

# La ripresa difficile

## LA RIFORMA DEGLI APPALTI

Il ministro Delrio

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

# 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. Esoprattutto una drastica semplificazione normativa abbinata alla scelta di mettere al centro del nuovo sistema l'Autorità Anticorruzione guidata da Raffa-

ele Cantone, che avrà il doppio compito di scrivere le regole flessibili («soft law») incaricate di calare nella 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 diret-

tivi) 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 ra-

### IDIVIETI

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



pidi 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 prima vista 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 fargirare il sistema intorno ai (tanti) 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 albonazionale 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.

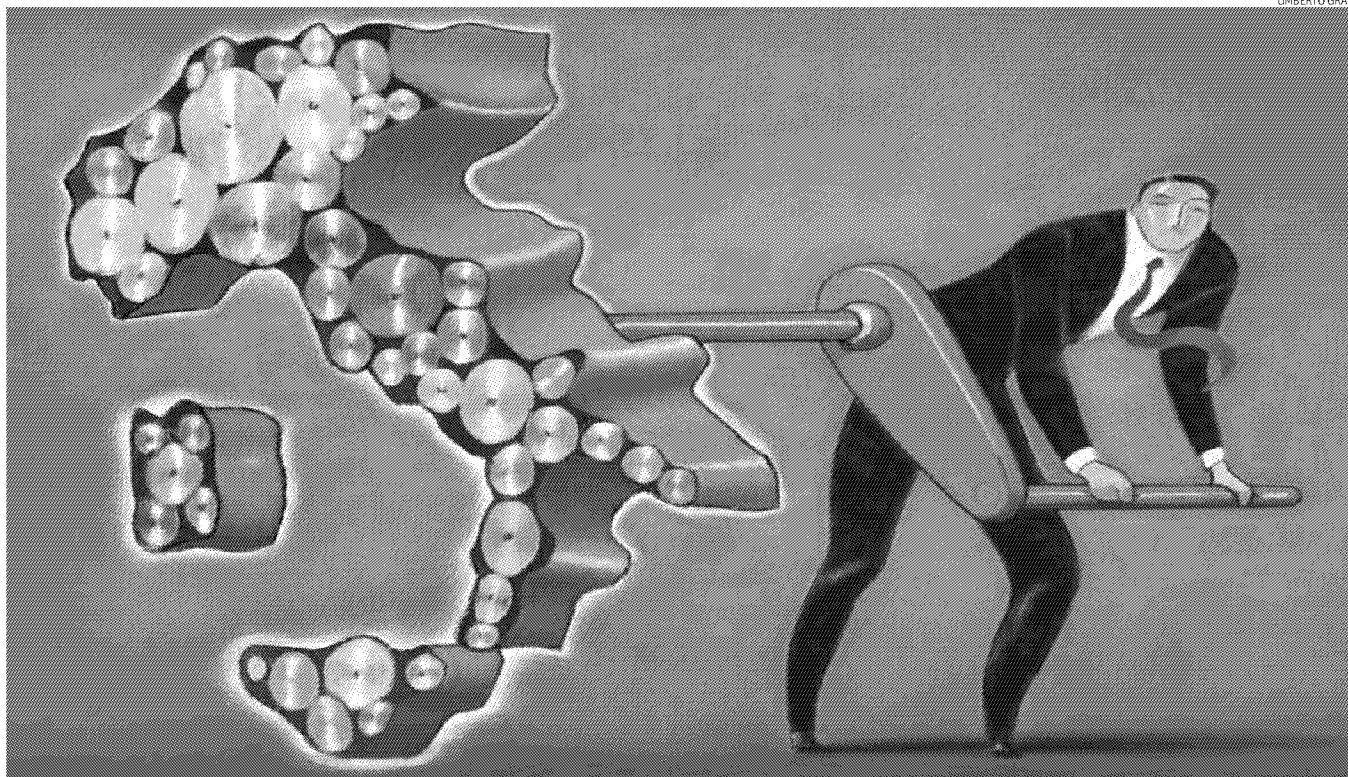
Per frenare la deriva dei tempi infiniti dei cantieri arriva la stretta sulle varianti da cui passa l'aumento dei costi in due casi su tre nelle grandi opere, con la possibilità di rescindere il contratto oltre certe soglie di importo. Anche qui è prevista una tagliola di Cantone, che potrà sanzionare le Pa 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, evitando 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**

© RIPRODUZIONE RISERVATA

UMBERTO GRATI



## 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

### 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

### 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

## 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

### 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

### 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

S tretta 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 150mila 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.



**VARIANTI**

## Stop alle modifiche facili in corso d'opera

B asta 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 imprevisi (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.



**SEMPLIFICAZIONE**

## Codice snello di 200 articoli e documentazione «leggera»

L a 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

U na 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

L e 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 nazionale e facendo sempre riferimento anche alla contrattazione aziendale.



**DEBAT PUBLIC**

## Sulle grandi infrastrutture la parola passa ai cittadini

I l 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.



## 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