

IGI

LAVORI PUBBLICI

7 IDEE

PER

UNA RIFORMA

Febbraio 1989

1) PROGETTAZIONE

Un progetto incompleto o mal fatto allunga i tempi esecutivi, perché richiede varianti, dilata la spesa, altera il gioco della concorrenza dato che le imprese tengono presente, in occasione della gara, non già l'oggetto da realizzare, ma il modo per recuperare in fase esecutiva, grazie alle varianti, gli «azzardi» dell'offerta.

Il rimedio non può essere costituito da un utopistico recupero di efficienza delle Amministrazioni, dotate di quadri tecnici sempre più depauperati.

Una soluzione è quella di affidare la progettazione all'«esterno», a professionisti privati o a società di ingegneria — quando ciò sarà possibile — ma *ad una condizione*: che, ove in sede esecutiva emerga la necessità di varianti, dovute non già a sopravvenute esigenze dell'Amministrazione, ma a difetti progettuali, l'ideatore del progetto sarà chiamato a pagare una penale predeterminata e proporzionata al valore della variante e verrà sospeso temporaneamente da ulteriori incarichi. In que-

sto modo, i presentatori di offerte azzardate, che puntano sulle varianti, sanno che si troveranno di fronte, a discutere della necessità o meno di apportare varianti, non già un'Amministrazione che potrebbe anche essere compiacente, ma un interlocutore che riceverà un danno certo dall'accoglimento della proposta di variante.

Un'altra soluzione è quella che premia una maggiore integrazione fra mondo progettuale e imprenditoriale, rendendo, tra l'altro, l'impresa più consapevole dell'offerta presentata, con vantaggio, anche qui, sui tempi esecutivi, sui costi e sulla qualificazione del mercato. Questi obiettivi si possono raggiungere se, in sede di gara, l'impresa è tenuta a presentare, assieme all'offerta economica, anche il progetto costruttivo, quello, cioè, che, allo stato attuale delle cose, le imprese redigono durante l'esecuzione dei lavori, dopo che sono rimaste aggiudicatarie. In questo modo, si evitano gli elevati costi dell'appalto-concorso, si responsabilizza maggiormente il mondo industriale, si favorisce l'integrazione fra progettisti e imprese, si sviluppa il progresso tecnologico, si qualifica il mercato.

2) SPORTELLO UNICO

Quest'espressione indica il fenomeno dell'attività di cooperazione in senso lato, che le Amministrazioni diverse da quella che appalta i lavori ma titolari di interessi coinvolti dalla realizzazione dell'opera debbono prestare a quest'ultima, nella fase cosiddetta preparatoria.

Si tratta di visti, nulla-osta, assensi, permessi, autorizzazioni, senza i quali il progetto non può essere posto in gara.

Mediamente, sono necessari 18-24 mesi per completare la raccolta di tutti gli atti di cooperazione.

La soluzione introdotta dalla Finanziaria 88, all'art. 27, non ha funzionato, perché il meccanismo di riunione delle Amministrazioni cooperanti scatta soltanto se una è inadempiente.

La logica deve, invece, essere rovesciata, nel senso, cioè, che l'Amministrazione committente indica all'Ufficio dello Sportello Unico tutte le Amministrazioni dal-

le quali deve ricevere gli atti di cooperazione; a questo punto, l'Ufficio dello Sportello Unico convoca tali Amministrazioni e l'approvazione, in quella sede, del progetto significa rilascio di tutti gli atti di cooperazione necessari.

3) QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE

Nell'attuale sistema, l'idoneità e l'affidabilità delle imprese è un bene andato perduto.

Dopo 26 anni, soltanto in questi giorni si profila un provvedimento che rivede la posizione delle imprese iscritte all'Albo Nazionale Costruttori.

Passato attraverso un lacerante dibattito influenzato da spinte corporative, il provvedimento che ne è scaturito rappresenta il frutto di una mediazione che appiattisce i valori.

Sul fronte delle singole Amministrazioni, continua a manifestarsi il fenomeno dei bandi anomali, cioè di quegli avvisi di gara che oscillano fra l'esigenza delle Amministrazioni di procedere ad un minimo di selezione e la volontà sotterranea di favorire predeterminati concorrenti.

L'effetto è quello di un mercato governato da regole eterogenee e, per ciò stesso, alterato nei suoi meccanismi di base.

In presenza di questa situazione, occorre recuperare trasparenza ed efficienza al sistema, sollevando le singole Amministrazioni da un compito sempre più difficile, rimettendo la delicata funzione di acclarare l'idoneità delle imprese ad una sede centrale e qualificata.

Per le opere più complesse, quest'esigenza riveste caratteri di urgenza e importanza assolute, anche perché le Amministrazioni, proprio per la rilevata carenza di quadri tecnici, non sono in grado di valutare le offerte meno ragionate, quali sono quelle che provengono da aziende meno idonee.

4) GARANZIE

Legato, in parte, al problema della qualificazione delle imprese è il tema delle garanzie.

Tranne che per alcune opere dell'Ente Ferrovie, l'entità delle garanzie generalmente richieste si attesta fra il 5 e il 10% della prestazione dovuta.

E' una misura irrisoria, che, proprio per ciò, non rappresenta né un mezzo di rifusione dei danni eventualmente subiti dall'Amministrazione, né uno strumento di pressione nei riguardi dell'impresa inadempiente.

Occorre assolutamente elevare tale garanzia, facendola coincidere con l'importo della prestazione e rendendola svincolabile a mano a mano che si realizzano i lavori.

Una garanzia di queste dimensioni allenterebbe, inoltre, le tensioni concorrenziali, permettendo una più adeguata selezione dei concorrenti in funzione della tipologia e della dimensione delle opere da eseguire.

Inoltre, la garanzia dovrebbe essere strutturata come fidejussione di adempimento, nel senso di assicurare all'ente appaltante — oltre al normale risarcimento dei danni — che l'opera venga comunque realizzata.

In questo senso, la garanzia dovrebbe prevedere che, in caso di inadempimento dell'impresa titolare del contratto, il soggetto garante indichi altra impresa che, agli stessi prezzi, patti e condizioni della prima, assicuri l'esecuzione dell'opera.

5) PROCEDURE DI GARA

Il caso Italia è unico nell'ambito comunitario. Siamo l'unica Nazione che registra una presenza di imprese ad ogni gara che tocca le cento unità, con punte che arrivano a 500, ma anche a 1000 concorrenti.

Negli altri Paesi comunitari partecipano alle gare non più di 10 imprese.

La ragione di questa situazione è che in Italia le licitazioni private (= procedure ristrette, di origine comunitaria) sono gestite come se fossero aste pubbliche (= procedure aperte). Ed infatti, le Amministrazioni indicano i requisiti minimi che le imprese debbono possedere per essere ammesse a presentare offerta, ma, poi, invece di selezionare il lotto degli aspiranti in base alle qualità «massime» possedute, invitano tutti i richiedenti.

In tal modo, le licitazioni private si risolvono in aste pubbliche. Sennonché, a differenza di quanto avviene nelle aste pubbliche, i requisiti sono tenuti bassi

(perciò definiti «minimi») proprio sul presupposto di una successiva «scrematura» che invece manca.

In relazione a quest'anomalia, bisogna fornire alle Amministrazioni criteri direttivi affinché recuperino l'essenza e il carattere proprio delle licitazioni private, come gare ristrette, ed offrano elementi per una qualificante selezione del mercato.

6) POSIZIONE SOGGETTIVA DEI CONCORRENTI

La natura di interesse legittimo che viene riconosciuta ai concorrenti alle pubbliche gare mostra ormai tutta la sua inadeguatezza alla realtà in atto, specie con riferimento all'integrazione economica europea.

Una normativa sui lavori pubblici, con punte di esasperato dettaglio, offre occasioni di impugnativa, che, mentre non ristorano le imprese colpite dai danni subiti, possono occasionare sospensive che bloccano l'avvio dei programmi.

Le Amministrazioni, da parte loro, assediata da una moltitudine di imprese che, spesso, si rivolgono ai giudici amministrativi a fini strumentali, si vanno progressivamente paralizzando e ricercano dal potere legislativo norme di comportamento sempre più minuziose e automatiche, in modo da sfuggire all'estremo garantismo del nostro sistema.

Con la realizzazione del Mercato Comune, si crea non solo una situazione sperequata rispetto ad altri

partners comunitari, ma cambiano anche le prospettive della tutela fin ora assicurata alle imprese.

L'interesse pubblico che la normativa di contabilità di Stato e la legislazione speciale considerava prioritario cede, nella normativa CEE, all'interesse del mercato.

La tutela delle imprese diventa diretta, da riflessa che era, e si aprono possibilità di azioni anche per la rifusione dei danni subiti.

Per converso, le Amministrazioni si vedono meno esposte a tutta una serie di impugnative che, specialmente quando sono strumentali, prendono spunto anche dalle più irrilevanti irregolarità.

In questa nuova prospettiva, occorre ridare alla posizione delle due parti la dignità di diritto soggettivo fin dal momento della gara.

Tutto questo è fattibile, stabilendo legislativamente che le Amministrazioni esercitano, in questa fase, autonomia contrattuale, che il giudice è quello dei diritti e che ai privati sono dovuti i danni eventualmente patiti.

7) COMMISSIONE CENTRALE PER I LAVORI PUBBLICI

Con l'avvento dell'ordinamento regionale e con lo smembramento del Ministero dei Lavori Pubblici si è andato perdendo quel ruolo di guida e di indirizzo che il Ministero di Porta Pia aveva sempre ricoperto, anche nei confronti di Amministrazioni che non erano in esso inquadrate gerarchicamente.

La frammentazione normativa, l'accavallarsi di leggi che difficilmente si coordinano fra loro, le incertezze applicative esigono, oggi più che mai, un punto di riferimento certo per il corretto operare delle Amministrazioni.

Sul modello francese, sarebbe utile creare presso la Presidenza del Consiglio un organismo a composizione allargata, avente il compito di indirizzare le Amministrazioni fin dal primo apparire di nuove leggi; di suggerire comportamenti uniformi nell'applicazione delle norme vigenti; di dirimere i dubbi interpretativi che sorgono nell'attività quotidiana; di porsi, in sostanza,

come guida delle Amministrazioni, in modo da evitare difformità di comportamenti che disorientano il cittadino e sono fonte di continuo contenzioso.