

Nuovo codice degli appalti: si potrebbe far meglio

di Giuseppe Lupoi (Presidente emerito Oice)



Il Senato della Repubblica ha approvato nel mese di giugno la delega al Governo di riscrivere per intero il "Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture" del 2006, appena 9 anni fa, che a sua volta riscriveva la legge obiettivo del 2002, che a sua volta riscriveva la "Merloni Ter" del 1998, che a sua volta modificava la "Merloni bis" del 1996 che a sua volta modificava la Merloni originale del 1994. Non c'è pace, non tra gli ulivi, ma nel mondo dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture! Si cambia in continuazione facendo oscillare il pendolo delle norme a seconda dell'impatto del momento sull'opinione pubblica dei fatti di cronaca giudiziari. A voler essere precisi, dopo 100 anni di assoluto immobilismo, la legge base degli appalti pubblici è del 1865, il tira e molla sulle norme è iniziato nei primi anni '70 con l'alibi del recepimento delle direttive europee. Ho scritto alibi perché in quel periodo furono recepite solo le parti delle Direttive funzionali agli interessi del mondo delle Imprese. Ad esempio, si preferì mantenere il criterio della media per l'aggiudicazione di una gara (aggirabile con accordi tra i partecipanti) o quello del merito

tecnico, per il quale la commissione di aggiudicazione poteva premiare un'offerta, sostanzialmente a suo piacimento; fu accolto a braccia aperte l'istituto della concessione di costruzione e gestione, in quanto permetteva l'assegnazione dell'attività senza gara, ma ci si dimenticò di fissare almeno un rapporto tra il valore dell'opera e quello della gestione, per cui, ad esempio, fu assegnata la concessione di costruzione di una strada di 50 Km assieme alla gestione di piccolo un bar posto al centro del tracciato. Oppure, si rese possibile senza gara l'affidamento del lotto successivo purché alle stesse condizioni dell'appalto precedente. Anche in questo caso ci fu una piccola svista: non fu fissato un rapporto tra il valore dei due affidamenti, per cui vi fu chi vinse la gara per un lotto da 1 miliardo di lire e poi si vide assegnare senza gara il lotto successivo da 100 miliardi. Non era questo lo spirito delle Direttive europee! Sono testimone, in quanto vi partecipai in prima persona essendo allora al vertice della associazione confindustriale delle società di ingegneria, del dibattito che, dopo la prima tangentopoli, portò alla Legge Merloni di riforma del sistema delle opere pubbliche (1994). Tutti gli studi allora effettuati dimostrarono che gli istituti criminogeni per il sistema erano gli appalti concorso, l'offerta economicamente più vantaggiosa, le gare di costruzione privi di progetti esecutivi, la facilità di variare il progetto in corso d'opera. La legge Merloni li abolì tutti, togliendo ogni potere discrezionale ai gestori delle gare di appalto. Molti ricorderanno le proteste che quella legge generò tanto che il Governo arrivò a sospenderla (1995) ed a modificarla con le sequenze temporali ricordate, intaccandone con sempre maggior ostinazione i principi fondanti tanto che tutti gli istituti identificati nel 1994 come criminogeni furono ripristinati. Guarda caso, sono stati proprio quelli i veicoli che usati per compiere le maggiori illegalità ora alla ribalta della cronaca. Il massimo, però, è stato raggiunto con il Codice del 2006. Allora ero tornato al mio lavoro di ingegnere. Fui però (improvvidamente) invitato ad un convegno a Capri dove si discuteva del nuovo codice, alla presenza di tutta la più alta nomenclatura della magistratura amministrativa e contabile, tra cui anche il redattore del Codice. Nella mia relazione esordii domandandomi se serviva davvero un nuovo codice degli appalti e conclusi l'intervento con un'altra domanda: "quanto tempo ci vorrà perché scoppi una nuova tangentopoli?" Il mio intervento non fu molto apprezzato dai presenti. Non è una considerazione originale, ma non può non essere ricordata: quando la politica soggiace alle lobby, produce norme che sono contrarie al bene comune e, alla lunga, anche agli interessi degli stessi proponenti che solitamente brillano per miopia. Pur avendo abbondantemente oltrepassato l'età della pensione, ho letto il disegno di legge delega, in realtà un articolato con oltre 50 precise indicazioni che vincolano il Governo ad un lavoro di mera compilazione. A me è sembrato un lavoro importante e ben impostato. Visto però il gran dettaglio del testo licenziato dal Senato, mi sono meravigliato di non aver trovato molte delle modifiche alle attuali prescrizioni necessarie per moralizzare il settore. Mi limito a due soli esempi, tra i molti che mi sono venuti in mente leggendo la delega. Nulla si dice delle modalità per affidare i collaudi delle opere pubbliche, eppure i casi venuti recentemente alla ribalta (per tutti, Mose e Salerno Reggio Calabria) qualche dubbio sulla prassi attuale avrebbe dovuto farlo sorgere. Collaudare opere, soprattutto quelle complesse, non è lavoro che possa essere fatto dai pur bravissimi dirigenti dello Stato a tempo perso, cioè incastrando quell'attività tra i propri doveri d'ufficio. Servono strutture organizzate, disponibilità di tecnici per effettuare prove, molto tempo per studiare tutti gli atti dell'appalto.

Per quanto riguarda poi il contenzioso con le imprese vi è il punto oo) dove si ipotizza genericamente di limitare il ricorso alle procedure arbitrali. A mio avviso gli arbitrati dovrebbero essere semplicemente aboliti in quanto vedono lo Stato perdente nell'80% dei casi, mentre quando a decidere è il giudice ordinario il rapporto si inverte. E' vero che i tempi si allungano ma basta leggere i vari lodi per accorgersi di quanto siano parziali: ogni errore della P.A. viene dilato, ogni mancanza dell'appaltatore viene giustificata. E, infine, nulla si dice riguardo l'accordo bonario. Almeno una limitazione di importo per la possibilità di accedere a quell'istituto e la presenza di un Presidente davvero terzo (ad esempio nominato dall'ANAC) sarebbe necessaria. Altrimenti l'accordo sottobanco tra impresa e amministrazione appaltante non conosce alcun impedimento. Temo che nulla verrà modificato anche se le proposte vanno nella logica di moralizzare il settore, come l'intera legge. Il mondo di chi vive di progettazione, che è quello che più di ogni altro ha interesse a un mercato "pulito", non ha la forza di farsi ascoltare in quanto diviso da questioni ridicole, come ho avuto modo di ricordare qualche giorno fa. Sappiamo chi dobbiamo ringraziare per questa ulteriore occasione non colta.