

Edilizia e Territorio

Codice appalti/2. Corradino (Anac): «Ecco le nostre proposte per semplificare»

31 luglio 2018 - Alessandro Arona

Il consigliere: «Graduare l'applicazione dei nuovi istituti senza perdere gli obiettivi di fondo, positivi, della riforma del 2016»



Ripubblichiamo la nostra intervista al consigliere Anac Michele Corradino del 15 giugno scorso.

Consigliere Corradino. cosa si può fare per semplificare il Codice?

A due anni dall'entrata in vigore credo si possa ragionare di come differenziare, graduare, alcuni istituti del Codice, forse previsti in modo un po' troppo rigido, alle caratteristiche dei singoli appalti, dal punto di vista della complessità e del valore. Penso ad esempio al divieto di appalto integrato. È stata una innovazione del Codice in sé fondamentale, intendiamoci, perché l'attribuzione della progettazione esecutiva all'impresa aveva spesso portato ad appalti in cui cosa costruire veniva deciso dalla ditta aggiudicataria a fronte di scelte embrionali e comunque incomplete dell'amministrazione. Attraverso l'obbligo di appalto su progetto esecutivo si è voluto invece recuperare la capacità dell'amministrazione di programmazione e di individuazione dei bisogni della collettività. Non c'è dubbio però che ci sono lavori e servizi in cui davvero non c'è nulla da progettare e in cui non ha senso

allungare i tempi del procedimento obbligando le amministrazioni ad autonome gare per la progettazione. Il correttivo al codice dello scorso anno si è già posto in questa direzione e credo esistano spazi di ulteriore semplificazione.

Sta pensando agli appalti complessi o a quelli più semplici?

A quelli più semplici. Gli affidamenti delle manutenzioni con accordi quadro, certo, dove non si può mettere a base di gara l'esecutivo, ma non solo.

Quali altri istituti possono essere "semplificati"?

Un discorso simile si può fare per l'obbligo generalizzato, previsto dal Codice, di ricorrere al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. E' uno strumento fondamentale che premia la qualità, le imprese che investono in sviluppo e innovazione e che quindi creano occupazione e ricchezza. Il massimo ribasso, invece, ha dato spesso opere e servizi pubblici di scarsa qualità non garantendo né risparmio, poiché il ribasso d'asta è stato recuperato mediante variante, né legalità, come dimostrano le numerose inchieste per corruzione che hanno investito queste gare. Non c'è dubbio però che esistono numerosi settori in cui le imprese forniscono servizi sostanzialmente analoghi tra loro e in cui il progetto messo a gara dall'amministrazione non presenta oggettivamente alcun margine di miglioramento. Abbiamo così assistito a gare in cui le amministrazioni hanno fatto ricorso a criteri di valutazione fantasiosi o che hanno mescolato requisiti soggettivi e oggettivi. Credo sia possibile individuare settori produttivi in cui allargare considerevolmente il perimetro di applicazione del massimo ribasso facendo ricorso a strumenti normativi tecnici o anche solo matematici che impediscano alle imprese di fare cartello aggiudicandosi irregolarmente le gare.

Le imprese ritengono contrari alle direttive europee i limiti al subappalto, che ne pensa?

Su questo tema si è già espresso il Tar Milano che con un'approfondita ordinanza ha rimesso la questione alla Corte di Giustizia affinché valuti la compatibilità della disciplina dettata dal codice con l'ordinamento comunitario. In ogni caso credo che, attraverso una riflessione pacata che coinvolga tutti gli attori di questo scenario, si possa trovare una regolamentazione che costituisca un punto di equilibrio condiviso tra le esigenze industriali e quelle, specifiche del nostro Paese, di tenere indenni i mercati dall'infiltrazione criminale.

L'Ance propone di tornare al regolamento per dare più certezza alle regole...

Come ha detto il presidente Cantone ci sembrano posizioni «nostalgiche». Il vecchio regolamento appalti era rigido e il suo linguaggio burocratico e di altri tempi. Le linee guida sono uno strumento di flessibilità normativa essenziale in un mondo dominato dalla continua trasformazione tecnologica, normativa e anche sociale. Consentono di avere una normativa di dettaglio che senta il respiro dei tempi, dei mercati, delle amministrazioni e si adegui rapidamente ad

essi.

Ma non è vero che le Linee guida hanno creato qualche dubbio interpretativo, sulla gerarchia delle fonti?

Il Consiglio di Stato, nei suoi pareri, ha individuato con chiarezza il livello di vincolatività delle diverse linee guida distinguendo quelle che offrono all'amministrazione un sentiero stretto di attuazione e quelle che invece possono essere disattese previa motivazione.

Ciò non toglie che alcuni pezzi del vecchio regolamento possano essere recuperati con riguardo a fasi dell'esecuzione caratterizzati da modalità cui gli operatori siano ormai abituati e che non necessitino di modifiche. Il meccanismo dell'ultravigenza fissato dal codice non ha mai fatto venir meno queste norme ma potrebbe essere utile ribadire la loro vigenza in modo espresso così da dare certezza agli operatori.

Cantone ha invece sostenuto con forza che bisogna completare l'attuazione del Codice...

Certo, perché alcuni tasselli decisivi nell'equilibrio generale del Codice non sono ancora stati attuati. Ad esempio: il Codice aveva il chiaro obiettivo di ridurre le stazioni appaltanti. Mentre oggi tutte le amministrazioni possono fare tutto, il codice ha subordinato la possibilità di bandire gare di appalto alla dimostrazione dell'adeguatezza della struttura tecnico organizzativa e della qualificazione professionale del personale. Una scelta che favorisce l'innovazione perché premia le pubbliche amministrazioni che investono nella qualità e nella formazione del personale. Come ha sottolineato il presidente Cantone, invece, il Dpcm sui criteri di qualificazione delle stazioni appaltanti non è stato ancora emanato, «per le resistenze di molte amministrazioni».

È pesata pure la mancata attuazione della norma che prevede l'individuazione a sorteggio dei commissari di gara. Il decreto governativo di fissazione dei compensi dei commissari è stato emanato solo di recente, e mancano alcuni passaggi attuativi finali. La conseguenza è che a tutt'oggi i commissari che decidono l'aggiudicazione delle gare sono nominati dalla stessa stazione appaltante che la bandisce. Questo però crea un corto circuito nel sistema perché il codice ha fortemente ampliato gli spazi di discrezionalità e di flessibilità delle stazioni appaltanti, ma prevedeva quale elemento di bilanciamento che la scelta sull'aggiudicazione sia posta al di fuori della stazione appaltante. Basti pensare, in questo senso, alla generalizzazione del sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa o ai nuovi strumenti di flessibilità che ammettono un dialogo stretto tra amministrazione e imprese che possono funzionare correttamente e senza destare preoccupazione di generare conflitti di interesse solo se la scelta dell'aggiudicatario non è affidata alla stessa amministrazione.

Non avete nulla da rimproverarvi sul fronte della “complicazione”?

Spesso l'Autorità è accusata di appesantire i procedimenti burocratici e qui va, a mio parere, sottolineato che l'Autorità fa quello che la legge le chiede di fare e non sempre la legge è ispirata a libertà delle forme e semplificazione. Nel codice convivono un'anima innovativa che si ispira a flessibilità dando alle amministrazioni margini di discrezionalità sempre più ampi nella gestione degli appalti pubblici e un'anima tradizionalista che ricalca il formalismo che dominava le precedenti leggi in materia di contratti pubblici, da quella del secolo scorso fino al d.lgs. 163/2006.

L'attuazione delle norme in cui la forma prevale sulla sostanza non può che risentire di questa impostazione e già in un paio di occasioni - penso alle linee guida sul sottosoglia o sui gravi illeciti professionali - il Consiglio di Stato ha raccomandato all'Autorità di assumere posizioni più rigorose rispetto a quelle proposte ritenute non conformi al dato normativo. Se si vuole semplificare il mercato dei contratti pubblici bisogna agire sul codice e sugli istituti che lo stesso prevede adeguandoli al mondo attuale.

Al contrario, invece, credo che sia importante che le Amministrazioni utilizzino più di quanto accade oggi gli **strumenti di flessibilità che il nuovo codice ha introdotto**. Mi riferisco in particolare alle consultazioni preliminari di mercato e in generale a tutti gli istituti che consentono e auspicano un rapporto forte tra pubbliche amministrazioni e mercato. È questa la parte più innovativa del codice. Permette un dialogo tra settore pubblico e privato - finora pressoché vietato - che può consentire la realizzazione di un duplice obiettivo: individuare soluzioni innovative di cui l'acquirente pubblico non ha spesso consapevolezza e aiutare le imprese ad orientare la ricerca e la produzione verso le esigenze della pubblica amministrazione che in numerosi settori di mercato rappresenta la maggior parte della domanda. Questi nuovi strumenti, se utilizzati in un quadro di trasparenza e tutela della concorrenza, possono costituire potenti fattori di sviluppo e innovazione.

C'è poi un **fenomeno di fuga dal codice** che rischia di rendere la sua applicazione frammentaria, e quindi foriera di disparità concorrenziali. Basti pensare ai frequenti e spesso fantasiosi tentativi delle imprese di annoverare le proprie produzioni ai settori esclusi, con conseguente sostanziale disapplicazione del codice o, basti pensare al gran numero di deroghe legislative che sono state già introdotte, dalla ricostruzione alle Universiadi fino ai campionati di sci. Poiché il codice già prevede procedure accelerate e semplificate per far fronte ad esigenze straordinarie bisogna piuttosto chiedersi perché si senta l'esigenza di deroghe espresse che spesso ricalcano l'attuale normativa codicistica. Io credo che alla base vi sia la paura determinata dall'incerto regime di responsabilità dei pubblici funzionari. Penso al rischio di responsabilità contabile o ai mobili confini di applicazione dell'abuso d'ufficio. Andrebbe fatta una riflessione su questi istituti che spesso non sono in grado di prevenire l'illecito ma invece scoraggiano i funzionari onesti. Credo vada inasprita la reazione contro chi ruba o sperpera il pubblico denaro e garantito invece il funzionario che ha voglia di fare nell'interesse pubblico.