



Dai lavori solo su esecutivo alla gara «modello Balducci»

# Appalti, progettisti esclusi dalla stanza dei bottoni

I nodi: liberalizzazione dell'appalto integrato, incentivo alla progettazione interna, affidamenti in house

DI MAURO SALERNO

**D**alla centralità alla marginalizzazione del progetto. Forse la sintesi è un po' brutale, ma è più o meno questo quello che è accaduto nella legislazione italiana degli appalti negli ultimi venti anni. Cioè dall'avvento della legge Merloni – pensata magari con un eccesso di rigore frutto della allora recentissima e bruciante stagione di Tangentopoli – a quella del codice appalti e delle sue ultime evoluzioni, entrate definitivamente in vigore con il nuovo regolamento di attuazione nell'estate del 2011. Aalmeno questa è la storia vista dal campo dei progettisti, che pure grandi amanti dell'antica legge quadro sugli appalti – accusata di premiare curriculum e fatturato al posto della qualità progettuale, sbarrando la strada ai professionisti dalle spalle meno forti – non sono mai stati.

Il fatto è che nel 1992 quando di incomincia a ragionare di una riforma del sistema degli appalti, terreno di coltura del sistema di tangenti smascherato dal pool di Milano, all'idea che fosse necessario separare nettamente le fasi della progettazione da quella dell'esecuzione dei lavori ci credevano un po' tutti. Anche i costruttori che proprio su questo assunto avevano basato una loro iniziale proposta di riforma della legislazione dei lavori pubblici. Insieme al principio delle gare basate sul progetto esecutivo (vedi la ricostruzione per tappe riportata a fianco) passarono una serie di regole destinate a inaugurare un vero mercato degli incarichi di progettazione che fino ad allora erano rimasti in un territorio opaco, al riparo dei principi di pubblicità e concorrenza suggeriti dall'Europa con la cosiddetta direttiva servizi. «Da quel momento si creò un vero mercato della progettazione che prima di allora non era mai esistito», ricorda **Andrea Mascolini, direttore generale dell'Oice**. Una stagione durata pochi anni. A

breve sono infatti tornate le spinte mirate alla commissione della fase progettuale con quella di cantiere, insieme agli incentivi riconosciuti alla progettazione interna alla Pa, alle aziende in house create dagli enti locali per non perdere il controllo sui progetti, alle Università concorrenti di studi e società private sul mercato dei servizi professionali.

«L'appalto integrato non è un demone – aggiunge **Mascolini** –. Ci sono casi in cui l'apporto del know how costruttivo è utile anche al progetto. È il caso delle opere ad alta componente tecnologica. Come si prevedeva nella prima revisione della Merloni. Ora si è andati troppo oltre. Con il codice del 2006 il mercato della progettazione è stato praticamente distrutto. I progettisti sono diventati subappaltatori delle imprese. E quando non si vince la gara, non si vedono neppure riconoscere la referenza del progetto». Emblematico delle distorsioni che è possibile generare esasperando la commissione dei soggetti – stazione appaltante, progettisti, imprese – impegnati in un lavoro pubblico è il caso delle opere dell'Unità d'Italia, bandite dalla struttura di missione (la famosa "cricca") guidata da Angelo Balducci, che per accelerare le realizzazioni e limitare i controlli anticipò gli appalti sul preliminare, annunciati dal codice ma ancora non entrati in vigore, facendo leva sulla disciplina europea e una deroga che sarebbe arrivata solo in seguito. C'è poi il problema dei compensi e dell'accesso al mercato, lamentato dagli architetti. «Per effetto dei requisiti economico-finanziari imposti per l'accesso alle gare – dice il vicepresidente Rino La Mendola – il mercato dei lavori pubblici è chiuso ai giovani e a tutti i professionisti che non sono titolari di uno studio di dimensioni imprenditoriali. Bisogna poi imporre alla Pa di pagare direttamente i progettisti che partecipano con le imprese e rilanciare i concorsi, eliminando le offerte anomale». ■

## TUTTE LE TAPPE DEGLI APPALTI

Dalla stagione della Merloni all'alba della riforma del Codice

### 8 luglio 1992

Scoppiata Tangentopoli il dibattito si concentra sulla riforma degli appalti pubblici. L'Ance presenta una propria proposta. Elemento cardine è «una progettazione esecutiva che non lasci spazi alle varianti».

### 30 dicembre 1992

Il Governo guidato da Giuliano Amato approva il Ddl di riforma degli appalti presentato dal ministro Francesco Merloni che prevede l'abolizione dell'Ance dal 1995.

### 14 gennaio 1994

Il Senato approva in via definitiva la legge quadro sugli appalti (Merloni). Sarà pubblicata con il numero 109/1994 il 19 febbraio. La legge distingue nettamente tra progettazione e lavori. E rende obbligatorio l'affidamento delle opere sulla base di un progetto esecutivo. I progetti devono essere svolti in via prioritaria all'interno delle Pa (incentivo dell'1% che poi salirà al 2%). In caso di affidamento esterno serve sempre una gara. L'entrata in vigore viene però subito congelata.

### 16 dicembre 1994

Il Consiglio dei ministri guidato da Carlo Azeglio Ciampi approva il Ddl del ministro Roberto Radice. Resta confermata la centralità del progetto ma l'attività viene distinta in tre livelli: preliminare, definitivo ed esecutivo.

### 1° giugno 1995

Con la conversione del Dl 101 arriva la Merloni-bis. I concorsi divengono prioritari soltanto per progetti di particolare rilevanza architettonica, artistica o tecnologica. La novità di maggior rilievo è la reintroduzione dell'appalto integrato (esecutivo e lavori) qualora «sia prevalente la componente impiantistica o tecnologica» e in caso di restauro e scavi archeologici. Riconosciute le società di ingegneria.

### 17 febbraio 1998

La Ue (commissario Mario Monti) bocchia il decreto Karrer (116/1997) che disciplina le gare di appalto per gli incarichi di progettazione, marginalizzando il concorso di progettazione.

### 11 novembre 1998

Il Senato approva in via definitiva la legge Merloni-ter, messa a punto dal sottosegretario ai Lavori pubblici, Antonio Bargone (premier Massimo D'Alema). La legge (415/1998, in vigore dal 19 dicembre) ribadisce che gli appalti vengono affidati sulla base del progetto esecutivo. Ma apre all'appalto integrato rendendolo possibile per lavori ad alta componente tecnologica (50% valore dell'opera) o scavi archeologici. Possibile anche l'appalto concorso, con gara sul preliminare previo parere del Consiglio superiore, per opere particolarmente complesse. Via anche alle società di professionisti che però non verranno mai davvero «scongelate» fino alle attuali Stp, anche ora poco diffuse. La legge consente l'affidamento diretto degli incarichi fino a 80 milioni di lire. Società di ingegneria escluse sotto la soglia dei 200mila euro.

### 11 dicembre 1999

Il governo Berlusconi vara il regolamento attuativo della legge quadro (Dpr 554/1999). Introdotto l'obbligo di pubblicità per gli incarichi sotto 40mila Dsp (80 milioni di lire). Per il concorso di progettazione, è stata inserita la procedura «in due gradi». Definite le funzioni del responsabile del procedimento, che nelle intenzioni dovrebbe chiudere l'era delle varianti.

### 11 maggio 2001

Entra in vigore il Dm 4 aprile 2001 con le nuove tariffe professionali nelle opere pubbliche. Sono riconosciuti aumenti medi intorno al 30% dei minimi fermi da 15 anni.

### 6 dicembre 2001

Approvata la legge obiettivo che introduce la figura del general contractor. Soggetto cui è demandato il compito di realizzare opere chiavi in mano con qualsiasi mezzo a partire da un progetto preliminare.

### 10 aprile 2002

Entra in vigore la legge Comunitaria 2001 (39/2002) che cancella il decreto Karrer. Scompare la bussola che conteneva i criteri per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa per gli incarichi oltre 200mila euro. Tocca alle stazioni appaltanti individuare propri criteri di scelta.

### 17 luglio 2002

La Camera approva in via definitiva il Collegato Infrastrutture (Merloni-quater, governo Berlusconi, ministro Pietro Lunardi, viceministro Ugo Martinat), legge 166/2002 in vigore il 18 agosto. Si liberalizza l'appalto integrato: diventa possibile l'affidamento di progetto e lavori al di sotto dei 100mila euro o al di sopra dei 10 milioni, oltre che per le opere in cui la componente tecnologica per oltre il 60% dell'importo. Si possono affidare in via fiduciaria appalti di progettazione fino a un valore di 100mila euro (rispetto alla soglia precedente di 40mila euro). Per le società di progettazione cade il divieto di partecipare ad appalti inferiori ai 200mila euro.

### 24 marzo 2006

Il Consiglio dei ministri presieduto da Silvio Berlusconi approva il codice appalti. La soglia per la procedura negoziata nella progettazione è stata riportata a 100mila euro, con l'obbligo di procedere a una gara informale con almeno 5 invitati. Cade uno dei dogmi della legge Merloni: la rigida separazione tra la progettazione delle opere pubbliche e la realizzazione. L'articolo 53 lascia alla Pa se affidare solo i lavori o progetto esecutivo e lavori, oppure bandire la gara sul preliminare acquisendo il definitivo con l'offerta.

### 4 luglio 2006

Entra in vigore il decreto legge Bersani che abolisce le tariffe minime professionali.

### 13 luglio 2006

Il Dl 173/2006 varato dal governo Prodi, ministro Antonio Di Pietro fino al 31 gennaio 2007 l'entrata in vigore delle norme su trattativa privata, avalimento, dialogo competitivo, cen-

trali di committenza e appalto integrato previste dal nuovo codice.

**2 febbraio 2007**

In Gazzetta il primo decreto correttivo varato dal ministro Di Pietro che sospende fino al primo agosto la liberalizzazione delle trattative private e dell'appalto integrato.

**27 luglio 2007**

Il governo Prodi vara il secondo decreto correttivo del codice (Dlgs 113/2007). Sull'appalto integrato, rispetto alla piena liberalizzazione prevista dal Codice il decreto ha accolto una sola limitazione. Nelle gare sotto la soglia europea dei 5,2 milioni l'appalto integrato sarà possibile solo per opere complesse e scavi archeologici. Ma la liberalizzazione scatterà solo con l'entrata in vigore del regolamento di attuazione.

**1° novembre 2007**

La struttura di Missione guidata da Angelo Balducci anticipa la liberalizzazione dell'appalto integrato (sospesa fino all'entrata in vigore del regolamento) bandendo gare sul preliminare per i 150 anni dell'Unità d'Italia. Tra i progetti interessati anche il celebrato Palacinema di Venezia che non sarà mai realizzato e la Città delle Scienze di fronte al Maxxi di Roma tornata d'attualità in questi giorni. La stessa formula sarà utilizzata per gli interventi del G8 alla Maddalena.

**19 agosto 2008**

Approvato in via definitiva il decreto prezzi (162/2008) che riporta l'incentivo per la progettazione interna della Pa al 2%, abrogando il passaggio della manovra estiva che lo riduceva allo 0,5 per cento.

**6 marzo 2009**

Ingegneri e architetti possono aggiudicarsi appalti di progettazione riducendo le tariffe fino al 100%, poiché non esistono più minimi inderogabili. Il principio adottato dal Consiglio di Stato nella decisione 1342/2009 relativo però ai servizi accessori alla progettazione.

**10 dicembre 2010**

Publicato il regolamento di attuazione del codice appalti (Dpr 207/2010). Gli incarichi sopra 100mila euro devono essere affidati con gara. Sotto i 100mila euro vengono affidati dal Rup con l'obbligo di invitare almeno cinque concorrenti. La Pa deve inoltre indicare un tetto massimo ai ribassi. L'applicazione della maggior parte delle nuove regole viene però congelata per sei mesi fino all'8 giugno 2011.

**13 maggio 2011**

Il Dl 70/2011 porta da 20mila a 40mila euro la soglia degli affidamenti in economia assegnabili in via diretta dal Rup. La norma vale anche per gli incarichi di progettazione.

**21 aprile 2013**

In vigore il Dm Giustizia n. 34/2013 che rende possibili le società tra professionisti.

**20 dicembre 2013**

In Gazzetta il decreto 143/2013 con parametri per il calcolo delle tariffe professionali da porre a base di gara.