Appalti pubblici. Stabilità e certezza normativa cercasi (anche per il settore idrico)

Di Donato Berardi, Francesca Casarico, Samir Traini

Ritardi, attese, rinvii, retromarce, momenti di stallo e accelerazioni. Il Codice degli Appalti, l'insieme di norme che regolano i contratti pubblici in materia di lavori, forniture, servizi e concessioni, è ancora un testo in divenire. A soli tre anni dalla sua entrata in vigore (D.Lgs. n.50/2016) il cosiddetto Nuovo Codice che sostituiva quello del 2006 ha subìto diverse variazioni a seguito di importanti interventi normativi. Il primo risale al 2017, mentre il secondo è del giugno di quest'anno, con il noto decreto Sblocca Cantieri. Non solo. Si prevede, inoltre, la redazione di un Regolamento Unico degli appalti previsto per dicembre 2019, mentre per novembre 2020 è attesa la valutazione da parte del Governo delle regole transitorie introdotte dallo Sblocca Cantieri; il che potrebbe portare a una revisione del Codice. Che il tema sia rilevante, lo dimostra il fatto che un ambito così specifico, da "addetti ai lavori", sia diventato elemento di dibattito politico, arrivando fino all'opinione pubblica.

È evidente come il continuo rimaneggiamento e l'incertezza normativa che ne consegue divengono essi stessi fonte di disordine, controversie, attese e, in molti casi, paralisi della attività. Si hanno, quindi, ripercussioni negative per quelle aziende (e la relativa catena di fornitura) che partecipano alle gare d'appalto, costrette ad attendere o ad adeguarsi a norme che vengono tanto rapidamente stabilite quanto abrogate. Ma non solo. Il blocco e il ritardo nell'indizione di gare d'appalto hanno conseguenze concrete sulla vita di noi cittadini e, più in generale, sullo sviluppo del Paese: significano mancata o ritardata realizzazione di infrastrutture e servizi di pubblica utilità, spesso fortemente necessari.

A questa situazione di incertezza si sommano i giudizi negativi provenienti da Bruxelles. L'Europa ha inviato una lettera di messa in mora all'Italia per il non corretto recepimento della Direttiva comunitaria 2014/24, a cui si è aggiunta a settembre una sentenza della Corte di Giustizia Europea che ha contestato il limite previsto dalla legislazione italiana al subappalto, aprendo la strada a potenziali ricorsi e contenziosi.

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

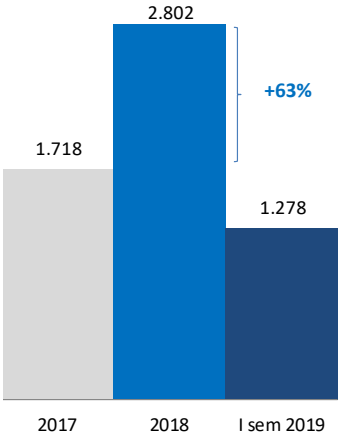
Inoltre, va ricordato che gli aspetti sollevati dalla Commissione Europea hanno trovato solo una marginale risposta nelle disposizioni del Decreto Sblocca Cantieri e nella sua conversione in legge, rimanendo ancora in larga parte da emendare (per un'analisi puntuale si rimanda al contributo n. 133 del Laboratorio REF Ricerche).

Settore idrico. La chiarezza normativa è una priorità nonostante un 2018 positivo

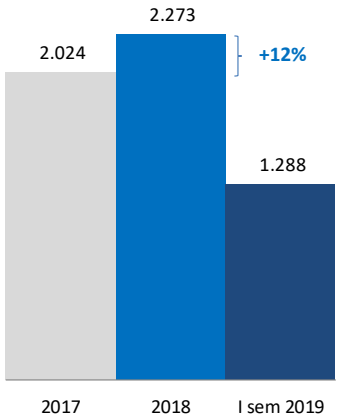
Benché la situazione nel mondo degli appalti sia tutt'altro che semplice, nel 2018 l'andamento dei bandi di gara per lavori nel settore idrico è stato molto positivo, con un volume degli importi a base d'asta che ha raggiunto quasi i 2,8 miliardi di euro, facendo segnare un +63% rispetto all'anno precedente. E la tendenza pare riconfermata anche nel 2019, primo semestre, con bandi per importi a base d'asta per quasi 1,3 miliardi di euro. Il settore dunque sfugge alla logica iniziale di blocco o ritardo e ritrova un suo slancio.

Le ragioni? Almeno tre e riconducibili a questioni quali l'aggiornamento della pianificazione degli investimenti per il periodo 2018-2019, l'avvio della regolazione della qualità tecnica e infine l'aver raggiunto una fase di assestamento delle regole modificate dal correttivo al Codice, grazie anche ai chiarimenti forniti dalle istituzioni competenti e dalla giustizia amministrativa. Un leggero ridimensionamento si è verificato mesi di aprile-maggio, periodo che ha condotto all'entrata in vigore dello Sblocca Cantieri, per poi recuperare già nel mese di giugno.

IMPORTI A BASE D'ASTA COMPLESSIVI
(mln €)



NUMERO DI BANDI COMPLESSIVI
(n.)



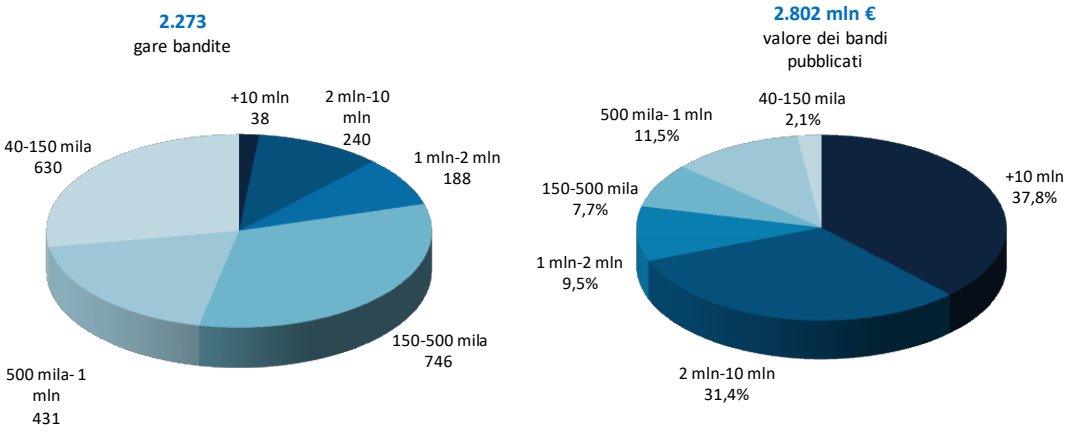
Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ANAC

Osserviamo più nel dettaglio.

- Sono le gare con importi a base d'asta di oltre 10 milioni di euro (*big tenders*) a crescere maggiormente con un +100% rispetto al 2017 e aumentando il loro valore di poco meno di 2,5 volte (+137%).
- Crescono – ma meno – anche i bandi con importo a base d'asta tra i 2 e i 10 milioni, +57% nel valore nel 2018; mentre nei primi sei mesi 2019 questi stessi fanno registrare una decisa contrazione (-63% nel valore e -33% nel numero).
- Aumentano quelli per importi tra 1 e 2 milioni (+34% su base tendenziale nel 2018 e +64% nel primo semestre 2019 su base congiunturale) e per i bandi tra i 500 mila euro e il milione (+37% su base tendenziale nel 2018 e +24% nel primo semestre 2019 su base congiunturale).
- I bandi tra i 150 e i 500 mila euro sono stabili. Gli appalti più piccoli, tra i 40 e i 150 mila euro, si riducono nel numero, con 57 in meno rispetto al 2017 e un valore complessivo a base d'asta inferiore del 10% (2018). Tra gennaio e giugno 2019, invece, si è registrato un leggero recupero.
- Per lavori sotto la soglia di 150 mila euro, ci si attende un numero sempre più basso di gare, conseguenza dell'innalzamento della soglia per l'affidamento diretto previsto dalla nuova disciplina.

BANDI PUBBLICATI NEL 2018

(Numero dei bandi per classe di importo e peso degli importi per classe sul totale)



Il numero di gare indette diviene cartina al tornasole attraverso la quale osservare il divario che ancora esiste tra nord e sud. Sono Lombardia, Emilia-Romagna e Toscana le Regioni in cui si investe di più: oltre 130 euro pro capite in due anni e mezzo. Differenze che sono lo specchio della situazione reale: se le aziende idriche del centro-nord sono spesso gestite in maniera industriale, quelle del mezzogiorno invece sono ancora per la maggior parte più fragili sotto il profilo economico-finanziario e delle competenze.

Cosa aspettarsi nei prossimi mesi? Il futuro, al di là del buon andamento di questo ultimo anno e mezzo, non può essere all'insegna né di un'incertezza normativa né di una condizione "transitoria" che di "transitorio" ha davvero poco. Vi è l'urgenza di dare al più presto al settore una normativa stabile e certa.

Per approfondire:

Il Codice degli appalti pubblici: eterna riforma?, Contributo n. 133 - REF Laboratorio Servizi Pubblici Locali, novembre 2019 [scarica documento]