

Appalto integrato, il ritorno: viaggio nella galassia del caos

Una costruzione casuale di norme che rispondevano solo alla discrezionalità del legislatore: niente di tutto questo aveva a che fare con le cose realmente necessarie per regolare il settore

Di **Marco Agliata** - 16 maggio 2019

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Episodio 1: Appalto integrato, la cancellazione

Il **percorso dell'appalto integrato** rappresenta un indicatore molto significativo del “metodo” utilizzato per predisporre la normativa italiana di adeguamento alle Direttive europee dei contratti pubblici: un settore di estrema importanza per l'intera economia del Paese. Si è trattato di una vera e propria costruzione casuale di norme che rispondevano alla totale discrezionalità del legislatore che, purtroppo, nulla aveva a che fare con quanto realmente necessario per regolare il settore. Tra i tanti aspetti, sicuramente significativo quello che interessa la procedura dell'appalto integrato.

Il Codice degli Appalti

Si parte dal d.lgs. 50/2016, entrato in vigore il 20 aprile 2016, in cui, al comma 1 dell'articolo 59 veniva sancita, salvo alcuni casi specifici, l'obbligatorietà di andare in gara con il progetto esecutivo **eliminandola** possibilità di ricorrere all'appalto integrato o affidamento congiunto della progettazione esecutiva e dell'esecuzione delle opere in precedenza consentito dal d.lgs. 163/2006.

Questo ha determinato una condizione di grande criticità proprio durante la delicata fase iniziale di attuazione della programmazione comunitaria 2014-2020, **quando la totalità delle stazioni appaltanti stava avviando procedure di affidamento** per molti miliardi di euro avendo già predisposto le gare per appalti integrati. In questo modo è stato **fermato in corsa un sistema di interventi comunitari e nazionali** (quasi tutti i programmi comunitari italiani non hanno raggiunto anche per questo motivo, i target di spesa fissati al dicembre 2018) con la conseguenza di immobilizzare o perdere ingenti risorse economiche.

Episodio 2: Appalto integrato, una nuova apparizione

Dopo un **primo decreto correttivo** (avviso di rettifica pubblicato il 15 luglio 2016 sulla G.U. n. 164, S.G.) che è intervenuto sui 182 refusi emersi nel testo del d.lgs. 50/2016, viene emanato un **secondo correttivo** con il decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 103 del 5 maggio 2017 ed entrato in vigore il 20 maggio 2017.

Il Decreto Correttivo

In **questo decreto** riprende nuovamente forma l'**appalto integrato** e viene introdotto, all'articolo 216 del codice, il comma 4-bis che prevede la temporanea sospensione del divieto operato dall'articolo 59, comma 1, quarto periodo (la impossibilità di andare in gara con il progetto definitivo e quindi di appalto integrato). A seguito di questa modifica normativa i **progetti definitivi già approvati alla data del 20 aprile 2016** (e quindi un anno prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 56/2017) e con pubblicazione del bando di gara avvenuta entro il 20 maggio 2018 **potevano essere affidati con la procedura dell'appalto integrato**.

A questo punto è necessaria una considerazione di carattere sostanziale (parlare di metodo sembrerebbe fuori luogo) osservando che con un anno di ritardo dall'abrogazione dell'appalto integrato, qualcuno si è reso conto del problema determinato dalla intempestiva cancellazione di tale istituto e, sempre con un anno di ritardo, viene riesumata la norma **non considerando che tutte le stazioni appaltanti** che erano state paralizzate dalla sua abrogazione, dopo un anno, **hanno dovuto obbligatoriamente già provvedere alla predisposizione degli**

esecutivi per evitare ulteriori ritardi che avrebbero definitivamente compromesso la possibilità di rispettare i tempi previsti dai diversi canali di finanziamento.

Quindi l'operazione di ripristinare l'appalto integrato ad un anno dalla sua abrogazione costituisce uno di quei rari esempi in cui è possibile dimostrare la presenza della materia oscura non solo nello spazio profondo. A conferma della sostanziale inutilità del provvedimento, nel periodo 20 maggio 2017- 20 maggio 2018 gli appalti integrati sono stati una vera rarità.

Episodio 3: Appalto integrato, il breve ritorno

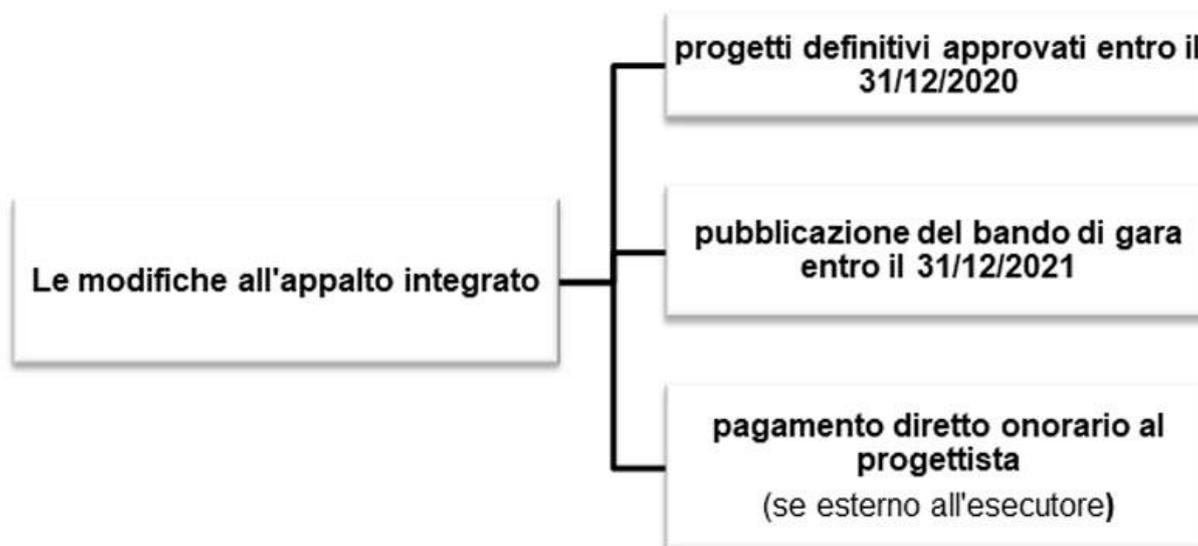
Arriviamo al terzo e per ora ultimo episodio della saga (che ha molto poco di stellare a parte la ricordata materia oscura che sembra aver accompagnato con rara puntualità ogni passaggio dell'ultimo codice dei contratti).

Il DL 32/2019

Il 18 aprile del 2019 viene pubblicato nella Gazzetta n. 92 il **DL 32/2019** che entra in vigore il giorno successivo e, tra le altre modifiche e integrazioni del d.lgs. 50/2016, si porta dietro anche una nuova sospensione del divieto sancito dall'articolo 59, comma 1 del d.lgs. 50/2016 per alcune fattispecie di progetti.

In pratica la nuova norma espressa nel comma 4-bis dell'articolo 216 stabilisce che **il divieto** di andare in gara con il progetto definitivo (e quindi in appalto integrato) **non si applica** alle opere i cui progetti definitivi siano **approvati dall'organo competente entro il 31 dicembre 2020 e con pubblicazione del bando di gara disposta entro i successivi dodici mesi dall'approvazione.**

In questo senso è possibile rilevare che questa reintroduzione condizionata dell'appalto integrato, a differenza di quella introdotta del d.lgs. 56/2017 che richiedeva il progetto definitivo già approvato alla data del 20/4/2016 (un anno prima) potrebbe consentire ad alcune stazioni appaltanti di utilizzare l'opportunità offerta considerando che il tempo disponibile fino al 31 dicembre 2020 non è poco.



Senza voler approfondire ulteriormente la ricerca delle ragioni che hanno esposto questo nuovo codice dei contratti del 2016 ad una non richiesta evocazione del caos, restano tutte **le perplessità di fondo in merito all'istituto dell'appalto integrato** che di fatto, ad oggi, ha indebolito la qualità progettuale a vantaggio delle imprese esecutrici, non ha costituito elemento di accelerazione dei tempi di attuazione degli interventi, ha determinato un continuo ricorso alle varianti in corso d'opera e **ha alterato il corretto bilanciamento delle reciproche funzioni tra stazione appaltante, progettista ed esecutore.**

Per chi continua a pensare che sia non più procrastinabile la costruzione di un sistema dei contratti pubblici che oltre alla necessaria coerenza con le norme comunitarie, riesca a costituire, come succede in molti Paesi europei, una occasione di rilancio del settore, risulta sempre più evidente che la strada da percorrere è ancora lunga e che sarebbe indispensabile disporre di tracciatori che ne abbiano conoscenza.