

16 Mar 2016

Appalti/2. Le richieste di associazioni, sindacati e imprese: entra nel vivo la redazione dei pareri sul Codice

Giuseppe Latour

L'Ance chiede ulteriori ritocchi sul tema della qualificazione. Gli architetti puntano a qualche aggiustamento sui concorsi. I sindacati a correzioni sul subappalto e sull'in house delle concessionarie. Poi, ci sono gli impiantisti, che vorrebbero salvaguardare la specificità delle loro lavorazioni. L'Anci, che punta a qualche ammorbidimento sulla questione delle aggregazioni. Gli ingegneri, che vogliono la cancellazione delle cauzioni per le partite Iva. E le società di ingegneria: per loro è fondamentale migliorare il capitolo dedicato alle gare di progettazione affidate con trattativa privata. Senza contare altre questioni, legate alle competenze dell'Anac, all'appalto integrato, al massimo ribasso e al partenariato pubblico privato.

Il lavoro delle commissioni parlamentari per la redazione dei pareri sul Codice appalti entra nel vivo questa settimana. Ieri il provvedimento è stato incardinato formalmente, con la prima discussione di merito. E domani ci sarà l'audizione congiunta del presidente Anac, Raffaele Cantone. Per arrivare alla scrittura materiale del parere, però, bisognerà aspettare ancora qualche giorno. Intanto, cominciano ad arrivare a Camera e Senato i documenti di approfondimento delle associazioni. La lista delle richieste è lunghissima: mettendole tutte in fila, è possibile capire quali saranno i passaggi all'esame dei due relatori, Stefano Esposito e Raffaella Mariani.

Subappalto

Si tratta di un capitolo sul quale il parere interverrà di sicuro. Il Codice, a sorpresa, taglia i tetti massimi per il ricorso a questo strumento. Restano salve, dopo una lunga trattativa, solo le opere superspecialistiche ad alto contenuto tecnologico: per loro (ma solo per loro) il 30% è ancora in vita. Questo assetto è stato duramente criticato dai sindacati di settore (Fillea Cgil, Filca Cisl e Feneal Uil) che, in una nota congiunta, hanno spiegato come "la conseguenza del provvedimento sarebbe una ulteriore frammentazione delle imprese edili, e a farne le spese sarebbero i lavoratori, sempre più precarizzati e a maggiore rischio di infortunio.

Inoltre, dare all'impresa generale totale libertà di subappalto si tradurrebbe nella concreta possibilità di non ricorrere solo alle aziende specializzate del settore edile, come invece è auspicabile". Considerazioni da non sottovalutare, perché i limiti al subappalto nascono anche in chiave antimafia e di tutela della legalità nelle costruzioni. C'è, poi, da mettere a verbale un secondo aspetto, più legato alla questione normativa. La legge delega, letta con attenzione, non nomina in nessun passaggio la ristrutturazione dei tetti al subappalto. Come fatto trasparire anche dal relatore al Senato, Stefano Esposito, allora, questo passaggio del Codice potrebbe essere fuori delega.

In house

Oltre al subappalto, è l'altro pezzo della riforma finito nel mirino dei sindacati. Stavolta, però, Feneal Uil, Filca Cisl e Fillea Cgil hanno trovato meno sponde nel relatore al Senato, Stefano Esposito. La questione riguarda l'innalzamento dal 60 all'80% del tetto massimo di lavori da mandare in gara nel quadro dell'in house delle concessionarie autostradali. I sindacati avrebbero voluto prima un ritorno alle vecchie soglie e, poi, uno scorporo delle manutenzioni. Entrambe le soluzioni, però, sono difficilmente percorribili, come ha ribadito anche il ministero delle Infrastrutture: la legge delega ha messo dei paletti molto rigidi sul tema.

Una soluzione potrebbe arrivare tramite una mediazione esterna al Codice. Il Governo si è, infatti, detto disponibile a ragionare sulla previsione di clausole sociali che salvaguardino l'occupazione nelle società in house e sulla partecipazione delle società delle concessionarie ai bandi. La decisione su questo, però, sarà presa solo dopo un nuovo incontro tra sindacati e ministero, il prossimo 22 marzo.

Qualificazione

E' un passaggio che, in fase di approvazione del Consiglio dei ministri, è stato oggetto di parecchie correzioni. Al di là della questione Soa, però, c'è ancora in ballo il problema dei requisiti di ordine generale per l'accesso alle gare. Il nuovo sistema prevede che una lunga serie di comportamenti non virtuosi possa essere punita con l'esclusione da parte di qualsiasi stazione appaltante: contenziosi precedenti, conflitti di interesse, comportamenti anticoncorrenziali. La definizione attuale del Codice, però, secondo l'Ance è un po' generica. Così, qualche ritocco ulteriore, tra i pareri e il Consiglio dei ministri, potrebbe arrivare.

Impiantisti

Per salvaguardare la specificità degli impianti e delle opere speciali, secondo il presidente di Cna impianti Carmine Battipaglia, dovrebbero arrivare tre interventi: "La verifica, in sede di gara, dei requisiti di qualificazione degli appaltatori e dei subappaltatori, la definizione dell'obbligo, in mancanza dei requisiti di qualificazione, di ricorrere non già al subappalto, ma in sede di gara ai raggruppamenti temporanei di imprese aventi i necessari requisiti e soprattutto il non consentire l'utilizzo dei lavori dati in subappalto ai fini della qualificazione SOA. È poi necessario – conclude Battipaglia - uno stretto e continuo dialogo con le stazioni appaltanti per indurle a preferire l'assegnazione per lotti funzionali al ricorso al subappalto".

Aggregazioni delle stazioni appaltanti

L'Anci ha denunciato le "possibili criticità che potrebbero emergere soprattutto dalla definizione dei soggetti aggregatori". Un modo edulcorato per attaccare quei passaggi del Codice dedicati alla concentrazione delle stazioni appaltanti. Il Codice, per contrastare la polverizzazione che attualmente caratterizza i centri di costo della pubblica amministrazione, prende alcune contromisure. La prima è la certificazione delle stazioni appaltanti.

La seconda è la forte spinta sulle centrali di committenza: assumeranno più poteri e soppianderanno, praticamente da subito, le amministrazioni più piccole. Da parte dei Comuni, allora, sta prendendo corpo una spinta molto forte per ridimensionare il colpo in arrivo: al momento, infatti, questi avranno mani libere solo per i lavori sotto i 150mila euro e per i servizi sotto i 40mila. Nei pareri, allora, potrebbero entrare limature anche su questo punto.

Concorsi

Ancora, c'è il tema dei concorsi, uno dei punti più cari negli ultimi anni al Consiglio nazionale degli architetti del presidente Leopoldo Freyrie. Ne parla il vicepresidente del Cna, Rino La Mendola: "Non c'è nulla di nuovo sul concorso, anzi abbiamo fatto qualche passo indietro. Anche per le opere di particolare interesse architettonico viene previsto che prima si verifichi la possibilità di usare progettisti interni, ipotesi che oggi non esiste. Sui concorsi si continua a fare

solo propaganda". Gli interventi del nuovo Codice, in sostanza, avrebbero la colpa di essere poco innovativi rispetto alle premesse poste dalle direttive.

Cauzione e requisiti dei professionisti

Le rimozioni del Consiglio nazionale degli ingegneri si sono concentrate sulla cauzione. L'articolo 93 del testo detta le regole sulle garanzie per la partecipazione alle procedure di gara. E, tra queste, include anche la cauzione, la garanzia provvisoria pari al 2% del prezzo del bando. "Nel vecchio Codice i servizi di progettazione venivano esclusi dall'obbligo di versare la cauzione, nel nuovo questo non succede. Si tratta di una mancanza che per noi è molto grave", spiega il consigliere tesoriere del Cni, Michele Lapenna.

Dubbi condivisi dal **direttore generale dell'Oice, Andrea Mascolini**: "È assodato che possa essere richiesta solo una polizza per coprire gli errori tecnici di progettazione. La reintroduzione della cauzione rischia di essere un duro colpo, non tanto per le società quanto per i soggetti più piccoli". La norma, infatti, fa il paio con altri passaggi del testo che lasciano molti dubbi tra le partite Iva. Non è stato affrontato, tanto per cominciare, il problema dei requisiti per l'accesso alle gare di progettazione: il dubbio è che anche il nuovo sistema riproponga un assetto nel quale i piccoli professionisti hanno difficoltà ad accedere ai bandi.

A questo si accompagna la questione del decreto parametri. L'articolo 24 comma 8, infatti, affronta il tema e ricopia alla lettera la definizione del vecchio Codice: il ministro della Giustizia approva "le tabelle dei corrispettivi per le attività di progettazione», sulla base del principio che «possono essere utilizzati dalle stazioni appaltanti, ove motivatamente ritenuti adeguati, quale criterio o base di riferimento ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base dell'affidamento". Quindi, si lascia una semplice facoltà. "Avremmo voluto un obbligo, in linea con quello che ha già detto l'Anac in materia", dice ancora Lapenna.

Concorrenza e professionisti

Altro passaggio criticatissimo, soprattutto dall'**Oice**: l'innalzamento a 209mila euro della soglia per le trattative private nei servizi, con invito a tre soggetti e non a cinque. Gli operatori andranno individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi, "nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti". Attualmente questa soglia è a 100mila euro ed è prevista la consultazione di almeno cinque operatori economici. Tradotto in numeri, significa che l'85% in numero e il 45% in valore del mercato attuale degli affidamenti di progettazioni sarà sottratto a una vera concorrenza. Con l'effetto incentivo che questa misura porta, poi, è facile presumere che si possa andare anche oltre, attraverso i frazionamenti: il 90% dei bandi sarebbe affidato senza vere gare.

Appalto integrato

Altro punto al centro della discussione. Qui la delega imponeva, oltre che di vietare l'appalto sul preliminare, di limitare "radicalmente il ricorso all'appalto integrato, tenendo conto in particolare del contenuto innovativo o tecnologico delle opere oggetto dell'appalto o della concessione in rapporto al valore complessivo dei lavori e prevedendo di norma la messa a gara del progetto esecutivo".

In questo caso, il problema è che non vengono esplicitamente riprodotte le previsioni della delega, con il riferimento ai contenuti tecnologici delle opere, ma all'articolo 23 si dice che "ove non diversamente previsto dal presente codice, gli appalti relativi ai lavori sono affidati ponendo a base di gara il progetto esecutivo". Posta l'impossibilità di fare affidamenti sul progetto di fattibilità, per adesso il Codice prevede un numero limitato di eccezioni, ad esempio sul contraente generale e sul project financing a doppia fase. In questo caso, il problema è che andavano meglio regolati a monte i casi di appalto integrato, che in alcune ipotesi è utile.

Lasciando una clausola generale aperta a possibili eccezioni, il rischio è che questo assetto si presti, in futuro, a un allargamento delle maglie.

Autorità anticorruzione

Anche sull'Anac potrebbe arrivare qualche ritocco. Sotto l'ombrello dell'Anticorruzione, infatti, finiscono tutte le banche dati governative: un salto in avanti che potrebbe richiedere qualche limitazione. Inoltre, sui finanziamenti dell'Authority e sulla destinazione di bilancio delle nuove sanzioni potrebbe esserci qualche ulteriore colpo di scena, dopo le polemiche delle ultime settimane.

Pagamento diretto

La formulazione finale del testo lascia qualche dubbio. Salta la possibilità, rispetto alle prime bozze, di chiedere il corrispettivo e ottenere in automatico una tutela. Il pagamento diretto ci sarà "in caso di inadempimento da parte dell'appaltatore" o "su richiesta del subappaltatore", ma solo se "la natura del contratto lo consente". Quindi, rispetto alla situazione nella quale il pagamento scattava sempre, siamo passati a un regime nel quale è necessario verificare se l'assetto del contratto consente di procedere. Non è la sola novità del testo bollinato.

L'altro caso in cui può scattare la tutela è quello in cui il subappaltatore o il cottimista siano una micro o piccola impresa. E qui arriva un problema interpretativo sostanziale. Perché i prestatori di servizi e fornitori di beni e lavori vengono citati nelle premesse del comma 13 dell'articolo 105 tra i soggetti che possono ricevere il pagamento diretto. Ma, poi, quando vengono elencati i casi concreti nei quali si versa il corrispettivo senza passare dall'appaltatore, non ritroviamo né i primi né i secondi. Una formulazione piuttosto ambigua che lascia molti dubbi e che, quindi, andrebbe limata secondo diverse associazioni.

Partenariato pubblico privato

Altra richiesta dell'Ance. Qui è stata tolta la possibilità per un privato di presentare all'amministrazione una proposta per farla inserire nella programmazione, godendo poi di un diritto di prelazione. In un momento in cui ci sono poche risorse pubbliche per progettare e programmare, secondo i costruttori, bisogna contare sulla capacità propositiva dei privati, premiando in qualche modo il loro impegno.

Massimo ribasso

Una richiesta che arriva da Finco. L'associazione delle imprese specialistiche denuncia "la mancata indicazione di precise soglie di importo entro le quali si deve usare esclusivamente il criterio del massimo ribasso (ovviamente temperato dall'esclusione delle offerte anomale) come opportunamente previsto dalla lettera ff) della delega".