

L'appalto integrato: una risposta ai problemi della Merloni

Nel seminario promosso dall'In/Arch, un bilancio su questo istituto di affidamento a cinque anni dall'adozione

di Marco Vivio

La Legge Quadro sui lavori pubblici, nonostante le numerose rivisitazioni (ben quattro, dal '94 al 2002) appare indubbiamente datata. Nata sull'onda emotiva della vicenda "Mani Pulite", ha dapprima (con la L. 109/94) accentuato la separazione tra le diverse figure dell'affidamento dell'opera pubblica (ente appaltante, progettista ed impresa appaltatrice), incrementandone la conflittualità. Successivamente, a partire dalla quarta stesura (L.166/02), e soprattutto con la "legge obiettivo" 443/2001, si è attenuata la rigidità procedurale attribuendo nuovamente forti poteri discrezionali alla Pubblica Amministrazione per finalizzare la realizzazione delle opere più importanti: col rischio di vedere affidati al General Contractor e al concessionario non solo opere di dimensioni realmente eccezionali, ma anche accorpamenti anomali di lavori di taglio inferiore, quei cantieri che tradizionalmente costituiscono il mercato delle piccole e medie imprese.

Insomma, se prima il meccanismo era troppo rigido ed "ingabbiava" la realizzazione dell'opera spesso paralizzandola, oggi a rischio è la libera concorrenza; e questo accade quando le maglie della discrezionalità si allargano

e non ci sono regole univoche.

Al Ministero delle Infrastrutture si è insediata una commissione che sta vagliando possibili provvedimenti correttivi del DPR 554/99 (il regolamento della Merloni); un lavoro che le associazioni imprenditoriali seguono con attenzione. Tuttavia rimane necessario monitorare l'applicazione della normativa in vigore evidenziando sia le problematiche, che gli aspetti qualificanti e gli strumenti procedurali da salvare.

L'istituto dell'appalto integrato ad esempio appare oggi una possibile risposta (introducendo qualche modifica migliorativa), ai due opposti problemi che abbiamo menzionato: l'aumento del contenzioso e l'eccesso di discrezionalità. Per questa ed altre ragioni è sempre maggiormente preferito dalle pubbliche amministrazioni: un vero e proprio boom nel 2003, con una crescita del 208 per cento.

Su questi temi ha avuto luogo il 15 giugno scorso, presso l'Acer, un seminario di studio promosso dall'Istituto Nazionale di Architettura, con la partecipazione di rappresentanti del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, dell'Ance, dei Consigli nazionali degli Architetti e degli Ingegneri, e dell'Oice (società di ingegneria).

L'idea dell'In/Arch di proporre una riflessione sull'appalto integrato, nasce dalla constatazione che in questa procedura di affidamento l'elaborazione del progetto esecutivo da parte dell'impresa (soprattutto se le si offrissi la possibilità di introdurre modifiche migliorative) pone la Pubblica amministrazione al riparo dalla maggior parte dei ricorsi, i quali trovano appiglio proprio nelle carenze del progetto esecutivo; d'altro canto la redazione del progetto definitivo permette alla stazione appaltante di esperire una gara al miglior offerente, il che è sempre una garanzia di correttezza.

Il seminario è stato introdotto dal presidente dell'Acer Silvano Susi, che nel salutare i partecipanti ha ricordato l'impegno dell'Ance per la revisione della Merloni (forse è ora di pensare ad una quinta versione) e per la riqualificazione degli organi di gestione e di controllo delle opere pubbliche.

Massimo Pica Ciamarra, vicepresidente In/Arch, ha poi illustrato la posizione dell'Istituto da porre come base di discussione. Ha svolto un'ampia disamina della Merloni, mettendo in evidenza i problemi (esaltazione delle conflittualità, rigidità delle procedure, frammentazione del processo di sviluppo progettuale, confusione tra opera di edilizia e prodotto industriale), le promesse non mantenute (freno all'innovazione, scarsa attenzione alla qualità architettonica) ed anche gli aspetti che permangono positivi (introduzione del responsabile unico e del documento preliminare di progettazione, distinzione di competenze tra progettista ed impresa, attenzione alla sicurezza, incentivo ad aggregazioni professionali più evolute). Facendo riferimento a significative realtà internazionali, ha auspicato l'introduzione del project-leader, il progettista che è anche garante della qualità dell'opera durante tutto il processo realizzativo. Nel merito dell'appalto integrato, Pica Ciamarra ne ha sottolineato le valenze, soprattutto qualora si rendesse meno meccanico il passaggio (che risente della rigidità complessiva del sistema-Merloni) dal progetto definitivo all'esecutivo.

Luigi Petrangeli Papini, docente all'Università di Roma "La Sapienza", ha ripreso queste argomentazioni approfondendone gli aspetti giuridici. Ad esempio – per l'appalto integrato – commentando l'art. 140 del DPR 554/99, quello che, non ammettendo la possibilità di "variare in quantità o qualità" il progetto esecutivo rispetto al definitivo, costringe a volte l'impresa al contenzioso con l'ente appaltante.

Al termine di queste relazioni introduttive si è svolta una tavola rotonda, coordinata da chi scrive, per ascoltare le opinioni dei diversi soggetti coinvolti nell'affidamento dell'opera pubblica: i progettisti – architetti, ingegneri e società di ingegneria – le imprese e, naturalmente, la Pubblica amministrazione.

Per primo è intervenuto Massimo Gallione, Vicepresidente CNAPPC (Ordine architetti), che vede inevitabile un'ampia revisione della Merloni a tutela della libera concorrenza. Sul tema specifico dell'appalto integrato, ha difeso il valore del progetto di architettura come prestazione intellettuale. In un'ottica un po' diversa da quella di

Vittorio Mosco, Vicepresidente Oice (società di ingegneria), che punta ad una maggior selezione dei progettisti ed a riottenere per le grandi engineering il mercato dei progetti esecutivi, che proprio il successo degli appalti integrati ha significativamente ridotto. Mosco ha criticato inoltre la sentenza del TAR Lazio (n. 6978/2003) che dà ragione alle imprese – in contrasto con l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici – sulla spinosa questione: se è sufficiente il possesso della qualificazione SOA per costruzione e progettazione per concorrere agli appalti integrati.

Al dibattito era stata invitata la Pubblica amministrazione, per ascoltare i problemi e per dare risposte: una prima serie l'abbiamo avuta da Maria Pia Forleo, Responsabile ufficio affidamenti del Provveditorato alle opere pubbliche per il Lazio. La Forleo ha intanto concordato sull'opportunità di rendere l'art. 140 del DPR 554/99 meno rigido, superando il principio dell'immodificabilità del progetto definitivo (magari rimanendo per le varianti nei limiti di una percentuale prefissata). Un'ipotesi interessante è quella di aprire ulteriori spazi di elasticità all'appalto integrato, abbinando questo istituto al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che la L. 166/02 prevede applicabile per la stessa casistica di opere pubbliche. In questo modo le imprese potrebbero proporre miglioramenti o correggere eventuali difetti del definitivo, in sede di risposta al bando di gara. Insomma il Provveditorato apprezza questo istituto di affidamento, e cerca di sfruttarne le potenzialità innovative. Da ultimo Maria Pia Forleo ha dato ragione ai costruttori sulla vexata quaestio della sufficienza della qualificazione SOA per costruzione e progettazione.

Mario Beomonte, presidente dell'Ordine degli ingegneri di Roma, nel confermare molte delle critiche alla Merloni, ha rilevato come una parte del contenzioso origini dalla tendenza del progettista, in soggezione rispetto al committente pubblico, a far rientrare per forza l'opera nei limiti dello stanziamento, anche quando l'analisi dei prezzi consiglierebbe di ridurre i lavori con uno stralcio funzionale.

In rappresentanza dell'Ance è intervenuto Emiliano Cerasi, Vicepresidente Acer per le opere pubbliche, che ha lamentato la proliferazione anomala degli appalti integrati sotto i 200.000 euro, una tendenza priva di motivazioni tecniche, e che gli enti appaltanti seguono per scaricare sulle imprese l'onere del progetto esecutivo (queste sono alcune delle "altre ragioni", quelle meno confessabili).

li, che spiegano il successo di questa procedura). Ha poi concordato con Maria Pia Forleo sul fatto che l'appalto integrato si potrebbe migliorare introducendo gradi di flessibilità, pur mantenendo i controlli. Per esempio, appunto, unificando la procedura con quella dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Infine ha ribadito la posizione delle imprese un merito alla sentenza 6978/03 del TAR Lazio.

L'ultimo intervento è stato quello di Francesca Paola Anelli, Dirigente per la regolamentazione dei lavori pubblici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Un contributo atteso, quello del Ministero, per cogliere gli orientamenti più attuali del legislatore. La Anelli ha confermato che è pienamente operativa la commissione ministeriale incaricata di rivedere il DPR 554/99, cioè il regolamento della Legge Quadro. In quella sede oggetto di particolare attenzione è proprio la disciplina dell'appalto integrato, il delicato rapporto di consequenzialità tra progetto definitivo ed esecutivo, e segnatamente il dibattito art. 140. Si parla di introdurre delimitati spazi di modificabilità della progettazione definitiva, pur nel rispetto delle norme vigenti in materia di varianti contrattuali.

Nell'agenda della commissione ministeriale c'è anche il superamento della contraddizione normativa da cui originano le sentenze divergenti del TAR Lazio e dell'Autorità di vigilanza (quelle citate da Cerasi e Mosco) in tema di requisiti "progettuali" per partecipare agli appalti integrati. Cioè tra quanto disposto negli artt. 3 e 18 del DPR 34/2000 (ove per le imprese risulta sufficiente la qualificazione SOA per progettazione) e le previsioni dell'art. 19 della 109/94 e s.m., che invece sembrerebbero presupporre il possesso di requisiti di tipo più specificamente "professionale" (quelli di cui artt. 63 e 66 del regolamento stesso).

Al termine della tavola rotonda ci si è lasciati con la promessa di redigere un documento, concordato tra i partecipanti, da proporre al Ministero.

In conclusione, l'appalto integrato risulta dopo questo dibattito un istituto ancora valido in una Merloni tutta da rivedere. Perché si tratta di una procedura rigorosa, che va tuttavia migliorata aprendo qualche spazio

di flessibilità controllata; occorre permettere all'impresa di correggere il definitivo (remunerando le varianti in aumento), magari nei limiti di una percentuale prefissata (15% ad es.).

D'altronde, come è stato autorevolmente osservato¹, una certa dose di "riprogettazione", se opportunamente governata dalla committenza, non va vista come un cedimento ad appaltatori che vogliono "aggiustare" il contratto, ma come legittimo riconoscimento alla complessità, aleatorietà ed incertezza del costruire.

Più in generale, nella riscrittura della Legge Quadro, non sarà forse inutile tornare allo spirito originario di quella Legge fondamentale dei Lavori pubblici del 1865 (la n. 2248) che concepiva l'appalto pubblico come contratto d'opera e non come semplice fornitura di un "prodotto". Un contratto, appunto, stipulato per realizzare una costruzione mediante prestazioni strumentali protratte nel tempo (tutte quelle che sono le attività e l'organizzazione del cantiere); e che quindi non può essere remunerato con un prezzo chiuso, ma deve tener conto della variabilità dei costi.

È ora insomma di rivedere la Merloni anche per reintrodurre la revisione prezzi negli appalti pubblici.

¹ Aldo Norsa: "Per un bilancio della Legge Merloni dieci anni dopo" - *L'Ufficio tecnico*, aprile 2004

