

## Nuovo Codice Appalti e il rischio dell'oligopolio nei lavori pubblici italiani: come contrastarlo

*Un'analisi dell'ingegnere torinese Lorenzo Buonomo che pone l'attenzione sul rischio della formazione dell'oligopolio nei lavori pubblici favorito dall'appalto integrato senza limiti e sull'equivoco sulle società di ingegneria.*

**Lorenzo Buonomo**

### Criticità del Codice Appalti 36

#### Il rischio dell'oligopolio nei lavori pubblici italiani: come contrastarlo

Il **Codice Appalti** disciplina tutta la spesa pubblica che non siano gli stipendi dei **dipendenti delle pubbliche amministrazioni**. Disciplina non solo i lavori, ma anche i **servizi e le forniture**. Di qui la grande attenzione al nuovo Codice da parte dell'opinione pubblica e dei media.

Io evidenzierò le criticità solo nei **lavori** che comunque riguardano l'**8%** del PIL italiano. Tra queste, porrò l'attenzione sul rischio della formazione dell'**oligopolio nei lavori pubblici** favorito dall'**appalto integrato** senza limiti e un equivoco sulle società di ingegneria.

**POTREBBE INTERESSARTI ANCHE: [Codice Appalti: il subappalto a cascata](#)**

*Nell'articolo 119 del nuovo Codice dei contratti pubblici è scomparso il divieto di subappalto di un precedente subappalto: quindi, ogni subappaltatore può a sua volta affidare "a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto, con organizzazione di mezzi e rischi a carico del subappaltatore". Il Codice 36/2023 non vieta più, e quindi consente, il cosiddetto "subappalto a cascata". Un'analisi del fenomeno firmata dall'ingegnere torinese Lorenzo Buonomo.*

### Appalto integrato

L'**appalto integrato**, che associa la progettazione e l'esecuzione dell'opera in capo al medesimo soggetto privato, può indurre ad una pericolosa commistione di ruoli: chi esegue è colui che progetta.

L'**appalto integrato** è una forma di gara molto costosa per il concorrente; questo **limita la concorrenza**.

Per realizzare le opere nei tempi giusti e con costi giusti i quattro attori del procedimento devono svolgere bene il loro compito in modo sinergico: l'amministratore del committente deve: individuare e definire le esigenze, reperire i finanziamenti, stipulare i contratti, emettere i mandati di pagamento e attendere di ricevere l'opera collaudata, agibile e funzionante; i **funzionari della amministrazione committente** - meglio di una **Centrale di Committenza** - devono: indirizzare la progettazione, gestire e controllare l'intero procedimento; i **professionisti** devono: sviluppare il progetto, controllare e dirigere i lavori, collaudare l'opera; l'**imprenditore** deve costruirla.



Figura 1.

Per impedire la commistione di ruoli, il procedimento deve contenere anticorpi. Devono esserci leali e trasparenti conflitti di interessi tra gli attori del procedimento (Fig. 1).

Il trasparente conflitto di interessi si crea se: il procedimento è gestito e controllato da una **Centrale di Committenza** non subordinata gerarchicamente alla Amministrazione committente; i **funzionari** della Centrale di Committenza non interferiscono sulle scelte progettuali e si limitano **controllare il procedimento**; i progettisti non sono condizionati dai leciti interessi imprenditoriali del Costruttore.

L'appalto integrato affida allo stesso operatore economico la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori. Questa modalità di appalto fa venir meno il conflitto di interessi tra progettista e imprenditore (Fig. 2).



Figura 2

L'appalto integrato chiude alla concorrenza **favorendo le imprese dotate di grandi risorse finanziarie**.

L'appalto integrato **esclude dalle gare le piccole e medie imprese** perché la partecipazione alla gara è **molto onerosa**. Non è un caso che gli uffici commerciali delle Imprese utilizzano gran parte del tempo concesso dal bando, sottraendolo ai progettisti, per sondare l'ambiente, calcolare il rischio imprenditoriale e valutare l'opportunità di partecipare a quella gara. L'impresa affronterà il rischio imprenditoriale solo se confortato dalla ragionevole certezza di vincere la gara. Solo le imprese dotate di grandi risorse finanziarie possono affrontare sistematicamente l'elevato rischio imprenditoriale.

Non si tratta solo di contrapporre l'interesse delle piccole imprese a quello delle grandi. Rispettare il principio di concorrenza vuol dire rispettare non solo la legge delega, ma anche l'**interesse della collettività**. L'appalto integrato è da condannare se generalizzato e senza limiti. L'appalto integrato è utile per gli appalti complessi, ma non deve diventare una pratica generale. L'appalto integrato è utile per le opere complesse dove la **progettazione** e la **costruzione** sono strettamente connesse quali ad esempio la costruzione di una metropolitana o la costruzione di un viadotto.

La **metropolitana** perché il materiale rotabile e la **linea ferroviaria** sono costruiti sulla base di un progetto integrato sviluppato dalla società produttrice del materiale rotabile. Il viadotto perché il progetto è condizionato dalle attrezzature di cui è dotata l'impresa.

In alcuni casi può essere conveniente affidare all'appaltatore la progettazione di una parte dell'opera quali ad esempio le **centrali tecnologiche** di grandi complessi edilizi.

L'**Appalto Integrato** è una procedura che, se correttamente applicata, porta vantaggi perché riduce il rischio di contenziosi in corso d'opera, consente di applicare nella gara il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, seppur in misura marginale, a volte semplifica e riduce i costi del progetto. Se la **stazione appaltante** vuole confrontare differenti soluzioni progettuali, la soluzione non è l'appalto integrato, ma il **concorso di idee** o il **concorso di progettazione**. Al vincitore che avrà presentato la soluzione progettuale migliore verrà affidato lo sviluppo del progetto; sulla base del progetto esecutivo verrà poi indetta la gara per l'appalto dei lavori.

L'impresa tende *"a redigere un progetto esecutivo atto a massimizzare i propri guadagni piuttosto che a soddisfare l'interesse pubblico"*. È una criticità che l'ANAC ha segnalato in occasione dell'audizione parlamentare sul testo del Codice approvato dal Governo.

Il **Codice 36**, sull'appalto integrato, pare non rispettare la legge delega. La legge delega, infatti, disponeva di individuare le ipotesi "in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori, ..." (art. 1 c. 2 ee) legge delega 78/2022).

L'**articolo 44 comma 2 del Codice 36/2023** recita invece: *"la stazione appaltante ... motiva la scelta ... tenendo sempre conto del rischio di eventuali scostamenti di costo nella fase esecutiva rispetto a quanto contrattualmente previsto"*.

*L'espressione pare non porre alcun limite perché non individua le ipotesi in cui si possa ricorrere all'appalto integrato.*

*Per limitare l'appalto integrato potrebbe bastare riprendere l'**articolo 59 del Codice 50/2016** (Scelta delle procedure e oggetto del contratto) ed i particolare il comma 1 "... È vietato il ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori ad esclusione dei casi ..." e il comma 1 bis: "Le stazioni appaltanti possono ricorrere all'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione di lavori ... nei casi in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori."*



Si ringrazia l'[Ordine degli Ingegneri di Torino](#) per la gentile collaborazione.

---

.. CONTINUA LA LETTURA NEL PDF.

**SCARICA\* E LEGGI L'ARTICOLO INTEGRALE**

*Nel pdf sono presenti:*

- *Società di ingegneria*
- *Centralità del progetto*
- *Come contrastare l'oligopolio*

Per scaricare l'articolo devi essere iscritto.

**ISCRIVITI ACCEDI**