



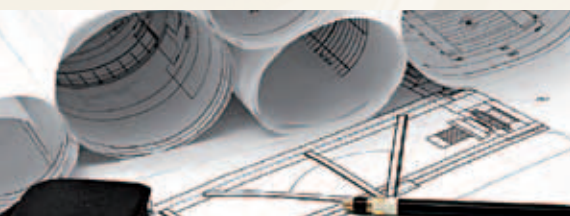
NUOVO CODICE APPALTI: QUALCHE LUCE E TANTE OMBRE

Questo inserto è dedicato all'analisi dei contenuti del Nuovo Codice degli Appalti, decreto legislativo 50/2016, e alla valutazione dell'impatto che le nuove norme produrranno nella programmazione delle opere e nella definizione delle procedure.

Un esame delle disposizioni maggiormente innovative del Codice che vanno dalla pianificazione e progettazione alla centralizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti fino al ruolo dell'ANAC che sarà protagonista della norma insieme alle istituzioni. ANAC infatti sarà il regolatore del mercato e si occuperà del rating di impresa, della regola della "offerta economicamente più vantaggiosa" per gli appalti sopra il milione di euro e della qualificazione delle stazioni appaltanti.

Resta il dubbio che l'entrata in campo dell'ANAC rimanga solo una speranza di un cambio di rotta, considerando l'inveterata abitudine nel nostro Paese di saper aggirare disposizioni "coercitive" corredate da sanzioni.

Quello che è certo è che, solo attraverso la formazione obbligatoria degli operatori interni ed esterni e con norme certe mirate a ridurre al minimo l'alea dell'interpretazione individuale nel procedimento, si possano ottenere quei risultati di credibilità del settore, devastato da corruzione e contenzioso.



NUOVO CODICE APPALTI: CAMBIANO LE REGOLE MA NON LA SOSTANZA

Posto che le finalità del Codice degli appalti pubblici e dei contratti sono la programmazione, la qualità del progetto, il controllo, l'affidamento lavori al prezzo migliore e il controllo dell'esecuzione, la nuova normativa non rappresenta una vera svolta, ma conferma la percezione di un mondo in cui ancora prevale la cultura dell'interesse privato in luogo di quello collettivo, stravolgendo il vero significato e gli obiettivi a base del provvedimento il cui fine primario è quello di contribuire con le opere a migliorare le condizioni di vivibilità della collettività.

VITTORIO MEDDI

PREMESSA

Di fronte all'ennesima modifica della legge sui lavori pubblici salta subito agli occhi quella che definiremmo una patologia da stato "confusionale" manifestata dal legislatore a partire dall'inizio degli anni '90 quando, dopo i noti fatti di Tangentopoli, venne dato avvio ad una disciplina dei lavori all'insegna del rigore con disposizioni marcatamente permeate da un senso di sfiducia sia nei confronti delle stazioni appaltanti che delle imprese.

La malattia appare tanto più acuta se si fa il raffronto tra la modesta produzione di leggi - circa sette tra Regi Decreti, leggi e DPCM - emanate in un periodo di tempo di notevole ampiezza che va dall'unità d'Italia all'anno 1994 - e l'incessante susseguirsi di provvedimenti, circa 36, in un breve periodo che va dal 1994 al 2016. Appare francamente complesso per un professionista sta-

re al passo con l'aggiornamento rispetto ad un "tour de force" del genere, che risulta in palese contraddizione con l'esigenza di professionalità che il settore per la sua importanza richiede. Essendo un dato di fatto che professionalità è sinonimo di studio e conoscenza, non si vede come questa condizione possa realizzarsi e coniugarsi con l'incertezza derivante da norme sistematicamente modificate, parliamo di circa due provvedimenti l'anno.

Diretta conseguenza di questa indecorosa situazione è il mettere a rischio gli addetti ai lavori a possibili e incolpevoli carenze.

A ciò si aggiunge la frequenza con la quale vengono ribaltati i criteri di valutazione nell'ambito degli appalti. Non è lontano il tempo in cui la Comunità Europea sosteneva il principio della concorrenza, privilegiando nell'affidamento il parametro economico del prezzo più basso. Metodo attualmente su-

perato dall'offerta economicamente più vantaggiosa anche se, come vedremo in seguito, la sostanza delle cose non corrisponde esattamente al contenuto degli annunci.

Un aspetto assolutamente negativo è la frenesia che ha caratterizzato l'azione del legislatore, negli ultimi due decenni, nel trattare un tema importante come la legislazione sui lavori pubblici, probabilmente nella convinzione che potesse rappresentare un mezzo per risolvere problemi che, però, non sono coerenti con la normativa tecnica, quali: etica, senso civico degli operatori, professionalità e competenza.

L'accanimento "terapeutico", ovvero l'esecuzione di disposizioni di documentata inefficacia in relazione all'obiettivo, consistente in un continuo susseguirsi di provvedimenti ha contribuito a far perdere di vista le vere finalità del Codice degli appalti pubblici e dei contratti, che sono:



- Programmazione;
- Qualità del progetto;
- Controllo;
- Affidamento lavori al prezzo migliore;
- Controllo esecuzione.

Con il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, il cosiddetto nuovo Codice degli appalti, si percepisce la resa del legislatore che, con la introduzione del sistema della *soft regulation*, di fatto si “auto commissaria” sostituendo il Regolamento attuativo con le direttive dell'ANAC. La disposizione aumenta il senso di sfiducia che avvolge il settore, è come se venisse certificata preventivamente l'incertezza della nuova normativa sulla quale è istituito il “tutoraggio” permanente dell'ANAC con la “insolita” funzione di emanare direttive in corso d'opera.

Non possiamo negare di essere il Paese dell'Unione Europea con il primato del malaffare nell'ambito degli appalti pubblici, rispetto al quale non ha avuto effetti significativi neppure il ricorso alla carcerazione degli anni '90, tanto è vero che, nonostante la copiosa legislazione promulgata, molti dei protagonisti in negativo di Tangentopoli sono gli stessi colti in flagranza di reato nei cantieri dell'Expo. Questo fatto dimostra, oltre ogni dubbio, il clamoroso fallimento delle norme emanate.

Non servono elevati studi so-

cio-antropologici per comprendere che trentasei provvedimenti sugli appalti pubblici sono il sintomo di un malessere che non si riesce a debellare e, nella ricerca di soluzioni, spesso si finisce nel cadere in contraddizione con repentine inversioni di marcia: massimo ribasso, centrale unica di committenza, regolamento attuativo, ecc.

Si ha l'impressione di essere di fronte a un sistema che racchiude in sé due forze orientate su direzioni opposte, con la conseguenza di annullare tutte le spinte verso il cambiamento affinché tutto, o quasi, resti invariato. Due esempi per chiarire questo meccanismo perverso:

- Si riconosce la validità del metodo di affidamento dell'appalto attraverso l'offerta economicamente più vantaggiosa e, nello stesso tempo, si conserva il criterio del maggior ribasso per appalti di importo fino a 1.000.000,00 di euro che corrisponde a circa l'80% degli appalti che si eseguono nel Paese.
- La centrale unica di committenza, prevista con la modifica del Decreto Legislativo 163/2006, concedeva la deroga ai Comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti di procedere autonomamente per acquisti di beni, servizi e lavori di importo fino a 40.000,00 euro. Con il decreto legislativo 50/2016 che si pone come obiettivo di eliminare la fram-

mentazione dei centri di committenza, la c.d. deroga viene mantenuta fino ad euro 40.000,00 per acquisto di beni e servizi, ma viene elevata per appalti di lavori fino all'importo di 150.000,00 euro, cifra che corrisponde alla quasi totalità degli appalti di opere pubbliche dei piccoli Comuni.

Il nuovo provvedimento è giustificato dalla necessità di attuazione delle Direttive Comunitarie 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

In realtà i contenuti, per quanto contraddittori, confermano la percezione di un mondo, quello degli appalti pubblici, in cui ancora prevale la cultura dell'interesse privato in luogo di quello collettivo, stravolgendo il vero significato e gli obiettivi a base del provvedimento il cui fine primario è quello di contribuire con le opere a migliorare le condizioni di vivibilità della collettività.

La “task force” dell'ANAC capitanata dal dott. Cantone farà meglio del pool di esperti dell'Expo? Con tutto il rispetto ed il merito indiscusso per il lodevole lavoro e per l'esemplare senso civico messo in campo, sia dal pool milanese che dal dott. Cantone, sarà difficile conseguire risultati se si continua ad intervenire a monte e non a valle del procedimen-



to, senza adottare misure preventive e concentrandosi solo sulla fase sanzionatoria; se si continua a “manipolare” la legislazione sugli appalti, che ha la funzione di governare il procedimento, senza intervenire sulla fase di programmazione e destinazione delle risorse, implementando il sistema di controllo preventivo ed in corso d’opera, non solo cartaceo, ma reale sui luoghi, adottando, ad esempio, il metodo che recentemente la Regione Lazio ha messo in campo per l’impiego dei fondi Europei e l’obbligo di formazione per funzionari e dirigenti oltreché per progettisti, direttori di lavori e collaudatori di appalti pubblici.

Non c’è dubbio che l’accanimento normativo crea disorientamento e contraddizioni, tanto più in una situazione che registra l’intervento, per ben trentasei volte, con una selva di articoli che disciplinano la materia, dai 38 della legge 109/94 e i 232 del Regolamento 554/1999 oltre i 13 allegati, ai 257 articoli e 30 allegati del decreto 163/2006 oltre il “tomo” del Regolamento 207/2010.

L’attuale Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, ispirato a criteri di “*semplificazione e di riordino del quadro normativo vigente*”, non è da meno con i suoi 220 articoli, 25 allegati e l’introduzione della “*soft regulation*” costituita dalle direttive ANAC.

Un’enormità rispetto al contenuto del Regolamento di cui alla legge 2248 del 1865 allegato

F, al Regolamento 25 maggio 1895 n. 350, al Regio Decreto 2440/1923 ed ai circa 66 articoli compresi nel Regio Decreto 827/1924 che concerne il complesso *Regolamento per l’amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato*, disposizioni semplici ed efficaci che per oltre settant’anni hanno disciplinato gli appalti pubblici, quadro che dimostra come l’origine dei problemi non sono le leggi ma chi le applica.

Una situazione aggravata dalle incerte motivazioni che ne sono alla base:

- *Apparentemente*: attuazione Direttive Comunitarie 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE;
- *Realmente*: eliminare il malfare della corruzione e il contenzioso.

I punti che hanno polarizzato la nostra attenzione non lasciano intravedere spiragli nel senso di un mutamento di tendenza rispetto al passato anche recente; perfino quei riferimenti che per titolo danno una percezione rivoluzionaria, alla prova dei fatti non convincono in quanto già parzialmente sperimentati, come il “partenariato” per le sue similitudini con il “project financing”, pur nelle sue variazioni apportate riguardo i rischi del partner privato. La partecipazione, per nostra cultura, resta condizionata dalla entità e natura della compartecipazione pubblica.

ANALISI DEL D.LGS. 50/2016

Vediamo ora i punti salienti del nuovo provvedimento.

Articolo 213 – Autorità Nazionale Anticorruzione.

Estensione delle funzioni con sostituzione del Regolamento di esecuzione ed attuazione, attraverso la emanazione di specifiche direttive dell’Autorità stessa.

Abbiamo accennato in precedenza all’auto commissariamento della politica che viene percepito come la manifestazione di un evidente senso di colpa e una palese ammissione del peccato da espiare invocando l’intervento dell’ANAC.

In realtà, il dibattito che si è aperto sul metodo introdotto definito di “*soft law*” prospetta limiti di legittimità come si evince già nella definizione dell’Enciclopedia Treccani.it: “*le regole di “soft law” non costituiscono l’esito di una formale procedura di produzione normativa attivata da un ordinamento giuridico e dunque è seriamente dubitabile che di esse possa predicarsi una qualche forma, sia pur sfumata e generica, di giuridicità, anche perché, in stretta relazione con l’estraneità a qualsiasi profilo di validazione normativa dei pur diversi sistemi di fonti del diritto, le regole in questione non impongono soluzioni vincolanti ma suggeriscono la possibile composizione di ipotetici conflitti di interessi facendo affidamento sulla spontanea adesione dei soggetti ai quali tali regole potrebbero giovare nel reperimento di una soluzione più opportuna o adeguata. A tal stregua sembra*

possibile definire le regole di “soft law” come modelli di norma giuridica, la cui traduzione in regola effettiva può avvenire mediante un recepimento a opera di legislatori, giudici o privati”.

Se le linee guida dell'Autorità dovranno essere oggetto di uno specifico provvedimento per avere forza di legge, non mi sembra che la scelta abbia connotati coerenti con l'auspicata semplificazione, senza considerare gli effetti di un metodo che operativamente stravolge l'ordinario, disponendo regole non preventive ma in “corso d'opera” e affidando all'ente una vasta discrezionalità su un ampio ventaglio di argomenti.

Per questi motivi non si comprende il trionfalismo di alcuni commentatori sugli effetti “rivoluzionari” di una disposizione che, sia pure affidata alla indiscutibile integrità morale del dott. Cantone, si presta ad incertezze in relazione alla organizzazione legislativa dettata dalla Costituzione.

Lo stesso metodo della formazione delle direttive “*work in progress*” stravolge il fondamentale principio giuridico “*Tempus regit actum*” [ogni atto è regolato dalla legge del tempo in cui esso si verifica], che sintetizza la irretroattività della legge (la norma giuridica non si applica a fatti o rapporti sorti prima che la medesima entrasse in vigore).

In questo contesto si inserisce il cosiddetto “*rating di impresa*” (art. 83) ai fini della qualificazione delle imprese certificata dall'autorità, una disposizione che non si concilia con l'articolo 84 sul Sistema Unico di qua-



lificazione degli esecutori di lavori pubblici.

Il nuovo Codice vira verso una maggiore attenzione sulle Società Organismi di Attestazione (SOA) attraverso apposite linee guida che fissano gli standard di qualità nei controlli. L'impostazione può essere condivisibile, ma in questo caso a mio parere va a sovrapporsi al “*rating di impresa*” di competenza ANAC dando luogo ad un doppio procedimento: controllo delle SOA che attestano i requisiti delle imprese e controllo delle stesse imprese. Resta comunque una funzione tutta da pianificare e con il rischio di confusione perché in generale dovrà conciliarsi con la “cabina di regia” istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 212) che, in un contesto di incertezza, sembra suoni come presidio di controllo per l'attività dell'ANAC.

La dimostrazione dei requisiti degli operatori non trova pace: si parte dall’“*istituzione dell'Albo Nazionale dei Costruttori*” del 1962 fino ai giorni nostri con le SOA. Con il nuovo corso, caratterizzato da un controllo univoco attraverso le direttive, non si possono escludere misure tese a un depauperamento di Ordini e Collegi, già ignorati nella istituzione e formazione del nuovo Albo dei componenti le commissioni giudicatrici (art. 78). Norma già oggetto di attenzione nel parere del Consiglio di Stato per carenza di competenze attribuite all'ANAC.

Programmazione e progettazione

Il Codice sancisce l'incompatibilità tra attività di progettazione e attività di direzione lavori a causa delle attività preliminari assegnate al direttore dei lavori che consistono nell'attestazione:

- a) Accessibilità delle aree e degli immobili interessati dai lavori secondo le indicazioni risultanti dagli elaborati progettuali.
- b) Assenza di impedimenti sopravvenuti rispetto agli accertamenti effettuati prima dell'approvazione del progetto.
- c) Realizzabilità del progetto anche in relazione al terreno, al tracciamento, al sottosuolo e a quanto altro occorre per l'esecuzione dei lavori.

Condividiamo la distinzione delle due funzioni che ha lo scopo di effettuare un ulteriore controllo sulla “qualità del progetto” determinante per la efficace gestione dell'opera, dall'appalto al collaudo; una condizione che, come abbiamo potuto constatare in tanti anni di attività, è fondamentale perché una progettazione carente determina una realizzazione pessima caratterizzata, quando va bene, da riserve propedeutiche al contenzioso. In questo senso è coerente la previsione obbligatoria di mandare a gara la realizzazione delle opere solo se dispongono di progetto esecutivo (art. 95 comma 4 lett. a).

In tema di progettazione sono state introdotte novità sul primo livello di progettazione (art. 23) con la sostituzione del “preliminare” con il “*progetto di fattibilità tecnica economica*”. Le indicazioni sulle modalità di redazione riguardano lo svolgimento di indagini geologiche e geognostiche, di verifiche preventive dell’interesse archeologico e di studi preliminari sull’impatto ambientale.

Nel confrontare il contenuto dell’articolo 23, commi 5 e 6, del decreto legislativo 50/2016 con l’articolo 17 comma 1 del DPR 207/2010, la prima fase di progettazione resta sostanzialmente invariata, a parte il grado di approfondimento delle indagini che, con il nuovo Codice, vengono richieste con maggiore accuratezza. Giuste condizioni in teoria, ma in pratica se considerate alla luce della nota e perdurante mancanza di risorse economiche dei Comuni complicano l’operatività degli stessi, ulteriormente depressa dagli effetti dell’articolo 113 che ha eliminato gli incentivi del 2% per la progettazione in house. Di fatto i Comuni (quasi tutti) che non dispongono di risorse finanziarie proprie, di bilancio, saranno esclusi dai bandi per la concessione di contributi che presuppongono per l’ottenimento la presentazione almeno del progetto di fattibilità. In sostanza di fronte all’insensato sacrificio dei piccoli enti e del territorio questa disposizione è da rivedere o integrare con misure di sostegno.



Centralizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti

L’esperienza maturata all’interno dei piccoli Comuni mi porta a dissentire da alcune affermazioni ricorrenti nel dibattito che attribuiscono la responsabilità della corruzione e del contenzioso al sistema di committenza pubblica polverizzata e, pertanto, esposta a fenomeni di incompetenza, subordinazione al potere politico, ecc.

Per onestà intellettuale non si può non riconoscere la difficoltà di gestione di una minuscola stazione appaltante, costituita da un piccolo Comune in capo a un solo tecnico sul quale gravano numerose altre funzioni, ma con la stessa consapevolezza si respinge l’assioma micro-stazione appaltante/corruzione o contenzioso. Ugualmente si respinge l’accusa di incompetenza e debolezza, tutti fenomeni che nei piccoli Comuni, a differenza delle grandi strutture, sono direttamente e immediatamente monitorati dal cittadino in relazione al rapporto diretto.

È comunque indubbia l’esigenza di qualificazione degli operatori in funzione dell’evoluzione normativa che ha investito tutte le materie tecniche, ragione per cui l’aggregazione e la centralizzazione della committenza è obiettivo prioritario. In realtà, anche su questo segmento il decreto legislativo ingrana la retromarcia influenzando negativamente processi già avviati ai

sensi dell’articolo 33 del decreto legislativo 163/2006, oggetto di varie incursioni tra cui l’ultima è l’articolo 1 comma 501 lett. b) della legge 208 del 2015 con il quale si consente ai Comuni di procedere autonomamente solo per gli acquisti di beni, servizi e lavori di valore inferiore a 40.000 euro.

Il nuovo Codice da un lato diventa “stringente” sulla qualificazione delle stazioni appaltanti assegnando all’ANAC la definizione dei requisiti tecnico-organizzativi per l’iscrizione allo specifico Albo (art. 38), dall’altro estende significativamente il campo nell’ambito nel quale le stazioni appaltanti possono procedere direttamente e autonomamente (art. 37) all’acquisizione di forniture e servizi di importo inferiore a 40.000 euro e di lavori di importo inferiore a 150.000 euro, la fascia maggiormente rappresentativa degli appalti dei piccoli Comuni.

Disorienta gli addetti ai lavori la contraddizione tra i contenuti degli annunci e il tenore del provvedimento, innovativo e rivoluzionario nella presentazione, involutivo nel dispositivo. La stessa percezione si denota nella enfattizzazione del criterio di aggiudicazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto “qualità/prezzo” o sulla base dell’elemento prezzo o costo, seguendo un criterio di comparazione “costo/efficacia” quale il costo del ciclo della vita.





Scelte che in realtà per avere efficacia dovrebbero essere definite in sede di progettazione. Essendo stata elevata la qualità del progetto non dovrebbero sussistere margini significativi nel rapporto qualità/prezzo, dal momento che i criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa devono essere già stati espletati da una progettazione di qualità.

La tabella in basso è la diretta conferma di quanto asserito.

L'articolo 95 comma 3 individua settori nei quali gli appalti sono esclusivamente assegnati sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa:

- a) *Servizi sociali e ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché servizi ad alta intensità di manodopera;*
- b) *Servizi di ingegneria e architettura e altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo superiore a 40.000 euro.*

Per questi settori di grande importanza per tipologia di utenti è fondamentale monitorare nel tempo se effettivamente i risultati abbiano rispettato le promesse, in quanto l'offerta economicamente più vantaggiosa,

per quanto fondata su criteri oggettivi e commissari certificati "integri moralmente", nasce da valutazioni frutto di cultura e formazione individuale e, quindi, sarà difficile che possa raggiungere livelli di "oggettività" come il dato numerico sul quale si basa il maggior ribasso.

Le obiezioni

Con il maggior ribasso può essere conseguito un risparmio che appare irrisorio rispetto ai costi superiori dell'opera nel ciclo di vita quali: energetico, di manutenzione, ambientale e di consumo del suolo che in effetti il criterio di appalto non valuta.

Temi roboanti ai quali, come abbiamo visto immediatamente sopra, bisogna dare immediata risposta in sede di progettazione per non correre il rischio di ricadere nei vizi dell'appalto integrato dove il soggetto unico, come si dice, canta e suona.

L'altra obiezione ricorrente riguarda l'eccessiva percentuale di ribasso che ha raggiunto livelli scandalosi che, sistematicamente, hanno impedito la realizzazione dell'opera dando origine ai fenomeni degenerativi come corruzione e contenzioso. Siamo di fronte a una realtà inconfutabile, confermata da

tutte le statistiche, che ha urgente bisogno di una soluzione definitiva, che non può essere quella di "gettare il bambino con l'acqua sporca", ma quella di incidere concretamente sul procedimento nella fase precedente l'appalto e in corso di esecuzione, con le seguenti azioni:

- 1 Qualità del progetto con obiettivi dichiarati. In questa direzione va l'obbligo di appalto con progetto esecutivo.
- 2 Stabilire un limite massimo del ribasso in funzione di macrotipologie di intervento, partendo dalla considerazione che il costo dell'opera è determinato in base ad un Tariffario prezzi noto, nell'ambito dei quali è prevista una quota per spese generali ed una per utili dell'appaltatore per una percentuale che complessivamente si attesta intorno al 25%. Vanno adottati dispositivi che escludono la concentrazione delle offerte sul massimo.
- 3 Formazione degli operatori allo scopo di eliminare o ridurre al minimo nel procedimento la componente "fattore umano" facendo in modo che le fasi dell'appalto possano essere ricostruite in ogni passaggio e contestualmente individuati con certezza i soggetti responsabili degli atti.

CONDIZIONI CHE DEVE ASSICURARE IL PROGETTO. ART. 23

01	Soddisfacimento dei fabbisogni della collettività.
02	Qualità architettonica e tecnico-funzionale.
03	Conformità alle norme ambientali, urbanistiche e tutela dei beni culturali e paesaggistici / rispetto della normativa in materia di salute e sicurezza.
04	Risparmio energetico, limitato consumo del suolo.
05	Rispetto dei vincoli.

CRITERI DI VALUTAZIONE ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA ART. 94 CO. 6

Accessibilità per le persone con disabilità, progettazione adeguata a tutti gli utenti.
Qualità che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali.
Certificazione in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, contenimento delle risorse ambientali.
Costo di utilizzazione riguardo i consumi di energia e delle risorse naturali.
Promozione ambiente.

4 Costante verifica in fase esecutiva con riferimento agli obiettivi dichiarati, attraverso “step” sul campo, seguendo il metodo sperimentato dalla Regione Lazio nella gestione dei finanziamenti Europei.

Il costante ricorso a provvedimenti legislativi, correttivi o sostitutivi del Codice, dimostra che non è stato focalizzato in modo ragionevolmente oggettivo il problema dei lavori pubblici. Si prospetta come panacea di tutti i mali il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, mentre nei fatti ai piccoli Comuni viene mantenuta la possibilità di fare ricorso al massimo ribasso per lavori di importo fino a 150.000 euro, addirittura per le centrali di committenza lo stesso criterio viene consentito per importi fino a 1.000.000 di euro. Vale a dire oltre l'80% degli appalti che si svolgono nel nostro Paese.

Il contenuto “schizofrenico” che emerge dalla lettura del nuovo Codice è confermato dal contrasto tra una evidente posizione di sfiducia nei confronti degli operatori sottoposti alla pressione dell'ANAC e l'introduzione di procedimenti di dialogo tra stazione appaltante e offerente. L'articolo 95 introduce criteri di aggiudicazione dell'appalto con la possibilità, prevista dal comma 14, di inserire nei bandi l'ipotesi di presentazione di varianti da parte degli offerenti. Un'occasione di far rientrare dalla finestra l'appalto integrato uscito dalla porta.

Con l'articolo 66 le difficoltà riguardano la gestione della fase successiva alle consultazioni preliminari di mercato, con i



candidati o offerenti che hanno fornito la documentazione tecnica. Torna ancora una volta in evidenza l'importanza del progetto, all'interno del quale devono essere risolte le problematiche senza vincolare la fase dell'appalto. Non vorrei essere “buon profeta” ma è forte il timore che anche questa versione del Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione vada ad aggiungersi al folto elenco di provvedimenti che dal 1994 in poi si sono succeduti senza risolvere i problemi che affliggono il settore.

CONCLUSIONI

Temo che l'inversione della tendenza con l'entrata in campo dell'ANAC resti solo una speranza, per le note capacità nostrane di saper aggirare disposizioni “coercitive” corredate da sanzioni. I tanti anni di lavoro nel settore mi inducono ad essere sempre più convinto che, solo attraverso la formazione obbligatoria degli operatori interni ed esterni e norme certe mirate a ridurre al minimo l'alea dell'interpretazione individuale nel procedimento, si possano ottenere quei risultati di credibilità del settore, devastato da corruzione e contenzioso tanto da farci assegnare la maglia “nera” in Europa.

E' triste constatare la superficialità del legislatore che, dopo decenni di assenza e incapacità, ritiene di risolvere fenomeni di malcostume ormai sedimentati nella società, sventolan-

do lo spauracchio dell'ANAC. Il metodo è del tutto analogo a quello drammatico, i cui effetti negativi non finiscono mai, di coloro che pensano di portare pace con la guerra.

Viene da domandarsi se il legislatore, prima di emanare una legge, consulti chi è quotidianamente sul campo e conosce effettivamente il settore in tutti i suoi risvolti a cominciare da quelli negativi. Vorrei esprimere la metafora che, nell'analizzare il Decreto legislativo 50/2016, ricorre con insistenza nella mia mente: è quella di una nuova versione del capolavoro del sommo poeta Dante, dove però sono presenti solo due cantiche il “paradiso” patrimonio assoluto dell'ANAC e l'“inferno” dove i gironi sono pieni di operatori economici, tecnici e politici che, in mancanza del “purgatorio”, ambiscono alla purificazione.

Un aforisma di F. Nietzsche si presta a concludere questo mio percorso nella copiosa e complessa legislazione sugli appalti, condotto con attenzione, interesse e passione.

Quelli che ballavano erano visti come pazzi da quelli che non sentivano la musica.

ovvero: quelli che si muovono su tutti i fronti per dare il loro contributo sono visti come pazzi da quelli che per inerzia sono sordi al problema.

Augurandomi che il legislatore finalmente cominci ad ascoltare noi tecnici!