



Istituto Grandi Infrastrutture

**CONVEGNO**

**IL FUTURO HA UN CUORE ANTICO?  
RIFLESSIONI SUL DECRETO SBLOCCA-CANTIERI**

Roma, 8 maggio 2019

Ore 15,00

**Introduzione del Presidente**

Luigi Giampaolino

**LUMSA UNIVERSITA' - AULA 1**

Via Marcantonio Colonna, 19 - Roma



Istituto Grandi Infrastrutture

## **IL FUTURO HA UN CUORE ANTICO? RIFLESSIONI SUL DECRETO SBLOCCA-CANTIERI**

**1.** E' questo il primo Convegno che teniamo dopo la mia nomina a Presidente dell'IGI.

Il pensiero, ovviamente, in questo momento, non può non andare al Presidente Giuseppe Zamberletti che per oltre trent'anni ha retto l'IGI.

L'On. Giuseppe Zamberletti, nella nostra scena istituzionale e politica, ha rappresentato un punto di riferimento: un modello del protagonista politico, attivo ed efficiente, concreto e realizzatore, nuovo e solitario nel concerto istituzionale che diveniva sempre più complesso.

Titolare di un potere normativo derogatorio della legislazione vigente - che si rivelava, nel complesso, inadeguata ed inefficace - questo potere derogatorio fu da Lui esercitato con efficienza e correttezza; in condivisione con gli altri co-protagonisti, titolari, talvolta, di antiche attribuzioni che facevano fatica a concretizzarsi in attività positive.



Istituto Grandi Infrastrutture

Il tutto, per di più, in un contesto operativo che, coinvolse ed esaltò le Pubbliche Strutture chiamandole a nuovi impulsi ed a nuove attività, coinvolgendo altresì vasti settori della società in un ammirevole slancio di solidarietà.

Perché la solidarietà – e lo slancio della solidarietà – fu la cifra dell’Onorevole Giuseppe Zamberletti e dell’Uomo politico che fu, in questa stessa ottica, anche Ministro.

Ed il Servizio Nazionale della Protezione Civile (in particolare la legge 24 febbraio 1992, n. 225), nella sua essenza, fu soprattutto la traduzione, in sede legislativa, della formula organizzatoria della solidarietà quale si era già sperimentata nelle evenienze tragiche del terremoto del Friuli e dell’Irpinia del 1980.

**2.** In questo odierno Convegno che è il primo che si svolge senza di Lui, noi ci riuniamo per riflettere su un nuovo provvedimento legislativo, anch’esso il primo, nella materia, della nuova fase politica che vive il nostro Paese.

Una riflessione che ha voluto essere tempestiva e rimessa non a caso a tecnici della materia, tutti esperti e qualificati sul campo.

Ed invero, l'IGI non può non rilevare, pur nel rispetto della decisione politica, che il provvedimento dell'Esecutivo, ricorrendo al metodo novellistico, ha apportato al codice vigente ben ottanta modifiche, dettate da esigenze ed input diversi, difficilmente riconducibili ad un disegno unitario.

Invece nella materia è da tempo che proprio questo si rileva: la mancanza di una visione di fondo, vale a dire di valori e di scelte di campo, da declinare, quindi, nei singoli aspetti - ordinamentali, amministrativi, organizzativi, procedurali - nei quali la materia stessa si articola.

Certo, il provvedimento dell'esecutivo, già di per sé, dal punto di vista formale, presenta aspetti critici.

I tempi di gestione del provvedimento, specie quelli intercorsi dalla data del suo annuncio e della proclamata urgenza; la duplice delibera del Consiglio dei Ministri a distanza di ben un mese l'una dall'altra, sembra collidere con i requisiti della "*straordinaria*

*necessità ed urgenza*” come si esprime la norma costituzionale, che legittima l’esercizio del potere legislativo da parte dell’esecutivo.

Come pure, si deve ritenere – ma è da verificare - che la molteplicità e la varietà degli interventi disciplinati siano stati armonizzati con quanto afferma la Corte Costituzionale (da ultimo, la sent. n. 170 del 2017), secondo la quale l’urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all’unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare (sent. n. 22 del 2012).

**3.** Il titolo di questo Convegno vuole essere ad un tempo elogiativo per l’esecutivo-legislatore che tiene conto della linea di sviluppo delle norme; ma è anche un ammonimento a trarre dal passato indicazioni per migliorare l’assetto normativo.

In questa prospettiva, si devono considerare favorevolmente le disposizioni che correggono i risultati applicativi rivelatisi insoddisfacenti; ci si riferisce, per esempio, alla modificazione introdotta negli appalti sotto soglia di cui all'articolo 36, che ha uniformato la disciplina di affidamento dei lavori e quella delle forniture e dei servizi stabilendo come criterio di aggiudicazione il massimo ribasso con esclusione automatica; anche se poi non si comprende il motivo per cui le forniture e i servizi vengono aggiudicati con procedura negoziata e i lavori con procedura aperta.

Nel merito, si potrà discutere sulla preferenza accordata al massimo ribasso con esclusione automatica rispetto al massimo ribasso con esclusione soltanto a seguito di contraddittorio o addirittura al criterio di aggiudicazione qualità/prezzo.

E' un fatto, però, che l'esclusione automatica fluidifica le procedure e limita i rischi di preferenze soggettive.

Tuttavia, costituisce un grave vulnus alla certezza operativa delle stazioni appaltanti l'aggiunta sull'assenza di carattere transfrontaliero di cui al comma 8 dell'articolo 97 perché questo

offre occasione di contenzioso alle imprese che volessero fare leva sulla asserita presenza di tale carattere, per inficiare la gara tenuta utilizzando l'esclusione automatica.

Per quanto riguarda la qualificazione, va giudicata come un'importante conquista l'abbandono della precedente linea orientata ad affidare al regime SOA la qualificazione del contraente generale sopprimendo contemporaneamente l'albo gestito dal Ministero delle infrastrutture.

Sotto altro punto di vista, è di ben dubbia conformità comunitaria la previsione che permette alle imprese di ottenere l'attestato SOA valutando addirittura i requisiti maturati 15 anni prima.

Questo significa, innanzitutto, che le stazioni appaltanti potrebbero trovarsi di fronte imprese che non hanno svolto alcuna attività, negli ultimi 10 anni; in secondo luogo, si crea una disparità di trattamento tra concorrenti attivi nell'attualità e concorrenti per così dire "*storici*"; infine, non va dimenticato quanto stabilisce il Considerando 85 della Direttiva 24/2014 nel quale viene sottolineata l'importanza che "*le decisioni delle*

*amministrazioni aggiudicatrici siano basate su informazioni recenti”.*

Per quanto concerne il subappalto, il nostro legislatore, specie se nella veste di potere esecutivo, preoccupato, forse, anche in questo caso, come spesso nella materia gli accade, da emergenze “*anticorruzionali*” o di ordine pubblico, continua a fare resistenza alle indicazioni comunitarie, non tenendo conto dell’invito della Commissione comunitaria e prima ancora delle sentenze della Corte Ue, le quali si sono pronunciate per la soppressione di qualsiasi vincolo al riguardo, con l’unico limite costituito dalla necessità che la stazione appaltante conosca fin dal momento della gara i subappaltatori e ne valuti l’idoneità.

**4.** Una disposizione che a nostro avviso andrebbe riconsiderata per l’importanza pratica che è andata assumendo in questi ultimi anni, è quella riguardante il concordato con continuità aziendale introdotto dalla legge 134 del 2012.

il quale consente, verificata la situazione economico-finanziaria, la prosecuzione dell’attività di impresa. In funzione di ciò, è



prevista una moratoria per il pagamento dei creditori, che inizia con il deposito della domanda di concordato.

Essendo ammesso che l'impresa possa riservarsi di presentare il piano che giustifica la richiesta di continuità successivamente al deposito della domanda, questo ha innescato, per quanto risulta, una corsa ad approfittare della suddetta moratoria.

L'effetto diviene rovinoso per i subappaltatori e i fornitori dell'impresa e, per quanto riguarda i rapporti con le stazioni appaltanti, la norma riproposta nell'art. 110 ha permesso alle imprese non solo di continuare l'attività realizzativa per i contratti in corso-il che è conforme alla *ratio* del nuovo istituto-, ma anche di partecipare a nuove gare.

In quest'ultima prospettiva, riteniamo che sarebbe più confacente con gli interessi pubblici se quest'ultima possibilità fosse rimandata al momento dell'omologazione del concordato.

**5.** Un altro punto da chiarire riguarda l'importante novità introdotta con il comma 17-*ter* nell'articolo 183.

Nel sancire l'ingresso degli investitori istituzionali nelle operazioni di project cioè di promotori di opere previste nei programmi delle stazioni appaltanti, la norma aggiunge che se tali soggetti sono privi dei requisiti tecnici, possono acquisirli o associandosi o consorziandosi con soggetti in possesso dei requisiti previsti per i servizi di progettazione.

Si tratta di una limitazione che non è giustificata praticamente in quanto limita la concorrenza, ma, soprattutto, limita l'operatività degli investitori istituzionali.

**6.** Una parola ancora sul preannunciato regolamento di cui all'articolo 216 comma 27-*octies*.

A questo riguardo, ci auguriamo che il “*legislatore*” non manchi di far capo a un cuore antico, specialmente se tiene presente un modello classico quale è stato il regio decreto 350 del 1895 che ha superato vittoriosamente i 120 anni che ci separano da quel fine secolo Ottocento, in quanto ad esso si sono ispirati sia il regolamento n. 554/1999 sia il regolamento n. 207/2010.

Ma, soprattutto, il “*cuore antico*” deve battere per la ricostruzione di un’amministrazione preparata, capace, motivata, che abbia la dignità e l’orgoglio della propria funzione e sia rispettata da ogni altro potere, economico, politico e, talvolta, giudiziario.

Solo da un’amministrazione così rigenerata possono prodursi procedure efficaci e “*sbloccarsi*” i cantieri.

Un’amministrazione per la quale le regole di procedura non siano “*una cappa di piombo*” o reticoli di trabocchetti, ma richiami ariosi a più alti valori.