

Punta su progetto e qualificazione delle imprese la riforma dei contratti pubblici approvata alla camera

Appalti , l'obiettivo è zero varianti

Revisione del ruolo della p.a.: programmazione e controllo
ANDREA MASCOLINI

Centralità del progetto e innovazione della fase progettuale per avere meno varianti e riserve; più programmazione e controllo da parte delle amministrazioni pubbliche; revisione del sistema di qualificazione delle imprese con l'introduzione di criteri reputazionali sull'affidabilità in fase di esecuzione dei contratti. Sono questi alcuni dei punti cardine intorno ai quali è stata immaginata la riforma del sistema degli **appalti** pubblici approvata dalla camera martedì sera, con il disegno di legge delega che dovrà recepire le direttive del 2014 (si veda Italia Oggi del 18 novembre). In particolare, il disegno di legge, che peraltro contiene alcuni punti contraddittori da rivedere in sede di coordinamento tecnico, punta con forza, come peraltro fece la legge Merloni del 1994, sul rilancio della fase di progettazione e sul miglioramento del sistema di qualificazione delle imprese come elementi determinanti per rendere più efficiente ed efficace l'iter di realizzazione delle opere pubbliche. Nel primo caso la valorizzazione della fase progettuale affronta anche questioni di particolare valenza innovativa come è il riferimento all'utilizzo della metodologia Bim (Building information modelling), già adottata a livello internazionale e nel settore privato. Ma, dal punto di vista della riscrittura delle regole affidata al governo, si richiama l'esigenza di promozione dell'uso dei concorsi di progettazione, oggi strumento molto residuale nelle procedure di affidamento di progettazione, per elevare il livello qualitativo del progetto. Sulla stessa linea, ma riferito alle gare di servizi di ingegneria, si colloca l'indicazione di prevedere l'obbligo di affidamento attraverso il criterio della offerta economicamente più vantaggiosa, con l'esplicito divieto di utilizzo del prezzo più basso, in attuazione degli indirizzi contenuti nelle direttive europee. Strumentale alla centralità del progetto è anche l'introduzione del *débat public*, i cui risultati dovranno essere accolti nel progetto definitivo: anche in questo caso l'obiettivo è quello di limitare al massimo la possibilità di varianti, o meglio di ricondurre in quell'alveo fisiologico che oggi rappresenta l'eccezione dal momento che in più del 60% degli **appalti** si registrano varianti e aumenti di costo. Si arriva anche a prevedere la possibilità di rescissione del contratto oltre determinate soglie di importo. Il punto più rilevante riguarda la necessità di arrivare all'affidamento dei lavori con progetti definiti e dettagliati che diano poco spazio a riserve e a varianti; e a tale proposito il testo approvato martedì prevede espressamente il divieto di affidare **appalti** sulla base del progetto preliminare. Sulla stessa direzione si muove la scelta di limitare l'appalto integrato (appalto di progettazione esecutiva e costruzione) che non potrà più essere messo in gara sulla base del progetto preliminare e che dovrà essere limitato radicalmente «tenendo conto in particolare del contenuto innovativo o tecnologico delle opere oggetto dell'appalto o della concessione in rapporto al valore complessivo dei lavori e prevedendo di norma la messa a gara del progetto esecutivo». Sul fronte dell'organizzazione della macchina amministrativa la scelta di valorizzare la progettazione finisce per incidere non poco: da un lato si prevede la revisione delle funzioni del ruolo della pubblica amministrazione da indirizzare verso la programmazione e il controllo dell'appalto; dall'altro lato si rivede la disciplina dell'incentivo del 2% dell'importo dei lavori di competenza dei tecnici della p.a. che sarà indirizzato sulla programmazione e sul controllo e non sulla progettazione. Sulla qualificazione delle imprese il legislatore delegato dovrà rivedere profondamente il sistema che, in un primo momento, si pensava potesse non fare più affidamento sulle Soa, invece confermate perno del sistema di attestazione delle imprese di costruzioni. Nel testo è prevista la stretta sulle norme che disciplinano la sospensione e la decadenza delle attestazioni (delicata la materia dei fallimenti e dei concordati), ma anche di quelli che sono gli elementi sulla base dei quali dovranno essere attestate le imprese. In questo contesto va letto il riferimento ai criteri reputazionali con i quali si dovrebbero misurare, oltre che su dati quantitativi, l'affidabilità e la serietà della impresa. © Riproduzione riservata

In pillole le principali novità del ddl **appalti**

Riforma degli appalti in un unico decreto (aprile 2016) o con due decreti: per recepire le direttive Ue (aprile 2016) e per riformare il codice dei contratti (luglio 2016)

- Semplificazione delle procedure con banche dati uniche presso ANAC;
- Avvicinamento presso il ministero delle infrastrutture;
- Maggiore ricorso ai sistemi elettronici di affidamento;
- Più trasparenza nei «settori speciali»;
- Affidamento dei lavori sulla base del progetto esecutivo con limitate eccezioni
- per appalto integrato sul definitivo; Obbligo per i concessionari di affidare l'80% dei contratti a terzi, con utilizzazione
- di società in house per il restante 20% Vietato l'affidamento di lavori sul progetto preliminare;
- Uso esclusivo dell'offerta più vantaggiosa per appalti di servizi di ingegneria e architettura
- Sospensione delle norme sul performance bond;
- Revisione delle norme sulle garanzie;
- Introduzione del BIM nella fase di progettazione;
- Disciplina ad hoc per i beni culturali e i contratti segreti;
- Soccorso istruttorio senza sanzioni per le irregolarità formali;
- Istituzione di un albo dei commissari di gara presso l'Anac ;
- Eliminazione dell'incentivo del 2% per la progettazione «pubblica»;
- Rafforzamento delle funzioni programmatiche e di controllo della p.a.;
- Superamento della legge obiettivo;
- Divieto di affidamento al contraente generale della direzione lavori;
- Albo presso il MIT dei soggetti che possono ricoprire il ruolo di responsabile, direttore dei lavori e collaudatore negli appalti a contraente generale;
- Misure per limitare le varianti in corso d'opera;
- Razionalizzazione del partenariato pubblico privato (PPP);

IL PUNTO

Sta finendo la truffa del massimo ribasso negli appalti pubblici

Troppi gli effetti perversi di una buona intenzione
SERGIO LUCIANO

«Chi più spende, meno spende», dice il vecchio adagio. Comprensibilmente non lo si è mai voluto applicare alle gare d'appalto pubbliche, dove stato, enti locali e pubbliche amministrazioni tentano di spendere il meno possibile per acquistare beni e servizi attraverso, appunto, le procedure competitive. Ma per riuscirci, cos'hanno fatto finora, in concreto? Hanno adottato diffusamente, nelle gare, il criterio aberrante del «massimo ribasso» dei prezzi di gara. Un modo per dire: noi appaltanti non vogliamo scegliere, non utilizziamo alcuna discrezionalità, facciamo i notai, ci limitiamo a constatare chi chiede meno e a lui diamo l'appalto. L'imminente riforma del Codice degli **appalti** pare intenda sanare questo criterio. Forse, dalla primavera del 2016, verrà cancellato dall'ordinamento. Sarebbe ora. E pare che il merito di questa svolta sia da ascrivere soprattutto a Raffaele Cantone, il magistrato voluto da Matteo Renzi al vertice dell'Autorità anticorruzione (Anac). Il quale ha messo il dito sulla piaga: se per offrire il prezzo più basso, i fornitori concorrenti a una gara millantano un'efficienza che non hanno, che cosa accade? Accade che, se vincono l'appalto, per riuscire a espletarlo guadagnandoci, o riducono la qualità dei servizi o dei prodotti offerti al di sotto di quanto prescritto dal capitolato contando di farla franca e abbattendo i costi; o, nel caso dell'**edilizia**, una volta avviati i cantieri li fermano chiedendo integrazioni di prezzo, con l'implicita minaccia di lasciarli, se non accontentati, incompiuti per anni e di non consegnare l'opera. Insomma, una clausola introdotta perché fungesse da salvaguardia dell'interesse pubblico si è spesso tradotta in un varco per le peggiori truffe. E c'è di più: sul concetto stesso di massimo ribasso si è incardinata una fitta e maleodorante giurisprudenza sulle cosiddette «offerte anomale», denunciate dai concorrenti sconfitti da questo tipo di offerte. Gente che, vedendosi battuta da prezzi chiaramente impraticabili perché non remunerativi, ha cercato di smascherare in giudizio le asseribili cattive intenzioni dei vincitori. Anche per questo, secondo le statistiche dell'Autorità di controllo sui contratti con la pubblica amministrazione, soppressa da Renzi, il contenzioso sugli **appalti** pubblici negli ultimi anni ha raggiunto l'80% del totale! Insomma: non è per decreto che si può ottenere l'onestà di chi gestisce potere in nome del popolo. C'è un solo modo per ottenerla, si chiama controllo sociale, democrazia e ricambio e lo si esercita attraverso le elezioni. Facile a dirsi, meno a farsi. Ma è l'unica strada: altro che «massimi ribassi». © Riproduzione riservata