

**Appalti indietro tutta.** Le procedure negoziate, scomparse dieci anni fa, sono tornate ora all'8,9% del mercato

# Dal 2008 trattative private raddoppiate

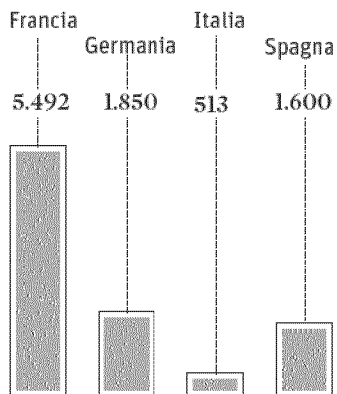
## Come nasce l'opera pubblica in Italia e negli altri paesi

### ULTIMI IN EUROPA

■ Uno dei problemi italiani è la debolezza cronica del mercato della progettazione, evidenziata dai dati comparati europei sui concorsi di ingegneria e architettura. Problema aggravatosi con il ritorno, nel 2004, dell'appalto integrato, che tiene insieme progettisti e imprese nella stessa cordata. La patria dei concorsi è la Francia da quando la legge sull'architettura del 1977 impose alle pubbliche amministrazioni di mettere a gara la progettazione prima di passare all'appalto di lavori. La Spagna ha adottato il modello francese (e i suoi successi in architettura).

### CONCORSI

Ingegneria e architettura.  
**Bandi di gara del 2009**

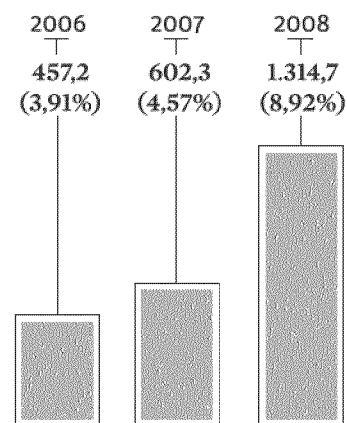


### RITORNO AL PASSATO

■ Tornano le trattative private o, come si chiamano oggi, procedure negoziate: sistemi di affidamento di un lavoro a un'impresa senza passare per una gara. L'amministrazione pubblica può farlo se adduce motivazioni di urgenza, un concetto elastico che negli ultimi tempi è stato usato con sempre maggiore frequenza anche per effetto delle ordinanze di protezione civile, estese anche ad altri soggetti pubblici. Nel 2008 inoltre è stata aumentata da 100mila a 500mila la soglia per fare ricorso all'affidamento di appalti con trattativa privata.

### TRATTATIVE PRIVATE

Importo complessivo in milioni di euro e % sul totale degli appalti



## IL CONFRONTO SULLE REGOLE



### Italia

Non si fanno concorsi di progettazione e i costruttori realizzano spesso sulla base di progetti non esecutivi. Non c'è separazione fra progettazione e costruzione. Progetti di bassa qualità consentono alle imprese di ottenere molte varianti che aumentano i costi. Debolezza delle Pa nella fase della programmazione



### Francia

Per la Francia il progetto rappresenta il centro del processo produttivo dei lavori pubblici. Il progettista è in posizione di forza rispetto all'impresa. Si tengono 5.500 concorsi l'anno, fonte di trasparenza per l'intero iter realizzativo. Le imprese eseguono il progetto senza molti margini per modificarlo



### Gran Bretagna

Nel Regno Unito la trattativa privata (senza gara) è più diffusa che negli altri paesi. Le amministrazioni pubbliche sono però molto forti rispetto alle imprese nella trattativa: sanno cosa realizzare con precisione in virtù di una programmazione ottima ed escludono progetti scadenti



### Germania

Assetto federale e sistema amministrativo di tipo civilistico rendono possibile un corpo di leggi snello e autonomia contrattuale delle Pa. Prevale la norma tecnica: senza progetti puntuali e completi non si passa alla costruzione. Procedure ristrette per opere complesse, sistema di gare molto democratico



### Spagna

La rinascita spagnola degli ultimi 20 anni ha portato a una grande attenzione per la programmazione delle opere e la progettazione architettonica. Il federalismo ha rafforzato le strutture tecniche degli enti locali. Pianificazione rafforzata con il *replanteo de la obra*, il certificato di fattibilità dell'intervento

di **Giorgio Santilli**

**T**orna il sistema opaco degli appalti pubblici che fu alla base di tangentopoli nei primi anni '90. Molti i fattori di retrocessione al passato. Trainata dalle emergenze vere e false, torna a dilagare la trattativa privata, cioè l'affidamento di un'opera a un'impresa senza una gara, per motivi di urgenza: nel 2008 ha registrato un raddoppio rispetto agli anni precedenti. Tornano anche gli incarichi assegnati dalle amministrazioni ai professionisti sulla base della fiducia, superando con un ritorno all'indietro il difficile rodaggio delle gare estese

anche a ingegneri e architetti.

Torna l'appalto integrato che tiene insieme progettista e impresa di costruzioni nella stessa cordata in gara: in queste competizioni comandano i parametri economici, a partire dal prezzo, ed è difficile che a imporsi sia la qualità del progetto. Le inchieste di questi giorni dicono piuttosto che la formazione delle cordate spesso risponde a una logica politica, di clientela, di amicizia, più che alla preoccupazione di garantire una formazione completa sul piano delle specializzazioni professionali.

Il dato numerico più evidente è proprio la crescita delle «proce-

sure negoziate», quelle che una volta si chiamavano trattative private. I dati dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici dicono che nel 2006 erano il 3,9% del mercato con 1.152 assegnazioni e un valore totale di 457,2 miliardi. Erano ancora il 4,57% del mercato nel 2007, con 1.123 appalti e un impor-

### LONTANI DALL'EUROPA

In Italia mancano gli strumenti-chiave del modello europeo: programmazione e progettazione deboli, assenza di concorsi

to di 602,2 milioni. Nel 2008, il salto all'8,9% del mercato, con 1.854 opere assegnate per un valore di 1.314,7 milioni. Non c'è solo l'allargamento della sfera delle emergenze a giustificare questo dato: alla fine dell'anno è passata in Parlamento anche una norma che ha alzato da 100mila a 500mila euro la soglia entro la quale è possibile fare ricorso alla trattativa privata senza troppe giustificazioni. Il dato 2009 sulle trattative private farà segnare ulteriori salti.

Restano intanto tutte le carenze strutturali del sistema italiano rispetto ai modelli europei. Le differenze riguardano variabili determinanti del mercato dei lavori pubblici. I progetti di bassa qualità lasciano spazio alle varianti in corso d'opera, che portano allungamento dei tempi e aumento dei costi. La supremazia del costruttore sul progettista resta nei fatti. Il sistema di qualificazione delle imprese, con le Soa (società organismi di attestazione) seleziona

poco e male. Resta un percorso a ostacoli l'autorizzazione delle opere con gli enti locali nonostante l'ennesima riforma della conferenza di servizi.

Dopo un tentativo di adeguare il sistema delle regole italiane a quello europeo, a metà degli anni '90 con la legge Merloni, mettendo il progetto esecutivo e dettagliato alla base del processo di produzione dell'opera pubblica, l'eccessiva rigidità di quel modello e l'ondata di fortissimi ribassi praticati dalle imprese ha prodotto una vera controrivoluzione. Si allunga la distanza dagli altri paesi europei. I concorsi di progettazione, che avevano vissuto una stagione felice intorno al 2000, tornano a essere ignorati. In Francia, ma anche in Germania e in Spagna, il concorso è la base del processo di trasparenza dell'opera. Consente una seria discussione pubblica, porta consenso all'opera, garantisce l'ancoraggio del progetto anche nelle fasi successive della costru-

zione. Separa nettamente il mercato del progettista da quello della realizzazione, con un vantaggio anche in termini di chiarezza delle responsabilità.

L'altro punto debole del sistema italiano è la fragilità delle amministrazioni pubbliche a monte e a valle della realizzazione: soprattutto nella fase della pianificazione, che in Italia viene liquidata come fosse uno strumento di retaggio sovietico, mentre in Francia, Gran Bretagna e Germania risulta fondamentale per definire con chiarezza la funzione dell'opera e il suo rapporto con il pubblico. Un'infrastruttura non è solo un appalto da vincere, ma è un «contenitore di servizi» che deve rispondere alla domanda di un pubblico. Per questo gli studi di fattibilità hanno conquistato spazio anche in Spagna, dopo essersi affermati in Francia, Gran Bretagna e Germania. In Italia, invece, hanno fatto capolino nella seconda metà degli anni 90 per essere poi subito dimenticati.

