

di S.B.

Codice appalti, seminario Anea: shock iniziale ma buoni auspici

Chiarimenti sulla nuova disciplina per gli Egato: l'intento è semplificare. Abbondanzieri su servizio idrico: Egato al lavoro per adempimenti regolatori (già approvati da Aeegsi 10 schemi tariffari, di cui 7 proposti da associati Anea), su ritardi governance sollecitare Regioni



Un provvedimento animato da intento semplificatorio, che in fase di prima applicazione può suscitare disorientamento data la vasta portata delle novità, ma non c'è da preoccuparsi: se attuato con decisione e applicato con adeguata competenza si potranno centrare gli obiettivi di snellimento e trasparenza delle procedure nel settore pubblico che il legislatore si è posto. Questa la prospettiva emersa nel corso di un seminario organizzato mercoledì scorso a Roma dall'Associazione nazionale Autorità ed Enti d'Ambito (Anea) per illustrare il nuovo Codice degli appalti (d.lgs. n. 50/2016) fin dalla sua genesi, raccontata dalla relatrice della legge delega alla Commissione Lavori pubblici della Camera, Raffaella Mariani. Un'occasione di approfondimento dedicata ai rappresentanti degli Enti di governo d'Ambito presenti, che hanno potuto chiarire alcuni dubbi, con un focus sulle regole per gli acquisti sotto soglia comunitaria presentato dall'avvocato Carmine Podda, responsabile del Servizio contenzioso dell'Autorità idrica toscana (presentazione in allegato).

Nell'espone la ratio del provvedimento, l'On. **Raffaella Mariani** ha ricordato che il punto di partenza è stata la necessità di recepire le direttive europee del 2014 (n. 23, 24 e 25) su appalti pubblici, concessioni e settori speciali (acqua, energia, trasporti, servizi postali), occasione per un riordino della disciplina italiana, “un apparato normativo molto farraginoso, utilizzato da una piccola componente del settore pubblico con ampio ricorso a deroghe e procedure straordinarie”. Negli anni si è creata una stratificazione di norme con numerosi interventi sulla materia – codificata nel 2006 (d.lgs. n. 163/2006) e completata dal regolamento attuativo a ben 4 anni di distanza (DPR n. 207/2010) – che ha condotto alla viva percezione di un'esigenza di “semplificazione e stabilità”. Si tratta di una normativa a cui fa riferimento una quota di spesa pubblica pari a circa il 16% del Pil. A dimostrazione del fatto che le norme andavano riviste, Mariani ha evidenziato il loro impatto sugli investimenti pubblici in Italia: in linea con gli altri principali Stati dell'Ue nel periodo pre-crisi (fino al 2008 la media si aggirava intorno al 2,3% del Pil, a fronte di un 2,5% circa in Francia e in Germania), ma con una differenza abissale nei tempi di realizzazione (i tempi previsti venivano superati nell'88% dei casi in Italia, contro un 24% fisiologico negli altri paesi europei).

Sia nella legge delega che nel decreto legislativo, ha spiegato Mariani, si è tenuto conto delle indicazioni di tutti i portatori d'interesse, ampiamente consultati. Il risultato finale è una normativa notevolmente snellita: si è passati dai 700 articoli previgenti (compreso il regolamento attuativo, oggetto di numerose modifiche con l'esito, peraltro, di creare confusione tra norme regolatorie e primarie) agli attuali 220, la cui attuazione è demandata ad atti d'indirizzo e linee guida. Con riferimento ai contenuti, Mariani ha evidenziato il “maggiore valore attribuito al progetto”: l'obbligo di affidare i lavori con progetto esecutivo sgombra il campo dall'indeterminatezza dei progetti che si traduceva in lievitazione di costi e tempi, oltre che di una programmazione esatta. Si cerca anche di riequilibrare l'attenzione delle stazioni appaltanti tra le fasi dei lavori, prima molto concentrata nella fase dell'affidamento e poco in quella di verifica e controllo finale, una prassi “deresponsabilizzante”. Si punta poi sulla trasparenza in ogni fase delle procedure, compreso il rendiconto finanziario finale. Un aspetto molto importante della disciplina è anche la qualificazione delle stazioni appaltanti, oltre che delle imprese, e il richiamo alla necessità di una loro aggregazione – si stima siano più di 32.000 nel paese – a livello di Unioni di Comuni, capoluoghi provinciali, centrali di aggregazione di Area vasta, regionali e nazionali.

Si tratta di una “piccola rivoluzione”, ha osservato la deputata del Pd, che incontra anche “grande resistenza”. La chiave per far funzionare il sistema, ha osservato allora Mariani, è la “concentrazione delle competenze: unire le forze tramite i meccanismi di aggregazioni sfruttando gli strumenti offerti dalla stessa normativa”. La rivoluzione sta anche nei meccanismi di affidamento, in particolare nel porre in primo piano l'offerta economicamente più vantaggiosa: un criterio che implica maggior discrezionalità e dunque “più utile per valutare la qualità del progetto e dell'impresa”, poter tenere in

considerazione “fattori di territorialità” e altre specificità. La soglia oltre la quale è obbligatorio aggiudicare i lavori con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa è stata portata da 2,5 milioni di euro (limite indicato dalle direttive europee) a 1 milione. Del resto, ha fatto notare Mariani, nella prassi italiana il massimo ribasso veniva riequilibrato il 90% delle volte successivamente, con le varianti. La scelta del legislatore, ha poi sottolineato la parlamentare, è stata di non penalizzare le stazioni appaltanti. Per esempio, è consentito l’affidamento mediante procedura negoziata per lavori di importo inferiore a 150.000 euro, previa consultazione di almeno 5 operatori economici, e per quelli da 150.000 a 1 milione di euro consultando almeno 10 imprese. Una scelta non prevista dalla normativa europea ma dettata dalle “specificità del panorama nazionale” è stata quella di imporre un limite – massimo 30% dell’importo complessivo – ai subappalti. C’è poi il tema delle concessioni, affrontato per la prima volta nel Codice, con importanti novità riguardo alla valutazione del rischio economico-finanziario e della responsabilità del concessionario. Fuori dal Codice, come espressamente previsto dall’Ue, il servizio idrico integrato, rispetto al quale si lascia spazio alle tre fattispecie di affidamento previste dalla normativa europea (in house, affidamento a terzi e partenariato pubblico-privato).

Sono una cinquantina i decreti attuativi che dovranno completare il disegno della riforma, ha spiegato infine Mariani, per i quali si procederà a un raggruppamento; si teme che siano questi atti a rallentare l’applicazione della nuova disciplina, ma – ha chiarito la deputata – vi sarà un’applicazione graduale, con il vecchio regolamento che resta in vigore per le fattispecie non ancora disciplinate venendo via via abrogato nelle parti trattate dai decreti che saranno emanati. Inoltre si è scelto, in accordo con l’Autorità anticorruzione e il Consiglio di Stato, di prevedere la possibilità di modificare le norme attuative in maniera più snella rispetto al passato (evitando passaggi in Parlamento). L’emanazione dei decreti ministeriali costituisce un passaggio delicato, ha osservato infine Mariani, perché spesso “molto lenta e fonte di complessità”.

Anche l’avvocato **Carmine Podda** ha evidenziato come l’intento del legislatore sia stato quello di creare un apparato normativo organico che superi la stratificazione precedente; “il regolamento attuativo del Codice del 2006 – ha ricordato – doveva essere pubblicato dopo 6 mesi, invece è arrivato dopo 4 anni, e nell’ultimo quinquennio si sono contati almeno 15 interventi di modifica”. Poco utile il “terrorismo psicologico” sull’applicazione della nuova normativa: si prevede che l’apparato legislativo sia completato in un semestre, ha fatto notare Podda, e alcune parti della disciplina sono già in vigore, mentre altrove valgono le norme precedenti. Per gli Enti di governo d’Ambito, nello specifico, l’avvocato ha passato in rassegna tutte le principali novità concernenti le aggiudicazioni sotto soglia (circa l’80% di quelle operate dagli Egato), disposizioni già applicabili con la disponibilità delle linee guida Anac e che valgono per tutti gli Enti d’Ambito, indipendentemente dalla forma giuridica.

La prima applicazione delle nuove norme, ha osservato in chiusura la presidente dell’Anea **Marisa Abbondanzieri**, “disorienta e si chiedono differimenti e deroghe, ma se rimane serrata la cabina di regia sulla decisione di segnare una svolta si eviteranno deviazioni”. Per Abbondanzieri, inoltre, “non si può far a meno della complessità delle stazioni appaltanti se si vuole una nuova veste per gli appalti, con maggiore responsabilità”.

Parlando con [Staffetta Acqua](#) a margine del seminario, la presidente dell’Anea ha fatto sapere che “sono in corso i lavori” degli Egato per le approvazioni tariffarie secondo il metodo varato dall’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico (Aeegsi) per il periodo 2016-2019. Sinora l’Aeegsi ha dato il via libera agli schemi tariffari proposti da 10 Egato (Ufficio d’Ambito di Bergamo, Consiglio di Bacino Veneto Orientale, Ufficio d’Ambito Città di Milano, Ati 4 Umbria, Ato 1 Verbano Cusio Ossola e Pianura Novarese, Consiglio di Bacino Brenta, Ato 5 Astigiano Monferrato, Ati 3 Umbria, Consiglio di Bacino Veronese, Ato 5 Marche Sud), di cui 7 associati ad Anea. “Gli Ambiti stanno lavorando molto”, ha sottolineato Abbondanzieri, sebbene “con grande fatica”, ma “non c’è alternativa”; e se anche i tempi finiranno per dilatarsi inevitabilmente (“molte situazioni si compongono a settembre”, ha fatto notare) la presidente è fiduciosa del fatto che l’Autorità terrà in attenta considerazione il lavoro degli Enti d’Ambito. Quanto ai ritardi nella formazione degli Egato e negli altri adempimenti imposti dal legislatore per il riordino del servizio idrico integrato, evidenziati nella recente relazione dell’Aeegsi ([v. Staffetta 13/07](#)), Abbondanzieri ha rimarcato il ruolo delle Regioni, corpo intermedio centrale nella definizione dell’assetto del settore idrico, e la necessità che la Presidenza del Consiglio e il ministero dell’Ambiente “tengano il polso” del loro operato (ricordando comunque che “questo è il primo governo che ha messo mano al settore idrico”). È “la politica” a dover delineare l’organizzazione del servizio sui territori, secondo Abbondanzieri, compito che richiede “cognizione di causa e competenze”. Coda di una politica in difficoltà sono enti locali “tramortiti, affaticati” e alle prese con un sempre più complesso rapporto con il cittadino.