

Appalti, opera incompiuta

Su 62 provvedimenti attuativi della riforma ne sono stati approvati solo 23. Così le pubbliche amministrazioni stanno in attesa e i cantieri non si aprono

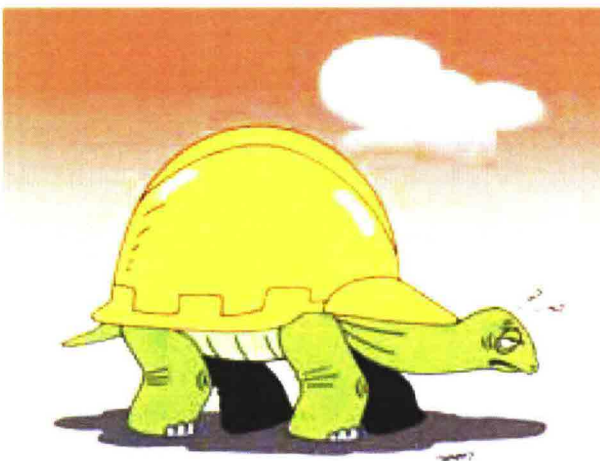
di **MARINO LONGONI**
mlongoni@class.it

Nei prossimi 15 anni si renderanno disponibili circa 140 miliardi da investire nelle opere infrastrutturali (tra fondi statali, finanziamenti comunitari, investimenti dei concessionari autostradali ecc.). La sfida è far sì che questi soldi vengano spesi e le opere vengano realizzate. E non sarà facile perché, secondo dati contenuti nel Def approvato giovedì scorso dal governo, per finire una grande opera occorrono mediamente 15 anni, dieci dei quali spesi per progettazione e autorizzazioni e solo cinque per l'esecuzione dei lavori. Un po' meglio per le opere di medie dimensioni, dove i tempi burocratici si riducono mediamente ad un paio d'anni.

Per vincere questa sfida il governo Renzi aveva puntato tutto sul rilancio degli investimenti e sulla riforma del codice degli appalti che, in effetti, qualche risultato sta cominciando a mostrarlo: il 2017 segna una forte crescita del valore dei bandi per quanto riguarda i servizi tecnico-professionali (+34,6% in numero e +319,0% in valore sul 2016) mentre il primo trimestre 2018 segna una crescita più modesta dei lavori pubblici (+18,6% in numero e +37,6% in valore sull'analogo trimestre del 2017). La differenza si spiega con il fatto che dalla pubblicazione del bando all'apertura dei cantieri possono passare anche molti anni, come visto sopra.

Il nuovo codice ha fatto sforzi importanti per moralizzare il settore. Tra questi il divieto delle varianti in corso d'opera che, nella maggior parte dei casi, servono alle imprese per recuperare il ribasso d'asta: si tratta di una prassi perversa, alla quale si dovrebbe porre fine con l'obbligo del progetto esecutivo. Altri aspetti positivi dovrebbero essere i commissari di gara esterni per ridurre la commistione tra affari e politica e la riduzione delle stazioni appaltanti, nonché la possibile rivisitazione del sistema di qualificazione delle imprese.

Detto ciò non mancano certo le criticità. Intanto, dopo due anni, i provvedimenti attuativi già approvati sono solo 23 su un totale di 62. Alcune norme potrebbero essere a rischio di violazione di direttive europee. E, soprattutto, la complessità della riforma ed il suo tentativo di regolamentare non i singoli casi, ma i principi, hanno spesso messo in difficoltà le amministrazioni pubbliche le quali, come arma di difesa più utilizzata, hanno adottato il rinvio delle decisioni più rischio-



se. Secondo il presidente dell'Ance, Gabriele Bua, «le norme sono incomprensibili anche per le pubbliche amministrazioni che le devono applicare: bloccano le opere, ma non l'illegalità». A queste critiche il presidente dell'Ance, Cantone, intervistato da *ItaliaOggi Sette*, risponde che «la complessità del Codice è diventata la scusa dietro la quale

pezzi dell'amministrazione pubblica hanno in realtà provato a boicottarlo, fino a inondare l'Anac di quesiti dalla risposta evidente o relativi a competenze che non ha... Insomma, una vera e propria fuga dalle responsabilità». Mentre «sul lato privato, c'è l'uso del contenzioso a fini strumentali. Finché sarà possibile ottenere in giudizio più soldi che facendo i lavori, difficilmente le cose cambieranno».

Forse il problema principale è che la complessità della riforma è tale che i tempi originariamente previsti si sono dimostrati del tutto insufficienti. E così mancata una disciplina transitoria che desse certezze alle imprese e alle pubbliche amministrazioni che si trovano in mezzo al guado in attesa che tutte le regole diventino operative. Anche il tentativo di ridurre il contenzioso attraverso il parere di precontenzioso dell'Anac non è servito a molto, a causa dei tempi troppo lunghi richiesti dalla procedura: un parere che arriva dopo sei mesi non serve ad accelerare i tempi, ma ad allungarli.

© Riproduzione riservata



In due anni emanati solo 23 provvedimenti. Ne mancano ancora 39

Attuazione del Codice appalti limitata a soli 23 provvedimenti su un totale di 62; norme a rischio di contenzioso Ue per violazione delle direttive. E' questo il quadro che può delinearsi a due anni dall'approvazione del Codice dei contratti pubblici del 2016 (dlgs n. 50) che peraltro, a poche settimane dalla sua pubblicazione in *Gazzetta ufficiale*, fu oggetto di un avviso di rettifica con 170 correzioni riguardanti 100 dei 220 complessivi.

Un codice «travagliato», quindi, anche per le ulteriori modifiche arrivate dopo sei mesi con la legge 11 dicembre 2016, n. 232 (stabilità 2017) e con il decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 (Mille proroghe), fino al decreto correttivo del 2017 (dlgs 56/2017) che ha toccato 131 articoli con circa 400 modifiche. Sul lato dell'attuazione, dei 62 provvedimenti previsti dal Codice (in capo a diversi soggetti, principalmente ministero delle infrastrutture e Autorità nazionale anticorruzione), ne sono stati approvati e pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale* 23.

Ma non c'è soltanto il problema della lentezza nell'attuazione del Codice, c'è anche quello in fieri del contenzioso europeo che potrebbe costringere nei prossimi mesi, a rimettere mano alla riforma voluta dal governo Renzi.

Diversi sono infatti gli organi di giustizia amministrativa italiani che in questi due anni hanno rimesso al vaglio della Corte di giustizia Ue alcune disposizioni del codice dei contratti pubblici.

Non si tratta, in realtà, di una particolare novità, perché il fenomeno si verifica ormai da quasi 25 anni, se si pensa che la legge Merloni (dalla prima 109/94 fino all'ultima «Merloni-quater» n. 166 del 2002, a sua volta corretta e modificata) finì più volte bocciata dai giudici europei. Fra i casi più rilevanti basti citare la sentenza del 7 ottobre 2004 (causa C-247/02) che dichiarò illegittima la disposizione (art. 21, comma 1 della legge 109) che imponeva alle amministrazioni aggiudicatrici, nelle procedure di gara aperte o ristrette, il ricorso al criterio del prezzo più basso, privandole della possibilità di prendere in considerazione la natura e le caratteristiche di ogni appalto e di scegliere per ciascuno di essi il criterio più idoneo a garantire la libera concorrenza e ad assicurare la selezione della migliore offerta.

Stessa sorte (bocciatura europea) toccò, su diverse materie, anche al Codice De Lise, a sua volta oggetto di tre decreti correttivi in meno di 10 anni: per tutte basti ricordare la sentenza (causa C-94/12) del 10 ottobre 2013 che

bocciò i limiti all'avvalimento.

Nel caso del codice del 2016, già a due anni dalla sua approvazione, la Corte è stata chiamata ad esprimersi sulla conformità al diritto europolitano di alcune norme anche molto delicate, quali, ad esempio, la disciplina sul subappalto (in particolare il limite del 30% del valore complessivo del contratto di cui all'art. 105, comma 2 del Codice), quella sulla legittimità dei c.d. «rito super accelerato» (art. 120, comma 2 bis c.p.a., come modificato dall'articolo 204, comma 2 bis del Codice) che impone all'operatore che partecipa a una procedura di gara di impugnare l'ammissione/mancata esclusione di un altro soggetto entro il termine di 30 giorni dalla comunicazione del provvedimento con cui viene disposta l'ammissione/esclusione dei partecipanti.

Sempre rinviata a Bruxelles anche la disciplina in materia di cause di esclusione laddove si impone l'esclusione dalla gara in caso di omessa indicazione, nell'offerta economica, degli oneri della sicurezza (artt. 95, comma 10, e 83, comma 9 del Codice), così come la norma sull'ammissibilità di escludere il concorrente in talune fattispecie di «illecito professionale» anche in assenza di un provvedimento passato in giudicato.

— © Riproduzione riservata — ■

Diversi gli organi di giustizia amministrativa italiani che in questi due anni hanno rimesso al vaglio della Corte di giustizia Ue disposizioni del codice dei contratti pubblici

