



News tecnica n. 45

20 dicembre 2019

45,5mln di euro per il fondo salva opere

In arrivo 45,5 milioni di euro (12 milioni di euro nel 2019 e 33,5 milioni nel 2020) destinati alle PMI operanti nel settore degli appalti pubblici e vittime delle crisi delle grandi imprese.

È stato, infatti, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il **DM 144/2019** con cui sono stati individuati i criteri di assegnazione delle risorse e le modalità operative del Fondo, in vigore dal prossimo 31 dicembre. Il decreto, tuttavia, contiene alcune incongruenze sulle date per l'accesso alle risorse 2019: il termine d'invio è stabilito al 10 dicembre 2019 anche se il decreto è stato pubblicato solo lo scorso 16 dicembre.

Fondo salva opere: cosa prevede la misura Ricordiamo che il Fondo è stato **istituito** dal **Decreto Crescita** per evitare che la crisi dell'appaltatore porti al default delle imprese subappaltatrici e al blocco del cantiere. La norma stabilisce che, in caso di crisi dell'impresa aggiudicataria di un appalto, **sia coperto il 70% dei pagamenti** a favore delle Pmi subappaltatrici.

Il Fondo sarà alimentato con un contributo dello 0,5% del valore del ribasso offerto dall'aggiudicatario delle gare di **appalti pubblici di importo pari o superiore a 200mila euro**, a base d'appalto, in caso di lavori, e a 100mila euro in caso di servizi e forniture.

Fondo salva opere: come accedere alle risorse Per richiedere l'accesso alle risorse del Fondo bisogna inviare tramite Pec un'istanza all'amministrazione aggiudicatrice, compilata secondo l'Allegato A al decreto. L'istanza deve essere corredata della **documentazione attestante l'esistenza, l'esigibilità, l'importo del credito** nei confronti dell'appaltatore, del contraente generale o dell'affidatario del contraente generale, insoluto alla data di presentazione dell'istanza.

Il Regolamento precisa la necessità di **certificare l'importo del credito**, anche avvalendosi di atti e documenti nella disponibilità propria o del contraente generale. La certificazione deve essere redatta secondo l'Allegato B del decreto ed essere trasmessa al MIT.

Da *Edilportale*.



Siti e riviste controllate: sito ANCE (solo per la parte studi ed approfondimenti), sito Confindustria, sito ABI, sito Inps, sito Censis, sito Cresme, sito Svimez, sito Ministero dello Sviluppo Economico e delle Finanze, sito Unioncamere, sito Bloomberg, sito Il Sole 24 Ore, Sito Edilizia e Territorio, sito Dipartimento Politiche Europee, sito Economia e Finanza R.it, sito SRM, sito Istat, sito Italia Oggi, sito lavoripubblici.it, sito Edilportale, sito Ministero Ambiente, sito Autorità di Vigilanza, sito Ministero per la Coesione Territoriale, sito Scenari Immobiliari, sito Nomisma, sito Banca d'Italia, sito Agenzia delle Entrate, sito Conferenza stato regioni, sito MIUR, sito Quirinale, sito Invitalia.

Sommario:

- ◆ 45,5mln di euro per il fondo salva opere
- ◆ Riviste al ribasso le stime del PIL
- ◆ La Centrale di progettazione resta sospesa
- ◆ In fase di aggiudicazione si alle modificazioni soggettive del concorrente
- ◆ Libero mercato solo dal 2022 per le bollette
- ◆ Cassazione: linea dura sulla cessione di cubatura

Riviste al ribasso le stime del PIL

Nonostante la contrazione dell'attività industriale nel quarto trimestre 2019, il Pil si chiuderà quest'anno a +0,2% grazie alla revisione dei dati Istat (rispetto al +0,1% previsto a settembre), mentre per il 2020 il dato è stato rivisto lievemente al ribasso a +0,5% (da +0,6%), complice l'aumento dell'incertezza politica. E' quanto sostiene Prometeia, che ha aggiornato le proprie previsioni macroeconomiche, contenute nel Rapporto di dicembre. Secondo Prometeia la politica di bilancio sarà modestamente espansiva, sostenendo il Pil dello 0,1% nel 2020: l'aumento della spesa sarà parzialmente finanziato da maggiori imposte. Prometeia prevede deficit/Pil al 2,3% contro la stima attuale del Governo del 2,2%. Tra tensioni commerciali in riduzione e produzione industriale europea al palo, la politica economica italiana risulta incerta, e il miglioramento suggerito dagli indicatori congiunturali potrebbe svanire senza interventi più strutturali sulla crescita. Dal contesto globale (Pil 2019 +3%; Pil 2020 +2,6%) arrivano segnali di stabilizzazione grazie al sostegno delle politiche economiche, una pausa nelle tensioni commerciali, la tenuta dei consumi e degli utili. Da *Italiaoggi*



La Centrale di progettazione resta sospesa

La centrale di progettazione resta in sospeso. Non è mai diventata operativa, ma non è neanche stata soppressa, come sembrava dovesse accadere con la **legge di Bilancio per il 2020**.

Durante l'esame del disegno di legge di Bilancio in Senato, il Movimento 5 Stelle ha presentato degli emendamenti per l'abrogazione della struttura istituita lo scorso anno, ma mai entrata in esercizio perché considerata un errore. Le proposte sono state però respinte. Nel testo, che ora è alla Camera, non ce n'è infatti traccia.

Centrale di progettazione, la struttura mai partita

La "struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici", conosciuta soprattutto come centrale di progettazione, è stata istituita dalla legge di Bilancio per il 2019 con una dotazione di 100 milioni di euro annui. Al suo interno avrebbero lavorato **300 dipendenti**, di cui il 70% con qualifica tecnica.

La centrale avrebbe operato con **Investitalia e Strategia Italia**, le altre due strutture messe in piedi per velocizzare la realizzazione degli investimenti e l'apertura dei cantieri.

Le modalità di funzionamento dovevano essere definite con un decreto alla fine di gennaio 2019. L'approvazione della norma è **stata annunciata** ad aprile dello stesso anno.

Agli annunci, però, non sono mai seguiti i fatti. La centrale è rimasta solo sulla carta ed è ricomparsa "**tra le cose da fare**" del **Governo Conte 2**, come indicato dalla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (Nadef) presentata all'inizio di ottobre.

Centrale di progettazione "errore madornale" Il Governo Conte 2 ha effettuato una brusca sterzata sulla centrale di progettazione.

Al sessantennale di **InArch**, Istituto Nazionale di Architettura, il Ministro dello Sviluppo economico, Stefano Patuanelli, l'ha definita un "**errore madornale**", nonché "la morte dell'architettura".

Nel suo intervento alla manifestazione, Patuanelli ha affermato "Mi auguro che quella struttura, che non è ancora partita, si trasformi in qualcosa di utile".

Forse da queste parole deriva l'intenzione di tenere la centrale di progettazione in stand-by. Da *Edilportale*.



In fase di aggiudicazione si alle modificazioni soggettive del concorrente

Ammissibili le modificazioni soggettive del concorrente anche in fase di aggiudicazione

Il principio dell'ammissibilità delle modificazioni soggettive dei concorrenti anche nella fase di aggiudicazione dell'appalto può ritenersi tuttora vigente, anche se la disposizione del Codice degli appalti del 2006 che la prevedeva espressamente non è stata riprodotta nel "nuovo" Codice. L'art. 51 del d.lgs. 163/2006, infatti, prevedeva che l'affittuario di un'azienda o di un ramo d'azienda subentrato ad un concorrente potesse essere ammesso alla gara, all'aggiudicazione ed alla stipulazione del contratto, previo accertamento dei requisiti previsti dalla normativa e dalla legge di gara e a condizione che la metamorfosi del concorrente non integrasse una violazione del divieto di modificazione della composizione dei raggruppamenti temporanei rispetto a quello risultante dall'offerta prescritto dall'articolo 37, comma 9, del Codice.

Il d.lgs. 50/2016 non riproduce tale disposizione e contempla esclusivamente la modifica soggettiva del contraente. Generalmente la scelta del legislatore di non riproporre una disposizione legislativa viene ritenuta espressione della volontà di modificare il regime giuridico dalla stessa disciplinato (*ubi lex voluit dixit*), che quindi viene ritenuto soppresso o comunque non più vigente. Nel caso di specie, tuttavia, deve ritenersi perdurante "l'esigenza di salvaguardare la libertà contrattuale delle imprese, le quali devono poter procedere alle riorganizzazioni aziendali reputate opportune senza che possa essere loro di pregiudizio lo svolgimento delle gare alle quali hanno partecipato" (cfr., al riguardo, Cons. Stato, V, n. 1370/2013, n. 3819/2015, delibera Anac n. 244 del 8 marzo 2017).

La possibilità di modificare la struttura soggettiva dei concorrenti alle pubbliche gare costituisce, infatti, espressione della libertà dell'iniziativa economica privata affermata e tutelata dalla Costituzione, che può essere limitata o indirizzata e plasmata dalla legge per garantire la tutela di principi e valori di pari rango costituzionale. Di conseguenza la partecipazione, o il subentro, di un soggetto ad una procedura di evidenza pubblica non può costituire, a pena di violazione della libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), o del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), motivo per condizionare, ostacolare o, addirittura, sopprimere l'essenza dell'attività imprenditoriale, quando ciò non trovi giustificazione nella necessità di tutelare interessi superiori.

Sotto questo profilo ammettere, in fase di aggiudicazione del contratto, la modifica della struttura dei concorrenti rispetto alla conformazione dichiarata in sede di offerta non pregiudica in alcun modo l'interesse pubblico alla realizzazione delle migliori condizioni di aggiudicazione né l'esigenza di tutela del principio di libera concorrenza.

Tanto è vero che la metamorfosi del concorrente in fase di aggiudicazione non è compresa tra le cause di esclusione espressamente prescritte dall'art. 80 del nuovo Codice dei contratti. In ragione di ciò negare la possibilità dei concorrenti di modificare la propria struttura soggettiva in seguito alla presentazione delle offerte finirebbe "con l'ingiustamente "ingessare", senza alcuna valida ragione giustificativa la naturale vocazione imprenditoriale dei soggetti partecipanti alle gare pubbliche, ponendosi in contrasto con il principio di tassatività delle cause di esclusione che sono soltanto quelle espressamente previste dall'art. 80 del nuovo Codice dei Contratti" (Cons. Stato, Sez. III, 18 settembre 2019, n. 6216, TAR Napoli, III, n. 7206/2018).

Su queste basi il Tar Palermo, con la sentenza n. 2881/2019, ha dichiarato l'illegittimità dell'annullamento in autotutela dell'aggiudicazione di un appalto causato dalla cessione, da parte dell'aggiudicatario, del ramo d'azienda impegnato nella procedura di gara.

Al riguardo la pronuncia evidenzia che impedire il subentro e le altre forme di modificazione soggettiva del concorrente determinerebbe l'affermazione di un regime giuridico palesemente contrario ai principi di concorrenza e massima partecipazione alle procedure di evidenza pubblica affermati nell'ambito del diritto comunitario. Ciò posto, alla luce di un'interpretazione sistematica della disciplina normativa, la modifica strutturale del concorrente in fase di aggiudicazione deve ritenersi ammissibile a condizione che non integri violazione del divieto di modificazione della composizione dei raggruppamenti temporanei in seguito alla proposizione dell'offerta di cui all'art. 48, comma 9, del d.lgs. 50/2016. da *Edilizia e territorio*.



Libero mercato solo dal 2022 per le bollette

I decreto milleproroghe diventa il correttivo della legge di Bilancio 2020.

Cambiale digitale, proroga dell'avvio al mercato libero della concorrenza, commissari straordinari, contenzioso Anas, restyling della corte dei conti, eliminati dall'ossatura della legge di Bilancio sono stati innestati nel provvedimento di fine anno che regola le proroghe di adempimenti nella bozza che ItaliaOggi è in grado di anticipare e che sarà esaminata dal consiglio dei ministri venerdì prossimo. Accanto a queste misure, gli slittamenti dei termini per la pubblica amministrazione.

Il capo I della bozza è indicato, dunque, con il titolo di «norme già valutate nella manovra».

Lunga vita al mercato regolamentato di luce e gas. Nel decreto legge trova posto la modifica alla legge della concorrenza con la proroga al primo gennaio 2022 del passaggio dal mercato tutelato per le bollette di luce e gas al mercato libero. I consumatori dunque avranno tempo altri due anni per poter maturare una scelta riguardo le loro bollette di luce e gas.

Fa il suo ingresso in questo provvedimento anche la norma che introduce la cambiale digitale. Nell'obiettivo di chi ha pensato la norma quello di digitalizzare l'autofinanziamento tra le imprese. Le nuove cambiali digitali sarebbero soggette all'imposta di bollo proporzionale con una aliquota pari al 12 per mille. Stesso valore applicato per le cambiali finanziarie. Questi titoli di credito dematerializzati avranno una scadenza non inferiore a sei mesi e non possono essere utilizzate dalle persone fisiche. Il modo di utilizzo è obbligato, emissione e girata dovranno servire esclusivamente per il pagamento di fatture commerciali. La norma le equipara integralmente alle cambiali ordinarie.

Incorporata anche la norma che estende al personale delle province la disciplina delle assunzioni basata sul principio della sostenibilità finanziaria. La norma, si legge, nella relazione di accompagnamento, introduce criteri che consentono maggiore flessibilità e adeguatezza assunzionale anche alle province.

Inoltre sono estese alle province le disposizioni per le assunzioni a tempo determinato previste per i comuni. Consentendo di non applicare le limitazioni della percentuale del 25% della spesa del lavoro a tempo determinato sostenuta nel 2009.

Approda nel decreto anche l'informatizzazione dell'Inail. Una banca dati informatizzata relativa alle verifiche. Per il funzionamento del cervellone elettronico è previsto che il datore di lavoro che si avvale della verifica corrisponda una quota pari al 5% della tariffa destinata a coprire i costi legati alla gestione della nuova banca dati.

Entra dalla finestra del milleproroghe il restyling della corte dei conti. Potranno essere aggiunti alle sezioni della corte dei conti, presidenti secondo la consistenza del rispettivo carico di lavoro. IL ruolo sarà incrementato di 25 unità, rideterminato dunque l'organico con il numero di 636 unità, di cui 532 consiglieri e referendari, e 10 presidenti di sezione. Via libera al concorso per l'assunzione con uno stanziamento di oltre 3 mln di euro per ciascun anno del triennio 2020-2022. da *Italiaoggi*.



Cassazione

linea dura sulla cessione di cubatura

La legittimità della cessione di cubatura tra fondi non contigui deve escludersi, oltre che nei casi in cui gli stessi siano lontani, oppure aventi indice di fabbricabilità differente o una diversa destinazione urbanistica, anche laddove essa abbia consentito di realizzare una maggiore volumetria su un terreno paesaggisticamente vincolato.

Lo ha stabilito la Corte di Cassazione - Sez. III Penale (sentenza 22 ottobre 2019, n. 43253) - che ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto contro la sentenza con la quale la Corte di appello di Lecce aveva ritenuto responsabili dei reati di cui gli artt. 44, comma 1, lett. c), del Dpr 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico dell'edilizia-Tue" e 181, comma 1, del Dlgs 22 gennaio n. 42 del 2004, il proprietario/committente di un terreno e il progettista/direttore dei lavori per aver realizzato, in una zona agricola vincolata, una casa di civile abitazione con annessa piscina, sulla base di un permesso di costruire e di una autorizzazione paesaggistica giudicati "inesistenti". Ciò per due ordini di motivi: a) la volumetria autorizzata era risultata superiore rispetto a quella esprimibile in quanto «ottenuta in base ad un illecito asservimento urbanistico di terreni distanti»; b) assenza dei requisiti previsti all'art. 51, comma 1, lett. g), della legge della Regione Puglia n. 56 del 1980 «fino all'entrata in vigore dei piani territoriali [...] per le aziende [agricole] con terreni non confinanti è ammesso l'accorpamento delle aree [...]. Gli interventi di edificazione devono essere dimensionati in funzione delle necessità strettamente correlate con la conduzione dei fondi e la lavorazione dei prodotti agricoli». Norma che i giudici salentini avevano ritenuto ancora vigente nonostante l'approvazione del piano suindicato piano territoriale (delibera Giunta regionale n. 1748/2000- Piano Urbanistico Territoriale Tematico "Paesaggio" - PUTT) perché: (i) il proprietario/committente «non era dedito all'agricoltura»; (ii) la destinazione del fabbricato era diversa rispetto a quella dichiarata (deposito agricolo); (iii) i terreni accorpati «erano tra loro distanti circa 4/5 chilometri»; (iv) il lotto interessato «avrebbe consentito di esprimere poco più di un decimo della cubatura di fatto realizzata», (v) il fabbricato era stato realizzato su «un terreno paesaggisticamente vincolato» mentre i terreni ceduti si trovavano «in una zona di scarso pregio stante la vicinanza ad una centrale elettrica».

La decisione della Cassazione

Gli imputati avevano impugnato la sentenza della Corte d'appello per non aver tenuto conto del verificarsi della condizione risolutiva di cui all'articolo 51 della legge regionale n. 56 del 1980 (approvazione del piano territoriale); per aver interpretato in modo restrittivo la previsione del piano di fabbricazione in tema di cessione di cubatura («la cubatura relativa alla superficie posta sotto vincolo può essere trasferita "oltre il limite di rispetto" [...] per i fondi che ricadano in particolari aree nelle quali non è consentita l'edificazione per la vicinanza a strade ovvero a zone cimiteriali»), che, a dire dei difensori degli imputati, sarebbe stata analogicamente applicabile alle «aree contigue agli elettrodotti» per le quali la normativa vigente prevede "fasce di rispetto" (decreto Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 29 maggio 2008), e infine di non aver considerato il riconoscimento "normativo" della cessione di cubatura operato dall'art. 5, commi 5 e 13, del decreto legge n. 70/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 106 del 2011 e trasfuso negli artt. 34 del Tue e 2643 del codice civile.

Argomentazioni che il Supremo Collegio ha respinto alla luce dell'orientamento giurisprudenziale più volte ribadito secondo cui l'entrata in vigore del Piano Urbanistico Territoriale Tematico in narrativa («atto non avente il rango della norma primaria») non legittima la cessione di cubatura tra fondi privi del requisito della reciproca prossimità, altrimenti si creerebbe una situazione di "affollamento edilizio" in determinate zone (quelle ove sono ubicati i fondi cessionari) e di carenza in altre (ove sono situate i fondi cedenti), con evidente pregiudizio per l'attuazione dei criteri di programmazione edilizia contenuti negli strumenti urbanistici (ex multis, Cassazione, Sez. III, n. 8635 del 18 settembre 2014). Principio che, a maggior ragione, deve essere applicato anche nel caso in cui, come nella fattispecie, l'autorizzazione paesaggistica alla cessione di cubatura riguardi «manufatti completamente diversi da quelli eseguiti, sì che quanto realizzato sia addirittura configurabile quale aliud pro alio» stante la vocazione agricola (e non residenziale) dell'area assoggettata a vincolo. Da *Edilizia e territorio*.