente dell'Autorità dei contratti pubblici Sergio Santoro l'idea di un ridimensionamento sotto il cappello di Porta Pia non piace per niente. Ed è di questo che si parla in questi giorni. Con la seconda fase dell'inchiesta della Procura di Roma sui falsi certificati negli appalti e la presa di posizione del ministro Lupi, che in un'intervista a questo giornale ha "soppesato" costi e funzioni dell'organo di vigilanza, facendo intendere chiaramente da che parte pende la bilancia di Porta Pia.

«Costiamo circa 50 milioni all'anno - dice Santoro - finanziati con la tassa sulle gare. Non costiamo nulla allo Stato e finora abbiamo finanziato le altre Autorità. Vorrei peraltro sottolineare che i lavori pubblici, ciò che per intenderci fa capo alle Infrastrutture, sono una quota minoritaria della nostra attività: vigiliamo su un mercato di 120 miliardi fatto per il 75% di servizi e forniture e solo per il 20% di opere pubbliche».

*L'obiezione però è che costate troppo alle imprese non allo Stato: a fronte di un'attività che potrebbe essere svolta in altro modo con spese minori.*

Forse non si valuta bene ciò che facciamo. Svolgiamo attività di precontenzioso, cioè componiamo le liti tra imprese e Pa prima che finiscano nei Tribunali. Rilasciamo, gratis, circa 350 pareri all'anno quando il contributo per i ricorsi può costare fino a 8mila euro a causa: questo è un costo o un ri-

sparmio? Preveniamo il contenzioso anche con l'attività di regolazione (224 delibere negli ultimi due anni). E poi c'è la vigilanza sulle irregolarità in gara o cantiere: riceviamo circa 700 segnalazioni all'anno e le trattiamo tutte. Dai casi più piccoli ai più grandi come Tav, Pedemontana, Mose, People Mover di Bologna. Senza contare che se esiste la tracciabilità finanziaria negli appalti si deve a noi.

*Avete chiesto la revisione del sistema di qualificazione ai lavori pubblici basato sulle società private, ma l'accusa è che è il sistema non funziona anche perché l'Autorità vigila poco.*

Quando nel 2000 è partito il nuovo sistema sono state autorizzate 67 società: ora sono 27. E questo per effetto dei nostri controlli. Negli ultimi due anni abbiamo punito 937 imprese per false dichiarazioni in gara con 216 sanzioni per false dichiarazioni alle Soa.

*Sarà, ma resta l'impressione che ogni volta che si muove la magistratura vengono scoperte distorsioni macroscopiche.*

Non abbiamo gli stessi mezzi e neppure il ruolo della magistratura. Ma segnaliamo le irregolarità. Anche il procuratore Nello Rossi che indaga sulle Soa ha riconosciuto il nostro ruolo in quella indagine. Tra le Soa che abbiamo "cancellato" negli anni scorsi ce ne è anche qualcuna messa in piedi da funzionari delle Infrastrutture. Magari è anche per questo che da quelle parti non siamo visti benissimo.

*La banca dati dei requisiti (Avc-pass) che dovrebbe fare risparmiare costi a imprese e stazioni appaltanti non è partita.*

Non è vero che non funziona. Le amministrazioni fanno resistenza perché impone un cambio di passo rispetto al modo tradizionale di gestire le gare. E non piace neppure alle Soa, che temono di vedersi sostituire nel ruolo da un semplice strumento telematico, stavolta davvero a costo zero per le imprese.

*Su 55 milioni di contributi ricevuti ne spendete quasi la metà per il personale. Avete un piano di riduzione dei costi?*

Stiamo accentrando il personale in un'unica sede. Risparmieremo circa 700mila euro all'anno. Briciole però rispetto a quello che lo Stato può recuperare grazie alla nostra attività.

*Cioè?*

Abbiamo calcolato il prezzo di riferimento di 400 prodotti sanitari, definendo un costo più basso del 20-30% sul prezzo medio pagato dalle Asl. Entro giugno rileveremo il costo di altri 400 prodotti. In tempi di revisione della spesa ricordo che il mercato delle forniture sanitarie vale circa 20 miliardi all'anno.

## APPALTI SPECIALISTICI, BANDI SALVI

Salvi i bandi per l'affidamento di appalti specialistici (lavori stradali, beni culturali, segnaletica, scavi archeologici, tanto per fare qualche esempio) Per questi bandi, l'obbligo per l'impresa generale di subappaltare i lavori a imprese specialistiche o raggrupparsi con esse in Associazioni temporanee di imprese, (obbligo abrogato dal Consiglio di stato e fatto rivivere dal dl Salva Roma bis non convertito in legge dal governo) resterà in vigore almeno fino al mese di settembre e in ogni caso non oltre il 31 dicembre 2014. E quanto prevede l'articolo 20 del decreto legge sulla finanza locale che sta per essere pubblicato in Gazzetta Ufficiale. Il colpo di scena è spuntato all'ultimo secondo nel testo definitivo del decreto, visto che fino a due giorni fa il provvedimento non conteneva la norma del d1151.

Ciò aveva determinato una situazione di non poco conto rispetto ai bandi pubblicati nei primi due mesi dell'anno, quando era stato possibile qualificare le imprese che dovevano svolgere lavori di natura specialistica e superspecialistica sulla base delle norme del regolamento del codice dei contratti pubblici (articolo 109, comma 2, articolo 107, comma 2, oltre all'allegato A). Le due norme, ancorché bocciate dal Consiglio di Stato, a seguito del ricorso straordinario al Capo dello Stato presentato e vinto dall'Agi (Associazione grandi im-

prese), erano state fatte rivivere in virtù della sospensione degli effetti del ricorso accolto. Nell'articolo 20 del nuovo decreto si prevede quindi che entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, siano adottate, secondo la procedura prevista all'articolo 5, comma 4, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (l'iter di modifica del regolamento attuativo del Codice dei contratti pubblici, con parere del Consiglio di stato), le disposizioni regolamentari sostitutive delle norme del dpr 207/2010 (artt. 107, comma 2, 109, comma 2) e l'adeguamento dell'allegato A che elenca le tipologie di lavori oggetto della qualificazione specialistica.

Inoltre il secondo comma dell'articolo 20, come il precedente decreto 151, rende ancora applicabili le disposizioni regolamentari già oggetto di abrogazione da parte del Consiglio di stato, «al fine di garantire la stabilità del mercato dei lavori pubblici», e ciò fino a quando non saranno emanate le nuove disposizioni sostitutive «e in ogni caso non oltre la data del 31 dicembre 2014». L'articolo 20 chiude con la salvezza degli atti emanati dalle amministrazioni sulla base della norma del decreto 151 non convertita in legge, e con essi «gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti» in base alle norme regolamentari che il decreto «SalvaRoma-bis» aveva consentito di applicare ancora per qual-

che mese. Vengono quindi congelati ancora per sei mesi o più (fine anno) gli effetti del parere del Consiglio di stato n. 3014 del 26 giugno 2013, confluito nel dpr 30 ottobre 2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 280 del 29 novembre 2013, che aveva cancellato dall'ordinamento gli articoli 109, comma 2 (in relazione all'allegato A al regolamento) e 107 comma 2 del dpr 207/2010. Nel dettaglio si tratta delle disposizioni che vietano alle imprese generali (general contractor) di eseguire direttamente lavori specialistici per i quali occorrerebbe sempre essere qualificati (c.d. lavori a qualificazione obbligatoria), anche se sprovviste di certificazione Soa per quei determinati interventi. La norma regolamentare, adesso di nuovo in vigore, dispone che in tali fattispecie l'impresa general contractor debba scegliere se subappaltare l'esecuzione dei lavori ad una impresa specializzata in possesso dell'apposita attestazione Soa, oppure raggrupparsi temporaneamente con l'impresa specialistica (e ovviamente si tratterà di una associazione temporanea di tipo verticale, in cui ogni impresa svolge una tipologia di lavorazione per il suo intero). I giudici avevano peraltro annullato le disposizioni che consentono di utilizzare, per qualificarsi, anche i lavori affidati in subappalto, ma su questo il decreto-legge non interviene.



## MICRO-PROGETTI, STOP AL MASSIMO RIBASSO

Valutare i piccoli progetti sulla base della qualità della prestazione, limitando il peso attribuito allo sconto sul prezzo proposto dall'amministrazione.

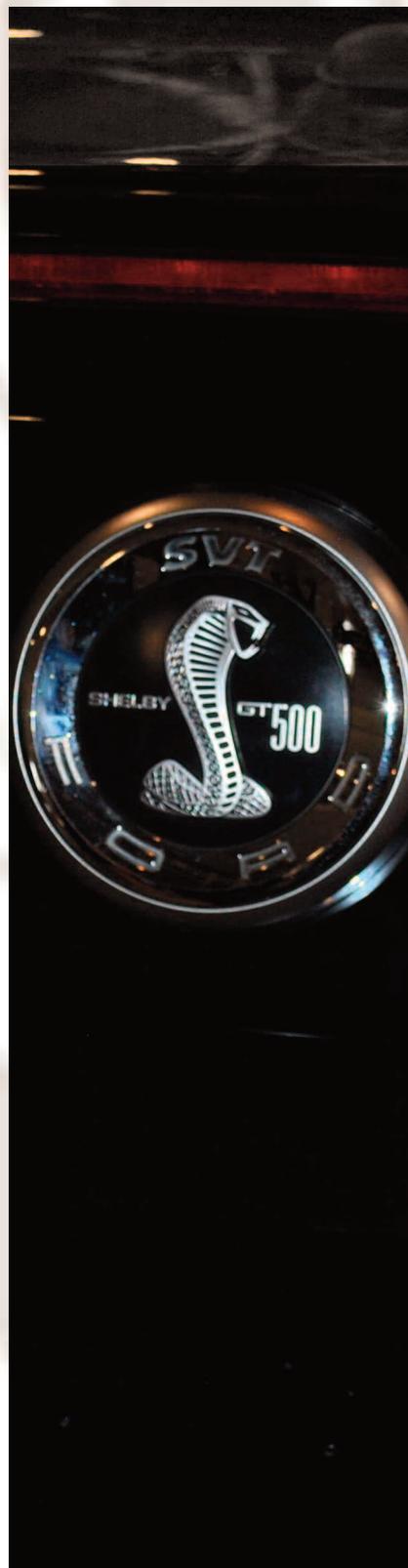
È una delle indicazioni che l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici darà a stazioni appaltanti e progettisti nella determinazione destinata ad aggiornare le linee guida per l'assegnazione degli incarichi professionali diffuse nel 2010 (determinazione n.5/2010) e poi aggiornate nel 2012 con la deliberazione n. 49, in seguito all'abolizione delle tariffe decisa dal decreto sulle liberalizzazioni varato dal governo Monti (Dl 1/2012). L'indicazione sfrutta il "destro" offerto dalla nuove direttive europee che contengono una netta preferenza per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, rispetto al semplice sconto offerto in gara, con l'obiettivo di estendere la valutazione basata sul binomio qualità-prezzo anche alle procedure sottosoglia comunitaria (207mila euro). Il tentativo è quello di arginare il fenomeno della guerra dei prezzi con cui i progettisti si disputano le (ormai poche) gare per servizi di ingegneria bandite dalle amministrazioni pubbliche.

Difficile invece che possa essere accolta la richiesta, prove-

niente da una parte del mondo professionale, mirata a introdurre l'esclusione automatica delle offerte anomale anche per i servizi di progettazione: servirebbe una modifica normativa. Anche se l'Autorità sottolinea che «sarebbe opportuno che la stazione appaltante verificasse sempre la congruità dell'offerta dell'aggiudicatario». Stesso discorso per la richiesta di limitare per un periodo temporaneo il ricorso alla progettazione interna alle pubbliche amministrazioni prevista dal codice degli appalti, «anche in considerazione delle istanze di spending review».

Esclusa anche la possibilità di allegare alle offerte il calcolo analitico dei costi di produzione. Soluzione che sembrerebbe «volta a ripristinare i minimi tariffari», aboliti per legge.

Al provvedimento lavora una commissione interna all'Autorità guidata dal consigliere Giuseppe Borgia, che ha già effettuato un primo giro di tavolo con le categorie. Secondo i programmi la determinazione dovrebbe vedere ufficialmente la luce entro il mese di aprile.



## APPALTI, NESSUNO SCONTO

Anche il vincitore di un appalto ha l'obbligo di provare i requisiti dichiarati, senza possibilità di deroga. Il termine dei dieci giorni è perentorio. Lo afferma l'adunanza plenaria del Consiglio di stato nella pronuncia n. 10 del 25 febbraio 2014, risolvendo una questione dibattuta da tempo. In particolare, l'art. 48, primo comma, del Codice dei contratti pubblici, prevede che entro dieci giorni gli offerenti sorteggiati (per la verifica a campione) debbano produrre i documenti a comprova dei requisiti dichiarati, pena l'esclusione dalla gara, la segnalazione all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici e l'escussione della cauzione provvisoria. Nel secondo comma si stabilisce che la richiesta dei documenti «è, altresì, inoltrata, entro dieci giorni dalla conclusione delle operazioni di gara, anche all'aggiudicatario e al concorrente che segue in graduatoria, qualora gli stessi non siano compresi fra i concorrenti sorteggiati». La giurisprudenza del Consiglio di stato è stata fino ad oggi costante nel ritenere che il termine previsto dal primo comma dell'art. 48 del Codice, in relazione alla verifica a campione, abbia natura perentoria (tranne il caso di un oggettivo impedimento alla

produzione della documentazione non in disponibilità), mentre si è divisa sulla natura del termine che viene assegnato dall'amministrazione all'aggiudicatario nella procedura prefigurata dal secondo comma dello stesso art. 48. Secondo un orientamento il secondo comma dell'art. 48, a differenza del primo comma, non contempla un termine legale entro il quale la documentazione richiesta dall'amministrazione deve essere prodotta e quindi il termine non è perentorio. Il termine di cui al secondo comma dovrebbe essere considerato, mancando esigenze acceleratorie, meramente sollecitatorio, e in tal senso si era espressa anche l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici con la determinazione n. 5 del 21 maggio 2009. Secondo un altro orientamento, invece, il termine, anche del secondo comma, ha natura perentoria. La pronuncia dell'adunanza plenaria sposa questa seconda tesi affermando che in tal senso depone, a detta dei giudici, il fatto che l'esigenza di celerità del procedimento è propria anche della fase specifica in cui si inserisce l'adempimento di cui all'art. 48, comma 2, che è quella conclusiva della procedura che inizia con l'aggiudicazione provvisoria e si

conclude con la stipula del contratto. Ad avviso dei giudici, inoltre, l'esigenza di celerità e certezza deriva anche dalla «previsione del condizionamento sequenziale degli adempimenti e dalla preordinazione di termini per la verifica e approvazione dell'aggiudicazione provvisoria, per l'inoltro della richiesta di verifica dei requisiti da parte dell'amministrazione e per la stipulazione, approvazione e controlli del contratto». Infine, il Consiglio di stato afferma che assumono comunque particolare rilevanza i «principi generali di tempestività ed efficacia delle procedure di affidamento, di cui all'art. 2 del Codice, nel momento della conclusione utile della lunga e complessa attività svolta in precedenza per la scelta del contraente». Quindi il vincitore deve entro dieci giorni provare i requisiti pena l'esclusione dalla gara.



## VECCHIE E PERICOLOSE, 24MILA SCUOLE A RISCHIO SISMICO

Sono «vecchi» e spesso pericolosi, privi degli standard minimi di igiene, ma soprattutto scarsi anche quanto a sicurezza: eppure tutte le mattine ci mandiamo bambini e ragazzi.

Gli edifici scolastici che il governo Renzi promette di voler mettere a posto - 3,7 miliardi d'investimenti chiedendo all'Europa di non conteggiarli ai fini del patto di stabilità - hanno bisogno di massicci e urgenti interventi.

E per capire quanto, fino ad oggi, il problema sia stato rimosso basti dire che non esiste nemmeno un'Anagrafe ufficiale, pur prevista da una legge del 1996.

A tracciare un quadro della situazione - l'unico disponibile, tanto che è su questi dati che il governo sta lavorando - c'è però il rapporto Ance-Cresme sullo stato del territorio italiano e sugli insediamenti a rischio sismico e idrogeologico (dati 2012).

Già dalle premesse s'intuisce la gravità del caso: oltre la metà delle scuole italiane è stato costruito prima della entrata in vigore della normativa antisismica del 1974 (il 59 per cento delle comunali e il 65 delle provinciali), 24.073 scuole si trovano in aree a elevato rischio sismico, 6.250 sorgono in zone a forte rischio idrogeologico.

Nelle regioni del Sud il 45 per cento delle scuole si può considerare ad «alto potenziale» di pericolo (10.835 edifici), quota che scende al 22 per cento al Centro (5.185) e al 12 al Nord (2.985).

Un po' più equamente distribuito il rischio idrogeologico: coinvolge il 30 per cento delle scuole del Nordest e del Sud, il 22 per cento di quelle del Nord Ovest, il 18 del Centro. Più sicure le isole (2 per cento).

Considerato che gli edifici scolastici pubblici censiti sono poco più di 44 mila (38.692 di competenza comunale, 5.449 che fanno capo alle province), il governo ritiene che circa un terzo del patrimonio (15 mila edifici) «presenti urgenti necessità di manutenzione straordinaria per la messa in sicurezza» (per 10 mila s'ipotizza addirittura la demolizione).

Secondo una stima della Protezione Civile, per la sola messa in sicurezza servirebbero investimenti per 13 miliardi di euro, ma a tale esigenza andrebbero aggiunta la riqualificazione energetica e gli adeguamenti funzionali. Il 19 per cento delle scuole comunali e il 30,5 delle provinciali è stato costruito prima del 1940 e oltre la metà del patrimonio totale non è a norma.

Nemmeno sugli incendi: il 66 per cento delle scuole comunali e il 63 delle provinciali manca perfino dei certificati di prevenzione.

## LAVORI DI EDILIZIA SCOLASTICA CON PROCEDURE SPRINT

Termini di gara ridotti del 50%; obbligo di stipulare il contratto con l'impresa entro 30 giorni; nessuna verifica sui requisiti dichiarati in sede di gara. Sono questi alcuni degli effetti del dpcin 22 gennaio 2014 (pubblicato sulla G. U. n. 64 del 18 marzo 2014) che definisce l'ambito delle deroghe al codice dei contratti pubblici per l'attuazione degli interventi di edilizia scolastica. Si tratta di interventi per i quali sono già stati assegnati dal Miur, nel novembre del 2013, 150 milioni e che riguardano la messa in sicurezza e l'adeguamento antisismico degli edifici scolastici, con particolare attenzione a quelli con presenza di amianto. Le risorse sono ripartite per 692 interventi (con progetti esecutivi immediatamente cantierabili) su tutto il territorio nazionale, di cui circa il 29% esclusivamente per la bonifica delle strutture dall'amianto. Il termine per l'affidamento dei lavori, prima fissato dal decreto 9812013 al 28 febbraio 2014, «pena la revoca dei finanziamenti», successivamente è stato spostato al 30 aprile 2014 dal decreto Salva Romater. Anche in considerazione dell'urgenza di alcuni interventi, il governo prevede quindi l'assegnazione di poteri derogatori, esercitabili fino a tutto il 2014, sia per af-



fidare celermente i lavori, sia per consentire il trasferimento delle risorse agli enti locali per permettere i pagamenti entro il 31 dicembre 2014, secondo gli stati di avanzamento dei lavori. Il decreto firmato dall'ex presidente del consiglio Enrico Letta sostanzialmente dà mano libera ai sindaci, ai presidenti di province per derogare numerose disposizioni del codice dei contratti pubblici. In primo luogo sarà possibile consegnare i lavori all'impresa prescelta senza attendere il termine dei 35 giorni dopo l'aggiudicazione; non sarà necessario procedere alla verifica dei requisiti dichiarati in sede di gara (né documentale, né tramite ovviamente - AvcPass). Sarà poi inderogabile il termine dei 30 giorni per arrivare alla stipula del contratto (quindi vietate interruzioni dei termini) e tutti i termini previste dal Codice per la presentazione delle domande di partecipazione, per l'invio delle offerte, per tutte le tipologie di procedure utilizzate sono ridotti del 50%.

## SCUOLE: GIÀ 5MILA LETTERE DAI SINDACI

«Sono oltre 500, su 692 in totale, gli appalti di edilizia scolastica assegnati alle imprese, tra quelli finanziati dai 150 milioni del decreto "Tare"». Intanto, sulla scrivania di Matteo Renzi sono arrivati 5mila nuovi progetti inviati dai sindaci in risposta all'invito del premier a segnalare "una scuola da finanziare in ogni comune".

Roberto Reggi, ex sindaco di Piacenza e sottosegretario all'Istruzione, in predicato per ricevere la delega sull'edilizia scolastica dal ministro, Stefania Giannini, riferisce gli ultimi aggiornamenti sul "cantiere scuola" cui sta lavorando il governo. E annuncia anche una novità: lo sblocco, dopo una lunga quiescenza, del programma di scuole da realizzare con i fondi immobiliari: quasi 38 milioni da assegnare a 18 comuni per realizzare nuovi e moderni complessi con l'aiuto della finanza immobiliare. «Il decreto è pronto per la firma», assicura Reggi.

*Cominciamo dal programma dei 150 milioni, i cui cantieri vanno affidati entro il 30 aprile, pena la revoca dei fondi.*

«Il ritmo delle assegnazioni è elevato - conferma Reggi - quindi non faremo ulteriori proroghe, dopo quella che ha

posticipato al 13 aprile il termine iniziale del 28 febbraio». «Il meccanismo ha funzionato sottolinea Reggi - e anche i poteri speciali affidati a sindaci e presidenti di Provincia».

*La graduatoria completa conta però 2.515 progetti. Gli altri 1.823?*

«Li finanzieremo, vediamo con quali risorse: servono 318 milioni per esaurire la graduatoria, troveremo i soldi». Intanto già prende forma un nuovo e più consistente "parco progetti", tutto da esplorare. «Renzi ha già ricevuto 5mila lettere da parte dei sindaci che segnalano un intervento da finanziare», fa sapere ancora Reggi. «Il lavoro da fare è di capire a fondo di quali interventi stiamo parlando, in modo da assegnarli a uno dei vari ambiti che compongono la gamma di misure attuative per l'edilizia scolastica».

*Cioè?*

«Ci sono vari strumenti che sono più o meno adatti a finanziare l'iniziativa, a seconda di alcuni elementi: se il comune ha o non ha i soldi, se ha o non ha il progetto, se ha o non ha gli spazi finanziari di deroga al patto di stabilità. Questo lavoro lo farà l'unità di missione incardinata a Pa-

lazzo Chigi, ma sia chiaro che daremo una risposta a tutti i comuni».

Quanto ai fondi immobiliari, lo sblocco della graduatoria è imminente: «Il ministro firmerà a brevissimo il decreto conferma Reggi -. I fondi andranno a 18 comuni». Tra i più grossi ci sono Firenze, Bologna e Reggio Emilia. «Bologna sarà la prima a partire perché ha già pronto il bando per selezionare la Sgr».

## IL PIANO RENZI DA SOLO NON BASTA

«La priorità è aggiornare le norme tecniche e sulle costruzioni. Così rischiano di ridurre l'efficacia del piano di Matteo Renzi». Da soli i soldi non bastano per la messa in sicurezza delle scuole secondo Armando Zambrano, presidente del consiglio nazionale degli ingegneri: per essere efficace il piano del governo per l'edilizia scolastica necessita anche di revisione delle norme tecniche, innovazione di processo e di progetto e dell'apertura di questi interventi ai giovani professionisti. Fermo da oltre 4 anni al Consiglio superiore dei lavori pubblici, l'aggiornamento delle norme tecniche nella versione completa, esaminata a ottobre 2012, contiene - ricordano gli ingegneri - gli strumenti per operare, in sicurezza, sugli edifici esistenti con criteri avanzati che, supportati da concrete esperienze di ricerca e sul campo, possono generare una economia di scala. «Bisogna avviare - prosegue Zambrano - progetti di adeguamento sismico generale dei singoli edifici con interventi parziali di miglioramento sismico. In questo modo il piano Renzi potrebbe riguardare un numero maggiore di edifici, producendo una più estesa riduzione del rischio e favorendo un dosaggio delle risorse».

Secondo gli ultimi dati del Miur relativi al 2012, esistono circa 13.700 edifici scolastici in zona 1 e 2, quindi, ad alto rischio sismico. Solo una quota minoritaria di scuole è stata progettata rispettando la normativa antisismica e ancora più basso è il numero di quelle che hanno il certificato di conformità. «L'150% degli edifici scolastici è senza certificato di agibilità statica - aggiunge Leopoldo Freyrie, presidente del consiglio nazionale degli architetti -. Noi vogliamo porci come presidi volontari per fare schede di valutazione tecnica gratuita delle condizioni degli edifici scolastici, soprattutto dei comuni più piccoli e con meno risorse. Siamo pronti a partire anche domani».

I costruttori dell'Ance fanno i conti: tra il 2004 e il 2012 sono stati attivati appena 1,2 dei 2,3 miliardi stanziati, questi ultimi arrivano a quasi 3,5 miliardi se si sommano gli 850 milioni stanziati dal governo Letta e i 300 milioni Inail. Delle risorse complessive previste, dunque, solo un terzo è stato effettivamente erogato. «Ci sono 3,7 miliardi già disponibili in capo a Stato e regioni - precisa il sottosegretario all'istruzione Roberto Reggi - finora lo Stato ha accentrato le risorse e le ha distribuite alle regioni, a loro

volta enti accentratori. Il soldi sono quindi rimasti bloccati a un livello che non ha interesse a spenderli, mentre chi ha l'interesse non può farlo». A giorni sarà costituito presso la presidenza del consiglio l'unità di missione che coordinerà gli interventi di spesa.



## SCUOLE, QUATTRO ANNI PER CHIUDERE I CANTIERI

A guardare ai risultati raggiunti finora sembra una missione impossibile. Aprire e chiudere i cantieri di una scuola nei soli tre mesi estivi delle vacanze, come vorrebbe fare con il piano da 3,5 miliardi annunciato in Consiglio dei ministri il premier Matteo Renzi sembra un obiettivo irraggiungibile. Già perché finora il tempo medio necessario per sistemare una scuola non è stato di tre mesi, bensì di 4 anni. Servono oltre 1.500 giorni per passare dall'approvazione del programma di interventi fino al taglio del nastro. Questo è il dato, certificato. Lo ha messo nero su bianco il ministero delle Infrastrutture, che ha condotto una indagine a campione su 269 interventi inseriti nei piani stralcio di edilizia scolastica finanziati dal Cipe e già conclusi.

Una fotografia piuttosto impietosa che evidenzia i punti critici, gli scogli su cui si arenano con più facilità i programmi e sui quali dunque anche la futura task force che Renzi ha appena detto di voler istituire a Palazzo Chigi dovrà intervenire. A sorpresa, il peso maggiore in questi quattro anni non è quello del cantiere, ma di tutto ciò che viene prima. La fase più lunga, infatti, è quella della programmazione: 245 giorni (il 16%) se ne vanno, in media, per selezionare la scuola

su cui investire (dalla raccolta delle richieste fino all'ok del Cipe e alla pubblicazione della delibera sulla «Gazzetta»; ben 456, ovvero oltre 15 mesi, servono poi all'ente locale (Comune o Provincia) per preparare il progetto e per approvarlo, anche con l'assenso di tutti gli altri enti interessati. In totale fanno 701 giorni, due anni spesi tra carte e planimetrie, senza tirar su neanche un mattone. Al confronto appare relativamente breve ("solo" 84 giorni) il tempo impiegato per mettere materialmente a disposizione dell'amministrazione i soldi. Ma attenzione: in realtà i programmi stralcio (datati, rispettivamente, 2004 e 2006 per un totale di 488 milioni) prevedono l'attivazione di un mutuo presso la Cassa depositi e prestiti, operazione che - conteggia il Ministero - pur accavallandosi con le altre - ha richiesto 566 giorni dalla data del documento di attuazione a quella della firma del finanziamento vero e proprio. A pesare in questo delicato passaggio sarebbe secondo il dossier depositato dal Ministero alla Camera durante l'indagine sull'edilizia scolastica soprattutto «la difficoltà di attuare l'operazione di indebitamento all'interno dei vincoli imposti dal patto di stabilità».

Un ostacolo, quello del patto di stabilità, che rallenta forte-

mente l'azione di Comuni e Province che hanno i soldi in cassa, e che il presidente del Consiglio Renzi ha già detto di voler rimuovere per il nuovo piano scuole. Dall'indagine è emersa anche un'altra criticità, cronica per gli enti locali: la scarsa qualità dei progetti. I ritardi registrati nella fase di «visto» della Regione sarebbero dovuti proprio «a carente o assente progettazione delle opere programmate».

Un altro anno (300 giorni), poi, se ne è andato per le gare di appalto. E altrettanto per i lavori: anche se nel caso delle scuole in cui si procedere per piccoli stralci è normale che i cantieri vengano rallentati durante il periodo di apertura.

Per selezionare le priorità, il Governo Renzi dispone anche di un'altra "fotografia", in questo caso sullo stato di salute degli edifici: una mappa completa fatta di 43mila schede, tanti quanti sono stati i sopralluoghi tecnici condotti su altrettante scuole, consegnata alle singole Regioni. È un po' datata - si ferma al 2010 - ma è la più completa. In attesa di quell'anagrafe unica dell'edilizia scolastica, prevista, per la prima volta, diciotto anni fa, con la legge 23/1996 e riavviata con un accordo Stato-Regioni solo il mese scorso.



## QUEI 2,2 MILIARDI PER LE SCUOLE DISPERSI IN 10 PIANI

Quando Matteo Renzi parla di due miliardi a disposizione per l'edilizia scolastica, sa bene di cosa parla: un rapporto ministeriale di monitoraggio dei fondi spiega con precisione minuziosa come 2.164 milioni siano bloccati (e dispersi) in dieci differenti piani che sono stati lanciati dal 2002 a oggi. Una giungla di migliaia di progetti spesso finanziati e non partiti oppure risorse stanziare e mai assegnate o ancora procedure appena avviate come quella per i 150 milioni disposti dal «decreto del fare» già assegnati a 692 interventi per cui proprio il governo Renzi venerdì scorso ha dovuto varare una norma di proroga al 30 aprile 2014 del termine fissato al 28 febbraio per l'aggiudicazione degli appalti: come ha detto il ministro Giannini, 485 progetti su 692 erano in ritardo e rischiavano il definanziamento. Viceversa, rimettere sui binari giusti e accelerare il piano che aveva lanciato Letta è proprio quello che Renzi vuole fare per avviare il suo piano. Due miliardi da sbloccare ma intanto si partirà facendo decollare davvero quei 150 milioni previsti dal «decreto del fare» insieme ai 300 milioni (100 milioni l'anno per il triennio 2014-2016) affidati direttamente all'Inail sempre dal «decreto del fare» per la messa in sicurezza degli edifici scolastici. Se si aggiungono altri 60 milioni già disponibili per l'Inail dal 2012, ecco che si arriva a quei 500 milioni che i collaboratori di Renzi con-

siderano la prima tranche da cui partire per i lavori della prossima estate annunciati dal premier.

D'altra parte, a quel piano lanciato da Letta Renzi farà riferimento anche per quel che riguarda i poteri speciali da attribuire ai commissari che dovranno tentare di accelerare gli interventi: il Miur sta infatti mettendo a punto, d'intesa con Palazzo Chigi, il testo del Dpcm che definisce i poteri derogatori. I commissari saranno gli stessi sindaci o i presidenti di provincia. Per il resto, si tratta di immergersi proprio da Palazzo Chigi nella giungla dei vecchi piani per tentare un coordinamento e uno sblocco.

Rispondono a cinque diverse norme i piani localizzati per competenza al ministero dell'Istruzione. I 100 milioni della legge 183/2011 (articolo 33, comma 3) sono totalmente fermi: il 60% va destinato a messa in sicurezza, adeguamento antisismico e ricostruzione in Emilia-Romagna. Sempre dalla stessa legge, ma al comma 8 dell'articolo 33, arrivano i 98 milioni confluiti nel fondo unico del Miur ripartiti per 38 milioni destinati a interventi da realizzarsi tramite fondi immobiliari e per 60 milioni all'Emilia-Romagna. Ci sono poi altri 70.662.703 euro derivanti dal decreto legge 137/2008 e da revoche di risorse bloccate che pure sono confluiti nel fondo unico e dovranno essere ripartiti fra le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. Altri 20 mi-

lioni dalla legge finanziaria 2008 e devono essere ripartiti con un Dpcm su cui la Conferenza unificata ha sollevato diverse obiezioni. Per chiudere il conto del Miur ci sono poi i 150 milioni del «decreto del fare» (69/2013) di cui si è già detto.

Del capitolo Inail si è detto (in tutto 360 milioni), mentre anche le Regioni hanno una dote in forma di mutui trentennali da 40 milioni annui dal 2015 che per ora si traducono in una disponibilità effettiva per 150 milioni. Anche qui le domande sono già arrivate ma il collegamento con le risorse non è così automatico.

C'è poi la dote del ministero delle Infrastrutture e del Cipe che si è concretizzata finora in due differenti piani straordinari, a loro volta articolati in due stralci. Il primo piano è stato avviato nel 2002 e prevede due stralci rispettivamente per un importo di 488 e 110 milioni. Questi due piani stralcio hanno pianificato 1.592 interventi di cui 536 completati (per un valore di 148 milioni di euro), 822 in corso di esecuzione (per un valore di 258 milioni di euro), 234 da avviare (per un valore di 82 milioni di euro). Il secondo programma straordinario, a sua volta articolato in due stralci, è più recente e prevede 3.515 interventi finanziati con 617 milioni del Fondo sviluppo e coesione: finora erogato il 39% pari a 235,5 milioni.



**ANTINCENDIO, LA SCIA SEMPLIFICA SOLO A METÀ**

Scia antincendio, a poco più di due anni dall'introduzione delle semplificazioni per le attività a minor rischio, per i professionisti il bilancio è quello di una rivoluzione a metà.

E non è cosa da poco conto se si considera che in Italia i tecnici antincendio abilitati sono più di 86mila, con ingegneri, architetti e geometri che «detengono» la maggior parte delle abilitazioni. I cambiamenti avvenuti con il Dpr 151/2011, che prevede iter più snelli e un aumento della responsabilità per il consulente antincendio, hanno sortito effetti positivi per quel che riguarda le nuove opere, mentre per il patrimonio esistente risulta spesso difficile produrre tutte le certificazioni richieste.

Non solo: i progettisti lamentano una burocrazia che fa controlli «troppo cavillosi» e prescrizioni troppo rigide che, a volte, costringono architetti, ingegneri e geometri ad allegare comunque alla Scia una gran quantità di documenti e dichiarazioni.

Tanto che, in alcuni casi, più che a una semplificazione, sembra di assistere a un mero spostamento di responsabilità da una parte (il Corpo dei Vigili del fuoco)

all'altra (i professionisti).

Emblematico il caso di un architetto che, per la messa a nonna antincendio di un esercizio commerciale nel centro storico di Roma, ha dovuto allegare al foglio della Scia due faldoni zeppi di documenti.

In ogni caso, la progressiva trasformazione delle norme tecniche in linee guida - e il conseguente aumento dei compiti assegnati all'esperto in prevenzione incendi - è un processo avviato e si attendono ben presto nuovi decreti in materia.

Il Milleproroghe, per esempio, dà al ministero dell'Interno 60 giorni di tempo dall'entrata in vigore della legge di conversione per aggiornare la regola tecnica di prevenzione incendi degli alberghi che semplifica le procedure per le strutture con meno di 50 posti letto.

C'è poi la regola tecnica per le scuole l'aggiornamento dovrà essere emanato entro il 12 maggio prossimo - e sono allo studio le disposizioni per asili nido, aerostazioni e metropolitane.

Ultimo, ma non meno importante per i progettisti, il nodo formazione: l'assoluzione dell'obbligo di frequentare corsi e seminari per almeno 40 ore non ri-

sulta sempre facile da centrare, complice il fattore tempo e la difficoltà di trovare sul territorio percorsi che soddisfino i requisiti stabiliti dalla legge.



## IL CONSIGLIO DI STATO BOCCIA L'AVVALIMENTO "GENERICO"

Con due recenti sentenze il Consiglio di Stato torna a occuparsi del contratto di avvalimento, divenuto ormai uno degli elementi centrali ai fini dell'individuazione delle corrette modalità di utilizzo dell'istituto. Le pronunce della Sez. III, 22 gennaio 2014, n. 294 e della Sez. V, 27 gennaio 2014, n. 412, portano un'ulteriore contributo in questo senso poiché, se da un lato ribadiscono alcuni principi già conosciuti, dall'altro propongono anche alcune affermazioni idonee a meglio definire caratteri e contenuti del contratto di avvalimento.

L'avvalimento di garanzia e i contenuti del relativo contratto. La sentenza n. 294 del 22 gennaio 2014 contiene interessanti precisazioni in merito ai contenuti del contratto di avvalimento nell'ipotesi in cui questo si configuri come avvalimento così detto «di garanzia». Il caso affrontato dalla pronuncia riguarda l'affidamento di un appalto di servizi per il quale il bando richiedeva, come da prassi, che i concorrenti avessero, tra gli altri requisiti, anche una certa misura di fatturato nonché lo svolgimento di servizi analoghi per un determinato importo. Ai fini della dimostrazione di entrambi i suddetti requisiti l'impresa risultata aggiudicataria si era

avvalsa di altro soggetto (impresa ausiliaria), fornendo all'ente appaltante il relativo contratto di avvalimento.

Proprio il contenuto di questo contratto è stato oggetto di censura in sede di ricorso davanti al giudice amministrativo da parte del secondo classificato, che lo riteneva generico e indeterminato. Secondo il ricorrente il contratto in questione era carente dell'individuazione puntuale e dettagliata dei mezzi e delle risorse messe a disposizione dall'impresa ausiliaria, che deve considerarsi requisito essenziale ai fini della configurazione di un valido contratto di avvalimento e quindi del legittimo ricorso all'istituto.

A fronte di questa censura l'impresa aggiudicataria aveva replicato in primo luogo che le norme vigenti non individuano in maniera puntuale quali siano i mezzi e le risorse che l'impresa ausiliaria deve mettere a disposizione. Ma soprattutto che nel caso di specie si era di fronte a un'ipotesi di avvalimento di «garanzia», in cui ciò che l'impresa ausiliaria presta sono i requisiti del fatturato e dei servizi analoghi a garanzia dell'affidabilità economico-finanziaria nello specifico settore di mercato cui si riferisce la gara. In questa ipotesi, ciò

che viene sostanzialmente prestato è l'esperienza pregressa in un determinato settore di attività, che come tale non può essere tradotta in termini di mezzi e risorse materiali, come invece avviene nel caso del così detto avvilimento «operativo».

Queste argomentazioni sono state respinte sia dal giudice amministrativo di primo grado che dal Consiglio di Stato con la sentenza in commento. In particolare, il giudice di appello ha ribadito che il legittimo utilizzo dell'avvalimento presuppone che l'impresa ausiliaria non si limiti a prestare il requisito richiesto dal bando quale mero valore astratto in sé considerato, ma debba assumere l'obbligo di mettere a disposizione le proprie risorse e il proprio apparato organizzativo in tutte le componenti che sono collegate al requisito oggetto di prestito. Questa conclusione, secondo il Consiglio di Stato, non muta nell'ipotesi in cui ci si trovi di fronte a un'ipotesi di avvalimento così detto di garanzia, relativo cioè al prestito dei requisiti economico-finanziario piuttosto che a quelli tecnico-organizzativi (avvalimento operativo).

Anche in questo caso, infatti, l'avvalimento noti può rimanere un valore astratto, cioè svincolato da uno stretto col-



## IL CONSIGLIO DI STATO BOCCIA L'AVVALIMENTO "GENERICO"

legamento con le risorse materiali e immateriali proprie dell'impresa ausiliaria, perché ciò comporterebbe uno snaturamento dell'istituto e una sostanziale elusione delle regole di qualificazione definite nel bando di gara.

Sulla stessa lunghezza d'onda si colloca anche la seconda pronuncia della Sezione V, 27 gennaio 2014, n. 412. In questo caso si trattava dell'affidamento di un servizio integrativo di trasporto pubblico locale, in cui il soggetto risultato aggiudicatario si era avvalso di altra impresa ai fini della dimostrazione del requisito relativo alla certificazione di qualità.

Analogamente a quanto visto nella fattispecie presa in considerazione dalla precedente sentenza, il secondo classificato ha contestato i contenuti del contratto di avvalimento, che non conteneva una puntuale indicazione degli elementi e delle risorse messe a disposizione dall'impresa ausiliaria. Il giudice di primo grado ha accolto questa censura e il Consiglio di Stato ha confermato l'impostazione del Tar. Il giudice di appello ha infatti evidenziato che, anche con riferimento alla certificazione di qualità, l'impresa ausiliaria non può limitarsi a prestare il requisito come mero valore astratto; di con-

seguenza, nel contratto di avvalimento deve risultare in maniera esplicita e puntuale la messa a disposizione di tutti gli specifici elementi aziendali (mezzi, personale, prassi operative ecc.) che giustificano l'attribuzione della certificazione di qualità.

Entrambe le sentenze escludono infine che le carenze del contratto di avvalimento rilevate dall'ente appaltante possano essere superate attraverso il ricorso al così detto soccorso istruttorio di cui al comma 1 dell'articolo 46 del Dlgs 163/2006.



## UN MILIARDO DALLO STATO: ECCO IL CONTO DEI SINDACATI

Il sindacato? La coperta di Linus della sinistra». «Non riescono, magari non per colpa solo loro, a rappresentare i ragazzi e le ragazze. E c'è da capirli, visto che il 75% dei loro tesserati sono pensionati». Ecco i sindacati nel pensiero recente di Matteo Renzi. Secondo il premier hanno solo un «sacco di soldi». E dunque, partire dai soldi è sempre un metodo infallibile se si vuole riformare qualcosa. E poiché Renzi si è impegnato a sfornare una riforma al mese fino a maggio, a mettere mano ai rapporti tra Pubblica amministrazione e sindacati ci penserà a cavallo dell'estate. Sempre che, cammin facendo, non cambi idea.

### RAPPRESENTANZA INATTUATA

Il suo predecessore, Enrico Letta, si era vantato di aver cancellato, sia pure a partire dal 2017, il finanziamento pubblico dei partiti.

Un gesto simbolico (un centinaio di milioni di euro l'anno) da tributare all'insostenibile pesantezza della sfacciataggine di alcuni. In cambio la democrazia italiana si incamminerà sulla via del finanziamento privato dell'attività politica. Dunque, resterà solo al sindacato l'esclusiva di un ricco e sontuoso finanziamento pubblico: 1 miliardo di

euro almeno, che entra ogni anno nelle casse delle quattro organizzazioni sindacali (considerando Ugl in aggiunta a Cgil, Cisl e Uil) più rappresentative. O sedicenti tali, visto che l'accordo sulla rappresentanza giace inattuato per paura di contare davvero quanti lavoratori pagano ancora la quota associativa.

### UN MILIARDO DI EURO

Un miliardo di euro. Slegato dall'attività tipica. E pur vero che questa espressione dice nulla, visto che nessuno ha mai letto un bilancio di un sindacato, non essendo tenuti a presentarli. Epperò 1 miliardo di euro al netto delle quote associative - che si suppongono sempre meno, tranne che tra i pensionati - non è poco trattandosi di un extra.

Un miliardo di euro che non comprende le rendite dell'ingente patrimonio immobiliare (impossibile da quantificare), peraltro recuperato nei modi più creativi a spese di quello pubblico.

A questo punto qualcuno potrebbe osservare: ma chi dice che si tratti davvero di 1 miliardo, visto che nessuno conosce i loro bilanci? Anzi, si tratta di un calcolo prudenziale. Perché questa è solo la cifra che transita dai patronati e dai centri di assistenza fi-

scale (gli arcinoti cal) che fanno capo alle organizzazioni sindacali. E quando provi a fare domande sul tema, molte bocche si fanno storte, ma restano cucite.

### IL PECCATO

Si storcono in virtù del fatto che patronati e caf svolgono un servizio ai cittadini, che perciò - dicono - deve essere remunerato dallo Stato. Già, peccato che non sia sottoposto a verifiche di alcuno sulla qualità effettiva del servizio.

Nessun ministro del Lavoro o dell'Economia ha mai sollecitato gli enti vigilati - da Inps a Inail all' Agenzia delle Entrate - a formulare regolamenti e minacciare sanzioni a chi quel servizio non lo svolga con efficienza e senza conflitto di interessi.

### 600 MILIONI AL PATRONATI

Ma facciamo un po' i conti prima di affrontare qualche criticità regolamentare.

Circa 600 milioni sono i compensi sottratti a un negoziato di mercato, ma garantiti da norme di legge o convenzioni stipulate dagli enti pubblici - che vengono incassati da patronati e caf per i servizi erogati.

Il dato è stato aggiornato circa un anno fa da Giuliano Amato, incaricato dal governo



## UN MILIARDO DALLO STATO: ECCO IL CONTO DEI SINDACATI

Monti di preparare una «nota sul finanziamento diretto e indiretto del sindacato». Nel dettaglio, si tratta di circa 430 milioni di stanziamento per i patronati e 170 milioni per i caf. Proprio tre delle quattro convenzioni caf sono in scadenza quest'anno all'Inps. Inutile dire quanto sia importante per il sindacato ottenere il rinnovo.

Due anni fa furono proprio i tre segretari confederali di Cgil (Camusso) Cisl (Bonanni) e Uil (Angeletti) a prendere carta e penna per scrivere al ministro Elsa Fornero e sollecitare l'approvazione della bozza di convenzione Inps-caf. Nel mentre ciò accadeva, l'allora presidente dell'Inps, Antonio Mastrapasqua, venne considerato il «nemico numero 1» per avere chiesto di verificare la congruità dei compensi.

### LALENTE DELLA PROCURA

Qualche preoccupazione circa la correttezza del comportamento di alcuni caf era stata portata anche all'attenzione della Procura della Repubblica di Roma.

Nella primavera del 2012 un esposto dell'Inps segnalava infatti la truffa milionaria di decine di caf che fornivano dichiarazioni false, le moltiplicavano anche per persone

decedute e le reiteravano da più parti, con il solo scopo di ottenere compensi non dovuti. Curiosamente l'esposto non pare abbia prodotto indagini da parte della magistratura.

### FINE DEL MONOPOLIO

Fin qui i 170 milioni per le attività dei caf destinate al rapporto tra cittadini ed enti previdenziali (determinazione dell'Isee, dichiarazioni sostitutive per invalidità civile, per ottenere detrazioni di imposta o per presentare dati reddituali collegati al diritto di erogazione della prestazione). Ma i caf ricevono compensi a carico dello Stato anche per l'elaborazione e la trasmissione dei modelli 730: 26 euro ciascuno.

C'è voluta la Corte di Giustizia europea nel 2006 per rompere, almeno sulla carta e solo per la presentazione delle dichiarazioni dei redditi, il monopolio dei caf sindacali, ammettendo al servizio anche i professionisti abilitati, cioè i dottori commercialisti, gli esperti contabili e i consulenti del lavoro.

Non è finita. Ai 170 milioni per le prestazioni svolte nell'interesse degli istituti di previdenza, si aggiungono altre centinaia di milioni per l'attività fiscale.

Bastano 10 milioni di dichia-

razioni fiscali - in Italia ci sono 20 milioni di lavoratori dipendenti e 16 milioni di pensionati per arrivare a 260 milioni. È però evidente che la cifra finale è ben superiore.

### ZERO CONTROLLI

Poi si apre il capitolo patronati, con quell'altro tesoretto stimato in circa 430 milioni l'anno. In questo caso c'è una legge dello Stato (la 152 del 2010) che definisce ruolo e compensi delle strutture patronali.

A distribuire la risorsa è ogni anno il ministero del Lavoro che attinge allo 0,226% del gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati da tutte le gestioni amministrate dall'Inps e dall'Inail. Circa 12 milioni di pratiche l'anno, più della metà rivolte a quelle del settore previdenza e infortuni sul lavoro. Peccato che non ci sia alcun regolamento che definisca e sanzioni la qualità delle attività patrocinate.

Capita spesso che gli enti previdenziali debbano lavorare più volte le pratiche incomplete o errate fornite dai patronati. Ma è la quantità - non la qualità - delle pratiche che fornisce un punteggio finalizzato alla ripartizione della ricca torta.



## UN MILIARDO DALLO STATO: ECCO IL CONTO DEI SINDACATI

**TESSERAMENTO OCCULTO**  
Senza contare che le pratiche di patrocinio sono spesso occasione di tesseramento sindacale, soprattutto tra i pensionati.

Qualche anno fa l'allora ministro del Lavoro, Maurizio Sacconi, sollecitò l'Inps a ricordare ai suoi assistiti di «manifestare la permanenza della volontà» circa la trattativa sindacale sull'assegno di pensione. Ma non scattò alcuna campagna informativa in tal senso.

Sicché molti pensionati continuano probabilmente a pagare la quota associativa a loro insaputa.

Si arriva così molto vicini alla cifra di 1 miliardo di euro che arriva alle casse di Cgil, Cisl, Uil e Ugl, in via diretta o indiretta, dal perimetro pubblico. Ci sarebbe anche da ricordare che ci sono società che forniscono servizi alla Pubblica amministrazione, e che sono a loro volta riconducibili alle organizzazioni sindacali.

Un caso per tutti, ma non è l'unico, è quello di Eustema, una società Ict che fornisce servizi a Inps e Inail per non meno di 30 milioni l'anno. Si tratta di una società di proprietà della Cisl.

Quante soggetti simili sono attualmente in circolazione?

**ASSENZE GIUSTIFICATE**

Ultimo, ma non per importanza, è il costo indiretto che grava sulla Pubblica amministrazione per le assenze per motivi sindacali e che si aggiunge al miliardo di cui sopra. Non si tratta di briciole. L'ultima rilevazione ufficiale resta quella elaborata da Amato per il governo Monti. I dati riportati in essa sono relativi all'anno 2010: ebbene, il costo complessivo annuo di questa voce è di circa 113 milioni. Ciò vuole dire che nel 2010 l'equivalente di 3.655 dipendenti pubblici sono stati pagati dalla Pubblica amministrazione anche se non hanno mai lavorato nel corso dell'anno, essendo stati assenti per motivi sindacali. In altre parole, un lavoratore pubblico ogni 550 svolge attività sindacale a spese della collettività.

**LA RELAZIONE AMATO**

Anche questo è finanziamento pubblico del sindacato.

La relazione di Amato si poneva la domanda: «Quali sono le opzioni per ridurre questa spesa?».

La prima ipotetica risposta era «quella di adottare nel pubblico la regola che prevale nel privato e cioè porre a carico del sindacato la retribuzione del dipendente chiamato a incarichi sinda-

cali». È rimasta una ipotetica risposta. Insomma, se i partiti hanno iniziato una auspicata e dovuta cura dimagrante, sarebbe doveroso che lo facessero anche le organizzazioni sindacali. Sarà la riforma che Renzi si riserva per il quinto mese del suo governo? Si vedrà.

## WEB VELOCE, NUOVA BOCCIATURA UE

È debole il piano dell'Italia per dare a tutti Internet super veloce con miliardi in arrivo dall'Ue.

L'accusa è firmata dalla stessa Commissione europea in un parere formale inviato al governo (Dipartimento Sviluppo e Coesione economica) sulla bozza di programmazione dei nuovi fondi strutturali Ue (2014-2020).

Qui il precedente governo stanziava 3,6 miliardi per l'Agenda digitale, di cui 1,260 (metà nazionali e metà comunitari) per lo sviluppo della banda larga. Troppo poco e perdi più senza una vera strategia nazionale, secondo la Commissione.

La lettera contiene 351 rilievi al piano italiano: un pasticcio che ora toccherà a Matteo Renzi sbrogliare. Da più parti il premier viene pressato per occuparsi del dossier Agenda digitale. Un appello firmato dai segretari generali di Cgil, Cisl e Uil, assieme ai sindacati di categoria delle tlc, gli chiede di intervenire sulla banda larga, «da cui dipenderà la ripresa del Paese». Nel contempo, Marco Fossati, azionista Telecom con il 5%, sollecita al premier «una politica industriale per digitalizzare il Paese».

Tutti d'accordo su un punto: i fondi pubblici in arrivo per l'Agenda digitale e i piani di

copertura per la banda ultralarga degli operatori telefonici sono insufficienti a reggere il passo con gli altri Paesi europei. La lettera dei sindacati cita il "Rapporto Caio" (commissionato dal precedente governo) secondo il quale l'Italia corre il forte rischio di non rispettare gli obiettivi della Commissione europea: copertura del 100% della popolazione con almeno 30 Megabit e del 50% con 100 Megabit entro il 2020. L'Italia è agli ultimi posti in classifica (superata da Spagna, Portogallo, Est Europa) per vicinanza a questi obiettivi.

Il rapporto indicava come soluzione l'avvio di un Pon, cioè un Programma operativo nazionale, con i futuri fondi europei e nazionali stanziati da qui al 2020. La lettera della Commissione europea denuncia l'assenza i prossimi fondi per banda larga e digitale, tramite i rispettivi piani. Così è stato fatto finora con i precedenti fondi europei 2007-2013. Quasi tutte le Regioni hanno fatto accordi con il ministero dello Sviluppo economico, che ha quindi gestito l'utilizzo dei loro fondi per sviluppare reti a banda larga tramite bandi di gara. Il dialogo tra le parti ha ritardato però l'avvio dei bandi: tanto che l'Italia mancherà anche quest'anno di coprire tutta la po-

polazione con la banda larga. Il nuovo governo dovrà decidere se rivedere la programmazione, stanziando più fondi e, in accordo con le Regioni, optare per una gestione centralizzata.

## INNOVAZIONE, ANTIDOTO ALLA CRISI

Ascoltare e coinvolgere le Pmi con il buon seme delle opportunità offerte dal web 2.0, lavorare per diffondere la banda larga e ultra larga in quelle aree produttive del territorio non ancora raggiunte. Senza dimenticare l'innovazione delle start up e il percorso che questi nuovi germogli d'imprenditorialità devono seguire per andare con successo sul mercato. Per finire, la presentazione dei risultati dell'indagine «Tornare a crescere: come?» che ha coinvolto imprese della Romagna. Sono questi alcuni dei temi che verranno affrontati nel corso della prima edizione del Web economy festival ([www.webeconomyforum.it](http://www.webeconomyforum.it)) che si svolgerà a Cesena dal 21 al 23 marzo. Una tre giorni che sarà radicata sul territorio: i lavori saranno ospitati in diverse sale del campus universitario dell'ateneo di Bologna e nei locali del Comune. Un'iniziativa che nasce dal basso. A idearla è lo Studio Giaccardi & Associati di Ravenna che ha messo a punto un modello pensato per offrire un luogo d'incontro e confronto su web e cultura d'impresa. Il tutto declinato e rivolto ai responsabili di Pmi e di start up, ai giovani, alle associazioni di categoria e alle istituzioni locali e nazionali. Un momento che soprattutto

vuole essere un antidoto alla recessione. «Ho iniziato a pensare al progetto Web economy forum, all'interno del quale avviene il festival, alcuni anni fa, nel pieno della crisi, riflettendo sul saldo delle imprese che era negativo mentre la disoccupazione raddoppiava» racconta Giuseppe Giaccardi. Scatta così la sfida: come rimettere in moto le aziende per tornare a crescere. La via individuata parte dal web 2.0 «perché offre una formidabile infrastruttura e le Pmi online attive riescono a crescere anche nei periodi di crisi».

Larete come leva e opportunità per reagire alla recessione. Infatti secondo un'indagine sul campo sviluppata all'interno del progetto Wef è stato scoperto che nell'area interessata le imprese attive online, il 1% del totale, crescono fino a cinque volte di più rispetto a quelle che non lo sono. Per le aziende digitali i ricavi aumentano dell'1,2% mentre quelle tradizionali fanno segnare un calo di quasi il 5 per cento. «Con il modello Wef è possibile rimettere in moto, rigenerare e rilanciare le aziende tradizionali - incalza Giuseppe Giaccardi -. Basta un investimento di 2,5 euro per ogni impresa non digitale e si avvia il modello». Pen-

sando a una platea di circa 5 milioni di Pmi italiane non digitali per iniziare sarebbe sufficiente un investimento tutto sommato contenuto «per fare cultura, aumentare la loro propensione e la capacità di essere attivamente online». Oggi questo modello è in fase di sperimentazione nelle province di Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini, un'area che conta imprese di tutti i settori e 36 milioni di presenze turistiche.

«C'è l'impegno delle Camere di commercio interessate al progetto sia con azioni di sensibilizzazione sia per agevolare la diffusione della banda larga e ultra larga sul territorio» aggiunge Paola Morigi, segretario generale della Camera di commercio di Ravenna. Un impegno che assomiglia a una sorta di alfabetizzazione digitale a misura di imprenditori. Questi incontri hanno visto un'evoluzione nella platea. «Due o tre anni fa in sala si vedevano soprattutto i tecnici, gli informatici - ricorda Morigi -. Ora ci sono anche gli imprenditori che vogliono capire quali possono essere le opportunità da cogliere».

C'è poi il nodo delle infrastrutture perché sul territorio romagnolo la connettività non spicca certo per le performance. «Siamo lavorando per



## INNOVAZIONE, ANTIDOTO ALLA CRISI

portare in tre aree industriali la banda larga - continua il segretario generale - perché i carrier fanno piani d'investimento solo quando c'è un minimo di massa critica». «Quello della banda larga è un problema reale - conferma Giaccardi - e le Camere di commercio e le Regioni devono fare operazioni di chiaro indirizzo strategico». Sul fronte degli interventi Giaccardi auspica un maggiore coinvolgimento delle Camere di commercio «devono dare l'input alle imprese per andare online per sopravvivere». Per quanto riguarda i bandi pubblici che portano e stimolano l'innovazione in azienda c'è molto da semplificare. «Ora sono troppo burocratici e distolgono l'attenzione dal progetto di crescita - aggiunge -. Servirebbero dei meccanismi automatici di valutazione basati sui business plan proposti». Con questa evoluzione le strutture che erogano i bandi un domani potrebbero avere un ruolo di programmazione e valutazione degli interventi. I protagonisti di questo percorso dovrebbero essere i nativi digitali, i giovani. «Sono portatori di cultura e di futuro digitale - continua Giaccardi -. La presenza di under 35 dovrebbe raddoppiare nelle imprese mentre ora non su-

pera il 10-12 per cento». A Cesena, per esempio, è attivo un corso di informatica che ogni anno laurea circa 200 informatici. «Il tasso di occupazione a tre mesi dalla laurea è intorno al 97%» dice Luciano Margara, ordinario di informatica e coordinatore del Campus di Cesena dell'università di Bologna.

