



TUTTI I GIORNI LE NOVITÀ PER I PROFESSIONISTI

Focus estate | Appalti: la riforma al decollo tra decreti e linee-guida

Latour, Salerno, Conio, Leone, Arona ▶ pagine 28 e 29



FOCUS ESTATE

Tutte le novità del Codice appalti

Arona, Conio, Latour Leone e Salerno ▶ pagine 28 e 29

FOCUS ESTATE | LE GUIDE PER I PROFESSIONISTI
SOCIETÀ E IMPRESE

La riforma degli appalti

In arrivo l'Albo delle stazioni appaltanti

Giuseppe Latour
Mario Salerno

Dieci decreti per dare il via alla fase due della riforma degli appalti. Ruota attorno a questi numeri il lavoro che, in queste settimane estive, gli uffici tecnici del ministero delle Infrastrutture stanno conducendo, con l'obiettivo di piazzare una robusta accelerazione nella tabella di marcia del Dlgs 50/2016.

Lo sprint è iniziato a luglio, quando il Mit ha iniziato a chiudere le prime bozze. Da allora è scattato il valzer dei pareri, dei concerti degli altri dicasteri, degli invii al

**Il ministero accelera
sulla fase attuativa**

**Cantone vara
le linee-guida**

Consiglio di Stato o alla Conferenza Stato-Regioni, a seconda delle diverse procedure. La sostanza, tecnicamente a parte, è che il ministero sta per assestare una riforma diluita in diverse puntate, ma dal-

l'impatto comunque notevole.

Idealmente, il Mit ha raccolto il testimone dell'attuazione dall'Anac che, dopo avere varato le sue prime sette linee guida, ha optato per una pausa di riflessione: i tre provvedimenti che restano da approvare, già passati dalla consultazione (Ppp, motivi di esclusione e rating di impresa), arriveranno al traguardo dopo la pausa estiva.

Il dicastero di Porta Pia, guardando ai compiti che gli attribuisce il codice, ha invece già mandato in Gazzetta, a fine luglio, il nuovo decreto sui parametri da porre a base delle gare di progettazione: servirà a definire i compensi per tutti i servizi di ingegneria affidati con una procedura pubblica. E non sarà l'ultimo provvedimento dedicato a questo tema.

La novità pesante di questa fase due della riforma è però la qualificazione delle stazioni appaltanti. Un provvedimento molto atteso dalle amministrazioni e su cui si gioca la possibilità degli enti di poter continuare a gestire in autonomia i propri acquisti. L'iscrizione all'albo sarà necessaria per gestire i lavori di importo superiore a

150mila euro e forniture e servizi oltre i 40mila euro. Il sistema sarà articolato in quattro livelli sulla base del valore degli appalti che le Pa potranno gestire in base al grado di competenza e organizzazione dimostrata. Il primo gradino (il "livello minimo") permetterà di gestire gare di manutenzione fino a un massimo di un milione di euro. All'ultimo piano (il "livello alto") si attesteranno le stazioni appaltanti di maggiori dimensioni in grado di seguire interventi superiori ai 20 milioni.

Oltre ai requisiti di organico - con personale tecnico dedicato, in possesso di laurea e abilitazione - le stazioni appaltanti dovranno dimostrare il possesso di diversi altri requisiti per accedere al sistema. Tra questi la formazione obbligatoria del personale per un minimo di 30 ore annuali. Ma saranno valutati anche il grado di soccombenza nei contenziosi, il rispetto dei tempi di pagamento e di esecuzione delle opere oltre che l'eventuale aumento dei costi: la percentuale di scostamento tra il prezzo finale e il valore fissato al momento dell'aggiudicazione della gara non potrà



superare il 30 per cento. Una volta ottenuta, la qualificazione durerà cinque anni. Ma il nuovo sistema non entrerà in vigore da subito. Per rendere operativo l'albo serve infatti un provvedimento attuativo dell'Autorità anticorruzione, che poi gestirà materialmente l'inter sistema.

Si è invece insediata a fine luglio la commissione del ministero che lavorerà all'introduzione del Bim (Building information modeling): si tratta di una particolare modalità di progettazione che consente, tramite l'ausilio di software, di anticipare già in fase di redazione degli elaborati tutto lo sviluppo dell'opera in cantiere, calcolando ogni dettaglio dei lavori, come le quantità di materiali o i loro prezzi. La commissione è presieduta da Pietro Baraton, provvidore per la Lombardia e l'Emilia-Romagna, e ha il compito di definire una "road map" che porti all'utilizzo di questo strumento su larga scala nelle stazioni appaltanti italiane.

A completare il pacchetto dedicato a questo tema arriveranno, poi, il decreto sui tre livelli di progettazione e quello sui requisiti per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria. In questo provvedimento, in particolare, sarà finalmente sciolto il nodo del contributo integrativo delle società di ingegneria: una partita che, per il solo bilancio di Inarcassa, vale circa 50 milioni di euro all'anno. In base a una formulazione infelice del codice appalti, infatti, questa parte della contribuzione rischiava di saltare. Così, l'articolo 9 del nuovo decreto dedica un passaggio alla regolarità contributiva. E spiega che alle società tra professionisti e alle società di ingegneria «si applica il contributo integrativo qualora previsto dalle norme legislative che regolano la cassa di previdenza di categoria cui ciascun firmatario del progetto fa riferimento in forza della iscrizione obbligatoria al relativo albo professionale».

Del pacchetto di provvedimenti necessari a far entrare nel vivo la fase di attuazione della riforma fanno parte anche la circolare sul Documento di gara unico europeo (vedi articolo in basso) e il decreto destinato a chiarire i confini in cui potranno muoversi in cantiere le imprese abilitate a eseguire le opere super-specialistiche.

A chiudere il cerchio, infine, arriverà la costituzione della cabina di regia, la struttura che sarà istituita presso Palazzo Chigi e che servirà, di fatto, ad equilibrare le competenze dell'Autorità anticorruzione, coinvolgendo

anche la Presidenza del Consiglio nella regolazione dei contratti pubblici. A guidarla sarà il capo dell'ufficio legislativo della Palazzo Chigi, Antonella Manzoni, mentre Elisa Grande, capo del legislativo del Mit, le farà da vice. Alla "cabina" sarà affidata, soprattutto, una competenza chiave: il monitoraggio della situazione del mercato, per individuare su quali passaggi sono necessarie correzioni e modifiche, in vista del correttivo del 2017.

Pa e innovazione

36.000

Stima delle stazioni appaltanti
In base alle stime più citate sono circa 36 mila le stazioni appaltanti italiane. Un numero destinato a scendere quando entrerà in funzione il sistema di qualificazione gestito dall'Anac

12

Esperti nella commissione Bim
Si è insediata a fine luglio la commissione che ha il compito di definire l'introduzione dei sistemi di Building information modeling (Bim) negli appalti pubblici italiani. Dalla gestione di progetti e cantieri con il Bim il governo si attende un forte recupero di efficienza

LE USCITE

LUNEDÌ

Casa e condominio

MARTEDÌ

MERCOLEDÌ

Lavoro e previdenza

VENERDÌ

Società e imprese

I PRODOTTI

Codice appalti: in due volumi il punto sulla riforma

Due volumi per fare il punto sulla riforma degli appalti pubblici inaugurata il 19 aprile con l'entrata in vigore del nuovo Codice. Dal 4 maggio è in edicola la prima guida al nuovo Codice, che riporta il testo integrale del decreto legislativo 50 del 18 aprile 2016, accompagnato da un breve percorso di lettura.

La seconda guida al nuovo Codice degli appalti - in edicola dal 10 maggio - contiene invece i commenti degli Esperti del Sole 24 Ore sugli aspetti più innovativi della riforma e sulle relative problematiche applicative, per fornire un supporto immediato e tempestivo all'applicazione delle nuove regole e ridurre i rischi della fase transitoria.

Entrambi i volumi sono reperibili all'indirizzo www.shopping24.it a partire da 8,99 euro.

LUNEDÌ

**Casa e condominio:
tutte le regole
per gli impianti**

MERCOLEDÌ

**Lavoro e previdenza:
Le depenalizzazioni
per gli imprenditori**

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE

Nel progetto di fattibilità tutte le indagini, anche ambientali

Tutte le **indagini sulle opere pubbliche** passano dal definitivo alla **fattibilità**. Analisi sismiche, topografiche, urbanistiche, storiche, geologiche, geognostiche andranno realizzate nel quadro del **primo livello di progettazione**. Insomma, finisce l'era dei preliminari di poche pagine, regolarmente smentiti dagli elaborati successivi. Il ministero delle Infrastrutture, acquisito il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, ha completato il lavoro tecnico sul decreto in materia di livelli di progettazione regolato dal Codice appalti. Dopo una gestazione rapidissima il testo, composto da 36 articoli, si avvia a grandi passi verso l'ok finale. Manca solo il disco verde dei Beni culturali e dell'Ambiente, che devono dare il loro concerto.

Il decreto è previsto dall'articolo 23 del Dlgs 50/2016

e, almeno in una prima versione, è appena stato completato dal Mit. Nei 36 articoli del Dm viene definito un sistema che si articolerà su tre livelli: progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo. L'innovazione più grande sarà costituita dal primo livello, che sostituirà il preliminare e che sarà rafforzato in modo consistente: l'idea è mettere a disposizione di stazioni appaltanti e imprese un dato tecnico ed economico che resti fisso e non venga modificato nelle fasi successive.

Quindi, il progetto di fattibilità, secondo quanto spiega l'articolo 6 del provvedimento, sarà «finalizzato a definire gli obiettivi e le caratteristiche dell'intervento da realizzare, attraverso l'individuazione e l'analisi di tutte le possibili soluzioni progettuali alternative». Questo vuol dire

Cosa cambia

3

I livelli di progettazione
Anche il nuovo sistema di progettazione sarà strutturato sulla base di tre livelli. Ma, rispetto al passato, il primo diventa più rilevante

36

Gli articoli
Il nuovo decreto sarà particolarmente corposo. In 36 articoli disciplina il nuovo sistema, dando spazio soprattutto al progetto di fattibilità

10

Le indagini
Sono dieci le indagini e le verifiche che vengono trasferite dal progetto definitivo al primo livello

che questo progetto sarà più ricco del vecchio preliminare e conterrà una serie di indagini che venivano solo accennate in passato. Spiega, ancora, il decreto: «Il progetto di fattibilità tecnica ed economica è redatto sulla base dell'avvenuto svolgimento di rilievi topografici, di indagini geologiche, idrologiche, idrauliche, geotecniche, sismiche, finalizzate alla progettazione dell'intervento, di indagini trasportistiche ove necessarie», nonché «della verifica preventiva dell'interesse archeologico e dello studio preliminare ambientale». Questa revisione del primo livello porta, a cascata, conseguenze sui due livelli successivi. Soprattutto, sarà il progetto definitivo ad essere rivisto in maniera più sostanziosa. Il perimetro del secondo livello, cioè, risulterà complessivamente più ridotto, dal momento che una parte della progettazione transiterà sul primo. Il terzo livello di progettazione, invece, terrà conto della «manutenzione dell'opera e delle sue parti, in relazione al ciclo di vita dell'opera stessa».

G. La.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

LA COMPILAZIONE DEL DGUE

Dichiarazioni semplificate nel nuovo Documento di gara

Paola Conio
Luca Leone

Il **modello di formulario** allegato al comunicato del Mit del 22 luglio 2016, con le **linee guida** necessarie a supportare le **stazioni appaltanti** e, soprattutto, gli operatori economici nella compilazione del **Documento di gara unico europeo** (Dgue), contiene importanti indicazioni per il superamento delle incertezze derivanti dal non perfetto allineamento tra il modello standard europeo con l'ordinamento nazionale, anche alla luce del nuovo codice appalti.

Le modifiche e le integrazioni indicate dal Mit si concentrano, in particolare, nella parte III del documento, quella dedicata alle cause di esclusione e alle relative

dichiarazioni. Tra queste, sicuramente significativa è la specificazione del contenuto delle dichiarazioni che l'operatore economico dovrà rendere, nel caso in cui i soggetti indicati dal comma 3 dell'articolo 80 (a seconda del tipo di operatore economico interessato), siano incorsi in una sentenza definitiva di condanna (o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o applicazione della pena su richiesta) per uno dei reati indicati al comma 1 del medesimo articolo 80. Con il Dgue viene definitivamente superata la logica per cui erano i soggetti elencati dalla norma a dover rendere personalmente le dichiarazioni in ordine alla mancata sussistenza di condanne

a loro carico, problematica che si era posta in passato soprattutto per i soggetti ormai cessati dalla carica che, dunque, non avrebbero avuto alcun interesse a collaborare con l'operatore economico, per consentirgli di partecipare alla gara. Il Dgue approvato dalla Commissione europea non conteneva alcun campo, nella parte terza, che fosse specificamente relazionata con gli oneri dichiarativi relativi ai soggetti sensibili e a quelli cessati, sicché era sorto il dubbio in ordine a chi e con quali modalità dovesse rendere le dichiarazioni.

Nel nuovo Dgue targato Mit appare chiaro che deve essere l'operatore economico a dichiarare se i soggetti "sensibili" - cioè quelli indicati dal comma

terzo dell'articolo 80 - abbiano meno riportato condanne nel periodo rilevante (o nel quinquennio antecedente, a meno che la condanna non avesse previsto un periodo di esclusione maggiore), specificando i dati identificativi delle persone condannate e le misure di *self-cleaning* adottate. Al punto 5 della sezione A della parte III del modello di Dgue allegato alle linee guida, viene richiesto all'operatore economico di specificare, nel caso in cui le pronunce abbiano riguardato soggetti cessati, le misure adottate che dimostrino la completa ed effettiva dissociazione dalla condotta tenuta, mentre nessun cenno viene fatto all'obbligo di acquisizione della dichiarazione personale degli interessati.

Un passo in più sulla via della semplificazione che, comunque, resta ancora decisamente lunga da percorrere.

Standard Ue

01 | A COSA SERVE IL DGUE

Il modello di gara unico europeo (Dgue) serve a semplificare le operazioni di dichiarazione e verifica del possesso dei requisiti delle imprese che partecipano alle gare per appalti pubblici

02 | QUANDO SI USA

Il Dgue va usato in tutte le gare di lavori, forniture e servizi, nei settori ordinari e speciali, sia sopra che sotto la soglia di rilevanza Ue, incluse concessioni e operazioni di Ppp

03 | IL FORMATO DA USARE

Il Documento può essere riutilizzato anche in procedure successive, purché gli operatori confermino la bontà delle dichiarazioni. Il formato può essere elettronico o cartaceo fino al 17 aprile 2018. Poi solo elettronico

PROJECT FINANCING

Lavori finanziati dai privati in gara se c'è un aiuto della Pa

Anche le opere pubbliche completamente pagate dai privati non possono evitare le gare, se il privato che si propone di eseguire l'intervento a sue spese riceve un qualunque "aiuto" dalla Pa. È questo il principio con cui il presidente dell'Anac, Raffaele Cantone, prova a circoscrivere gli effetti di una delle tante innovazioni nascoste tra le pieghe del nuovo Codice appalti. In ballo ci sono i lavori finanziati dai privati, disciplinati in modo a dire il vero piuttosto generico, dall'articolo 20 del Dlgs 50/2016.

Il punto è la possibilità di aggirare le gare, assegnando la realizzazione degli appalti senza applicare le procedure formali previste dal Codice, a fronte del pagamento delle spese da parte dei privati. L'occasione per dettare gli indirizzi di applicazione della norma - quasi una linea guida sull'attuazione di questo nuovo istituto - è offerta all'Anac da un parere richiesto dalla Regione Lombardia. In ballo c'è la realizzazione della cosiddetta «Cessanese-bis», vale a dire la viabilità speciale di Segrate, in appoggio alla realizzazione di un nuovo centro commerciale di 99mila mq (15mila per il settore alimentare e il resto non alimentare). Un progetto in ballo da anni per un'opera dal valore complessivo di circa 160 milioni. **Westfield Milan** Spa, promotore del nuovo centro commerciale, propone di realizzarla a spese proprie (esclusi 20 milioni per i costi di acquisto delle aree), a fronte dell'autorizzazione ad aprire lo shopping center. La strada sarebbe proprio quella offerta dall'articolo 20 del nuovo Codice. La Regione Lombardia chiede se è davvero percorribile.

Con il parere arriva l'alt di Cantone. Per il presidente dell'Anticorruzione non c'è spazio per evitare le gare, se il privato che realizza le opere ottiene dall'amministrazione una qualunque forma di controprestazione: non solo un prezzo, ma anche un'altra forma di corsia preferenziale, incluse le autorizzazioni. In questo caso, infatti, si rientra in un contratto che prevede l'applicazione del

Codice. «L'istituto contemplato dall'articolo 20 del Codice - si legge nel parere messo nero su bianco nella delibera 763 - non può trovare applicazione nel caso in cui la convenzione stipulata tra amministrazione e privato abbia ad oggetto la realizzazione di opere pubbliche da parte di quest'ultimo, in cambio del riconoscimento in suo favore di una utilità, con conseguente carattere oneroso della convenzione stessa». Il carattere oneroso della convenzione, chiarisce il documento, «deve ritenersi sussistere in qualunque caso in cui, a fronte di una prestazione, vi sia il riconoscimento di un corrispettivo che può essere, a titolo esemplificativo, in denaro, ovvero nel riconoscimento del diritto di sfruttamento dell'opera (concessione), o ancora mediante la cessione in proprietà o in godimento di beni. In tal caso la convenzione ha natura contrattuale». La conseguenza è l'obbligo di gara. «Simili fattispecie - specifica infatti il parere - sono da ricondurre nella categoria

Bandi di gara in crescita

Il partenariato pubblico privato

	Numero	Var. %	Importo in mln	Var. %
2012				
	3.025	8,3	7,2	-25,2
2013				
	2.903	-4,0	4,3	-40,1
2014				
	3.150	8,5	3,9	-9,5
2015				
	3.429	8,9	7,5	91

Fonte: Cresme Europa Servizi
dell'appalto pubblico di lavori, da ciò derivando, come

necessario corollario, il rispetto delle procedure ad evidenza pubblica previste nel Codice».

Il parere contiene altri chiarimenti importanti sull'applicazione dell'articolo 20. Il primo è che il nuovo istituto non può avere efficacia retroattiva, ma può «trovare applicazione esclusivamente alle convenzioni stipulate successivamente all'entrata in vigore del Codice stesso». Il secondo chiarimento riguarda l'obbligo, per l'operatore privato che ottiene l'ok, a realizzare le opere senza gara «di affidare i lavori a terzi». Il terzo punto riguarda i requisiti che le imprese impegnate in cantiere devono dimostrare. Anche se la norma tace sul punto specifico, per Cantone «il soggetto esecutore dell'opera "pubblica"» deve comunque essere «in possesso di adeguati requisiti di qualificazione, quale principio di carattere generale, sancito nell'articolo 84 del Dlgs 50/2016, ai sensi del quale i soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici devono essere in possesso di adeguata qualificazione».

Mau. Sal.

L'APPROFONDIMENTO

Project financing, regole più severe

Alessandro Arona

Le norme del nuovo Codice appalti in materia di concessioni e Ppp (Partenariato pubblico privato) rivelano un obiettivo chiaro: evitare, come spesso accaduto in Italia negli ultimi dieci anni, che vengano lanciati progetti di opere pubbliche in **project financing** poco studiati, poco trasparenti e nel lungo periodo svantaggiosi per la Pa. In parte si tratta di una severità derivante dalla direttiva europea 2014/23/UE sulle concessioni: in particolare l'obbligo di trasferimento al privato del rischio operativo, e cioè, il fatto che nel contratto non ci siano clausole o garanzie che proteggano il concessionario dal rischio effettivo di non recuperare gli investimenti effettuati, o i costi sostenuti per la gestione, vuoi perché gli introiti da mercato sono meno del previsto (rischio legato alla domanda), vuoi perché la qualità della gestione non rispetta i parametri concordati (rischio legato all'offerta).

Nel nuovo Codice (articoli 164-191) ci sono poi una serie di vincoli aggiuntivi: un tetto massimo per i contributi pubblici, fissato al 30% dell'investimento (era al 50% nella legge Merloni 1994, tetto poi eliminato dal 2002); limiti alla cessione in permuta di beni pubblici (con retromarcia rispetto alle norme Monti 2012 più flessibili); obbligo di fare il *closing* con le banche (contratto di finanziamento) entro 12 mesi dalla firma della concessione (con il vecchio Codice era «entro 24 mesi» dall'ok al progetto definitivo); revisione dell'equilibrio del Pef (piano economico-finanziario) che non è mai un diritto del concessionario, come invece era fino a ieri in caso di variazioni apportate da Pa o leggi. Per le concessioni autostradali, inoltre, il rischio da trasferire al privato deve sempre comprendere il rischio traffico.

Insomma: più chiarezza di rapporti tra Pa e privati, meno rischio di dover continuamente

aggiustare i piani finanziari, meno progetti che si bloccano in corso d'opera.

«Mai più effetto bancomat nel Pp», ha più volte dichiarato il ministro delle Infrastrutture Graziano Delrio, riferendosi a concessioni che, grazie a contratti poco chiari e una normativa poco severa, consentivano ai concessionari privati di chiedere negli anni continui aggiustamenti all'equilibrio economico, a carico delle casse pubbliche.

Alcune operazioni di project financing considerate un modello dieci anni fa, si sono poi rivelate mal concepite e fonte di continui aggiustamenti. Pensiamo alle autostrade **Item** Milano e **Brabermi**, salvate con i finanziamenti statali rispettivamente del Dl 69/2013 e della legge di Stabilità 2015; alla Pedemontana Veneta, finanziata con il Dl 69 ma ancora una volta, oggi, sull'orlo del fallimento (a cantieri i corso) e la Pedemontana Lombarda, in situazione simile a quella veneta (e con cantieri bloccati). O all'ospedale di Mestre, che negli anni ha rivelato un canone annuale molto svantaggioso per l'azienda sanitaria, ma difficilissimo da modificare. E pensiamo poi a molti degli ospedali lombardi in concessione, avviati come project financing e poi riclassificati nel 2014 dall'Istat (sulla base delle regole Eurostat) *on balance*, cioè nel debito pubblico, perché le clausole contrattuali coprivano di fatto i privati da rischi effettivi. La severità del nuovo Codice (che si riferisce solo alle nuove operazioni messe a gara dal 19 aprile 2016), dovrebbe dunque contribuire a modernizzare il mercato italiano del project financing, premiando solo le imprese più efficienti e innovative. Tuttavia i nuovi vincoli, gettati a freddo su un mercato già in difficoltà e su amministrazioni non sempre pronte a gestire il nuovo ruolo di severi selectori di proposte di Pp, potrebbero produrre la paralisi. Anche perché, nonostante

l'ipotesi comparisse nelle prime bozze del nuovo Codice, non è poi stata prevista nessuna struttura nazionale di supporto o di centralizzazione delle operazioni di Ppp, come ad esempio esiste nel Regno Unito.

La cabina di regia di monitoraggio sul Codice, che avvierà i suoi lavori a settembre dopo il Dpcm del governo, ha tra i suoi compiti quello di promuovere accordi e convenzioni con enti e associazioni private per favorire la bancabilità dei progetti; ma non è la stessa cosa di una struttura permanente di assistenza. Applicare il concetto di rischio operativo è infatti complesso, non è solo una prescrizione giuridica, ma implica valutazioni economico-finanziarie sulla gestione dell'opera, valutazioni che nel dubbio potrebbero frenare i responsabili degli uffici gare.

In teoria giusto, poi, il tetto ai contributi pubblici (al massimo il 30% del costo dell'investimento), ma è più rigido di quello fissato da Eurostat, pari al 50%, per classificare le concessioni *on balance*.

