

# Rassegna Stampa

di Venerdì 30 agosto 2019



**Centro Studi C.N.I.**

# Sommario Rassegna Stampa

| <b>Pagina</b>                              | <b>Testata</b> | <b>Data</b> | <b>Titolo</b>   | <b>Pag.</b> |
|--|----------------|-------------|---|-------------|
| <b>Rubrica Edilizia e Appalti Pubblici</b> |                |             |   |             |
| 24   | Italia Oggi    | 30/08/2019  | <i>ROTAZIONI, GARE MENO INGESSATE (L.Oliveri)</i>           | 3           |
| 33   | Italia Oggi    | 30/08/2019  | <i>BOOM DI APPALTI IN AFFIDAMENTO (A.Mascolini)</i>         | 4           |
| 33   | Italia Oggi    | 30/08/2019  | <i>CHI SUBENTRA NELL'APPALTO NON DEVE FARE RIASSUNZIONI</i> | 5           |
| 33   | Italia Oggi    | 30/08/2019  | <i>OPERE DI URBANIZZAZIONE, FOGNE E STRADE IN DEROGA</i>    | 6           |
| <b>Rubrica Innovazione</b>                 |                |             |   |             |
| 35   | Italia Oggi    | 30/08/2019  | <i>AGENDA 2030 ATTUATA DAL BASSO (M.Filippeschi)</i>        | 7           |
| <b>Rubrica ICT</b>                         |                |             |   |             |
| 34   | Italia Oggi    | 30/08/2019  | <i>TECNOLOGIE 5G, PER LE P.A. ARRIVANO 5 MLN EURO</i>       | 9           |

*Il Tar Calabria scalfisce l'orientamento giurisprudenziale rivelatosi troppo rigoroso*

# Rotazioni, gare meno ingessate

## Niente cambio appaltatore per precedente iter aperto

DI **LUIGI OLIVERI**

**N**iente rotazione dell'appaltatore nel caso in cui il precedente affidamento derivi da una procedura aperta, da intendere non solo come «asta pubblica», ma anche come procedura semplificata sotto soglia nella quale la stazione appaltante non abbia selezionato i partecipanti, consentendo a chiunque di manifestare interesse ai successivi inviti. La sentenza del Tar Calabria, Catanzaro, sezione I, 20 luglio 2019, n. 1457 scalfisce l'orientamento giurisprudenziale consolidato che ha dato al principio di rotazione un'accezione eccessivamente rigorosa, tale da irrigidirla in un divieto pressoché assoluto all'appaltatore precedentemente affidatario di partecipare a successive gare. Un'interpretazione che appare estremamente difficile, per altro, da conciliare con i principi di libera concorrenza enunciati dal Trattato Ue e dalle varie direttive. Nel caso esaminato, la stazione appaltante ha avviato una procedura ai sensi dell'articolo 36, comma 2, lettera b), del dlgs 50/2016, attraverso l'emanazione di un avviso pubblico per ottenere manifestazioni di interesse da imprese del settore, escludendo, però, il gestore uscente «facendo

rigorosa applicazione del principio di rotazione degli incarichi», seguendo quindi le indicazioni formaliste e troppo restrittive di gran parte della giurisprudenza. La sentenza è drastica: ha ragione il ricorrente «ad affermare l'illegittima applicazione del criterio alla luce di quanto precisato dalle Linee guida Anac (n. 4) nell'escludere dall'ambito di applicazione del principio talune fattispecie». Infatti, come rileva la sentenza, le Linee guida Anac (che nel caso dell'applicazione del principio di rotazione non si capisce perché vengano ignorata da molta parte dei giudici e degli interpreti) escludono la rotazione nei casi di affidamento tramite procedura ordinaria (procedure aperte o ristrette) e, cosa più rimarchevole «quando l'affidamento avvenga con procedura aperta al mercato nella quale la stazione appaltante (s.a., ndr) non operi alcuna limitazione in ordine al numero di operatori economici tra i quali effettuare la selezione (questa selezione può avvenire in virtù di regole prestabilite dal Codice dei contratti pubblici ovvero stabilite dalla stessa s.a. in caso di indagini di mercato o consultazione di elenchi)». Secondo i giudici l'amministrazione appaltante ha escluso illegittimamente dalla gara il gestore uscente perché l'avviso pubblico «prevedeva in ordine alla «fase

successiva alle candidature» che «nel caso di presentazione di un numero di manifestazioni di interesse superiori a 5 la Stazione Appaltante inviterà alla successiva manifestazione di interesse tutti coloro i quali avranno presentato regolare istanza di interesse», dunque senza limitazione alcuna numero di operatori economici tra i quali effettuare la selezione». Si ricorreva, quindi, esattamente nell'ipotesi indicata dalle Linee guida 4 dell'Anac. Ma, al di là di quanto da queste specificato, è assolutamente evidente che il principio di rotazione vada applicato limitatamente ai casi nei quali la stazione appaltante restringa il campo dei partecipanti alla procedura: sia perché dia corso a un affidamento diretto (anche se limitato a 3 o 5 operatori), sia se attinga ad un albo. Infatti, la forte discrezionalità nell'individuare un ristretto numero di operatori economici rende evidente e attuale il rischio di rendita di posizione per l'affidatario uscente. Laddove, invece, la stazione appaltante si rivolta al mercato, senza alcuna limitazione alla partecipazione degli operatori economici, anche se non si avvale di una «procedura ordinaria» l'apertura totale al mercato ed alla concorrenza non giustifica in alcun modo il divieto di partecipazione dell'appaltatore

uscente. Né persuade la teoria evidenziata da gran parte della giurisprudenza restrittiva secondo la quale la rotazione va, invece, attivata perché l'uscente approfitta di una approfondita conoscenza delle modalità esecutive dell'appalto. A parte l'osservazione che di tale circostanza l'uscente di avvantaggerebbe anche nelle procedure ordinarie (non ha senso dare corso o meno alla rotazione a seconda della procedura seguita formalmente, se l'intento è evitare che partecipi chi conosce nel dettaglio operativo la prestazione), il formalismo estremo di questa logica è fin troppo chiaro. Pur di applicare la rotazione, questa interpretazione rigorosa, finisce per negare alle p.a. l'interesse a che la prestazione in appalto sia resa da chi abbia, per meriti concorrenziali, eventualmente già avuto l'opportunità di svolgerla e conoscerla, circostanza che al contrario di essere considerata negativa, andrebbe vista come opportunità, sempre che l'appaltatore sia selezionato in una procedura aperta al mercato.

© Riproduzione riservata



La sentenza sul sito [www.italiaoggi.it/documenti-italiaoggi](http://www.italiaoggi.it/documenti-italiaoggi)



In crescita per i contratti di lavori fino a 150 mila euro per effetto dello Sblocca cantieri

# Boom di appalti in affidamento

## Il 19,7% delle procedure effettuate dagli enti locali

Pagina a cura  
 DI ANDREA MASCOLINI

**N**el 2018 le aggiudicazioni di appalti con procedure aperte sono risultate in aumento del 15,4% rispetto al 2017, le procedure ristrette del 22,8%; in lieve flessione gli affidamenti diretti (-11,2% rispetto al precedente anno, ma gli ultimi dati post decreto Sblocca cantieri già parlano di un boom di affidamenti diretti fino a 150 mila euro di lavori); continua a rimanere abbastanza significativa la quota del 35,8% relativa agli importi affidati con procedure negoziate o affidamenti diretti. Sono questi i dati, aggiornati fino a marzo 2019, sul mercato dei contratti pubblici che emergono dalla lettura della relazione annuale dell'Autorità nazionale anticorruzione al parlamento e al governo illustrata il 6 giugno a Roma.

**La relazione Anac ha rilevato che**, in termini di numero, con la procedura aperta

sono state assegnate nel 2018 circa il 5% delle procedure totali. Mentre, complessivamente, nel 48% e 19,1% dei casi (per un totale di ben il 67%), le stazioni appaltanti sono ricorse ad una procedura negoziata (con o senza bando) o all'affidamento diretto.

**Per quanto riguarda gli importi**, anche nel 2018 la procedura aperta si conferma la modalità con cui si affida il maggior importo dei contratti pubblici (circa il 52,2%); modalità di affidamento che è aumentata rispetto al 2017 del 15,4% insieme alle procedure ristrette (+22,8). In aumento, a livello di importo, anche le procedure negoziate con bando (+37,8%), mentre, in contrazione quasi fisiologica abbiamo i sistemi dinamici di acquisizione (-57,8%) che diminuiscono dopo una rilevante crescita nel biennio precedente. In diminuzione, sempre a livello di importo, le procedure negoziate senza bando (-16,9%) e gli affidamenti diretti (-11,2%).

**Se si guarda alle procedure di affidamento** (numero,

importi complessivi e percentuali) suddivise per tipologia di stazione appaltante (si parla nella relazione di circa 32 mila stazioni appaltanti) emerge che il valore complessivo della domanda dei circa 139,5 miliardi di euro è associata per il 40,8% al settore servizi di interesse generale, quali enti, concessionari e imprese di elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, ecc. (con punte afferenti agli enti e concessionari in ambito di trasporto ferroviario 9,6% o in ambito di produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica 6,1%); per il 19,7% al settore enti locali (con punte di cui ai comuni 9,2% e alle regioni 7,2%); per il 16,7% al settore sanità di cui l'8% afferente alle aziende del servizio sanitario nazionale; e per il 12,2% alle centrali di committenza (escluse le centrali di committenza del settore sanità), di cui il 6,4% afferente a Consip.

**A livello di numero, pe-**

**sano**, anche quest'anno, di più i settori locali (30,1%), seguiti dal settore servizi di interesse generale quali elettricità, gas, trasporti, ecc. (23,9%) e da quelli relativi al settore sanità (23,4%).

**Il settore dei servizi finanziari, bancari e assicurativi**, gli organi centrali, il settore scientifico e il settore dei servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, ecc.) risultano essere, stando ai dati Anac, quelli meno propensi nella scelta di procedure aperte e ristrette, utilizzando procedure negoziate e affidamenti diretti, rispettivamente per l'83,9, l'81,4, l'81,4 e il 61,1%. Tuttavia, a livello di importo, i quattro settori appena citati utilizzano le procedure aperte e ristrette rispettivamente per il 75,7, il 65,0, il 59,1 e il 51,2%.

**Le centrali di committenza** insieme al settore sanità sono quelle classi che sia a livello di numero sia a livello di importi effettuano, in assoluto, più procedure aperte o ristrette.

© Riproduzione riservata



## CONSIGLIO DI STATO SU CLAUSOLA SOCIALE

**Chi subentra nell'appalto non deve fare riassunzioni**

L'interpretazione della cosiddetta clausola sociale di riassorbimento del personale dell'appaltatore uscente deve avvenire in maniera da non limitare la concorrenza e da renderla compatibile con l'organizzazione di impresa scelta dall'appaltatore subentrante; non è previsto un obbligo assoluto di assunzione a tempo indeterminato di tutto il personale. Lo ha stabilito il Consiglio di stato, sezione sesta, con la sentenza del 24 luglio 2019 n. 5243 in ordine alla disciplina contenuta nel codice appalti in materia di cosiddetta clausola sociale (nella fattispecie sotto forma di clausola di riassorbimento), ammessa dall'art. 50 del decreto 50/2016. Tale norma, dicono i giudici, deve essere interpretata conformemente ai principi nazionali e comunitari in materia di libertà di iniziativa imprenditoriale e di concorrenza, perché se non fosse così risulterebbe «lesiva della concorrenza, scoraggiando la partecipazione alla gara e limitando ultroneamente la platea dei partecipanti». Inoltre, se non la si interpretasse alla luce dei citati principi euro unitari, la clausola finirebbe per ledere la libertà d'impresa, riconosciuta e garantita dall'art. 41 della costituzione (autogoverno dei fattori di produzione dell'autonomia di gestione).

**In sostanza, si legge nella sentenza,** la clausola sociale deve essere interpretata in modo da non limitare la libertà di iniziativa economica e, comunque, evitando di attribuirle un effetto automaticamente e rigidamente escludente.

**Venendo al caso concreto oggetto di giudizio la sentenza** chiarisce che l'obbligo di riassorbimento dei lavoratori alle dipendenze dell'appaltatore uscente, nello stesso posto di lavoro e nel contesto dello stesso appalto, deve essere armonizzato e reso compatibile con l'organizzazione di impresa prescelta dall'imprenditore subentrante. I lavoratori che non trovano spazio nell'organigramma dell'appaltatore subentrante e che non vengano ulteriormente impiegati dall'appaltatore uscente in altri settori, «sono destinatari delle misure legislative in materia di ammortizzatori sociali, ma la clausola non comporta alcun obbligo di assumere a tempo indeterminato ed in forma automatica e generalizzata il totale del personale già utilizzato dalla precedente impresa o società affidataria».

© Riproduzione riservata



Anac adegua le linee guida n. 4 sui contratti sotto soglia Ue

## Opere di urbanizzazione, fogne e strade in deroga

**I**l carattere transfrontaliero di un appalto o di una concessione va desunto con una verifica puntuale e concreta e non in via ipotetica, con riguardo ad esempio anche a precedenti affidamenti analoghi; opere a scomputo affidate dai privati con il codice appalti se superano la soglia dei 5,2 milioni di lavori; sotto soglia Ue non obbligo di codice per le opere funzionali. Sono questi i due adeguamenti apportati dall'Anac nella nuova versione che aggiorna le linee guida n.4 sui contratti sotto soglia Ue (delibera n. 636 del 10 luglio 2019).

**In primo luogo, l'Autorità affronta il tema della individuazione del «carattere transfrontaliero»** certo in conformità ai criteri elaborati dalla Corte di Giustizia» di un appalto o di una concessione di importo inferiore alle soglie Ue (5,2 milioni per i lavori; 221 mila per servizi e forniture), a valle del quale occorre effettuare adeguata pubblicità dell'affidamento.

**Nella linea guida aggiornata si precisa preliminarmente** che la natura transfrontaliera «non può essere ricavata, in via ipotetica, da taluni elementi che, considerati in astratto, potrebbero costituire indizi in tal senso, ma deve risultare in modo chiaro da una valutazione concreta delle circostanze dell'appalto in questione». A tale riguardo l'Anac cita ad esempio i seguenti elementi: «L'importo dell'appalto, in combinazione con il luogo di esecuzione dei lavori o, ancora, le caratteristiche specifiche dei prodotti in causa, tenendo anche conto, eventualmente, dell'esistenza di denunce (reali e non fittizie) presentate da

operatori ubicati in altri Stati membri. Si potranno anche utilizzare eventuali «precedenti affidamenti con oggetto analogo realizzati da parte della stazione appaltante o altre stazioni appaltanti di riferimento». Prendendo spunto dalla giurisprudenza Ue l'Anac richiama anche l'attenzione sul fatto che «in alcuni casi, le frontiere attraversano centri urbani situati sul territorio di Stati membri diversi e, in tali circostanze, anche appalti di valore esiguo possono presentare un interesse transfrontaliero certo». In ogni caso se questo carattere viene ritenuto esistente, la stazione appaltante dovrà «utilizzare mezzi di pubblicità atti a garantire in maniera effettiva ed efficace l'apertura del mercato alle imprese estere nonché il rispetto delle norme fondamentali e dei principi generali del Trattato».

**Un secondo e delicato tema trattato nella linea guida è quello delle opere di urbanizzazione a scomputo** totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso di costruire, rispetto al quale l'Autorità chiarisce che se il valore complessivo delle opere di urbanizzazione a scomputo, qualunque esse siano, non raggiunge la soglia comunitaria il privato potrà avvalersi della deroga di cui all'articolo 16, comma 2-bis, dpr 6 giugno 2001 n. 380, esclusivamente per le opere funzionali (fogne, strade, e tutti gli ulteriori interventi elencati in via esemplificativa dall'articolo 16, comma 7, dpr 6 giugno 2001 n. 380). Se invece il valore complessivo di tutte le opere supera la soglia comunitaria, il privato sarà tenuto al rispetto delle regole di cui al codice di contratti pubblici sia per le opere funzionali che per quelle non funzionali.

© Riproduzione riservata



Dall'1 al 4 ottobre a Roma si parlerà anche del programma di Ursula von der Leyen

# Agenda 2030 attuata dal basso

## Festival delle Città: focus sullo sviluppo sostenibile

DI MARCO FILIPPESCHI\*

**S**i apre una finestra di straordinario interesse per gli amministratori locali: se si formerà un governo italiano sensibile alla sostenibilità ambientale e sociale e alla necessità di contrastare con misure sollecite e incisive la crisi climatica, si potranno incrociare politiche nuove dell'Unione Europea, imposte sulle visioni progressiste più coraggiose che si sono affermate negli anni della crisi, che avranno un forte impatto sulle nostre città, sui territori.

Con il discorso programmatico di Ursula von der Leyen si è delineata una scelta a favore dello sviluppo sostenibile come architrave dei prossimi cinque anni della politica europea. La parola «sostenibile» compare 12 volte e si leggono, non per caso, proposte riconducibili esplicitamente a molti dei 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030, come ha sottolineato Enrico Giovannini, e l'impegno esplicito a «non lasciare nessuno

indietro», esattamente il motto dell'Agenda 2030.

- L'Europa si candida ad essere il primo continente neutrale dal punto di vista climatico.

- La Commissione s'impegna ad avanzare, entro i primi 100 giorni, la proposta per un European Green Deal (Patto verde europeo) che guardi anche alle problematiche di una «giusta transizione» energetica dal punto di vista sociale.

- C'è l'impegno a fare dell'Europa il leader mondiale dell'economia circolare, perché da questa trasformazione deriva un'opportunità di crescita e occupazione senza precedenti.

- C'è l'orientamento delle politiche di coesione e della politica industriale alla transizione verso un nuovo modello di sviluppo, da sostenere con un Piano di investimenti per un'Europa sostenibile che raggiunga «ogni angolo» dell'Unione.

- Si propone una strategia per la tutela della biodiversità, la lotta all'inquinamento in tutte le sue forme (comprese quelle derivanti dalla plastica monouso), l'impegno a favore delle aree rurali e

dell'agricoltura sostenibile sono tutte indicazioni della direzione corretta.

**L'orientamento strategico della Commissione** viene improntato ad una visione integrata delle dimensioni economiche, ambientali e sociali dello sviluppo. C'è l'impegno a trasformare il Semestre europeo per orientarlo al raggiungimento dell'Agenda 2030 (una proposta avanzata varie volte dall'ASviS, di cui ALI fa parte), con le raccomandazioni per ciascun paese. La scelta di orientare questo processo all'Agenda 2030 – come raccomandato anche nel Rapporto «L'Uguaglianza Sostenibile» della Commissione Rasmussen – può determinare una svolta radicale nella cultura della Commissione europea. L'enfasi posta sul pilastro sociale, per avvicinare dimensione sociale e di mercato dell'economia europea, la lotta alla povertà e alla disoccupazione giovanile, la creazione di una Child guarantee come proposto dal Parlamento europeo, l'istituzione di un meccanismo europeo di riassicurazione contro la disoccupazione,

l'impegno per l'uguaglianza di genere e l'inserimento della violenza contro le donne nella lista dei crimini definiti dal Trattato europeo, sono tutti segnali di un salto di qualità delle politiche europee nella direzione auspicata da tanti cittadini e da tanti amministratori locali.

**Il cuore della sostenibilità è il rispetto tra le generazioni**, secondo l'etica della responsabilità, secondo un'ecologia integrale. Il concetto dello sviluppo sostenibile si basa sul consentire alla generazione attuale di soddisfare i propri bisogni senza pregiudicare il fatto che le generazioni future possano fare altrettanto. L'Italia ha violato sistematicamente questo principio, scaricando sulle generazioni future un enorme debito pubblico, continuando a inquinare e a distruggere il capitale naturale, creando disuguaglianze sempre più profonde, allargando le divisioni territoriali, mortificando i potenziali di sviluppo delle città e dei sistemi locali.

**I programmi per le prossime elezioni regio-**



**nali** dovranno confrontarsi con questa accelerazione europea positiva, tornando ai fondamentali, e lo stesso vale per l'orizzonte e l'azione quotidiana dei comuni e delle nuove province. Si sente il bisogno di un'accelerazione dal basso dei cambiamenti, che dev'essere, sì, promossa da politiche nazionali nuove che rimuovano gli ostacoli all'autonomia, ma deve vedere un nuovo coraggioso protagonismo e anche una centralità politica dei sindaci, dei presidenti di regione, un movimento su obiettivi, in rete con la società civile più impegnata, che pesi sullo scenario futuro e rimodelli

in meglio l'offerta degli attori politici. Il nostro «Festival delle Città» avrà al suo centro questi temi, così attuali, per far camminare idee nuove e strumenti utili.

**Le amministrazioni pubbliche, a partire da quelle territoriali**, si devono attrezzare il prima possibile per definire strategie credibili di sviluppo sostenibile così da utilizzare al meglio i fondi comunitari per l'innovazione e la coesione e da essere un riferimento sicuro per i programmi d'investimento degli operatori economici. Si deve avviare la trasformazione verso l'eco-

nomia circolare e sostenibile, anche per utilizzare al meglio i tanti strumenti che le politiche europee metteranno a disposizione per finanziare la transizione. Si devono rimodellare i sistemi di trasporto nel senso della transizione elettrica. Si deve fare un salto ulteriore per l'impiego delle energie rinnovabili e per il risparmio energetico. Si devono attuare politiche di resilienza e contrasto al cambiamento climatico. I buoni esempi, le pratiche positive, devono far scuola, essere scambiati utilmente, per colmare i ritardi.

Questo movimento potrà contribuire a dare consenso alle politiche nuove dell'Unio-

ne Europea e così a difenderla da rischio ancora incombente di una sua disarticolazione, voluta da chi ha interesse a godere di un grande mercato indifeso e dai loro alleati europei nazionalisti e negazionisti della crisi climatica.

**\*direttore Ufficio studi  
ALI-Legautonomie**

© Riproduzione riservata

Pagina a cura



STANZIAMENTO  
**Tecnologie 5g,  
 per le p.a.  
 arrivano 5 mln €**

Le pubbliche amministrazioni sono le protagoniste dell'avviso pubblico emanato dal ministero dello sviluppo economico nell'ambito del "programma di supporto tecnologie emergenti nell'ambito del 5g". Il bando stanZIA 5 milioni di euro per favorire la realizzazione di specifici progetti di sperimentazione e ricerca applicata relativi alle tecnologie emergenti e collegati allo sviluppo delle reti di nuova generazione. Possono presentare proposte progettuali le pubbliche amministrazioni e, in particolare, enti pubblici, agenzie, enti di ricerca e università, in qualità di capofila proponente beneficiario del finanziamento, con la partecipazione obbligatoria di almeno un ente pubblico di ricerca o università e di un operatore privato di settore. È ammessa la co-partecipazione di ulteriori soggetti privati, quali pmi e start-up innovative, funzionali all'utilizzo di infrastrutture o servizi necessari all'attuazione del progetto. Sono ammissibili i progetti di ricerca e sviluppo che si basino sull'utilizzo delle tecnologie emergenti, quali blockchain, intelligenza artificiale, internet delle cose e che presuppongano l'utilizzo delle reti di nuova generazione e infrastrutture 5g. Saranno favoriti i progetti che ricadano preferibilmente nei seguenti ambiti: creatività, audiovisivo e intrattenimento; logistica; green economy; tutela e valorizzazione del made in Italy. Il finanziamento potrà essere concesso fino ad un massimo dell'80% delle spese riconosciute ammissibili e, comunque, per un importo non superiore a un milione di euro per singolo progetto. La scadenza per presentare proposte è il 4 novembre 2019.

— © Riproduzione riservata —

