

# Appalti: Lotti (Oice), più controlli e regole chiare. Alla Pa solo programmi, ai privati i progetti

Di Giusy Pascucci il 18/06/2014

(Il Ghirlandaio) Roma, 18 giu. - La vera riforma degli appalti? Passa da un rafforzamento dei controlli e dei poteri delle autorità nella vigilanza dell'applicazione delle regole, prima ancora che da un taglio netto delle norme giuridiche in materia. Il ruolo della Pubblica amministrazione? Andrebbe limitato alla funzione di programmazione e controllo, lasciando la progettazione a terzi e facendo in modo che i progetti vengano esternalizzati. Situazioni opache come il Mose? Possono essere evitate con controlli efficaci e regole chiare in tema di trasparenza e concorrenza. Ne è convinta **Patrizia Lotti, presidente dell'Oice**, associazione che rappresenta le organizzazioni italiane di ingegneria, architettura e consulenza tecnico-economica, aderente a Confindustria, che, in un'intervista rilasciata a "Il Ghirlandaio" ha indicato la strada per un reale cambio di direzione del settore degli appalti, che passi da una maggiore qualità delle progettazioni alla restituzione della centralità al progetto e al progettista, ad un ridimensionamento degli appalti integrati affidando di regola i lavori solo sul progetto esecutivo.

**Domanda.** Presidente, il codice degli appalti sarà finalmente riformato e la disciplina dell'affidamento rivista. Cosa ne pensa delle proposte contenute nel testo della legge delega messo a punto dalla commissione del ministero delle Infrastrutture guidata dal viceministro Riccardo Nencini?

**Risposta.** Il nostro giudizio, al momento, si basa su una bozza di norma di delega che è stata predisposta dalla commissione ministeriale e quindi su un testo ufficioso ancora non inviato alle Camere. Ciò detto, con le dovute cautele, possiamo esprimere un primo giudizio di carattere generale di apprezzamento complessivo perché i criteri di delega mostrano di avere ben presente le esigenze del settore, che sono quelle in primo luogo della semplificazione e della tutela delle piccole e medie imprese, entrambi elementi fortemente sottolineati nelle direttive europee. Occorre però molta cautela quando si afferma che il codice sarà abrogato perché in esso, e nel regolamento attuativo, vengono disciplinate molte materie che nelle direttive europee non sono trattate (si pensi alla programmazione, alle fasi del controllo, ai livelli di progettazione, ecc.). Il nostro parere è che va benissimo recepire le direttive anche per modernizzare il settore, ma potrebbe essere effettivamente molto arduo pensare di sostituire un intero sistema che oggi conta 600 norme con un articolato di sole 200 norme; pertanto bisogna avere molta attenzione all'impatto della riforma su un comparto che oggi ha soprattutto bisogno di certezza, completezza e chiarezza di regole.

**D.** Si parla di una rivoluzione radicale. Secondo lei la riforma sarà in grado di riformare completamente il settore e risolverne i problemi?

**R.** Di riforme del settore, negli ultimi 20 anni, ne abbiamo vissute diverse e francamente non mi pare che siano state le norme la causa delle degenerazioni del sistema. Come sempre accade non esiste norma che sappia evitare i problemi che purtroppo troppo spesso si rinvengono. Con tutta probabilità la vera riforma andrebbe condotta sulla vigilanza nell'applicazione delle regole, incidendo più sui controlli che sulle norme e in questo senso anche le scelte che il Governo ha adottato nel Consiglio dei Ministri del 13 giugno sembrano andare nella direzione giusta, che è quella del rafforzamento dei poteri delle autorità di controllo, come da tempo chiediamo, per garantire anche e soprattutto la correttezza delle fasi successive all'aggiudicazione dei contratti.

**D.** Dal suo punto di vista, quali sono le criticità su cui dovrebbe intervenire il legislatore per venire incontro alle esigenze degli imprenditori, dando più attenzione all'offerta che alla domanda?

**R.** Una delle principali criticità del settore risiede nella scarsa qualità dei progetti messi in gara, che determinano aumenti dei costi dell'opera e dei tempi di esecuzione del contratto, con annesso contenzioso. Il punto fondamentale è quindi ridare centralità al progetto e al progettista, che non deve essere vessato dal committente pubblico o privato; soltanto con una progettazione accurata, eseguita secondo le specifiche previste dalla normativa tecnica, accuratamente validata, sarà possibile riguadagnare qualità e rendere efficace ed efficiente la spesa pubblica.

**D.** Nel convegno Oice, da poco organizzato a Roma, avete formulato delle proposte per il settore. Quali sono quelle più urgenti da attuare ?

**R.** In primo luogo occorre chiarezza dei ruoli: la P.A. deve programmare e controllare e i progetti devono essere esternalizzati; occorre quindi prevedere che la regola generale sia l'affidamento a terzi della progettazione, rimuovendo l'antistorica impostazione risalente al 1865 per cui la progettazione rappresenta una competenza primaria della P.A.. In secondo luogo si deve riformare il ruolo della Pubblica Amministrazione, che deve essere centrata sulla fase di studio e programmazione degli interventi e sul controllo. È fondamentale avere dettagliati studi di fattibilità che orientino coerentemente le allocazioni delle risorse, avere D.P.P. (documenti preliminari alla progettazione) accurati in modo da rendere la gara efficace e finalizzata alla soluzione qualitativamente migliore.

**D.** Fra le vostre proposte c'è anche un forte ridimensionamento degli appalti integrati e la proposta di affidare di regola i lavori solo sul progetto esecutivo. Questa misura dovrebbe garantire una maggiore qualità dei lavori?

**R.** Sì, siamo convinti, proprio per quel principio generale di chiarezza dei ruoli, che la commistione fra progettista e costruttore

debba essere superata. Quando fu approvato il Codice de Lise, fummo fra i primi, se non i soli, ad esprimere molti dubbi sulla deregulation che fu attuata, consentendo sempre l'utilizzo di questo strumento contrattuale. Adesso occorre ricondurre l'appalto integrato nei suoi corretti limiti di utilizzo e, fuori da limitati casi, fare sì che la fase progettuale sia sviluppata integralmente dal progettista fino al livello esecutivo. Così facendo si potranno eliminare alla radice possibili contenziosi e riserve, ma a condizione che i controlli sulla stessa qualità del progetto siano effettuati con estrema attenzione e cura per non giustificare l'apposizione di riserve da parte delle imprese.

**D.** Uno dei problemi del settore è la mancanza di investimenti. Come si possono attrarre nuovi capitali, in particolare nel project financing?

**R.** I capitali privati vanno dove ci sono occasioni di business e garanzie sui tempi e sulle regole. Se riusciremo a garantire presto un quadro di regole chiaro e certo, con una Amministrazione in grado di dare risposte rapide al mercato, probabilmente avremo creato le condizioni per un rilancio del settore, anche se non va sottovalutato il quadro generale ancora critico.

**D.** Su cosa bisogna intervenire per evitare situazioni poco trasparenti come quella del Mose?

**R.** La vicenda del Mose ha caratteristiche del tutto atipiche, sia nei suoi aspetti giuridici (una concessione affidata ex lege nel 1984 senza alcuna concorrenza né a valle, né a monte), sia nella sua durata e nella complessità dell'intervento. A mio avviso il problema in questo caso è stata la mancanza di trasparenza e di concorrenza, la creazione di una sorta di nicchia di mercato svincolata da ogni regola, con il paradosso che si trattava di fondi pubblici che avrebbero, invece, imposto l'applicazione di quelle regole che di norma si applicano quando si tratta di realizzare un'opera pubblica. Se dalla riforma degli appalti si uscirà con un quadro di regole chiaro, semplificato, ma sempre nell'ottica della tutela dei principi di trasparenza e concorrenza e con l'applicazione di controlli efficaci, allora potremo avere la certezza che casi come quelli del Mose non si verificheranno più.

**D.** Recuperare la misura del dialogo competitivo, caduta nel dimenticatoio, non garantirebbe un adeguato incontro tra le esigenze dell'amministrazione e quelle dei privati?

**R.** Le direttive europee hanno introdotto significative innovazioni procedurali partendo proprio dallo strumento del dialogo competitivo, allargandolo nella sostanza ad ogni figura di negoziazione e di partenariato fra stazione appaltante e privato. Senz'altro il recepimento delle nuove figure procedurali potranno assicurare alla pubblica amministrazione la messa a punto di specifiche contrattuali e tecniche più accurate e dettagliate, nel confronto con il concorrente. Occorre però tenere presente che il rapporto, in questo caso, deve essere virtuoso e garantire un equilibrato rapporto fra le parti, così come avviene nella prassi internazionale.