

I sindaci Decaro (Anci): «Torniamo agli appalti integrati e stop alle liti bloccanti»

Gianni Trovati — a pagina 2

“
 Nelle liti
 bisogna
 prevedere
 forme di
 rimborso
 alternativo
 lasciando
 procedere
 l'iter
 dei lavori

“
 Su tributi
 e organici
 chiediamo
 autonomia
 il governo
 fissi regole
 generali,
 le priorità
 toccano
 ai sindaci

INTERVISTA

Antonio Decaro (presidente Anci): «Il 92% dei Comuni ha risorse che devono essere liberate, ma poi bisogna poterle utilizzare»

«Torniamo all'appalto integrato e stop alle cause blocca-opere»

Gianni Trovati

«**B**isogna tornare alla possibilità di utilizzare l'appalto integrato, con regole che evitino gli abusi, e superare l'effetto bloccante del contenzioso, pensando a modalità che permettano di andare avanti con l'opera anche in caso di ricorso e prevedano il pagamento di una quota dell'utile se l'impresa perde la causa». Dopo quattro anni alla guida di un grande Comune come Bari, il presidente dell'Anci Antonio Decaro sa che per la ripresa degli investimenti locali i soldi sono importanti. Ma non sono tutto. Tanto più che i soldi spesso ci sono, imbrigliati in una rete di regole che non permettono di utilizzarli.

Venerdì all'assemblea nazionale dei piccoli Comuni Anci il viceministro all'Economia Laura Castelli ha promesso di intervenire sulla questione degli avanzi di amministrazione, ma ha aggiunto che spesso non è facile trovare l'equilibrio fra le richieste della politica e i freni delle strutture tecniche. Come se ne esce?

Il quadro è chiaro: il 92% dei Comuni ha in bilancio avanzi che per un motivo o per l'altro non può utilizzare. Dopo le sentenze della Corte costituzionale l'obiettivo di superare il problema è urgente e condiviso. Ma i fondi, una volta liberati dalle regole contabili, devono poter essere utilizzati.

E qui interviene il capitolo appalti. Giovedì presenterete insieme ai costruttori dell'Anci un pacchetto "sblocca-cantieri". A che cosa puntate?

Chiediamo di poter tornare a fare l'appalto integrato, in cui il progetto esecutivo viene realizzato dall'impresa sulla base del definitivo preparato dall'amministrazione. Nel Codice appalti era stato introdotto il divieto per fermare gli abusi e gli sprechi prodotti soprattutto dalle grandi stazioni appaltanti. Ma poi Anas e Ferrovie han-



Tar. «Bisogna evitare che le cause blocchino l'opera; vanno previsti risarcimenti alternativi e filtri alle liti»

no ottenuto deroghe, e il cerino è rimasto in mano ai Comuni che dopo anni di blocco al turn over non hanno le competenze per fare la progettazione esecutiva. E poi chiediamo di mettere un freno alle «liti temerarie».

Ci aveva già provato il governo Gentiloni, ma gli ostacoli tecnici si sono rivelati insormontabili.

Ma la situazione è insostenibile. Su aspetti tecnici come i metodi di calcolo nella valutazione dell'offerta ci sono addirittura sentenze opposte dello stesso Consiglio di Stato. Non è possibile che un quadro così intricato blocchi tutto: si deve lasciare andare avanti l'opera, e prevedere forme di risarcimento alternativo quando non c'è il dolo. Bisogna mettere dei filtri, poi, per evitare che contro a una decisione Anas si possa ricorrere al Tar, in un corto-circuito infinito.

Ha parlato di deficit di competenze, ma sul turn over di passi avanti ne sono stati fatti. Perché non basta?

Perché ci sono ancora troppi vincoli. Le leggi nazionali hanno messo norme di favore settoriali, per assumere educatori, assistenti sociali o vigili urbani. Ma perché il governo deve decidere le priorità dei Comuni, che sono tutti diversi fra loro? Sul personale, come sul fisco bloccato da quattro anni, bisogna tornare all'autonomia: il governo fissi le regole generali, e lasci agli amministratori le scelte.

G. RIPRODUZIONE RISERVATA

Investimenti dei Comuni dimezzati dal 2008

Tre mosse per ripartire

FINANZA PUBBLICA

Nei primi sei mesi del 2018 i Comuni hanno pagato investimenti per 3,45 miliardi, cioè il 9% in meno rispetto

allo stesso periodo dello scorso anno. E il confronto con il 2008 registra una flessione del 46,7%. Il nuovo tentativo di far ripartire la spesa in conto capitale, al centro dell'agenda del governo, punta su un piano in tre mos-

se: subito interventi interpretativi per sbloccare la gestione delle spese di progettazione e una parte di avanzi, semplificazione degli appalti e riforma del pareggio di bilancio con la manovra d'autunno. — Servizio pagina 2

Conti pubblici e ripresa

Nei primi sei mesi del 2018 la spesa effettiva è calata del 46% rispetto al 2008. Si lavora su progettazione, semplificazione appalti e riforma del pareggio di bilancio

Dimezzati gli investimenti locali: piano in tre mosse per ripartire

Gianini Trovati

Un'altra frenata, l'ennesima, rallenta anche nella prima metà di quest'anno gli investimenti dei Comuni. E spiega il degrado di strade, edifici pubblici e arredi urbani di molte città italiane, ma anche il nuovo protagonismo del tema investimenti nell'agenda del governo. Ai tavoli tecnici si sta lavorando a un piano in tre mosse, per semplificare le procedure degli appalti e per la liberazione degli avanzi, cioè i "risparmi" bloccati nei conti degli enti locali dalle regole attuali del pareggio di bilancio; una liberazione che passerebbe prima da alcuni interventi interpretativi ora sul tavolo del Mef, per poi arrivare alla riscrittura del pareggio nella manovra d'autunno. In gioco (calcola l'Upb) ci sono 3,7 miliardi di euro nei Comuni (e 16,2 in tutti gli enti territoriali, regioni comprese), che in larga parte sarebbero coperti dai risparmi in eccesso (overshooting) che gli enti locali realizzano ogni anno per la complessità delle regole e i difetti della programmazione. Ma è dal numero realizzato finora che bisogna partire.

Il Siope, il cervello dell'Economia che tiene sott'occhio le casse degli enti pubblici, mostra quelli più significativi all'atto pratico: i pagamenti effettivi in conto capitale, frutto quindi degli appalti che hanno superato tutti gli ostacoli prodotti da progettazione, impegni di spesa e realizzazione dei lavori. E le cifre raccontano di una costante moria degli investimenti, nonostante i molti tentativi. Nei primi sei mesi del 2018, i Comuni hanno pagato fatture per investimenti per 3,45 miliardi, cioè il 9% in meno rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso. Nel 2017, la flessione era stata del 4,7%, ma al di là delle oscillazioni nei decimali - che dipendono anche dai tempi della regolazione contabile - il quadro strutturale si fa chiaro quando si allarga lo sguardo della serie storica.

Rispetto al 2008, il calo degli investimenti è del 46,7%, e qualche città aiuta ad andare più sul concreto. Nel primo semestre di dieci anni fa i sindaci

avevano speso 1,33 miliardi per le strade, mentre quest'anno si sono fermati a 646 milioni (-51,3%). Per costruire o sistemare impianti sportivi si è passati da 313 a 173 milioni (-44,7%), per la «sistemazione del suolo» (riassetto idrogeologico) il crollo è da 298 a 131 milioni (-56,1%) e per le infrastrutture idrauliche si arriva quest'anno a 136 milioni contro i 372 di dieci anni fa (-63,5%). La "cura" prodotta dalla crisi ha funzionato meno sulla spesa corrente: tra 2008 e 2018 il confronto fra i sei mesi mostra una crescita del 7%, comunque più lenta rispetto al 16% fatto segnare in dieci anni dallo Stato (Il Sole 24 Ore del 7 luglio). La spesa del personale ha frenato per il lungo blocco di stipendi e assunzioni, ma ora è in ripresa con il rinnovo del contratto e l'allargamento del turn over; e nonostante le molte spending review il costo di beni e servizi (compresi i contratti per trasporti, rifiuti e così via) è in crescita.

Il nuovo tentativo di rilancio degli investimenti, sottolineato dal ministro dell'Economia Giovanni Tria e dal titolare degli Affari europei Paolo Savona come chiave per accendere tutta la politica economica del governo, parte da qui. E per gli enti locali vede prima di tutto un lavoro sulla contabilità. Sono pronti al Mef due interventi per rendere più gestibili le spese di progettazione, evitando il blocco quando non si ha la certezza matematica di arrivare in fondo all'opera; e l'utilizzo degli avanzi vincolati anche negli enti con i conti in rosso: il secondo tempo arriverà invece con la manovra, quando saranno riscritte le regole di calcolo sul pareggio di bilancio per liberare del tutto i "risparmi" degli enti. Sulle regole attuali, del resto, sono arrivate due bordate dalla Corte costituzionale, per cui sarebbe complicato già oggi ipotizzare sanzioni agli enti che non rispettano una norma incostituzionale. La terza mossa è intitolata alle semplificazioni, e si concentra in un pacchetto di revisione del Codice appalti che Anci e Aifa presenteranno giovedì. Tre premesse importanti, per imboccare la strada di una ripresa che però appare ancora lunga.

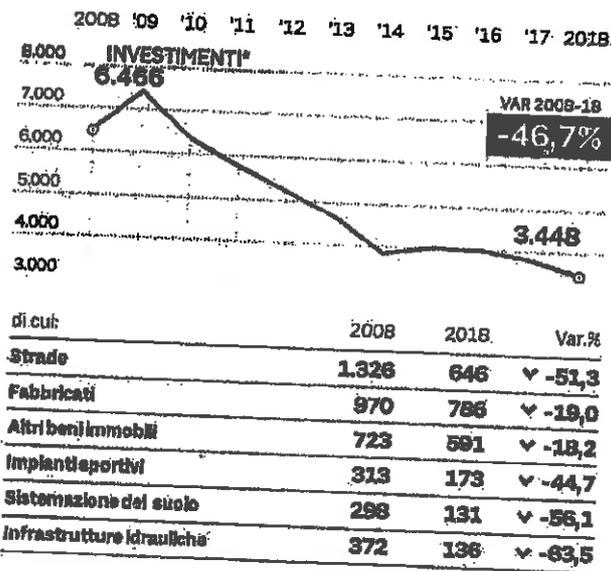
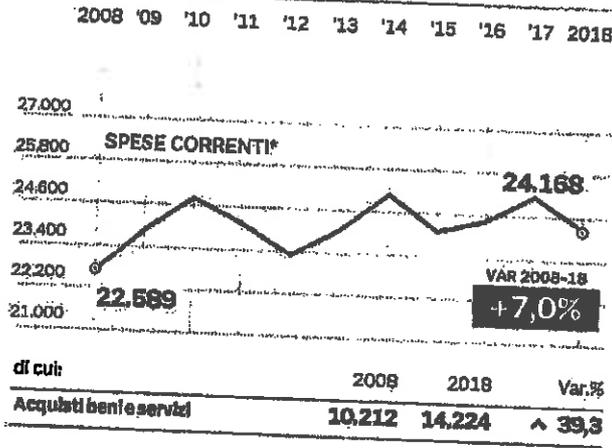
gianini.trovati@ilssole24ore.com

Taglio del 51,3% nelle spese per le strade, del 44,7% sullo sport e del 63,5% sulle strutture idrauliche

Gli avanzi bloccati valgono 3,7 miliardi nei Comuni e 16,2 in tutti gli enti, Regioni comprese

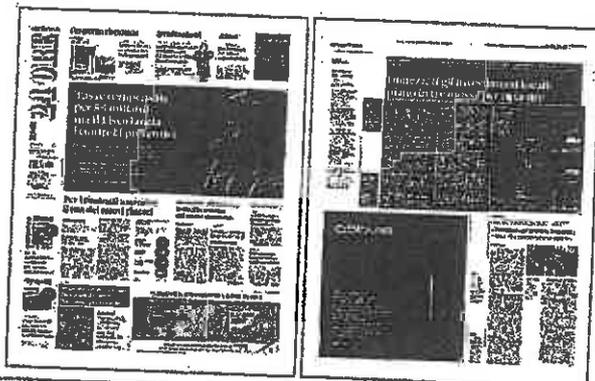
Il confronto decennale

La dinamica delle spese correnti e degli investimenti dei Comuni con le principali voci oggi e dieci anni fa - Valori in milioni (pagamenti del primo semestre dell'anno)



(*) il totale non è la somma delle singole voci perché comprende anche destinazioni di spesa non indicate nel grafico

Fonte: elaborazione del Sole 24 Ore sui dati Ragioneria generale dello Stato



Pagamenti alla moviola

Il nemico ora diventa il ritardo della Pa

Valeria Uva

Con l'abolizione dello split payment per le partite Iva che lavorano con clienti pubblici rimasto in vita solo 13 mesi, per i professionisti il nuovo nemico è il pagamento ritardato. Se infatti l'arrivo della scissione dei pagamenti anche per le partite Iva verso clienti pubblici dal 1° luglio 2017 aveva introdotto il rischio di crisi di liquidità, perché i professionisti venivano all'improvviso privati di una forma seppur impropria di finanziamento, ora la beffa potrebbe essere quella di trovarsi persino ad anticipare allo Stato delle somme effettivamente mai incassate a titolo appunto di liquidazione Iva. Questo può accadere quando la fattura è indirizzata a una società controllata da enti pubblici locali e non (si veda l'articolo a fianco) se il pagamento materiale della fattura arriva ben oltre i 60 giorni di legge. E i professionisti sanno che l'ipotesi non è affatto remota: solo per fare un esempio l'azienda rifiuti di Roma, l'Ama, nel 2017 ha pagato le fatture con una media di 95 giorni di ritardo.

La beffa può essere evitata solo se il documento contabile è indirizzato ad una amministrazione pubblica (ad esempio Comune, Asl, Regione) per i quali è ammesso il versamento Iva differito per cassa e non per competenza. Ma, attenzione, solo se sulla fattura il professionista ha inserito la particolare dicitura di Iva differita.

Ma quanti sono i professionisti colpiti e ora in parte "sollevati" dallo split payment? Le categorie non sono mai riuscite a stimarlo perché non è facile distinguere la natura della clientela: uno stesso soggetto cioè può avere tra i propri clienti sia soggetti privati che pubblici e trattarli in modo indistinto. Sappiamo però ad esempio che sono oltre due-

mila (2.079, per l'esattezza) i singoli professionisti con partita Iva censiti e registrati alla Consip per dialogare e ottenere commesse anche dalla pubblica amministrazione. Ad esempio attraverso il Mepa (mercato elettronico della Pa). Quello del Mepa è un mercato fatto soprattutto di piccoli incarichi per le amministrazioni locali. E per ora, appunto, nel Mepa si trova solo una piccola avanguardia di professionisti (che possono offrire servizi in ambito legale, tributario e gestionale). Altri possono rispondere direttamente a bandi di gara lanciati dalle singole amministrazioni.

Molto più nutrita - ma sempre difficilmente censibile - la schiera di professionisti dell'area tecnica (ingegneri, architetti, geometri, geologi e periti) che ogni anno concorrono ai bandi di servizi di ingegneria dei lavori pubblici (59,3 miliardi in pallo nel 2017 censiti dall'Anac). Soprattutto dopo l'introduzione della fattura elettronica, l'Ance in questo campo cita frequenti pressioni per differire l'emissione stessa della fattura. E non far incappare l'amministrazione nell'obbligo di versare gli interessi per il ritardo. Una beffa doppia per il professionista.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

L'ATTESA

I ritardi nei lavori pubblici
 Secondo l'Ance nel secondo 2017 il tempo medio di attesa per vedersi saldare una fattura nel campo dei lavori pubblici è stato di 144 giorni quasi cinque mesi

Le pressioni
 A due su tre dei soggetti operanti nei lavori pubblici è stato chiesto di ritardare l'invio delle fatture o di accettare tempi di pagamento superiori a quelli di legge



Professionisti. Parla Massimo Buccilli,
presidente dell'Osservatorio Made Expo

«L'alberghiero potrà trainare tutta l'edilizia»

Paola Pierotti

Per il 2018 ci si aspetta una crescita del mercato delle costruzioni che può raggiungere i 122,6 miliardi di euro, e una parte consistente di queste opportunità riguarda le ristrutturazioni (quasi il 40%). Milano fa eccezione con 6 milioni di metri quadrati di nuove costruzioni nei prossimi 15 anni. Questi sono alcuni dati dell'Osservatorio Made Expo raccontati dal presidente Massimo Buccilli, fiducioso in una ripresa del settore dell'edilizia, «anche se a strappi. Il nostro settore storicamente rallenta e riparte lentamente. È un mercato che riesce a pesare anche il 20% del Pil se si considera l'indotto, ma per la sua crescita ha bisogno di un sentimento positivo, che negli ultimi mesi è in parte mancato, sia a causa delle questioni internazionali legate ai dazi americani che in ragione della formazione lenta del governo italiano».

Se l'hospitality fosse il settore trainante? «L'Italia è seconda solo alla Spagna per quanto riguarda il numero dei turisti che visitano il nostro Paese e questa forte domanda è un motore per il settore alberghiero, per le riqualificazioni e per le nuove costruzioni - racconta Buccilli - comprese quelle forme alternative, ibride e innovative, che si stanno affermando nella variegata offerta dell'ospitalità italiana». Secondo gli operatori, l'hotellerie è quella nicchia che apre opportunità per il mondo della progettazione; che favorisce il rilancio delle città, grazie anche a riqualificazioni puntuali come la ristrutturazione di facciate o la valorizzazione di aree urbane degradate; che crea occasioni interessanti

per il mercato della produzione.

Per il Presidente di Made Expo, in particolare, l'innovazione del settore delle costruzioni va di pari passo con la sfida portata dalla tecnologia. «Sui materiali si può fare un grande lavoro di ricerca e sviluppo - spiega - ma è la tecnologia che riesce a far fare un salto di qualità: si pensi all'automazione delle partizioni o delle chiusure o al comfort reso possibile da soluzioni customizzate».

È proprio nel settore alberghiero, quello in cui la domanda di novità è più spinta anche in virtù di una continua evoluzione, che innovazione, tecnologia e digitalizzazione trovano campo d'azione. «Il mondo digitale è sempre più a portata di tutti e non riguarda solo i grandi progetti. Nella nostra filiera - racconta Buccilli - è ormai condivisa la necessità di puntare ad un processo efficiente capace di sperimentare soluzioni riducendo tempi e costi».

Ad un anno dal suo insediamento, Buccilli guarda con interesse ai temi della rigenerazione urbana, ricordando che nel settore residenziale in ripresa. In questo contesto sembra risollevarsi il mercato dei materiali dell'edilizia, «sostenuti anche dagli incentivi fiscali del governo».

Guardando al futuro, Made Expo punta tutto sull'alleanza con la filiera e si allea con costruttori e progettisti. Con Ance, l'associazione nazionale dei costruttori, Federlegno ha siglato in primavera un accordo per creare una sinergia sul mondo delle costruzioni, con un focus sul legno, «per far dialogare produttori ed esecutori materiali dei lavori - spiega Buccilli - in un'ottica di miglioramento, per snellire le procedure e bypassare le problematiche condivise».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

13/07/2018

Al via Fidec, il primo Forum italiano delle costruzioni

Una piattaforma di esperienze e relazioni condivise per ripartire e scommettere sul futuro del settore



Italia • Al via i lavori del **Fidec**, il primo Forum italiano delle costruzioni, promosso da **Ance (Associazione nazionale costruttori edili)**, che mette insieme tutta la filiera del settore: architetti, ingegneri, geometri, professionisti e imprese della manifattura. Fidec non è un singolo evento, né la classica fiera, ma un'iniziativa nata per connettere tutti i protagonisti delle costruzioni attraverso una piattaforma digitale di lavoro e un luogo di relazioni permanenti.

Un vero e proprio "hub del pensiero", che consentirà a tutti i partecipanti di raccontare la propria esperienza, condividere temi e problemi reali affrontati nell'attività quotidiana, incontrare i protagonisti del cambiamento e allacciare o rafforzare rapporti di business. Tutto ciò nell'ottica di poter beneficiare dell'**esperienza positiva di chi è già ripartito**, mettendo a sistema buone pratiche e percorsi virtuosi.

Completare non buttare il codice degli appalti

Marco Panara
I lavori pubblici sono una delle grandi paludi d'Italia. Perché sono uno dei più pervasivi strumenti di corruzione e di infiltrazione della criminalità,

perché i tempi di realizzazione sono lunghissimi e imprevedibili e perché i costi sono troppo spesso lontani dalle previsioni. Il risultato di tutto ciò è che l'Italia è in perenne ritardo nelle infrastrutture, che

sono un fattore di competitività dell'economia e di qualità della vita dei cittadini, che il livello di manutenzione del patrimonio pubblico è indecente e che alla crescita manca un pezzo fondamentale, gli inve-

stimenti pubblici, che ha anche un moltiplicatore elevato sul Pil e un impatto rilevante sull'occupazione. Paradossalmente, nel paese che fa sempre fatica a chiudere i bilanci, il problema principale non sono i soldi.

segue a pagina 10

Completare il codice degli appalti senza pensare a nuove riforme la via per rilanciare le infrastrutture

Marco Panara

segue dalla prima
I problemi principali sono la complessità dei processi decisionali ed esecutivi delle amministrazioni, resi tali anche per il doveroso obiettivo di eliminare la corruzione e, dall'altra, la perdita di professionalità nelle amministrazioni stesse. Molti ricordano con nostalgia l'autorevolezza e la severità degli ingegneri del Genio Civile, delle quali restano oggi solo sporadici esempi.

Il governo in carica ha deciso di prendere il toro per le corna, anche per riappropriarsi di uno strumento fondamentale di politica economica e di una leva per rilanciare lo sviluppo e l'occupazione. Giusta decisione, il problema è l'approccio. La tentazione è quella di percorrere la solita strada: le cose non vanno? Si fa una legge, si cambia la normativa, si ribattono le riforme fatte negli ultimi anni e si ricomincia: d'accapo con la riforma "giusta". L'esperienza ci dice che questa la strada non porta lontano, l'idea che un problema complesso si risolva con una nuova legge è antica, ingenua e opportunistica: consente di annunciare la legge e se il problema resta lì con la sua cancerina pazienza.

Il settore è stato regolato nella primavera del 2016 dal nuovo Codice

degli Appalti, che è una riforma profonda che adegua la normativa italiana alle direttive europee. Il nuovo codice non è perfetto, ma non è questo il suo problema, poiché le riforme per funzionare devono essere continuamente migliorate ed adeguate ai tempi e al confronto con la realtà. Il suo problema principale è che alla sua attuazione a quasi due anni e mezzo dal varo mancano ancora buona parte dei regolamenti.

Prima di pensare di cambiarlo sarebbe meglio applicarlo e migliorarlo nei punti che si sono rivelati oggettivamente problematici.

Le amministrazioni e le imprese ci hanno messo quasi due anni a digerire la nuova normativa, come testimonia il crollo del numero delle gare nel 2016 e nel 2017, ma ora la digestione è fatta e infatti tra gennaio e giugno del 2018 il numero dei bandi è aumentato del 27 per cento rispetto allo stesso periodo del 2017 e l'importo complessivo è cresciuto del 56 per cento da 8,9 a quasi 14 miliardi. La macchina ha ripreso a muoversi e sarebbe un errore madornale bloccarla ingolfandola con nuove norme. Un po' di stabilità nelle regole è fondamentale per qualsiasi settore economico, tanto più per uno così complesso e delicato.

L'aumento dei bandi è un fatto positivo, ma perché diventi occupazione e Pil c'è una selva oscura da at-

traversare, che è pericolosa quanto il passaggio dalla conclusione del bando all'apertura dei cantieri. È in quella selva oscura che le speranze troppo spesso si consumano.

Le ragioni non sono tanto il contenzioso, il balletto dei ricorsi che è uno tra più praticati sport nazionali, che secondo gli ultimi dati incidono solo per il 3 per cento sull'avvio delle opere, quanto soprattutto l'inadeguata preparazione sociale, politica e amministrativa (nonostante i tempi lunghissimi che passano dal momento in cui un'opera viene deliberata e il bando di gara), e l'inadeguatezza dei progetti, in particolare dei progetti esecutivi, che quasi solo per le grandi opere vengono sottoposti a processi di validazione adeguati e indipendenti.

Allora, se hanno più a cuore i risultati che i proclami, le cose da fare sono completare l'attuazione del Codice degli Appalti e, pragmaticamente, creare un gruppo di lavoro che analizzi caso per caso gli appalti bloccati e i cantieri fermi per sciogliere i nodi e farli andare avanti. E, soprattutto, invece di rincorrere la distribuzione di risorse pubbliche per conquistare un facile consenso, utilizzarne un po' per assumere un paio di migliaia di bravi ingegneri per riqualificare le amministrazioni. La riforma delle riforme sarebbe questa.

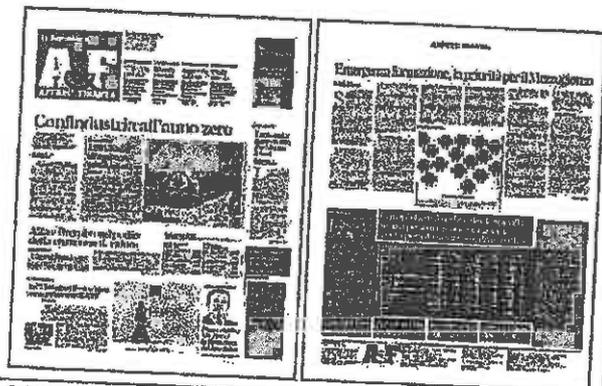
di RIPRODUZIONE RISERVATA

LA LENTA RIPRESA DEL MERCATO DEGLI APPALTI

Bandi di gara e importi in milioni di euro

	GENNAIO-GIUGNO 2017		GENNAIO-GIUGNO 2018		VARIAZIONE %	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
ENTI CENTRALI	343	178	300	1.033	87,5	481,5
ENTI TERRITORIALI	7.510	5.761	9.530	7.470	28,2	29,7
COMUNI	6.188	2.274	6.488	3.288	25,7	44,0
COMUNITA' MONTANE E UNIONI DEI COMUNI	130	33	188	83	44,6	148,2
PROVINCIE	23	38	23	59	0,0	55,3
REGIONI	149	124	127	191	-14,8	53,1
GESTORI RETI INFRASTR. E SERVIZI PUBBL. LOCALI	670	1.335	619	1.701	-7,5	27,0
SANITA' PUBBLICA	330	666	476	601	44,2	-12,3
ALTRI ENTI TERRITORIALI	144	904	348	1.068	157,0	20,4
ENTI DI PREVIDENZA	40	18	88	49	120,0	170,6
GESTORI RETI INFRASTR. E SERV. PUBBL. NAZ.	298	2.812	240	6.131	-20,8	82,5
ANAS	157	352	127	170	-18,5	-51,7
SOCIETA' RETE ANAS	141	11	113	23	-20,6	113,6
CONCESSIONARI GESTORI RETE AUTOSTRADE	148	296	128	1.180	-13,5	301,5
FERROVIE	14	2.078	201	3.571	1364,3	62,3
ALTRI GESTORI	29	75	80	377	172,4	401,8
ALTRI ENTI	14	15	22	14	57,1	-62,0

Fonte: Anas, dati in milioni di euro



Quotidiano del Sole 24 Ore

Edilizia e Territorio

Stampa

Chiudi

16 Lug 2018

Appalti, Anac: illegittimo il bando che fissa un tetto ai ribassi d'asta

Massimo Frontera

In una procedura di appalto con criterio di aggiudicazione in base all'offerta economicamente più vantaggiosa, la stazione appaltante non può fissare un limite minimo al ribasso d'asta. È questo il rimprovero dell'Anac che si legge in un parere di precontenzioso sulla normativa approvato con la delibera del 27 giugno 2018 n.610.

Una centrale unica di committenza aveva mandato in gara, per conto del comune di Cento (Fe) il servizio di progettazione del valore di 82mila euro circa. Nel bando veniva fissato un tetto (del 50%) al massimo al ribasso sull'offerta economica, in parte motivato con l'esigenza di non comprimere il costo del lavoro. Dopo l'espletazione della gara, questa scelta dell'amministrazione, è stata contestata da un concorrente (risultato secondo nella graduatoria). Più precisamente, il concorrente ha contestato varie cose in relazione alla valutazione discrezionale effettuata dalla stazione appaltante. L'Anac però ha concentrato il suo parere sul solo elemento che «appare assorbente rispetto a tutti» in quanto causa stessa degli altri elementi, e cioè la «considerazione che sia stata proprio l'impostazione stessa della gara ad aver prodotto le conseguenze che per altro verso e per altre motivazioni vengono contestate dall'odierno istante. Specificamente ci si riferisce alla clausola di *lex specialis* che fissa al 50% il ribasso massimo ammissibile rispetto alla base d'asta».

Per prima cosa l'Anac ricorda che lo stesso Consiglio di Stato - con la pronuncia n.2912/2016- ha già chiarito che non è possibile indicare una soglia di ribasso massimo sul prezzo perché «introduce un'inammissibile limite alla libertà degli operatori economici di formulare la proposta economica sulla base delle proprie capacità organizzative e imprenditoriali, pregiudicando, sino di fatto ad annullarlo, il confronto concorrenziale sull'elemento prezzo». Ma l'Anac va oltre. «Fissando una percentuale massima di ribasso ammesso - si legge nel parere - la Stazione appaltante "suggerisce" già a priori quale ritiene essere il prezzo migliore e così spinge tutti i concorrenti a formulare un'offerta economica ridotta del 50% rispetto alla base d'asta o, quantomeno, ad approssimarsi quanto più possibile. Non a caso, nella gara in esame, ben 8 concorrenti su 17 (ma due sono stati esclusi) hanno offerto proprio il ribasso del 50%, uno il ribasso del 49,5%, e tutti gli altri ribassi comunque molto elevati, ovvero compresi tra il 27,54% e il 41%». «D'altra parte - si legge ancora - laddove la Stazione appaltante stabilisca già nella legge di gara una percentuale massima di ribasso consentita ciò finisce non solo per annullare la concorrenza sull'elemento prezzo, ma anche per anticipare di fatto, ancorché indirettamente, la valutazione in ordine alla congruità dell'offerta nel suo complesso. Valutazione che, in tali casi, appare atteggiarsi come una mera formalità destinata a concludersi con esito positivo».

Nella parte conclusiva del parere l'Anac dice due cose: fissare un limite al ribasso è il modo sbagliato di tutelare il costo del lavoro (per quale si deve fare riferimento ad altre norme); il compito della stazione appaltante è semmai quello di valutare il limite di anomalia dell'offerta.

«Pertanto - si legge infatti nel parere - si può concludere che la limitazione introdotta con la discussa clausola della *lex specialis*, lungi dal costituire una garanzia che il prezzo proposto sia sufficiente a sostenere il costo del lavoro (e, quando del caso, a salvaguardare la corretta applicazione del CCNL), finalità che peraltro deve essere perseguita attraverso lo strumento tipico all'uopo predisposto dal legislatore, all'art. 97 del Codice appalti, che consente di escludere dalla gara, all'esito del procedimento di verifica ivi contemplato, le offerte risultate anormalmente basse, finisce invece solo per generare una erronea e, quindi, illegittima applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, laddove annulla di fatto la concorrenza sull'elemento prezzo, con effetti distorsivi sull'iter del sub-procedimento di verifica dell'anomalia e dunque della procedura di aggiudicazione nel suo complesso».

P.L. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved

Quotidiano del Sole 24 Ore

Edilizia e Territorio

Stampa

Chiudi

16 Lug 2018

Grave illecito professionale, esclusione legittima se c'è il rinvio a giudizio dell'amministratore

Roberto Mangani

Anche il semplice provvedimento di rinvio a giudizio intervenuto nell'ambito di un procedimento penale a carico degli amministratori di un'impresa per un reato che incida gravemente sulla integrità e affidabilità della stessa costituisce grave illecito professionale, come tale idoneo a provocare l'esclusione dalla gara.

Si esprime in questo senso una recente sentenza del Tar Campania, n. 4271 del 26 giugno 2018 che, nel collocarsi nell'ambito di quell'indirizzo giurisprudenziale tendente ad ampliare l'ambito di applicazione della norma sul grave illecito professionale di cui all'articolo 80, comma 5, lettera c) del D.lgs. 50, affronta il tema da un angolo visuale diverso da quello proprio delle più recenti pronunce.

Il fatto

Un Comune aveva avviato una gara per l'affidamento del servizio di trasporto scolastico. Alla gara aveva partecipato un solo concorrente, che era il medesimo che aveva già svolto lo stesso servizio in base a un affidamento immediatamente precedente quello in oggetto. Tuttavia il concorrente in questione veniva escluso, in applicazione della norma sul grave illecito professionale sopra ricordata. Nello specifico, l'esclusione veniva disposta in ragione dell'esistenza di un decreto di rinvio a giudizio emanato nei confronti dell'amministratore dell'impresa, ritenendosi tale provvedimento sufficiente a minare quei requisiti di integrità e affidabilità la cui mancanza costituisce causa di esclusione dalle gare. Contro tale provvedimento di esclusione l'impresa presentava ricorso davanti al giudice amministrativo. Tale ricorso era basato sulla ritenuta non idoneità del semplice decreto di rinvio a giudizio a determinare l'effetto escludente, non avendo tale decreto quel carattere di esecutività che legittima l'ente appaltante ad emanare il provvedimento di esclusione. A questa censura il ricorrente ne aggiungeva una seconda. Veniva infatti ritenuto contraddittorio il comportamento dell'ente appaltante che non aveva mai mosso alcuna contestazione nell'ambito del precedente rapporto contrattuale - avente il medesimo oggetto di quello della gara - e nonostante ciò aveva poi proceduto all'esclusione del concorrente. Cosicché solo in sede di gara veniva riscontrato il venir meno dei requisiti di integrità e affidabilità dell'impresa, cui si accompagna il grave illecito professionale, la cui mancanza non era invece stata rilevata in costanza del precedente rapporto contrattuale.

Il carattere esemplificativo degli illeciti professionali indicati dalla norma

Le censure mosse dal ricorrente sono state respinte dal giudice amministrativo. In via preliminare la pronuncia ribadisce l'orientamento giurisprudenziale prevalente secondo cui l'elencazione dei gravi illeciti professionali contenuta nella lettera c) del comma 5 dell'articolo 80 ha carattere meramente esemplificativo e non tassativo. La norma in questione

indica infatti tra gli illeciti professionali le significative carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che hanno causato la risoluzione anticipata dello stesso non contestata in giudizio o confermata all'esito di un giudizio o che hanno dato luogo a una condanna al risarcimento del danno o ad altre sanzioni; o ancora il tentativo di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o il fornire informazioni false o fuorvianti in sede di gara. Questa elencazione, come si ricava anche dall'espressione utilizzata dal legislatore – dopo aver definito gli illeciti professionali viene specificato che “tra questi rientrano” – non esaurisce tutte le ipotesi di grave illecito professionale sulla base delle quali la stazione appaltante può legittimamente procedere all'esclusione del concorrente.

Ne consegue che residua in capo all'ente appaltante un significativo margine di discrezionalità nel valutare se taluni comportamenti o circostanze, pur non integrando le fattispecie indicate dalla norma, siano tali da configurare comunque un grave illecito professionale, fornendo naturalmente adeguata motivazione sull'incidenza di tale comportamento o circostanza sull'affidabilità o integrità del concorrente. In questa prospettiva il giudice amministrativo ha ritenuto che il provvedimento di rinvio a giudizio, pur non avendo alcun carattere di definitività in merito al procedimento penale in corso, sia di per sé sufficiente ad integrare un'ipotesi di grave illecito professionale. In sostanza, non è necessario che il procedimento penale sia sfociato in una sentenza di condanna – al limite anche non definitiva – poiché l'esclusione per gravi illeciti professionali si può basare anche su elementi che, anche se in via ancora presuntiva, configurano un comportamento che non è ritenuto compatibile con la partecipazione alla gara. E la valutazione di tale elementi è lasciata alla discrezionalità dell'ente appaltante, che ha il solo onere di fornire adeguata e congrua motivazione delle scelte effettuate. Nel caso di specie queste considerazioni assumono un rilievo ancora più pregnante in considerazione del fatto che il procedimento penale in corso e il relativo decreto di rinvio a giudizio si riferiscono all'affidamento del medesimo servizio oggetto della gara in corso e che l'ente appaltante è lo stesso.

La conclusione è che nel caso di specie l'apprezzamento discrezionale dell'ente appaltante si è correttamente riferito a circostanze che, ancorché non cristallizzate in alcun provvedimento definitivo, assumono rilievo ai fini della configurazione del grave illecito professionale. Il provvedimento di rinvio a giudizio riguarda infatti comportamenti posti in essere da soggetti collocati in posizione apicale e che peraltro configurano il tentativo di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante che la stessa norma individua come una delle figure sintomatiche del grave illecito professionale.

Sotto quest'ultimo profilo il giudice amministrativo evidenzia che il comportamento oggetto di censura non deve necessariamente riguardare la gara in corso, ben potendo essere stato posto in essere – come nel caso di specie – nell'ambito di una precedente gara, tanto più se relativa al medesimo servizio. Infine, nessun rilievo può assumere la circostanza che nei confronti dei soggetti rispetto ai quali è stato emanato il decreto di rinvio a giudizio sia stata decisa la revoca della misura cautelare in un primo tempo disposta. Infatti, le vicende del procedimento penale e di quello amministrativo si pongono su due piani diversi specie con riferimento alla relativa tempistica. Così, i tempi del procedimento penale sono spesso incompatibili con le esigenze proprie del procedimento amministrativo come nel caso di specie in cui la volontà di escludere un soggetto ritenuto non affidabile non può dipendere da condizioni che intervengono nell'ambito del procedimento penale.

Il grave illecito professionale in sede di gara

Lo specifico interesse della pronuncia in esame deriva dal fatto che si occupa dell'illecito professionale con riferimento a fatti che ineriscono allo svolgimento della gara. Come ricordato più sopra, il grave illecito professionale nella configurazione accolta dall'articolo 80, comma 5,

lettera c) tocca due diversi ambiti: quello più tradizionale legato a precedenti rapporti contrattuali e quello più innovativo collegato a comportamenti tenuti in sede di gara, idonei a turbare il regolare svolgimento della stessa. Fino ad oggi la giurisprudenza si è per lo più occupata del primo profilo, delineando alcuni principi volti a definire la configurazione del grave illecito professionale in relazione a gravi carenze riscontrate nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto. In questo ambito i giudici hanno accolto un'interpretazione estensiva della fattispecie, ribadendo in primo luogo il carattere esemplificativo delle ipotesi indicate dalla norma. Il medesimo approccio estensivo è adottato dalla pronuncia in commento, pur riguardando il diverso profilo dell'illecito connesso alla fase di partecipazione alla gara. Il tentativo di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante viene infatti configurato – come sopra illustrato – anche in presenza di un semplice provvedimento di rinvio a giudizio, cioè con riferimento a una fase iniziale del procedimento penale.

Appare evidente che l'orientamento generale della giurisprudenza è quello di dare alla norma sull'illecito professionale un'applicazione volta a tutelare soprattutto l'esigenza dell'ente committente di non negoziare con soggetti la cui affidabilità e integrità è messa in dubbio da comportamenti pregressi. E ciò anche se tali comportamenti non hanno ancora trovato una consacrazione in provvedimenti definitivi di natura giudiziaria. Detto altrimenti non è necessario che le inadempienze del precedente rapporto contrattuale o il comportamento anomalo in sede di gara siano state accertati con una sentenza di condanna, poiché l'ente appaltante può operare le sue scelte discrezionali – e quindi procedere all'esclusione del concorrente – anche a prescindere da tali accertamenti. Si tratta di un approccio che, nel privilegiare le esigenze degli enti appaltanti, tende a sacrificare maggiormente l'interesse degli operatori economici a partecipare alle gare. Tuttavia va rilevato che tale approccio appare per alcuni versi maggiormente in linea con le previsioni contenute nella normativa comunitaria. Quest'ultima infatti si limita a prevedere da un lato che costituisce causa di esclusione dalla gara l'aver posto in essere gravi illeciti professionali che rendono dubbia l'integrità del concorrente o essere incorso in gravi carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto; dall'altro che può essere escluso il concorrente che abbia cercato di influenzare indebitamente il processo decisionale dell'ente appaltante. In entrambi i casi è riconosciuto all'ente appaltante un ampio margine di discrezionalità nel dimostrare che il concorrente è incorso nei suddetti comportamenti, senza che la norma ponga particolari vincoli o condizioni alle modalità di tale accertamento.

