

Riforma Codice dei contratti: centralità del progetto a rischio?

Gianluca Oreto

È ormai entrata nel vivo la riforma del Codice dei contratti pubblici che, a causa delle stringenti tempistiche imposte dal PNRR, si dovrà concludere entro il 31 marzo 2023 con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del nuovo Decreto Legislativo.

La riforma del Codice dei contratti: a che punto siamo

Al momento lo schema di Decreto Legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri è all'esame delle Commissioni parlamentari ed in attesa di essere inviato in Conferenza unificata. Non si sa bene quanto il parere del Parlamento e della Conferenza potranno incidere su un testo che sembrerebbe ormai essere blindato almeno nella sua impostazione. Ciò su cui si discute maggiormente è la sua entrata in vigore, prevista per l'1 luglio 2023 ma che potrebbe slittare (o almeno è questa l'intenzione) alla fine del 2023 stesso.

Sullo schema di decreto legislativo e sul percorso di approvazione abbiamo intervistato il Presidente OICE, l'Associazione di categoria, aderente a Confindustria, che rappresenta le organizzazioni italiane di ingegneria, architettura e consulenza tecnico-economica, ing. Giorgio Lupoi.

Il percorso di approvazione

Domanda - Per l'approvazione dello schema di Decreto Legislativo di riforma del Codice dei contratti, l'art. 1, comma 4 della Legge delega n. 78/2022 prevede (nell'ordine) la previa acquisizione:

- del parere della Conferenza unificata entro il 30 giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il Governo può comunque procedere;
- (successivamente) dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro il termine di 30 giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato.

Come giudica la scelta del Governo di trasmettere alle Commissioni parlamentari lo schema del D.Lgs. senza il parere della Conferenza unificata?

Risposta: Oggettivamente sarebbe stato preferibile attendere il parere della Conferenza, ma i problemi a nostro avviso risalgono alla fase precedente, quella di messa a punto dello schema perché una consultazione pubblica su uno schema peraltro provvisorio, allargata tardivamente ad altre associazioni e stakeholder ma limitata a tre temi, non ci sembra abbia considerato, con il dovuto rispetto, il contributo di chi avrebbe potuto portare, su molti aspetti, la propria esperienza e il know how del settore di riferimento. Vedremo se in sede parlamentare

sarà possibile recuperare questo vulnus.

Paradossale che un codice che rafforza il dibattito pubblico viene varato senza dibattito.

Codice auto-applicativo

Domanda - Con la riforma avremo un nuovo sistema, diverso dalle precedenti riforme del 2006 e 2016, con un Codice auto-applicativo e un regolamento contenuto nei suoi allegati molti dei quali saranno col tempo sostituiti da Decreti Ministeriali. Come giudica questa scelta?

Risposta - La cosa fondamentale è che si arrivi ad un codice ben fatto, completo anche di allegati e non di un regolamento attuativo, ma soprattutto occorre che queste nuove regole rimangano stabili nel tempo perché la certezza del diritto è un valore fondamentale per tutti gli operatori, pubblici e privati, italiani e stranieri. Se le regole non funzioneranno semplicemente non verranno applicate e succederà che usciranno immediatamente correttivi e deroghe.

I principi della nuova riforma

Domanda - Diversamente dal vigente D.Lgs. n. 50/2016, il nuovo codice dedica la prima parte alla codificazione dei principi che riguardano l'intera materia dei contratti pubblici. Ritieni che il Paese sia pronto a questa nuova visione?

Risposta - La parte più innovativa del codice è proprio quella iniziale ed i principi richiamati sono tutti fondamentali e centrali per il miglioramento complessivo del sistema. Li condividiamo tutti, in particolare quello di risultato; particolarmente apprezzabile è l'atteggiamento generale del legislatore improntato ad un rapporto più equilibrato fra stazione appaltante e operatori economici; questo, abbinato alla definizione di contratti-tipo da parte di ANAC, può rappresentare un vero cambio di passo, unitamente alla semplificazione degli oneri burocratici e alla digitalizzazione delle fasi di gara e di produzione del progetto.

Il calcolo dei compensi professionali

Domanda - Parliamo di progettazione. Leggendo il nuovo articolato sembra sia sparito il riferimento al Decreto del Ministero di Giustizia del 17 giugno 2016 relativo al calcolo degli importi a base d'asta per i servizi di architettura e di ingegneria. Cosa ci può dire a riguardo?

Risposta - Mi auguro che sia stata una dimenticanza, un piccolo errore di percorso. Se così non fosse e questa dimenticanza rispondesse ad una scelta del Governo, sarebbe gravissimo: l'equità dei compensi si deve basare sul calcolo corretto degli stessi, applicando il decreto del 2016 che, però, deve assolutamente essere rivisto e aggiornato prima che i nuovi livelli siano in vigore. Già oggi vediamo ogni giorno i problemi che ci sono con le stazioni appaltanti, anche più illuminate, nella quantificazione dei corrispettivi. Confidiamo che questo problema sia risolto al più presto.

La riduzione dei livelli di progettazione

Domanda - Sempre sulla progettazione è prevista, seguendo le indicazioni della delega, la riduzione dei livelli. Come giudica questa scelta?

Risposta - È un cambio di cui a nostro avviso non si sentiva l'esigenza: a livello internazionale le articolazioni del progetto possono arrivare fino a 4 livelli (l'ultimo è il cosiddetto costruttivo o di cantiere); la disciplina di semplificazione del PNRR è stata trasfusa nel codice e quindi si è passati, senza molto riflettere sull'impatto di queste nuove regole, sulle opere ordinarie. Comprensibile se utile a migliorare/accelerare la fase di approvazione dei progetti che è la fase più critica nel processo di realizzazione di un'opera pubblica. Adesso però l'importante è che questa scelta di passare a due livelli serva almeno a semplificare la fase di approvazione dei progetti, problema relevantissimo in ogni intervento. Ovviamente il tutto a patto che le attività di chi progetta siano correttamente indicate negli atti di gara e remunerate. In generale riteniamo che occorra fare sì che la progettazione sia considerata come elemento fondamentale di un'opera pubblica e deve essere valorizzata adeguatamente e non marginalizzata come emerge chiaramente dalle scelte fatte in più punti dello schema, a partire dall'ambiguità del divieto di prestazioni gratuite. Un vero scandalo che vanifica una legge dello Stato di cui fu prima firmataria l'attuale Premier, quella sull'equo compenso.

L'appalto integrato

Domanda - L'art. 1, comma 2, lettera ee) della Legge delega dispone:

“individuazione delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori, fermi restando il possesso della necessaria qualificazione per la redazione dei progetti nonché l'obbligo di indicare nei documenti di gara o negli inviti le modalità per la corresponsione diretta al progettista, da parte delle medesime stazioni appaltanti, della quota del compenso corrispondente agli oneri di progettazione indicati espressamente in sede di offerta dall'operatore economico, al netto del ribasso d'asta”.

Con la formulazione dell'art. 44, comma 1 dello schema di D.Lgs. sembrerebbe che per tutti i lavori di qualsiasi entità ed, anche, di manutenzione straordinaria relativi a manufatti esistenti, con esclusione dei lavori relativi ad opera di manutenzione ordinaria, gli enti appaltanti potranno ricorrere all'appalto integrato. Cosa ne pensa?

Risposta - Siamo profondamente contrari a questa impostazione che dimostra plasticamente l'abbandono della centralità del progetto esecutivo, attraverso una liberalizzazione sostanzialmente totale dell'appalto integrato con conseguente marginalizzazione delle figure professionali e tecniche. Da sempre sosteniamo, e oggi lo ribadiamo a maggiore ragione, che con l'appalto integrato non si risparmia tempo e non si tengono sotto controllo tempi e costi. La versione iniziale dello schema era senz'altro preferibile perché, correttamente, riconduceva l'utilizzo di questo strumento a quei casi di complessità tecnologica e impiantistica che rendono utile l'apporto in fase progettuale dell'impresa. Sull'articolo 44 il nostro giudizio è quindi molto negativo, anche se almeno sono state salvate le disposizioni per la qualificazione dei progettisti e per il loro pagamento diretto da parte delle stazioni appaltanti. Il punto grave invece è che sono del tutto assenti le regole sulle gare dei servizi di ingegneria e architettura. Ci si è dimenticati che erano nel vecchio regolamento del 2010 e che nel 2016 furono inserite nella prima linea guida ANAC. Ebbene, adesso che si uniscono allegati, linee guida e decreti ministeriali, perché ci si è dimenticati delle linee guida che servono ad affidare progetti, direzioni lavori e collaudi?