



FOCUS TEMATICI SULL'EDILIZIA

Il Decreto semplificazioni si avvia per la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale

Via le modifiche al subappalto. Antimafia meno rigida: ok ai contratti anche per imprese non censite dal Viminale

Una maxi-deroga a tutte le norme di legge per gli appalti di importo superiore fino a 5,3 milioni di euro. Opererà fino al 31 luglio 2021 e pur essendo in qualche modo messa nero su bianco nella prima versione del decreto semplificazioni, nella nuova bozza inviata alla «bollinatura» della Ragioneria, con la riscrittura dei commi 3 e 4 dell'articolo 2 del provvedimento, assume contorni ancora più ampi.

L'altra grande novità della nuova versione del DI Semplificazioni è la cancellazione di tutte le misure relative al subappalto. Si tratta delle norme che agivano sul decreto Sblocca-cantieri dell'anno scorso. In un caso per cancellare una volta per tutte le norme (sospese fino al 31 dicembre 2020) che fanno gravare anche sull'impresa principale le irregolarità commesse dai sub-affidatari, in un altro caso per cancellare la norma che portava dal 30% al 40% il tetto sui subappalti (più volte bocciato da Bruxelles) fino a fine anno. Entrambe queste misure sono state alla fine espunte dalla versione finale del decreto. Nella tabella aggiornata (fonte: Enti locali & Edilizia- 24 Ore) si riportano tutte le novità del nuovo testo per appalti e edilizia privata articolo per articolo.

Il provvedimento inviato alla Ragioneria dello Stato con 65 articoli, dopo la pubblicazione in Gazzetta, dovrebbe approdare in Senato a partire da metà mese.

La principale novità del nuovo testo è la maxi-deroga per le opere medio-grandi. La nuova versione agisce su due commi (articolo 2, commi 3 e 4). Nel primo sembra esserci una stretta. Si dice, infatti, che le stazioni appaltanti, in deroga al codice, possono affidare con procedura negoziata senza bando anche gli appalti di importo superiore alla soglia europea, ma solo «per ragioni di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi causati dalla pandemia». E solo nei casi in cui anche i termini abbreviati delle procedure ordinarie non possono essere rispettati.

Nel comma 4 arriva invece una deroga molto più ampia. Si dice infatti che nei casi di urgenza legati alla pandemia e negli appalti relativi a 12 settori che vanno dalle scuole alle strade, dalle infrastrutture di sicurezza a carceri sanità e aeroporti, inclusi gli interventi previsti negli accordi di programma di Anas e Rfi, le stazioni appaltanti possono agire in deroga a ogni norma di legge (incluso quindi tutto il codice appalti e le sue norme su procedure ordinarie e negoziate), limitando le PA al solo rispetto delle direttive europee, del codice penale e del codice antimafia. La deroga, ampissima, ha praticamente un solo limite: quello temporale, visto che è prevista solo fino al 31 luglio 2021, salvo rimaneggiamenti in fase di esame parlamentare.

Una notazione va fatta sull'obbligo di rispettare le norme del codice antimafia. Il vincolo viene in qualche modo "annacquato" dalla forte semplificazione che arriva con l'articolo 3 del decreto. Dove si fa un forte passo in avanti (o indietro, a secondo dal punto di vista con cui si guarda alla questione) rispetto alle norme attualmente in vigore. Il punto riguarda la necessità di verificare che l'impresa controllata al momento dell'assegnazione del

contratto sia libera da legami alla criminalità organizzata, attraverso l'interrogazione della Banca dati tenuta dal ministero dell'Interno. Oggi, se l'impresa è presente in banca dati si procede al contratto senza problemi. Se invece l'impresa non risulta censita scattano i controlli delle prefetture, per garantire l'assenza di ombre criminali.

Il decreto semplificazioni agisce proprio su quest'ultimo punto. Anche se l'impresa non risulta nella Banca dati antimafia il contratto può essere stipulato. Basta che non riguardi soggetti sottoposti a misure di prevenzione e fatta salva la revoca o la risoluzione del contratto all'esito dei controlli successivi. Inutile dire che queste verifiche, però, potrebbero arrivare al traguardo anche a cose fatte, soprattutto nel caso di forniture di piccolo importo, vanificando i paletti preventivi previsti dal codice che la maxi-deroga sembrerebbe in linea di principio voler salvaguardare.

DI Semplificazioni, mano libera al RUP sulla scelta del criterio di aggiudicazione nel sottosoglia

Il DI Semplificazioni, nell'ultima versione - quella trasmessa alla bollinatura – contiene un significativo ripensamento in tema di criteri di aggiudicazione degli appalti nel sottosoglia comunitario. In sostanza il legislatore, in controtendenza con le ultime bozze del decreto, ritorna alla equi-ordinazione dei criteri di assegnazione dell'appalto sconfessando l'iniziale preferenza per il prezzo più basso visto come funzionale alla semplificazione/velocizzazione nell'assegnazione dell'appalto. Un ritorno quindi, neanche all'attuale codice dei contratti ma direttamente al vecchio Dlgs 163/2006.



I criteri di aggiudicazione

In generale, il codice dei contratti esprime una netta preferenza per l'utilizzo – tra i criteri di aggiudicazione dell'appalto – del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Questa preferenza risulta consacrata nell'articolo 95 del codice che limita l'ambito operativo del criterio del minor prezzo (il prezzo più basso)

soprattutto con riferimento ai servizi/forniture standardizzate e/o entro i 40mila euro ed in ogni caso con l'esigenza, imposta al RUP, di motivare la scelta del mono-criterio (l'attuale comma 5 dell'articolo 95) a pena di illegittimità degli atti adottati.

Nello schema di DI del 6 luglio sembrava confermata l'impostazione di rendere il criterio del prezzo più basso il criterio guida negli appalti dell'intero sottosoglia comunitario e uno spazio residuo si lasciava al multicriterio oggetto comunque, in caso di scelta, della necessità di una motivazione a cura del RUP da inserirsi nella determina a contrattare che avvia il procedimento di acquisto.

L'impostazione muta completamente nella definitiva versione del DI in cui si stabilisce un ritorno a una equi-ordinazione tra criteri la cui scelta, pertanto, viene rimessa al responsabile del procedimento. In particolare nel comma 4 dell'articolo 1 del DI (interamente dedicato alle acquisizioni nel sottosoglia comunitario come delineate nell'articolo 35 del Codice) ora si legge che «per gli affidamenti di cui al comma 2, lettera b) (ovvero le varie procedure negoziate compresa tra i 150mila euro ed il sotto soglia comunitario) sia per forniture e servizi sia per i lavori «le stazioni appaltanti, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, procedono, a loro scelta, all'aggiudicazione dei relativi appalti, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ovvero del prezzo più basso».

Si assiste, pertanto, al richiamo del corredo dei principi classici con rimessione al RUP della responsabilità della scelta del criterio di assegnazione dell'appalto.

La generalizzazione dell'esclusione automatica

Rimane ferma invece la scelta di generalizzare l'esclusione automatica dell'offerta che risultasse anomala e quindi, semplificando, eliminando il procedimento di richiesta e verifica delle giustificazioni fornite dall'appaltatore. Circostanza, ovviamente, che rimane nel sopra soglia comunitario per cui continuerà ad operare il principio del contraddittorio tra appaltatore e stazione appaltante.

La novità, già nota, è che le esclusioni automatiche sono doverose, senza considerazione del carattere transfrontaliero dell'appalto e anche qualora il numero delle offerte ammesse sia pari o superiore a cinque (attualmente il codice impone 10 offerte ammesse al procedimento di gara). Queste disposizioni in deroga opereranno fino al 31 luglio 2021, ovvero per gli atti di avvio del procedimento adottati entro la data predetta.

Articolo	Contenuto
1, c. 1	Sottosoglia, tempi affidamento. Fino al 31 luglio 2021 le stazioni appaltanti devono assegnare gli affidamenti diretti entro due mesi e le procedure negoziate in quattro mesi. Gli sforamenti possono portare al danno erariale per il Rup o all'esclusione dell'impresa in base all'imputazione delle cause del ritardo
1, c.2 e 3	Sottosoglia, procedure semplificate e massimo ribasso. Fino al 31 luglio 2021 la soglia per gli affidamenti diretti sale a 150mila euro. Poi scattano le procedure negoziate senza bando con 5 inviti fino a 350mila euro, 10 inviti da 350mila a un milione di euro e 15 inviti tra 1 milione e 5,35 milioni. Soglia per il massimo ribasso con esclusione automatica delle offerte anomale a 5,35 milioni. L'avviso di aggiudicazione deve contenere anche l'elenco degli invitati
1, c. 4	Niente garanzia provvisoria. Via l'obbligo della garanzia del 2% per gli appalti sottosoglia. Salvo che la stazione appaltante non motivi una scelta diversa. In questo caso però l'importo della garanzia è dimezzato
2, c. 1	Soprasoglia, tempi affidamento. Fino al 31 luglio 2021, salvo sospensioni dovute ai ricorsi, le stazioni appaltanti devono assegnare gli affidamenti soprasoglia Ue entro sei mesi dalla data di avvio del procedimento. Gli sforamenti possono portare al danno erariale per il Rup o all'esclusione dell'impresa in base all'imputazione delle cause del ritardo
2, c.2	Soprasoglia, urgenza. Fino al 31 luglio 2021 l'assegnazione degli appalti (lavori, servizi e forniture) incluse le progettazioni sono assegnate con i tempi ridotti previsti dalle procedure di urgenza
2, c.3	Soprasoglia, procedura negoziata per gli appalti anti-crisi. Gli appalti legati al superamento dell'emergenza Covid possono essere affidati con procedura negoziata anche soprasoglia "per ragioni di estrema urgenza" nel caso in cui risulta impossibile rispettare anche i termini abbreviati delle procedure ordinarie
2, c. 4	Appalti anticrisi in deroga. Fino al 31 luglio 2021 gli appalti legati al superamento dell'emergenza Covid e anche quelli relativi scuole e università, sanità, carceri, infrastrutture per la sicurezza, trasporti, strade, ferrovie, porti, aeroporti e dighe possono essere assegnati in deroga a tutte le disposizioni di legge, escluse le norme penali, il codice antimafia e i paletti derivanti dalle norme Ue
3	Verifiche antimafia. Fino al 31 luglio 2021 viene previsto il rilascio della liberatoria provvisoria, immediatamente conseguente alla consultazione della banca dati nazionale antimafia, anche quando il controllo riguarda un soggetto non censito. L'informativa liberatoria consente di stipulare i contratti salvo le ulteriori verifiche da completarsi in 30 giorni. In caso di problemi il contratto stipulato viene risolto con pagamento delle sole opere eseguite. Con Dm Interno (entro 15 giorni dal DI) possono essere stabilite ulteriori semplificazioni. L'iscrizione alle white list ha valore di informazione antimafia. Le Pa devono inserire nei bandi la clausola di esclusione dalla gara e di risoluzione del contratto per chi non rispetta i protocolli di legalità

4, c.1	Stipulazione del contratto. La stipulazione del contratto deve avvenire entro 60 giorni dall'aggiudicazione. Eventuali proroghe concordate con l'aggiudicatario sono ammesse solo "nell'interesse alla sollecita esecuzione del contratto". Eventuali ritardi non possono essere giustificati con la pendenza dei ricorsi e possono essere valutati ai fini della responsabilità erariale e disciplinare dei dirigenti della Pa
4, c. 2 e 3	Ricorsi. In caso di impugnazione di appalti sottosoglia e appalti anti-crisi anche sopra soglia la sospensione o all'annullamento dell'aggiudicazione da parte del giudice non comporta la caducazione e riassegnazione del contratto ma solo il risarcimento per equivalente
4, c.4	Processo amministrativo. Riduce i termini della decisione dei ricorsi
5, c. 1-3	Sospensione opere. Niente sospensione delle opere (in deroga all'art. 107 del codice appalti) se non per motivi legati a norme penali e antimafia, gravi ragioni di ordine pubblico, tecnico o pubblico interesse
5, c. 4	Crisi imprese e cantieri. In caso di insolvenza o crisi dell'impresa la stazione appaltante "dichiara senza indugio" la risoluzione del contratto e provvede all'esecuzione attraverso 4 strade: esecuzione diretta anche tramite convenzione con società pubbliche; scorrimento graduatoria rispettando condizioni appalto solo se tecnicamente possibile; indice una nuova gara per il completamento; propone la nomina di un commissario straordinario
6	Collegio consultivo tecnico. Fino al 31 luglio 2021 per i lavori pubblici sopra soglia le stazioni appaltanti devono dotarsi di un collegio consultivo tecnico composto da tre o cinque componenti in base alla complessità dell'opera, dotati delle competenze necessarie alla risoluzione delle controversie. Pesanti sanzioni sono previste per l'inosservanza delle determinazioni del collegio. le decisioni hanno validità di lodo contrattuale. La nomina del collegio è possibile anche per gli altri appalti. I compensi dei componenti del collegio sono imputati all'interno del quadro economico dell'opera
7	Fondo per la prosecuzione delle opere. È prevista l'istituzione di un fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche, con l'obiettivo di evitare che la mancanza temporanea di risorse (in attesa della erogazione di un finanziamento o per altra causa) possa costituire un ostacolo alla realizzazione dell'opera. Le modalità operative del fondo sono individuate con decreto del ministero delle Infrastrutture, di concerto con il ministero dell'Economia, da adottarsi entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del DL Semplificazioni. Le risorse del fondo vengono assegnate sulla base di decreti Mit con cadenza trimestrale. Per il 2020 al fondo viene attribuita una dotazione di 30 milioni. Per gli anni successivi la dotazione massima è di 100 milioni
8, c.1	Gare in corso. Previste una serie di semplificazioni anche per le gare in corso. Tra cui: consegna di lavori in via d'urgenza, riduzione dei termini delle procedure ordinarie, obbligo di sopralluogo, assegnazione di contratti non previsti negli strumenti di programmazione. Le gare scadute entro il 22 febbraio 2020 devono essere aggiudicate entro il 31 gennaio 2020

8, c.4	Lavori in corso. Il direttore lavori deve emettere uno stato di avanzamento lavori entro 15 giorni dall'entrata in vigore del decreto semplificazioni e certificato di pagamento entro i successivi cinque. I pagamenti devono essere effettuati entro 15 giorni dall'emissione del certificato. Devono essere riconosciuti alle imprese gli extra-costi di sicurezza legati all'emergenza sanitaria. La mancata esecuzione delle opere a causa del rispetto delle norme anti-Covid non costituisce circostanza imputabile all'esecutore
8, c.5	Centrali di committenza. Introduce alcune novità per l'iscrizione all'albo delle stazioni appaltanti qualificate e delle centrali di committenza. Tra i requisiti viene prevista la disponibilità di una piattaforma telematica per la gestione delle gare e viene eliminata la necessità di un sistema di qualità certificato
8, c.5	Cause di esclusione dalle gare. Elimina definitivamente la possibilità che un concorrente venga escluso a causa dell'irregolarità commessa da un subappaltatore. La misura era stata sospesa fino a fine anno dal DI Sblocca-cantieri. Introdotta la possibilità di escludere un operatore per violazioni non definitivamente accertate, se il mancato pagamento costituisce un'irregolarità grave (per importo o Durc)
8, c. 5	Polizze assicurative. Per gli appalti di servizi e forniture le stazioni appaltanti possono richiedere agli operatori che posseggono una copertura non sufficiente di adeguare l'importo della polizza al valore dell'appalto
8, c. 5	Project financing. Ok alle proposte di imprese anche su progetti già presenti negli strumenti di programmazione delle Pa
8, c. 7	Sospensione codice appalti. Prorogato di un anno fino al 31 dicembre 2021 il termine del decreto Sbloccacantieri (DI 32/2019) che sospende l'obbligo di servirsi di centrali di committenza, il divieto di appalto integrato e l'entrata in vigore dell'albo dei commissari di gara gestito dall'Anac. Di conseguenza viene spostata di un anno, al 30 novembre 2021, la relazione del Governo al parlamento sugli effetti della sospensione
8, c.7	Esame offerte prima dei requisiti. Prorogata a fine 2021, nei settori ordinari, la possibilità di esaminare le offerte prima dei requisiti prevista per i settori speciali
8, c. 7	Parere Consiglio superiore lavori pubblici. Sale da 50 a 100 milioni di euro l'importo delle opere statali sul cui progetto è previsto il parere del Cslp. Tra 50 e 100 milioni a esprimere il parere sarà il comitato tecnico dei Provveditorati. Sotto i 50 milioni (limite attuale innalzato temporaneamente a 75 milioni dal DI Sbloccacantieri) nessun parere
8, c. 10	Durc. No alla ultra-validità dei Documenti di regolarità contributiva in scadenza tra gennaio e 31 luglio 2020 per effetto delle norme anti-Covid (art. 103 del DI 27/2020)
9	Commissari straordinari. Aggiorna le norme già previste dal decreto Sbloccacantieri (art. 4) sulla nomina e i poteri dei commissari straordinari
10, c. 1, a)	Ristrutturazioni edilizie. Cade il vincolo del rispetto di sagoma e sedime (e cubatura) nelle demolizioni e ricostruzioni. Tra le ristrutturazioni si includono anche le ricostruzioni di edifici crollati o demoliti

10, c. 1, b)	Manutenzione straordinaria. Più flessibilità sul cambio di destinazione d'uso. Ok alle modifiche dei prospetti degli edifici
10, c. 1, c)	Opere temporanee. Rientrano nell'edilizia libera gli interventi temporanei e "stagionali" da rimuovere dopo non oltre 180 giorni
10, c. 1, d)	Edificio senza titolo edilizio. Più facile dimostrare la legittimità dell'immobile senza titolo edilizio (storico o recente). Varranno anche documenti di archivio e foto
10, c. 1, h)	Oneri di costruzione. Nelle rigenerazioni urbane i comuni potranno azzerare il contributo di costruzione (fissato al 20%)
10, c. 1, i)	Silenzio assenso. Dovrà essere attestato dallo sportello unico edilizia entro 15 giorni dal perfezionamento dell'assenso
10, c. 1, n)	Interventi edilizi con Scia. Il Mit definirà una lista di interventi edilizi da denunciare con Scia di "immobili legittimamente realizzati privi di agibilità"
12 e 13	Conferenza di servizi. Semplificazioni dedicate alla Conferenza di servizi inclusa l'introduzione una procedura di Conferenza di servizi straordinaria, fino al 31 dicembre 2021, per le opere da realizzare per il superamento della fase dell'emergenza sanitaria del Covid-19.
21 e 23	Responsabilità erariale e abuso di ufficio. Per evitare il fenomeno del cosiddetto "sciopero della firma" la colpa grave di un funzionario pubblico sarà perseguita solo nei casi di omissione di un'azione mentre non lo sarà per i casi di azione, dove resta perseguibile solo il dolo. Novità anche per il reato di abuso d'ufficio: vengono circoscritti i casi perseguibili perché si esce da una indicazione generica di mancato rispetto della legge per una indicazione più puntuale di comportamenti che vengono perseguiti fuori della sfera di discrezionalità del funzionario pubblico
22	Corte dei Conti. Introduce il controllo concomitante della Corte di Conti sui piani di rilancio dell'economia. I ritardi e le irregolarità gestionali possono essere valutate ai fini della responsabilità dirigenziale
42	Cipe. Vengono introdotte una serie di misure di semplificazione mirate ad accelerare le procedure di approvazione dei progetti di investimento da parte del Comitato interministeriale per la programmazione economica
49	Sicurezza strade e autostrade. Entro 30 giorni dal decreto il Mt deve emanare linee guida per la programmazione e l'esecuzione dei controlli sulle gallerie di strade autostrade
50 e 51	Valutazione di impatto ambientale. Per ridurre i tempi della Via è tra l'altro previsto: l'obbligo di presentazione sin dall'avvio del procedimento da parte del proponente del progetto di fattibilità o del progetto definitivo (in luogo degli attuali elaborati progettuali); esercizio del potere sostitutivo in caso di inerzia nella conclusione del procedimento; parallelizzazione dell'intero procedimento di Via e della relativa Conferenza di servizi in modo tale da ridurre, sensibilmente, la durata di un procedimento che attualmente prevede due fasi consequenziali; creazione di una procedura speciale accelerata (fast-track) dedicata all'espletamento delle procedure Via delle opere ricomprese nel Programma Nazionale Integrato Energia e Clima (Pniec).

54	Difesa del suolo. Semplifica una serie di procedure previste per l'esecuzione di piani e delle opere di contrasto al dissesto idrogeologico
Tabella a cura di Mauro Salerno e Massimo Frontera per Il Sole 24 Ore Enti locali e Edilizia. Vietata ogni forma di copia e/o ripubblicazione senza il consenso esplicito degli autori e del giornale	

Enti Locali & Edilizia - Sole 24 Ore