

LA RIFORMA DEL CODICE APPALTI: I PROFILI ANTICORRUZIONE

Introduce

Sen. **STEFANO ESPOSITO**
Vice Presidente Commissione Infrastrutture Lavori Pubblici

relazioni di:

Prof. Avv. **PAOLA SEVERINO**
Professore ordinario di diritto penale e Procuratore della LUIS

Sen. **ANGELICA SAGGESE**
Commissione Bicamerale per la semplificazione della P.A.

Dott. **FABRIZIO PALENZONA**
Presidente Aircat (Assoaerporti)

On. **RAFFAELLA MARIANI**
Commissione Ambiente e Lavori Pubblici

Dott. Avv. **RAFFAELE CANTONE**
Presidente Autorità Nazionale Anticorruzione

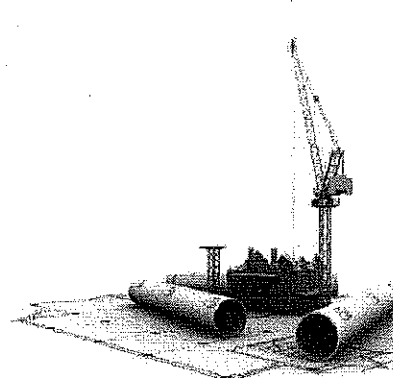
Sen. **RICCARDO NENCINI**
Vice Ministro Infrastrutture e Trasporti

conclude

Sen. **LUIGI ZANDA**
Presidente Gruppo Partito Democratico

modera

Sen. **MARCO FILIPPI**
Capogruppo PD Commissione Infrastrutture Lavori



Martedì 28 Aprile 2015
h. 9:30 Sala "Eucdra" Residenza di Ripetta
Via di Ripetta 231, 00186 - Roma



LE PROPOSTE PRIORITARIE DEL PD

1. Previsione di procedure chiuse e non derogabili riguardanti gli appalti pubblici e riduzione dei tempi di realizzazione delle opere;
2. Previsione di misure finalizzate alla distinzione della fase progettuale da quella esecutiva e di collaudo e divieto di messa a gara di lavori con progetti preliminari;
3. Valorizzazione della fase progettuale negli appalti pubblici e previsione della messa a gara, di norma, del progetto esecutivo;
4. Limitazione delle possibilità di ricorrere all'appalto integrato e previsione del divieto dell'appalto integrato con la formula del contraente generale;
5. Previsione che il ricorso alle varianti in corso d'opera debba essere sempre motivata e giustificata da condizioni impreviste ed imprevedibili;
6. Rafforzamento dei sistemi di controllo di staticità e sicurezza delle opere pubbliche e previsione di sanzioni penali ed amministrative in caso di mancati o inadeguati controlli da parte dei soggetti preposti;
7. Previsione del risarcimento in caso di esecuzione di opere pubbliche non conformi al progetto esecutivo e ai criteri di sicurezza e staticità delle opere;
8. Riordino e semplificazione delle disposizioni relative ad interventi di protezione civile (emergenze) e di mitigazione del rischio idrogeologico;
9. Centrali uniche di committenza a livello di capoluogo di provincia;
10. Previsione di criteri volti a vincolare la concessione alla piena attuazione del piano finanziario e il rispetto dei tempi per la realizzazione degli investimenti;
11. Nell'ambito del partenariato pubblico privato, previsione per ogni opera la valutazione preventiva di fattibilità con il ricorso a finanziamenti privati.

PUNTI SALIENTI LA RIFORMA DEL CODICE DEGLI APPALTI

La riforma del codice degli appalti si rende necessaria in conseguenza della quantità di modifiche che al testo vigente sono state apportate in questi anni (ne sono state contate oltre 50 per più di 650 modifiche complessive) ma anche per il necessario recepimento delle nuove direttive comunitarie, che peraltro risultano difficilmente integrabili con l'attuale struttura normativa del codice degli appalti. Le direttive comunitarie da recepire comportano un salto culturale significativo nell'impostazione del nuovo corpo normativo in quanto gli obiettivi principali in esso sottesi tendono a conferire maggiore ed ulteriore discrezionalità alla pubblica amministrazione di quella di cui gode attualmente, aspetto questo che per i noti fenomeni corruttivi appare certo di non poco conto.

Di fronte a tali rischi si pone la necessità di approntare strumenti tali che consentano una maggiore trasparenza in termini di pubblicità e tracciabilità delle procedure non solo al momento dell'affidamento dell'appalto ma anche prima e dopo tale momento.

Più in generale si avverte di dotare il nuovo strumento normativo di una maggiore semplificazione distinguendone in maniera più netta l'articolazione delle fonti normative, puntando a contenere gli stessi articoli che lo compongono in un numero sotto i cento, rispetto agli oltre duecentocinquanta attuali. Una scelta non solo formale ma sostanziale: vogliamo trasmettere un chiaro messaggio di necessità di essenzialità, chiarezza e trasparenza.

Facendo poi tesoro dei limiti e degli errori del passato un altro aspetto che riteniamo di segnalare al lavoro di redazione che l'esecutivo dovrà compiere è quello di una fonte normativa secondaria, il cosiddetto Regolamento del Codice che dettagli e specifichi i principi contenuti nelle norme primarie e che ne consenta una più facile modifica in funzione sia del recepimento di nuove direttive sia in funzione dei fattori di innovazione tecnologica.

Con il nuovo codice degli appalti dovremo contemperare due apparenti contrapposte esigenze: da un lato promuovere con esso una maggiore cultura della legalità ponendo un argine robusto ai fenomeni di corruzione che hanno reso particolarmente permeabile quello attuale, dall'altro produrre una semplificazione delle norme e delle procedure tale da produrre una maggiore efficienza delle performance economiche che, invece, un sistema farraginoso come quello attuale non consente se non con la forzatura delle norme che ne regolano il funzionamento ricorrendo a sistematiche deroghe.

Di seguito solo l'elencazione delle principali questioni che con la riforma del codice sono sul tappeto:

- 1) la centralità, la qualificazione e l'autonomia della fase progettuale come elemento fondamentale di connotazione e qualificazione della successiva aggiudicazione
- 2) la procedura di aggiudicazione e le varie tipologie, prevedendo una drastica limitazione delle gare al massimo ribasso per l'aggiudicazione degli appalti di servizi (eccetto i servizi finanziari) dove il ribasso determina frequentemente una compressione talvolta inaccettabile delle condizioni di lavoro senza tutele contrattuali.
- 3) le commissioni di gara dovranno prevedere una sistematica e certa terzietà e imparzialità nell'aggiudicazione. Al riguardo viene ipotizzato il criterio dell'estrazione a sorte dei nominativi attinti da un apposito registro di onorabilità e competenza.
- 4) le stazioni appaltanti sono oggi in numero eccessivo, si parla di oltre 36.000, è necessaria una drastica riduzione e qualificazione da poche centinaia a poche decine
- 5) la revisione del sistema di certificazione e qualificazione tramite le SOA introducendo alla base degli elementi di valutazione criteri reputazionali oggettivi e parametri misurabili, superando l'attuale condizione di monetizzazione e commercio degli accreditamenti
- 6) l'introduzione di una normativa di soft law dedicata espressamente alla definizione delle procedure standard, dai bandi tipo, al rating di legalità per le imprese, ad altre forme di criteri reputazionali.
- 7) la previsione di pubblicazione, monitoraggio e quindi trasparenza e tracciabilità di tutte le fasi che precedono e seguono il momento di aggiudicazione della gara. Dalla definizione del bando, all'avanzamento lavori e alla rendicontazione degli stessi.
- 8) la previsione di una autorità centrale con poteri veri e riconosciuti per intervenire e sostituirsi alla stazione appaltante per rimuovere le cause che pregiudicano la realizzazione dei lavori, con poteri dissuasivi ma anche sanzionatori.
- 9) la non possibilità di aggiudicare l'esecuzione di un'opera sulla base di un suo progetto preliminare, dato il sistematico ricorso che troppo spesso si vede registrare in termini di varianti in corso d'opera, contenziosi, utilizzo eccessivo di quote di riserva ecc...
- 10) Il progressivo superamento della formula del general contractor, che sta dimostrando sempre più tutti i suoi limiti, soprattutto per la mancanza di solide forme di controllo e verifica in corso d'opera ed in fase di collaudo

Marco Filippi