

A rilento la riduzione delle Pa appaltanti e l'albo commissari

# Codice, lo spettro dell'incompiuta grava sulla riforma

DI MAURO SALERNO

**D**oveva dare regole stabili, semplici, flessibili. In due parole: disegnare la cornice normativa più avanzata possibile (e in linea con l'Europa) per fare da rampa di lancio alla ripresa degli investimenti in un settore bloccato da dieci anni.

È utopico pensare che l'impulso alla ripresa possa semplicemente passare da una legge, ma l'idea era quantomeno spazzare il campo dalle storture e i labirinti normativi del passato. Nonostante i principi di fondo - trasparenza, qualificazione del mercato e delle stazioni appaltanti, indipendenza dei commissari di gara, vigilanza e regolazione flessibile dell'Anac - siano stati condivisi da Governo, Parlamento e imprese, il bilancio a poco più di un anno dall'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici rischia di essere impietoso. Gettando un'ombra sulle chance di successo di questa ennesima riforma di un settore da cui passa una spesa da oltre 100 miliardi di euro all'anno (tra lavori, servizi e forniture) e su cui all'inizio avevano scommesso tutti.

Colpa della difficoltà incontrata a calare sul mercato la rivoluzione disegnata dalle pagine della Gazzetta ufficiale ad aprile 2016. Per mettere in pratica la riforma servono ben 60 provvedimenti attuativi. Finora - tra decreti e linee guida Anac - ne sono stati approvati poco più di una decina. E il paradosso è anche quelli già arrivati a un buon punto di definizione, in aggiunta ai manuali Anac già sbarcati in Gazzetta, devono essere rivisti per essere adeguati alle oltre 450 modifiche apportate al nuovo codice dal cosiddetto «decreto correttivo», varato a maggio per «registrare» in corsa le norme varate solo un anno prima e rimaste in larga parte inattuata.

A un anno dal via la riforma è tornata ai blocchi di partenza. A parte il rafforzamento del ruolo dell'Autorità guidata da Raffaele Cantone - su cui peraltro si è registrato qualche scossone - i pilastri della riforma (riduzione delle stazioni appaltanti, commissari di gara, rating di impresa, digitalizzazione delle opere pubbliche) sono ancora tutti da mettere in piedi. L'obiettivo di ridurre le stazioni appaltanti (32mila escluse le scuole, dicono le stime più accreditate) rischia di arenarsi sul più classico dei conflitti italiani: la volontà delle amministrazioni di mantenere la propria fetta di potere sta prevalendo sulla necessità di semplificare il sistema.

La bozza di decreto su cui hanno lavorato i tecnici delle Infrastrutture distribuisce in quattro fasce di importo l'elenco delle Pa abilitate a bandire le gare, in base a parametri di organico e competenza. Uno schema che porterebbe a ridurre a circa seimila gli enti abilitati, dopo che inizialmente si era fissato l'obiettivo a qualche centinaio di amministrazioni. Sarebbe già un gran risultato. Purtroppo, il testo è sparito dai radar ufficiali e, in base alle indiscrezioni, rimpalla da mesi tra Porta Pia e Palazzo Chigi.

Altro tassello-chiave del puzzle sarebbe l'albo dei commissari di gara esterni alle amministrazioni, gestito dall'Anac. L'Anticorruzione ha avviato le macchine e sarebbe anche pronta a partire. Nonostante l'importanza della novità, fondamentale per spezzare le catene di ambiguità tra dipendenti pubblici e imprese che inquinano le gare, non sembra però esserci fretta nell'introdurla. L'innovazione si scontra con l'opposizione delle grandi stazioni appaltanti e dei Comuni, ufficialmente motivata con il rischio di aumento dei tempi e dei costi di gestione delle gare. Il decreto Mit che dovrebbe semplicemente fissare le tariffe di iscrizione all'albo e i compensi per i commissari resta allora fermo. Senza la sua pubblicazione, l'Anac non può emanare il regolamento che attiva materialmente il nuovo albo. Dunque, per ora tutto rimane com'è. E ciascun ente pubblico continua a scegliersi i commissari di gara in casa.

**Un impatto pesante del Correttivo** varato a maggio si riverbera sull'attività di regolazione «flessibile» demandata all'Autorità. Le centinaia di correzioni imposte dal Dlgs 56/2017 al codice appalti hanno avuto l'effetto di far invecchiare anzitempo molte delle indicazioni contenute nelle linee guida dell'Autorità. Non solo quelle in itinere, ma anche quelle già pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale.

Conseguenza? L'Anticorruzione si è dovuta rimettere subito al lavoro per aggiornare tutti i «manuali», messi in discussione dal decreto. In cinque casi la procedura è a buon punto. I documenti sono stati aggiornati a tempo di record, rimessi in consultazione tra gli operatori e inviati per un nuovo parere del Consiglio di Stato. Solo dopo il nuovo via libera di Palazzo Spada l'Autorità potrà licenziarli definitivamente.

Tutto necessario? «Il passaggio a Palazzo Spada è dovuto - spiega il consigliere Anac Michele Corradino -. È una fonte di legittimazione dei nostri provvedimenti». E in questo momento meglio evitare ogni rischio di incertezza.

Ora l'attenzione si sposta al rating di impresa, destinato a valutare, in modo volontario, la reputazione conquistata sul campo dai costruttori. L'Autorità ha appena cominciato a rimetterci mano. Tema delicato. Se ne riparerà dopo l'estate.

Nel frattempo, oltre alle linee guida già rivisitate, dovranno essere rivisti anche altri vademecum arrivati a un buon grado di definizione, come quello sul partenariato pubblico privato che al momento attendono i pareri del Mef, dell'Agcom dell'Autorità Trasporti prima del varo definitivo. Riferendosi all'attuazione delle riforme, qualcuno parla già di «tela di Penelope» e guardando alla vicina stagione elettorale di «rischio incompiuta». Forse l'immagine è troppo forte, ma rende l'idea che si sta facendo strada tra gli operatori. ■

## LINEE GUIDA ANAC, IL PUNTO

Provvedimenti	Articolo codice	Stato	Scadenza	
<b>Linee guida approvate in via definitiva</b>				
1	Linee guida sull'assegnazione dei servizi di ingegneria e architettura (Linee guida n. 1)	213, comma 2	Varate dall'Anac in via definitiva il 14 settembre. Pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale n. 228 del 29 settembre 2016. Aggiornamento alla luce del correttivo messo in consultazione fino al 24 luglio 2017	Senza scadenza
2	Linee guida sull'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (Linee guida n.2)	213, comma 2	Varate dall'Anac in via definitiva il 21 settembre. Pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale n. 238 dell'11 ottobre 2016. Serve un aggiornamento alla luce del correttivo	Senza scadenza
3	Disciplina dei compiti specifici e dei requisiti di professionalità del Rup (Linee guida n.3)	31, comma 5	Varate in via definitiva dall'Anac il 26 ottobre. Pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale n.273 del 22 novembre 2016. Aggiornamento alla luce del correttivo approvato il 19 luglio. Testo inviato al Consiglio di Stato.	18 luglio 2016
4	Indirizzi a supporto delle stazioni appaltanti per l'affidamento degli appalti sottosoglia (Linee guida n. 4)	36, comma 7	Varate in via definitiva dall'Anac. Pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale n. 274 del 23 novembre 2016. Serve un aggiornamento alla luce del correttivo	18 luglio 2016
5	Indicazione dei requisiti di moralità, competenza e professionalità dei commissari di gara (Linee guida n.5)	78, comma 1	Approvate dall'Anac in via definitiva il 16 novembre. Pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale n. 283 del 3 dicembre 2016. Aggiornamento alla luce del correttivo approvato il 19 luglio. Testo inviato al Consiglio di Stato	17 agosto 2016
6	Indirizzi per standardizzare cause di esclusione e mezzi di prova relativi a carenze in precedenti appalti (Linee guida n.6)	80, comma 13	Approvate dall'Anac in via definitiva il 14 dicembre. Pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale n. 2 del 3 gennaio 2017. Aggiornamento alla luce del correttivo messo in consultazione fino al 28 giugno 2017	18 luglio 2016
7	Linee guida sull'iscrizione all'albo delle società in house	192, comma 1	Il Consiglio di Stato ha licenziato a febbraio 2017 il parere. Approvate in via definitiva il 28 giugno e mandate a Cds dopo la revisione post correttivo. <b>Parere positivo Cds il 6 settembre.</b>	Senza scadenza
<b>Linee guida in corso di approvazione</b>				
8	Proposta al Mit di decreto sulla qualificazione degli operatori economici e ulteriori requisiti per i general contractor	83, comma 2, 84, commi 2 e 8, 197, commi 3 e 4	Prima consultazione sulle linee guida terminata il 3 maggio 2017. Provvedimento rimesso in consultazione - con più documenti - distinti - dopo che il Correttivo appalti ha stabilito che per la qualificazione serve un decreto Mit e non più delle linee guida Anac	19 aprile 2017
9	Linee guida sul rating di impresa	83, comma 10	Ritirata al prima bozza messa in consultazione nell'estate 2016 sulla base delle regole che imponevano il rating di impresa obbligatorio. L'Anac lavorerà alle nuove linee guida sulla base delle modifiche al sistema del rating previste con il Correttivo, sulla base delle segnalazioni a Governo e Parlamento della stessa Autorità.	Prima scadenza: 19 luglio 2016. Nuova scadenza: 20 agosto 2017
10	Linee guida sull'attività del direttore dei lavori	111, comma 1	Il Consiglio di Stato ha licenziato il 6 novembre parere sul decreto Mit che inglobava le linee guida varate dall'Anac chiedendo di rivedere radicalmente l'impostazione del provvedimento. Provvedimento in mano al Mit da sottoporre all'ulteriore parere della Conferenza Unificata e da integrare alla luce delle novità introdotte dal correttivo	18 luglio 2016
11	Linee guida sull'attività del direttore di esecuzione del contratto di servizi e forniture	111, comma 2	Il Consiglio di Stato ha licenziato il 6 novembre il parere sul decreto Mit che inglobava le linee guida varate dall'Anac chiedendo di rivedere radicalmente l'impostazione del provvedimento. Provvedimento in mano al Mit da sottoporre all'ulteriore parere della Conferenza Unificata e da integrare alla luce delle novità introdotte dal correttivo	18 luglio 2016
12	Linee guida sul monitoraggio del mantenimento dei rischi in capo ai privati nelle operazioni di Ppp	181, comma 4	Il Consiglio di Stato ha licenziato il 29 marzo 2017 il parere sul provvedimento. Le linee guida sono in attesa del via libera definitivo dell'Autorità.	18 luglio 2016
13	Linee guida sulle procedure negoziate senza bando per beni e servizi "infungibili"	213, comma 2	Approvato in prima lettura dal Consiglio dell'Anac. Ricevuto il 6 novembre il parere del Consiglio di Stato, favorevole, ma con molte richieste di correzione. Secondo ok arrivato il 14 giugno. Secondo parere del Consiglio di Stato pubblicato il 19 luglio.	Senza scadenza
14	Linee guida sul rapporto tra commissariamento dell'impresa e sistema di qualificazione	213, comma 2	Documento messo in consultazione il 16 giugno 2017 fino al 17 luglio 2017	Senza scadenza
<b>Bandi tipo</b>				
15	Schema di disciplinare-tipo per l'affidamento di servizi e forniture soprassoglia nei settori ordinarî all'offerta più vantaggiosa	213, comma 2	Documento messo in consultazione dal 5 luglio 2017 fino al 5 agosto 2017	Senza scadenza

## DECRETI MIT, IL PUNTO

I decreti cui sta lavorando o ha lavorato il ministero delle Infrastrutture. Evidenziati quelli definitivi

Numero	Articolo codice	Contenuto	Scadenza	Stato di avanzamento
1	21, comma 8	Dm Infrastrutture-Economia, previo parere Cipe con i criteri e gli schemi tipo per i programmi della Pa (biennali di acquisto di beni e servizi e triennali sui lavori pubblici), incluse le modalità per favorire il completamento delle incompiute	18 luglio 2016	Testo rielaborato dopo il correttivo (Dlgs 56/2017) comprensivo del parere favorevole delle Regioni e del concerto Mef. Parere del Consiglio di Stato pubblicato il 30 luglio 2017
2	22, comma 2	Dpcm, su proposta ministero Infrastrutture per l'individuazione delle opere da sottoporre a débat public	19 aprile 2017	Schema in via di definizione. Ricevuti i pareri di Beni culturali e Ambiente
3	23, comma 3	Dm Infrastrutture, su proposta del Consiglio superiore dei Lavori pubblici, per definire i nuovi livelli di progettazione	Nessuna	Nel parere sulla bozza di decreto inviato a inizio gennaio il Consiglio di Stato espresso numerosi rilievi e ha chiesto al Mit di acquisire il parere preliminare della Conferenza Stato Regioni e di Itaca. In fase di elaborazione nuovo decreto alla luce del correttivo
4	23, comma 3-bis	Decreto Mit su proposta del Consiglio superiore dei Lavori pubblici, sentita la Conferenza Unificata, per definire i contenuti della progettazione semplificata per gli interventi di manutenzione ordinaria di importo inferiore a 2,5 milioni	Nessuna	Nuovo decreto attuativo introdotto dal correttivo. Il 28 giugno il Mit ha chiesto al Consiglio superiore di elaborare il testo
5	23, comma 13	Dm Infrastrutture per introdurre l'obbligo graduale di utilizzo del Bim per amministrazioni e operatori economici	31 luglio 2016	Schema Dm posto in consultazione, conclusa il 4 luglio 2017.
6	24, comma 2	Dm Infrastrutture, sentita l'Anac, per definire i requisiti dei professionisti, delle società di ingegneria e loro consorzi	18 luglio 2016	Dm Infrastrutture n. 263 del 2 dicembre 2016 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 36 del 13 febbraio 2017
7	24, comma 8	Dm Giustizia-Infrastrutture con i nuovi parametri per i compensi negli incarichi di progettazione	18 giugno 2016	Dm Giustizia del 17 giugno 2016 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 174 del 27 luglio 2016
8	25, comma 13	Dpcm su proposta Beni Culturali-Semplificazione-Infrastrutture con misure di semplificazione e tempi certi per l'archeologia preventiva	18 luglio 2016	In corso di predisposizione.
9	38, comma 2	Dpcm su proposta Infrastrutture-Economia-Semplificazione, sentita l'Anac e la Conferenza unificata, con i criteri di iscrizione e tenuta dell'albo delle stazioni appaltanti qualificate	18 luglio 2016	Testo in via di definizione alla luce delle modifiche del correttivo.
10	73, comma 4	Dm Infrastrutture, d'intesa con Anac, con indirizzi generali sulla pubblicazione dei bandi (anche sui giornali)	19 ottobre 2016	Dm Infrastrutture del 2 dicembre 2016. Pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 20 del 25 gennaio 2017
11	77, comma 10	Dm Infrastrutture-Economia per stabilire tariffe di iscrizione all'albo e compenso dei commissari di gara	Nessuna	In corso di predisposizione da parte del Mit
12	81, comma 2	Dm Infrastrutture (sentite Anac e Agid) con indicazione della documentazione da inserire nella banca dati nazionale degli operatori economici che dovrà sostituire Avcpass entro il 31 dicembre 2016	Nessuna	Terminata il 31 gennaio 2017 la consultazione pubblica sullo schema di decreto Mit. In corso di predisposizione.
13	83, comma 2 e 84 commi 2 e 8	Sistema di qualificazione e sull'avvalimento nei lavori pubblici. Indicazioni sullo standard di controlli richiesti alle Soa	19 aprile 2017	Il Correttivo appalti ha stabilito che per la qualificazione serve un decreto Mit su proposta Anac e non più delle semplici linee guida. Consultazione chiusa il 13 luglio. In attesa della proposta Anac.
14	84, comma 12	Dm Infrastrutture su proposta Anac per sperimentare qualificazione da parte delle stazioni appaltanti e superare sistema qualificazione unico	19 aprile 2017	In attesa della proposta Anac. Consultazione chiusa il 13 luglio. Il decreto sarà predisposto dopo il provvedimento relativo alle Soa
15	89, comma 11	Dm Infrastrutture, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici per definire l'elenco delle opere super-tecnologiche, escluse dall'avvalimento	18 luglio 2016	Dm Infrastrutture n. 248 del 10 novembre 2016. Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 3 del 4 gennaio 2017
16	102, comma 8	Dm Infrastrutture, su proposta del Consiglio superiore dei Lavori pubblici, per disciplinare le modalità tecniche di svolgimento del collaudo	Nessuna	Schema di decreto in corso di predisposizione
17	111, commi 1 e 2	Dm Infrastrutture su proposta Anac, previo parere del Consiglio di Stato e delle commissioni parlamentari, con le linee guida sul direttore dei lavori e il direttore di esecuzione del contratto	18 luglio 2016	Schema di decreto in via di definizione alla luce delle modifiche del correttivo
18	111, comma 1-bis	Decreto Infrastrutture su proposta del Consiglio superiore dei Lavori pubblici per individuare i criteri di determinazione dei costi degli accertamenti di laboratorio e le verifiche tecniche affidate al direttore dei lavori	Nessuna	Nuovo provvedimento attuativo introdotto dal correttivo
19	196, comma 2	Dm Infrastrutture-Economia per stabilire i limiti e modalità di utilizzo dei fondi a disposizione per il collaudo delle grandi opere con il supporto di soggetti specializzati	Nessuna	Testo in fase di predisposizione
20	196, comma 4	Dm Infrastrutture per definire i criteri di iscrizione all'albo dei responsabili e dei direttori dei lavori e dei collaudatori delle opere a general contractor	19 ottobre 2016	Testo in fase di rielaborazione alla luce delle modifiche del correttivo
21	212, comma 5	Dpcm con composizione e modalità di funzionamento della cabina di regia a Palazzo Chigi, di concerto con il ministro delle Infrastrutture, sentita l'Anac e la Conferenza unificata	19 luglio 2016	Dpcm 10 agosto 2016, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 2013 del 31 agosto 2016

## Dm in movimento: Bim e debat public

Dopo l'estate si riparte dal decreto Bim e dal débat public. Se l'attuazione del Codice appalti, complice il tagliando del correttivo, ha avuto un passaggio a vuoto negli ultimi mesi, il ministero delle Infrastrutture si prepara, archiviata la pausa di agosto, ad invertire la tendenza. L'accelerazione degli uffici di Graziano Delrio sarà costruita attorno a due provvedimenti che, proprio nelle ultime settimane, si sono rimessi con grande forza in movimento.

Il primo a sbloccarsi dovrebbe essere il **decreto Bim**. Materialmente è stato redatto da una commissione guidata dal provveditore alle Opere pubbliche di Emilia Romagna e Lombardia, Pietro Baraton e poi sottoposto a consultazione. Il testo, nella prima versione, fissa l'uso obbligatorio del building information modeling, innanzitutto per i lavori complessi. Per la precisione, l'obbligo scatterà dal primo gennaio 2019, avanzando sulla base di un dettagliato cronoprogramma. Si comincerà con le opere di importo superiore a cento milioni. Si passerà poi - dal primo gennaio 2020 - alle opere di importo superiore a 50 milioni. Dal primo gennaio 2021 l'obbligo riguarderà anche le opere oltre 15 milioni. E progressivamente si arriverà al primo gennaio 2025, quando anche le opere sotto il milione saranno sottoposte all'obbligo. Resta solo un'incognita: i costi. Molte amministrazioni, Comuni in testa, hanno sollevato il dubbio che gli investimenti chiesti dal provvedimento per software e hardware siano troppo onerosi nella fase iniziale.

Anche il **Dpcm sul débat public** entrerà dopo l'estate nella sua fase più calda. Anche se i tempi, in questo caso, saranno leggermente più lunghi. Perché nel cronoprogramma che porta alla Gazzetta ufficiale va conteggiato il giro dei pareri parlamentari e del Consiglio di Stato. Al momento, il testo è in fase di scrittura al ministero delle Infrastrutture, sulla base delle indicazioni fornite da Beni culturali e Ambiente. Nelle prime bozze vengono, soprattutto, indicate le opere che dovranno passare dalla fase di consultazione pubblica dei cittadini. Con una linea chiara: limitarsi solo ai progetti realmente strategici per i territori. ■

GIUSEPPE LATOUR

## Beni culturali, così la qualificazione

Con la firma - lo scorso 22 agosto del decreto del ministero dei Beni culturali (di concerto con le Infrastrutture) - delle regole per la qualificazione delle imprese per i lavori su immobili tutelati, l'attuazione del Codice appalti mette a segno un passo avanti. Il decreto, più precisamente, viene emanato in attuazione dell'articolo 146, comma 4 del codice.

Nel testo sono indicate le condizioni per la qualificazione tecnico-economica delle imprese interessate agli appalti - pubblici e privati - che riguardano sia direttamente i lavori sui beni culturali (monitoraggio, manutenzione e restauro), sia gli scavi archeologici (comprese le indagini archeologiche subacquee), sia infine le attività di «monitoraggio, manutenzione e restauro di beni culturali mobili, superfici decorate di beni architettonici e materiali storicizzati di beni immobili di interesse storico, artistico o archeologico». A seconda del tipo di intervento, alle imprese sono richieste cinque qualifiche Soa: OG2 (restauro e manutenzione dei beni tutelati); OS2-A (superfici decorate di beni immobili del patrimonio culturale e beni culturali mobili di interesse storico, artistico, archeologico e etnoantropologico); OS2-B (Beni mobili di interesse archivistico e librario); OS24 (verde e arredo urbano); OS25 (scavi archeologici).

L'impresa deve inoltre assicurare l'«unicità dell'incarico» di direzione tecnica. Significa che per tutta la durata dell'appalto il direttore tecnico non può rivestire «analogo incarico per conto di altre imprese qualificate». Per la categoria OG2 il direttore tecnico deve essere un architetto iscritto all'albo o un laureato in conservazione dei beni culturali. Per le categorie OS2-A e OS2-B serve un diploma di restauratore rilasciato dalle scuole di alta formazione (o altri istituti previsti dal codice unico Beni culturali) oppure una laurea magistrale in conservazione e restauro dei beni culturali. In alternativa, la direzione tecnica può essere affidata a restauratori di beni culturali qualificati (ai sensi del Codice dei Beni culturali), a patto che abbiano svolto - alla data di entrata in vigore del regolamento - almeno tre incarichi di direzione tecnica per lavori su beni tutelati. ■

M.Fr.

© RIPRODUZIONE RISERVATA