

**ANCE** | COMO

# RASSEGNA STAMPA

**16 – 22 novembre 2015**

L'evento

L'edilizia e le risorse

# A ComoCasaClima cinquemila visitatori «Formula di successo»

**Lariofiere.** Gli organizzatori: «Al lavoro già per il 2017»  
Il cambio di location: «Decisivo, più strategico»  
Concordi i pareri: «La qualità è stata riconosciuta»

ERBA

Un connubio perfetto, quello tra Erba e Bolzano. E che fa promuovere la prima di ComoCasaClima powered by Klimahouse a Lariofiere.

In questi tre giorni la new entry nella famiglia delle fiere Klima di Fiera Bolzano ha portato a casa ben 5mila visitatori. Nell'ultima edizione - a Villa Erba, Cernobbio - se n'erano registrati un migliaio di meno, complice anche una nevicata.

Ma è chiaro che i numeri danno forza al futuro della manifestazione. Oltre al pubblico, si fa notare il numero di aziende presenti: 112, da gran parte del Nord Italia, che hanno messo in vetrina prodotti e tecnologie.

«Klimahouse ormai è un marchio ben posizionato», afferma Thomas Mur, direttore di Fiera Bolzano alla sua prima edizione fuori casa, «un prodotto che si basa su aziende espositrici selezionate da Fiera Bolzano e dall'Agenzia CasaClima di Bolzano per garantire un'alta qualità, il tutto ac-

compagnato da un ricco programma informativo elaborato dai partner nazionali e locali e le visite guidate a CasaClima sul territorio locale. È questa la formula di successo».

Per fornire altri numeri, ComoCasaClima powered by Klimahouse non solo ha accolto 5mila visitatori, ma anche oltre 900 presenze ai 20 appuntamenti di formazione in programma nell'arco dei tre

giorni di fiera.

«ComoCasaClima è stata rilanciata con il marchio "powered by Klimahouse", in un territorio già molto preparato e ricettivo, che aspettava il ritorno di questa fiera, nata nel 2011 sotto l'organizzazione di Alessandra Orsenigo e Fabiano Trabucchi - afferma Luca Bizzotto, project manager delle fiere Klimahouse itineranti. - La manifestazione si era svolta per tre volte a Villa Erba a Cernobbio, ma il cambio di location è stato decisivo, Lariofiere ha un quartiere ideale e in una posizione centrale, di crocevia fra diverse province».

La qualità è stata decisiva: «Quello che ha colpito è allo stesso tempo fatto piacere al nostro team è che molte aziende ci hanno detto che nei padiglioni si respirava l'aria di Klimahouse», ha spiegato Celine Faini, del project team.

Visto l'ottimo risultato registrato, Fiera Bolzano ha già fissato il prossimo appuntamento per l'autunno 2017.

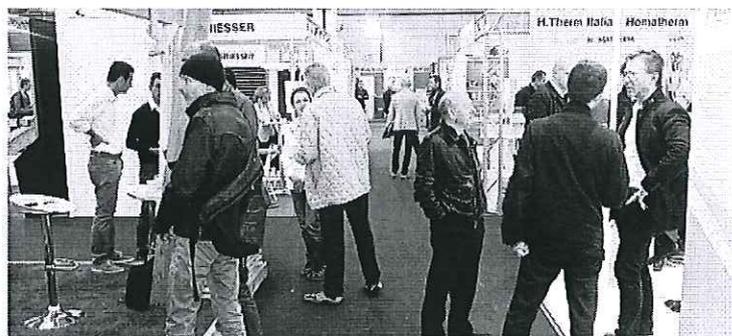
M. Lva.

■ Oltre 900 le presenze ai 20 appuntamenti di formazione in viale Resegone

■ Thomas Mur «Siamo un marchio ben posizionato con selezione e ricco programma»



La fiera è stata apprezzata da oltre cinquemila persone FOTO BARTESAGHI



Klimahouse decisa a tornare a Lariofiere

## Cicieri guarda avanti «Sede e territorio sono stati apprezzati»

Gli oltre 5mila visitatori di ComoCasaClima, danno la carica a Lariofiere. Ma ancora di più gli apprezzamenti riscossi da Fiera Bolzano.

Perché gettano un ponte verso il futuro, e non solo per il ritorno di questo evento,

che richiama un pubblico attento e preparato. Ma anche perché dimostra che le partnership possono crescere e superare confini inaspettati, creando un circolo virtuoso.

Il presidente Giovanni Cicieri non nasconde la soddisfazione: «Per noi è impor-

tante che realtà anche diverse come l'Alto Adige vengano nel nostro territorio. E lo apprezzino, come apprezzano la nostra sede fieristica».

Si è trovata un'intesa che fa ben sperare per ampliare ulteriormente il programma di Lariofiere e la varietà già considerevole delle sue proposte. La posizione strategica sicuramente è decisiva nel decretare il successo delle iniziative in questa cornice. Prima ComoCasaClima era stata ospitata a Villa Erba, ovvero a Cernobbio.

In questo caso Lariofiere ha giocato una carta importante, perché certo si trova in



Giovanni Cicieri all'inaugurazione

un nodo strategico, capace di attirare facilmente audience da Como come da Lecco, dalla Brianza, e anche da Milano.

Ma perché questa carta si riveli vittoriosa serve qualcosa in più: la capacità di dialogo. «E lavorando tutti insieme - sottolinea ancora Cicieri, fiero accanto al direttore Silvio Oldani e allo staff - siamo riusciti a portare a casa questo importante risultato».

Già nel dialogo tra Como e Lecco, il polo fieristico di Erba si è rivelato un tassello sempre più decisivo. Ma capace di parlare anche a tutta la Brianza e non solo.

# CasaClima, il futuro è ristrutturare

**Il bilancio.** La riflessione alla conclusione della fiera a Erba: «La manifestazione diventi un punto di riferimento» Galimberti (Confartigianato) parla di prospettive: «È necessario parlare di un nuovo modo di parlare in edilizia»

ERBA

**MARIA G. DELLA VECCHIA**

Per il presidente di Confartigianato Lecco Daniele Riva, la prima edizione lombarda di Como Casa Clima che si è chiusa domenica ieri a Lariofiere con il lusinghiero bilancio di 5mila visitatori «sarà un'occasione per incrociare esperienze e sviluppare contatti commerciali tra addetti ai lavori, ma anche per puntare sui visitatori privati, sempre più sensibili alle nuove forme dell'abitare. Confartigianato Lecco - aggiunge Riva - che ha appoggiato con convinzione questa manifestazione, ha moltiplicato negli ultimi tempi le iniziative volte a dare impulso all'innovazione nel settore casa, con numerosi corsi di formazione e seminari dedicati agli impiantisti, agli edili e ai serramentisti sui temi della certificazione di qualità, delle normative europee, delle agevolazioni fiscali, dei nuovi processi e prodotti presenti sul mercato».

#### «Diventare specialisti»

La strada giusta, spiega l'imprenditore, per «il nostro settore edile è quella delle ristrutturazioni, dove dobbiamo diventare sempre più specialisti. Bisogna favorire progetti mirati di riqualificazione per portare gli edifici nei nuovi

standard qualitativi. Non c'è dubbio - aggiunge - che il futuro dell'edilizia sia nell'efficienza energetica e nella sostenibilità del costruire, due settori caratterizzati da un'innovazione spinta, con materiali e soluzioni sempre più avanzati in senso tecnico ma anche ecologico ed economico, temi di cui si è parlato ampiamente nei seminari formativi organizzati durante la fiera».

A parlare di «un necessario nuovo modo di produrre in edilizia» è anche Marco Galimberti, presidente di Confartigianato Como, che sottolinea anche come «Lariofiere si conferma punto di riferimento per l'economia locale, soprattutto ora - dice Galim-

■ Dopo la prima edizione «Positivo anche l'aver avvicinato molti privati»

■ Gli obiettivi sono l'efficienza energetica e la sostenibilità del costruire

berti - che serve più che mai unire le forze fra le province di Como, Lecco e Monza Brianza».

Sul tema, di recente il presidente della Bcc Giovanni Pontiggia si era spinto anche oltre, affermando che Lariofiere ha le carte in regola per diventare sede della nuova Camera di Commercio che sarà frutto della fusione fra gli attuali enti camerali.

#### I cambiamenti

«Viviamo forti cambiamenti, non possiamo escludere nulla, ma - glissa Galimberti sul tema attualmente più sensibile dell'economia locale - ricordo che ogni Camera di Commercio ha una propria sede...». Comunque l'appoggio di Confartigianato a Como Casa Clima, riprende Galimberti, «è motivato dalla nostra convinzione che conti sensibilizzare la clientela finale sulle innovazioni del settore e anche fare formazione alle imprese. Ma ricordo che le nostre hanno sempre saputo adeguarsi - conclude - a ogni nuova richiesta del mercato. Gli incentivi economici alle ristrutturazioni sono giusti perché stimolano la decisione in senso economico, ma nel potenziare i risultati conta anche il cambiamento di mentalità a monte».



Si è conclusa la fiera ComoCasaClima, con un risultato di 5mila visitatori



La fiera si è svolta al centro espositivo Lariofiere di Erba



Marco Galimberti

# Ma Cna rilancia «Indispensabile l'aiuto dei Comuni»

## La manifestazione

Il presidente Enrico Benati sollecita le amministrazioni  
«Le riqualificazioni devono essere prioritarie»

«Abbiamo partecipato alla nuova fiera sull'innovazione in edilizia - afferma il presidente della Cna di Como Enrico Benati - perché crediamo nelle iniziative che spingono avanti l'attenzione sul comparto legato alla casa, fondamentale per il traino economico. Ora speriamo che la fiera in corso abbia raccolto l'attenzione di clienti e imprese su tutte le innovazioni tecnologiche, di prodotto e, non ultime, normative. In questo senso saranno stati di grande aiuto i numerosi seminari tematici organizzati in Lariofiere».

Benati sottolinea l'importanza del ruolo che stanno svolgendo da tempo gli incentivi di Stato per le ristrutturazioni ma aggiunge che «dovremmo spingere maggiormente le amministrazioni comunali affinché riposizionino le loro scelte in tema di regolamenti e piani regolatori, dal momento che quanto hanno fatto finora è stato quan-



Enrico Benati

tomeno inferiore alle aspettative. I Comuni - conclude - devono capire che le scelte politiche sulle riqualificazioni devono diventare una priorità, e ad oggi ciò non lo stiamo vedendo».

«Abbiamo partecipato per la prima volta - dice la presidente di Cna Lecco Giovanna Picariello - a una fiera di Casa Clima e considero assolutamente positiva la collaborazione fra i due enti fieristici di Lariofiere e Bolzano nel realizzarla per la prima volta in Lombardia a Erba. Per noi - aggiunge - è un'occasione

che accende l'attenzione su una serie di competenze artigiane. C'è richiesta di innovazione, le imprese si stanno adeguando e la domanda si sta modificando nella qualità».

Un cambiamento che secondo Picariello è indotto dalla facilità di accesso alle informazioni: «Lo vediamo ogni giorno - afferma - I clienti sono molto informati, agli impiantisti chiedono cose sempre più specifiche, sono attenti ai costi e all'ambiente. Tutto ciò è salutare ma ancora troppo frenato da una burocrazia esasperante».

La burocrazia incombe anche sugli sgravi fiscali per ristrutturazioni, per accedere ai quali serve produrre una gran quantità di carta, incombenza che gli italiani affrontano con coraggio. «Le ristrutturazioni hanno aiutato parecchio perché chi le commissiona ha un recupero economico e l'azienda che le esegue ha certezza dell'incasso, visto che le detrazioni arrivano solo a fronte di fatture quietanzate. Non ultimo la certezza dell'incasso migliora il rapporto fra imprese e banche, generando una positività di cui il sistema economico ha bisogno».

Sul tema Cna ha in corso una campagna per far sì che ora dalla detrazione si passi al credito d'imposta cedibile. Significa che le famiglie che investono in una ristrutturazione potrebbero rivolgersi alle banche e fare una cessione del credito ottenendo liquidità, facendo girare più contanti in aiuto dei consumi.

**M.Del.**

Focus Casa

Le misure del rilancio

# Bonus ai condomini Nessuna spesa ma tagli della bolletta del 30%

**Lavori di riqualificazione.** La proroga degli sconti fiscali del 65% ha esteso ai grandi immobili l'opportunità di ristrutturare attraverso imprese e sistema delle Esco

COMO  
SIMONE CASIRAGHI

Un risparmio annuo del 48% di consumo di gas per riscaldamento, oltre 10mila euro pagati in meno in bolletta ogni anno, un investimento per ogni singolo appartamento di poco meno di 9mila euro. Sono i primi numeri che danno ragione del peso degli sconti fiscali, bonus e agevolazioni del 65% e del 50% e che saranno prorogati anche nel 2016 per interventi di ristrutturazione e di riqualificazione energetica, una proroga che dal prossimo anno è stata estesa anche ai condomini. È un patrimonio immobiliare vecchio di 40-50 anni, altamente energivoro, che fa pagare bollette salatissime alle famiglie che ci abitano, ma quasi mai è capace di prestazioni abitative confortevoli.

**La vera sfida dell'edilizia**

Riparte da qui l'edilizia. Anzi, è questa in realtà la nuova e vera sfida che dovrà affrontare l'edilizia per uscire definitivamente dalla crisi. Anno nuovo, casa nuova. Ma sarebbe meglio annunciare con l'anno nuovo, anche condomini nuovi. Il monito è stato lanciato sabato, in uno dei tanti incontri che il sodalizio "Ristrutturare Como" ha organizzato nell'ambito della manifestazione Como CasaClima.

Si è parlato molto di efficienza, di riqualificazioni, di comfort. Ma mai come negli incontri legati a "Ristrutturare Como" si è entrati nella pragmaticità delle misure, illustrando casi concreti di che cosa voglia dire per un proprietario di casa, per una famiglia o per un piccolo investitore riqualificare la proprietà abitativa. Sia sotto il profilo dell'investimento da affrontare, ma soprattutto sotto

to il profilo dei risparmi e dei benefici che ne derivano.

Ecco due esempi concreti. Due condomini, otto piani, complessivamente 35 appartamenti ciascuno. In entrambi si sono fatti interventi di isolamento termico delle facciate, in uno dei due si è anche coibentato il tetto, e si è fatta una sostituzione parziale dei serramenti. La bolletta si è dimezzata, a fronte di un investimento relativamente contenuto.

Nel primo condominio il consumo di gas metano per riscaldamento era di 1.100 metri cubi l'anno, dopo i lavori è sceso a 770 mc con un risparmio in bolletta del 30% e limitando il fabbisogno di kWh da 137 a meno di 99. Nel secondo caso, più articolato e complesso, il consumo di metano arrivava ogni anno a 160 mc, con un fabbisogno di almeno 157 kWh. I lavori programmati, per un investimento

complessivo di 234mila euro, poco meno di 9mila euro per ogni proprietario per i lavori di isolamento e di 7.900 euro per gli infissi e serramenti, ha portato a un risparmio di quasi il 50%, a 70 mc di metano consumato l'anno e un fabbisogno sceso a 88 kWh. Numeri che, rispetto alla spesa, fanno emergere chiaramente la validità dell'intervento. Ma la vera novità dal 2016, riservata in realtà ai condomini e alle imprese che avviano interventi di efficienza energetica, riguarda l'introduzione del nuovo meccanismo della certificazione energetica.

**Via libera alle Esco**

Si tratta di documento che consente di fare ricorso alle Esco, le Energy service company, di anticipare le risorse finanziarie necessarie per i progetti di riqualificazione. Per i condomini, in particolare, il modello delle Esco è in grado di promuovere più intensamente la rigenerazione dell'immobile.

Le Esco, società di servizi energetici specializzati nell'effettuare interventi nel settore della efficienza energetica, sono anche in grado di offrire servizi energetici integrati all'utente, quindi progettazione, installazione, manutenzione e gestione degli impianti, in un'ottica di garanzia dei risultati e di finanziamento tramite terzi.

Non solo: ai condomini questa possibilità consentirebbe di pagare gli investimenti di efficientamento energetico direttamente in bolletta, scalando cioè senza un ulteriore esborso la quota di risparmi che ne deriverebbe dal minor consumo di gas metano. Insomma, il risparmio ottenuto ripaga direttamente l'investimento senza dover sborsare un euro.

■ La proroga al 2016 degli incentivi fiscali ha esteso i benefici anche a grandi immobili e imprese

■ Per la prima volta si prevede il ricorso alla formula delle Esco per finanziare anche le abitazioni

**Esempio 1**  
**CONDOMINIO A TORRE**

Edificio disposto su 8 piani fuori terra composto da quattro appartamenti per piano per un totale di 35 unità immobiliari con RISCALDAMENTO AUTONOMO.

**INTERVENTO DI ISOLAMENTO TERMICO DELLE FACCIATE 11 cm EPS**

<b>FABBISOGNO PRIMA DELL'INTERVENTO</b> 137,55 kWh/mq anno	<b>FABBISOGNO DOPO L'INTERVENTO</b> 99,48 kWh/mq anno
---	--

**RIEPILOGO CONSUMI**

CONSUMO GAS PRIMA DELL'INTERVENTO - 1100 mc  
CONSUMO GAS DOPO L'INTERVENTO - 770 mc

**RISPARMIO CONSEGUITO 30%**

**Esempio 2**  
**CONDOMINIO A TORRE**

Edificio disposto su 8 piani fuori terra con RISCALDAMENTO CENTRALIZZATO ALLACCIATO A TELERISCALDAMENTO A BIOMASSA.

- INTERVENTO DI ISOLAMENTO TERMICO DELLE FACCIATE 15 cm EPS  
- INTERVENTO DI COIBENTAZIONE DELLA COPERTURA 10 cm STIFERITE  
- SOSTITUZIONE PARZIALE DEI SERRAMENTI

**COSTO TOTALE DELL'INTERVENTO (PARETE/COPERTURA) = € 234.000**  
**COSTO DELL'INTERVENTO x unità = € 9.900**  
**COSTO DELL'INTERVENTO x unità (SERRAMENTI) = € 7.900**

<b>FABBISOGNO PRIMA DELL'INTERVENTO</b> 157,62 kWh/mq anno	<b>FABBISOGNO DOPO L'INTERVENTO</b> 88,65 kWh/mq anno
---	--

**DATI DI CONSUMO ANNUO IMPIANTO DI RISCALDAMENTO RIFERIMENTO INTERO EDIFICIO**

CONSUMO PRIMA DELL'INTERVENTO - 160,13 MWh  
CONSUMO DOPO L'INTERVENTO - 70,01 MWh

**RIEPILOGO COSTI ANNUI DI RISCALDAMENTO RIFERIMENTO INTERO EDIFICIO**

COSTO PRIMA DELL'INTERVENTO - 21.581,82 €  
CONSUMO DOPO L'INTERVENTO - 11.086,80 €  
**RISPARMIO 48% € 10.495,00 ANNUI**

<b>770</b> IL RISPARMIO IN METANO Il fabbisogno in mc di gas al termine dei lavori è sceso del 30%	<b>11.086</b> IL TAGLIO DELLA BOLLETTA La spesa in metano è scesa del 48% da un costo storico di 21.500 euro	<b>35</b> IL NUMERO DI APPARTAMENTI Gli interventi sono stati realizzati su immobili di 8 piani con 35 unità
--	--	--

# Subito in tasca i soldi delle detrazioni

**La proposta.** Anche Cna Como chiede la riscossione immediata delle agevolazioni sulle ristrutturazioni «Convertire la rendita in denaro spendibile». L'obiettivo: consentire il definitivo rilancio dell'edilizia

COMO

**SIMONA FACCHINI**

Trasformare le detrazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie in credito d'imposta cedibile al sistema bancario al fine di ottenere liquidità. Anche Cna Como aderisce alla proposta nazionale pensata per risolvere il settore edile che prevede la richiesta al governo di dare atto a misure che permettano di convertire la rendita decennale in finanziamento immediato.

## Il progetto

Nella pratica la misura permetterebbe alle famiglie ed alle imprese di ottenere una somma di denaro immediata, utile per finanziare proprio l'investimento sugli immobili, di un valore pari a quello per cui, attualmente, si ha diritto all'agevolazione fiscale, ovvero il 50% o il 65% dell'importo della ristrutturazione e della riqualificazione energetica.

«L'obiettivo - spiega Giuseppe Bartolomeo, presidente Cna Costruzioni - è convertire la rendita dalle detrazioni in denaro spendibile; il che vuol dire che un cittadino che vuole avviare una ristrutturazione deve poter ottenere credito dalla banche, con finanziamenti agevolati, in modo da avere garantita una copertura immediata dell'investimento che si intende effettuare e che sarà poi lo Stato a versare i soldi direttamente alla banca». Una simile operazione secondo gli artigiani comporterebbe vantaggi per tutti.

«Il cittadino - aggiunge - non dovrebbe aspettare dieci anni per riavere i soldi delle detrazioni, le banche avrebbero la garan-

zia che il debito verrà saldato dallo Stato e le imprese avrebbero giovamento dall'aumento delle commesse». L'aumento dellavoro, secondo gli operatori, sarebbe conseguenza della maggiore certezza, da parte dei cittadini, di ottenere i soldi delle detrazioni e di un minor esborso iniziale di denaro.

## Settore in difficoltà

«Siamo certi che darebbe nuova linfa al mercato - dice ancora Bartolomeo - aumenterebbe il giro d'affari del settore ed aumenterebbero anche le tasse incassate dallo Stato, perché quando le aziende lavorano pagano le tasse. Serve un incentivo perché il settore non va bene e non ci sono grossi segnali di ripresa. Sono pessimista».



Enrico Benati  
presidente Cna

La proposta di Cna è stata fatta tenendo conto di diverse esigenze: quella delle famiglie e delle imprese nella ricerca delle fonti di finanziamento, quella dei titolari di reddito di pensione e di lavoro dipendente incapienti ovvero titolari di red-

dito d'impresa o di lavoro autonomo privi del sostituto d'imposta, quale richiesta di equità di fronte alla effettiva fruibilità delle detrazioni fiscali e quella delle imprese edili rispetto alla carenza della domanda di servizi, messe in ginocchio dalla crisi del mercato immobiliare.

«Quello che fino ad ora ci ha tenuto a galla - conclude Bartolomeo - sono le ristrutturazioni dei privati cittadini perché il settore degli appalti pubblici va malissimo, è tutto bloccato dal Patto di Stabilità».

Gli ultimi dati riferiscono che gli investimenti effettuati sino al



Il settore edile chiede al governo la possibilità di riscossione immediata delle agevolazioni fiscali sulle ristrutturazioni

me di agosto 2015 hanno visto una riduzione dell'1,37% rispetto a quelli registrati nei primi otto mesi del 2014, raggiungendo la cifra complessiva di circa 15 miliardi di euro. «Le ristrutturazioni - dice Enrico Benati, presidente di Cna Como - costituiscono il 75% del fatturato delle aziende edili; se venisse accettata questa proposta avremo vantaggi immediati perché, non dovendo aspettare rimborsi ed avendo a disposizione liquidità, molti cittadini prenderebbero la decisione di effettuare ristrutturazioni che oggi sono ferme».

## La scheda

### Il provvedimento del governo Proroga fino a tutto il 2016

Il governo ha deciso di prorogare a tutto il 2016 la possibilità di detrarre interventi di ristrutturazione edile nella misura del 65%. Il provvedimento è inserito nel disegno di legge Stabilità 2016. Le detrazioni saranno previsti, in particolari, per gli interventi di riqualificazione energetica di edifici esistenti, le

spese relative a interventi su edifici esistenti, parti di edifici esistenti o unità immobiliari, quelle relative all'installazione di pannelli solari per la produzione di acqua calda per usi domestici o industriali e per la copertura del fabbisogno di acqua calda in piscine, strutture sportive, case di

ricovero e cura e quelle per la sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di caldaie a condensazione. Le detrazioni varranno anche agli interventi relativi a parti comuni degli edifici condominiali per l'acquisto e la posa in opera delle schermature solari e per le spese sostenute per l'acquisto e la posa in opera di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di generatori di calore alimentati da biomasse combustibili.

La «soft regulation» arma decisiva per orientare gli operatori

# Colmare il vuoto di regolazione per sbloccare il settore

La riforma degli appalti si trova di fronte gli stessi mali cui aveva tentato di porre rimedio la legge Merloni nel 1994: opacità degli affidamenti, ricorso alle varianti, marginalizzazione del progetto. Soprattutto la nascita di una Autorità di regolazione del mercato, con poteri adeguati alla funzione

DI GIORGIO SANTILLI

**Q**uello che mancò alla legge firmata da Francesco Merloni, che voleva seriamente rompere questo stato di cose portato a galla dalle inchieste su Tangentopoli, non fu solo qualche grado di flessibilità, che certamente avrebbe aiutato - per esempio se fosse stata prevista la possibilità di discostarsi dal "modello unico" dell'appalto di lavori su progetto esecutivo affidato con il criterio del massimo ribasso - ma soprattutto fu l'essere una legge priva di un sistema di alleanze e di quello che oggi potremmo definire marketing legislativo.

Dopo la sua approvazione - e poi successivamente quando fu "salvata" in larga parte dalla sinistra di Antonio Bargone e dalla destra di Ugo Martinat congiuntamente, al termine di una durissima battaglia parlamentare sul "decreto Radice" - mancò chi spiegasse il senso di quella legge, chi la promuovesse presso gli operatori, chi ne illustrasse le capacità "visionarie" ma anche concrete di risolvere antichi vizi italiani e problemi di tutti i giorni: l'affermazione finale della centralità del progetto esecutivo, la fine decretata di concessioni anomale come le concessioni di committenza (strumento di suddivisione della torta degli appalti fra le varie componenti in barba al mercato e alla concorrenza), l'obbligo di pubblicare bandi di gara imposto per la prima volta in Italia sulla scorta delle direttive Ue, una riorganizzazione della pubblica amministrazione chiamata per la prima volta a concentrarsi sulla programmazione con il nuovo strumento del piano triennale obbligatorio per tutti, la nuova figura centrale del responsabile unico del procedimento (Rup), l'avvio di un mercato della progettazione e, in questo ambito, lo sdoganamento delle società di ingegneria. Mancò chi - nel ceto politico e nella pubblica amministrazione, negli ordini professionali - sapesse cogliere questo spirito e avesse voce robusta per spiegarlo. Forse il mercato era davvero troppo impastoiato e coinvolto per poter cogliere l'occasione di liberarsi e cominciare a correre. O forse le forze sane erano troppo fragili e non riuscivano a esprimersi. E mancarono gli incentivi economici e amministrativi necessari per premiare i sani e punire le vecchie pratiche, per spostare il mercato verso l'efficienza e la competizione sana, per far digerire agli operatori quei cambiamenti radicali che la legge proponeva per superare i mali del settore.

Nella pubblica amministrazione, per esempio, non ci fu un'azione riorganizzativa conseguente al disegno riformatore che avrebbe dovuto restringere il perimetro e qualificare la presenza nei nodi cruciali della programmazione, della gara e del controllo dell'esecuzione contrattuale. Anzi, l'incentivo del 2% interno alla Pa si continuò a dare - con l'unanime consenso

sindacale - ai progettisti-dipendenti pubblici per mantenere vecchi privilegi e andare in senso opposto a quello necessario.

La legge Merloni fu una legge abbandonata nella sua attuazione e il risultato drammatico che scontiamo oggi è che la questione che allora Francesco Merloni pose, le ritroviamo pari pari oggi, a 22 anni di distanza, nella nuova riforma degli appalti. Detto in parole un po' più chiare: a quel disegno largamente inattuato sono seguiti 22 anni di fallimenti. È bene che si riparta da questa considerazione se si vuole oggi affrontare davvero i problemi che sono diventati gravissimi per la PA, ma anche per le imprese e i professionisti. Basta scorrere i titoli dei commenti e i capitoli dei (pochi) saggi usciti allora per capire che la gran parte delle soluzioni che si stanno cercando oggi erano già scritte in quella legge.

## GLI STESSI MALI DI UN TEMPO

Mi ha fatto impressione riprendere in mano il libro che scrivemmo con Roberto Mangani per «Il Sole 24 Ore», appena approvata la legge, «La riforma degli appalti», e scorrere i titoli dei capitoli, per capire come siano gli stessi sia i problemi che le soluzioni per risolverli, allora e oggi, con alcune importanti eccezioni di cui parlerò più avanti. Ecco i titoli, in ordine: Una Consob (infesa come Autorità indipendente) e un osservatorio per i lavori pubblici; La fine dell'Anc e il nuovo sistema di qualificazione; Le aggregazioni tra imprese; La pubblica amministrazione: programmazione e strumenti organizzativi; Dalla centralità della variante alla centralità del progetto; La scelta dell'esecutore; La concessione di costruzione e gestione; Le garanzie fideiussorie e assicurative; La disciplina della fase esecutiva e la definizione delle controversie. Tutti titoli che costituirebbero anche i capitoli di un analogo libro scritto oggi, sui mali del sistema appaltistico italiano e sul tentativo che la nuova riforma fa di superarli. E che sono concretamente entrati, tali e quali, nel dibattito che ha preceduto la riforma attuale e anche nella discussione parlamentare, al Senato prima e alla Camera ora.

Uno su tutti: la centralità della variante nel sistema malato di oggi. La variante come leva per far crescere i costi (e i tempi) di un appalto che altrimenti presenterebbe sistematicamente un conto economico in passivo per tutti i soggetti che vi entrano, avendo rinunciato in partenza, all'origine, a una vera concorrenza rappresentata da un'offerta economica e di capacità esecutiva reale fatta sulla base di un vero progetto "vincolante". Quella centralità del progetto che in Italia viene sempre saltata, sviata, evitata perché evidentemente le forze economiche e politiche che si possono coagulare intorno al progetto restano debolissime (e di una inefficienza mostruosa) mentre le forze economiche, politiche (e ormai

## DALLA PRIMA LEGGE QUADRO AL NUOVO CODICE: TUTTE

**6 MARZO 1994**  
Entra in vigore la legge Merloni: la prima legge quadro sui lavori pubblici pubblicata con il numero 109/1994 il 19 febbraio. La legge impone le gare, distinguendo nettamente progettazione e lavori. E rende obbligatorio l'affidamento delle opere sulla base di un progetto esecutivo

**2 GIUGNO 1994**  
Entra in vigore il decreto promosso dal ministero dei Lavori pubblici del governo Berlusconi Roberto Radice (Dl n.331/1994). Congela fino al 31 dicembre 1994 la legge Merloni

**1° GIUGNO 1995**  
Convertito in legge il Dl 101 che scongela la legge Merloni. È la cosiddetta Merloni-bis. Abolizione albo costruttori rinviata al 2000. Reintrodotta l'appalto integrato per opere a prevalente componente impiantistica

**27 DICEMBRE 2001**  
Va in Gazzetta la legge obbiettivo voluta da Silvio Berlusconi per accelerare la realizzazione delle grandi opere. Nasce la figura del general contractor, soggetto deputato a realizzare le opere "con qualsiasi mezzo" e "chiavi in mano"

**17 LUGLIO 2002**  
La Camera approva in via definitiva il Collegato Infrastrutture (Merloni-quater, governo Berlusconi, ministro Pietro Lunardi, viceministro Ugo Martinat), legge 166/2002 in vigore il 18 agosto. Si liberalizza l'appalto integrato

**24 MARZO 2006**  
Il Consiglio dei ministri presieduto da Silvio Berlusconi approva il codice appalti. Il testo unico da 257 articoli (compresi svariati allegati) sostituisce 29 leggi. Introdotta la possibilità di bandire le gare su semplice progetto preliminare (definitivo con l'offerta)

**27 LUGLIO 2007**  
Il Governo vara definitivamente il secondo decreto correttivo del codice degli appalti (Dlgs 113/2007)

**10 DICEMBRE 2010**  
Pubblicato il regolamento di attuazione del codice appalti (Dpr 207/2010). L'applicazione della maggior parte delle nuove regole viene però congelata per sei mesi fino all'8 giugno 2011. Altre misure (vedi performance bond) saranno rinviate ancora

**13 MAGGIO 2011**  
Entra in vigore il decreto sviluppo (Dl 70/2011) varato dal Governo Berlusconi (Altero Matteoli ai Lavori pubblici). Raddoppiata da 500mila euro a un milione la soglia per la procedura negoziata. Sale a 20mila a 40mila euro la soglia degli affidamenti assegnabili in via diretta dal Rup

**17 APRILE 2014**  
In vigore le nuove direttive europee su appalti (24/2014) concessioni (23/2014) e settori esclusi (25/2014) da recepire nel nostro ordinamento entro il 18 aprile 2016

**25 GIUGNO 2014**  
Con il Dl 90/2014 il governo Renzi abolisce l'Avcp sostituendola (e fondendola) con l'Anac guidata da Raffaele Cantone. Tra i nuovi poteri dell'Autorità anche il commissariamento degli appalti frutto di corruzione o a rischio infiltrazione mafiosa

**18 GIUGNO 2015**  
Il Senato approva in prima lettura il disegno di legge delega per la riforma degli appalti che dovrebbe ottenere il via libera alla Camera questa settimana

sempre più anche criminali) che hanno vantaggi dalla marginalità del progetto sono prevalenti e pesanti.

## IL CODICE DEL 2006

Riuscirà l'attuale riforma là dove ha fallito 20 anni fa la legge Merloni? Per dare una risposta bisogna fare un altro passo avanti nell'analisi del fallimento della legge Merloni.

Qui salta una radiografia accurata di cosa abbia rappresentato, invece, il codice degli appalti del 2006. Mi limiterò a dire, senza entrare troppo nel merito, che il codice del 2006 è stato una controriforma che non solo non è riuscita, ma non ha neanche voluto dare una soluzione ai problemi che la Merloni pose e che nessuna delle quattro edizioni di quella legge riuscì ad affrontare. Nessun disegno mirato a creare un mercato concorrenziale con responsabilità chiare e definite. Basti pensare alla trasparenza. Il codice De Lise ha via via allargato - anche con le modifiche successive volute dal ministro Matteoli - quella zona grigia che consentiva l'affidamento di appalti senza una vera e propria gara. Matteoli ha portato questo limite per gli appalti di lavori alla cifra-record di un milione di euro, raddoppiandola in un colpo solo e spostando nell'area grigia una quota nettamente prevalente del mercato (il 90% dei bandi di gara sono sotto il milione).

Anche sulle altre questioni le pezze messe dal codice del 2006 erano peggiori del male e nessuna invenzione strategica ha consentito un salto in avanti del settore. È stato un ripiegamento generale, tutti a difendere il proprio orticello: i professionisti quello degli incarichi fiduciari; le imprese, tornate al riparo di quell'appalto integrato che, consentendo loro di subordinare la progettazione senza alcun rapporto di parità con il progettista, di fatto consentiva loro il controllo della leva dei costi senza nessuna spinta all'efficienza e alla chiarezza. Senza contare che intanto agiva su un altro fronte, quello delle grandi imprese e dei general contractor, la legge obbiettivo con distorsioni ancora più gravi delle regole, come quella dell'affidamento al general contractor della direzione lavori (che avrebbe dovuto rappresentarne il contraltare). Senza contare che proprio la legge obbiettivo, per ingessare equilibri consolidati da anni e chiudere le porte a possibili nuovi competitor nel mercato, aveva escluso fin dall'inizio, con un decreto attuativo firmato da Pietro Lunardi, che il general contractor potesse essere un regista puro-non costruttore, cioè una grande società di ingegneria, come avviene in tutto il mondo. E aveva ritagliato esclusivamente sui costruttori (con requisiti che imponevano di aver svolto lavori per cifre che erano un moltiplicatore di quelle dell'ap-

## LE TAPPE DEGLI ULTIMI VENTI ANNI

19 DICEMBRE 1998  
Entra in vigore la Merloni-Ter elaborata dal sottosegretario ai Lavori pubblici Antonio Bargone (governi Prodi e D'Alema). Grande novità è l'Autorità di vigilanza che, prevista già dalla prima legge Merloni, era stata poi congelata dalla Merloni-bis

11 DICEMBRE 1999  
Il governo D'Alema (sottosegretario ancora Antonio Bargone) vara il regolamento attuativo della Merloni (Dpr 554/1999). Definite le funzioni del responsabile del procedimento, figura centrale nel nuovo percorso dell'opera pubblica

13 LUGLIO 2006  
Il Dl 173/2006 varato dal governo Prodi, ministro Antonio Di Pietro congela fino al 31 gennaio 2007 l'entrata in vigore delle norme su trattativa privata, avvalimento, dialogo competitivo, centrali di committenza e appalto integrato previste dal nuovo codice

2 FEBBRAIO 2007  
In Gazzetta il primo correttivo varato da Di Pietro che sospende fino al primo agosto la liberalizzazione delle trattative private e dell'appalto integrato. Congelati anche gli istituti mutuati dalle direttive Ue: il dialogo competitivo, l'accordo quadro e le centrali di committenza

6 DICEMBRE 2011  
Entra in vigore il decreto legge Salva Italia del Governo Monti. Introduce l'obbligo per i piccoli comuni di bandire gli appalti attraverso centrali di committenza (art. 33, c. 3-bis del codice). Obbligo entrato in vigore lo scorso primo novembre dopo sei proroghe consecutive

22 GIUGNO 2013  
Il decreto legge del Fare (n.69/2013) reintroduce l'anticipazione del 10% del prezzo negli appalti pubblici (ministro delle Infrastrutture Maurizio Lupi, governo Letta). La misura (salvo proroghe) scade a fine anno



palto) il vesito del nuovo «contraente generale».

Ma lasciamo da parte la legge obiettivo e lasciamo da parte anche il codice De Lise. Torniamo al parallelo fra Merloni e l'attuale riforma. In fondo, alla legge Merloni è mancato - riprendendo anche il concetto espresso sopra - un soggetto forte che fosse capace di promuovere, spiegare, far accettare, far rispettare la legge. Non è stato il ministero dei Lavori pubblici di allora, già indebolito e svuotato da anni di totale lontananza dalla realtà e dall'incombente federalismo regionalista. Non sono stati i comuni, che hanno boicottato la legge dal primo minuto. Non sono state le associazioni dei costruttori che non hanno mai amato quella legge (nonostante Confindustria con la presidenza Abete avesse espresso un giudizio fortemente positivo). Non si può dimenticare che la prima collata alla legge venne dal ministro Radice che era espressione del mondo Confapi. Né a difendere la legge scesero in campo - e fu un errore strategico madonnale - gli Ordini professionali degli ingegneri e degli architetti che non capirono come la più grande rivoluzione della legge Merloni fosse nel costruire - o tentare di costruire - per la prima volta uno spazio di mercato per i progettisti, con la centralità del progetto, gli affidamenti a gara, la pubblicità degli avvisi, una prima apertura ai concor-

si di progettazione (poi tradita dal decreto Karrer che, definendo i requisiti per la partecipazione a una tipologia di gara in cui era l'offerta economica e non il contenuto progettuale a decidere il vincitore, spostò i criteri di governo di questo mercato nascente da una sana competizione sul "progettare" a una oscura competizione su chi facesse il prezzo migliore e avesse requisiti economici e organizzativi elevati sul "già fatto"). Proprio con il decreto Karrer, l'isolamento della legge Merloni divenne pressoché definitivo e abissale, gli Ordini professionali cominciarono a cannoneggiarla, la purezza dell'impianto iniziale si perse in mille tentativi di compromesso successivo. Solo Antonio Di Pietro, per la prima volta al ministero dei Lavori pubblici nel 1996, fece un tentativo per resuscitare quello spirito - lui che l'aveva difesa anche dai pulpiti di Mani pulite - ma il suo abbandono prematuro di fatto spense anche quel tentativo.

## UN'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE

Torniamo alla questione: che cosa avrebbe potuto salvare la Merloni oggi? Qual è il nodo irrisolto che affossò quella stagione e che oggi potrebbe invece fare il successo della nuova riforma? La risposta è netta: una forte Autorità di regolazione. L'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici fu costituita in ritardo e mai è riuscita a

esprimere con forza un ruolo di promozione della legge e di regolazione del mercato. Semplicemente perché la legge, che in questo si rivelò immatura, non attribuiva all'Avlp (poi diventata Avep) questi poteri di regolazione. Si limitava ad attribuire generici poteri di vigilanza e in questo è l'immaturità della legge Merloni che non edificò il nuovo sistema mettendoci al centro un soggetto capace di interpretare le norme, spiegarle agli operatori, saper trovare quegli spazi di mercato in cui legalità e interessi economici possono andare d'accordo. Alla legge Merloni mancò Raffaele Cantone. E non è un caso che chi scrive propose per primo, prima ancora dell'arrivo di Cantone all'Anac, una nuova Autorità di regolazione come unico snodo che può davvero cambiare il mercato, rendendolo al tempo stesso più flessibile e più vicino agli operatori, ma anche più virtuoso, capace di premiare chi esegue bene i propri compiti e cancellare quegli atteggiamenti proditori che oggi purtroppo sono al centro del sistema. Ecco la sfida che la riforma ha davanti.

Bisogna dare atto a Stefano Esposito, relatore al Senato, di essere stato abilissimo nel mettere al centro della legge approvata a Palazzo Madama questo illuminato disegno di cambiamento dei motori del mercato quando ancora il ministero delle Infrastrutture dormiva (o remava contro in

Martedì 17 l'esame di merito della delega approvata in commissione il 30 settembre

# La riforma arriva in Aula Tutti i fronti ancora aperti

DI GIUSEPPE LATOUR E MAURO SALERNO

Un mese e mezzo per passare dalla Commissione all'Aula di Montecitorio. Sarà probabilmente questa - dopo una lunga serie di rinvii in parte chiesti dal Governo, in parte imposti dal calendario parlamentare - la settimana giusta per il varo della delega per la riforma appalti, approvata dalla commissione Ambiente lo scorso 30 settembre. L'esame è calendarizzato a partire da martedì 17 novembre, a un anno esatto dal deposito del disegno di legge del Governo in Senato (testo comunicato alla presidenza di Palazzo madama il 18 novembre 2014, poi del tutto trasformato e implementato durante l'esame parlamentare).

La novità dell'ultima settimana è la probabile marcia indietro sulla scelta di separare il destino del recepimento delle nuove direttive europee da quella di riformare nel complesso il sistema degli appalti italiani. L'innovazione dei due decreti introdotta in commissione su input del Governo prevede il recepimento delle direttive Ue entro il 18 aprile 2016 con un primo decreto e il riordino del sistema con l'abrogazione dei Dlgs 163/2006 tramite un secondo decreto da varare entro il successivo 31 luglio. Ora questo assetto potrebbe non essere più l'unica soluzione sul tavolo. Con un emendamento da presentare in Aula - anche questo di ispirazione governativa - Palazzo Chigi si lascia aperta la porta per risolvere in un colpo solo (entro il 18 aprile) entrambe le partite. L'altra grande novità, scaturita dal comitato dei nove riunitosi in vista dell'approdo in Aula della delega, è l'allungamento dei tempi entro i quali le concessionarie potranno adeguarsi al nuovo obbligo di affidare con gara l'80% (invece che il 60%) dei lavori. Il Comitato dei nove, ha espresso parere favorevole a un emendamento che fissa in 24 mesi, rispetto ai 12 contenuti nel testo attuale, il termine entro il quale i soggetti pubblici e privati, titolari di concessioni di lavori o di servizi pubblici in essere, hanno l'obbligo di adeguarsi alla nuova soglia dei contratti da assegnare mediante procedura ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato.

L'allungamento dei termini dovrebbe consentire alle concessionarie di assorbire la novità senza contraccolpi traumatici sui lavori in corso. Resta ferma invece la percentuale fissata alla Camera all'80%

(mentre il testo del Senato prevedeva l'obbligo di assegnare il 100% dei lavori con gara) e la verifica del rispetto di questa quota da parte dell'Anac

Una volta approvata, comunque, la riforma non risolverà tutti i problemi del settore. È chiaro già da adesso, guardando al lavoro del Parlamento negli ultimi mesi, che le questioni aperte, all'indomani della pubblicazione del testo finale in Gazzetta ufficiale, saranno parecchie.

Resta il nodo delle deroghe di Protezione civile: mentre al Senato le deviazioni erano state ammesse solo per appalti legati a calamità naturali (un caso che pareva blindato), ora si parla più genericamente di «situazioni emergenziali». Una formulazione all'interno della quale possono essere incluse anche altre fattispecie. Allo stesso modo, non è stato completamente riformato il sistema di qualificazione delle imprese: le società di attestazione non saranno cancellate, come era apparso sicuro qualche tempo fa. Mentre, sugli affidamenti sottosoglia si rischia addirittura un passo indietro, in termini di trasparenza, rispetto al sistema attualmente in vigore. Il capitolo dedicato alla centralizzazione degli appalti potrebbe essere una clamorosa "non riforma". Nella delega si precisa che per gli appalti sopra i centomila euro l'obbligo può essere assolto con poco sforzo, facendo affidamento su ambiti ottimali riferiti a unioni di comuni. Mentre sparisce il vincolo (inserito al Senato) di fare riferimento a una centrale di committenza di livello quantomeno regionale per gli appalti sopra la soglia comunitaria. Insomma, l'ipotesi fatta da Stefano Esposito di scendere a 230 stazioni appaltanti pare tramontata. Mentre, se guardiamo ai criteri di aggiudicazione, l'offerta economicamente più vantaggiosa, diventata prevalente, lascia comunque ampi spazi di discrezionalità alle stazioni appaltanti. Ancora, il passaggio riservato alla limitazione degli arbitrati, nella sua versione finale, apre un ampio spiraglio alle deroghe. E sul fronte della progettazione, il riferimento ai concorsi appare ancora molto morbido. Rispetto al Codice in vigore non ci sono grossi avanzamenti. Senza contare la questione del recepimento delle direttive e dell'attuazione della delega: la soluzione che sta maturando, con una doppia strada aperta fino all'ultimo per l'esecutivo, rischia di essere un gigantesco pasticciaccio. ■

© RIPRODUZIONE RISERVATA

© RIPRODUZIONE RISERVATA

La riforma continua innescata dalla rincorsa alle correzioni

# Il colabrodo-Codice: quasi 600 modifiche in meno di dieci anni

Tre correttivi sotto i governi Berlusconi e Prodi, raffica di interventi-spot con Monti. Project financing, centrali appalti e cause di esclusione i punti più critici

DI GIUSEPPE LATOUR

**Q**uasi 600 modifiche in meno di dieci anni per un testo di 257 articoli. Questo incredibile numero rende plasticamente l'idea di quale sia stata la vita del Codice "De Lise", il Dlgs n. 163 del 2006, che si prepara ad andare in pensione. Ma, incredibilmente, da solo non restituisce abbastanza la sensazione di totale incertezza che ha pervaso gli operatori in questi anni.

Al di là della quantità, conta infatti molto anche il modo in cui sono arrivate queste modifiche: sono state continue, martellanti, spesso in contraddizione tra loro. Se ripercorriamo la storia del Codice che sarà ancora in vigore per qualche mese, allora, è facile verificare come non ci sia stato, dal 2006 in poi, un anno nel quale non arrivassero decine di cambiamenti al testo. Allo stesso modo, non c'è stato Governo che non abbia provato a fare la rivoluzione sugli appalti: pensiamo ai maxi correttivi degli esecutivi Berlusconi e Prodi, ma anche alle riforme più liquide, ma altrettanto pervasive, messe in campo soprattutto da Mario Monti e, poi, in misura minore da Enrico Letta e Matteo Renzi. Non si contano, nel merito, i temi oggetto di intervento: project financing, requisiti, incentivi alla progettazione, deroghe, aggregazioni tra stazioni appaltanti.

## NEL 2015 DODICI MESI DI QUIETE

Per ripercorrere questa storia, iniziamo dalla fine. La grande novità dell'ultimo anno è che la valanga di modifiche al Codice che ha caratterizzato le ultime stagioni si è arrestata: l'attenzione della politica è ora evidentemente più concentrata sulla riforma in discussione prima al Senato e, poi, alla Camera. Così, il

2015 (ad oggi) ha portato una sola modifica al testo, con la legge n. 107 del 2015 sulla Buona scuola: si tratta della proroga da settembre a novembre dell'obbligo per i Comuni non capoluogo di passare da un soggetto aggregatore per i loro appalti.

Per risalire all'intervento precedente, dobbiamo tornare addirittura al Milleproroghe di dicembre 2014 (Dl n. 192/2014). In quel testo c'erano altri due rinvii: uno per i Comuni non capoluogo e l'altro per la possibilità di dimostrare l'adeguata idoneità tecnica e organizzativa tramite il possesso di attestazioni Soa al di sopra di certe soglie. Questo rallentamento dice chiaramente che il Codice firmato da Pasquale De Lise, a nemmeno dieci anni dalla sua entrata in vigore, è già con un piede in pensione. E, a guardarsi indietro, passerà sicuramente alla storia come una sorta di mitologico cantiere costantemente aperto, sin dalla sua nascita. Tra i tecnici del settore esistono, addirittura, conteggi differenti sul numero complessivo di modifiche: quella più accreditata parla di 598 totali. Una cifra notevole per un testo di 257 articoli. Su un punto, al di là delle cifre, però concordano tutti: il Dlgs n. 163/2006, in molti passaggi, non è mai stato un riferimento sicuro.

## LA FURIA DI MONTI

Basta guardare a quello che è successo negli ultimi Governi. Se è vero che il 2015 è stato un anno di tregua, nel 2014 gli aggiustamenti sono stati addirittura 36, esattamente tre al mese. Nel 2013 ci eravamo fermati a quota 25. Mentre nel 2012 eravamo arrivati addirittura a quota 52. E se torniamo ancora indietro, al 2011, troviamo in archivio la bellezza di 81 ritocchi. E' l'effetto Monti: il Governo dei professori si è impegnato, sin dal suo

## GLI ULTIMI GOVERNI

**GOVERNO MONTI**  
novembre 2011-dicembre 2012

**85** modifiche

**GOVERNO LETTA**  
aprile 2013-febbraio 2014

**24** modifiche

**GOVERNO RENZI**  
febbraio 2014-in carica

**37** modifiche

## I DECRETI

**DL SVILUPPO**  
Dl n. 70/2011

**122** modifiche

**DIRETTIVE UE**  
Dlgs 53/2010

**58** modifiche

**DECRETO FARE**  
Dl n. 69/2013

**21** modifiche

**SALVA ITALIA**  
Dl n. 201/2011

**18** modifiche

**SBLOCCA ITALIA**  
Dl n. 133/2014

**18** modifiche

**DECRETO ANTICRISI**  
Dl n. 78/2009

**15** modifiche

arrivo a Palazzo Chigi, a tagliare e cucire il Codice con una furia inedita. Il solo decreto Salva Italia, il n. 201/2011, varato a pochi giorni dal giuramento con una conferenza stampa drammatica, ha portato 18 aggiustamenti. Monti si è, complessivamente, reso autore di 85 modifiche. Molto meglio è andato il suo successore, Enrico Letta con 24 cambiamenti. Mentre l'esecutivo Renzi ha totalizzato, finora, 37 emendamenti al testo. Oltre al Salva Italia, si segnalano le diciotto correzioni dello Sblocca Italia (Dl n. 133/2014), le ventuno del decreto del Fare (Dl n. 69/2013), le dieci modifiche del decreto spending review (Dl n. 5/2012), le quindici del decreto liberalizzazioni (Dl n. 1/2012).

## BERLUSCONI E PRODI

Anche se la colpa non va caricata tutta sulle spalle degli ultimi Governi. I numeri dicono chiaramente che il fenomeno ha riguardato, in maniera indifferente, tutti quelli che hanno avuto tra le mani la possibilità di emendare il Codice. La versione originale del testo, infatti, è stata una creatura del terzo esecutivo guidato da Silvio Berlusconi tra il 2005 e il 2006. Già nel 2007, però, quel testo veniva modificato la bellezza di 150 volte, per effetto principalmente del primo decreto correttivo (Dlgs n. 6 del 2007). A questo faceva seguito un secondo correttivo, con il Governo Prodi (Dlgs n. 113 del 2007). E non finisce qui: con il ritorno di Berlusconi, nel 2008, veniva varato un terzo correttivo (Dlgs n. 152/2008): altre 81 modifiche. Se andiamo oltre le modifiche agli articoli, ma guardiamo alla sostanza, non possiamo poi dimenticare il regolamento appalti, il Dpr 207/2010, che ha inciso su parecchie questioni al momento del suo varo.

## LA STORIA DEI RITOCCHI

Nel merito, scorrendo l'elenco storico dei cambiamenti al Codice, risulta comunque evidente che alcuni passaggi abbiano attirato riforme a cause di evidenti lacune. Esempio la vicenda degli appalti centralizzati dei Comuni, dove le logiche della spending review si sono scontrate con la classica resistenza all'innovazione degli enti locali: questo ha prodotto ritocchi alla formulazione dell'articolo 33 comma 3 bis a ripetizione. Una situazione simile si è vissuta anche per la novità dei bandi di gara solo online, attualmente rinviati al primo gennaio 2016. Ma le vicende di questo genere sono molte. C'è il cosiddetto «soccorso istruttorio», introdotto all'articolo 38 dal decreto n. 90/2014 (modificato una decina di volte): il suo obiettivo era ridurre gli adempimenti formali a carico delle imprese, consentendo sempre di integrare eventuali carenze documentali. Ha mandato in tilt gli uffici gara di tutta Italia. L'incentivo alla progettazione interna della Pa (articolo 92) è stato oggetto di una battaglia durata anni tra dipendenti delle Pa, liberi professionisti e società di ingegneria: dopo parecchie modifiche, sembra in via di abrogazione. Ancora, c'è la storia infinita del project financing, revisionato a ripetizione e mai completamente decollato nel nostro paese. C'è la rincorsa continua alla semplificazione delle procedure, nel tentativo di dar fiato all'edilizia: ha prodotto molte fughe in avanti, che passano attraverso decine di deroghe, e altrettanti dietrofront. Adesso, tutto passa alla storia, perché il nuovo Codice punta a farsi forte di queste centinaia di rivolimenti, per non ripeterli. Almeno in teoria. ■

## LE FALLE DELLA TRASPARENZA

Scelta del contraente. Settori ordinari

Procedure	Gare (numero)	Percentuale sul totale	Importo (mld)	Percentuale sul totale
Procedura aperta	27.887	26,59%	42,35	55,10%
Procedura ristretta	3.002	2,86%	8,95	11,64%
Procedura negoziata con bando	2.519	2,40%	4,27	5,55%
Procedura negoziata senza bando	36.891	35,19%	14,94	19,43%
Affidamenti in economia (diretto, cottimo fiduciario)	31.920	30,45%	4,5	5,90%
Altro (dialogo competitivo, sistemi dinamici)	2.623	2,50%	1,88	2,45%
<b>Totale</b>	<b>104.842</b>	<b>100%</b>	<b>76,89</b>	<b>100%</b>

Fonte: Relazione Anac 2015 al Parlamento

## SOTTO IL MILIONE 9 SU 10

Appalti per classe di importo. Settori ordinari

Fascia di importo in euro	Gare (numero)	Percentuale sul totale	Importo (mld)	Percentuale sul totale
40.000-150.000	58.417	55,74%	4,83	6,28%
150.000-1.000.000	37.831	36,10%	13,37	17,39%
<b>Totale parziale</b>	<b>96.248</b>	<b>91,84%</b>	<b>18,2</b>	<b>23,67%</b>
1.000.000-5.000.000	6.908	6,59%	14,51	18,87%
5.000.000-25.000.000	1.399	1,33%	13,79	17,93%
Oltre 25.000.000	247	0,24%	30,4	39,53%
<b>Totale complessivo</b>	<b>104.802</b>	<b>100%</b>	<b>76,9</b>	<b>100%</b>

Fonte: Relazione Anac 2015 al Parlamento

Due appalti su tre nel 2014 sono stati promossi senza bando

# Trattativa privata, una zona grigia da 19,5 miliardi

Fenomeno esplosivo dopo il raddoppio della soglia per la procedura negoziata da 500mila euro a un milione con il decreto Sviluppo varato a maggio 2011

DI MAURO SALERNO

**D**ue appalti su tre per un controvalore di quasi venti miliardi di euro affidati senza alcun tipo di pubblicità preventiva. E c'è di che essere contenti. Visto che in termini potenziali gli appalti compresi tra 40mila e un milione di euro - per i quali l'attuale codice appalti (articolo 122, comma 7) consente il ricorso alla procedura negoziata senza bando - rappresentano il 91,84% degli appalti pubblici nei settori ordinari. Dunque vuol dire che nonostante i varchi aperti dalle norme, qualche Pa sceglie ancora di affidarsi alle gare, anche in queste fasce di importo.

La mancata trasparenza nell'affidamento dei contratti più piccoli - lavori, servizi e forniture - è forse la principale criticità imputabile all'attuale sistema degli appalti. È in questa zona grigia - che rende opachi gli affidamenti di migliaia di commesse per

svariati miliardi di euro - che si annida facilmente la corruzione di cui si sono occupate in questi ultimi mesi le procure di mezza Italia. Basta guardare ai numeri, riportati nell'ultimo rapporto (luglio 2015) presentato dall'Autorità Anticorruzione al Parlamento, per rendersi conto della vastità del fenomeno. Limitando il campo ai contratti banditi nel settore ordinario (restano fuori i cosiddetti settori esclusi, acqua, energia, trasporti che applicano solo in parte le regole del codice) sono 104.802 gli appalti pubblici promossi nel 2014. Di questi ben 96.248, pari al 91,84% (dunque più di nove su dieci) hanno riguardato appalti compresi tra 40mila e un milione di euro, per i quali è possibile il ricorso alle procedure in economia (affidamenti diretti, cottimo fiduciario sotto i 200mila euro) oppure una procedura negoziata senza bando (la vecchia trattativa privata). Si tratta di appalti per un valore complessivo di 18,2 miliardi, pari a quasi un quarto del valore totale

dei contratti pubblici nei settori ordinari registrati dall'Anac l'anno scorso.

Il riscontro di questi dati si trova nella seconda delle tabelle che pubblichiamo in alto in questa pagina. Contando i Cig (cioè i codici che identificano ciascuna procedura di affidamento di un contratto pubblico) l'Anac registra che ben 68.811 appalti sono stati affidati con una procedura negoziata senza bando oppure con un affidamento diretto. Si tratta di un numero pari 65,4% dei 104.802 incarichi promossi nel 2014, per un controvalore di 19,5 miliardi. Un numero enorme, se si pensa alla potenziale povertà di trasparenza e informazioni con cui è possibile assegnare queste commesse. E se si aggiunge che, non a caso, in molti dei casi scoperti anche dalla magistratura si è scoperto che gli appalti venivano tenuti apposta sotto certe soglie, proprio per approfittare delle scorciatoie normative, pensate in realtà per semplificare le procedure in un momento di crisi del mercato.

Il fenomeno è esplosivo - va ricordato - da quando nel maggio del 2011 il primo «decreto Sviluppo» varato dal governo Berlusconi, con Altero Matteoli alle Infrastrutture, ha raddoppiato da 500mila a un milione di euro la soglia sotto la quale è ammessa la procedura negoziata senza bando. Da allora il ricorso alla trattativa privata per gli appalti sotto al milione è diventata una delle cause previste dal codice per aggirare l'obbligo di una gara formale. Certo la scelta va motivata dalla stazione appaltante nella delibera a contrarre. Ma in questo caso a contare non è il fatto che la prima gara sia andata deserta o la necessità di acquistare un prodotto tutelato da esclusiva. L'unica condizione per saltare il bando e passare a una semplice ricerca di mercato, bypassando i paletti imposti dalle formalità di gara, è che l'appalto sia di importo inferiore al milione.

Sopra i 40 mila euro (soglia entro la quale valgono gli incarichi fiduciari del Rup) e sotto il milione gli appalti possono essere gestiti dal responsabile del procedimento senza obbligo di pubblicare bandi o avvisi preventivi. Non c'è bisogno di avvertire nessuno. Basta una «ricerca di mercato» per verificare che esista un numero sufficiente di operatori e poi si passa agli inviti. Devono essere almeno cinque per gli appalti sotto i 500mila euro e almeno 10 per gli appalti nella fascia tra 500mila euro e un milione. Spetta al Rup selezionare la migliore offerta in base ai criteri indicati nella lettera di invito. Poi l'unico paletto a presidio della trasparenza: la pubblicazione di un avviso di post-informazione (solo sull'albo pretorio del comune dove si eseguono i lavori e della stazione appaltante per gli appalti sotto 500mila euro), con l'indicazione del vincitore e di tutti gli invitati alla procedura. Paletto "labile" che lascia ampio spazio a scelte discrezionali, per usare un eufemismo.

Su questo punto, anche gli interventi previsti dalla delega per la riforma degli appalti non sembrano incisivi. Di trasparenza per le gare sottosoglia di parla in tre punti della delega. Il primo riferimento è proprio alla procedura negoziata senza bando. Alla lettera l, punto 1) si richiede al Governo di individuare espressamente i casi in cui («in via eccezionale») è possibile ricorrere a questa procedura. Cosa che fa anche l'attuale codice all'articolo 57. Il secondo passaggio riguarda l'obbligo di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza agli appalti sotto la soglia Ue di 5,2 milioni (lettere g e ii) assicurando «anche nelle forme semplificate di aggiudicazione» l'invito di almeno cinque concorrenti. Oggi oltre un milione scatta l'obbligo di gara. Tra 500mila euro e un milione bisogna invitare almeno 10 soggetti. ■