

Le regole per gli appalti : semplificazione e trasparenza

29 aprile 2015

II DECALOGO dell'ANCE

Il recepimento delle nuove direttive comunitarie rappresenta l'occasione per riscrivere la normativa che regolerà il mercato dei lavori pubblici nei prossimi anni. I punti fondamentali per garantire trasparenza ed efficienza del settore, in parte già accolti nella stesura della legge delega, sono così riassumibili :

- STOP AL CAOS NORMATIVO

È necessaria una semplificazione del quadro regolatorio, cui accompagnare una revisione dei momenti di controllo procedurale, con l'obiettivo di rafforzare quelli esistenti o di prevederne ulteriori in caso di lacune.

- NO A STRUTTURE STRAORDINARIE E DEROGHE

La soluzione per la realizzazione delle opere non può essere il sistematico ricorso a commissari straordinari, esterni alle amministrazioni competenti, che operino in deroga alle regole vigenti. I poteri straordinari vanno utilizzati solo per far fronte alle emergenze dovute a calamità naturali, e non a quelle conseguenti alle inerzie della politica e dell'amministrazione.

- SI A MAGGIORE RESPONSABILITA' DEGLI AMMINISTRATORI

Occorre responsabilizzare maggiormente i soggetti della pubblica amministrazione competenti alla realizzazione delle opere; sulla base degli obiettivi individuati dalla politica, devono garantire il rispetto dei tempi di realizzazione dei programmi, evitando di finire nell'emergenza. E' necessario applicare le sanzioni previste per le omissioni o i ritardi colpevoli.

- UN'ORGANIZZAZIONE PIU' EFFICIENTE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Sotto il profilo organizzativo della domanda pubblica, ben vengano le centrali di committenza, opportunamente dimensionate, per ridurre il numero delle stazioni appaltanti, ma occorre garantirne la specializzazione, senza creare duplicazione di funzioni, sovrapposizioni di responsabilità, o accorpamenti artificiosi degli appalti. Occorre, al tempo stesso, mantenere nella competenza delle stazioni appaltanti una fascia di appalti di importo contenuto (ad esempio, fino a 500.000 euro), indispensabile alla gestione di situazioni di locale emergenza o necessità.

E' altresì necessario investire nella formazione dei funzionari pubblici sotto il profilo tecnico, finalizzata al corretto e responsabile esercizio della discrezionalità amministrativa. Una formazione che valorizzi la logica del risultato, più che quello della procedura, tornando all'autorevolezza che caratterizzava la vecchia figura dell'ingegnere capo. In prospettiva, si dovrebbe addivenire ad un vero e proprio sistema di "rating" che misuri il livello di qualità ed efficienza della PA.

Occorre garantire un adeguato confronto concorrenziale nella fase di affidamento dei lavori che deve restare la regola principale. Se ciò non è avvenuto "a monte", come nella maggior parte delle concessioni autostradali, appare indispensabile recuperare il deficit di concorrenza negli affidamenti "a valle", che devono essere messi tutti in gara.

Bisogna garantire tempi rapidi e certi, da parte della PA, per il pagamento dei lavori eseguiti, anche per evitare vessazioni nei confronti delle imprese creditrici. -

- **SI AD UNA MAGGIORE RESPONSABILIZZAZIONE DEI PROGETTISTI**

Occorre garantire un'applicazione effettiva delle norme sulla responsabilità professionale dei progettisti e dei verificatori dei progetti, escutendo le polizze di responsabilità civile professionale in caso di aumento dei costi dell'opera per varianti dovute a difetti o errori di progettazione.

- **SI AD UNA MAGGIORE RESPONSABILIZZAZIONE DELLE IMPRESE ESECUTRICI**

Le imprese devono poter assumere la responsabilità dell'offerta, mediante un efficace contraddittorio con i progettisti e la stazione appaltante, teso ad evidenziare le eventuali carenze della progettazione; a questo fine, occorre, quindi, rendere effettiva l'applicazione della norma del Codice dei Contratti relativa della consultazione preliminare sui progetti per gli appalti al di sopra di un certo importo.

sotto altro profilo, l'ANCE sta operando per una riforma del proprio codice etico, al fine di diffondere tra le imprese associate una più penetrante cultura della legalità, estromettendo dall'associazione i soggetti che hanno sbagliato.

- **EFFETTIVA INDIPENDENZA DELLE COMMISSIONI GIUDICATRICI E MISURE CONTRO IL RISCHIO DI TURBATIVE**

Le commissioni aggiudicatrici nominate in caso di offerta economicamente più vantaggiosa dovrebbero comprendere almeno due membri scelti all'esterno dell'amministrazione, nell'ambito di un albo nazionale di esperti, tenuto da un soggetto terzo, per garantirne maggiormente l'imparzialità del giudizio.

Inoltre, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che per sua natura può più frequentemente dar luogo a fenomeni distorsivi, dovrebbe essere limitato, sotto soglia comunitaria, agli appalti particolarmente complessi, ed essere completamente escluso per gli appalti di modico importo (ad esempio, sotto i 2,5 milioni di euro).

Il criterio del prezzo più basso con esclusione automatica delle offerte anomale deve essere perfezionato, attraverso un meccanismo che individui la modalità di determinazione della soglia di anomalia soltanto in un momento successivo alla presentazione delle offerte. Ciò può costituire un deterrente contro la formazione di eventuali accordi collusivi tra concorrenti, diretti ad alterare i risultati della gara.

- ATTUARE I CONTROLLI ON LINE SULL'ESECUZIONE DEGLI APPALTI

E' indispensabile dare effettiva attuazione alle norme della legge anticorruzione che, in un'ottica di massima trasparenza, impongono alle amministrazioni appaltanti di pubblicare sul proprio sito istituzionale, oltre ai dati relativi alle gare e all'aggiudicazione, anche i tempi di completamento dell'opera e l'importo delle somme liquidate. La possibilità di disporre di tali informazioni consente un pieno controllo da parte della società civile sul costo finale dell'opera, scoraggiando la prassi di recuperare ribassi temerari mediante aggiustamenti in fase esecutiva, avallati dall'amministrazione.

- PIÙ RIGORE CONTRO LE LITI TEMERARIE

Occorre applicare più efficacemente le sanzioni previste dalla norma sulle liti temerarie, onde evitare che l'affidamento di un'opera utile alla collettività venga rallentato o compromesso dalla presentazione di ricorsi giurisdizionali palesemente infondati.

- GARANTIRE L'APPLICAZIONE DEL CONTRATTO DELL'EDILIZIA

Al fine di ridurre fenomeni di concorrenza sleale tra le imprese e di illegalità nel lavoro, è necessario far rispettare, nell'aggiudicazione e nell'effettuazione di lavori edili o prevalentemente edili, l'obbligo di applicazione, a tutte le imprese coinvolte nel processo produttivo, dei contratti collettivi nazionali e territoriali dell'edilizia, ad eccezione di quelle lavorazioni specialistiche che siano riconducibili a contratti diversi (ad es. contratto metalmeccanico per gli impiantisti).

UN DECRETO LEGGE PER LA SEMPLIFICAZIONE E LA TRASPARENZA NEGLI APPALTI

In attesa del recepimento delle nuove direttive UE, è necessario anticipare, con un decreto legge, alcune misure urgenti per realizzare i progetti in tempi certi, costi adeguati e con metodi trasparenti, tra queste:

1. Prevedere commissioni di gara con membri esterni alla stazione appaltante, estratti per sorteggio da un elenco tenuto dall'ANAC;
2. Vietare l'offerta economicamente più vantaggiosa per i piccoli lavori (sotto i 2,5 milioni di euro) e limitarla, fino a 5 milioni di euro, ai soli lavori complessi;
3. Prevedere l'estrazione, solo dopo la presentazione delle offerte, del metodo di determinazione della soglia di anomalia;
4. Eliminare la sanzione pecuniaria per le dichiarazioni di irregolarità in gara;
5. Tutelare le imprese sane nelle ATI, in caso di crisi aziendali;
6. Affrontare il problema delle categorie specialistiche, in vista della prossima scadenza della norma ponte (art. 12, comma 5, l. 80/2014);
7. Più controlli e responsabilità di risultato: tornare all'ingegnere capo.