

## Il nuovo Codice dei Lavori pubblici

Massimo Gallione, vicepresidente del CNAPPC, illustra i principali aspetti oggettivi della nuova procedura dell'appalto integrato

Sugli aspetti «oggettivi» del nuovo Codice si possono evidenziare alcuni elementi di rilievo. Il primo è che il Codice viene assunto dalla nostra legislazione in attuazione della direttiva europea 2004/18 che, a sua volta, sostituiva la precedente direttiva UE 92/50 adattando e introducendo molte procedure regolatrici del mercato dei Lpp, degli affidamenti di servizi e di forniture. La nuova direttiva (2004/18) migliorava la precedente introducendo, tra l'altro, un affinamento della procedura concorsuale e un'innovativa definizione della progettazione intesa come prestazione intellettuale. Tali aspetti positivi furono introdotti, anche con il nostro contributo, tramite il Forum delle politiche europee sull'architettura, che vedeva riuniti intorno a un unico tavolo le amministrazioni statali e le organizzazioni nazionali degli architetti dei paesi membri. Il Forum intervenne con alcuni importanti emendamenti alla direttiva.

Un secondo elemento di rilievo riguarda la diversa sensibilità manifestata dal Ministero delle Infrastrutture nei confronti di questi argomenti, nella stesura del testo del Codice italiano, nello spirito della direttiva e nel parere espresso dal parlamento italiano. Si noti che sui principali argomenti le Commissioni Lpp di Camera e Senato hanno sempre, sia nella passata legislatura sia in quella attuale, riconosciuta e fatta propria la sostanza degli emendamenti specifici che presentavamo, per migliorare e adeguare il testo del Codice ai principi di cui sopra. Al contrario, e in contrasto con i pareri di Camera e Senato, il Ministero delle Infrastrutture è sempre stato più sollecito a recepire le istanze provenienti dal mondo delle imprese, in particolare nel caso della procedura dell'appalto integrato. Il terzo elemento di rilievo riguarda proprio la procedura dell'appalto integrato. La direttiva 2004/18, a proposito della progettazione congiunta alla realizzazione delle opere pubbliche, prevede anche la possibilità, ma non l'obbligo, di ricorrere alla procedura dell'appalto integrato. La nostra precedente legge (Merloni) stabiliva che tale procedura eccezionale potesse essere utilizzata solo per importi superiori a 10 milioni e per specifiche opere aventi



Un'immagine di cantiere del Palavela di Torino, trasformato secondo il progetto di Gae Aulenti in occasione dei XX Giochi Olimpici Invernali del 2006. L'impianto per il pattinaggio artistico e lo short-track (2° lotto) è stato realizzato con la formula dell'appalto integrato

particolari contenuti tecnologici. La prima formulazione del Codice appalti consentiva, invece, una sua generalizzata applicazione per qualsiasi tipo di opera pubblica, consegnando indiscriminatamente i livelli di progettazione definitiva ed esecutiva all'impresa. L'applicazione dell'appalto integrato è stata richiesta con particolare insistenza dai costruttori ma anche dall'ANCI. Il quarto elemento si riferisce al lavoro costruttivo delle

Commissioni Lpp di Camera e Senato; la prima presieduta da Ermete Realacci con relatore Tino Iannuzzi, la seconda presieduta da Anna Donati con relatore Paolo Brutti. Entrambe le Commissioni parlamentari hanno subito accolto le richieste di audizioni proposte non solo dal Consiglio nazionale degli Architetti ma anche dagli ingegneri, dai geologi, dall'OICE e dalla Lega delle Cooperative. Unitariamente a questi altri soggetti abbiamo espresso le forti preoccupazioni dell'intero mondo della progettazione italiana. Le Commissioni, ritenendo prioritarie le tematiche da noi presentate, hanno ascoltato anche le altre parti raggiungendo, tramite i loro pareri che esprimono, in tal senso, l'interesse pubblico nazionale, un accordo di alto livello sugli emendamenti da presentare al governo. Il governo

ha solo in parte accolto tali emendamenti, disattendendo molti dei positivi indirizzi dettati dal Parlamento.

Un quinto e ultimo elemento oggettivo riguarda l'Europa del dopo-direttiva: nessun altro principale paese comunitario ha adottato integralmente, nel recepire la direttiva, la procedura dell'appalto integrato, essendo stata questa sospesa o fortemente limitata a casi eccezionali, come d'altronde disponeva la nostra precedente Legge Merloni.

## Le prime valutazioni

Come il Codice affronta le criticità del mercato nazionale

Sin dalla prima stesura del nuovo Codice, il Consiglio nazionale è sempre stato contrario all'acritica adozione della procedura dell'appalto integrato per tutti i tipi di lavori, indipendentemente da importanza e complessità. La fortissima limitazione dell'autonomia intellettuale del progettista, «assunto» dall'impresa, o la scelta di metodologie costruttive adeguate alle esigenze economiche del costruttore sono solo alcune delle conseguenze.

Non ne avrebbe beneficiato inoltre la pubblica amministrazione che, al contrario, nella sua cronica inadeguatezza di strumenti programmatori e di controllo, sarebbe stata spinta ad affidare all'impresa la gestione di sue specifiche e delicate responsabilità.

La configurazione della procedura dell'appalto integrato, nella prima stesura del nuovo Codice, avrebbe quindi rappresentato un serio pericolo per la qualità del progetto, la realizzazione delle opere e la capacità concorrenziale dei prestatori di servizi; principi posti dal legislatore a fondamento del Codice dei contratti pubblici e richiamati dal parlamento italiano nei suoi pareri al governo. La stesura finale del Codice, modificando il primo testo, si presta a diverse letture sul tema dell'appalto integrato: pur non accogliendo i pareri del Parlamento ed estendendo la possibilità di utilizzazione di tale procedura, limita sostanzialmente un uso disinvolto della stessa e circoscrive effetti potenzialmente negativi sull'occupazione del settore. Il nostro forte intervento, condotto insieme alle altre organizzazioni nazionali e anche tramite un'estesa campagna di stampa, ha riportato i temi della qualità della progettazione all'attenzione del paese e questi sono stati compresi e fatti propri dal Parlamento. Il Codice prevede due possibilità di appalto integrato: la prima unisce all'esecuzione la progettazione esecutiva; la seconda aggiunge alle precedenti la progettazione definitiva. La nuova stesura prevede che, ai fini

della valutazione del progetto, i fattori ponderali sulla qualità, sul pregio tecnico, sulle caratteristiche estetiche e funzionali e sulle caratteristiche ambientali non debbano essere inferiori al 65% della valutazione complessiva. Inoltre l'impresa può partecipare a questa procedura solo se comprende progettisti nel suo staff o si associa a studi esterni di progettazione che possiedano, in entrambi i casi, tutte le caratteristiche di qualificazione previste dalla legge per tale tipo di attività. Per accertare infine l'unità progettuale, il responsabile del procedimento, prima dell'approvazione del progetto e in contraddittorio con il progettista, verifica la conformità del progetto esecutivo o definitivo rispettivamente al progetto definitivo o preliminare. Questi tre aspetti, che non consentono di sottovalutare l'importanza di una buona progettazione, condizionano positivamente le imprese che partecipano a procedure di appalto integrato e potrebbero indirizzare il mercato verso nuove opportunità. Restano comunque notevoli perplessità sull'impostazione data alla procedura dal nuovo Codice. Siamo del parere che debba essere corretta la posizione degli ultimi due esecutivi, che apre eccessivi e ingiustificati spazi al mercato delle imprese di costruzione e, nel contempo, non pone come prioritaria una maggiore efficienza dell'amministrazione pubblica in questo settore. È nostra volontà sostenere questo parere ancora una volta, a livello nazionale e locale, nella convinzione che i livelli di efficienza e qualità delle opere pubbliche dei più avanzati paesi europei abbiano, nel nostro paese, ancora molta strada da compiere e che il nuovo Codice, seppur nettamente migliorato rispetto alla sua prima versione, non soddisfi ancora compiutamente questi criteri. E questo sosteniamo in pieno accordo con l'Europa e il parlamento italiano.

□ Arch. Massimo Gallione  
Vicepresidente del CNAPPC

### Cos'è il nuovo Codice dei Lavori pubblici

La nuova legge italiana sui Lpp (D.lgs 12/04/2006 n. 163 e s.m.i.) è una legge quadro che recepisce la direttiva UE 2004/18 e si occupa, oltre che di Lpp, anche di altre materie, essendo un Codice di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. È stata introdotta nel luglio 2006 come decreto legislativo, ossia una legge i cui principi generali vengono stabiliti dal parlamento, che delega il governo a definire nel dettaglio il testo completo. Tale Codice è stato scritto e approvato dal governo precedente, ma è entrato in vigore nell'estate dello scorso anno con un nuovo Governo e una nuova maggioranza.

L'attuale Ministro delle infrastrutture Antonio Di Pietro ha inizialmente sospeso, con due decreti correttivi successivi, alcune parti del nuovo Codice, ritenendo che alcune innovazioni non fossero appropriate per il nostro mercato se introdotte in modo generalizzato.

L'attuale Codice sostituisce, tra l'altro, la legislazione nazionale precedente sui Lpp, tra cui la legge 109/1994 denominata Legge Merloni. Come per la precedente legge, prevede un nuovo regolamento di attuazione che dovrebbe entrare in vigore entro l'anno, e che a sua volta sostituirà il precedente regolamento 554/1999.

Va infine osservato che, prima di entrare in vigore e una volta approvati dal governo, il nuovo Codice e il suo regolamento di attuazione devono essere sottoposti all'esame delle due Commissioni Lpp di Camera e Senato, del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti. Del parere di questi soggetti istituzionali il governo può o meno tener conto.