

GARE PUBBLICHE, LE NUOVE NORME  
CHE SCONTENTANO (UN PO') TUTTI

# APPALTI E REGOLE ALL'ITALIA SERVE UN CODICE PER CRESCERE

di **Ferruccio de Bortoli**

**U**n codice è per sua natura qualcosa di statico e duraturo, specialmente se si propone di regolare lavori pubblici che richiedono tempi non brevi. La materia è tra le più ostiche. Le norme non dovrebbero cambiare troppo frequentemente. Quando entrò in funzione il Codice 50 degli appalti - nel 2016, non nel secolo scorso - il disorientamento fu tale da provocare un iniziale crollo dei bandi di gara e l'arresto dei cantieri. Il nuovo Codice dei contratti - che rappresenta uno dei capisaldi per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e

resilienza (Pnrr) - nasce lungo un ponte tibetano che unisce due legislature e due governi molto diversi. La legge delega è del 21 giugno del 2022, quando c'era il governo Draghi. Nell'ansia di rispettare le condizioni del Pnrr, il Consiglio di Stato venne allora inusualmente incaricato di adattare un nuovo testo ai principi della delega. E così il prezioso lavoro di una commissione, presieduta da Luigi Carbone, venne trasmesso a palazzo Chigi. A trasloco in corso. Il governo Meloni — anch'esso nell'affanno dei tempi — lo ha sostanzialmente recepito.

# IL PENDOLO DEGLI APPALTI

**L**o schema di decreto legislativo, in discussione alle Camere — che lo devono approvare entro aprile — è del 16 dicembre del 2022. L'aspetto curioso di tutta la vicenda è che adesso non piace quasi a nessuno. E nella stessa maggioranza affiorano forti perplessità. Come se quel testo, autorevolmente elaborato nei suoi principi dal Consiglio di Stato, fosse ormai politicamente orfano. Quando si parla di appalti si confrontano due filosofie contrapposte che riproducono quasi alla perfezione due visioni lontanissime del Paese.

## Visioni

La prima privilegia la trasparenza e il controllo nell'affidamento dei lavori, anche a costo di rallentarli troppo o persino di renderli impossibili. L'obiettivo principale è scongiurare fenomeni di corruzione. La seconda è improntata a un pratico *laissez faire* — giustificato anche dalla necessità di accelerare l'implementazione del Pnrr — non privo però di conseguenze sul senso di legalità del Paese. L'obiettivo primario, in questo secondo caso, è aprire i cantieri.

Sinistra e sindacati hanno sempre temuto che, soprattutto nella giungla dei subappalti, i diritti fossero poco tutelati, addirittura calpestati. Nel centro-destra, e in particolare nella Lega (e Matteo Salvini è il ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti), si ritiene che pur di completare i lavori pubblici e dare maggiore libertà agli enti locali, anche quelli piccoli e impreparati, sia trascurabile una forma fisiologica di corruzione, una quota anche cospicua di inefficienza. Sorge spontanea la domanda sul perché sia così difficile trovare un equilibrio tra trasparenza ed efficienza, tra controlli e tempi di esecuzione. Ovvero fermare il pendolo nella posizione giusta per un



Paese moderno.

Si pensava di esserci riusciti anche attraverso la mediazione inedita del Consiglio di Stato, quasi nel ruolo di legislatore supplente. Del resto chi poteva essere contrario ai principi di base del nuovo Codice degli appalti, ovvero l'importanza di conseguire il risultato, di stabilire rapporti di fiducia tra le parti, garantire il massimo possibile di accesso al mercato e dunque condizioni di concorrenza e di salvaguardia della professionalità e del merito? Le audizioni di giovedì scorso alla Camera hanno dimostrato che purtroppo non è così. Ma il tempo scorre inesorabile con l'incubo che l'Unione europea non versi la prossima rata dei fondi del Pnrr e si perda un'occasione storica di riscatto, soprattutto del Mezzogiorno.

L'Anac, l'Autorità nazionale anticorruzione — bisogna dire l'amara verità — è oggi vista un po' orizzontalmente come un freno a volte eccessivo alla necessità di fare. «Il nuovo Codice degli appalti — è l'opinione del suo presidente Giuseppe Busia — è una riforma pilastro, ma non basta che sia fatta, va fatta bene». Se da una parte le semplificazioni, normative e amministrative, ricevono un plauso generale, dall'altra si lamenta «l'eliminazione di controlli preventivi per evitare un uso indiscriminato delle società municipali in house». Ovvero ognuno fa come gli pare, con l'azienda sotto casa. Due terzi delle domande per partecipare all'assegnazione di commesse pubbliche, che arrivano all'attuale registro gestito dall'Anac, non sono in regola con i requisiti europei. Certo, l'albo accresce il contenzioso. Ma la domanda è se eliminandolo non si finisca per ostacolare la scelta del fornitore migliore ai prezzi più competitivi, con spreco di risorse, per non parlare di qualcosa di peggio.

Tra l'altro c'è il rischio che il contenzioso cresca e si amplifichi a valle. Suscita dubbi, e non solo dell'Anac, l'innalzamento a 500 mila euro della soglia per la qualificazione delle stazioni appaltanti. Il 90% degli affidamenti è di importi inferiori al mezzo milione. Vuol dire che la quasi totalità dei lavori verrebbe assegnata senza il bisogno di soggetti qualificati. L'Anac propone di ridurre la soglia a 150 mila euro. Certo, ma così i piccoli Comuni, privi di tecnici adeguati, ingegneri, sarebbero ancora più in difficoltà. Sotto accusa anche la norma che prevede di acquistare direttamente, senza pubblicità preventiva e analisi dei costi e dei benefici, beni e servizi fino a 140 mila euro. Anche l'appalto cosiddetto integrato, ovvero progetto, lavori e ri-

schi tutti a carico dell'azienda prescelta, suscita qualche dubbio dell'Autorità che consiglia di autorizzarlo solo per le opere più complesse. Poi c'è un altro aspetto che inquieta soprattutto l'Oice, l'Associazione fra le società d'ingegneria e consulenza, il cui presidente è Giorgio Lupoi e, direttore generale, Andrea Mascolini. Ovvero la possibilità di incentivare, con il 2 per cento del valore dell'opera, i tecnici delle amministrazioni locali.

## Perplexità

Il Consiglio di Stato non si era espresso su questo punto. Insomma, si premierebbero anche i committenti non qualificati, unitamente al rischio di prassi opache con la soglia dei 140 mila euro. «Il progetto non è più al centro dell'iter dell'opera, diventa una variabile secondaria». Anche l'Ance, l'Associazione delle imprese di costruzioni, presieduta da Federica Brancaccio, è largamente insoddisfatta. Sostiene che «con l'eliminazione del tetto massimo al punteggio da attribuire al prezzo in sede di offerta economicamente più vantaggiosa» si reintroduce il massimo ribasso, che non è garanzia di qualità.

La presunzione di colpevolezza per le imprese coinvolte in procedimenti per illecito professionale e responsabilità erariale non è sufficientemente definita. Il rischio, denuncia l'Ance, è che la quasi totalità delle opere pubbliche possa essere sottratta alle logiche di mercato. Si tagliano, è vero, i tempi delle procedure di gara, ma poco si fa per accelerare il complesso iter amministrativo che sta a monte dei bandi. Il 70% dei ritardi - secondo un'indagine Ance del 2019 - era dovuto all'intera fase autorizzativa (ministero, Regioni, giustizia amministrativa, ecc.). In conclusione, il fuoco concentrato sul nuovo Codice degli appalti, che dovrebbe accelerare, nella trasparenza, i tanti lavori necessari per rispettare le condizioni del Pnrr, costringerà la maggioranza a proporre diversi correttivi. E a insistere di più (si spera) sulla digitalizzazione del sistema. Si usa ancora troppa carta. Le stazioni appaltanti sono troppe e inadeguate.

Il rischio è soprattutto quello di un devastante messaggio di «liberi tutti», con il risultato che anziché promuovere la concorrenza si incoraggino troppo, da un lato le reti amicali degli affidamenti diretti e, dall'altro, pochi e grandi gruppi, interlocutori privilegiati. Qualche volta troppo.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**RIGIDITÀ E CONCESSIONI  
DOVE SI TROVA  
L'EQUILIBRIO CHE AIUTA  
LA CRESCITA**

Il fuoco concentrato sul nuovo Codice degli appalti, che dovrebbe accelerare, nella trasparenza, i tanti lavori necessari per rispettare le condizioni del Pnrr, costringerà la maggioranza a proporre diversi correttivi. E a insistere di più (si spera) sulla digitalizzazione del sistema. Si usa ancora troppa carta

**I numeri**


**90**  
per cento  
La quota di affidamenti inferiori al mezzo milione e quindi non necessita di qualifiche

**70**  
per cento  
I ritardi nella realizzazione legati alla eccessiva burocrazia nella fase autorizzativa

**Matteo Salvini**  
Ministro Infrastrutture

An infographic featuring a photograph of Matteo Salvini, the Minister of Infrastructure. To his left, there are two statistics presented in a circular gauge style. The first statistic shows '90 per cento' with the text 'La quota di affidamenti inferiori al mezzo milione e quindi non necessita di qualifiche'. The second statistic shows '70 per cento' with the text 'I ritardi nella realizzazione legati alla eccessiva burocrazia nella fase autorizzativa'. The background includes a stylized map of Italy and a clock face.

**Federica Brancaccio**  
Presidente Ance

An infographic featuring a photograph of Federica Brancaccio, the President of Ance. She is shown from the waist up, wearing a white lace cardigan over a dark top, and holding a red folder. The background consists of a pink circular graphic with diagonal stripes.