

Rassegna stampa del

15 Gennaio 2016



Il sì del Senato. Legalità ed efficienza, codice «leggero»

È legge la riforma degli appalti Cantone: una sfida per tutti

Il Senato ha approvato la legge delega sulla riforma degli appalti che introduce un codice «leggero», premi alle imprese efficienti e nuove regole sulla legalità: decreti attuativi entro il 18 aprile. Raffaele Cantone, presidente Anac: «Sarà una sfida per tutti».

Salerno, Santilli, Latour

« pag. 104 di 7

La ripresa difficile

LA RIFORMA DEGLI APPALTI

Appalti, con la riforma codice «leggero» e premi alle imprese efficienti

Il Senato ha approvato la legge delega, decreti attuativi entro il 18 aprile - All'Anac poteri di vigilanza e regolazione

Mauro Salerno
ROMA

«Mai più appalti in deroga (se non per calamità naturali), stop alle varianti che fanno esplodere i costi delle grandi opere, imprese valutate sulla base della reputazione conquistata in cantiere o nello svolgimento dei servizi, freno ai ricorsi che bloccano le opere e monopolizzano le aule dei Tar, spinta all'innovazione con un forte impulso all'uso del Bim, software di progettazione che consente di anticipare gli imprevisti durante i lavori. Soprattutto una drastica semplificazione normativa abbinata alla scelta di mettere al centro del nuovo sistema l'Autorità Anticorruzione guidata da Raffaele Cantone, che avrà il doppio compito di scrivere le regole flessibili («soft law») incaricate di ca-

larenella realtà del mercato il nuovo impianto normativo e indirizzare amministrazioni, imprese e professionisti con atti finalmente vincolanti.

In una brutale sintesi è quello che promette la legge delega per la riforma degli appalti approvata ieri a larga maggioranza dal Senato (con il sì di Forza Italia e voto contrario dei Cinque Stelle che invece in prima lettura avevano optato per l'astensione). Una promessa da mantenere in fretta, attraverso il decreto legislativo chiamato ad attuare i principi contenuti nella delega (forte di ben 72 criteri direttivi) in norme cogenti. Il decreto deve essere approvato entro il 18 aprile, data in cui scade il termine per recepire le tre direttive europee (23, 24 e 25/2014) che hanno dato il la alla riforma e che il ministro delle Infrastrutture, Graziano

Delrio ha ribadito di voler rispettare. «Da oggi il Paese ha una legge che consente trasparenza, efficacia e legalità nelle opere pubbliche - ha twittato il ministro - Governo, Parlamento, Anac, imprese, insieme per questa importantissima e innovativa riforma. Ora tempi rapidi per la sua attuazione in norme semplici». A scrivere materialmente il decreto, che non dovrebbe superare la misura di 120-150 articoli, rispetto agli oltre 600 attuali, sarà la commissione di 19 esperti nominata da Delrio lo scorso settembre. La guida Antonella Manzione, capo del Dipartimento affari giuridici di Palazzo Chigi. Qualche bozza circola già, ma si tratta di documenti preparatori, già a primavista ancora largamente incompleti.

La delega approvata ieri mette

in moto la seconda riforma degli appalti nel giro degli ultimi venti anni. A innescare la prima, con la legge Merloni del 1994 poi ampiamente rimaneggiata e sfociata nel codice del 2006 fu Tangentopoli. Anche oggi, le inchieste che negli ultimi mesi hanno attraversato il mondo dei lavori pubblici - dall'Expo commissariato a Mafia capitale, fino all'ultimo capitolo degli appalti Anas - hanno lasciato il segno. «La corruzione è uno dei motivi principali che hanno impedito la corretta esecuzione delle opere pubbliche in Italia - ha spiegato in Parlamento Delrio -. Questo codice sarà una ricetta efficace».

Non è un caso allora la scelta di fargli dare il sistema intorno ai (tantissimi) nuovi compiti dell'Anticorruzione. Con la riforma che contribuirà a scrivere attraverso la «soft law» attuativa del nuovo codice,

Cantone sarà dotato di poteri di intervento cautelari (possibilità di bloccare in corsa gare irregolari), mentre il rispetto degli atti di indirizzo al mercato (bandi-tipo, linee guida, pareri) diventerà vincolante per amministrazioni e imprese. In questa chiave va anche letta la nascita di un albo nazionale dei commissari di gara e il divieto di prevedere scorciatoie normative, bypassando o semplificando le gare, per la realizzazione di grandi

eventi. Le deroghe alle procedure ordinarie (90 quelle concesse per la realizzazione dell'Expo) potranno essere ammesse soltanto in risposta a emergenze di Protezione civile. All'Anac spetterà anche il compito di qualificare le stazioni appaltanti, che saranno abilitate a gestire i bandi per fasce di importo in base al grado di organizzazione e competenza.

Per frenare la deriva dei tempi infiniti dei cantieri arriva la stretta sulle varianti da cui passa l'au-

mento dei costi in due casi su tre nelle grandi opere, con la possibilità di rescindere il contratto oltre certe soglie di importo. Anche qui è prevista una tagliola di Cantone, che potrà sanzionare le P.a inadempienti sugli obblighi di comunicazione.

Importante anche la scelta di valutare le imprese sulla base di un rating di reputazione che terrà conto del comportamento tenuto nei contratti precedenti. Chi dimostrerà di saper rispettare tempi e costi, evi-

tando la prassi del contenzioso per alzare il prezzo in corso d'opera sarà premiato. Per gli altri potrà scattare invece il cartellino rosso. Un modo per allinearsi agli standard anglosassoni dove conta molto come viene eseguito il contratto e non come finora accaduto in Italia - se sono state (spesso solo) formalmente rispettate le complicatissime procedure dettate dal codice.

SCHEDE A CURA DI

Giuseppe Latour e Mauro Salerno

L'ESPRESSO ONLINE

ANTICORRUZIONE

All'Anac poteri rafforzati: vigilanza, sanzioni e soft law

Il cuore della riforma è il rafforzamento dei poteri affidati all'Anac di Cantone. Un passaggio in cui non è difficile intravedere il riflesso delle tante inchieste sugli appalti. L'obiettivo è trasformare l'Autorità in un organo di regolazione, oltre che di vigilanza, del mercato. Sarà l'Anac a definire la «soft law» che andrà a sostituire il rigidissimo regolamento appalti. L'Anac poi qualificherà le stazioni

appaltanti e metterà in piedi l'albo nazionale dei commissari di gara. I suoi atti di indirizzo (bandi-tipo, delibere) potranno essere vincolanti. E aumentano anche gli strumenti di intervento, con l'aggiunta di poteri cautelari che permetteranno anche di bloccare gare in corso.

EFFICACIA



ALTA

PMI

La frammentazione non aiuta le piccole imprese

Accogliendo le indicazioni contenute nelle direttive la legge delega definisce molte misure destinate a favorire l'accesso delle piccole e medie imprese al mercato degli appalti. Si tratta però in larga parte di norme-manifesto, di misure che per questo rischiano di rimanere sulla carta. Tra queste, per esempio, c'è l'obbligo di suddividere gli appalti in lotti, motivando l'eventuale scelta contraria. È solo il caso di ricordare che una

norma del tutto simile (e altrettanto inutile) è già presente nell'attuale disciplina dei contratti pubblici. Da valutare anche se puntare a frammentare un mercato già molto polverizzato sia la strada giusta. O se non sarebbe meglio tentare di premiare le imprese più innovative o, eventualmente, le start-up.

EFFICACIA



BASSA

LEGGE OBIETTIVO

Grandi opere, norme superate. Da definire la fase transitoria

Addio alla legge obiettivo. Con la riforma degli appalti verrà «superata» (e non sono mancate le polemiche rispetto alla scelta di non usare il verbo abrogare) la legge plasticamente simboleggiata della famosa cartina disegnata da Silvio Berlusconi a «Porta a Porta». Nata per facilitare la realizzazione delle grandi opere quella legge ha prodotto nel tempo la moltiplicazione di opere strategiche, inserite in un programma di investimenti

multimiliardario sulla carta, ma nella realtà povero di finanziamenti reali. Fallito anche il modello delle opere affidate «chiavi in mano» a general contractor. Da vedere però come verrà risolta la fase transitoria «per gli interventi per i quali vi siano obbligazioni giuridiche vincolanti».

EFFICACIA



MEDIA

RICORSI E ARBITRATI

Taglio al contenzioso con un nuovo rito speciale

Secondo autorevoli stime i ricorsi negli appalti assorbono circa l'80% del contenzioso amministrativo. Non è un caso dunque che ciclicamente si tentino nuove strade poter frenare la vocazione tutta italiana all'aggiudicazione «per via giudiziaria». L'aumento del contributo unificato per l'accesso ai Tar non ha prodotto i risultati sperati. Con la delega arriva allora l'obbligo per i giudici di valutare

l'interesse pubblico al completamento delle opere prima di accordare una sospensiva e l'introduzione di uno speciale rito, da risolvere in camera di consiglio, per i ricorsi relativi alle cause di esclusione dalle gare, prevedendo l'impossibilità di proporre ricorsi simili nelle fasi successive della procedura.

EFFICACIA



ALTA

PROGETTAZIONE

Più spazio ai professionisti Limiti all'appalto integrato

Tutelare i progettisti. Per realizzare questo principio la delega interviene con varie misure. Oltre alla promozione dei concorsi di progettazione, arriva una forte limitazione dell'appalto integrato, che mette insieme esecuzione e progettazione, relegando i professionisti in un angolo. Di norma andrà mandato in gara il progetto esecutivo, lasciando più spazio ai professionisti. Anche se, su questo, la prima versione del Senato prevedeva

paletti più netti. Viene, poi, eliminata la gara sul preliminare. Per l'affidamento di servizi di ingegneria e di architettura va in pensione il massimo ribasso. Mentre, sul fronte dei dipendenti pubblici, viene riformato l'incentivo alla progettazione interna del due per cento. Aprendo spazi di mercato per i privati.

EFFICACIA

MEDIA

DEROGHE

Solo procedure ordinarie ma resta il caso emergenze

La stagione delle deroghe si chiude con il nuovo Codice. La delega lo dice chiaramente, quando afferma l'espresso «divieto di affidamento di contratti attraverso procedure derogatorie rispetto a quelle ordinarie». Le nuove procedure dovranno essere leggere e adatte a tutti: basta alle eccezioni mirate per alcune situazioni particolari. Resta in piedi solo una possibilità di derogare al Codice: si tratta di «singole

fattispecie connesse a particolari esigenze collegate alle situazioni emergenziali». Solo la Protezione civile, in caso di emergenza, potrà procedere ad acquisire lavori, servizi e forniture senza guardare le norme sugli appalti. Anche se dovrà rispettare sempre «adeguati meccanismi di controllo».

EFFICACIA

ALTA

CONCESSIONI

Autostrade, freno alle proroghe Tetto al 20% per i lavori in house

Stretta sulle concessioni, autostradali e non. La legge delega fissa l'obbligo, per i titolari di concessioni di lavori o di servizi, di affidare con gara l'80 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture sopra i 50mila euro maturati nell'ambito della concessione (adesso è il 60%). Il restante 20% potrà essere attribuito a società in house. Da sottolineare che, nella versione

del testo uscita dal Senato, era previsto che andasse tutto in gara. Sulle sole autostrade, poi, viene previsto un freno alle proroghe: le procedure per l'affidamento delle nuove concessioni saranno avviate almeno due anni prima della scadenza di quelle in corso.

EFFICACIA

MEDIA

VARIANTI

Stop alle modifiche facili in corso d'opera

Basta varianti facili in corso d'opera. È l'ambizioso obiettivo della riforma, che vuole farla finita con la lievitazione dei prezzi delle opere motivata, senza remore, con errori progettuali e imprevisti (tipo ritrovamenti archeologici nel sottosuolo di Roma). La principale novità rispetto al sistema attuale è la possibilità per le stazioni appaltanti di risolvere il

contratto nel caso la richiesta delle imprese superi una soglia rilevante (ancora da definire) del valore dell'opera. Altra novità è l'introduzione di sanzioni comminate dall'Anac per le stazioni appaltanti che non comunicano le varianti negli appalti superiori a 5,2 milioni.

EFFICACIA

ALTA

Il ministro Delrio

«Da oggi il Paese ha una legge che consente trasparenza, efficacia e legalità nelle opere pubbliche»

Ricorsi

Posto un freno ai ricorsi che bloccano le opere e monopolizzano le aule dei tribunali amministrativi

SEMPLIFICAZIONE

Codice snello di 200 articoli e documentazione «leggera»

La parola semplificazione viene ripetuta almeno una ventina di volte lungo tutta la delega. Si parla di semplificazione delle procedure, che deve ispirare le regole del nuovo Codice. Ma anche di semplificazione del quadro normativo: il pacchetto da 600 articoli che caratterizzava il vecchio sistema va limato di molto. L'obiettivo è arrivare intorno a quota 200. La semplificazione, però, andrà declinata anche dal

lato della documentazione richiesta alle imprese: le nuove gare dovranno prevedere meno oneri e margini più ampi per integrare eventuali errori in corsa. In questo senso, potranno avere un ruolo decisivo le nuove norme sui requisiti, che mettono al centro l'autocertificazione e il Documento unico di gara europeo.



QUALIFICAZIONE IMPRESE

Rating di reputazione, bonus per chi rispetta tempi e costi

Una delle più importanti novità della riforma è l'introduzione del rating di reputazione delle imprese. A definirne i contenuti sarà l'Anac. Ma l'obiettivo è già chiaro: spostare l'attenzione dalla forma alla sostanza: individuando e premiando le imprese che si comportano correttamente sul campo. L'idea è quella di inserire nella fase di gara dei bonus per le aziende che hanno dimostrato di saper rispettare tempi e costi promessi prima

dell'aggiudicazione e che hanno mantenuto bassi livelli di contenzioso con le amministrazioni. Un modo per mettere un freno alla prassi delle "riserve", cioè le richieste di aumento del prezzo del contratto che scattano un minuto dopo l'aggiudicazione delle commesse, ottenute magari grazie a super-ribassi.



CLAUSOLE SOCIALI

Nel passaggio tra appaltatori scatta la tutela dei lavoratori

Le clausole sociali per la stabilità occupazionale del personale tornano in vari passaggi della delega. Il principio è che, nell'avvicendamento tra due appaltatori, la posizione dei lavoratori andrà tutelata. Un problema per l'organizzazione delle imprese. Tanto che sono già arrivati da più parti pareri che sottolineano come la clausola non possa essere applicata in maniera automatica: sia l'Anac che l'Antitrust hanno

specificato che, in questa materia, bisogna considerare gli assetti aziendali. Così, alla Camera è stato previsto un contrappeso importante, in materia di call center: la clausola andrà applicata secondo le modalità previste dai contratti collettivi nazionali e facendo sempre riferimento anche alla contrattazione aziendale.



DEBAT PUBLIC

Sulle grandi infrastrutture la parola passa ai cittadini

Il débat public alla francese arriva finalmente in Italia. La delega punta ad evitare i conflitti con la cittadinanza in fase di realizzazione di un'opera. Per questo, andranno introdotte «forme di dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura». Il progetto, cioè, non viene calato dall'alto, ma discusso prima della sua concreta attuazione,

pubblicato on line e sottoposto a consultazione. L'esito del dibattito andrà inserito nel progetto definitivo. Anche se, per capire quale sarà la reale efficacia della riforma, andrà verificato il contenuto del decreto di attuazione. La delega, infatti, lascia sostanzialmente mano libera al Governo.

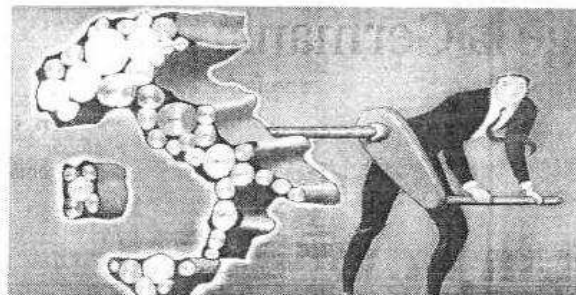


Il via libera

La riforma approvata a larga maggioranza dal Senato con il sì di Forza Italia e il voto contrario del Movimento Cinque stelle

IDIVIETI

Non saranno più possibili deroghe, se non per calamità naturali, vietate le varianti che fanno esplodere i costi delle grandi opere



STAZIONI APPALTANTI

Sistema di qualificazione in base alle competenze

In base alle norme attuali anche un comune di mille abitanti, magari senza neppure un ufficio gara o un ingegnere alle dipendenze, può bandire un appalto per la realizzazione di un'opera milionaria. In futuro questo non sarà più possibile. La delega introduce nel sistema un meccanismo di qualificazione delle stazioni appaltanti. L'obiettivo è stabilire un sistema per fasce, con la possibilità di bandire appalti in base alle competenze

e all'organizzazione che sarà certificata dall'Anac. Importante anche la scelta di riorganizzare le funzioni delle amministrazioni che dovranno occuparsi di più della fase esecutiva dei contratti e aumentare l'attenzione nella programmazione e nel controllo degli investimenti.

EFFICACIA ALTA

SUBAPPALTI

Posizione blindata già a partire dall'offerta

La posizione dei subappaltatori viene blindata con un apposito criterio di delega. Il nuovo Codice dovrà prevedere una disciplina specifica per il subappalto: i concorrenti dovranno indicare, in sede di offerta, quali parti del contratto intendono subappaltare. Andranno, poi, specificati dei casi nei quali ci sarà l'obbligo di indicare, già in sede di offerta, una terna di nomi di possibili subappaltatori, per ogni

tipologia di attività prevista. In questo modo si pone un freno alla giungla dei subappalti senza controllo. Viene anche introdotto il pagamento diretto dalla stazione appaltante ai subappaltatori, senza passare dall'appaltatore principale. Sarà obbligatorio se l'appaltatore è inadempiente o se il subappaltatore lo richiede.

EFFICACIA ALTA

MASSIMO RIBASSO

Addio al criterio del prezzo vale l'offerta più vantaggiosa

La riforma appalti dice addio al massimo ribasso. La delega infatti impone l'obbligo di utilizzare il criterio dell'offerta più vantaggiosa (prezzo-qualità) in un ampio ventaglio di casi. Tra questi figurano i servizi di progettazione, teatro di una guerra di prezzi tra professionisti con sconti arrivati fino al 90%. Anche nei lavori pubblici affidare i cantieri al massimo ribasso diventa

un'opzione residuale. Sarà il decreto del governo a definire le soglie di importo e le particolari tipologie di appalto per le quali sarà ancora possibile tenere conto solo del prezzo, bypassando la qualità (che però dipende da una valutazione discrezionale).

EFFICACIA MEDIA

GARE TELEMATICHE

Affidamenti e progettazione: il mercato si apre al digitale

Appalti 2.0. La digitalizzazione del mercato è un altro filo rosso della legge. I passaggi più importanti, su questo, sono due. Il primo riguarda le procedure di gara: le stazioni appaltanti dovranno attrezzarsi per garantire «un più ampio ricorso agli affidamenti di tipo telematico». Una previsione che fa il paio con le indicazioni in materia di progettazione.

Qui viene introdotto un riferimento al Bim, il building information modeling, un sistema di software che, dopo la progettazione, permette di monitorare in tempo reale l'avanzamento dei cantieri. Resta da capire come saranno attuati questi principi.

EFFICACIA MEDIA

Rating 24

Le principali novità della riforma

PIÙ POTERI ALL'ANAC	L'Autorità di Cantone diventa anche organo di regolazione del mercato	EFFICACIA ALTA	RATING IMPRESE	Il rating di «reputazione» premia le imprese che rispettano tempi e costi	EFFICACIA ALTA
LEGGE OBIETTIVO	Superata la legge obiettivo. Il nodo della fase transitoria	EFFICACIA MEDIA	CRITERI OFFERTA	Via il massimo ribasso, spazio al criterio dell'offerta più vantaggiosa	EFFICACIA MEDIA

INTERVISTA | Raffaele Cantone | Presidente Autorità anticorruzione

«Legalità ed efficienza, ruolo centrale all'Anac ma serve il contributo di tutti»

di Giorgio Santilli

«**L**a legge sugli appalti affida all'Autorità anticorruzione un ruolo importante, centrale, con molti nuovi poteri, sfide innovative come quella dei poteri regolatori, ma voglio dire subito che noi non cerchiamo medaglie o coccarde. Ci interessa invece avviare una collaborazione con il mondo dell'Università, con gli studiosi e gli esperti del diritto. Ci interessa continuare in un confronto assolutamente positivo con le imprese e gli attori del mercato. Questa non è la scommessa dell'Anac ma è una scommessa da vincere tutti insieme, per rilanciare il settore e per il bene del Paese».

Raffaele Cantone non nasconde «la grande soddisfazione» per un «traguardo parlamentare decisivo che negli ultimi tempi sembrava allontanarsi ogni volta che si avvicinava la decisione finale», ma è anche consapevole della «grande scommessa» che ora si deve vincere con il recepimento delle direttive Ue, con la stesura del nuovo codice cui l'Anac pensa di affiancare da subito «le prime linee guida generali che dovremo fare in stretta collaborazione con il ministero delle Infrastrutture, per affinare poi via via successive linee guida sempre più mirate a settori o aspetti specifici». Sono i cosiddetti «poteri di regolazione o soft regulation», una delle sfide più rilevanti di questa legge, messa in capo - come molte altre - all'Autorità guidata da Cantone.

Presidente Cantone, sarà necessaria una riorganizzazione, un potenziamento dell'Autorità per far fronte a questi numerosi e ambiziosi compiti che vi vengono assegnati?

Anzitutto per noi è necessario fare una riflessione approfondita su come riorganizzarci

per far fronte al meglio a questi compiti: l'abbiamo già messa in calendario per giovedì 21 gennaio. Sarà una riunione straordinaria del consiglio dell'Autorità di una intera giornata, proprio per capire cosa fare. Peraltro, l'approvazione della legge di riforma sugli appalti coincide con l'arrivo del piano di riordino dell'Autorità che ovviamente deve tener conto di questa evoluzione. La riorganizzazione forse richiederà un potenziamento dell'Autorità, considerando anche il compito che ci viene affidato di gestire gli arbitrati per le banche che pure richiede la messa in campo di energie specifiche. Più in generale ci sono collaborazioni da confermare o da rafforzare, come quella con la Guardia di Finanza che è centrale nella nostra attività e sempre più lo sarà in futuro.

Quali sono le norme della riforma degli appalti che maggiormente potranno contribuire alla lotta alla corruzione?

L'idea di fondo di questa riforma è provare a semplificare un meccanismo burocratico molto pesante che, per effetto del codice del 2006, ha governato il settore degli appalti in questi anni. A bilanciare, a compensare questa semplificazione ci deve essere una maggiore trasparenza in alcuni punti chiave del sistema. Penso, per esempio, alle commissioni di gara esterne che dovranno essere composte da soggetti qualificati e iscritti in un Albo che teniamo noi. Oppure alla necessaria aggregazione delle stazioni appaltanti che passi per un meccanismo di rating, del tutto innovativo, che qualifichi le stazioni appaltanti stesse. O ancora alle gare che dovranno essere aggiudicate con il criterio delle offerte economicamente più vantaggiose e non con il massimo ribasso. Semplificazioni, maggiori controlli

puntuali, maggiore trasparenza nei meccanismi decisivi del sistema sono tutte leve che dovranno consentire una riduzione dell'illegalità nel sistema.

Ha parlato di qualificazioni delle stazioni appaltanti come grande novità. Ma anche la qualificazione su criteri "reputazionali" delle imprese

è una grande novità.

Una novità fondamentale che introduce una logica totalmente nuova per questo settore. La logica è di premiare non solo chi svolge bene il proprio lavoro, ma soprattutto chi si dimostra affidabile per la pubblica amministrazione. Le imprese che risulteranno affidabili e si comporteranno correttamente, saranno premiate.

Un'altra novità epocale è l'abolizione del regolamento per lasciare spazio alla soft regulation alimentata dalle vostre linee guida, in collaborazione con il ministero delle Infrastrutture.

Milasci ringraziare anzitutto il ministro Delrio con cui c'è una collaborazione strettissima e una sinergia molto forte, con una interlocuzione continua. Le manifestazioni di fiducia pubbliche, e non solo, del ministro nei nostri confronti hanno contribuito non poco a un ruolo dell'Anac che comunque ci viene riconosciuto da tutti gli operatori. Nelle decine e decine di audizioni fatte per questa legge non ho praticamente voci che si sono levate contro i poteri affidati all'Anac. In questo ambito, le linee guida e la soft regulation cui faceva riferimento sono una novità che ha fatto storcere il naso ai puristi del diritto. Qui si rinuncia a regolamentare con un provvedimento che discende dai ministeri e ci si affida a un provvedimento messo a punto da una istituzione tecnica e indipendente come noi siamo. È la prima volta che avviene.

Quando e come pensate di

intervenire con queste linee guida?

La mia idea è di approvare le prime linee guida, quelle che dovremo fare in collaborazione con il ministero delle Infrastrutture, già in concomitanza dell'approvazione dei decreti attuativi della delega e con il nuovo codice. Saranno linee guida a carattere generale che avranno anche il compito di garantire una continuità operativa al sistema. Ci avvarremo, in questo, anche delle centinaia di atti di regolazione che abbiamo fatto in questo anno di lavoro: bandi tipo, linee guida, pareri alle amministrazioni che, per quanto non fossero cogenti, sono stati adottati praticamente sempre. Ovviamente questa attività svolta è una piccola cosa, comunque da portare a regime, rispetto a quello che ci viene chiesto. Dopo queste prime linee guida generali, entreremo maggiormente nello specifico con linee guida più affinate e settoriali, per affrontare anche aspetti e problemi particolari. Il nostro metodo di lavoro, comunque, in tutti questi casi, resterà sempre quello della consultazione.

Ha fatto cenno al nuovo compito che vi viene affidato di gestire gli arbitrati per le banche. È preoccupato?

Ho una preoccupazione fisiologica rispetto a un compito delicato, ma ho anche la grande soddisfazione di essere stato chiamato a collaborare con istituzioni di primaria importanza per affrontare questo tema importante per molti cittadini. A quel tavolo portiamo il nostro contributo.

State collaborando al tavolo che definisce i criteri per gli eventuali risarcimenti. Che tempi prevede?

Parliamo di ristori, non di risarcimenti. Il tavolo ha lavorato molto e il Mef, che lo coordina, conta di rispettare la scadenza che ci siamo dati di fine mese, nonostante il termine fissato

dalla legge sia a marzo.

Qual è la vostra idea sullo svolgimento degli arbitrati? La vostra camera arbitrale no-

minerà arbitri per valutare i singoli casi?

Noi abbiamo le nostre idee che abbiamo proposto al tavolo. C'è un confronto in corso,

non sarebbe corretto che io esponessi pubblicamente queste idee. Ci sono vari modelli che stiamo valutando, con la

possibilità di importare esperienze già fatte oppure alcune idee innovative che noi abbiamo pure proposto e meritano di essere approfondite.

STUDIO/RAI/LEO

LA RIORGANIZZAZIONE
 «Giovedì 21 faremo una riflessione su come riorganizzarci, necessario forse un potenziamento»

ARBITRATI BANCHE
 «Soddisfazione per essere stati chiamati, lavoriamo con il Mef ai criteri per i ristori»



Presidente Anac. Raffaele Cantone

Le reazioni. Esposito (relatore Senato): «Riforma per far ripartire l'Italia» - Mariani (relatrice Camera): lavoro di squadra

La delega raccoglie solo consensi

Giuseppe Latour

Non soltanto maggioranza e Governo. Il coro unanime di reazioni positive che ha salutato l'approvazione in via definitiva della legge delega sugli appalti comprende anche imprese, professionisti e sindacati. Dalla maggioranza arrivano parole di grande soddisfazione, a compimento di un percorso durato oltre un anno. Il relatore del Ddl al Senato, Stefano Esposito parla di «riforma per far ripartire l'Italia» e si dice «orgoglioso di avere contribuito a questa legge». Mentre la relatrice alla Camera, Raffaella Mariani ricorda l'importanza del lavoro di squadra che ha coinvolto, insieme al Parlamento, anche Governo e Anac. Il presidente della commissione Ambiente di Montecitorio, Ermete

Realacci spiega che la legge apre «una nuova stagione di trasparenza, efficienza, qualità, partecipazione, tempi e regole certi nei lavori pubblici». Mentre il viceministro delle Infra-

BENEFICI AD AMPIO SPETTRO

Realacci: si apre una nuova stagione di trasparenza, efficienza, qualità nei lavori pubblici. Bianchi (Ance): passo fondamentale

strutture, Riccardo Nencini ricorda che «il nuovo Codice si muove all'interno di una cornice europea, semplificatoria e fortemente innovativa».

Sul fronte delle imprese, il vicepresidente Ance con delega

alle Opere pubbliche, Edoardo Bianchi plaude al «passo fondamentale per una profonda riforma del sistema degli appalti». In particolare, piacciono «i principi volti a promuovere trasparenza, semplificazione e lotta alla corruzione». E il fronte della progettazione non è da meno. La presidente dell'Oice, l'associazione delle società di ingegneria aderente a Confindustria, Patrizia Lotti parla di «salto in avanti verso la modernizzazione», ottenuto «affidando al progetto e al progettista un ruolo centrale». Stessa impostazione del Consiglio nazionale degli architetti, che sottolinea «una svolta nel settore dei lavori pubblici che premia la qualità». Anche i sindacati dell'edilizia, Fencal Uil e Filca Cisl, si dicono soddisfatti.

Qualche differenza di vedute c'è su alcuni passaggi specifici. Ad esempio, sulla clausola sociale in materia di call center. La Slc Cgil parla di «giorno storico», rivendicando l'importanza della novità. Mentre Dina Ravera, presidente di Assotelecomunicazioni-Assstel, precisa che la norma «è di rilevanza per la filiera delle telecomunicazioni, in quanto conferma la centralità della contrattazione fra le parti sociali come strumento più idoneo per la costruzione di una comune cornice di condizioni applicative e regole». Quindi, è importante che non sia stata adottata una soluzione rigida, preferendo «assicurare la necessaria flessibilità e adattabilità rispetto alle diverse realtà industriali».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Scenari globali

A SOSTEGNO DELLO SVILUPPO

L'Italia fa il pieno di finanziamenti Bei

Il 2015 si è chiuso su livelli record: erogati 11,7 miliardi, +2,7% sull'anno precedente

di Isabella Bufacchi

Il 2015 è stato un anno costellato di record, per la Bei e l'Italia. La Banca, assieme al Fondo europeo per gli investimenti (Fei), ha chiuso complessivamente operazioni per 84,5 miliardi, una cifra annuale senza precedenti. E il volume dei finanziamenti del gruppo all'Italia ha toccato gli 11,7 miliardi, un record con un aumento del 2,7% sul 2014. Si conferma così l'Italia nella posizione di principale beneficiario con un totale di 190 miliardi dal 1958, anno di costituzione della Banca europea per gli investimenti. Altri dati globali al massimo storico nel 2015 sono i prestiti Bei alle Pmi, all'innovazione e le erogazioni per il cambiamento climatico.

Premere sull'acceleratore dei finanziamenti alle piccole imprese, all'innovazione, alla R&S, alle infrastrutture, all'istruzione, all'energia, ai trasporti non è però un vanto ma una necessità, tanto in Europa quanto in Italia dove la ripresa economica stenta a decollare e fatica a tornare ai ritmi di crescita pre-crisi. La Bei, dopo il triennio 2013-2015 con attività potenziata grazie all'aumento di capitale del 2012, ha messo il turbo per i successivi tre anni (2016-2018) con il Piano Juncker e le speciali garanzie erogate dal Feis (il Fondo europeo per gli investimenti strategici da 21 miliardi) che consentono di assumere maggiori rischi.

Proprio l'avvio del Piano Juncker, per il quale nel 2015 la Bei e il Fei hanno anticipato nel 2015 le prime operazioni con il cosiddetto "warehousing", vede l'Italia partita a razzo e in pole position per operazioni firmate: il gruppo Bei ha approvato l'anno scorso per controparti italiane 7,5 miliardi di operazioni (5,7 la Banca e 1,8 il Fei) per 50 miliardi di investimenti attivati grazie al moltiplicatore del Piano. Oltre 3 miliardi totali sono stati


già firmati e sono quindi pronti all'erogazione, e di questi 1,33 miliardi vanno in Italia, prima in classifica con 16 operazioni che mobilitano oltre 7 miliardi di finanziamenti. «È una buona partenza, quella dell'Italia nel Piano Juncker, siamo partiti con una forte accelerazione», ha detto ieri in conferenza stampa Dario Scannapieco, vicepresidente Bei e presidente Fei, pronosticando che «il 2016 sarà un anno interessante. Lanceremo il primo project bond in Italia sul Passante di Mestre»: un'operazione, molto attesa con una lunghissima gestazione, che infine dovrebbe spianare la strada al maggiore uso di uno strumento con grandi potenzialità per attrarre nuove classi di investitori istituzionali al finanziamento delle infrastrutture, alimentando la creazione del mercato dei capitali unico europeo e disintermediando le banche.

Al di là dei volumi dei prestiti, è piuttosto l'innovazione finanziaria e lo sviluppo di strumenti alternativi ai prestiti bancari il campo dove l'Italia dovrebbe e potrebbe fare di più nel 2016, anche grazie al Piano Juncker e alle garanzie Feis. Scannapieco si è spinto a dire che Bei e Fei quest'anno faranno di più in Italia per lanciare strumenti in grado di assorbire «il rischio in pancia alle banche» attraverso le cartolarizzazioni: per ora si tratta dei prestiti in bonis ma, anche se su questo punto il presidente Bei non si è sbilanciato, non si può escludere a priori un ruolo futuro della Banca nella partita dei *non-performing loans*, che oltre alle cessioni a prezzi di mercato potrebbe ricorrere alle cartolarizzazioni. Il Fei già interviene nelle ABS (*asset-backed securities*) con il *credit enhancement* (miglioramento del rating delle classi junior) dove la Bei sottoscrive tranche senior: secondo Scannapieco diventerà cruciale nei prossimi anni il rilancio delle cartolarizzazioni che ancora risentono del bias negativo provocato dalla crisi subpri-

me venuta dagli Usa. «La soluzione del problema dei NPLs è centrale per il rilancio dell'economia in Italia», ha detto. Quel che la Bei e il Fei potranno sicuramente fare, e hanno già fatto, sono le operazioni di *risk sharing* dove la banca italiana eroga nuovi finanziamenti con rischio in parte a carico della Bei. Altre operazioni garantite consentono alle banche di andare oltre e liberare capitale.

Bei e Fei intendono fare di più quest'anno anche per le Pmi italiane, dopo che nel 2015 ne sono state finanziate oltre 7.200 (84.200 nel periodo 2008-2015 per 25 miliardi in totale). Le piccole e medie imprese e le start-up potranno essere aiutate sempre più a rafforzarsi patrimonialmente con operazioni di private equity e venture capital, sulle quali c'è ancora tanta strada da fare.

La Bei e il Fei lavorano a pieno ritmo con le banche italiane e soprattutto con Cdp: il costo della raccolta della Bei è molto inferiore a quello dello Stato italiano e i suoi finanziamenti consentono di risparmiare. Si spingerà sull'acceleratore in prospettiva per il Mezzogiorno, nello sviluppo della banda larga, nell'utilizzo dei fondi strutturali europei (con assistenza e consulenza tecnica gratuita alle amministrazioni locali della Bei tramite i programmi Jaspers e Jeremy). L'Italia ha fatto bene finora come controparte di Bei e Fei, perché sventa in cima alla classifica dei Paesi beneficiari, ma si potrà fare di più. Il Piano Scuola co-finanziato dalla Bei in Italia «ha funzionato bene - ha detto Dario Scannapieco - e questo dimostra che la centralizzazione funziona meglio dell'approccio su base regionale. E servono all'Italia più competenze a livello dell'amministrazione centrale e locale, bisogna attrarre nel pubblico più professionalità per saper cogliere meglio le opportunità offerta da una finanza sempre più complessa».

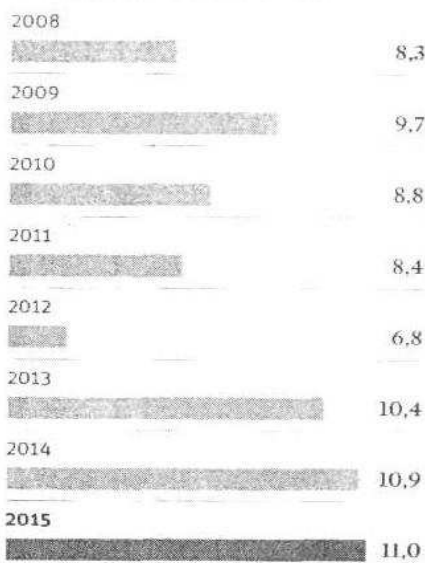
 @isa_bufacchi

isabella.bufacchi@ilsole24ore.com

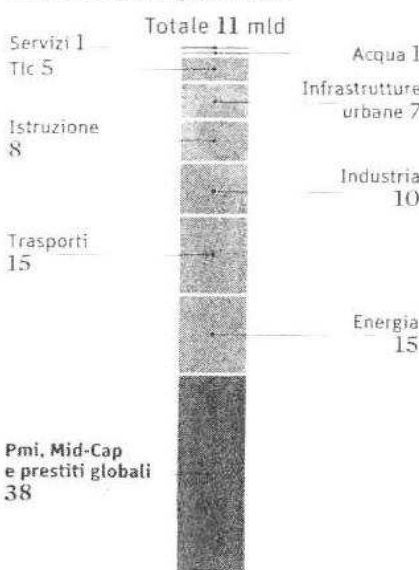
© 2015 IL SOLE 24 ORE

Un anno di attività

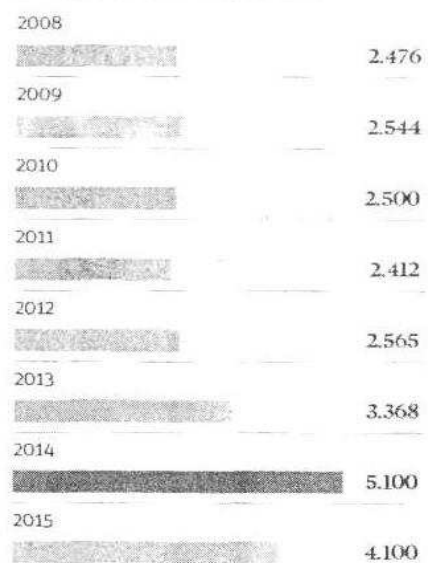
I FINANZIAMENTI BEI IN ITALIA
Anni 2008-2015. In miliardi di euro



FINANZIAMENTI IN ITALIA PER SETTORE
Anno 2015. Dati in percentuale



I FONDI BEI PER LE PMI
Anni 2008-2015. In milioni di euro



(*) Operazioni Fei

LE OPERAZIONI PIANO JUNCKER
In Italia, nel 2015

Beneficiario	Operazioni gruppo BEI sotto garanzia EFSI (mln €)
Arvedi	100,0
Telecom Italia	500,0
Raffineria di Milazzo	30,0
Novamont	15,0
Trenitalia	300,0
2I Rete Gas	200,0
21 Investimenti*	9,5
Alcedo*	47,5
Programma 101*	19,0
RiverRock Italian Hybrid Capital Fund*	28,5
Credem Ifsmeg*	22,0
Credem Cosme*	13,8
Bper Ifsmeg*	10,0
Mctaa Ifsmeg*	3,0
Cdp Cosme*	6,0
Cdp Sace Ifsmeg*	30,0
Totale	1.334,0

Fonte: Bei

Miliardi di euro. La Bei, la Banca europea per gli investimenti, assieme ai Fei, hanno chiuso in totale operazioni per 84,5 miliardi, una cifra annuale senza precedenti

84

Piano Juncker. Il vicepresidente Scannapieco: «Nel 2016 sarà lanciato il primo project bond in Italia sul Passante di Mestre»

Driver di crescita. I casi di Etiopia, India e Bolivia

Investimenti pubblici, è l'ora del rilancio

di Dani Rodrik

L'idea che gli investimenti pubblici in infrastrutture siano un driver imprescindibile della crescita economica ha sempre avuto influenza sui politici dei Paesi poveri. Era alla base dei programmi di assistenza allo sviluppo post Seconda guerra mondiale. Ed è quanto sostiene la Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture (Aiiib), a guida cinese, che mira a colmare il presunto gap infrastrutturale da 8 mila miliardi di dollari della regione.

Questo tipo di modello di crescita guidata da investimenti pubblici è stato a lungo fuori moda. A partire dagli anni 60 gli economisti hanno consigliato i politici di evitare di porre un accento eccessivo su settore pubblico, capitale fisico, e infrastrutture, e di dare priorità a mercati privati, capitale umano e riforme di governance e istituzioni.

Se si osservano i Paesi che, nonostante il rafforzamento delle turbolenze globali, sono ancora in crescita a ritmi sostenuti, si troverà che gli investimenti pubblici stanno svolgendo un ruolo importante.

In Africa, l'Etiopia rappresenta la storia di successo più sorprendente degli ultimi dieci anni. La sua economia è cresciuta a un tasso medio annuo superiore al 10% dal 2004, che si è tradotto in una riduzione della povertà e un miglioramento delle condizioni sanitarie. Il Paese è dotato di scarse risorse, e non è riuscito a trarre vantaggi dai cicli espansivi dei prezzi delle commodity, a differenza di molti Paesi continentali in condizioni simili. Non hanno svolto un ruolo significativo neppure la liberalizzazione economica o le riforme.

La rapida crescita è stata, invece, il risultato di un massiccio incremento di investimenti pubblici, dal 5% del Pil nei primi anni 90 al 19% nel 2011 - il terzo tasso più alto del

mondo. Il governo etiope ha continuato la spesa, costruendo strade, ferrovie, centrali elettriche, ed un sistema di estensione agricola che ha migliorato la produttività nelle aree rurali. Le spese sono state finanziate in parte da aiuti esteri e in parte da politiche eterodosse (come la repressione finanziaria) che hanno incanalato il risparmio privato verso il governo.

Anche in India, la crescita è sostenuta da un aumento degli investimenti, che ammontano a circa un terzo del Pil. Gran parte di questo incremento è dovuta a fonti private, e riflette il progressivo allentamento dei freni nei confronti del settore imprenditoriale a partire dai primi anni 80. Ma il settore pubblico svolge un ruolo importante. Oggi, sono gli investimenti pubblici in infrastrutture che aiutano a sostenere la dinamica di crescita dell'India. «I due settori che frenano l'economia sono gli investimenti privati e le esportazioni», dichiara il capo consigliere economico del governo, Arvind Subramanian. «Ecco perché gli investimenti pubblici colmano il gap».

In America Latina, la Bolivia è uno dei principali esportatori di minerali rari che sia riuscito ad evitare il destino degli altri nell'attuale fase di recessione del prezzo delle materie prime. La crescita annua del Pil dovrebbe rimanere al di sopra del 4% nel 2015, in una regione dove la produzione complessiva si va riducendo. Molto di questo ha a che fare con gli investimenti pubblici, che il presidente Evo Morales considera il motore dell'economia boliviana. Dal 2005 al 2014, gli investimenti pubblici totali sono più che raddoppiati rispetto al reddito nazionale, dal 6% al 13%, e, nei prossimi anni, il governo intende aumentare ulteriormente il rapporto.

Sappiamo che gli incrementi degli investimenti pubblici, proprio come i boom delle materie prime, troppo spesso finiscono in lacrime. I ritorni economici e sociali declinano e il denaro si prosciuga, ponendo le ba-

si per una crisi del debito. Uno studio dell'Fmi rileva che, dopo alcuni effetti positivi, la maggior parte dei progetti di investimento pubblico traballa. Ma molto dipende dalle condizioni locali. Gli investimenti pubblici aumentano la produttività di un'economia per molto, anche un decennio o più. Possono anche catalizzare gli investimenti privati, e vi sono evidenze che questo è successo in India negli ultimi anni.

I benefici potenziali degli investimenti pubblici non si limitano ai Paesi in via di sviluppo. Oggi, potrebbe verificarsi che siano le economie avanzate del Nord America e dell'Europa occidentale a cercare di trarre il massimo vantaggio dall'incremento degli investimenti pubblici nazionali. All'indomani della grande recessione, ci sono molti modi in cui queste economie potrebbero mettere a frutto la spesa pubblica aggiuntiva: per incrementare domanda e occupazione, ripristinare infrastrutture fatiscenti, e promuovere ricerca e sviluppo, in particolare nel settore delle tecnologie verdi.

Tali argomenti sono in genere contrastati per obiezioni relative ad equilibrio fiscale e stabilità economica. Ma l'investimento pubblico è diverso da altri tipi di spese ufficiali, come le spese per gli stipendi del settore pubblico o i trasferimenti sociali. Gli investimenti pubblici servono ad accumulare beni, piuttosto che consumarli. Fino a quando il ritorno su quei beni supera il costo dei finanziamenti, gli investimenti pubblici rafforzano il bilancio del governo. Non sappiamo come andranno a finire gli esperimenti in Etiopia, India e Bolivia; così si richiede cautela prima di compiere estrapolazioni da questi casi. Ciò nonostante, tutti e tre sono esempi a cui altri Paesi, compresi quelli sviluppati, dovrebbero guardare in quanto sono alla ricerca di strategie di crescita sostenibili in un contesto economico globale sempre più ostile.

© PIRELLA GÖTTSCHE LOWE 2016

L'Ance esulta: «Si apre una nuova pagina per lavori pubblici»

**I costruttori edili: finalmente
si punta su trasparenza
e lotta alla corruzione**

In attesa da moltissimo tempo, la riforma degli appalti non può che essere recepita positivamente dall'Associazione nazionale costruttori edili (Ance), che in passato aveva più volte segnalato la necessità di una modifica radicale. «L'approvazione da parte del Parlamento del nuovo Codice degli appalti è un passo fondamentale per una profonda riforma del sistema degli appalti», ha detto il vicepresidente Ance con delega alle opere pubbliche, Edoardo Bianchi.

«In particolare apprezziamo i principi contenuti nella legge volti a promuovere trasparenza, semplificazione e lotta alla corruzione, principi per i quali l'Ance si è fortemente battuta». Bene, dunque, il rafforzamento della funzione di vigilanza svolta dall'Anac e le misure antiturbativa, come per esempio il sorteggio dei commissari di gara, per favorire l'imparzialità, e i nuovi parametri per l'esclusione delle offerte anomale nelle gare sotto soglia Ue. Grande soddisfazione, inoltre, per le misure volte a consentire la realizzazione delle opere in tempi e costi adeguati, rafforzando la qualità dei progetti ed evitando l'uso indiscriminato delle varianti. Così come appare fortemente condivisibile lo stop alle deroghe alla normativa ordinaria, che deve valere anche in caso di grandi eventi.

Tra le note critiche, che meriterebbero approfondimento in sede di attuazione, Bianchi ha richiamato la norma sui concessionari autostradali che «seppur migliorata, rispetto al quadro attuale, non rispetta comunque il principio europeo che prevede l'obbligo di mettere in gara il 100% dei lavori, laddove la concessione sia stata affidata senza un confronto concor-

renziale». Inoltre, «appare eccessiva la fase transitoria di 24 mesi per l'adeguamento ai nuovi principi». Non ha soddisfatto l'Ance neanche la norma che consente alle imprese in stato di crisi di partecipare alle gare. «Per non falsare la concorrenza possono rimanere sul mercato, al più, le imprese in concordato che garantiscano almeno il 40% dei creditori», ha detto Bianchi.

Per quanto riguarda i tempi di attuazione del provvedimento «apprezziamo l'impegno del Ministro Delrio che ha assicurato il rispetto del termine del 18 aprile per l'approvazione di tutte le norme delega», dalle quali dipende «la reale efficacia della riforma approvata».

Grande soddisfazione per le misure sui tempi e costi adeguati delle opere

MA PER CONFINDUSTRIA «È GIÀ SUPERATA»

Sindacati varano piattaforma unitaria sulla riforma dei contratti di lavoro

ROMA. Arriva, approvata all'unanimità, la proposta unitaria di Cgil, Cisl e Uil di riforma del modello contrattuale, basata su contrattazione, partecipazione e rappresentanza. Ma è subito muro contro muro con Confindustria: per il presidente Giorgio Squinzi è «già superata». La loro ricetta, contrattacca il leader Cgil, Susanna Camusso, «è vecchia come il mondo».

Da un lato, i sindacati parlano di una «stagione nuova» dopo mesi (e strappi anche interni) ed una «difficile sintesi». Su cui avviare il confronto con tutte le associazioni datoriali e con il governo «controparte» nel pubblico impiego. Mentre sullo sfondo resta l'eventualità di un intervento legislativo da parte dell'esecutivo sul salario minimo legale e la rappresentanza.

Dall'altro, il numero uno di Confindustria gela i sindacati: la loro proposta «è già superata», dice Squinzi, «dai contratti di categoria che si sono già chiusi e dalle nostre proposte per i contratti in fase di rinnovo, anni luce più innovative rispetto alla piattaforma di Cgil, Cisl e Uil».

E ancora: «Sono stati buttati sei mesi da quando li avevo invitati al tavolo e i risultati che presentano ora, se confermati, sembrano più una foto sbiadita che non una scelta per innovare il Paese».

Tre i pilastri del testo sindacale: sulla contrattazione si confermano i due livelli con la centralità del contratto nazionale; gli aumenti salariali vengono legati non più (solo) all'inflazione ma a «dinamiche macroeconomiche», si punta ad implementare il secondo livello (aziendale o territoriale) e la produttività. Alla via contrattuale si rimandano anche i licenziamenti economici collettivi e disciplinari «per aggiornarli secondo il principio della proporzionalità tra mancanza e sanzione», così come le mansioni. «In alternativa all'ipotesi del salario minimo legale», Cgil, Cisl e Uil chiedono «l'esigibilità universale» dei minimi salariali ma definiti dai contratti nazionali, da sancire attraverso «una legge di sostegno, che definisca l'erga omnes dei Ccnl». E puntano sulla partecipazione dei lavoratori alle scelte delle imprese.

BARBARA MARCHEGIANI