

Quotidiano del Sole 24 Ore

# Edilizia e Territorio

Stampa

Chiudi

08 Ott 2018

## Riforma Codice. Rischio ritorno al passato con appalto integrato «libero» e massimo ribasso

Claudio Lucidi (\*)

*(\*) ex direttore Ufficio Appalti Comune di Roma, ha fatto parte del gruppo tecnico nuovo codice dei contratti*

Il documento del luglio scorso a firma congiunta Anci-Ance, finalizzato a rilanciare la capacità di spesa degli enti locali, presenta degli aspetti su cui è utile fare alcune considerazioni.

L'obiettivo, condivisibile, è quello di rimuovere gli ostacoli che si frappongono al rilancio della spesa pubblica in investimenti; i dubbi derivano, semmai, dalla diagnosi e dalla cura proposta.

Premetto che se il precedente legislatore avesse acconsentito ad un approccio più realistico e flessibile, prevedendo ad esempio un periodo transitorio nell'applicazione di alcuni istituti normativi, sicuramente non ci troveremmo nella condizione di riformare una "riforma non compiuta".

La scelta, come è noto, è stata diversa (*l'immediata entrata in vigore del nuovo Codice, il 19 aprile 2016, ndr*), e ciò ha indubbiamente provocato un rallentamento della capacità di spesa degli enti locali.

Ciò detto, ***bisognerebbe però fare attenzione dal proporre salvifiche e anacronistiche scorciatoie*** che, nonostante le acclamate rassicurazioni degli autori, ***rischiano di ingenerare un diffuso senso di "ritorno al passato"***, e pregiudicare quegli aspetti del processo di riforma che invece sarebbe opportuno tutelare e valorizzare.

E ciò, soprattutto, nell'interesse del ruolo che le autonomie locali sono chiamate a svolgere nel nuovo contesto delineato dalla riforma, anche se in forme diverse rispetto ai modelli del passato. E non misurarsi con queste sfide, in nome di astratti concetti autonomistici, rischierebbe di marginalizzare il ruolo dei comuni (o comunque di quei comuni che hanno fatto la storia della contrattualistica in questo paese). In questo senso, le aggregazioni tra più enti locali, non devono essere viste come una limitazione delle autonome prerogative bensì come un modo per rilanciare funzioni e valorizzare competenze in previsione dell'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti. L'alternativa è l'attuale parcellizzazione dei comuni, deboli come stazioni appaltanti, che può favorire il consolidamento delle grandi centrali di committenza alla faccia della tanto sbandierata autonomia.

Il documento Anci/Ance, nelle premesse, cita dei dati a sostegno della necessità di introdurre delle modifiche ad alcune parti del codice.

Modifiche, però, che se contestualizzate depotenzierebbero completamente ***due degli obiettivi di fondo della legge 2016 sui lavori pubblici: progettazione e professionalizzazione delle stazioni appaltanti*** (vedi il ricorso generalizzato all'appalto integrato, al massimo ribasso fino alla soglia

di 5 milioni e oltre, le regole diversificate per i comuni più piccoli, la valorizzazione delle aggregazioni esistenti piuttosto che una loro evoluzione che le renda competitive con le altre aggregazioni e centralizzazioni esistenti, etc. etc).

Secondo i dati Ance, con riferimento agli appalti nel settore dei Lavori (che è quello che più soffre di una crisi congiunturale prolungata) risulterebbe che i comuni sono stati tra gli enti appaltanti più colpiti dall'entrata in vigore del nuovo codice; nel 2016 infatti registrano un calo del 37% dell'importo complessivamente posto in gara.

Questo dato, inconfutabile, è confermato dallo stesso rapporto IL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE NEL PERIODO 2012-2016 a cura del Servizio Studi della VIII Commissione Ambiente, del maggio 2017.

Però, a ben vedere, i dati ci raccontano anche un'altra storia la cui conoscenza potrebbe essere utile per basare le proposte di modifica su dati più oggettivi.

Sono due gli aspetti che qui mi interessa rilevare, da una parte l'incremento, notevole, delle procedure di affidamento operate direttamente dalle centrali di committenza (escluse quelle del servizio sanitario) composte per lo più dai comuni e l'altra è il forte rilancio della spesa pubblica per acquisire progetti da porre a base di gara.

Con riferimento al primo aspetto, il maggior dinamismo in questa direzione è rappresentato dalle **centrali di committenza dei comuni che incrementano notevolmente la spesa**. Infatti, con 1.911 procedure perfezionate dell'importo complessivo di 866 milioni, si registrano tassi di crescita, per numero e importo, sia rispetto al 2015 (785 procedure per 382 milioni) che al 2012 (5 procedure per 19 milioni).

Con riferimento, invece, all'**incremento delle procedure di acquisizione dei servizi tecnici** (in particolare progettazioni da porre a base di gara) il dato rilevante è che, in controtendenza rispetto al forte decremento del numero di bandi di lavori (si passa dalle 40.827 procedure del 2015 alle 28.823 procedure del 2016, con una riduzione in termini percentuali del 29,94%) nel 2016, per gli affidamenti degli incarichi di progettazione, si registra un + 12% di procedure rispetto al 2015 (addirittura un + 53% rispetto al 2012), con una punta accentuata nei mesi di ottobre-dicembre 2016 (cioè dopo qualche mese di operatività del nuovo codice).

Dall'analisi dei dati riferiti tanto alle centrali di committenza quanto agli incarichi tecnici, emergono delle considerazioni che, a parere di chi scrive, dovrebbero essere ben ponderate dall'ANCI al fine di evitare di proporre soluzioni che, non valorizzando le capacità organizzative dei comuni o sottovalutandone le potenzialità, potrebbero de facto delegare la ripresa degli investimenti ad altri soggetti pubblici, diversi dai comuni stessi, in possesso di maggiore capacità organizzativa anche se con expertise inferiore nel settore degli appalti

Il primo dato che balza agli occhi è quindi **una nuova modalità di fare gare attraverso forme aggregate dei comuni**. Si badi bene: non si tratta solo di un mero adempimento burocratico. Dietro molte forme di aggregazione tra comuni ci sono investimenti in risorse professionali e materiali, in piattaforme telematiche, finalizzate per lo più a valorizzare i sistemi economici e produttivi dei territori di riferimento. Insomma, si tratta di un segno di vitalità di molte amministrazioni locali caratterizzato dalla consapevolezza che per competere nel mercato della centralizzazione della committenza pubblica occorre dotarsi di adeguati strumenti. Queste realtà subiranno un'ulteriore evoluzione quando entrerà a regime il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti. In tal caso le aggregazioni dovranno necessariamente superare l'attuale modello di polverizzazione delle CUC dei comuni a favore di forme aggregative più

ampie, competitive e qualificate all'interno delle quali potranno essere messe a fattor comune le competenze tecniche ed amministrative, oggi disperse nei rivoli delle varie amministrazioni territoriali. In questo contesto si potrebbe pensare anche di recuperare la previgente norma che "incentivava" la progettazione svolta dalle strutture interne alle amministrazioni.

**Facilitare il processo di evoluzione delle forme aggregative dei comuni**, realizzate fino ad oggi in completo isolamento e con proprie risorse finanziarie, dovrebbe essere uno degli obiettivi del legislatore, da perseguire attraverso azioni mirate di carattere normativo e finanziarie, non escludendo il ricorso ad elementi premianti per quelle aggregazioni che consentono di migliorare la qualità degli interventi ed economizzare sulla spesa.

Il secondo dato riguarda gli **affidamenti degli incarichi di progettazione** il cui numero si è incrementato a seguito dell'impostazione del nuovo codice dei contratti che toglie dalla "ordinarietà" il ricorso al cosiddetto "appalto integrato" optando per un **livello progettuale che presuppone un maggior potere decisorio in capo alla stazione appaltante, e quindi di controllo.**

La scadenza temporale "acquisizione progettazione – pubblicazione bandi", desumibile dai dati relativi agli appalti di lavori pubblici attivati nel primo semestre 2018, in gran parte promossi mettendo a base di gara la progettazione esecutiva, dimostra **la validità del modello delineato dalla legge delega del 2015** e fatto proprio dal nuovo codice dei contratti. Probabilmente non è il boom che ci si aspettava ma è pur sempre un indicatore che dovrebbe orientare le prossime scelte con la consapevolezza che per interventi di manutenzione già ora il codice contiene misure di semplificazione dei livelli progettuali.

D'altra parte la storia recente della contrattualistica pubblica è stata contrassegnata dall'andamento altalenante rispetto al nodo della progettazione: la separazione tra progettazione ed esecuzione è sembrata essere sempre più un "desiderata" piuttosto che un obiettivo da perseguire attraverso concrete azioni di supporto. In tal senso anche quello che si propone oggi ha tanto del déjà vu: semplici tentativi di annacquamento, peraltro mal posti e confusi, di un processo riformatore che al contrario dovrebbe consentire alle stazioni appaltanti qualificate di governare il processo di approvvigionamento attraverso la leva della progettazione.

Peraltro **se l'obiettivo è quello di "semplificare"**, magari a discapito della qualità dell'opera, allora non è neanche sufficiente, a parere di chi scrive, un ritorno sic et simpliciter all'appalto integrato nella sua versione tradizionale, stante l'oggettiva complessità del progetto definitivo. Si rammenta che il boom di appalti di lavori registrato nel 2012 coincise con l'adozione di un provvedimento normativo che da molti è stato inteso come ammissibilità di bandire gare di progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori (cd. appalto integrato) sulla base del solo progetto preliminare. In fondo, se è vero quello che è scritto nel documento ANCI/ANCE, non si capisce come potrebbero i comuni progettare (o far progettare) per il livello definitivo. Se i comuni non sono capaci o non sono in condizione di progettare lo sono, sia che si tratti di progetto definitivo o di progetto esecutivo. Tanto varrebbe, dunque, ritornare alla situazione previgente e consentire di bandire le gare con il progetto di fattibilità tecnica ed economica (ex preliminare)! In tal caso, stante la non edificante esperienza del recente passato, bisognerà anche tener conto delle motivazioni che indussero ad inserire nella legge delega il forte ridimensionamento del ricorso all'appalto integrato.

Infine, anche se non ce n'è traccia nel documento Anci-Ance, l'occasione di rimettere mano al codice dovrebbe consentire anche di riordinare le disposizioni della parte III e IV per rendere un po' più chiare le disposizioni che trattano dei contratti di concessione e di partenariato pubblico privato e introdurre maggiore certezza circa il perimetro distintivo tra le due fattispecie

contrattuali, distinguendo i caratteri peculiari degli uni rispetto agli altri e le relative disposizioni applicabili. E in questo contesto ripensare l'istituto dei sub-affidamenti dei lavori da parte dei concessionari, cercando di utilizzare alcuni specifici istituti introdotti dal Codice per semplificare le modalità di affidamento e realizzazione.

P.I. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved