

Le leggi e la trasparenza dei risultati nei lavori pubblici

*Rules and transparency
in public works*



RIASSUNTO

L'Architetto Montenero è stata a lungo Direttore del Dipartimento dei Lavori Pubblici e Trasformazioni Urbane nel Comune di Roma, dove ha maturato una notevole esperienza in termini di appalti e lavori pubblici, tuttora messa a frutto nell'attività professionale e di Docente Universitario. L'articolo passa in rassegna criticamente le attuali normative degli appalti, sottolineando il fatto che la trasparenza dei procedimenti amministrativi e l'utilizzazione degli attuali strumenti informatici dovrebbero accelerare i percorsi realizzativi. I tecnici responsabili dovrebbero essere indotti ad agire con maggior determinazione e consapevolezza, dalla progettazione fino al collaudo.

SUMMARY

Architect Montenero has been Director of the Department of Public Works in Rome Municipality, for many years. During his profession she developed considerable expertise in the field of public works contracts and works management. The article analyzes the present rules and regulations concerning the public contracts. Transparency and openness of the public procedures should be implemented in order to facilitate the execution of the public works. The new data processing systems as well, should accelerate the realization of the works. The engineers and architects responsible of the works should act with more determination and awareness, starting from the project up to the final inspection.

1. Premessa

“La corruzione negli appalti...” “Le carte che accusano...” “...La matematica creativa...” “Sono stati gonfiati i numeri...” “...I ribassi fuori mercato”... e altri simili, sono titoli di giornali che descrivono alcune pesanti negatività emerse in appalti pubblici con rilevanti importi di spesa e, in corso di realizzazione, con meccanismi procedurali così detti “speciali”, tipo Grandi Eventi.

2. Le normative e gli appalti

Sebbene negli ultimi venti anni il bagaglio normativo sia stato modificato con continui provvedimenti legislativi sulle modalità d'appalto, sulla sicurezza dei cantieri, sulla qualificazione degli operatori, sul “project financing”, ecc., perché continuano a ripetersi le molteplici occasioni di deroga e quindi la negazione dei principi informatori del vigente D.lgs. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, in attuazione delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE)?

Perché per alcuni appalti è stata prevista la non applicazione sia della legge 190/2012 sulla prevenzione della corruzione, sia dei decreti legislativi n. 33/2013 sulla trasparenza e l'integrità e n. 39/2013 sull'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali e di vertice?

La recente emanazione delle tre Direttive Europee, n. 2014/24/UE sugli appalti pubblici, n. 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, e n. 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (e la loro conseguente pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea) impone ai singoli Stati membri il loro recepimento all'interno delle legislazioni nazionali entro 24 mesi di tempo.

La nuova Direttiva sugli appalti, che supera la precedente del 2004, si caratterizza per una ulteriore



semplificazione procedurale, per facilitare l'attività alle piccole e medie imprese e per aver esplicitato il criterio di aggiudicazione in base all'offerta economicamente più vantaggiosa, evidenziando aspetti non marginali per una corretta esecuzione degli interventi previsti.

Nel processo di armonizzazione alle regole europee, rimarrà ai singoli Stati membri la libertà di adottare nelle materie interessate dalle direttive medesime altre disposizioni ritenute utili nel proprio paese purché non contrastanti con le norme di diritto europeo e con le direttive stesse.

Dunque, la necessaria opera di revisione del Codice dei Contratti Pubblici dovrà soddisfare un'attesa molto rilevante sia della “pubblica opinione”, ormai consapevole dei grandi scandali evidenziati dalla stampa, sia del mondo imprenditoriale, impegnando il Parlamento nazionale nell'adozione di scelte che sembrano già trovare positiva conferma nelle prime azioni che il governo, attraverso i competenti Ministeri, sta predisponendo.

Certamente una descrizione “parziale” delle procedure di appalto e delle conseguenti realizzazioni di interventi pubblici non può suscitare interessi, ma

quanto è emerso sui casi di Milano, di Venezia, sul piano carceri, ecc., essendo già noto a molti degli "addetti ai lavori", avrebbe dovuto far riflettere sulle conseguenze positive che si potrebbero ottenere se qualsiasi cittadino fosse messo nelle condizioni di conoscere tutte le fasi del percorso realizzativo di ciascuna opera finanziata con pubblico denaro.

3. L'aggiudicazione dei lavori

Analizzando un appalto c'è chi, fra gli addetti ai lavori, ha individuato come maggiore criticità ed origine di occasioni di illegalità, la modalità dell'aggiudicazione al "massimo ribasso" ritenendola una delle principali cause di scostamento dell'importo dell'opera realizzata rispetto al costo originariamente previsto, oppure altri hanno considerato negative alcune procedure di affidamento degli appalti o non validi i requisiti richiesti alle imprese o i rapporti tra Impresa appaltatrice e subappaltatori o altro ancora.

Constatando quanto accade, si può affermare che la semplificazione, la trasparenza dei procedimenti amministrativi nonché l'utilizzazione degli attuali strumenti informatici certamente facilita ed accelera, nell'interesse della collettività, i percorsi realizzativi, in quanto indurrebbe i tecnici responsabili delle diverse fasi ad agire con maggior determinazione e consapevolezza, da quella della progettazione fino a quella del collaudo.

Per le procedure di aggiudicazione dei lavori in base alle offerte presentate in sede di gara dagli operatori e scelte dalle Stazioni appaltanti, una spinta innovativa viene dalla Direttiva europea 2014/24, che al punto 1 dell'art. 67, Criteri di aggiudicazione dell'appalto stabilisce "...e

amministrazioni aggiudicatrici procedono all'aggiudicazione degli appalti sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa" ed al punto 2 precisa "L'offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice è individuata sulla base del prezzo o del costo, seguendo un approccio costo/efficacia, quale il costo del ciclo di vita conformemente all'articolo 68, e può includere il miglior rapporto qualità/prezzo, valutato sulla base di criteri, quali gli aspetti qualitativi, ambientali e/o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto pubblico in questione...". È poi importante l'integrazione con quanto contenuto al punto 4: *"I criteri di aggiudicazione non hanno l'effetto di conferire all'amministrazione aggiudicatrice una libertà di scelta illimitata. Essi garantiscono la possibilità di una concorrenza effettiva e sono accompagnati da specifiche che consentono l'efficace verifica delle informazioni fornite dagli offerenti al fine di valutare il grado di soddisfazione dei criteri di aggiudicazione delle offerte..."*.

Se fino ad oggi, ed in carenza di un'adeguata capacità valutativa da parte della Stazione appaltante, il criterio di selezione degli operatori in base ad un'offerta al massimo ribasso sembrava essere quello più facile per individuare l'appaltatore, la citata e dettagliata descrizione del criterio dell'aggiudicazione in base all'offerta economicamente più vantaggiosa di cui alla Direttiva, supportata da definiti parametri qualitativi per la valutazione delle offerte, potrà rappresentare per le Amministrazioni pubbliche e per le Imprese, la modalità più valida per la scelta dell'appaltatore.

A tale scopo è anche d'aiuto quanto previsto dall'art. 68, punto 1: *"I costi del ciclo* »





di vita comprendono, in quanto pertinenti, tutti i seguenti costi, o parti di essi, legati al ciclo di vita di un prodotto, di un servizio o di un lavoro...”.

Ne consegue che il rispetto dei citati contenuti dell’art. 67 e dell’art. 68 potrebbe garantire qualità agli interventi pubblici da realizzare in quanto presuppone che gli elaborati progettuali posti a base di gara siano molto dettagliati e tali da consentire all’operatore una completa valutazione del relativo importo da proporre.

Nel rapporto qualità/prezzo devono essere considerati il “costo del ciclo di vita”, gli aspetti ambientali e sociali nonché quelli connessi alla successiva realizzazione come elementi da valutare in relazione alle modalità ed alle caratteristiche esecutive previste e ciò rappresenta una novità positiva che le pubbliche amministrazioni non possono più trascurare nella scelta dell’offerta.

4. Le stazioni appaltanti e il monitoraggio degli appalti

Le attuali e numerosissime stazioni appaltanti saranno in grado di predisporre la documentazione tecnica da porre a base di gara per poter valutare le offerte pervenute secondo più parametri da ponderare in coerenza con la specificità dell’opera da realizzare? È ovvio che la risposta dovrebbe essere positiva, ma secondo quanto è emerso o potrebbe emergere, risulta necessario che le stazioni appaltanti procedano ad aggiornare la propria organizzazione interna e abbiano una maggiore consapevolezza del loro strategico ruolo di garanti dell’uso del pubblico denaro.

E viene anche spontaneo chiedersi se è opportuna l’attuale proliferazione in Italia delle stazioni appaltanti anche presenti all’interno di uno stesso ente pubblico considerato che, ad esempio, Roma Capi-

tale ha circa venti Uffici che promuovono gare d'appalto, mentre risulterebbe logico favorire un loro accorpamento.

Per monitorare tutti gli appalti da realizzare sul territorio nazionale la Legge 109/1994 all'art. 4, istituiva l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture ed il D.Lgs 163/06 all'art. 6 stabiliva che *"L'Autorità vigila sui contratti pubblici anche di interesse regionale, di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e nei settori specialial fine di garantire, segnatamente, il rispetto dei principi di correttezza e trasparenza..."*, ed all'art. 7 prevedeva presso l'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici l'istituzione di un Osservatorio Centrale dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture oltre all'istituzione di Osservatori regionali. Ma le recenti cronache hanno dimostrato che l'attività di vigilanza svolta non analizzava alcuni aspetti significativi dell'esecuzione di una opera pubblica, come le varianti al progetto posto a base di gara, le perizie in corso d'opera e le conseguenti modifiche al quadro economico, la protrazione dei tempi di realizzazione, ecc.

E spesso in molte pubbliche amministrazioni è stato dimenticato che la Legge 190 del 2012 *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"* già prevedeva modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla stessa legge.

La recente pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del D.L. 24 giugno 2014, n. 90 *"Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari"* apre una nuova fase operativa, facilitando verifiche e controlli incrociati per assicurare il raggiungimento dei risultati attesi in sede di gara ed il contenimento dei costi di realizzazione delle opere pubbliche. In particolare per il settore appalti, all'art.19 è prevista sia la

"Soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e definizione delle funzioni dell'Autorità nazionale anti-corruzione" sia, all'art. 37, la "Trasmissione ad ANAC delle varianti in corso d'opera".

Negli anni non è stata richiamata l'attenzione sull'importanza "strategica" della fase della programmazione degli interventi pubblici e del loro inserimento nei relativi Programmi triennali dei lavori che ciascuna amministrazione deve disporre ed aggiornare annualmente, mentre molte esperienze negative riscontrate nei cantieri dipendono proprio dalle carenti verifiche di fattibilità e dalle sommarie progettazioni preliminari. Anche la fase della progettazione è stata spesso sottovalutata seppure continua a generare contenziosi con gli appaltatori oltre alle numerose perizie in variante.

5. Le varianti e la trasparenza

In sintesi, difficilmente risultano "colpevoli" le procedure utilizzate per affidare gli incarichi per la progettazione o per la realizzazione degli interventi pubblici, ma sono state le facili "perizie di variante" al rapporto contrattuale, non giustificate dal verificarsi di eventi imprevedibili, che di fatto producono opere pubbliche difformi nei costi e nei tempi di realizzazione da quanto programmato sia sotto il profilo tecnico e sia per quello finanziario.

È quindi ingenuo chiedersi ora come sia stato possibile procedere nella realizzazione di un'opera se a fronte della previsione economica iniziale il suo costo aumentava fino a raddoppiare o triplicare quello iniziale? E attraverso quali percorsi legali ciò è stato possibile?

E certamente non sono retoriche anche le domande che molti addetti ai lavori da anni si sono posti sull'efficacia dei controlli svolti dalle diverse figure previste per legge, dall'Autorità di Vigilanza al responsabile del procedimento presente in ciascun intervento. »

Le nuove direttive UE, come già ricordato, impongono di riformare i contratti pubblici entro aprile 2016, ma le ultime cronache giudiziarie hanno impresso un'evidente accelerata ed il Ministro delle Infrastrutture ha dichiarato che l'obiettivo è fare comunque la proposta di revisione del Codice degli appalti entro fine luglio. Varata la griglia della delega, il Ministero elaborerà lo schema di decreto legislativo attuativo della delega ed al Parlamento competerà la conseguente approvazione.

Per quanto espresso, si può ritenere che i richiamati articoli relativi agli appalti pubblici del D.L. 24 giugno 2014 n. 90 *"Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari"* ed il previsto aggiornamento del D.Lgs. 163/2006 potrebbero avere maggiore efficacia se fossero previsti per legge alcuni "comportamenti" delle stazioni appaltanti per assicurare ai cittadini la "conoscenza e la trasparenza" dell'intero processo attuativo di un'opera pubblica, facilitando allo stesso tempo l'attività di lavoro all'interno delle stesse pubbliche amministrazioni, dal Dirigente, con veste di Committente dal responsabile del procedimento, dal progettista, dal direttore dei lavori, dal collaudatore ecc..

Prevedere che l'utenza possa partecipare alle fase della programmazione o almeno di conoscere, attraverso il cartello di cantiere, non solo l'importo dei lavori posto a base di gara, il nome dell'Imprenditore, il termine dei lavori ma anche il percorso realizzativo dell'intervento stesso come le sospensioni, le perizie suppletive, le protrazioni dei

tempi realizzativi ed il costo a conclusione dei lavori, sarebbe una semplice modalità per assicurare l'auspicata trasparenza a quanto avviene durante la realizzazione di un'opera pubblica.

E per favorire la conoscenza, si ricorda una positiva seppure parziale esperienza fatta nel Comune di Roma per monitorare la programmazione e l'esecuzione delle opere pubbliche.

Nel 2000, a seguito di un accordo stipulato tra le forze imprenditoriali, sindacali e l'Amministrazione Capitolina, fu avviato un semplice sistema informatico di monitoraggio dell'intero processo realizzativo delle opere pubbliche di competenza del Comune di Roma. Seppure il sistema era appena avviato, la circolazione di quei dati produsse, per numerosissimi interventi, un maggior rispetto dei tempi realizzativi, un numero molto contenuto di sospensioni e di perizie ed un conseguente contenimento del divario dei costi programmati rispetto a quelli a consuntivo.

In conclusione si può affermare che negli ultimi venti anni le modifiche normative non hanno risolto le problematiche presenti nel settore dei lavori pubblici ma oggi, nell'attuale periodo storico di difficile congiuntura economica e sociale, oltre ad auspicare un ulteriore positivo cambiamento delle norme, è necessario ribadire che la trasparenza ed una diffusa conoscenza delle principali fasi realizzative degli interventi pubblici certamente risulterebbe d'aiuto per garantire il raggiungimento dei risultati attesi, o meglio la positiva conclusione delle opere pubbliche previste.