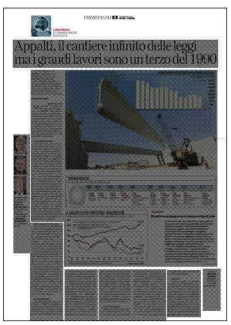
Appalti, il cantiere c'è ma soltanto sulle leggi

Adriano Bonafede

Un nuovo Codice degli appalti, che prometteva semplificazione, legalità e maggiore celerità, entrato in vigore soltanto un anno fa. Una settimana fa l'approvazione, con un nuovo decreto delegato, di alcuni correttivi. Non ci sarebbe niente di male: in fondo non soltanto in questo caso ma in molti altri frangenti è la stessa legge di delega a prevedere la possibilità di successivi decreti correttivi. Il punto, però, è che le rettifiche contate sono ben 440. Il che significa che in sostanza il nuovo codice ne esce stravolto: è una riscrittura. Cambiano, dopo un solo anno, tutte le norme che indicano come deve svolgersi una gara pubblica per l'acquisto di beni, servizi e infrastrutture.

Si dirà che in fondo è possibile sbagliare una legge e rifarla a breve distanza di tempo; anzi questo andrebbe ascritto a merito di un legislatore che ammette i suoi errori.

segue a pagina **8**



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

la Repubblica
AFFARI & FINANZA

Appalti, il cantiere infinito delle leggi ma i grandi lavori sono un terzo del 1990

CON I "440 CORRETTIVI" APPENA APPROVATI, SI RIFORMA DOPO UN SOLO ANNO IL CODICE CHE DOVEVA SEMPLIFICARE E ACCELERARE LE PROCEDURE. MA È DAL 1994 CHE, IN MEDIA OGNI DUE ANNI E MEZZO, SI APPORTANO MODIFICHE SENZA MAI UN PUNTO FERMO

Adriano Bonafede

segue dalla prima

Ma il punto è un altro: dal 1994, anno in cui fu approvata la cosiddetta Legge Merloni (dal nome dell'allora ministro dei Lavori pubblici) le modifiche alle norme sugli appalti sono state a getto continuo: se ne contano, a citare soltanto le più rilevanti ben 9 secondo la ricognizione che ha fatto per Affari & Finanza l'Ance, l'associazione nazionale dei costruttori edili. In media ci sono state modifiche più o meno ogni due anni e mezzo.

Un tourbillon di leggi

Questo darebbe l'idea di un settore in continua evoluzione, e quindi bisognoso di adeguamenti normativi. Ma se guardiamo ai risultati di tanto "movimento", l'effetto sembra esattamente l'opposto. Fermandosi soltanto alle gare per gli appalti per infrastrutture, il loro valore in termini reali, quindi depurato dall'effetto-inflazione, è poco più di un terzo di quello che era nel 1990. Certo, ci sono anche fattori di finanza pubblica da considerare. Ma le due cose s'intrecciano. Tant'è che proprio nel 2016, l'anno della ripresa degli appalti, l'immediata entrata in vigore della nuova normativa, oggi già vecchia, ha immediatamente bloccato il trend positivo. Eppure questo settore meriterebbe una grande considerazione: complessivamente rappresenta circa il 9 per cento del Pil: i dati del 2015 elaborati dall'Anac, l'autorità anticorruzione che vigila sui contratti, mostrano che le gare sui servizi valgono 58,2 miliardi, quelle sulle forniture 30,6 miliardi e quelle sulle infrastrutture 24. Mentre le stazioni appaltanti pubbliche interessate, fra comuni, province, regioni, Asl ecc, sono 35 mila.

Rallentamento di lunga data

Qualcuno data il rallentamento di tutto il sistema degli appalti proprio a partire dalla Merloni. «Nel 1997 – racconta Federico Titomanlio, segretario generale dell'Igi, il "club" delle grandi imprese di costruzione – facemmo una ricerca sul contenzioso del settore: risultò che fra l'81 e il '97 c'erano state circa 3 mila sentenze. Le leggi del 1865 e del 1995 costituivano ancora il corpus dottrinario del sistema degli appalti e funzionavano bene. Se io vado a vedere invece cos'è successo dal 1997 a oggi, di sentenze sugli appalti ce ne sono almeno 150 mila». Va tuttavia ricordato, a onor del vero, che la Legge Merloni fu introdotta in seguito a quello che fu chiamato "Tangentopoli", il vasto scandalo sugli appalti truccati che aveva coinvolto grandi imprese, alti burocrati dello Stato, politici e anche giornalisti. «E' vero – riconosce Titomanlio – ma non bisogna confondere i fatti penali con la normativa in sé, che invece aveva funzionato bene per così tanto tempo».

Il massimo ribasso

La legge sugli appalti è una specie di cubo di Rubik: si continuano a spostare i quadratini senza mai trovare la soluzione definitiva e tornando a volte allo stesso punto. Emblematico è il caso della doppia strada per l'assegnazione di un appalto sui grandi lavori. La Merloni aveva introdotto il criterio del massimo ribasso. «Con il nuovo codice del 2016 – spiega Alessandro Botto, ex magistrato, ex componente dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (ora Anac, ndr) e ora docente alla Luiss – si privilegiava invece l'"offerta economicamente più vantaggiosa". Con le modifiche appena approvate, si ridà però di nuovo più spazio al massimo ribasso, la cui soglia passa da 1 a 2 milioni. Qual è la cosa giusta? «Con il massimo ribasso - spiega Massimo Corradino, consulente dell'Autorità anticorruzione - l'amministrazione risparmia. Ma con l'offerta economicamente più vantaggiosa c'è spazio per una valutazione più qualitativa». Qual è la procedura migliore dovrebbe sceglierlo la pubblica amministrazione interessata, non la legge, ha più volte fatto sapere l'Unione europea. Solo che l'opzione del massimo ribasso finisce con l'essere quella che i funzionari considerano più rassicurante per loro, perché è semplice e riduce al massimo ogni possibile discrezionalità. A prescindere da tutto il resto.

L'appalto integrato

C'è poi il caso dell'"appalto integrato", ovvero l'appalto in cui l'impresa offre un pacchetto completo di progetto esecutivo (quindi immediatamente cantierabile) ed esecuzione. Era stato eliminato da un giorno all'altro con il codice del 2016, obbligando le Pa a mettere a gara i progetti esecutivi prima dell'appalto dell'esecuzione vera e propria, che sarebbe rimasta quindi separata. Questa norma ha però gettato nello scompiglio le pubbliche amministrazioni che non possiedono ormai nella maggior parte dei casi uffici tecnici di qualità. E con esse l'intero settore delle imprese, abituate a presentarsi alle stazioni appaltanti con un proprio progetto "chiavi in mano", che aveva il vantaggio anche di risparmiare tempo, evitando di dover effettuare due gare.

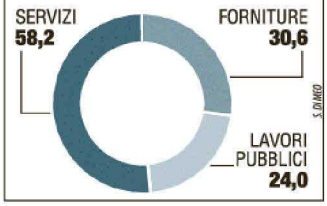
I correttivi

«Avevamo chiesto un periodo transitorio – dice Gabriele Buia, presidente dell'Ance, la potente associazione dei costruttori - perché c'erano gare già pronte con quel sistema. Del resto bisogna che l'opinione pubblica sappia che tra la definizione di un bando di gara e la fine di un'opera passano circa 10 anni. Quel periodo transitorio ci è stato incomprensibilmente negato e un po' per questo, un po' per la complessità delle nuove norme, il sistema degli appalti dopo l'aprile dello scorso

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

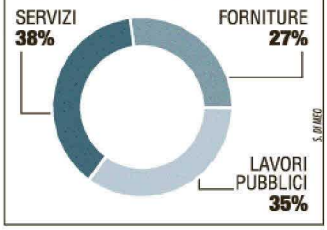
LA TORTA DEGLI APPALTI

Valore complessivo a base di gara, in miliardi di euro, 2015



IL NUMERO DI CONTRATTI

Ripartizione per settore, 2015



112,8

MILIARDI DI EURO

È il valore complessivo a base di gara, nel 2015, degli appalti relativi a servizi (58,2 miliardi), lavori pubblici (24 miliardi) e forniture (30,6 miliardi)

440

CORRETTIVI

Sono quelli apportati al Codice degli appalti entrato in vigore soltanto un anno fa, nell'aprile del 2016. Ma è dal 1994 che si susseguono continue modifiche

anno si è di fatto bloccato. Ora il legislatore ha capito che c'erano delle forti criticità ed è intervenuto». Infatti uno dei correttivi prevede che tutti i progetti approvati entro il 29 aprile del 2016 possano essere messi a gara per un anno, sbloccando quello che era stato sterilizzato.

Avanti e indietro

Si torna di nuovo indietro, almeno parzialmente, senza mai trovare un equilibrio. Perché in fondo, qualunque sia la procedura di gara, a mancare è poi il controllo successivo. Spiega l'avvocato Andrea Stefanelli: «Molte gare sono aggiudicate legittimamente, ma poi a mancare è la vigilanza sull'esecuzione. È come se io perdessi un sacco di tempo per scegliere con cura l'impresa che dovrà farmi i lavori in casa e poi me ne andassi lasciandola fare senza controllare gli stati di avanzamento dei lavori e la loro congruità». Le Pa, sempre più impoverite di figure tecniche e legali, non sono abituate a controllare «e molto spesso hanno scritto persino male il contratto dove dovrebbero essere riportate le clausole per effettuare i controlli. Questi contratti hanno natura civilistica e infatti sull'esecuzione, in caso di controversia, è il giudice civile a intervenire, che – tra parentesi - non sempre ha il bagaglio culturale per farlo. Quello amministrativo ha competenza soltanto riguardo alla procedura di gara».

La criminalità organizzata

Hai voglia a cambiare ché tanto chi ha interesse a entrare nelle gare d'appalto un modo lo troverà. È questo il labirinto inestricabile nel quale in questi anni si è sempre smarrito ogni obiettivo di efficienza. Ottenendo di sicuro numerosi effetti negativi, senza il beneficio di un reale contenimento della corruzione. Da ultimo, nel Codice del 2016, per evitare che la malavita si insinuasse nelle migliaia di bandi che si fanno ogni anno in Italia, fu inserita la "centralizzazione" degli acquisti di beni e servizi. Le successive inchieste penali hanno dimostrato che proprio la centralizzazione ha portato i soggetti malavitosi a cercare di insinuarsi laddove, ad esempio la Consip, venivano effettuate le mega-gare.

Morale della favola. Quello degli appalti è il settore dove le norme cambiano continuamente da un quarto di secolo senza mai stratificarsi e diventare "automatiche" per gli operatori. Dove una Pa sempre meno responsabilizzata e sempre più priva di figure tecniche non sa né predisporre i contratti né controllare la loro attuazione. Dove l'attenzione del legislatore è sempre puntata sulla possibilità che la criminalità organizzata vinca una gara quando questa stessa criminalità trova forme sempre diverse per fare il suo gioco. Mentre diventa sempre più difficile per gli altri, pubblici operatori ed imprese, operare. Chi mai riuscirà a spezzare questo circolo vizioso darà un contributo importante al rilancio dell'economia italiana e al risparmio sulla spesa pubblica.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

[LA NOVITÀ]

E ora sulle opere "dibattito pubblico" i cittadini decidono

La famigerata Legge Obiettivo, voluta da Berlusconi nel 2001, è stata definitivamente archiviata con risultati disarmanti: soltanto il 32% delle opere è stato realizzato dopo 16 anni. Il governo Gentiloni volta pagina con l'"Allegato infrastrutture 2017". "Si tratta di uno strumento di programmazione strategica – spiega Andrea Boitani, docente universitario che fa parte della nuova Struttura tecnica di Missione presso il ministero delle Infrastrutture - all'interno della quale la project review per le opere libere da impegni giuridici vincolanti consentirà di far risparmiare tempo e soldi e migliorarne l'efficacia". Le priorità relative alle nuove opere "verranno definite in base a una vera valutazione dei costi e dei benefici sociali". Il terzo pilastro, spiega Boitani - è il "dibattito pubblico" previsto dal Nuovo Codice degli Appalti, da svolgersi prima di arrivare ai progetti esecutivi, "perché le infrastrutture da realizzare devono essere non solo 'utili' e 'snelle', ma anche condivise dai cittadini. Si sta cercando di superare la malattia che ha finora infettato il settore delle infrastrutture, con esplosione dei costi per opere spesso sotto-utilizzate, conflitti territoriali e tempi infiniti di realizzazione. Chiaro che ci vuole continuità di indirizzo politico e ferma volontà di attuarlo". *(a.b.)*

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

1

2

3

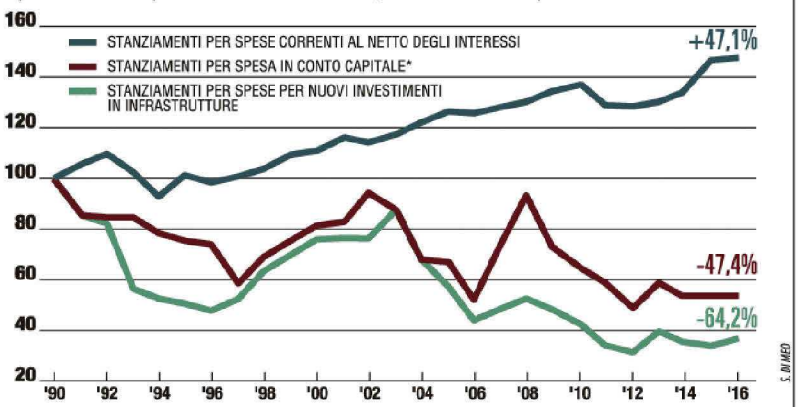
Il ministro delle Infrastrutture, **Graziano Delrio** (1); **Gabriele Buia** (2), presidente dell'Ance, l'associazione dei costruttori e **Giuseppe Zamberletti** (3), presidente dell'Igi

CONTINUE MODIFICHE

Principali successioni normative in materia di appalti

IL CROLLO DEGLI INVESTIMENTI NELLE INFRASTRUTTURE

Ripartizione della spesa nel bilancio dello Stato; base 1990 = 100 a prezzi costanti



(*) Gli stanziamenti 2014 per spese in conto capitale solo al netto delle risorse stanziate con i DL 35 e 102 del 2013 per il pagamento dei debiti pregressi delle PA, quantificate dalla RGS in 14,5 miliardi di euro

Fonte: elaborazioni ANCE su Bilancio dello Stato

[IL CASO]

Direttive europee non sempre rispettate

Lo dicono in tanti. Se la normativa sugli appalti è così caotica è anche colpa del legislatore italiano, che troppo spesso si allontana dalle direttive europee per seguire una strada "autoctona". "Le direttive Ue sono talmente dettagliate - sostiene Federico Titomanlio, segretario generale dell'Igi - che è inutile aggiungere altro. Invece in Italia, con la scusa della sua peculiarità, si trovano sempre escamotage per deviare da queste norme". Aggiunge l'avvocato Andrea Stefanelli. "C'è un'insanabile contraddizione tra le norme europee e quelle italiane. Le prime tendono a massimizzare la concorrenza, le seconde da sempre cercano di ridurla soffermando l'attenzione sulla scelta del vincitore della gara. Infine, in Italia bisogna fare i conti, dal 2011, con la spending review, che impone di ridurre la spesa". *(a.b.)*

©RIPRODUZIONE RISERVATA

A destra, **Raffaele Cantone**, presidente dell'Anac, l'autorità anticorruzione

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.