



Il nuovo **D.Lgs. 36/2023**: efficienza e **trasparenza** nella gestione degli **appalti pubblici**

Secondo un'analisi di due associazioni di categoria – AiCARR e OICE, il nuovo Codice degli appalti presenta ancora qualche criticità in termini di semplificazione, digitalizzazione, sostenibilità ambientale e programmazione

*G. Lupoi, F. Ruggiero**

Il nuovo codice degli appalti (D.Lgs. 36/2023) ha acquisito piena efficacia dal 1° luglio 2023 e ha come obiettivo la riorganizzazione e la semplificazione del precedente codice (D.Lgs. 50/16) in linea con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nonché l'esigenza di risolvere le incompatibilità del vecchio codice con la disciplina europea che ha comportato, negli anni passati, l'apertura di alcune procedure di infrazione da parte della Commissione europea.

Questo nuovo strumento normativo, più agile e snello nella sua applicazione, è teso a promuovere la concor-

renza e la competitività nel settore delle costruzioni con impatti significativi sullo sviluppo economico per raggiungere gli standard di efficienza, qualità e innovazione dei Paesi europei più avanzati.

Molto è stato già scritto sul nuovo decreto a quasi un anno dalla sua emanazione, così come molti sono i convegni e i seminari organizzati per approfondire i contenuti amministrativi, tecnici e legali dei suoi articoli e allegati. In questo

articolo saranno riportate alcune riflessioni e considerazioni di due importanti associazioni di categoria come AiCARR (Associazione Italiana Condizionamento dell'Aria, Riscaldamento, Refrigerazione) e OICE (Organizzazioni di Ingegneria e di Consulenza), su alcuni argomenti cruciali per la qualità del prodotto edilizio, cercando di spiegare il punto di vista degli operatori del settore della progettazione edile e impiantistica.

Struttura del Decreto legislativo 36/2023

La legge n. 78/2022 del giugno 2022 delegava il Governo alla emanazione di un nuovo codice che fosse adeguato alla disciplina europea. Il 31 marzo 2023 dopo quasi tre mesi di iter parlamentare, durante il quale sono state apportate modifiche non banali, il nuovo codice è stato pubblicato sulla Gazzetta per entrare in vigore dal 1° luglio 2023.

Il codice è composto da 5 libri, 229 articoli e 38 allegati. Tra gli aspetti positivi di quest'impianto normativo è sicuramente la presenza al suo interno degli allegati, che lo rendono immediatamente esecutivo senza ricorrere, come di solito avviene, a decreti attuativi che ne inficiano la sua pronta attuazione.

In merito a questo, occorre comunque precisare che, come indicato nel decreto stesso, "In sede di prima applicazione del codice (...)" ben 35 dei 38 Allegati sono abrogati "a decorrere dalla data di entrata in vigore di un corrispondente regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, che lo sostituisce integralmente anche in qualità di allegato al codice". Nessuno dei decreti è stato emanato entro i 90 giorni previsti (28 settembre 2023) e al momento non si hanno ancora informazioni a riguardo.

Luci e ombre del nuovo codice

OICE, AiCARR, le Rete delle Professioni Tecniche e il Consiglio Nazionale Ingegneri (CNI) hanno avanzato diverse richieste e proposte durante le interlocuzioni istituzionali, a cui hanno partecipato direttamente e indirettamente con l'obiettivo di contribuire al

perfezionamento di una legge fondamentale, di uno strumento di crescita economica più efficiente e giusto finalizzato ad accelerare le fasi di affidamento, progettazione e costruzione di un'opera pubblica e intervenendo su quello che non ha funzionato negli anni precedenti.

Molte di queste richieste, purtroppo, non sono state recepite e questo comporta un giudizio negativo su alcuni punti. Occorre, comunque, riconoscere tutti quegli aspetti positivi che il nuovo codice ha introdotto, considerando anche l'attuale livello di modernità ed efficienza della nostra Pubblica Amministrazione.

Partendo dai lati positivi è sicuramente una assoluta novità l'inserimento di principi guida che introducono il decreto in cui, come rimarcato dal CNI, compaiono per la prima volta le parole risultato, fiducia, accesso al mercato, buona fede ed equo compenso.

L'Italia ha affrontato diverse sfide per ridurre la burocrazia nei processi amministrativi, basti pensare, ad esempio, alla legge n. 241 del 1990 che aveva l'obiettivo di efficientare i processi amministrativi dettando tempi e responsabilità per funzionari e dirigenti. I risultati, a 34 anni della legge citata, non depongono a favore della sburocraizzazione delle procedure amministrative e dell'obiettivo del risultato che il nuovo codice ha introdotto, ma la volontà di inserire questi principi all'inizio del testo costituiscono quei buoni propositi che hanno l'obiettivo di guidare la PA, evitando le eccessive distorsioni e un rapporto "re-suddito" a cui abbiamo assistito molto spesso negli ultimi anni.

In quest'ottica sicuramente va apprezzato lo sforzo fatto dal Consiglio di Stato e dal Ministero, rilevantis-

simo soprattutto sui temi legati alla digitalizzazione del procedimento di gara che da anni gli attori del settore auspicano, affinché sia reso più semplice e veloce per concentrare le risorse umane e professionali sui contenuti delle offerte e sullo studio dell'intervento.

Nel nuovo codice il tema della digitalizzazione è trattato nella Parte II del Titolo II con 18 articoli (artt. 19-36) per sancire che "Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti nel rispetto dei principi e delle disposizioni del codice dell'amministrazione digitale".

L'introduzione dell'e-procurement nei contratti pubblici riduce la burocrazia, aumenta la partecipazione delle imprese e la competitività e garantisce una gestione più efficiente delle risorse pubbliche.

In questo contesto si inserisce la positiva apertura all'applicazione di un sistema di qualificazione anche per i progettisti, soluzione che permetterebbe di risparmiare risorse pubbliche e private.

Analogamente, l'art. 43 comma 1 del codice rende obbligatoria la progettazione BIM per opere esistenti di importo superiore a 1 milione di euro a decorrere dal 1° gennaio 2025 e, di conseguenza, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti devono obbligatoriamente adottare "metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni" per la progettazione e la realizzazione delle stesse, così come disciplinato dall'Allegato I.9.

Secondo un recentissimo studio dell'Anac, sono 12.000 le amministrazioni pubbliche che in Italia operano come stazioni appaltanti qualificate. Di queste quasi 3.700 si sono qualificate ai sensi degli articoli 62 e 63 del codice.

L'Allegato I.9 stabilisce che le stesse dovranno attuare un piano di formazione specifica del personale nell'utilizzo di metodi e strumenti BIM, così come avviare un piano di acquisizione e di manutenzione degli strumenti hardware e software, nonché avere al loro interno figure BIM, così come definite nella normativa UNI 11337 parte 7 (Allegato I.9 Art. 1 comma 3).

Questo significa nuove assunzioni, corsi di formazione, acquisto di hardware e software con un investimento economico importante, senza contare che una parte di questi soldi (quella che riguarda i software, per le licenze) andrà spesa tutti gli anni. A fronte di ciò, la sua introduzione porterà senza dubbio, risparmi notevolissimi nel tempo: l'Inghilterra, per esempio, ha già registrato una riduzione del 20% di costi delle opere pubbliche.

Anche su questo punto, alla luce della conoscenza diretta della situazione in diverse stazioni appaltanti, occorrerà uno sforzo organizzativo eccezionale della nostra PA per recuperare il tempo perduto e per riuscire a parlare la stessa lingua dei progettisti e dei valutatori nel più breve tempo possibile.

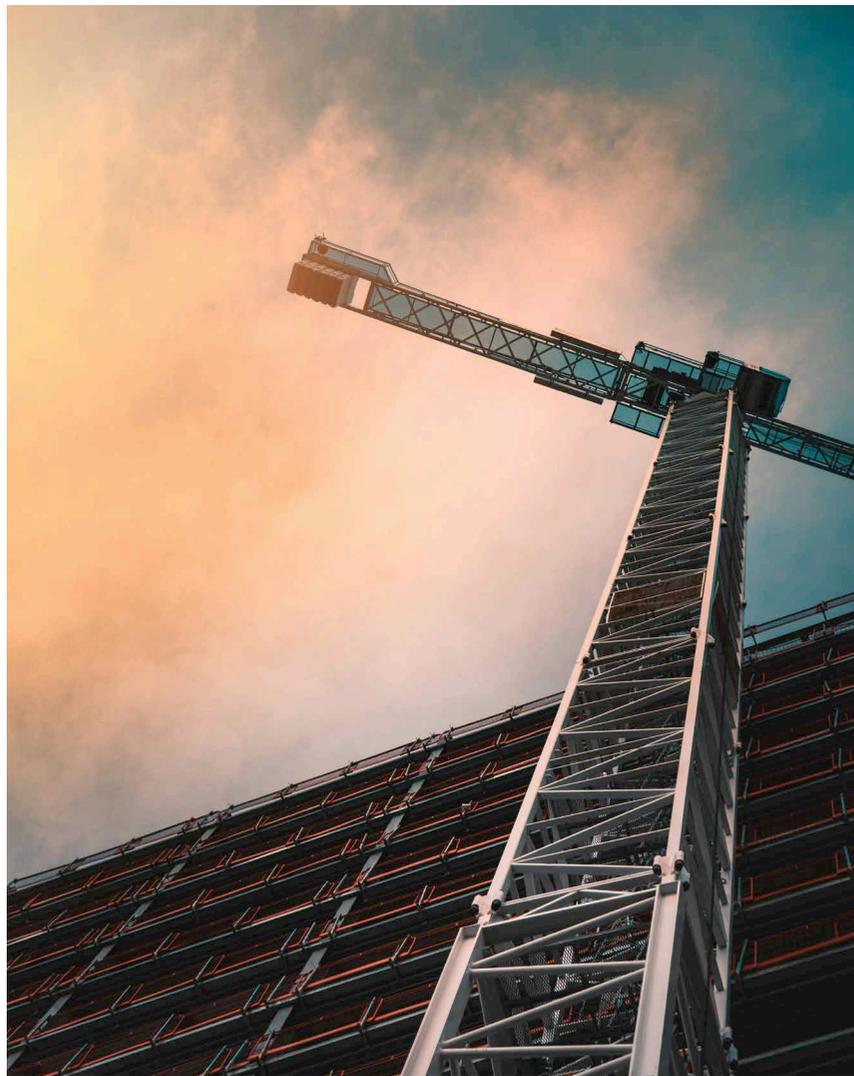
Passando adesso agli aspetti meno positivi del codice, si rileva che nel corso dell'iter del provvedimento era stata sottolineata con forza l'esigenza, fatta peraltro propria anche dai pareri delle commissioni parlamentari, di tenere conto di temi quali la centralità del progetto, la concorrenza e soprattutto la specificità dei servizi di ingegneria e architettura che da sempre hanno regole specifiche, risalenti anche ai regolamenti della Legge Merloni del '94 e che hanno favorito la qualità e lo sviluppo dell'offerta.

Il primo nodo critico è quindi quello della mancata riproduzione, negli allegati del nuovo codice, delle regole contenute nelle linee guida 1/2016 dell'Anac che già all'epoca del decreto 50/2016 avevano colmato il vuoto derivante dall'abbandono della disciplina regolamentare.

Non è un caso che le pubbliche amministrazioni, private di riferimenti, stiano richiedendo requisiti sempre diversi con maggiore onere per tutto il settore. A questo vanno poi sommate le incertezze provocate dall'entrata in vigore della legge 49/23 sull'equo compenso, non del tutto coordinata con il nuovo codice.

Il secondo rilevante problema è relativo al fatto che il progetto esecutivo viene relegato al margine del ciclo di realizzazione dell'opera, con il rischio che si riattivino fenomeni incrementali di varianti e riserve che possono fare esplodere la spesa pubblica e ritardare la realizzazione degli interventi. In altre parole, emerge una sostanziale indifferenza non soltanto verso il progetto e la sua qualità, come se il progetto non fosse un elemento centrale di un'opera, ma anche verso il mondo dei professionisti e delle società di ingegneria e di architettura.

Altro problema, serissimo, per quanto riguarda l'accesso al mercato e alla concorrenza, risiede nella limitazione a tre anni dei requisiti per partecipare alle procedure di gara, una scelta che fin dall'inizio era stata contestata nella fase di predisposizione del decreto e che è stata mantenuta nel testo finale, creando rilevanti ostacoli agli operatori economici. Scelta, peraltro, non coerente con il sistema di qualificazione delle imprese di costruzioni alle quali i requisiti sono richiesti in un arco temporale di 15 anni.



L'OICE a luglio 2023 ha messo a punto un "disciplinare-tipo" che aggiorna il precedente "bando-tipo" Anac e che si muove nel senso di favorire l'accesso al mercato, la concorrenza e la qualità delle offerte. In questi mesi si sta riscontrando che una stazione appaltante su due sta seguendo di fatto le indicazioni OICE, consapevole che più concorrenza significa anche selezionare offerte di maggiore qualità. Si rinnova, quindi, l'invito alle stazioni appaltanti a proseguire in tal senso (come anche confermato dalla bozza del bando-tipo redatta dell'ANAC) richiedendo i requisiti professionali su un periodo

temporale di dieci anni e non tre, così da rendere effettivo l'accesso al mercato da parte delle piccole e medie imprese, come peraltro lo stesso codice appalti auspica.

Non ultimo, all'interno del nuovo codice sono presenti norme giuste ma ambigue nella loro declinazione come, ad esempio, il divieto alla richiesta di gratuità delle prestazioni professionali unitamente alla possibilità di ammettere una deroga al divieto qualora opportunamente motivata. Se un principio viene affermato, è opportuno non lasciare alcun fraintendimento, soprattutto in un settore come il nostro nel

quale parlare di prestazioni gratuite è evidentemente un “no sense”.

Idee e nuova visione del Codice Appalti

La ricetta, ribadita con forza, è quella che la chiave per accelerare la spesa pubblica e rispettare i tempi vada sempre cercata nella qualità del progetto esecutivo e nella valorizzazione dell'ingegneria e dell'architettura.

Non convincono molto le scelte fatte anche su altri temi, alcune francamente incomprensibili, oppure semplicemente spiegabili con una scelta di campo a favore del mondo pubblico e delle imprese di costruzioni.

Ne sono prova, per tutte, le scelte fatte sull'appalto integrato ormai liberalizzato e sul ripristino dell'incentivo del 2% per la progettazione quando svolta dalle Amministrazioni. Una marcia indietro antistorica, antieconomica e contraria a quanto sta succedendo sul mercato, come dimostrano i dati sugli affidamenti di progettazione del 2023, in linea con quelli del 2022 e raddoppiati rispetto al 2021.

In altre parole, mentre la domanda pubblica aumenta e, quindi, la progettazione (oltre ai supporti al RUP – Responsabile Unico del Progetto) viene sempre più esternalizzata, il Governo sembra voler riportare all'interno delle pubbliche amministrazioni una fase progettuale (sempre più complessa, alla luce del nuovo progetto di fattibilità tecnico-economica) invece di incentivare e di premiare i dipendenti per la gestione dell'iter procedurale della realizzazione di un'opera.

Fra affidamenti fiduciari fino a 140.000 euro e incentivi interni di progettazione, il rischio reale è di ripetere quelle prassi opache del passato che il codice del 2016 aveva giustamente bloccato e impedito. Anche su questo le idee proposte sono molto semplici: il compito principale della PA è quello di programmare, controllare e guidare il processo, lasciando al mercato la redazione dei progetti.

Questo soprattutto alla luce delle innovazioni tecnologiche richieste e rafforzate proprio dal nuovo codice che enfatizza la digitalizzazione anche della

fase progettuale, con richieste implicite di investimenti in risorse umane e tecnologiche sopra evidenziate.

La PA deve essere formata e aggiornata per gestire l'iter di esecuzione dei lavori, lasciando al mercato lo svolgimento di servizi tecnici altamente specialistici e qualificati come i servizi di ingegneria e architettura che richiedono una rilevante multidisciplinarietà.

In termini generali non si comprende poi per quali ragioni i pubblici dipendenti, che già sono remunerati per lo svolgimento delle loro attività di istituto, debbano essere incentivati a svolgere il proprio lavoro senza legarlo almeno al risultato, al sostanziale rispetto dei tempi e dei costi dell'intervento.

Conclusioni

Il nuovo codice degli appalti pubblici deve rappresentare lo strumento su cui costruire un sistema più equo, efficiente e orientato alla crescita economica.

A settembre dello scorso anno il Ministro delle Infrastrutture aveva annunciato un decreto correttivo per sistemare errori compiuti, probabilmente per la fretta con la quale era stato emanato; ma a dicembre 2023 è stata fatta marcia indietro e, al momento, non si registra alcun intervento correttivo per sanare le ombre sopra evidenziate e giungere a un testo che abbia il pregio di puntare a una maggiore chiarezza e a una sistemazione organica della materia e di scommettere sulla semplificazione, sulla digitalizzazione dell'intero processo, sulla sostenibilità ambientale e sulla programmazione, elementi centrali per una buona riuscita di un'opera pubblica.

Per fare questo è necessario che tutti gli attori che intervengono nel processo di realizzazione di un'opera pubblica, cioè PA, professionisti, società di ingegneria e imprese di costruzioni, facciano la loro parte per migliorare l'efficienza delle procedure e la qualità del prodotto edilizio, non dimenticando il ruolo delle Università affinché, nonostante il ritardo accumulato, riescano finalmente a formare tecnici che sappiano approcciare il progetto con la mentalità multidimensionale e integrata del BIM. ■

* *Giorgio Lupoi*, Presidente OICE
Francesco Ruggiero, Politecnico di Bari, Delegato territoriale AiCARR Puglia

