

# ALCUNE CRITICITÀ

## **Premessa**

Il procedimento per la realizzazione dei lavori pubblici è uno dei più vasti e complessi tra quelli amministrativi; prova ne è la enorme quantità di giurisprudenza che di esso si è interessata.

La normativa in vigore, prescrive che l'attività di realizzazione dei lavori si svolge sulla base di un programma triennale da approvare, nel rispetto dei documenti programmatori e della normativa urbanistica ed ambientale.

La legge non si limita a definire i criteri che debbono essere seguiti per raggiungere lo scopo, ma si estende fino a individuare i modelli obbligatori che impongono una rappresentazione formale delle scelte programmatiche.

Già la Regione Sicilia nell'approvare la legge n. 21 del 29 aprile 1985, concernente l'esecuzione dei lavori pubblici, all'art. 3 aveva introdotto l'obbligo della programmazione, al fine di assolvere al delicato compito di identificare bisogni e di conferire razionalità alla spesa pubblica.

Successivamente la Legge nazionale del 1994 (legge Merloni), concepita nell'immediato dopo tangentopoli per scongiurare il finanziamento illecito ai partiti, ha inteso togliere nei fatti qualsiasi potere discrezionale alla Pubblica amministrazione, ritenuto all'origine del fenomeno "corruzione".

Le fasi del procedimento, riconfermate in toto nel D.L.vo 12 aprile 2006, in quest'ultimo decennio hanno subito una serie di modificazioni, con l'intento dichiarato di semplificare il quadro normativo ed accelerare la spesa pubblica.

Al di là dei buoni propositi, le successive modifiche apportate hanno finito di fatto con l'inficiare il "*principio di trasparenza*", contravvenendo all'indirizzo delle leggi originarie, che avevano voluto mettere un argine agli eccessi di discrezionalità in un settore così delicato e a volte così fortemente condizionato da pressioni esterne riconducibili alla criminalità organizzata.

È notorio che le cause dell'esorbitante costo delle opere pubbliche si annidano nelle fasi preliminari della programmazione e della progettazione laddove, in presenza di un *deficit* di trasparenza, prolifera una disinvolta quantificazione della spesa.

Economisti, studiosi e, soprattutto, la Corte dei Conti in più occasioni hanno stigmatizzato il fenomeno, facendo rilevare come, combattendo la corruzione, si possono realizzare opere economicamente sostenibili, in grado cioè di far crescere il *Pil* e non distruggerlo come avviene in Italia.

È necessario, allora, avviare un processo di riordino ed un percorso di trasparenza di tutti gli uffici preposti alla amministrazione dei lavori pubblici, dal Comune allo Stato, per migliorare l'efficacia dell'azione amministrativa ed eliminare i fenomeni di corruzione.

## *Situazione in atto*

La normativa prescrive che i soggetti pubblici sono tenuti a predisporre il programma dei lavori pubblici in conformità a schemi-tipo, adottati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Purtroppo i modelli adottati dal Governo *confliggono* fortemente con il principio di “*buon andamento*”, non assicurano alcuna trasparenza delle ragioni che hanno indotto l’amministrazione a fare determinate scelte e non garantiscono ai cittadini l’attività di verifica e di controllo della qualità dei progetti e della loro modalità di realizzazione.

Di seguito alcune di queste incongruenze che sono all’origine del fenomeno “*corruzione*”.

### *1. Appalti e Stazioni appaltanti*

Sicuramente nell’approvare la “Legge Merloni” il Legislatore avrà avuto un concetto diverso di Stato, tanto che in materia di opere e lavori pubblici ha sentito il bisogno di fare riferimento al principio di “*buon andamento*” e di “*imparzialità*” sancito dall’art. 97 della Costituzione.

Cioè l’attività amministrativa, avente ad oggetto le opere pubbliche, veniva considerata come strettamente legata a tutta una serie di bisogni (lavoro, scuola, sanità, tempo libero, traffico, inquinamento, difesa del suolo, edilizia abitativa, organizzazione del territorio) e, conseguentemente, la realizzazione dei lavori “*doveva garantirne la qualità e doveva uniformarsi a criteri di efficienza e di efficacia, secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori*” [art.1 Principi generali].

Quella normativa, quindi, si collocava in un contesto più generale e prendeva il nome di “*Legge quadro in materia di lavori pubblici*”.

In una tale contesto, la nozione di “*appalto*” rappresentava soltanto lo strumento di scelta del contraente, assunto da un soggetto pubblico per la realizzazione dei lavori.

Oggi quella normativa prende il nome di “*Codice degli appalti*” e gli Enti pubblici, chiamati per ricondurre ad organicità le risposte ai problemi che la Società pone, vengono individuati come “*Stazioni appaltanti*”: cioè uffici e burocrazia chiamati ad attuare le procedure.

Il problema che si pone non è questione di etichetta o di modo di intendersi, non è l’eterno conflitto tra forma e sostanza, ma la percezione di una politica non più in grado di interpretare il disagio del Paese ed incapace di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione, dove legalità e qualità si possano sposare con la trasparenza dell’azione amministrativa, con l’efficienza e la produttività, con la partecipazione ed il coinvolgimento dei Cittadini.

### *2. Necessità e fattibilità*

Al fine di evitare di costruire opere inutili, la normativa originaria prescriveva che gli Enti erano tenuti a dimostrare *la necessità e la fattibilità* delle opere da inserire in programma.

In altri termini, era necessario individuare l’effettivo bacino di utenza, illustrare la concreta utilità dell’opera in rapporto alla situazione complessiva delle strutture esistenti ed evidenziare le condizioni che potevano influire sulla sua realizzazione, alla stregua delle previsioni degli strumenti urbanistici e dell’eventuale esistenza di vincoli a tutela di interessi pubblici.

Inoltre, per ogni opera programmata, bisognava indicare anche le sue caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie, nonché predisporre l’analisi dello stato di fatto nelle sue componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche e nelle sue componenti di sostenibilità ambientale, socio-economiche, amministrative e tecniche.

Di tutto questo nello schema tipo adottato dal Governo non c'è traccia e, a meno di sviste, tale previsione normativa sembra del tutto scomparsa pure dal nuovo codice degli appalti.

Di conseguenza esiste reale il rischio di un proliferarsi di “*opere inutili*”, con costi altissimi per le tasche dei Cittadini e, a volte, con forte impatto ambientale.

### 3. *Cartografia*

Anche per questo importante documento la precedente normativa faceva obbligo di predisporre una cartografia su scala adeguata che doveva essere allegata al programma, come parte integrante ed essenziale.

La cartografia svolge un ruolo importante di riferimento perché consente al Cittadino di individuare facilmente l'opera da realizzare e di valutarne la fattibilità e l'utilità in relazione al bacino di utenza ed ai servizi da fornire, tenendo conto delle caratteristiche del territorio e della mobilità dell'insediamento umano.

Ebbene questo documento è scomparso del tutto dal Codice Appalti.

### 4. *Priorità*

La disciplina sui controlli della spesa pubblica non riguarda soltanto la regolarità contabile sotto il profilo formale, ma soprattutto il controllo sulla “*proficuità*” della spesa che attiene ad una corretta gestione delle risorse, al fine di raggiungere gli obiettivi che il programma dei lavori pubblici intende perseguire.

È per questo motivo che nelle precedenti versioni la normativa riteneva preminente l'attribuzione di un ordine di priorità, cui gli Enti dovevano attenersi, “*nel dare attuazione ai lavori o nel conferimento degli incarichi di progettazione*”.

In altri termini, siccome la Pubblica Amministrazione di solito non dispone delle risorse necessarie a porre in atto tutte le opere programmate, la scelta di aggiustare il marciapiede dinanzi la casa del consigliere comunale anziché consolidare il tetto della scuola per evitare caduta calcinacci, non può essere lasciata al “*libero arbitrio*” di chi è chiamato ad esercitare le funzioni del governo dell'ente.

La precedente normativa attribuiva al concetto una relazione d'ordine di ciò che andava realizzato prima e dopo, e tale caratteristica assumeva un ruolo così “*cogente*” da non potere essere ammessa alcuna deroga, salvo in casi di particolare urgenza o di calamità naturali.

Il recente decreto ministeriale, invece, dà una interpretazione qualitativa di priorità e, quindi, assolutamente discrezionale.

Fa riferimento ad una scala di priorità espressa in tre livelli (1= priorità massima, 2 = priorità media e 3 = priorità minima).

In tal modo gli enti, con molta disinvoltura, possono attribuire la “*priorità massima*” ad una pluralità di lavori, contravvenendo all'indirizzo che ha voluto mettere un argine agli eccessi di discrezionalità in un settore così delicato, fortemente condizionato da pressioni esterne e corruzione.

Così, fra le iniziative veramente urgenti, può diventare comodo inserire opere che suscitano qualche particolare convenienza.

### 5. *Pubblicità: strumento di democrazia*

La pubblicazione del programma è lo strumento con il quale l'Amministrazione si apre al contributo esterno garantendo ad ogni cittadino non solo il diritto ad essere informato ma anche a potere esprimere il proprio contributo di partecipazione con l'invio di osservazioni e valutazioni.

Il “*Codice Appalti*” contempla sì che il programma sia pubblicato sul profilo del committente, ma lascia alla discrezionalità delle amministrazioni la facoltà di concedere al Cittadino la possibilità di fare conoscere le sue opinioni: (“*le amministrazioni possono consentire la presentazione di eventuali osservazioni*”).

Quello che una volta nell'ordinamento dello Stato veniva considerato un diritto di partecipazione democratica, oggi, con il “*Codice Appalti*” diventa conferimento di facoltà che può essere concessa o meno a seconda della volontà di chi, invece, ha il dovere di rendere conto delle ragioni del proprio operato.

Si dimentica spesso che il “*cittadino protagonista*” è un diritto racchiuso nella definizione di “*democrazia*”, diversamente essa diventa una scatola vuota.

Inoltre, dare spazio e dignità al cittadino è una occasione per fare rinascere la speranza, per sviluppare strumenti di vigilanza sulla qualità e la trasparenza della politica, per recuperare il senso di legalità e di contrasto alla corruzione e, di conseguenza, per fare recuperare credibilità nelle istituzioni ed anche, in un contesto di profonda crisi economica, per riconquistare la fiducia dei mercati e a favorire la ripresa.

### 6. *Valutazioni conclusive*

Da quanto evidenziato in questa breve nota, appare evidente che l'attività di realizzazione dei lavori pubblici, sulla base di un programma redatto secondo le regole statuite dal nuovo “*Codice Appalti*”, travolge spesso tutta l'attività politica amministrativa dell'ente con gravi ripercussioni economiche e sociali.

È necessario mettere mano al più presto alla revisione delle regole, nel rispetto del principio costituzionale del “*buon andamento*” e valorizzando l'utilizzo razionale e strategico delle risorse pubbliche a disposizione, anche se non sono molte.