

CONVEGNO
“OPERE PUBBLICHE OLTRE IL 2026”:
DALLA LEGGE MERLONI AL PNRR, QUALI
REGOLE, QUALE MERCATO

Le AxiDie – 27 e 28 settembre 2024

SPUNTI PER IL VP SCHIAVO

Saluto le istituzioni e gli illustri relatori presenti,
che hanno accolto il nostro invito ad essere qui

Questo pomeriggio sarà dedicato
all'approfondimento del nuovo Codice Appalti
36/2023 e al suo atteso correttivo.

Come ha già anticipato questa mattina la Presidente, come categoria imprenditoriale la nostra valutazione sul Codice è, complessivamente, positiva.

Riconosciamo lo sforzo che è stato compiuto dalla Commissione per razionalizzare e semplificare la normativa, organizzare le norme per fasi, eliminare le ripetizioni e le ridondanze.

Inoltre, riconosciamo la validità dei nuovi principi codificati, in precedenza affidati alla giurisprudenza.

Il risultato, la fiducia, la tutela della buona fede, l'apertura del mercato, la conservazione dell'equilibrio contrattuale sono tutti principi strategici, che si muovono nel solco del "fare bene e fare presto", obiettivo che, ovviamente, non possiamo che condividere.

Al contempo, tali buone intenzioni non possono - e non debbono - essere solo affermazioni di principio, ma devono tradursi in cantieri, e perché questo avvenga è necessario che tali principi trovino attuazione anche all'interno delle singole norme attuative, dando coerenza complessiva all'intero sistema.

Questo però non sempre avviene chiaramente e vorrei fare alcuni esempi chiari e puntuali.

Nel nuovo Codice emerge, anzitutto, un problema di mercato.

Infatti, i principi di apertura del mercato e di tutela della concorrenza sono messi a rischio dalla scelta di liberalizzare sino alla soglia comunitaria le procedure negoziate senza gara, che limitano fortemente la concorrenza.

Le soglie andrebbero riviste al rialzo, garantendo al di sopra di determinati importi l'invito di tutti i soggetti potenzialmente interessati.

Sebbene il Ministero delle Infrastrutture abbia avuto modo di chiarire, nel recente incontro sul correttivo, che la norma sulle negoziate non vedrà cambiamenti, noi non ci stanchiamo di auspicare che un parziale ripensamento possa esserci.

Anche la Commissione UE ha una preoccupazione al riguardo.

Non appare condivisibile, poi, la scelta di avere regole molto diverse e peculiari per i settori speciali.

Fatto questo che, frutto di una scelta legislativa operata con il nuovo Codice, crea un mercato parallelo per chi opera in tali contesti. Si pensi, ad esempio, alla scelta di non prevedere per tali settori l'obbligo di esternalizzare una quota dei lavori per i concessionari senza gara.

Un mercato parallelo, quello dei settori speciali, dalle dimensioni tutt'altro che trascurabili: secondo dati Anac, nel 2023, a fronte di un ammontare di appalti pubblici (lavori, servizi e forniture) di circa 280 miliardi, dei quali 100 miliardi (il 35%) sono riferiti a lavori pubblici, **la quota dei bandi / inviti afferente ai settori speciali per questo comparto raggiunge quasi il 40% dell'importo totale.**

In altri termini, nel 2023, oltre 37 miliardi di euro di appalti riferiti a lavori pubblici sono stati regolamentati da norme diverse dai regimi ordinari.

Altro importante tema è quello degli Accordi Quadro, forma contrattuale sempre più utilizzata dalle committenti, anche per ragioni legate alla necessità di fare presto per non correre il rischio di perdere i finanziamenti delle opere. Tuttavia, si tratta spesso di Accordi aggiudicati per importi elevatissimi che rimangono “lettera morta”, in quanto i forti ritardi nella stipula dei contratti applicativi non consentono alle risorse di atterrare veramente sul mercato.

Un mercato che, in tal modo, rimane chiuso per anni impegnando le imprese sia in termini di garanzie che in termini organizzativi.

Bisognerebbe assicurare che questa forma contrattuale, oggi molto utilizzata, garantisca sempre una quota di lavori da realizzare.

La disciplina sull'illecito professionale, pur migliorata rispetto al precedente Codice, consente ancora di attribuire rilevanza a situazioni non accertate in via definitiva nonché a provvedimenti di rinvio a giudizio e a misure cautelari.

Questa impostazione smentisce il principio costituzionale di "presunzione di innocenza", indebolisce fortemente anche il principio enunciato dal Codice sulla "fiducia" reciproca tra le parti e finisce per porre l'impresa su un piano non paritario rispetto alla controparte pubblica che invece gode delle garanzie costituzionali.

Non chiediamo il passaggio in giudicato, ma almeno la presenza di una sentenza almeno di primo grado.

La fase esecutiva non è ancora adeguatamente valorizzata, mentre costituisce il cuore dell'appalto.

Un esempio su tutti è la scarsa disciplina sulle varianti.

Siamo quindi contenti di sapere che il MIT, come detto dal Ministro Salvini martedì scorso, porrà molta attenzione a questa fase, nell'ambito del correttivo, in particolare sulle varianti.

Ciò posto, auspichiamo che anche ulteriori punti vengano chiariti.

La revisione dei prezzi è una delle principali innovazioni del Codice, attraverso la quale dare concretezza al principio della conservazione dell'equilibrio contrattuale.

Occorre però chiarire che il 5% costituisce unicamente la soglia di attivazione del meccanismo revisionale, mentre l'80% da liquidare va calcolato rispetto all'intera variazione intervenuta, e non solo alla parte eccedente il 5%.

Altra cosa da chiarire riguarda il momento da cui far partire la revisione: secondo le migliori esperienze internazionali (vedi Banca Mondiale), il tempo è quello della data di presentazione dell'offerta.

Occorre poi procedere all'attualizzazione dell'incidenza percentuale delle spese generali rispetto all'incremento dei costi non produttivi e ai maggiori oneri posti a carico degli appaltatori.

Percentuale che, nel suo minimo è ferma da 40 anni.

Si pensi a tutti gli oneri in termini di sicurezza, ambientali, di legalità, sociali intervenuti nel frattempo.

Sull'esecuzione, il nostro auspicio resta sempre quello di avere un "Manuale Operativo" di cui committenti ed imprese avrebbero bisogno.

Lo spazio per adottare un Regolamento c'è, visto che gli Allegati possono essere sostituiti dal Regolamento.

Sarebbe quanto mai opportuno adottarlo e dedicarlo esclusivamente al settore dei lavori.

Accogliamo quindi con favore l'indicazione data dal MIT verso una separazione, per quanto possibile, della disciplina dei servizi e forniture da quella dei lavori.

Molte, infine, sono le preoccupazioni sullo stato di attuazione degli interventi PNRR che segna profondi ritardi.

Molti appalti sono stati aggiudicati, ma i lavori – in molti casi - non risultano consegnati ed avviati.

Si profila quindi il serio rischio di non riuscire a collaudare le opere entro la scadenza imposta dall'Europa per il 2026, con il risultato di perdere il finanziamento.

Tutto ciò è fonte di grandissima preoccupazione per le imprese.

A questo punto, lascio la parola ai nostri illustri relatori