

I PATTI DI INTEGRITÀ
NEGLI APPALTI
PUBBLICI: STRUMENTI
PER LA LEGALITÀ E
LA CITTADINANZA
ATTIVA



UNIVERSITÀ
DI TRENTO



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ITALIA
Associazione contro la corruzione

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA

**I PATTI DI INTEGRITÀ NEGLI APPALTI PUBBLICI:
STRUMENTI PER LA LEGALITÀ E
LA CITTADINANZA ATTIVA**

**Osservazioni a margine del *Patto di integrità*
applicato alla realizzazione del secondo lotto
della metropolitana leggera di Cagliari**

con contributi e interventi di

GIAN ANTONIO BENACCHIO, DONATO CARLEA, GIOVANNI COLOMBO
GIULIA COMANDINI, MAURO CONI, MICHELE COZZIO, GIANLUCA FEDI
DANIELA IACOMELLI, GABRIELLA MASSIDDA, ALESSANDRO MICHELOZZI,
LEONARDO MICONI, GUIDO MOUTIER, SILVIO POPOLANO, ERNESTO PORCU,
TONY ROMA, IOLE ANNA SAVINI, PAOLO TRUZZU



UNIVERSITÀ
DI TRENTO





Il progetto «Integrity Pacts: Civil Control Mechanisms for Safeguarding EU Funds» è finanziato dalla Commissione europea.

Segreteria di Redazione

osservatorioappalti@unitn.it

Volume curato da Michele Cozzio

Progetto grafico di Pio Nainer Design Group

ISBN 978-88-8443-947-5

1ª edizione, maggio 2021

Volume in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio ad accesso aperto e anagrafe della ricerca IRIS - <https://iris.unitn.it>.

Edizione cartacea disponibile contattando servizioclienti@scalalibri.com.

L'elaborazione dei testi, anche se curata con attenzione, non può comportare responsabilità per involontari errori o inesattezze.

Quest'opera è distribuita con Licenza



[Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

© 2021 - Università degli Studi di Trento

Via Calepina nr. 14, 38122 Trento (TN) - IT

ufficioarchivieditoria@unitn.it

www.unitn.it

INDICE - SOMMARIO

Prefazione..... pag. V
Gian Antonio Benacchio, Michele Cozzio

Presentazione..... pag. IX
Iole Anna Savini

I PATTI DI INTEGRITÀ E I RISULTATI DELLA SPERIMENTAZIONE A CAGLIARI

Il progetto europeo per la sperimentazione dei Patti di integrità..... pag. 3
Giovanni Colombo

L'applicazione del Patto di integrità a Cagliari..... pag. 11
Michele Cozzio, Guido Moutier, Silvio Popolano

ORIENTAMENTI E PROPOSTE IN TEMA DI SEMPLIFICAZIONE, SPEDITEZZA E LEGALITÀ DEGLI APPALTI PUBBLICI

*L'appalto integrato: strumento risolutivo di cronicità del sistema o
facilitatore per comportamenti opportunistici?*..... pag. 35
interventi di Donato Carlea, Leonardo Miconi, Mauro Coni, Ernesto Porcu,
Gabriella Massidda, Gianluca Fedi, Daniela Iacomelli, Alessandro Michelozzi

*La conferenza di servizi quale momento di rappresentanza, coinvolgimento
e composizione di interessi* pag. 57
interventi di Donato Carlea, Leonardo Miconi, Mauro Coni, Ernesto Porcu,
Gabriella Massidda, Gianluca Fedi, Daniela Iacomelli, Alessandro Michelozzi,
Tony Roma

*I tempi medi di realizzazione delle opere a confronto con quelli rilevati nel caso
dell'appalto integrato di Cagliari*..... pag. 67
interventi di Mauro Coni, Ernesto Porcu, Gabriella Massidda, Gianluca Fedi,
Daniela Iacomelli, Alessandro Michelozzi, Giulia Comandini, Tony Roma

<i>Il «modello Genova»: soluzione esportabile per la realizzazione delle grandi opere?.....</i>	pag. 79
interventi di Donato Carlea, Leonardo Miconi, Mauro Coni, Ernesto Porcu, Gabriella Massidda, Gianluca Fedi, Daniela Iacomelli, Alessandro Michelozzi, Paolo Truzzu, Giulia Comandini, Tony Roma	
<i>«Smart Public Procurement», come intervenire per la semplificazione del Codice dei contratti pubblici.....</i>	pag. 87
interventi di Donato Carlea, Leonardo Miconi, Mauro Coni, Ernesto Porcu, Gabriella Massidda, Paolo Truzzu	
<i>Il monitoraggio civico degli appalti pubblici come soluzione per il radicamento della legalità e incentivo alla buona esecuzione.....</i>	pag. 99
interventi di Donato Carlea, Leonardo Miconi, Mauro Coni, Ernesto Porcu, Gabriella Massidda, Gianluca Fedi, Daniela Iacomelli, Alessandro Michelozzi, Paolo Truzzu, Giulia Comandini, Tony Roma	
<i>Monitoraggio civico: sono possibili futuri sviluppi del Patto di integrità a Cagliari?.....</i>	pag. 117
interventi di Mauro Coni, Ernesto Porcu, Gabriella Massidda, Paolo Truzzu, Giulia Comandini, Tony Roma	
<i>L'impatto della nuova linea metropolitana sulla qualità della vita cittadina.....</i>	pag. 123
interventi di Mauro Coni, Ernesto Porcu, Gabriella Massidda, Paolo Truzzu, Giulia Comandini, Tony Roma	
<i>Professionalizzazione e competenze: ecco il vaccino per la realizzazione delle opere pubbliche.....</i>	pag. 135
interventi di Mauro Coni, Ernesto Porcu, Gabriella Massidda, Gianluca Fedi, Daniela Iacomelli, Alessandro Michelozzi, Giulia Comandini, Tony Roma	
<i>Ringraziamenti.....</i>	pag. 141
<i>Note sugli Autori.....</i>	pag. 143

PREFAZIONE

Gli organismi internazionali da tempo chiedono agli Stati di favorire forme di controllo sociale sulle attività che impiegano risorse pubbliche e che sono destinate a soddisfare esigenze della collettività. Al centro di questa visione si pone la trasparenza quale *principio* guida e, al contempo, *mezzo* di attuazione. Lo riscontriamo in numerose e importanti iniziative a livello internazionale.

Il *Global Compact*, ad esempio, è lo strumento adottato nel 1999 dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, che impegna Stati e imprese a sostenere e applicare nella propria sfera di attività principi fondamentali in materia di diritti umani, lavoro, ambiente, lotta alla corruzione.

Di pari importanza è l'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, adottata il 25 settembre 2015 dagli Stati membri delle Nazioni Unite. L'Agenda è portatrice di una visione sulle diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile (economico, sociale e ambientale), da perseguire attraverso 17 *obiettivi di sviluppo sostenibile*, ripartiti in 169 «target» che orientano strategie e politiche a livello governativo e privato, in ambito internazionale e locale. L'obiettivo n. 16 (*Pace, giustizia e istituzioni solide*) persegue la costruzione di istituzioni responsabili, trasparenti ed efficaci, in grado di ridurre fenomeni di corruzione e abusi di potere.

Open Government Partnership è il progetto avviato nel 2011 e partecipato da 78 Stati e centinaia di enti e organizzazioni della società civile in tutto il mondo, unite dall'obiettivo di promuovere modelli di *governance* inclusiva e trasparente.

A livello europeo la trasparenza si è radicata come tratto caratterizzante delle politiche dell'*open government*, espressione del modo di essere e di agire dell'Amministrazione. Nelle sue declinazioni più recenti, inoltre, la trasparenza dei processi decisionali viene intesa come garanzia per l'esercizio e la protezione dei diritti fondamentali della persona umana.

La *mission* e la *vision* di *Transparency International* sono basate sull'idea della trasparenza quale nucleo di strumenti, soluzioni e pratiche funzionali al contrasto della corruzione e, più in generale, alla partecipazione e al controllo sociale.

A queste finalità si ispirano i *Patti di integrità*.

Transparency International li ha promossi con successo in tutto il mondo per perseguire prevenzione, trasparenza, inclusività anche negli appalti pubblici.

L'evoluzione più recente vede comparire nel Patto, siglato tra l'Amministrazione appaltante e gli operatori economici, anche un soggetto terzo, con funzioni di monitoraggio, divulgazione e coinvolgimento della società civile.

L'obiettivo è quello di contribuire a rendere i cittadini sentinelle della legalità (in quanto titolari di un potere di conoscibilità fondato sugli obblighi di trasparenza dell'Amministrazione), in grado di contribuire, insieme alle autorità, alla buona esecuzione degli appalti.

Questi sono i presupposti del progetto *Integrity Pacts: Civil Control Mechanism for safe-guarding EU Funds*, promosso nel 2015 dalla Commissione europea e da *Transparency International* per la sperimentazione dei Patti di integrità.

I risultati sono positivi, come attestano i riconoscimenti ricevuti.

Il progetto è stato premiato nell'ambito dell'*European Ombudsman's Award for Good Administration 2019*, nella categoria *Excellence in Open Administration* e, sempre nel 2019, è stato inserito nel *Compendium* (parte integrante della Dichiarazione finale) del G20 di Osaka, come buona pratica globale per promuovere l'integrità e la trasparenza nello sviluppo delle infrastrutture. Non a caso, dunque, la Commissione europea sta invitando gli Stati membri all'applicazione sistematica dei Patti, nell'ambito delle iniziative che utilizzeranno le risorse del bilancio 2021-2027 dell'UE.

Transparency International Italia ha avuto un ruolo primario nella diffusione dei Patti di integrità nel nostro Paese, ha contribuito alla loro evoluzione, è partner attivo del progetto europeo *Integrity Pacts*.

Questo volume nasce nell'ambito della sperimentazione europea, in particolare dall'applicazione del Patto di integrità ai lavori per la realizzazione della metropolitana leggera di Cagliari, appalto 'sensibile' non tanto per il valore economico (comunque significativo, oltre 20 milioni di euro), quanto per il contesto nel quale si inserisce (siamo nel 'cuore' della città), per le interferenze che sollecita, per il numero degli enti e delle organizzazioni coinvolte, per l'impatto (sociale, ambientale ed economico) sulla vita cittadina.

I contributi offrono una visione a tutto tondo sulla pluralità degli interessi coinvolti nella gestione dell'appalto, evidenziando vantaggi e limiti dell'applicazione del Patto, da differenti angoli di visuale: il ruolo dell'ente di monitoraggio, la metodologia del monitoraggio, l'azione di *civic engagement*, l'impatto effettivo sul buon andamento dell'appalto.

Le riflessioni permettono di capire quanto il monitoraggio sia delicato, complesso e, al contempo, utile e quanto esso non sia riconducibile ad un'attività meramente passiva, di asettica verifica documentale.

Di qui la necessità che il monitoraggio sia svolto disponendo di competenze, tanto più specifiche quanto maggiore è la complessità dell'appalto, non solo per capire gli atti, i comportamenti, le procedure ma anche per maneggiare la responsabilità che deriva dalla conoscenza profonda, dalla trasparenza dell'appalto.

I Patti di integrità, infatti, sono formidabili strumenti di trasparenza.

Le riflessioni raccolte nel volume offrono spunti di interesse anche nel dibattito in atto a livello nazionale sulla qualità delle regole, sul funzionamento del mercato delle infrastrutture pubbliche, sull'importanza di garantire il coinvolgimento della società civile.

Sono tutti temi importanti, sempre, ma in particolare in questo momento storico.

Le decisioni che si stanno prendendo sui contenuti del *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR) e sugli strumenti per il monitoraggio delle spese e dei risultati riguardano la più importante erogazione di risorse pubbliche a favore dell'Italia dopo il piano Marshall, oltre 220 miliardi di euro, che condizioneranno il futuro del nostro Paese (e delle prossime generazioni).

Infine, non possiamo dimenticare di vivere in una fase di emergenza sanitaria, con restrizioni che hanno avuto (e stanno avendo) un impatto fortissimo sul mercato dei contratti pubblici, di fatto irrigidendo un ganglio strategico dell'economia nazionale.

La pandemia ha messo in evidenza, tra l'altro, i limiti culturali e giuridici delle regole del sistema, imponendo nuovi e provvisori equilibri tra i valori che presiedono il suo funzionamento: più velocità, meno pubblicità, meno concorrenza, meno formalismo, meno responsabilità, meno controlli.

Se già eravamo convinti della bontà dei Patti di integrità, a maggior ragione pensiamo che in situazioni come quella attuale, quando le ragioni dell'emergenza rideterminano priorità e regole dell'agire delle amministrazioni, i Patti possono rappresentare una valida soluzione per garantire concretezza ai valori della trasparenza, della partecipazione civica, della legalità.

Gian Antonio Benacchio - Michele Cozzio

PRESENTAZIONE

Questo volume viene pubblicato nella fase conclusiva del progetto *Integrity Pacts: Civil Control Mechanism for safe-guarding EU Funds*, promosso da *Transparency International* e dalla Commissione europea, per la sperimentazione dei Patti di integrità su 18 appalti finanziati con i fondi dell'UE in 11 Stati membri (Italia, Portogallo, Grecia, Ungheria, Bulgaria, Romania, Repubblica Ceca, Polonia, Lituania, Lettonia, Slovenia).

I Patti di integrità, ben conosciuti nell'ambito nazionale come dichiarazioni di reciproco impegno ad operare secondo i canoni di correttezza, onestà e trasparenza da parte delle stazioni appaltanti e delle imprese partecipanti alle gare, in queste sperimentazioni aggiungono elementi di interesse e di completezza.

Diventano dunque atti di natura convenzionale sottoscritti dalle amministrazioni, dalle imprese partecipanti alle procedure di aggiudicazione, da organizzazioni indipendenti, che si vincolano al rispetto di condotte improntate a principi di trasparenza e legalità nelle varie fasi della programmazione, aggiudicazione ed esecuzione delle attività appaltate. Nell'ambito dei Patti, l'organizzazione indipendente svolge funzioni di verifica, monitoraggio e pubblicizzazione di tutte le fasi dell'appalto, con informazioni messe a disposizione della società civile.

Questa nuova forma dei Patti abbraccia l'intero periodo del progetto e si pone in relazione con tutti i principali attori, la stazione appaltante, i partecipanti alla gara, colui che si aggiudicherà il contratto e che, da vincitore della gara, proseguirà con le fasi successive di realizzazione.

La prima parte del volume ospita le relazioni del gruppo di lavoro dedicato al monitoraggio, composto in parte da risorse interne di *Transparency International Italia*, in parte da collaboratori esterni, portatori di specifiche competenze (giuridiche, economiche e ingegneristiche)

La seconda parte riporta le riflessioni di esperti su alcune evidenze del progetto: tra esse, il rilevante tema dei ritardi.

Il punto di arrivo del progetto *Integrity Pacts* è in realtà un punto di partenza. La domanda pubblica si presenta come uno dei canali più importanti per rilanciare crescita, investimento e produzione.

Iole Anna Savini

**I PATTI DI INTEGRITÀ E I RISULTATI
DELLA SPERIMENTAZIONE A CAGLIARI**

IL PROGETTO EUROPEO PER LA SPERIMENTAZIONE DEI PATTI DI INTEGRITÀ

Giovanni Colombo

SOMMARIO: 1. Cosa sono i Patti di integrità. - 2. I Patti di integrità in Italia. - 3. I Patti di integrità 2.0 nell'Unione europea. - 4. Le ricadute dei Patti di integrità sul territorio e sulle pubbliche amministrazioni. - 5. La proposta della Commissione europea per l'implementazione dei Patti.

1. Cosa sono i Patti di integrità.

I Patti di integrità sono uno strumento per prevenire la corruzione, promuovere trasparenza, partecipazione, inclusività negli appalti pubblici. Sono essenzialmente un accordo, un patto etico e sociale, tra l'ente pubblico che offre un contratto (committente) e le società che concorrono per esso (concorrenti) tramite la procedura attivata col bando di gara.

I Patti sono uno strumento promosso da *Transparency International* nato nell'ultima decade del secolo scorso, il cui successo è dimostrato dall'ampia diffusione nel mondo e da migliaia di applicazioni.

In letteratura, le implementazioni dei Patti indirizzano i progetti di realizzazione di opere e forniture verso i seguenti obiettivi:

- contrastare efficacemente le possibilità di accordi illeciti tra le parti;
- risparmiare il denaro dei contribuenti (impiego risorse);
- maggior efficienza nella consegna dei lavori pubblici (*timing*);
- generare fiducia nel processo decisionale di selezione da parte dei partecipanti alle gare;
- promuovere un clima di sostegno pubblico per la corretta realizzazione di opere e lavori.

Sono flessibili e adattabili e possono essere applicati a contratti di costruzione, opere di ingegneria e architettura, servizi pubblici, approvvigionamenti e forniture.

2. I Patti di integrità in Italia.

Il Comune di Milano, su iniziativa di *Transparency International Italia* e tramite il proprio ufficio Gare e Appalti, ha adottato con successo, per primo in Italia, i Patti di integrità nel 2002.

Attraverso la prescrizione obbligatoria del Patto per i partecipanti alla gara e le relative sanzioni (tra cui escussione della cauzione provvisoria) per le violazioni dei principi in esso contenuti, il Patto di integrità adottato dal Comune di Milano mirava inizialmente ad arginare e scoraggiare soprattutto il fenomeno del "collegamento sostanziale" (concussione) ai tempi utilizzato da concorrenti facenti capo alla stessa proprietà per alterare il concorso.

Seguirono adozioni da parte di altri Comuni, Regioni, Aziende Ospedaliere, Università, Presidenza Consiglio dei Ministri ed Enti.

Nel 2012 con la legge Severino, legge 6 novembre 2012 n. 190, nota anche come "Legge anticorruzione", compare una specifica previsione sui Patti di integrità: "*Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito, che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisca causa di esclusione dalla gara e legittima escussione della provvisoria in caso di inadempimento*" (art. 1, co. 17).

Negli ultimi anni la diffusione dei Patti di integrità si è estesa in tutta la penisola e in alcuni casi gli Enti che lo propongono partono dal modello base elaborato da *Transparency International Italia*, che viene fornito liberamente a coloro che lo richiedono.

Transparency International Italia dedica sul proprio *web site* una sezione specifica ai Patti di Integrità e alla loro diffusione e applicazione.

A fine 2017, in Italia possiamo contare 69 adozioni di Patti di Integrità nelle municipalità delle 111 città capoluogo di provincia (oltre il 62%) ed estensione ad altri enti.

Va detto che i Patti, molti anni dopo le prime applicazioni ad opera del Comune di Milano, che hanno permesso di arginare il fenomeno del “collegamento sostanziale” tra le aziende partecipanti alla gara, pur divenendo uno standard di fatto, necessitavano di un aggiornamento, per recuperare la freschezza innovativa dei primi lavori. Ciò a causa anche dei cambiamenti del contesto normativo, la disciplina di settore, infatti, è stata integrata negli anni successivi da numerose revisioni.

Rimane l'utilità della dichiarazione e del *gentlemen agreement* tra stazione appaltante e concorrenti sul rispetto dei criteri di correttezza, legalità, trasparenza e la disponibilità a subire le sanzioni previste in caso di violazione.

In tale contesto è maturata la revisione del Patto di integrità, incentrata principalmente sui due aspetti:

- l'ampliamento dell'orizzonte verso altre fasi della realizzazione di un'importante opera pubblica, quindi non più solo la partecipazione alla gara e l'esecuzione dei lavori, ma l'intero *iter* che parte dall'idea dell'opera e ne attraversa tutte le fasi dalla progettazione alla realizzazione, in sintesi:
- il monitoraggio da parte di un ente terzo, la cui attività inoltre apre le porte alla presenza di un quarto attore al quale comunicare l'esito delle osservazioni e verifiche: la società civile e i cittadini contribuenti finanziatori delle opere stesse.

3. I Patti di integrità 2.0 nell'Unione europea.

I due nuovi elementi sopra citati si riscontrano nel progetto *Integrity Pacts: Civil Control Mechanism for safe-guarding EU Funds* in corso di svolgimento in più parti dell'Unione europea a partire dal 2015. Per distinguerli dai precedenti, li abbiamo denominati Patti di integrità 2.0, facendo riferimento soprattutto alla presenza dell'ente di monitoraggio.

Il progetto è stato intrapreso dalla Direzione generale della Politica Regionale e Urbana (DG REGIO) della Commissione europea e consiste nell'implementazione dei Patti di integrità negli appalti finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei.

Tali finanziamenti rappresentano, nella programmazione 2014-2020 il 36% del bilancio dell'UE e, secondo i dati della Corte dei Conti europea, l'UE ha perso 8,8 miliardi a causa di comportamenti fraudolenti tra il 2002 ed il 2016.

Dall'inizio 2015 sono in corso di svolgimento 18 progetti pilota in 11 Stati membri dell'EU (Italia, Portogallo, Grecia, Ungheria, Bulgaria, Romania, Repubblica Ceca, Polonia, Lituania, Lettonia, Slovenia).

Dei 18 progetti, 4 sono in corso in Italia e su due di questi *Transparency International Italia* opera quale ente di monitoraggio. Tali progetti riguardano:

- l'appalto integrato per la progettazione e l'esecuzione dei lavori della metropolitana leggera di Cagliari ad opera dell'Azienda Regionale dei Trasporti della Sardegna (ARST), avente come ente di gestione la Regione Sardegna, con base d'asta di 22 milioni di euro (il progetto di sperimentazione del Patto si concluderà a dicembre 2021);
- l'appalto di servizi con oggetto l'assistenza tecnica per lo sviluppo degli *Assi 1 Occupazione e Asse 3 Formazione* del Fondo Sociale Europeo della Regione Lombardia, con base d'asta 2 milioni di euro (la sperimentazione si è conclusa a dicembre 2019).

L'iniziativa seguita da *Transparency International Italia* dal dicembre 2015, prevede, per entrambe le procedure, attività di monitoraggio delle varie fasi della procedura (programmazione, aggiudicazione, esecuzione), incontri con le stazioni appaltanti, implementazione di strumenti innovativi per il contrasto alla corruzione (es. portale per le segnalazioni di casi di corruzione) e per lo scambio di documenti da consultare (attraverso piattaforma *sharepoint*), nonché la presenza sul campo in qualità di osservatori, in alcune fasi chiave della procedura.

Obiettivo della DG REGIO, in coordinamento con il Segretariato di *Transparency International* che coordina il progetto europeo, non è solo quello di realizzare i 18 monitoraggi, ma anche stimolare interesse nei territori locali, coinvolgere la società civile, diffondere la cultura del cambiamento e l'adozione di soluzioni e strumenti utili per la salvaguardia dell'integrità e della legalità dei lavori oggetto degli appalti.

Nel caso riguardante la metropolitana di Cagliari sono stati organizzati incontri con gli studenti ed è stata predisposta una scuola di monitoraggio civico rivolta alla cittadinanza, tutto ciò al fine di stimolare una cultura civica che va al di là dello specifico monitoraggio dell'opera che si sta realizzando.

Il miglioramento dei processi, l'inclusività e la partecipazione, il maggior accesso ai dati, il coinvolgimento dei cittadini, sono tutti elementi chiave per influenzare comportamenti e gestioni virtuosi di future opere pubbliche. Inoltre, frequenti scambi di idee, risultati e benchmark di esperienze tra i 18 progetti pilota permette la definizione di un modello replicabile anche in altri Paesi.

Per informazioni più dettagliate sul progetto finanziato dalla Commissione europea e coordinato dal Segretariato generale di Transparency International si può visionare il sito web dedicato alle attività in corso di svolgimento (<https://www.transparency.org/integritypacts>).

L'attività svolta nei progetti italiani è riportata sul web site www.monitorappalti.it.

4. Le ricadute dei Patti di integrità sul territorio e sulle pubbliche amministrazioni.

Cosa possiamo generare da questo importante progetto, affinché si possa dare un contributo sul territorio e alle amministrazioni?

Occorre partire dalla comprensione del nuovo *format* studiato per grandi progetti per ipotizzare una versione più semplice, adatta a progetti meno impegnativi. Potremmo chiamare questa versione adattata *Patti di integrità 2.0 light*, mantenendo i tratti di innovazione e lo spirito dell'esperienza, ma riducendone la complessità.

La principale novità riguarda, come è stato detto, l'elemento della partecipazione e consiste nella presenza - tra i sottoscrittori del Patto - di un ente di monitoraggio che svolge attività dirette alla rendicontazione, alla garanzia del rispetto dei vincoli di trasparenza e corretto svolgimento dei lavori oggetto della gara, al coinvolgimento della società civile.

I principali compiti dell'ente di monitoraggio sono:

- essere garante delle azioni dei due attori principali, ovvero la stazione appaltante e l'impresa appaltatrice, operando come osservatore *super partes* che osserva le varie fasi del processo, applicando una precisa metodologia;
- suggerire, per quanto possibile, soluzioni innovative nei processi della stazione appaltante, introducendo l'uso di strumenti di comprovata efficacia nella tutela della correttezza e della trasparenza;
- aprire una finestra verso la società civile, che permetta ai cittadini non solo di essere prontamente informati sullo sviluppo del progetto, ma anche di partecipare attivamente tramite un portale web, fornendo segnalazioni, consigli, testimonianze.

Rispetto al canonico Patto di integrità che consiste nella dichiarazione della stazione appaltante e delle imprese di «impegnarsi in una partecipazione all'insegna della correttezza, il rispetto delle regole, l'assoluto divieto nell'offrire e ricevere denaro o altre utilità per modificare il corretto svolgimento della gara, l'assoluta astensione da comportamenti volti a deludere le aspettative di leale concorrenza tra le parti e verso la stazione appaltante» e che quindi si concentra sulla fase della partecipazione alla gara, l'ambito di applicazione del Patto 2.0 è esteso a tutte le fasi dell'appalto.

La metodologia adottata da *Transparency International Italia* scompone il lavoro di monitoraggio in 5 fasi, per ciascuna delle quali viene elaborato un dossier, sulla base di specifici indicatori di monitoraggio. Per progetti poco complessi, ad utilizzo degli enti di piccole dimensioni che vogliano intraprendere quest'esperienza, si prevedono un numero limitato di indicatori, ad esempio 3 per ogni fase, per un totale di 15 indicatori applicabili all'intero ciclo del contratto.

In sostanza, nel caso dei Patti di integrità 2.0 *light*, si prevede di mantenere la finestra con la società civile, si compilano i dossier di monitoraggio, ma si enucleano solo gli indicatori più significativi per ogni fase, rendendo il lavoro realizzabile con risorse più limitate.

Va previsto in ogni caso un *web site* – o porzione di *web site* già esistente dell'amministrazione che promuove i patti di integrità – che possa ospitare le rendicontazioni e le raccomandazioni dell'ente di monitoraggio.

Infine, vanno trovate le risorse per finanziare il monitoraggio. Tali risorse possono essere interne all'ente o possono essere estrapolate dal finanziamento del progetto che viene messo in gara. L'organizzazione che svolge il monitoraggio deve poter garantire la propria terzietà rispetto all'amministrazione appaltante e all'impresa appaltatrice.

5. La proposta della Commissione europea per l'implementazione dei Patti.

La Direzione Generale per la Politica Regionale e Urbana (DG REGIO) della Commissione ha dimostrato concreto apprezzamento per i Patti di integrità, al punto da finanziare un progetto per la loro sperimentazione.

Alla luce dei benefici tangibili riscontrati, la Commissione incoraggia gli Stati membri ad una più diffusa applicazione dei Patti di integrità. Dai primi mesi del 2021, inoltre, la Commissione sta predisponendo una serie di proposte della DG REGIO per valutare l'applicazione dei Patti di integrità 2.0 in associazione all'utilizzo dei fondi UE del piano *Next Generation EU*.

Le autorità sono incoraggiate a includere i Patti nei loro piani di investimento o programmi operativi e ad accantonare fondi in ogni progetto di appalto per il meccanismo di monitoraggio.

Il riferimento è ai Patti di integrità di nuova generazione, che abbracciano tutte le fasi del ciclo di vita di un appalto (progettazione, affidamento e realizzazione) con anche la partecipazione di un ente indipendente per il monitoraggio delle attività dell'appalto nonché per il coinvolgimento della cittadinanza.

Vanno disciplinate alcune questioni come la selezione dell'ente di monitoraggio che andrà identificato con la presenza di un'organizzazione leader che avrà in affiancamento esperti provenienti da diversi settori a seconda della natura e della complessità del progetto e il finanziamento della creazione del Patto di integrità e dei lavori di monitoraggio.

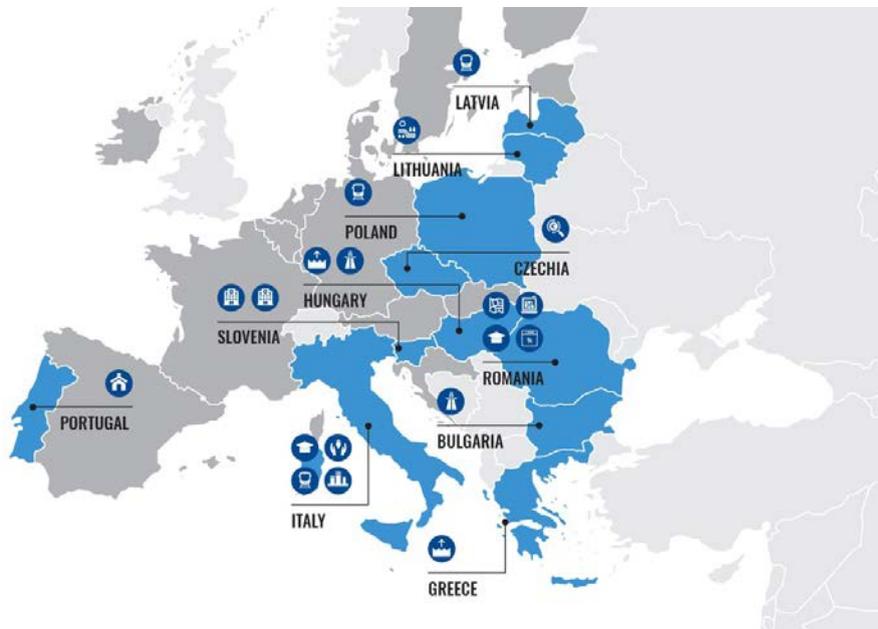
L'APPLICAZIONE DEL PATTO DI INTEGRITÀ A CAGLIARI

Michele Cozzio, Guido Moutier, Silvio Popolano

SOMMARIO: 1. Premesse. - 2. Struttura e articolazione del monitoraggio. - 3. Osservazioni a margine dell'attività di monitoraggio. - 3.1. Tempi lunghi fisiologici o ritardi inaccettabili? - 3.2. Varianti e aumento dei costi: un capitolo destinato a essere riaperto. - 4. Conclusioni.

1. Premesse.

L'appalto per la realizzazione del secondo lotto della metropolitana leggera di Cagliari è uno dei 18 progetti individuati dalla Commissione europea in 11 Stati membri dell'Unione per l'applicazione sperimentale dei Patti di integrità. In Italia, la sperimentazione interessa 4 appalti, in Lombardia, Sardegna, Calabria e Sicilia.



Fonte: Commissione europea - DG Regio, *Integrity Pacts* (web site)

I Patti di integrità sono strumenti che perseguono obiettivi di: *i.* prevenzione e contrasto della criminalità organizzata; *ii.* prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nel settore pubblico e privato; *iii.* sensibilizzazione alla cultura della legalità e a canoni di comportamento basati sull'integrità, la responsabilità e la trasparenza; *iv.* rafforzamento delle forme di *civic engagement* e della consapevolezza del ruolo della società civile quale destinataria di strumenti di rendicontazione, trasparenza e comunicazione¹.

La sottoscrizione di un Patto impegna le Parti a comportamenti improntati al rispetto della legalità e della trasparenza in tutte le fasi del progetto associato al Patto; nel caso di un appalto, tali impegni riguardano l'intero ciclo di vita del contratto: dalle fasi preliminari della valutazione dei bisogni a quelle successive della progettazione, della gara e dell'esecuzione.

¹ Sono tutti temi sfidanti, come ricorda anche M. Corradino, *L'Italia immobile. Appalti, burocrazia, corruzione. I rimedi per ripartire*, Milano, Chiarelettere, 2020, 4-5, evidenziando che, negli ultimi anni, la normativa ha imposto la trasparenza di tutta l'attività contrattuale della pubblica amministrazione. Gli organismi internazionali, a partire dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, chiedono "un controllo sociale diffuso" degli appalti, per cui ogni cittadino diventa sentinella della legalità, estremità di un controllo capillare che "l'enorme mole dei contratti pubblici renderebbe altrimenti impossibile per qualsiasi autorità". Sul tema, si veda anche M. Cozzio, *La prospettiva "inedita" della trasparenza nell'ampio processo di riforma della PA*, in V. Italia (a cura di), *Codice degli appalti. La guida alle nuove norme*, Milano, il Sole24Ore, 2016, 54 e ss.; più diffusamente, M. Cozzio, G.A. Benacchio (a cura di), *Azioni collettive, strumenti di integrità e trasparenza per il contrasto della corruzione nel settore pubblico e privato*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2020.

Con riferimento ai Patti, si segnala la posizione critica espressa da G. Iudica, *Spigolature critiche sui patti di integrità*, in *Riv. Trim. App.*, 2020, 4, 1727 e ss., il quale li ritiene superflui rispetto al perseguimento della prevenzione e del contrasto della criminalità organizzata e della corruzione, in quanto obiettivi che possono essere conseguiti facendo applicazione di specifiche previsioni normative (ad esempio, l'art. 80, co. 5 nonché gli artt. 108 e 109 del *Codice dei contratti pubblici*). Il ragionamento dell'Autore, tuttavia, omette qualsiasi riferimento al tema del monitoraggio nonché ai profili del coinvolgimento e della partecipazione civica, che costituiscono obiettivi pregnanti dei Patti. Al riguardo, è significativo ricordare che nelle premesse del Patto di integrità sottoscritto a Cagliari si fa menzione del fatto che il Patto "non si sostituisce né duplica disposizioni di legge ma, richiamandone i contenuti sostanziali, risponde primariamente a esigenze di rafforzamento e promozione di comportamenti orientati all'integrità dell'agire pubblico, degli operatori economici e della società civile". Sempre nelle premesse, inoltre, viene richiamato il principio della partecipazione, "intesa come obiettivo per favorire il più possibile l'esercizio di forme di controllo civico attraverso la trasparenza delle procedure, l'accessibilità alle informazioni e il monitoraggio costante dei risultati".

L'adozione del Patto non costituisce soltanto una manifestazione formale della volontà di osservare regole, vincoli e comportamenti che in gran parte sono doverosi, perché imposti normativamente, ma implica anche l'accettazione delle conseguenze che possono derivare da eventuali violazioni degli impegni pattizi, quali sanzioni di carattere patrimoniale, pure in forma rafforzata rispetto a quanto stabilito *ex lege*.

Nella versione più evoluta dei Patti, inoltre, è prevista un'attività di monitoraggio, svolta da un'organizzazione indipendente, sull'operato delle Parti e sull'avanzamento dell'appalto. Al monitoraggio sono associate anche iniziative di divulgazione e coinvolgimento della società civile e delle comunità del territorio. Tali circostanze dovrebbero sollecitare le Parti a prestare maggiore attenzione al rispetto dei vincoli normativi e al corretto svolgimento delle procedure, con effetti positivi per la realizzazione di quanto appaltato. Nell'ambito dell'attività di monitoraggio, infine, l'organizzazione indipendente può intervenire formulando richieste di chiarimenti alle Parti, ovvero suggerimenti per l'adozione di prassi e soluzioni migliorative in termini di trasparenza, imparzialità ed efficienza².

In Sardegna, il Patto di integrità è stato applicato all'appalto per la progettazione e realizzazione di una tratta della metropolitana di Cagliari. Ad aver sottoscritto il Patto sono stati:

- l'ente aggiudicatore dell'appalto, ovvero sia l'Azienda Regionale Sarda dei Trasporti (ARST);
- le imprese partecipanti alla gara, con rispettivi subappaltatori, subfornitori e *partners* a vario titolo coinvolti nelle attività;
- l'organo deputato al monitoraggio, ovvero sia Transparency International Italia.

² Quest'ultimo aspetto dell'azione dell'organo di monitoraggio può essere visto anche dalla prospettiva definita dal nuovo comma 2-bis dell'art. 1 (*Principi generali dell'attività amministrativa*) della legge 241/1990 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*). Il comma, introdotto dal decreto legge 76/2020 (cd. decreto *Semplificazioni*), convertito dalla legge 11 settembre 2020 n. 120, stabilisce che "i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede". Il tenore letterale della disposizione è tale da farlo ritenere suscettibile di applicazione in tutte le ipotesi di relazioni tra pubblico e privato, anche non procedurali in senso proprio, e comunque non solo nei procedimenti a istanza di parte; in questi termini F. Fracchia, P. Pantalone, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato "responsabilizzato"*, in *Federalismi.it*, 2020, 67-68.

Il modello di Patto sperimentato a Cagliari è stato elaborato da Transparency International Italia ed è articolato in tre capitoli, con indicazioni specifiche in tema di:

- *legalità e anticorruzione*, vi rientrano le clausole riguardanti obblighi e adempimenti a garanzia della legalità delle procedure, dell'esecuzione dei contratti, della prevenzione e del contrasto dei conflitti di interesse;
- *trasparenza e comunicazione*, vi rientrano le clausole riguardanti obblighi e adempimenti per la pubblicità, la trasparenza, la comunicazione e diffusione di informazioni inerenti l'esecuzione delle attività;
- *semplificazione e innovazione*, vi rientrano le clausole riguardanti strumenti e soluzioni, anche di carattere innovativo, deputate al superamento di criticità e frizioni.

Il Patto è associato alla realizzazione delle opere e degli interventi del secondo lotto della Linea 3 della metropolitana di superficie, nel tratto che interessa la parte centrale di Cagliari. L'appalto ha ad oggetto il complesso delle attività (amministrative, tecniche ed organizzative) necessarie alla progettazione e alla realizzazione del collegamento "Repubblica/Stazione RFI", per una lunghezza di circa 2.5 km.

Più precisamente, esso è comprensivo non solo della realizzazione del collegamento metropolitano ma anche dell'insieme delle opere, forniture e lavorazioni accessorie e complementari, insomma tutto quel che occorre per garantire la piena funzionalità ed efficienza dell'infrastruttura, in perfetta coerenza e continuità con la linea in esercizio.

Il valore del contratto posto a base di gara è stato di poco superiore a 20 milioni di euro e, al termine della procedura competitiva, è stato aggiudicato ad un'associazione temporanea di imprese, con mandataria il Consorzio Integra Società Cooperativa, per complessivi 18.852.570 euro.

L'elemento caratterizzante di quest'appalto non è tanto il valore economico, quanto il contesto nel quale si inserisce (siamo nel 'cuore' della città), dunque le interferenze che sollecita, il numero degli enti e delle organizzazioni coinvolte, l'impatto (sociale, ambientale ed economico) sulla vita cittadina.

La procedura di aggiudicazione scelta da ARST (ente aggiudicatore) è quella dell'appalto integrato, disciplinato *ratione temporis* dal 'vecchio' *Codice degli appalti pubblici* (D.lgs. 163/2006).

L'avviso di gara e i documenti della *lex specialis*, infatti, sono stati pubblicati il 16 aprile 2016, poche ore prima dell'entrata in vigore del 'nuovo' *Codice dei contratti pubblici* (D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50), che ha abrogato e sostituito quello previgente. ARST ha optato per l'applicazione delle regole note del vecchio Codice, evitando possibili incertezze derivanti dall'applicazione del novellato quadro normativo.

Ancora qualche dettaglio sulla procedura. ARST ha invitato le imprese a sviluppare, in sede di offerta, un progetto di tipo definitivo, sulla base del progetto preliminare presentato nei documenti di gara. La selezione è stata operata mediante procedura aperta, con applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Le imprese interessate hanno predisposto il progetto definitivo nell'ambito delle rispettive offerte tecniche, poi, a seguito dell'aggiudicazione, l'impresa selezionata («l'appaltatore») ha elaborato la progettazione esecutiva (cd. «come costruito»), sulla base della quale realizzerà le opere.

L'appalto è stato aggiudicato nell'ottobre del 2017. Il progetto definitivo, presentato in gara, è stato approvato nell'aprile 2018. L'aggiudicataria ha quindi sviluppato il progetto esecutivo, consegnato il 23 ottobre 2020. L'avvio dei lavori nei primi cantieri è previsto entro l'estate del 2021.

Nella fase di sviluppo del progetto esecutivo è emersa la necessità di introdurre alcune modifiche, dovute essenzialmente a:

- (i) prescrizioni richieste dagli enti partecipanti alla Conferenza dei servizi (*ex art. 132, co. 1, lett. b, D.lgs. 163/2006*) e
- (ii) esigenze da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari (*ex art. 132, co. 1, lett. a, D.lgs. 163/2006*).

A seguito di tali integrazioni, il quadro economico del progetto (per come risultante a ridosso dell'avvio dei lavori) è pari a 27,5 milioni di euro, con una significativa maggiorazione rispetto all'importo col quale era stato aggiudicato. Sul tema torneremo con osservazioni puntuali nei paragrafi successivi.

2. Struttura e articolazione del monitoraggio.

Il modello di monitoraggio elaborato da Transparency International Italia è articolato in cinque fasi, corrispondenti ai principali stati di avanzamento che caratterizzano il ciclo di vita di un appalto. Per ogni fase viene pubblicato uno specifico report. Di seguito, l'articolazione delle fasi:

1. analisi dei bisogni e progettazione
2. attività pre gara
3. attività di gara
4. attività post gara
5. esecuzione del progetto



L'azione di monitoraggio si fonda su 10 macro indicatori applicabili alle diverse fasi del progetto, che individuano temi strategici e di impatto:

- i. legalità e buona amministrazione;
- ii. adempimenti normativi;
- iii. conflitto di interessi;
- iv. trasparenza;
- v. presidi anticorruzione;
- vi. subappalto;
- vii. rispetto del cronoprogramma;
- viii. inclusività;
- ix. partecipazione;
- x. comunicazione.

Per ogni macro indicatore sono stati elaborati indicatori specifici, complessivamente oltre 50, utilizzabili nelle varie fasi, a seconda della pertinenza rispetto alla procedura.

	CATEGORIA	AZIONI	INDICATORI	REFERENTI	VERIFICA
	LEGALITÀ E BUONA AMMINISTRAZIONE	Analisi corretto svolgimento fasi che compongono attività di Gara	1. Conformità normativa, tempistica di gara, principi di par condicio e trasparenza	PO LE TE EE	SI
			2. Verifica puntualità ed esaustività delle risposte su quesiti posti dai concorrenti riguardanti il Bando di Gara	PO LE TE EE	SI
			3. Verifica documenti amministrativi delle offerte presentate dai partecipanti.	PO LE TE	SI
			4. Verifica documenti tecnici delle offerte presentate dai partecipanti.	PO TE EE	SI
			5. Verifica valutazione offerte economiche	PO TE EE	SI
	Trasparenza	6. Selezione componenti della Commissione di Gara	PO LE TE EE	SI	
	ANTICORRUZIONE	Presidi di integrità	7. Verifica esistenza presidi anticorruzione per concorrente vincitore gara	PO	SI
	TRASPARENZA	Valutazione Commissione di Gara	8. Conformità normativa dell'agire della Commissione di Gara	PO LE TE EE	SI
	CONFLITTO DI INTERESSI	Valutazione Commissari di Gara	9. Autodichiarazione assenza conflitto di interessi da parte dei componenti Commissione di Gara	PO	SI
			10. Verifica eventuale presenza componenti Commissione in altre fasi del progetto	PO LE	SI
	LEGALITÀ E BUONA AMMINISTRAZIONE	Verifica requisiti di capacità	11. Verifica requisiti di capacità e di partecipazione per concorrente vincitore Gara	PO LE TE EE	SI

Fonte: Transparency International Italia, panoramica degli indicatori impiegati nella «fase di gara» (pagina estratta dal report pubblicato su www.monitorappalti.it).

Nel report di monitoraggio, viene descritta l'azione prevista per l'applicazione di ogni indicatore, le verifiche operate, i documenti visionati, da chi e quando, con eventuale menzione di date, incontri, persone presenti, ulteriori attività effettuate, richieste e osservazioni formulate.

INDICATORE 1		
Verifica documentale su adeguatezza e conformità normativa degli elaborati predisposti, con riferimento particolare al Disciplinare di Gara		
 CATEGORIA: LEGALITÀ E BUONA AMMINISTRAZIONE		
Azione: Analisi documentazione predisposta per la Gara		
Verifica: Valutazione complessiva del Disciplinare di Gara, profili sostanziali e formali		
MO Esito: 		
Compilatore: TE Guido Moutier LE Michele Cozzio EE Sergio Popolano	Data: 10.06.2016	Rif. PI: 2.1.i e 2.1.j
Valutazione complessiva		
<p>Si tratta di un disciplinare redatto in conformità ai documenti tipo predisposti dall'ANAC ed è sostanzialmente corretto tanto nella forma quanto nei contenuti.</p> <p>Preliminarmente si osserva che alcune scelte dell'Amministrazione, in particolare riferite ai criteri di partecipazione, determinano una selezione rigorosa con l'effetto di restringere notevolmente la partecipazione alla gara, il che, unitamente ai rilievi già formulati sul tipo di procedura adottata (specialmente per gli alti costi di redazione del progetto definitivo) potrebbe scoraggiare la partecipazione di molte imprese, specie medio / piccole.</p> <p>Si tratta, per altro, di scelte rientranti nei canoni di, accertati dalla giurisprudenza e dall'ANAC, scelte che riflettono opzioni strategiche della Stazione Appaltante, dunque non sindacabili nel merito dal punto di vista dell'Ente di monitoraggio.</p> <p>E' stata data molta attenzione alla qualità del progetto articolando in sei livelli gli attributi che definiscono la qualità. Detta qualità, stante le oscillazioni di prezzo limitate sostanzialmente ad un 10 % del valore assunto a base di gara, rappresenta indubbiamente l'elemento più importante e decisivo per l'assegnazione della gara.</p> <p>Quanto sopra determina la assoluta necessità proprio per assicurare l'obiettivo che si propone il bando , di ben definire i criteri di scelta dei Commissari di Gara che dovranno essere, per esperienza e conoscenza, idonei a valutare, sulla base della dettagliata articolazione effettuata da ARST sugli attributi qualitativi, il miglior progetto.</p> <p>Una scelta inadeguata vanificherebbe l'obiettivo che si è assegnata ARST che con la dettagliata articolazione degli attributi qualitativi base, intende sottoporre all'attenzione dei commissari una specifica di qualità che mira ad annullare qualunque potere discrezionale.</p>		

Fonte: Transparency International Italia, verifica su indicatore 1 della «fase di pre-gara» (pagina estratta dal report pubblicato su www.monitorappalti.it).

Per ogni indicatore vengono riportati anche eventuali rilievi critici e/o raccomandazioni formulate dall'ente di monitoraggio.



RACCOMANDAZIONI:

- Diventa fondamentale la scelta dei Commissari di Gara che, oltre a dover essere tecnicamente preparati, non dovranno trovarsi in situazioni di conflitto di interessi con le imprese partecipanti. Se per opportunità non ci sarà un rappresentante dello Staff Monitoring come partecipante uditore nella Commissione, sarà importante poter visionare i verbali della stessa e le modalità di attribuzione dei punteggi da parte dei singoli Commissari.
- Sarà inoltre importante conoscere i criteri di selezione dei commissari.

Fonte: Transparency International Italia, raccomandazione su indicatore 1 della «fase di pre-gara» (pagina estratta dal report pubblicato su www.monitorappalti.it).

L'esito del monitoraggio delle varie fasi, come anticipato, viene riportato nei dossier pubblicati nel sito *web* www.monitorappalti.it.

3. Osservazioni a margine dell'attività di monitoraggio.

L'insieme degli elementi descritti fa comprendere l'intensità del monitoraggio svolto sotto il profilo:

- *metodologico* (gli indicatori, sia macro che specifici, sono stati elaborati dal gruppo di lavoro di Transparency International Italia);
- *quantitativo*, per la mole dei documenti esaminati;
- *qualitativo*, tenuto conto della complessità tecnica delle attività oggetto dell'appalto e della documentazione correlata.

Al riguardo, non può sottacersi che l'azione di monitoraggio per essere efficace richiede competenze. È necessario, infatti, poter comprendere e valutare la conformità dei comportamenti delle Parti nonché della documentazione al quadro normativo e ai principi guida del Patto. Tali competenze dovrebbero essere tanto più specifiche quanto maggiore è la complessità dell'appalto monitorato.

In presenza di tali competenze il monitoraggio:

- risulta utile rispetto agli scopi perseguiti;
- non crea intralci alle Parti;
- può contribuire efficacemente alla definizione di soluzioni migliorative;
- offre maggiori garanzie sul rispetto dei principi legalità e integrità.

Il monitoraggio dell'appalto a Cagliari è stato condotto da Transparency International Italia tramite un gruppo di lavoro dedicato, composto in parte da collaboratori propri, in parte da specialisti esterni, portatori di competenze specifiche di natura giuridica, economica e ingegneristica.

Quanto detto *qualifica* l'attività di monitoraggio e fa comprendere la ragione per la quale non sia riconducibile ad un'azione meramente passiva.

I dossier pubblicati da Transparency e riferiti all'esperienza di Cagliari dimostrano che il monitoraggio non si è limitato allo svolgimento di asettiche verifiche documentali, ma si è tradotto anche in osservazioni, talvolta critiche, nei confronti delle scelte e dei comportamenti monitorati. In molti casi, poi, all'osservazione critica sono state associate raccomandazioni propositive o possibili soluzioni migliorative, che ora costituiscono 'patrimonio' comune per le Parti del Patto e, più in generale, per le amministrazioni e gli operatori che volessero applicarle.

L'ente di monitoraggio ha sempre svolto la propria attività nel rispetto (e nei limiti) del proprio *status* di osservatore / suggeritore, privo di funzioni censorie e in posizione di terzietà rispetto alle Parti.

Il tema della corretta interpretazione del ruolo e dei compiti dell'ente di monitoraggio appare centrale per qualsiasi futuro sviluppo dei Patti di integrità, ed è stato oggetto di ampie riflessioni anche all'interno del gruppo di lavoro per l'applicazione del Patto a Cagliari.

Non può nascondersi, infatti, che i Patti sono formidabili strumenti di trasparenza³.

³ La trasparenza è nozione prismatica, che può assumere molteplici valenze. Nel suo significato centrale può essere ricondotta all'essere condizione di conoscibilità, che rende possibile conoscere ciò che non sempre appare, ciò che non sempre si vede o che non si vuol far vedere. In tal senso, possiamo associare figurativamente la trasparenza a ciò

La conoscibilità che essi offrono sull'intero ciclo di vita dell'appalto è fonte di responsabilità, innanzitutto per l'ente di monitoraggio, il quale deve essere attrezzato e in grado di maneggiarla con cautela, capacità di bilanciamento, apertura al dialogo⁴.

Da questo punto di vista, l'esperienza maturata a Cagliari presenta molti lati positivi. Ci siamo trovati di fronte, infatti, ad un'amministrazione che ha interpretato con disponibilità lo spirito del Patto, dimostrandosi tempestiva nella trasmissione degli atti, aperta al confronto, pronta all'applicazione di soluzioni nuove, talvolta inedite (ad esempio, permettendo all'ente di monitoraggio di seguire anche le sedute riservate della commissione giudicatrice). Considerazioni simili possono essere riferite al dialogo con l'appaltatore, sebbene finora poco significativo (lo sarà di più nella fase dell'esecuzione del contratto).

Non mancano, ad ogni modo, ragioni per mantenere un atteggiamento disincantato.

Se è vero, infatti, che la presenza dell'ente di monitoraggio ha sollecitato le Parti a condotte particolarmente rispettose delle regole e delle procedure, è altrettanto vero che la capacità dell'ente di monitoraggio di incidere in senso migliorativo sulle scelte dell'amministrazione non sempre è stata efficace. Solo in poche occasioni (e marginali) l'azione propositiva ha conseguito risultati tangibili. In altri termini, l'amministrazione ha 'tirato dritto' (sempre con scelte giuridicamente corrette sotto il profilo formale), relegando le proposte dell'ente di monitoraggio - ancorché portatrici di alternative rispondenti a buone prassi e/o a canoni di maggior trasparenza, imparzialità, efficienza - all'ambito degli interventi di *moral suasion*.

'che sta intorno' ad un bene, ad un oggetto, ad un fatto, in questo caso ad un appalto determinandone la piena conoscibilità. Sul tema, ricco di implicazioni, sia consentito rinviare a M. Cozzio, *Effetti della mutazione giuridica: la trasparenza come bene comune?*, in *Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi*, 2019, 1, 107 e ss.

⁴ Al riguardo, è significativo ricordare che nelle premesse del Patto di integrità sottoscritto Cagliari si fa menzione - *tra i principi e criteri direttivi* - della semplificazione, "intesa come esigenza di garantire un adeguato bilanciamento tra obiettivi di trasparenza, controllo e integrità dell'azione pubblica e obiettivi di efficacia, efficienza e qualità dell'attività negoziale pubblica. In tal senso gli oneri derivanti dall'applicazione del PI non devono eccedere quanto necessario al perseguimento equilibrato di questi obiettivi, e sono conseguiti dalle parti aderenti nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità".

Siamo consapevoli di quanto questo punto sia delicato e del fatto che all'ente di monitoraggio non spettano (né è opportuno che lo siano) funzioni proprie dell'amministrazione. Tuttavia, siamo anche consapevoli che alcuni suggerimenti, se accolti, avrebbero potuto favorire soluzioni migliorative per lo svolgimento della procedura.

L'esperienza maturata nell'ambito del Patto di Cagliari fa ritenere che l'azione di *moral suasion* dell'ente di monitoraggio possa risultare più incisiva se associata ad una intensa e sistematica azione di divulgazione e coinvolgimento delle comunità territoriali e della società civile. Questo snodo è fondamentale per il potenziamento dell'attività di monitoraggio e, più in generale, delle finalità dei Patti di integrità.

3.1. Tempi lunghi fisiologici o ritardi inaccettabili?

Il monitoraggio dell'appalto a Cagliari ha fatto emergere anche criticità. Fra tutte, la più rilevante riguarda il divario tra le tempistiche programmate e quelle effettive. La procedura, infatti, ha fatto registrare uno scarto di oltre tre anni di ritardo, accumulato ancor prima di arrivare all'apertura dei cantieri. Il dato è significativo e non può essere imputato soltanto all'emergenza sanitaria: la pandemia causata da SARS-CoV-2, infatti, ha concorso per 1/3 del ritardo, principalmente nel 2020.

Non mettiamo in dubbio il fatto che nel corso di un intervento come quello del secondo lotto della metropolitana leggera di Cagliari (Linea 3) possano emergere ritardi rispetto al cronoprogramma iniziale; tuttavia, riteniamo che tali ritardi dovrebbero essere contenuti entro limiti di ragionevolezza e necessità di buon funzionamento.

A questo riguardo, risulta interessante capire se il ritardo rilevato rientri (o meno) nell'ambito di «fisiologici e ragionevoli» margini di scarto, e se questi siano associabili (o meno) alla procedura adottata. Si consideri che a Cagliari il monitoraggio ha riguardato un *appalto integrato* bandito su progetto preliminare, per il quale spetta all'impresa appaltatrice la realizzazione tanto della progettazione (sia definitiva che esecutiva) quanto delle opere.

Si consideri, inoltre, che normalmente all'appalto integrato vengono associati benefici che dovrebbero riguardare la maggior qualità della progettazione e la rapidità dell'esecuzione⁵.

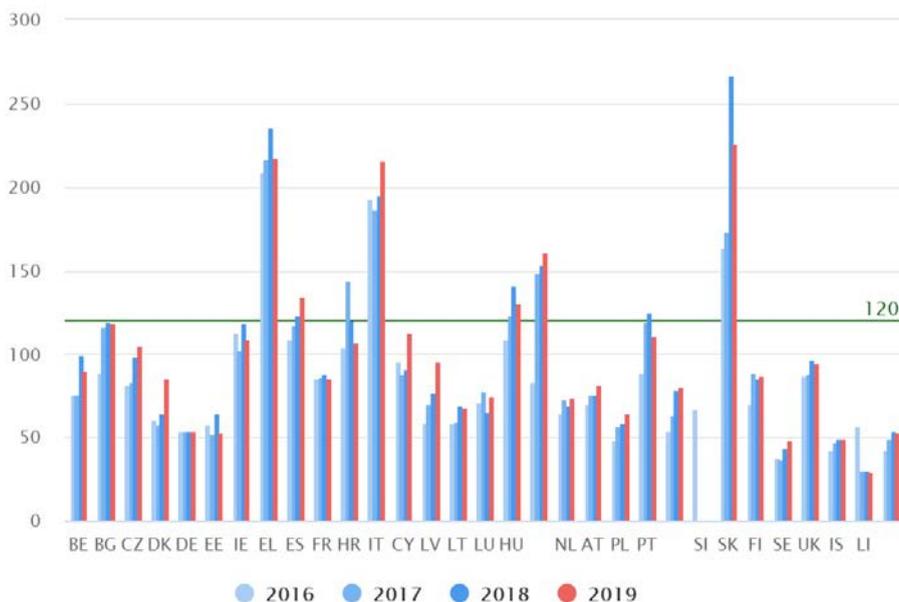
Un parametro sui tempi delle procedure di aggiudicazione è offerto dai dati della Commissione europea, pubblicati annualmente nell'ambito del *Single Market Scoreboard - Public Procurement*.

Dal 2012, la Commissione elabora una serie di misurazioni sul funzionamento di questo mercato negli Stati membri, mediante indicatori che valutano diversi profili, riguardanti tanto la conformità / il rispetto dei principi e delle regole europee, quanto il perseguimento di specifici obiettivi e politiche economiche. Le misurazioni della Commissione si basano sui dati pubblicati nel *Tenders Electronic Daily* (in sigla TED), supplemento della Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea.

Gli indicatori attualmente utilizzati sono dodici. Ciascuno di essi è accompagnato da soglie di riferimento che identificano comportamenti virtuosi o di criticità. Uno degli indicatori riguarda la *velocità decisionale* o *rapidità della procedura* (cd. *decision speed*) di aggiudicazione degli appalti *sopra soglia*. Con esso viene misurata la durata media della fase decisionale delle procedure, segnatamente il tempo che intercorre tra il termine per la ricezione delle offerte e la data di aggiudicazione dell'appalto.

⁵ Sul tema si rinvia alle articolate opinioni raccolte nella seconda parte del volume. Qui ci si limita a richiamare le osservazioni espresse dall'ANAC nell'aprile 2019, a commento delle modificazioni del *Codice dei contratti pubblici*, che hanno dapprima vietato il ricorso all'appalto integrato e, infine, sospeso l'applicazione del divieto fino al 31 dicembre 2021. Il riferimento è al divieto stabilito dall'art. 59, co. 4, del D.lgs. 50/2016, sospeso per effetto dell'art. 1, co. 1 del D.l. 18 aprile 2019, n. 32, recante *Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici* (cd. *decreto Sblocca cantieri*) convertito, con modificazioni, dalla L. 14 giugno 2019, n. 55, e da ultimo prorogato fino al 31 dicembre 2021 dall'art. 8, co. 7, D.l. 16 luglio 2020 n. 76, recante *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale* (cd. *decreto Semplificazioni*), convertito dalla L. 11 settembre 2020, n. 120. Nelle osservazioni, l'Autorità rileva che la tipologia dell'appalto integrato non offre maggior qualità della progettazione e dei lavori, caratterizzandosi piuttosto per i costi elevati di partecipazione delle imprese e l'entità delle varianti in corso d'opera, con conseguente maggiorazione dei costi. Si veda, ANAC, *Segnalazione a Governo e Parlamento sulle possibili criticità contenute nel D.L. 32/19*, aprile 2019, disponibile a questo [indirizzo web](#).

Procedure lunghe determinano maggiori costi e spesso inefficienze, nonché incertezze per i committenti e gli operatori. Un valore basso è quindi preferibile. La Commissione europea ha individuato per questo indicatore una soglia di riferimento di 120 giorni, al di sotto della quale la tempistica della procedura è valutata soddisfacente.



Fonte: Commissione europea, *Single Market Scoreboard - Public Procurement 2020, Decision Speed* ([web site](#)).

Le misurazioni della Commissione evidenziano per le procedure degli appalti pubblici in Italia tempi medi (intercorrenti tra il termine per la ricezione delle offerte e la data di aggiudicazione) tra i più lunghi rispetto agli Stati dell'Unione (210 gg. nel 2015, 193 gg. nel 2016, 186 gg. nel 2017, 195 gg. nel 2018, 216 gg. nel 2019), meglio solo della Grecia e della Slovacchia. Nella maggior parte degli Stati membri, la durata media è al di sotto dei 120 gg.

Si deve tener conto, tuttavia, del fatto che le misurazioni del *Single Market Scoreboard - Public Procurement* riguardano procedure per l'aggiudicazione di appalti 'ordinari' per la realizzazione di opere, servizi o forniture. Nel caso di Cagliari, invece, l'appalto è del tipo "integrato", in quanto l'impresa aggiudicatrice realizza sia i servizi di progettazione (segnatamente il progetto definitivo e quello esecutivo), sia le

opere. La procedura e le attività dell'appalto di Cagliari sono dunque più complesse rispetto a quelle di un appalto 'ordinario'. Di conseguenza, il dato europeo, per quanto interessante, non permette raffronti diretti con la tempistica e il ritardo rilevato a Cagliari, sono troppe, infatti, le particolarità dell'appalto integrato.

Anche per questa ragione, nel corso del 2020, il gruppo di lavoro di Transparency ha cercato altri riferimenti, riguardanti procedure comparabili con l'esperienza di Cagliari. La ricerca è stata calibrata tenuto conto di questi elementi:

- il settore (trasporto ferroviario);
- la tipologia (appalto integrato, preferibilmente su progetto preliminare);
- l'entità del contratto (scala da 20 a 30 milioni di euro);
- la localizzazione (preferibilmente contesti urbani);
- il quadro normativo (*Codice degli appalti pubblici*, ex D.lgs. 163/2006).

Nell'ambito della ricerca sono stati consultati:

- l'Autorità Nazionale Anticorruzione (presso la quale è istituita la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici);
- alcune stazioni appaltanti, tra le più significative per il settore (fra tutte, Italferr e altre società del gruppo ferrovie dello Stato italiano, Anas S.p.A., MM S.p.A);
- alcuni operatori economici e organizzazioni delle imprese (fra le quali, l'Istituto Grandi Infrastrutture);
- le banche dati del settore.

Nonostante questi parametri, decisamente 'laschi', e nonostante la rappresentatività degli interlocutori, non abbiamo individuato procedure comparabili, vuoi per valori economici, sempre di molto superiori a quelli di Cagliari, vuoi per tipologia (raramente ci siamo trovati di fronte ad appalti integrati su progetto preliminare, che, per lo più, erano riferiti a contesti differenti).

Esemplificativo è il caso della metropolitana di Brescia. Benché per quest'opera sia stato bandito un appalto integrato su progetto preliminare, l'importo complessivo a base di gara - oltre 500 milioni di euro - è decisamente fuori scala rispetto all'appalto di Cagliari.

A Brescia, l'opera è stata inaugurata e parzialmente aperta all'esercizio nel 2013, dopo che si è avuto l'avvio dei lavori con soli 3 mesi di ritardo rispetto al cronoprogramma e con varianti che hanno raggiunto 50 milioni di euro di valore.⁶

Da altre procedure riguardanti appalti integrati su progetto definitivo, nel settore ferroviario e stradale, abbiamo elaborato dati che indicano una durata media della progettazione esecutiva di ca. 180 giorni e una durata media dell'esecuzione dei lavori di 28 mesi (per contratti fino a 30 milioni di euro). Si tratta, per altro, di appalti con oggetti e contesti differenti dall'appalto di Cagliari. Insomma, anche questi dati (benché interessanti) non rappresentano parametri per raffronti diretti.

L'attenzione del gruppo di monitoraggio si è concentrata quindi sulle dinamiche del ritardo.

Senza entrare nel dettaglio delle analisi svolte (e dei dati oggetto di puntuali riscontri pubblicati nei dossier del monitoraggio), segnaliamo che i momenti di rallentamento sono riconducibili principalmente:

- *alla valutazione delle offerte economicamente più vantaggiose.* L'esame delle offerte (cinque, rispetto alle due ipotizzate in fase di programmazione) è stato operato dalla Commissione di gara formata da soli componenti interni di ARST ed è risultato complesso per il numero, la varietà e la tecnicità dei criteri impiegati per la valutazione nonché per la mole della documentazione (oltre 1561 elaborati). L'allungamento dei tempi oltre quanto programmato è riconducibile non tanto al numero delle sedute della Commissione di gara, quanto alla cadenza delle stesse, talora molto distanziate, circostanza che, seppur necessitata, non ha giovato alla rapidità dei lavori. Va evidenziato, infine, che l'appalto in questione non rientra - per tipologia, complessità e valori - tra quelli normalmente gestiti da ARTS;
- *alla verifica del progetto definitivo.* Nel corso della verifica, ARST ha evidenziato una serie di rilievi che hanno determinato la necessità di revisionare molti elaborati progettuali, rendendo necessario il coinvolgimento e il coordinamento degli enti coinvolti. Determinanti nell'accumulo del ritardo sono state le richieste presentate dalle am-

⁶ Sul tema si rinvia alla scheda tecnica presente nel *Sistema Informativo realizzato in attuazione della Legge sulle Opere Strategiche*.

ministrazioni (più di trenta) partecipanti alle varie conferenze di servizi, riguardanti, ad esempio, il rifacimento del tappeto d'usura e della segnaletica verticale e orizzontale, la realizzazione di una rotatoria, il prolungamento della linea, le reti di smaltimento delle acque meteoriche, la dismissione degli impianti di filobus, la ricollocazione della fermata, etc. A tali richieste va associata la necessaria attività di definizione delle specifiche tecniche necessarie per la progettazione degli interventi;

- *al controllo e verifica del progetto esecutivo.* Molti elementi hanno concorso al ritardo accumulato in questa fase: dapprima, il riscontro da parte di ARST di mancanze e inesattezze della progettazione esecutiva, con necessità di integrazioni da parte dell'appaltatore; in seguito, la verifica del progetto da parte di un ente terzo, conclusasi con parere negativo poi superato dalla validazione del responsabile del procedimento. Sul ritardo accumulato nello svolgimento di queste attività - superiore all'anno - ha inciso anche: (i) l'emergenza sanitaria, in particolare nel periodo tra marzo e maggio 2020 (in corrispondenza della fase acuta della prima ondata della pandemia), (ii) la necessità di un accordo tra ARST e l'appaltatore sui costi relativi alle opere aggiuntive richieste dagli enti partecipanti alla conferenza di servizi, in quanto le stime di ARST e dell'appaltatore divergevano in maniera significativa.

Quanto descritto ci porta ad affermare che la procedura è stata gestita prestando molta attenzione al rispetto formale di regole e adempimenti, meno al raggiungimento del risultato.

Alla data in cui si chiude questo scritto (aprile 2021), risultano trascorsi oltre cinque anni dalla pubblicazione del bando senza che siano stati avviati i cantieri e intrapresi i lavori.

La mancanza di parametri adeguati e dati sulle tempistiche associabili a procedure come quella di Cagliari, non impedisce di valutare come *eccessivo* il ritardo accumulato, tanto più se consideriamo il bene finale, oggetto dell'appalto: la progettazione e realizzazione di 2,5 chilometri di metropolitana di superficie (per altro estensione di un servizio di trasporto già esistente).

Tale valutazione si fonda su una considerazione generale, prima ancora che su argomenti giuridici o tecnici: non possiamo immaginare tempistiche di tal genere per la realizzazione di opere infrastrutturali di questo tipo e portata.

In altri termini, sebbene non possiamo dimostrare, su base empirica, quanto l'appalto integrato di Cagliari sia stato più o meno virtuoso, più o meno efficiente rispetto ad altre esperienze, possiamo affermare che le tempistiche rilevate non sono sostenibili, non rispondono al buon funzionamento dell'economia del Paese, né al soddisfacimento delle esigenze della collettività, specialmente nel momento storico che stiamo vivendo.

3.2. Varianti e aumento dei costi: un capitolo destinato a essere riaperto.

Come già evidenziato, l'aspetto più critico del procedimento monitorato è stata la sua durata: sono trascorsi 5 anni dalla pubblicazione della gara (16 aprile 2016) alla consegna dei lavori (che alla data odierna non è ancora avvenuta).

La procedura adottata da ARTS (appalto integrato su progettazione preliminare e costruzione) è tra le più complesse tra quelle disciplinate dal D.lgs. 163/2006 e sono poche le Amministrazioni italiane in grado di gestirla in tempi brevi.

ARST, malgrado l'impegno dimostrato dal responsabile del procedimento e dai suoi collaboratori, che hanno sempre operato con correttezza e trasparenza, non dispone di una struttura in grado di affrontare efficacemente procedimenti così complessi, come dimostrano, ad esempio, i tempi impiegati dalla Commissione di gara per aggiudicare l'appalto al miglior progetto definitivo (circa 11 mesi). La Commissione era composta da personale interno di ARST, che oltre agli impegni per la gestione dell'attività ordinaria, ha dovuto valutare i 5 progetti definitivi presentati dai concorrenti, esaminare migliaia di elaborati e documenti, esprimere giudizi e valutazioni, un lavoro molto gravoso, difficile da conciliare con la normale attività d'ufficio.

A queste oggettive difficoltà, si sono aggiunte le richieste degli Enti partecipanti alla conferenza di servizi, che hanno costretto ARST a chiedere all'ATI appaltatrice, modifiche sia al progetto definitivo, sia al progetto esecutivo con aggravio di tempo e aumento dei costi dell'intervento; in ultimo è scoppiata la pandemia.

Il tempo è una componente sempre più importante per l'esecuzione di un'opera pubblica e gioca un ruolo fondamentale, specialmente se si utilizzano fondi comunitari. Un progetto dopo 3 anni è già obsoleto: cambiano le leggi, aumentano i costi, spesso cambiano anche le esigenze dell'Amministrazione che aveva concepito quel progetto. Nel caso di Cagliari, considerato che il progetto nasce nel 2013 e l'ultima versione del preliminare è datata settembre 2015, appaiono evidenti le difficoltà legate al fattore tempo ed ai cambiamenti intervenuti in questi 8 anni.

Per quanto riguarda le richieste dei vari Enti partecipanti alla conferenza di servizi (la prima conferenza sul progetto preliminare risale al maggio 2015), molte di queste erano probabilmente prevedibili fino dal primo esame del progetto, ed una maggiore collaborazione tra ARST e gli Enti interessati, durante lo svolgimento delle procedure di gara, avrebbe potuto limitare le varianti ed il relativo aumento dei costi.

Le norme, spesso complesse e difficilmente applicabili, costringono i tecnici (in particolare i responsabili del procedimento) a seguire percorsi obbligati, limitandone la libertà di movimento e la capacità decisionale, con il risultato di ingessare i lavori e frenare la realizzazione delle opere.

Per quanto riguarda l'aumento dei costi avvenuto a seguito delle varianti intervenute, l'importo del progetto esecutivo, consegnato dall'impresa il 23 ottobre 2020 e validato dal Rup nel novembre 2020, è aumentato di oltre 4.000.000 di euro. I lavori, però, alla data odierna non sono ancora iniziati, si presume che dovrebbero avviarsi entro l'estate 2021.

In considerazione dell'aumento dei prezzi delle materie prime intervenuto nei mesi a cavallo tra il 2020 e il 2021, aumento che interessa in particolar modo l'acciaio e i derivati del petrolio (materiali fondamentali per l'opera da realizzare a Cagliari), è probabile che l'impresa appaltatrice, prima di iniziare i lavori, chieda la revisione dei prezzi contrattuali, con inevitabili ulteriori aumenti dei costi.

Ciò conferma quanto sia importante la tempestività dell'azione amministrativa, anche per limitare sovra costi e danni che ricadono sulla collettività.

4. Conclusioni.

I Patti di integrità sono strumenti utili e adeguati rispetto alle finalità per le quali sono pensati, specialmente nella versione 'evoluta', che vede la partecipazione anche di un'organizzazione di monitoraggio terza rispetto all'amministrazione e alle imprese coinvolte.

Il tema centrale, sfidante, sotteso all'applicazione dei Patti di integrità è la garanzia di trasparenza su scelte e procedure che riguardano beni e servizi destinati alle comunità del territorio, per i quali vengono impiegate risorse pubbliche. Non vorremo mai fare a meno di questa trasparenza che i Patti assicurano in forma più incisiva rispetto a quella imposta dalle regole in tema di pubblicità (che pur costituiscono presidio minimo e indispensabile di trasparenza).

L'esperienza maturata a Cagliari ha fatto conoscere non solo aspetti positivi, ma anche criticità, limiti, di cui tener conto per eventuali future applicazioni dei Patti.

Quanto agli aspetti positivi, ribadiamo che l'adozione del Patto genera nelle Parti coinvolte l'esigenza di prestare maggior attenzione al rispetto delle regole.

L'affermazione non è ammiccante né convenzionale. La circostanza che *tutte* le comunicazioni siano disponibili ad un osservatore terzo induce ad essere più responsabili. Inoltre, l'utilizzo di soluzioni elettroniche (piattaforme di condivisione, mail dedicate, etc.) rende queste comunicazioni: veloci, prive di costi significativi, di nessun intralcio per lo svolgimento delle procedure e per il dialogo tra le Parti.

Questa attenzione e responsabilizzazione delle Parti si fonda anche sull'autorevolezza e serietà dell'organizzazione deputata al monitoraggio, che deve disporre di competenze tanto più specifiche quanto maggiore è la complessità dell'appalto monitorato.

Come abbiamo ricordato, solo in presenza di un gruppo competente, il monitoraggio risulta utile rispetto agli scopi perseguiti, non crea intralci ed anzi agevola le Parti, può contribuire alla definizione di proposte migliorative, offre garanzie del rispetto dei principi di legalità e integrità.

Dalla violazione del Patto derivano conseguenze la cui gravità è graduata a seconda delle circostanze: si va dal tentativo di rimuovere le cause di violazione con un approccio conciliativo, all'applicazione di penali, alla risoluzione del Patto.

Al di fuori di queste ipotesi (nessuna delle quali si è verificata nel caso di Cagliari), l'esperienza denota una limitata capacità di incidenza dell'ente di monitoraggio sulle scelte e sul comportamento delle Parti.

L'azione di *moral suasion* dell'ente di monitoraggio può risultare incisiva solo se associata ad una intensa azione di divulgazione. Questo snodo è fondamentale per il potenziamento dell'efficacia del monitoraggio e, più in generale, delle finalità dei Patti di integrità.

L'attenzione alla divulgazione dei risultati del monitoraggio e al coinvolgimento della cittadinanza costituiscono finalità caratterizzanti i Patti di integrità. Spetta all'ente del monitoraggio (con la collaborazione delle Parti) stimolare la partecipazione civica, a partire dalla comunicazione dei risultati in forma facilmente comprensibile.

L'esperienza di Cagliari conferma che la cultura del dialogo e della partecipazione non è il risultato di automatismi: la messa a disposizione di dati e informazioni non significa necessariamente aver attivato il dialogo e la partecipazione. L'applicazione dei Patti realizza i presupposti per rendere possibile la partecipazione ma sono necessarie altre soluzioni (ad es. comunicazione sistematica e massiva) per renderla effettiva.

**ORIENTAMENTI E PROPOSTE
IN TEMA DI SEMPLIFICAZIONE, SPEDITEZZA E
LEGALITÀ DEGLI APPALTI PUBBLICI**

L'APPALTO INTEGRATO: STRUMENTO RISOLUTIVO DI CRONICITÀ DEL SISTEMA O FACILITATORE PER COMPORTAMENTI OPPORTUNISTICI ?

«La legge definisce l'appalto integrato come l'affidamento congiunto, da parte dell'Amministrazione, della progettazione e dell'esecuzione di lavori. Per questa ragione, da molti viene considerato come uno strumento in grado di sopperire alle carenze progettuali e tecniche dell'Amministrazione che vengono rimesse all'impresa appaltatrice, unitamente alle responsabilità per la completezza degli elaborati.

Secondo questo punto di vista, l'appalto integrato avrebbe il merito di contrastare il fenomeno delle varianti, di migliorare la qualità della progettazione, di responsabilizzare l'impresa che realizza il progetto.

L'esperienza di chi opera nel settore e i dati riferiti a casi concreti sembrano evidenziare più che i meriti soprattutto i limiti di questo strumento che, da un lato lascia all'appaltatore ampi margini decisionali e operativi, dall'altro riduce le responsabilità ma anche le competenze e il sapere esperienziale degli uffici dell'Amministrazione, senza il conseguimento dei benefici attesi (meno varianti, maggiore qualità progettuale, riduzione del contenzioso, rispetto dei tempi procedurali e di realizzazione).

Al di là delle recenti modificazioni del quadro normativo (che limitano nel tempo l'applicazione di questo strumento) pensa che l'appalto integrato sia in grado di rendere più spedita ed efficiente (anche in termini di costi e qualità) la realizzazione delle opere pubbliche?»

❖ Donato CARLEA

Il mio parere è conosciuto ormai da anni: no, assolutamente no!

Sono contrario e l'ho detto pubblicamente sia prima che dopo aver ricoperto la carica di Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

I progetti di Rete Ferroviaria Italiana (RFI), ad esempio, posti all'esame del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, progetti definitivi, evidenziavano, quasi sempre carenze progettuali non di poco conto, anzi. Alle osservazioni della Commissione relatrice e dell'Assemblea Generale veniva risposto che le carenze sarebbero state eliminate con il progetto esecutivo.

Questo è molto grave perché nell'appalto integrato l'Amministrazione solitamente pone in gara, per la scelta del contraente proprio il progetto definitivo dalla stessa elaborato attraverso i propri uffici tecnici o da professionisti incaricati. Il progetto esecutivo lo redige il soggetto che si è aggiudicato l'appalto il quale, proprio in questa fase, comincia ad esporre le proprie riserve, spesso a ragione, derivanti da carenze progettuali di vario tipo e *in primis* per carenze determinate da errori ma spesso per una diagnostica incompleta se non addirittura assente. A volte si resta sgomenti sul basso livello di progettazione e sul ricorso all'appalto integrato proprio per giustificarne le enormi carenze progettuali.

È opportuno subito esprimere una precisazione che poi è una domanda che io rivolgo sempre a me stesso e a chi mi ascolta: è davvero certo che in Italia si voglia eliminare il contenzioso e si vogliono evitare le perizie di variante e suppletive? Personalmente sono convinto che questo non si voglia fare ed è facile comprendere quali siano i motivi.

Mi complimento con la Sardegna per la realizzazione di linee metropolitane; tante volte in Italia non sono i soldi che mancano ma sono gli obiettivi che sono sbagliati. Il corona virus ha fatto capire quali siano le grandi opere prioritarie e strategiche di cui ha bisogno il nostro Paese.

Recentemente sono restato sorpreso negativamente e non poco dalla lettura di ciò che ha scritto Andrea Mascolini (direttore generale dell'OICE) - con il quale, a dire il vero, spesso mi sono trovato d'accordo -, che per opere strategiche intende tantissime cose che di fatto non servono e di sicuro non sono prioritarie. Una di queste è quella di ritornare alla costruzione del ponte sullo stretto di Messina senza prevedere il miglioramento delle condizioni sismiche di Reggio Calabria e di Messina. Arriva così un nuovo terremoto (come quello del 1908) o maremoto, il nuovo ponte resta in piedi e le città di Messina e Reggio Calabria, e non solo, sono rase al suolo.

L'appalto integrato può andar bene in una situazione di grande emergenza come, per esempio, la ricostruzione del ponte Morandi o un dopo un terremoto, dove c'è la necessità di avere a disposizione più progettisti; in questi casi le imprese, progettando e mettendo a disposizione un numero maggiore di tecnici, danno un aiuto in più.

A mio parere, il primo elemento che deve essere considerato è il progetto esecutivo, perché l'appalto integrato semplicemente anticipa il contenzioso. Lo fa emergere, come detto, nel momento in cui si passa dal progetto definitivo al progetto esecutivo, quando il contraente trova un numero spesso rilevante e importante di carenze nel progetto definitivo che era stato posto a base d'appalto.

Per la famosa TAV, si era fatto ricorso al contraente generale e i costi aumentarono almeno 10 volte di più di quanto preventivato. Quasi sempre la soluzione dei problemi è molto più semplice di quello che possa apparire. Deve esserci però la volontà di cercarla.

Prima di tutto deve andare in appalto un progetto completo in ogni sua parte, senza alcuna incognita. In merito alla dilatazione dei tempi di progettazione, come si sta manifestando a Cagliari per la costruzione della nuova linea metropolitana, bisogna conoscere e studiare il caso ma soprattutto avere la voglia di risolvere i problemi e soprattutto di non crearli quando non ci sono. Mi permetto di dire questo perché ritengo di essere stato un uomo da prima linea, da cantiere, non sono stato al Ministero a fare il burocrate.

Poniamoci un'altra domanda: qual è il tempo necessario alla realizzazione di un'opera pubblica?

Ecco la risposta reale: l'opera ha inizio quando emerge la necessità di averla, per il bene della collettività e del Paese e la sua realizzazione termina quando l'opera comincia ad essere utilizzata.

Provate a proiettare questo tempo su un segmento che si divide in tre sotto-segmenti:

- il primo riguarda il tempo necessario alla progettazione,
- quello centrale riguarda il tempo necessario all'esecuzione della gara,
- il terzo tratto va da quando iniziano i lavori a quando questi finiscono; spesso quest'ultimo 'tratto' tende all'infinito.

Il tempo nel primo tratto di progettazione deve essere utilizzato esclusivamente per arrivare a porre a base d'appalto il progetto esecutivo che deve essere completo in ogni sua parte e senza alcuna incognita una volta che viene presentato in appalto.

Il tanto vituperato *Codice dei contratti pubblici*, con le varie modifiche, ha introdotto due cose buone: la prima è che il progetto preliminare sia già dotato e completo di indagini geognostiche; la seconda è che il progetto esecutivo, a sua volta, deve comprendere il piano di manutenzione dell'opera. Finalmente il nostro Paese, dopo tanti anni, ha capito che il costo di un'opera è dato dalla somma del costo di costruzione più il costo di gestione e quando il costo di gestione è molto alto significa che le soluzioni iniziali sono sbagliate.

Il secondo tratto, tornando a quel famoso segmento diviso in tre sotto-segmenti, è la durata di una gara di appalto. Sembra sempre che la gara si debba fare in tempi molto ristretti ricorrendo alla formula dell'offerta economicamente più vantaggiosa che rappresenta il regno della corruzione e della soggettività nella scelta del contraente. E qui non voglio aggiungere altro!

È una vera e propria contraddizione quando l'amministrazione redige un progetto, lo fa verificare, lo valida e poi chiede ai concorrenti di migliorarlo; è un modo per ammettere che avrebbe potuto farlo meglio lei stessa, se solo l'avesse voluto.

Eliminando l'offerta economicamente più vantaggiosa, c'è bisogno di maggior tempo per curare la progettazione. Se ipotizziamo che un lavoro duri 5 anni, perché ad un concorrente devo assegnare solo 30 gg di tempo? Posso assegnarne 100, che è comunque poco se lo si rapporta ai 5 anni, purché in quei 100 giorni il concorrente studi una progettazione e proponga un'offerta economica adeguata.

Un esempio lo si può trovare nella Provincia autonoma di Trento dove di fatto è stata adottata una formula che punta alla qualità dei concorrenti e con formule matematiche assegna loro un punteggio in base ai mezzi che possiede (macchine, materiali, personale, esperienze per lavori già svolti). Non viene chiesto di migliorare il progetto, secondo una visione conforme anche alle regole europee.

Torniamo però al nostro segmento. Quando il progetto è perfetto cioè completo in ogni sua parte e senza incognite, il terzo tratto, quello dell'esecuzione, si accorcia notevolmente. Quando dico che questo terzo sotto-segmento tende all'infinito è perché, spesso, il progetto contiene tante carenze e incognite, in sintesi basato su tante ipotesi e poche certezze, che non può che generare tanto contenzioso per cui i tempi di esecuzione si allungano tantissimo e spesso succede anche che l'opera non si realizza più (anche perché non serve più).

Ricordo benissimo cosa successe, alla fine degli anni Settanta / inizio anni Ottanta, per la realizzazione della Nuova dogana di Milano nel Comune di Segrate, a poca distanza dell'aeroporto di Linate. Progetto carente, tanto, esecuzione per lotti cosiddetti funzionali che di fatto non lo erano. Non si concluse nulla, erano passati più di dieci anni e ormai le dogane non servivano più. Rimane tutt'ora l'area recintata, alcune palazzine interne e sotto servizi e centinaia di ettari di terreno, allora agricolo, espropriato. Tutto inutilizzato.

Un altro elemento importante che deve essere presente nella realizzazione di un'opera, affinché il progetto possa essere completo e si possano rispettare i tempi preventivati, è che sia prevista l'intera copertura finanziaria e che il costo totale sia ripartito nel tempo necessario per realizzare l'intero progetto (se un'opera dura 5 anni la si finanzia in 5 anni).

Quello che succede spesso è che il progetto risulta carente o non completo perché le amministrazioni si ritrovano a poter stanziare, il più delle volte per non perdere i finanziamenti, solo una parte dell'intero costo dell'opera.

Un esempio di come si dovrebbe realizzare un'opera pubblica è dato dalla costruzione del carcere di Milano Opera per la quale ricoprii l'incarico di direttore dei lavori. Il complesso penitenziario fu concluso in tre anni, un mese prima del tempo previsto, senza alcuna variante e costò cinque miliardi (di vecchie lire) in meno rispetto a quanto preventivato. Al contraente, in difficoltà a restituire i soldi, chiedemmo di dotare il carcere dell'occorrente necessario per allestire all'interno il Centro clinico attrezzato con tre sale operatorie. Questo Istituto penitenziario è stato il primo in Italia ad avere al suo interno, attrezzature mediche di così alto livello.

Le grandi opere prioritarie e strategiche, a parer mio e fortunatamente sono in buona e numerosa compagnia, che dovrebbero essere realizzate nel nostro Paese sono:

- la prima in assoluto deve essere il miglioramento e l'adeguamento sismico di tutto il patrimonio edilizio, storico, monumentale e infrastrutturale;
- il riassetto idrogeologico dell'intero territorio italiano;
- a queste due ne deve essere aggiunta una terza e cioè la messa in opera di sistemi di trasporto non inquinanti. E qui ancora mi complimento con Cagliari per la costruzione della metropolitana.

Tempo fa un giornalista del programma televisivo *Dossier* mi chiese quanto tempo occorrerebbe oggi per costruire l'Autostrada del Sole realizzata a cavallo degli anni Sessanta e Settanta in soli 8 anni. Risposi che ai giorni nostri quel numero dovrebbe essere moltiplicato almeno per 3 e forse per 4 volte, spiegando sinteticamente i motivi. In quegli anni la legge prevedeva che le opere pubbliche si realizzassero sulla base di tre strumenti: la Legge fondamentale dei LLPP del 1865, il Regolamento n. 350 del 1895 e il Capitolato Generale d'Appalto. Così si realizzavano opere belle anche dal punto di vista architettonico e che si inseriscono ancora oggi meravigliosamente nel contesto dell'intera penisola, da Milano a Napoli.

Questi sono gli elementi fondamentali per poter realizzare un'opera pubblica presto e bene, e che serva veramente.

Il vero problema dell'Italia è che gli obiettivi devono essere centrati, solo così il Paese potrebbe affrontare le grandi calamità che sempre più spesso si manifestano e al contempo potrebbe riprendersi economicamente facendo lavorare le imprese.

L'eco sisma *bonus* è un'idea geniale che deve essere sfruttata altrimenti il rischio che si corre è che l'ennesimo terremoto sia accompagnato dall'ennesima quantità di morti. Quest'anno ricorrono 40 anni dal terremoto dell'Irpinia, se noi avessimo cominciato da allora a mettere in sicurezza le nostre città, secondo il grado di priorità, Amatrice sarebbe ancora in piedi e non rasa al suolo, a L'Aquila i danni sarebbero risultati decisamente inferiori. E non dimentichiamo le tante vite umane che non ci sono più. Quanta prevenzione e quanto lavoro per molte imprese, dalle grandi alle medie e piccole. Programmare e pianificare trent'anni di

interventi, senza soluzione di continuità. Ma anche questa pianificazione bisogna volerla e cercarla.

Sempre nell'ambito della realizzazione, presto e bene, delle opere pubbliche sono determinanti due parole che si trovano in corrispondenza biunivoca tra loro e sono *semplicità* e *trasparenza*: «se il procedimento è semplice hai la trasparenza, se vuoi la trasparenza il procedimento deve essere semplice».

Nei procedimenti semplici e trasparenti, conseguentemente rapidi ed efficaci, è molto difficile che si manifestino fenomeni corruttivi. Ecco che queste procedure diventano anche buone regole di lotta concreta alla mafia.

❖ **Leonardo MICONI**

La domanda è molto importante perché in questi giorni si parla di riscrittura del *Codice dei contratti pubblici* e di semplificazione delle procedure. In linea generale, non vedo negativamente l'istituto dell'appalto integrato e i dati pubblicizzati da chi lo avversa in ragione di una maggiore frequenza delle varianti e della dilatazione temporale della esecuzione, sono male interpretati. Spesso questo tema ricorre nella comunicazione di soggetti che hanno bisogno di accreditarsi rapidamente come grandi esperti di appalti e anticorruzione, ricorrendo a pseudo analisi di dati, quando esistono e se esistono, analisi in realtà superficiali e perniciose.

Invece, l'appalto integrato può essere un istituto di grande successo se utilizzato correttamente e per tipologie di contratto consone. Per tipologia consona si deve intendere sia il valore economico dell'intervento, sia la complessità progettuale.

L'attuale *Codice dei contratti pubblici*, che in origine si era schierato contro l'utilizzo dell'appalto integrato per sventolare la bandiera dell'anticorruzione, si è dovuto ricredere, prevedendolo di nuovo, sebbene per un arco temporale prestabilito e circoscritto (n.d.r. fino al 31 dicembre 2021, vedi l'art. 1, co. 1, lett. b, D.L. 32/2019 convertito dalla L. 14 giugno 2019, n. 55 e poi modificato dall'art. 8, co. 7, lett. b e c, D.L. 76/2020, convertito dalla L. 120/2020).

Riguardo al numero delle varianti, in realtà non esistono dati oggettivi a sfavore dell'appalto integrato perché le varianti in corso d'opera affliggono in analoga misura tutti i contratti, anche e soprattutto quelli appaltati sulla base di progetti esecutivi. Per comparare correttamente il numero di varianti delle due procedure, con o senza appalto integrato, dobbiamo chiederci quale sia la frequenza in esse degli «errori di progetto», mentre da tale analisi si devono escludere tutte quelle varianti per le quali si sia fatto ricorso alle «circostanze impreviste e imprevedibili». Queste ultime, infatti, dobbiamo poterle ammettere per definizione sia nell'una che nell'altra procedura e dunque non rilevano nel giudizio. Insomma, sul piano giuridico non possiamo usare la frequenza di varianti attribuibili alla causa delle «circostanze impreviste e imprevedibili» contro l'appalto integrato.

Sicché, considerato che gli errori di progetto fatti valere dalle amministrazioni pubbliche sono un fenomeno inesistente nel nostro Paese, le due procedure sono del tutto equivalenti. Per inciso, dovremmo riconoscere un punto a favore dell'appalto integrato laddove permette di accorgersi e di rimediare ad una manchevolezza della progettazione a base di gara prima dell'esecuzione.

A corollario, occorre però sottolineare la notevole difficoltà degli organi di controllo di riconoscere e far valere sul piano amministrativo e penale gli errori di progetto per la complessità del sistema. Basti pensare che se una stazione appaltante contesta un errore di progetto non fa che coinvolgere sé stessa, laddove evidentemente non è stata in grado di verificare la correttezza della progettazione e così si sgretolerebbe il sistema di potere interno.

Su questo fronte le norme peggiorano via via perché tendono, erroneamente, a vedere l'errore come una causa dei ritardi. Infatti, mentre in passato gli strumenti normativi erano molto incisivi in quanto basati su automatismi come l'art. 25 della legge n. 109/94 e poi l'art. 132 del d.lgs.163/2006, l'odierno art. 106, al comma 2, dice che si ha «errore di progetto» quando si manifestano contestualmente due circostanze: lavori di variante che superano il valore di soglia e la percentuale (oltre il 10 % del valore del contratto originario).

Orbene, un test eseguito su un campione attendibile di oltre 600 varianti ha messo in luce un solo caso in cui si è verificata la contemporanea presenza di questi due parametri, quindi possiamo dire che il tema delle varianti presentate per «errori di progetto» di fatto non emergerà più anche se già quasi inesistente.

Teniamo presente che il punto di partenza del nostro ragionamento è nel presupposto che vi sia onestà dei vari attori del procedimento e che nessun appalto, neppure quello sulla base di un progetto esecutivo, potrà essere qualitativamente sufficiente a impedire il manifestarsi delle varianti.

Ma veniamo a un altro punto usato per screditare l'appalto integrato. La difficoltà della stazione appaltante di «negoziare» con il soggetto che ha sottoscritto il contratto di progettazione nella prima fase finalizzata ad acquisire la progettazione.

È certamente vero che in questa fase molto delicata si ha una sorta di osmosi tra la stazione appaltante e il progettista che richiede una grande competenza ed esperienza da parte del RUP e dove si innesta la verifica del progetto. Ma si trascura che vi è una forte ingerenza del RUP anche sulla progettazione che via via gli viene prodotta in modo sequenziale fino all'esecutivo nella procedura ordinaria. In sostanza, quanto a ingerenza, le due procedure che stiamo confrontando sono sullo stesso piano.

Altro aspetto di confronto è la competenza del progettista e la sua onestà intellettuale. Questi sono elementi che condizionano in egual misura sia il contratto sottoscritto sulla base di un progetto esecutivo, sia quello sulla base dell'appalto integrato. Osserviamo nella pratica che un progetto può essere o meno di buona qualità indipendentemente dal tipo di strumento d'appalto utilizzato, essendo tutto legato al progettista.

Un'ultima considerazione riguarda i tempi di realizzazione dei contratti. Sarei ancora decisamente a favore dell'appalto integrato. Mentre nell'appalto con il progetto esecutivo abbiamo un processo a due fasi, nella prima dobbiamo selezionare il progettista, nella seconda l'esecutore delle opere. Nell'appalto integrato esse si fondono in un unico procedimento che seleziona contemporaneamente il progettista e l'esecutore.

Nel caso particolare che state studiando a Cagliari, dove l'appalto integrato si è basato su un progetto preliminare e sugli studi di fattibilità tecnico-economica, si deve mantenere una visione a favore dell'utilizzo di questo strumento.

Anche qui non esistono elementi oggettivi che facciano preferire l'appalto su progetto definitivo rispetto a quello su preliminare.

In un caso (appalto su progetto definitivo) vediamo come per alcuni progetti di manutenzioni straordinarie, ad esempio le strade, le condizioni e le esigenze progettuali possono cambiare velocemente in un arco di tempo relativamente breve che va dal momento dell'affidamento dell'incarico al momento della chiusura del progetto.

Al contrario, nel caso dell'appalto su progetto preliminare, per opere lineari come gli acquedotti si può riscontrare quasi una inesistente differenza tra progetto preliminare e progetto esecutivo.

Questi esempi vanno a rafforzare la validità dell'appalto integrato sulla base sia del progetto preliminare, sia del progetto definitivo, a seconda del tipo di opere che si devono realizzare.

Per concludere, si deve vedere con favore l'istituto e non a caso la nostra legislazione lo utilizza per le opere di maggiore rilevanza, insieme a figure come il partenariato pubblico privato e a tutti i contratti nel settore dei beni culturali, dove è generalmente possibile appaltare sulla base di una progettazione anche «non esecutiva».

In conclusione, dobbiamo dire che tutto è legato ai progettisti, alla loro serietà, come pure all'impresa appaltatrice e alla capacità della stazione appaltante di gestire il contratto.

❖ **Mauro CONI**

Ci sono due aspetti da tenere in considerazione.

Il primo è che, indipendentemente dal fatto che si ricorra all'appalto integrato o meno, tutte le fasi di progettazione definitive o esecutive devono comunque essere sempre svolte.

Nel caso dell'appalto integrato alcune di queste attività di progettazione sono a carico dell'impresa che dovrebbe svolgerle più velocemente rispetto alla pubblica amministrazione accorciando i tempi di esecuzione delle opere. Molto spesso però queste fasi costituiscono attività di dettaglio che sono anche le più difficili da eseguire perché nel momento in cui l'impresa si trova in difficoltà è costretta a chiedere aiuto al funzionario pubblico.

Vi porto un esempio. Personalmente mi occupo di infrastrutture di trasporto e una delle cose più delicate e difficili che rientra nella fase del progetto esecutivo è la mappatura dei sotto-servizi. Questa attività potrebbe essere svolta con tempi brevi se fosse fatta dall'amministrazione, avendo essa piena conoscenza dei punti in cui passano i sotto-servizi e potendo anche operare con velocità nel caso si manifestassero interferenze e si rendessero necessari spostamenti di linee. In questa fase è sì presente un importante lavoro tecnico ma c'è anche un'attività di carattere amministrativo per la quale l'amministrazione è in grado di dialogare meglio con tutti gli altri enti coinvolti.

All'impresa può risultare più facile recuperare risorse da destinare ad eventuali incarichi (geologo ecc.) ma risulta molto più difficile interloquire con tutti gli enti coinvolti nell'opera.

Il problema è che l'amministrazione pubblica, nella maggior parte dei casi, non è in grado di svolgere questi procedimenti perché si ritrova priva di risorse umane e specialistiche. Le faccio due esempi, l'Anas di Cagliari sta seguendo 50 interventi ed ha in organico una ventina di ingegneri che svolgono le funzioni di RUP (responsabile unico del procedimento), Direttore dei lavori, progettista e ciascuno di essi segue decine di procedimenti. Se andiamo a guardare le imprese che seguono la parte esecutiva delle opere, troviamo che per ognuna di esse lavorano centinaia di persone. Ecco, non c'è proporzione tra l'organico dell'impresa e quello della pubblica amministrazione. Ancor più grave è la situazione in Regione Sardegna: il settore viabilità dell'Assessorato ai Lavori Pubblici gestisce centinaia di procedure per oltre 4 miliardi di euro e conta solamente 8 unità.

C'è anche da precisare che la funzione del RUP è molteplice perché si interfaccia con i numerosi enti autorizzativi e con mille aspetti che riguardano il progetto e le sue varianti. Tutto ciò si riflette nella qualità progettuale.

Un secondo aspetto è che lo strumento dell'appalto integrato, molto spesso, viene utilizzato per bandire una gara o firmare un contratto che permetta di impegnare somme e confermare stanziamenti che altrimenti cadrebbero in perenzione. Per velocizzare la progettazione, l'esecuzione e anche la gestione delle opere è necessario potenziare seriamente la capacità amministrativa della pubblica amministrazione.

Vi è poi, un ulteriore aspetto da considerare. Di fronte a opere complesse e di grandi dimensioni, l'appalto integrato diventa vantaggioso. Per opere di dimensioni più contenute è più conveniente ricorrere alle normali procedure d'appalto.

Quindi appalto integrato si /no a seconda della tipologia e dell'importanza dell'opera da realizzare.

Vorrei evidenziare un aspetto positivo dell'appalto integrato: quello di scongiurare il pericolo delle rescissioni dei contratti per la non eseguibilità delle opere. Questa problematica emerge spesso. Si manifesta quando le imprese utilizzano delle strategie per condizionare la pubblica amministrazione, allungando i tempi di realizzazione, chiedendo di modificare le lavorazioni meno vantaggiose, di inserire di nuovi prezzi, di cambiare voci di capitolato o perizie di variante per compensare lavorazioni necessarie non previste nel progetto.

Mi riferisco alle riserve, ai progetti carenti e imprecisi, che rendono non fattibile dell'opera e al pericolo della rescissione in danno della stazione appaltante.

Sottolineo che moltissime le imprese italiane sane non usano questi approcci ma molte altre, in difficoltà o per altre necessità, mettono in campo queste strategie.

Ricordo, in modo sommario, che quando un'impresa vince un appalto viene contrattualizzata. Se successivamente, l'impresa dimostra che l'opera non si può eseguire a causa di lacune progettuali o conoscitive, l'impresa può chiedere la risoluzione del contratto e un risarcimento quantificabile tenuto conto sia del lucro cessante che del danno emergente. Il primo è pari ad almeno il 10% del corrispettivo (utile d'impresa) mentre il danno emergente si riferisce ai già lavori eseguiti, ai materiali stoccati in cantiere, alle spese di gestione dell'appalto, alle spese contrattuali.

Questa è una spada di Damocle per l'amministrazione che vede impegnati soldi, risorse umane, tempi e procedure senza conseguire l'oggetto dell'appalto ed anzi con un esborso ulteriore, parametrato al valore dell'appalto, che, nel caso di grandi opere, può significare importi rilevanti.

Poco tempo fa mi è capitato di sentire il responsabile di una grande impresa di costruzioni, che sta eseguendo diversi lotti della strada statale 131, la dorsale sarda. In una di queste tratte, a partire dai primi anni 2000 si sono succedute sette imprese e la pubblica amministrazione ha speso, per danni e rescissioni contrattuali, oltre 10 milioni di euro, per un'opera che ne vale 60.

Personalmente ho potuto vedere in azione e conoscere queste strategie quando, negli anni '90 all'inizio della mia carriera, lavorando nel privato analizzavo e verificavo progettazioni e documenti per scovare difetti, irregolarità e debolezze in modo tale da evidenziarne le difficoltà realizzative. La risoluzione in danno della stazione appaltante garantiva all'impresa un guadagno senza aver sostenuto alcun costo. Capii che alcune ditte si creavano un proprio 'pacchetto lavori', cercano in tutti i modi di vincere gli appalti anche presentando offerte *borderline*, con costi non sostenibili. Una volta vinte le gare, non potendo portare avanti tutti i cantieri, cominciavano a dilazionare i tempi, attuando quelle strategie.

Questo comportamento, di solito, è più limitato tra le imprese di piccole dimensioni, le quali sono conosciute a livello locale e hanno un rapporto diretto con chi amministra il territorio.

Con l'appalto integrato c'è una maggiore assunzione di responsabilità da parte dell'impresa. Nel caso della metropolitana di Cagliari è stato messo in gara un progetto preliminare e chiesto all'impresa di procedere con la redazione del definitivo. In questo modo l'avanzamento progettuale viene comunque condiviso con la stazione appaltante e quando l'impresa è parte attiva della progettazione è decisamente più difficile mettere in atto il metodo della non eseguibilità.

In molti casi, tuttavia, i difetti progettuali sono sostanziali e non sempre le imprese giocano a trarre solo il maggiore profitto. Talvolta avviene che le stesse, conoscendo realmente i problemi operativi e progettuali,

chiedano di apportare delle migliorie, di buon senso e valide, ma RUP e DL le rifiutano per non scostarsi dal progetto in esecuzione, del quale è responsabile il Progettista mentre loro sono garanti dell'esatta esecuzione in conformità al progetto.

Molti esempi potrebbero essere riportati. Lunghi corridoi stradali anche di 100 km hanno una progettazione preliminare complessiva ma vengono divisi in lotti con specifiche prescrizioni per le fasi progettuali ed esecutive successive al fine di rendere il più possibile omogenea l'opera. Il problema sta nel fatto che chi ha progettato preliminarmente l'intero intervento non può avere indagato a sufficienza ogni singolo lotto ma ritiene comunque importante mantenere la continuità delle caratteristiche geometriche e costruttive per l'intera opera. In questo caso sarebbe utile una valutazione più dettagliata per singolo lotto dato che in un tratto di 100 km possono cambiare sia i terreni che le condizioni climatiche. Per concludere, questi miglioramenti non verranno apportati e, in caso di danni o incidenti, la responsabilità ricadrà sulla stazione appaltante che non ha accettato le proposte formulate dall'impresa.

In Italia esiste una enorme rigidità nel modificare i progetti anche se la legge lo permette. Sembra che RUP e direttori dei lavori non debbano mai modificare nulla di quanto già progettato, dovendosi limitare a trasformare un disegno in un bene concreto perché nel momento in cui dovessero cambiare qualcosa, con una perizia di variante, la responsabilità ricadrebbe su di essi e non più sul progettista iniziale.

❖ **Ernesto PORCU**

Per far capire, in modo sintetico, il mio giudizio su questo strumento, rispondo che, se oggi mi trovassi nuovamente a dover scegliere la procedura per appaltare un'opera come la terza linea della metrotranvia di Cagliari, sceglierei ancora l'appalto integrato in quanto, data la legislazione attuale, non esiste uno strumento alternativo che possa garantire la realizzazione di opere simili.

Quando si ricorre ad appalti di queste dimensioni ci si scontra con vari e diversi problemi dei quali proverò ad elencare i più significativi.

Innanzitutto, il tema fondamentale è che un'opera pubblica può essere realizzata rispettando i tempi preventivati solo quando viene redatto un progetto esecutivo che sia in grado di descriverla dettagliatamente, così come prevede la legge e il regolamento.

Tutto ciò che fa da contorno al progetto esecutivo è un insieme di verifiche, conferenze, studi preliminari che, se non sono oggettivamente completati e seguiti nel tempo, rischiano di disperdersi in un mare di incombenze che alla fine rendono impossibile la gestione dell'intero procedimento.

Il punto focale è quindi avere un progetto esecutivo approvato, che abbia una sua forza e che questa diventi un'invariante nel tempo. Chiunque si succeda, nei ruoli e nei livelli organizzativi dei vari enti, siano essi territoriali, locali o di controllo, deve prendere atto della scelta inizialmente fatta e la stessa deve essere portata avanti esattamente nel modo in cui è stata approvata. Molto spesso, così come è successo per l'appalto della linea 3 della metrotranvia di Cagliari, nelle procedure d'appalto emerge, da parte dei vari soggetti/enti coinvolti una necessità di 'auto-referenzialità' che comporta un inutile aggravio e allungamento dei tempi.

Per ottenere le autorizzazioni previste dalla norma è necessario superare una serie di vincoli, controlli, condivisioni che alla fine rendono il percorso dell'appalto estremamente difficile; dove ogni singola figura coinvolta, dal dirigente al semplice funzionario, ha la necessità di esprimere un proprio parere quasi mai finalizzato al raggiungimento dell'obiettivo. Nel nostro Paese, manca il senso sociale dell'opera pubblica e ognuno, anziché vedere il progetto nel suo complesso, lo considera a piccoli pezzetti e su quelle parti cerca di far valere i propri diritti e poteri.

Ad aiutare questo processo di 'auto-referenzialità' concorre l'alto livello di complessità normativa e regolamentare, che necessita di una costante attività interpretativa da parte di esperti. Il risultato spesso è un intasamento dei tribunali e un appesantimento dei procedimenti anziché il loro snellimento.

Un terzo elemento da considerare, quando si utilizza l'appalto integrato è la certificazione dei progetti redatti da professionisti esterni alla pubblica amministrazione.

L'attestazione di validità del progetto da parte di un progettista terzo, così come impostata in Italia, si sta rivelando una semplice operazione di *check-list* che richiede un allungamento inutile dei tempi e per la quale, il più delle volte, sono espresse obiezioni, limitatamente ai disegni, alle planimetrie, ma non rispetto al senso dell'opera in generale.

Personalmente mi è capitato varie volte di scontrarmi con evidenti e pacchiani errori nelle progettazioni, oppure trovarmi di fronte a progetti ben fatti ma non contestualizzati e adeguati al sito, con la conseguenza che una volta terminata l'opera questa avrebbe rischiato di non "funzionare".

Per opere specialistiche e complesse, come sono le infrastrutture per i trasporti pubblici, è impossibile trovare professionisti in grado di accertare la validazione/fattibilità dei progetti perché, per poterlo fare, bisognerebbe rivolgersi ad ingegneri ancora più bravi e competenti di coloro che hanno progettato l'opera.

Un quarto elemento è dato dal fatto che la pubblica amministrazione italiana, a causa di mancati investimenti nel campo della formazione, si ritrova fortemente carente di professionisti specializzati e competenti. A differenza di quanto avviene per esempio in Francia, nel nostro Paese dagli anni '80 sono sempre state ridotte le risorse destinate alla scuola e alla preparazione specialistica, comportando un vuoto di competenze e di personale nella pubblica amministrazione colmabile solo ricorrendo all'affidamento dei progetti ad aziende private.

Aggiungo che, anche nel caso in cui ci si rivolga a professionisti esterni, esistono comunque grosse difficoltà oggettive per portare a termine una gara. Queste criticità sono dovute al fatto che, nella maggior parte dei casi, gli stanziamenti e le erogazioni dei finanziamenti avvengono con scadenze strettissime, difficili da rispettare se solo consideriamo che per affidare un servizio di progettazione, redigere una perizia o portare a termine e convalidare la conferenza di servizi, ci vogliono anni. Solo se vengono superate tutte queste difficoltà i lavori possono partire, ma non è scontato che si giunga al completamento dell'opera perché gli ostacoli continuano anche durante la fase di cantiere.

Considerate tutte queste difficoltà, l'unica possibilità per concretizzare un progetto esecutivo efficace è quindi quella di affidarne la progettazione ad una impresa esterna, con la speranza che la stessa si avvalga di professionisti preparati e competenti.

Tornando al tema centrale della domanda, il problema quindi sta, non tanto nella scelta sul tipo di procedura d'appalto, ma nelle tempistiche ristrette, imposte dagli enti finanziatori, le quali si scontrano con i tempi della burocrazia. Andrebbe quindi riformata tutta la legislazione, a seconda dell'obiettivo che si vuole raggiungere, se esso sia realizzare opere o andare a sanare e giustificare l'esistenza di un inutile formalismo che oramai ha messo le mani e i piedi dappertutto.

Un'ulteriore osservazione deve essere fatta in merito alla progettazione interna, ormai divenuta impossibile da attuare a causa dello smantellamento degli uffici tecnici nei vari enti territoriali, quali i Comuni, le Comunità Montane e le Circoscrizioni. Questo è stato permesso perché la progettazione e tutte le conseguenti attività tecniche non rientravano più nel core-business di questi enti.

Nel caso di ARST, occupandosi di trasporto pubblico locale, è consentito il mantenimento di un apparato tecnico, seppur carente di risorse, rientrando nel settore speciale degli appalti pubblici. Questo apparato, che io ho avuto l'onore e l'onere di dirigere, rappresenta in realtà un costo puro; in quanto l'Azienda, per la propria attività, riceve i finanziamenti sulla base dei chilometri di percorrenza e sul numero di corse che vengono svolte da treni e autobus. Solo in via eccezionale può accadere che a volte vengano firmati degli accordi con l'ente finanziatore che prevedano - in parte - dei rimborsi per i costi di progettazione. Ma, normalmente, questo non accade. Le amministrazioni quindi, non solo non hanno interesse ma soprattutto non hanno gli strumenti per progettare al proprio interno. Al contrario, è perfettamente lecito e giustificato l'affidamento all'esterno con tutte le complessità che questo tipo di procedura richiede.

Diversamente, in passato, all'inizio della mia attività, una buona parte della progettazione delle opere era svolta direttamente dalla nostra struttura, considerando comunque che il livello di complessità progettuale e procedurale era decisamente inferiore rispetto a quello attuale.

Allora, per redigere un progetto si esaminava lo scopo che l'opera doveva avere e, usando i ragionamenti tipici dell'ingegneria, della scienza e della tecnica, si procedeva tralasciando gli altri fattori come per esempio gli impatti su tantissime componenti dell'ambiente circostante.

Al giorno d'oggi fare i conti con la complessità normativa significa anche dover prendere atto di tutte le norme emanate a tutela dell'ambiente e delle specie faunistiche che, il più delle volte, si rivelano poco chiare, di difficile applicazione e con il risultato che rallentano le procedure d'appalto. A Sant'Antioco sono stati bloccati i lavori di rifacimento di un ponte perché su quel sito era presente una specie endemica di muschio lichene che non si poteva toccare; un altro esempio è quando sono stati bloccati i lavori di un'importante variante ferroviaria di RFI sulla rete sarda perché non era garantita la riproduzione della gallina prataiola.

È sicuramente doveroso, quando si apre un cantiere, rispettare anche l'ambiente circostante, a patto però che la legislazione sia chiara e soprattutto detti delle condizioni che possano essere applicate; spesso così non è.

Quando a Cagliari è stato sostituito il treno con il tram, alcuni tecnici dell'Assessorato dell'ambiente hanno chiesto l'analisi di immissione del rumore per salvaguardare i fenicotteri dello stagno. Un tale studio sarebbe stato opportuno nel caso in cui si fosse avviata l'opera su un sito dove non esisteva ancora nulla. In quel caso, al contrario, si trattava di sostituire un treno con un tram, certamente più silenzioso e meno impattante nel territorio. Non solo, nel momento in cui abbiamo chiesto quali fossero i valori da considerare, affinché l'opera non arrecasse disturbo alla nidificazione e all'accoppiamento, lo stesso Ufficio non è stato in grado di risponderci con la conseguenza che avremmo dovuto interrompere i lavori per i mesi durante i quali, normalmente, i fenicotteri nidificano e si accoppiano.

Per concludere, avrei ancora qualche considerazione da fare sull'appalto integrato.

La prima è che la norma stabilisce che l'utilizzo di questo strumento sia previsto per le opere che abbiano una certa complessità progettuale e che abbiano un considerevole valore economico. Di conseguenza, questo strumento non può essere utilizzato per tutti gli appalti pubblici.

La seconda osservazione che richiamo, in quanto già accennata sopra, è che la competenza del personale della pubblica amministrazione non può essere lasciata alla responsabilità individuale dei soggetti, così come sta accadendo nella maggior parte dei casi.

Il problema si pone perché, il più delle volte, ai funzionari pubblici mancano gli strumenti per essere competenti, oppure perché gli stessi vengono scelti sulla base di rapporti clientelari anziché per la loro preparazione.

Vorrei anche aggiungere che, nel tempo, è venuta a mancare quella convinzione secondo la quale l'utilizzo dell'appalto integrato comporterebbe un miglioramento della qualità progettuale. È stato dimostrato, e l'appalto di Cagliari ne è un esempio, che spesso la progettazione svolta da imprese specializzate esterne non sia qualitativamente migliore rispetto a quella che potrebbe realizzare un'azienda pubblica se solo ne avesse gli strumenti e le competenze. Il problema della qualità progettuale sta nella progettazione stessa e non tanto nella scelta dello strumento d'appalto, infatti l'esperienza mette in evidenza la contraddizione che all'aumentare esponenziale di vincoli e verifiche, diminuisce il livello propositivo dei progetti, con la conseguenza che alla fine sia il cittadino a pagare non disponendo dell'opera realizzata.

Un'ultima importante nota è che quando si aprono i cantieri per realizzare opere pubbliche si va a creare occupazione mediamente per 2 o 3 anni. Dunque, anche ipotizzando la remota possibilità che di un'opera pubblica non sia condivisa l'utilità, si crea, comunque, un indotto significativo per un'economia di sistema com'è quella del nostro Paese e tanto più per la regione Sardegna. Non utilizzare tutte le risorse che le istituzioni, ai vari livelli, ci mettono a disposizione, data l'estrema necessità di lavoro, di occupazione e di sviluppo di indotto, rappresenta una grave colpa, principalmente etica e morale più che giuridica.

❖ **Gabriella MASSIDDA**

Nel caso di una metropolitana si, perché le imprese affidatarie sono altamente specializzate nel settore e la progettazione di una metropolitana richiede competenza ed esperienza molto specifiche che non sempre sono presenti nella PA. Inoltre, le PA spesso hanno a che fare con più progetti contemporaneamente, e non hanno le risorse umane sufficienti per

poter seguire le fasi di progettazione successive alla prima nei tempi consentiti dalle fonti finanziarie, che sono sempre più stretti.

Quest'ultimo aspetto (rispetto dei tempi) è un elemento rilevante nella scelta dell'appalto integrato, perché si 'riassorbono' i tempi della progettazione esecutiva, in quanto l'obbligazione giuridicamente vincolante può essere assunta molto tempo prima.

Inoltre, un dettaglio progettuale quale quello richiesto da sistemi multidisciplinari come le metropolitane richiede approfondimenti e scelte tecnologiche che solo l'esecutore può assumere, a meno di non indirizzare la progettazione esecutiva della PA verso soluzioni non del tutto 'aperte'.

❖ Gianluca FEDI, Daniela IACOMELLI, Alessandro MICHELOZZI

Lo strumento dell'appalto integrato fa sì che l'impresa appaltatrice ricopra il ruolo sia di progettista che di costruttore ed esecutore dell'opera.

La criticità di questo strumento sta nel fatto che a volte sulla base di un progetto preliminare non tutte le imprese, o gruppi di imprese, che presentano le offerte sono in grado di avere le tempistiche, le modalità e le possibilità di fare tutti gli approfondimenti per poter sviluppare un progetto definitivo che non presenti alcuna criticità verso la stazione appaltante. In Italia sono molto poche le imprese con requisiti di *general contractor*, con la possibilità di curare *in house* la progettazione.

Nel momento in cui si predispose una gara che prevede l'utilizzo dello strumento dell'appalto integrato, le imprese costruttrici italiane devono assolutamente accorparsi con professionisti o raggruppamenti di professionisti esterni alla propria struttura con il rischio che nelle fasi di coordinamento tra le varie figure si verifichino delle dilatazioni dei tempi.

Altro punto critico è dato dalla mancanza di strumenti che possono garantire maggiormente il rispetto dei tempi programmati da parte delle stesse imprese che compongono il raggruppamento. Questa osservazione è posta come una eventuale riflessione che le stazioni appaltanti dovrebbero fare prima di scegliere l'appalto integrato.

Quanto all'interrogativo che l'appalto integrato basato su progetto preliminare possa risultare più problematico rispetto all'appalto integrato che parta dal progetto definitivo, abbiamo riscontrato che effettivamente la prima soluzione crea più problemi anche perché a volte la progettazione preliminare tende a non dare, in modo adeguato, le linee di effettivo approfondimento necessarie al successivo sviluppo della progettazione definitiva. Noi diciamo che tende a «ributtare addosso alle imprese» tutti gli oneri e tutte le necessità di approfondire un progetto preliminare nella fase di presentazione dell'offerta. In questa fase, come sapete, a volte non ci sono né le tempistiche né le possibilità, per le imprese, di poter fare determinate indagini e approfondimenti. Quindi sicuramente sarebbe più opportuno partire da un progetto definitivo.

Come già accennato sopra, propongo una riflessione da parte delle stazioni appaltanti, quando devono scegliere la tipologia d'appalto da utilizzare. Lo spirito che contraddistingue la nostra azienda e l'intero gruppo è la correttezza, la trasparenza e la comprensione di tutte le fasi sia progettuali che di esecuzione dei lavori. Nella nostra esperienza, soprattutto quando abbiamo svolto appalti integrati, abbiamo notato che se avessimo avuto la possibilità, come impresa, di interloquire con gli enti nella Conferenza di servizi e portare sul tavolo le nostre spontanee indagini o valutazioni forse non saremmo arrivati a confronti e scontri con le stazioni appaltanti per poter derimere questioni che sarebbero diventate oggettive nella successiva fase esecutiva.

In conclusione, riteniamo che l'appalto integrato sia uno strumento che mette veramente in competizione le imprese che devono far valere le proprie competenze progettuali ed esecutive e dare appropriate risposte alle stazioni appaltanti.

Questo strumento, se utilizzato in maniera opportuna, potrebbe davvero selezionare soggetti veramente competenti sul mercato.

Per quanto ci riguarda, essendo strutturati e in grado di dare risposte adeguate a tutte quelle difficoltà già accennate, nelle precedenti esperienze, abbiamo ottenuto soddisfazioni nell'utilizzare l'appalto integrato; diversamente, nel caso di Cagliari, per tutte le motivazioni che ho già elencato, l'appalto integrato ha generato alcune criticità.

LA CONFERENZA DI SERVIZI QUALE MOMENTO DI RAPPRESENTANZA, COINVOLGIMENTO E COMPOSIZIONE DI INTERESSI

«Nelle procedure di appalto integrato, ma non solo, risultano decisive le fasi di coinvolgimento degli enti interessati dalle opere progettuali, formalizzate nell'ambito delle conferenze di servizi.

L'esperienza, tuttavia, sembra dimostrare che le conferenze di servizi molte volte si trasformano in momenti di negoziazione di interessi 'particolari', tanto più impattanti su tempi e costi delle opere quanto maggiore è il numero degli enti e delle organizzazioni chiamate a pronunciarsi, dunque poste nella condizione di poter negoziare il rilascio di pareri / autorizzazioni

Lei come vede il ruolo della Conferenza dei Servizi? Dal suo punto di vista, avrebbe qualche proposta per far sì che questo istituto possa mantenere il proprio ruolo di concertazione delle scelte progettuali, senza che ciò gravi eccessivamente sui tempi e i costi della procedura?»

❖ Donato CARLEA

Nelle riunioni spesso ci si trova di fronte a rappresentanti degli Enti locali che cercano di trarre dall'esecuzione dell'opera vantaggi per realizzarne altre. Ci sono però anche altri soggetti che apportano delle utili, valide e giuste osservazioni. Anche in questo caso nel rispondere alla sua domanda ne pongo io una: come mai se un'opera la realizza lo Stato, uno Stato per bene e serio, deve essere per forza un'opera che devasta l'ambiente e il territorio mentre invece se la fa il Comune il territorio non viene devastato? Mi pare che non sia mai successo!

Il più delle volte nelle Conferenze di servizi si cerca di ottenere, negoziando, la realizzazione di opere collaterali.

Secondo il mio spirito risorgimentale, giusto o sbagliato che sia, e considerando che le Regioni hanno acquisito più potere nel tempo (forse troppo), per velocizzare l'iter di realizzazione di un'opera basterebbe firmare un atto di intesa tra Stato e Regione, sentiti i Comuni, così come citava l'art. 81 del Dpr n. 616 del 1977.

Penso che la Conferenza di servizi sia la più bella delle innovazioni apportate negli anni e quando la vedo frutto di queste trattative ritengo che sia veramente un peccato mortale.

I Comuni hanno diritto di essere sentiti per poi assegnare la delega alla Regione a rappresentarli. Un'altra osservazione è che uno Stato serio e per bene dovrebbe avere ai propri vertici dei politici con la *P* maiuscola e dirigenti scelti per merito e non per altra cosa.

Forse sono sogni, io spero comunque possano diventare realtà.

Nel caso dell'importante rallentamento dei lavori per la realizzazione della metropolitana leggera di Cagliari, causato in parte anche dalle richieste di opere collaterali da parte di soggetti quali il Comune, la Soprintendenza ed altri, un suggerimento per velocizzare le procedure sarebbe quello di realizzare queste opere contemporaneamente ma seguendo percorsi distinti e paralleli.

La semplificazione, anche in questo caso, sta alla base di tutto perché quando si mettono assieme due procedimenti semplici si rischia che gli stessi diventino complessi.

Mentre si lavora alle opere di compensazione si procede con l'opera prioritaria strategica, senza bloccare o rallentare l'iter. Sono due percorsi completamente diversi per i quali vengono calcolati distinti finanziamenti. È chiaro che le richieste da parte degli enti non possono essere "scellerate" a pena di assumersene la totale responsabilità.

Un cattivo esempio lo possiamo riscontrare in urbanistica con gli insediamenti di edilizie economiche popolari. Sono state eseguite prima le strutture abitative e lasciate in momenti successivi le realizzazioni delle opere di urbanizzazione a corredo, che nella maggior parte dei casi non sono state realizzate.

La soluzione sarebbe stata quella di invertire l'ordine di realizzazione, quindi prima le opere a corredo e poi le abitazioni oppure costruirle parallelamente così che entrambe potessero terminare quasi contemporaneamente.

Tornando alla Conferenza di servizi, la formula per poter velocizzare i tempi è quella di prendere decisioni; al contrario, tante volte vi partecipano persone che hanno paura di decidere, di assumersi le responsabilità o perché non sono competenti o perché hanno ricevuto chissà quale ordine. Per legge, i lavori di questo istituto, si devono chiudere entro termini predefiniti ma a volte ci vogliono anni per chiuderli.

Qui apro una parentesi specificando la differenza tra la pessima burocrazia e l'eccellente burocrazia: la prima cerca di trovare i problemi, anche quando non ci sono, mentre la seconda cerca di trovare sempre le soluzioni.

❖ **Leonardo MICONI**

Dal punto di vista giuridico la conferenza dei servizi è stata molto perfezionata negli ultimi anni e non vedo molti altri margini di miglioramento. Ad ogni modo, in questo istituto si riscontrano sia elementi positivi che elementi negativi.

Tra gli aspetti positivi, è da evidenziare che la legge Madia (L. 124/2015 di riorganizzazione delle PA) all'art. 17, ha introdotto il silenzio assenso anche per le PA e questo ha dato una forte spinta alla celerità dei procedimenti.

Un secondo aspetto rilevante della Conferenza di servizi lo si trova nel combinato disposto degli articoli 23 e 27 del D.lgs. 50/2016 dove, per la prima volta, vengono coinvolti gli enti gestori delle interferenze. È dalla legge obiettivo 443/2001, allegato XXI, che si è desunta nel *Codice dei contratti pubblici* la nozione di responsabilità dell'ente gestore. Nella conferenza dei servizi l'ente gestore ha la speciale responsabilità di non rallentare l'esecuzione delle opere e deve farsi carico con risorse finanziarie proprie dell'eventuale spostamento e adeguamento dei propri servizi. Questa è una grande novità se pensiamo che prima la pubblica amministrazione proponente è sempre stata asservita agli enti gestori.

Il nuovo *Codice dei contratti pubblici* richiama questa responsabilità assegnando al RUP l'incarico di rispettare la norma.

Se consideriamo gli aspetti negativi dell'appalto integrato, questi non sono tanto riscontrabili nella normativa bensì nell'uso distorto che viene fatto di questo istituto. Qui il punto di partenza sarebbe quello di rivedere l'intero sistema. Dobbiamo sottolineare che i soggetti esterni che presenziano in queste sedi sono dei veri e propri portatori di interessi delle rispettive amministrazioni. È logico quindi che gli stessi facciano di tutto affinché si possano realizzare le opere da loro richieste.

In merito a questo punto, il Cittadino potrebbe giocare un ruolo importante nel giudicare, con le proprie capacità critiche, la qualità di questo istituto e quella delle procedure d'appalto e lo potrebbe fare se fossero pubblicati i verbali delle Conferenze nella sezione "Amministrazione Trasparente" degli enti coinvolti.

Una osservazione la dobbiamo fare sul ruolo fondamentale che ricopre il RUP, che ripeto, dovrebbe avere maggiori competenze manageriali, cosa che non si riscontra nel nostro Paese dove, anzi, questa figura è stata molto indebolita dalle norme farraginose contenute nei controlli del piano anticorruzione.

Il RUP, nello svolgere le proprie funzioni deve garantire la funzionalità e la trasparenza della propria azione attraverso la pubblicazione di tutti i documenti progettuali e di gara affinché sia possibile valutare le motivazioni che portano alle eventuali modifiche progettuali.

Al contempo deve anche essere messo nelle condizioni di esercitare il potere che il regolamento gli conferisce. E qui emerge una ipocrisia perché il RUP, già formalmente dotato di potere, ha difficoltà a prendere decisioni che siano in contrasto con quelle dell'amministrazione. Si pensi che i suoi emolumenti sono in parte assegnati, talora in modo rilevante, dal capo dell'amministrazione che è sempre espressione della politica dell'ente. Nel caso in cui il RUP adotti un comportamento non asservito, questi rischia che l'incarico che sta svolgendo possa diventare l'ultimo della sua carriera.

La soluzione sarebbe rendere la figura del RUP più indipendente, ma l'indipendenza, come la serietà e l'onestà, è legata anche a qualità personali che non è detto siano presenti e che si mantengono o si conquistano a prezzi personali altissimi che non tutti sono disposti a pagare.

❖ **Mauro CONI**

Condivido assolutamente il principio della Conferenza di servizi come luogo di concertazione. Quando si parla di Conferenza di servizi, mi riferisco non solo al momento finale, quando l'amministrazione va a formulare il parere finale. Esiste anche la pre-Conferenza, con valenza istruttoria, che solitamente un ente attento imposta prima della Conferenza di servizi decisoria, nella quale vengono illustrati i progetti e coinvolti tutti gli enti preposti a rilasciare le autorizzazioni.

In questa fase preparatoria, che ritengo assolutamente utile e che purtroppo solitamente non si fa, si va a spiegare e a raccontare il senso delle scelte progettuali. Questi incontri dovrebbero essere svolti con molto anticipo, in fase di formazione del parere, proprio per illustrare il progetto e il suo senso. Normalmente, invece, si mandano pacchi di carta con centinaia di documenti da analizzare senza concedere il tempo al funzionario di turno, che, a sua volta, ha già altri pacchi di pratiche da visionare, e per le quali è chiamato ad esprimere un parere positivo o negativo.

Le pre-conferenze servono proprio ad illustrare e facilitare la comprensione del progetto. Personalmente ho visto decine di opere non realizzate a causa di mancate spiegazioni ma, al contempo, ho visto anche ingegneri che dedicano il loro tempo a raccontare le opere facendo della comunicazione un loro programma.

Spesso per costruire un asilo, gli ingegneri raccontano l'opera come una serie di plinti, pilastri, finestre e muri anziché spiegare il senso delle scelte fatte, considerando che la struttura deve essere costruita e sarà vissuta da bambini. La modalità corretta di utilizzo di questo strumento dovrebbe essere che solo dopo la fase di illustrazione, dovrebbe svolgersi la Conferenza di servizi come momento di confronto e di raccolta dei pareri.

Quindi la Conferenza di servizi deve rappresentare un momento di confronto precedente tra tutti gli enti e un momento finale in cui i pareri, o in presenza o mediante una lettera, devono arrivare.

Voglio anche aggiungere che spesso gli enti si occupano di cose di cui non sono competenti e lo fanno semplicemente per esprimere un loro parere. Ad esempio, chi si occupa di paesaggio chiede che venga controllata la stabilità dei pendii anche se questo rientra nelle competenze del Genio Civile.

Un tema che va evidenziato riguarda anche le competenze dei partecipanti alla Conferenza di servizi. Al riguardo, va detto che il problema della competenza non è il solo. Ho personalmente visto anche Conferenze di servizi in cui un ente ha rilasciato un parere e, dopo 4 o 5 anni, ne ha rilasciato uno diverso; questo per evidenziare che forse il parere originario poteva valere solo per quel determinato lavoro e non poteva essere altrettanto valido per un progetto diverso, previsto in tempi diversi.

Nella Conferenza di servizi, quando gli enti sono chiamati ad esprimere un parere, il più delle volte lo fanno a condizione che vengano soddisfatte loro richieste, col rischio che derivino dilatazioni dei tempi programmati. Dal momento che è impossibile formulare un parere senza prescrizioni, bisogna distinguere le imposizioni ostative e inderogabili da quelle che riguardano opere di mitigazioni e compensazioni che spesso i Comuni presentano. È importante quindi capire se un'opera richiesta sia funzionale al progetto principale o se rappresenta un risarcimento per la comunità. Un esempio può essere quello del Comune che chiede la costruzione di una rotatoria come opera di compensazione.

❖ Ernesto PORCU

Ritengo che la Conferenza di servizi sia un ottimo strumento di informazione e decisionale, ma presenta alcuni limiti che potrebbero essere superati ricorrendo a due strategie: l'inclusione delle associazioni presenti sul territorio e la previsione di un rimborso alle attività economiche per i danni subiti e conseguenti all'apertura dei cantieri.

Aprire la partecipazione alle rappresentanze delle diverse categorie e associazioni, significa ascoltare le esigenze, i pareri e le conoscenze di chi vive il territorio, permettendo così di elaborare una progettazione condivisa dell'opera pubblica.

Questa forma di inclusione, se da un lato comporta il rischio di dover affrontare e rispondere a numeri elevati di istanze da parte dei partecipanti, al contempo richiede la necessità che i progetti siano illustrati e raccontati nel dettaglio, considerando il senso e la finalità alla quale l'opera andrebbe a rispondere.

Per escludere il rischio che i tempi e le procedure si appesantiscano anziché snellirsi, proporrei che la partecipazione fosse limitata ad un unico rappresentante per ogni associazione il quale, senza potere di veto, avrebbe il compito di esprimere le perplessità rispetto al progetto e consigliare le eventuali migliorie anche alla luce delle esigenze dell'associazione rappresentata.

La seconda strategia potrebbe prevedere una forma di rimborso economico, così come l'indennità in caso di esproprio, a quelli operatori commerciali che subiscono danni e disagi dall'apertura dei cantieri. Anticipando già all'inizio dei lavori l'erogazione del 50% dell'ipotetica perdita calcolata (valutata sulle dichiarazioni IRPEF) si potrebbero velocizzare i tempi per il rilascio dei pareri e nulla-osta da parte degli enti preposti in quanto, nella maggior parte dei casi, gli enti, oltre a rappresentare sé stessi a livello istituzionale, si fanno anche portavoce delle varie categorie economico-sociali esistenti sul territorio.

❖ **Gabriella MASSIDDA**

Non mi è mai capitato che una Conferenza di servizi si trasformasse nella negoziazione di interessi 'particolari'. Ogni Ente è chiamato a dare il proprio parere e conosce bene la normativa di settore, può capitare che siano rilasciati pareri con prescrizioni che possono incidere sui costi e sui tempi, ma fa parte del processo di attuazione, e nei progetti complessi come una metrotranvia ciò incide maggiormente.

La Conferenza dei servizi è un efficace strumento di condivisione congiunta dei progetti. Purtroppo, in molti casi è l'unico momento in cui sono assunte decisioni/prescrizioni rilevanti che, anche se legittime, incidono pesantemente sugli oneri dell'appalto, in termini di costi e tempi.

Una soluzione da valutare potrebbe essere quella di attivare delle pre-conferenze (o sedute pubbliche) nelle quali i soggetti coinvolti esprimono pareri e forniscono indicazioni (legittime) sulla base di un'attenta analisi del progetto (preliminare o definitivo) così da non stravolgere con i pareri conclusivi le soluzioni progettuali elaborate dal proponente.

❖ **Gianluca FEDI, Daniela IACOMELLI, Alessandro MICHELOZZI**

La Conferenza di servizi è l'unico strumento che nel passaggio tra il progetto definito e quello esecutivo si esprime indicando le eventuali correzioni da apportare al contratto da un punto di vista sia progettuale che economico.

Come ho già anticipato, nella maggior parte dei casi, la Conferenza dei servizi si esprime attraverso una forma di interlocuzione tra enti che alla fine non si esprimono con una univoca indicazione e, nella maggior parte dei casi, non hanno chiarezza e strumenti per poter affrontare con sicurezza le criticità che si possono manifestare. Non è stato il caso con ARST, ma posso assicurarvi che ci è capitato per altri appalti.

C'è bisogno di una vera e propria collaborazione fattiva ed efficiente tra le parti che sono coinvolte nella realizzazione di qualsiasi tipo di opera pubblica.

Ci rendiamo conto che la normativa non lo prevede, ma secondo noi l'intervento in Conferenza di servizi da parte di chi sviluppa un progetto definitivo sulla base di un progetto preliminare, potrebbe ridurre le tempistiche e portare più facilmente l'istituto a compimento. Nel definire in modo più diretto tutte le eventuali problematiche, le imprese potrebbero, a comprova delle proprie tesi, portare anche i risultati di eventuali indagini svolte direttamente.

Le Conferenze di servizi sono nate e sono state promosse per trovare in un'unica sede una risposta sinergica ai vari quesiti.

Nelle esperienze che abbiamo avuto, utilizzando l'appalto integrato, le Conferenze di servizi, durante le fasi di approvazione dei vari passaggi, spesso si sono sì trasformate in momenti di approfondimento ma, il più delle volte, questi approfondimenti non sono sinergici. Non mi riferisco tanto all'esperienza che stiamo vivendo con Cagliari ma, per esempio, a tanti appalti di restauro dove sono intervenuti vari enti tra i quali la Soprintendenza, i vigili del fuoco, ovvero enti deputati al controllo ambientale e paesaggistico. Ebbene, tal volta in queste Conferenze, si verifica che nella buona fede di ciascuno di questi enti si moltiplicano le prescrizioni piuttosto che volgersi verso delle prescrizioni unitarie che siano effettivamente di indirizzo e di utilità per il progetto. La tendenza è quella di sottolineare una moltitudine di aspetti che farebbero già parte della norma e di quelle che sono le regole del buon costruire.

Il risultato è che nella Conferenza di servizi il soggetto principale, ovvero l'impresa con il gruppo di progettazione, che ha sviluppato e sviscerato ogni aspetto del progetto, in rapporto con l'amministrazione, spesso non viene interpellato.

Di conseguenza l'amministrazione si deve fare carico della conoscenza del progetto senza poter chiamare al tavolo il soggetto che lo ha redatto. In questo modo, la Conferenza di servizi non si esaurisce e genera domande con necessità di risposta a distanza che alla fine dilatano i tempi.

Al contrario, la Conferenza di servizi dovrebbe essere un momento di approfondimento a valle dei rilevanti passaggi progettuali in cui i progettisti, a fianco dell'impresa, potrebbero rispondere delle scelte progettuali ed eventualmente delle incongruenze dello stato di fatto riscontrate. Non abbiamo mai partecipato a una Conferenza di servizi anche se, per le ragioni sopra elencate, lo riterremmo un aspetto importate.

Con riferimento al recente «decreto Semplificazioni» (ndr. d.l. 16 luglio 2020 n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020 n. 120), le modifiche disposte sulla semplificazione e sul contingentamento dei tempi della Conferenza unificata esprimo un ritorno allo spirito iniziale della Conferenza di servizi, secondo il quale l'istituto non doveva essere un contenitore di prescrizioni ma uno strumento che portava a dialogare e ad assumere scelte responsabili e condivise. Quindi la normativa oggi tende a ritrovare quella che era l'esigenza financo 15 anni fa.

❖ Tony ROMA

La Conferenza di servizi nasce come istituto di semplificazione amministrativa ma non sempre l'intervento del legislatore raggiunge i fini sperati. La moltiplicazione degli enti interessati, poi, non favorisce la semplificazione.

In Sardegna, dopo un referendum consultivo sull'abolizione delle Province, nel quale si è raggiunto il quorum necessario per la validità, la situazione sta tornando a quella precedente; ma un po' più complicata dalla creazione di nuove Province (Sud Sardegna, SU) e città metropolitane (Cagliari).

Le Province, in Italia, era previsto che venissero abolite contestualmente alla creazione delle Regioni a statuto ordinario. Nel 1970. 50 anni fa.

Proposte? Riduzione degli Enti intermedi (che però potrebbero essere assorbiti da quelli superiori o inferiori); ma, in alcuni casi, sarebbero modifiche costituzionali. Improbabile.

I TEMPI MEDI DI REALIZZAZIONE DELLE OPERE A CONFRONTO CON QUELLI RILEVATI NEL CASO DELL'APPALTO INTEGRATO DI CAGLIARI

«La Banca d'Italia ha pubblicato nel dicembre 2019 uno studio sui tempi di realizzazione delle opere pubbliche in Italia. Lo studio, che ha metodologia scientifica, accerta queste mediane relative alle procedure di appalto (NB. non appalto integrato): la durata media della realizzazione di un'opera è pari a 4 anni e 10 mesi a fronte di un importo mediano di 300.000 euro, e sale a quasi 11 anni per le opere il cui valore supera i 5 milioni di euro. La sola fase di progettazione ha una durata di poco più di 2 anni (circa il 40 per cento della durata complessiva); se ne impiegano quasi altrettanti per l'esecuzione e messa in opera dell'intervento; l'affidamento dei lavori richiede circa 6 mesi.

Un altro elemento che emerge dallo studio riguarda il tempo mediamente impegnato da un insieme di attività accessorie di natura amministrativa. Nel complesso, la durata di tali attività ammonta al 40 per cento di quella totale, con un'incidenza particolarmente elevata sui tempi dedicati alle fasi di progettazione e messa in funzionalità dell'opera. L'analisi documenta come gli eventi qualificabili come motivi burocratici di scostamento dai tempi programmati abbiano maggiore probabilità di cadere nei periodi di "interfase", appunto associati alle attività accessorie, piuttosto che all'interno delle fasi operative. Tali evidenze suggeriscono l'importanza, per accelerare la realizzazione di opere pubbliche, di interventi di semplificazione amministrativa che snelliscano tra l'altro gli iter autorizzativi e di approvazione dei progetti.

L'esperienza di Cagliari seppur diversa, per tipologia di procedura impiegata, da quelle che hanno portato alle statistiche di cui sopra, evidenzia attualmente un accumulo di ritardi che, ancor prima di giungere alla consegna dei lavori, superano quelli medi rilevati nello studio della Banca d'Italia. Quali possono essere, a suo giudizio, le ragioni che nell'esperienza di Cagliari hanno portato a questi ritardi?»

❖ Mauro CONI

Quello che mi sento di dire è che dietro le opere pubbliche da realizzare ci deve non solo un RUP tecnicamente preparato, ma anche una persona appassionata e che gestisca i procedimenti in modo rapido. Una sorta di motore che funzioni sempre e che tenga tantissimo alla realizzazione di quell'opera portando avanti tutte quelle fasi procedurali giuste e necessarie.

Quanto ai ritardi, il problema è di carattere prevalentemente burocratico, ma non solo. Voglio comunque precisare che non dobbiamo demonizzare la burocrazia ma per affrontarla serve tanta forza, passione, conoscenza, competenza della materia e mezzi a disposizione.

Mi è capitato di vedere la realizzazione di un'opera in forte ritardo perché l'assessorato competente all'ambiente aveva necessità di capire alcuni aspetti non immediati e di difficile lettura del progetto trasmesso nell'ambito della procedura di valutazione di impatto ambientale. Quest'opera era stata progettata e mandata agli uffici competenti per l'approvazione senza alcuna illustrazione preventiva. Come ho già detto in precedenza, i progetti vanno sempre accompagnati, spiegati e prima di inviarli formalmente è molto utile sedersi ad un tavolo con chi li deve esaminare, descriverne loro le motivazioni progettuali e tutte quelle sfumature che altrimenti non possono essere colte in una sterile relazione scritta. È necessario spendere tempo prima per redigere rapporti di sintesi per raccontare il senso delle cose, la loro complessiva filosofia argomentando anche il tutto con un italiano sintetico.

In altri termini, manca la comunicazione vera. Siamo bravissimi a fare la comunicazione istituzionale, dove per legge pubblichiamo pagine sui giornali e sui siti istituzionali, che alla fine nessuno legge. Difficilmente i cittadini vanno a consultare i siti web degli enti, al massimo lo possono fare le imprese le quali comunque hanno i propri canali informativi diretti. In questo caso non si parla di comunicazione ai cittadini ma di comunicazione istituzionale obbligatoria per legge, fatta per spendere soldi e pagare i giornali.

Nel caso di Cagliari, nella motivazione dei ritardi, il problema del coordinamento tra le varie professionalità coinvolte non deriva tanto dalla procedura dell'appalto integrato di per sé ma è un problema dell'impresa che deve mettere assieme una serie di competenze separate. Questo vale per qualunque tipo di progettazione.

L'ATI che forma la compagine, come capita spesso, è una sommatoria di professionisti che si trovano a formulare una proposta per vincere un bando e al suo interno si ritrovano tecnici con competenze diverse, chi è esperto di strade, chi di idraulica, chi di porti e aeroporti. Mettendosi assieme hanno sicuramente i requisiti per partecipare alle gare ma, una volta che devono realizzare l'opera, devono anche organizzarsi. Il problema sorge quando l'ingegnere che deve tirare le fila non ha competenze specifiche per quell'opera e quindi rischia di non conoscere quelle procedure operative necessarie che devono precedere le fasi progettuali od esecutive.

Servono competenze specifiche e a noi ingegneri, al contrario dei medici, viene chiesto di fare di tutto tralasciando le conoscenze e le esperienze già maturate in un preciso campo. Quando un medico concorre per diventare primario di oncologia deve avere un curriculum oncologico ben formato. Quando invece un ingegnere concorre per dirigere l'Anas, oppure per diventare dirigente in un Comune, può anche non avere sostenuto alcun esame che riguarda la costruzione di strade.

Il RUP potrebbe essere la figura chiave a patto che non venga sovraccaricato.

Ecco perché è assolutamente necessario potenziare moltissimo le competenze e assegnare anche la responsabilità, non tanto della gestione dell'appalto, ma del completamento finale dell'opera.

In Italia manca quel meccanismo per cui chi è responsabile e depositario dell'esecuzione di un'opera attesta che la procedura è stata conclusa con quei tempi e modalità. In caso di bisogno c'è sempre una legge pronta a permettere il dilatare dei tempi e a giustificare il mancato completamento dei progetti. Avere in Italia oltre 100 miliardi di euro fermi è un danno enorme per tutti i cittadini.

❖ **Ernesto PORCU**

Innanzitutto vorrei fare una premessa in merito all'indagine della Banca d'Italia. Sarebbe interessante verificare quante di quelle opere sono state appaltate con progetto esecutivo e abbiano rispettato i tempi di esecuzione. In caso di sfioramento dei tempi programmati, sarebbe importante quantificare l'effettivo ritardo, sempre ammesso che i lavori siano stati eseguiti, perché potrebbe succedere che alla fine non si realizzino più, e noi con il nostro appalto integrato a Cagliari, ci siamo andati molto vicini. Come ultimo fattore da considerare, sarebbe utile capire per quanti degli appalti oggetto di studio è stato usato lo strumento dell'appalto integrato.

Riguardo alla quantificazione dei tempi di realizzazione di un'opera, è importante definire l'inizio partendo da quando nasce l'idea, ossia dal momento in cui qualcuno ha dichiarato l'opportunità di eseguirla e non da quando viene firmato il contratto di affidamento dei lavori, perché in tal caso l'indagine risulterebbe parziale.

La fase successiva dovrebbe prevedere la suddivisione di questa fascia temporale in tutte le diverse procedure che sono svolte e, solo una volta terminati i lavori, è possibile calcolare l'eventuale scostamento dei tempi per ogni singola procedura di gara.

Personalmente non conosco casi in cui si sia ricorso all'appalto integrato e le tempistiche siano state calcolate a partire dall'origine dell'idea dell'opera. Lo stesso tipo di analisi dovrebbe essere svolta per quelle gare con appalto integrato basato su progetto esecutivo redatto da parte di professionisti esterni.

Quando l'ente finanziatore, l'Unione europea, lo Stato o la Regione dettano tempi stretti, l'unico modo per arrivare all'affidamento dei lavori è quello di redigere la progettazione preliminare all'interno dell'azienda, fintanto che lo prevede la normativa, e appaltare le successive fasi progettuali a professionisti esterni.

Rispondendo alla domanda sulle ragioni che hanno comportato i ritardi dell'apertura del cantiere che dovrebbe durare 820 giorni, ritengo che queste siano molteplici.

La prima è che abbiamo dovuto osservare ulteriori prescrizioni pervenute a Conferenza di servizi già chiusa. Questo perché la nostra normativa prevede sempre la possibilità di ritornare su decisioni e pareri già presi da parte di qualsiasi ente deputato ad approvare il progetto. Basta che una delle istituzioni abbia un ripensamento, lo comunichi per iscritto, e il procedimento si blocca perché nessuno è in grado di rispondere a tutta la selva di norme che garantisce la qualità e la sostenibilità di un'opera pubblica.

Purtroppo, ho l'impressione che abbiamo perso di vista l'obiettivo e quale debba essere il risultato da raggiungere. Abbiamo ingigantito le cose che non servono e ci perdiamo in un tale groviglio di prescrizioni e di condizioni che alla fine fanno scendere ad un livello secondario l'esistenza dell'opera stessa. Questo è dimostrato dal fatto che, mediamente in un appalto, solo il 20% del tempo è utilizzato per la realizzazione dell'opera mentre il restante 80% si perde - in gran parte - nel mare della burocrazia dei procedimenti amministrativi preliminari.

Nel caso del progetto di Cagliari ci siamo scontrati con ulteriori difficoltà dovute al livello non adeguato della progettazione che via via ci è stata presentata. Alla fine, controllando e integrando, di volta in volta le osservazioni, ci siamo quasi ritrovati a svolgere il lavoro dei progettisti. Il problema è, e qui rimando a quanto già affermato nella parte iniziale dell'intervista, che gli enti pubblici non sono più dotati di strumenti e competenze tali da poter svolgere la progettazione.

Ritengo che esternalizzando tutte le fasi dell'intera progettazione e dell'esecuzione delle opere pubbliche si sia perso una grandissima capacità industriale, sia progettuale sia di know-how, che non ha prodotto risultati positivi. Se io dovessi costruire un ospedale mi affiderei principalmente a dei progettisti, ingegneri, geometri che lavorano in una struttura ospedaliera e questo soprattutto riguardo all'aspetto della cantierizzazione. Darei innanzitutto voce a coloro che vivono quotidianamente la realtà di quel tipo di opere sia che si tratti di un ospedale, aeroporto, metropolitana o filovia, piuttosto che assegnare i lavori ad un'impresa che ha sì realizzato un ospedale ma magari l'ha fatto in un altro Stato osservando norme e prescrizioni diverse. Si tratta quindi di un problema di competenze progettuali diffuse che non voglio particolareggiare.

Nel nostro Paese esiste questa contraddizione che, se da un lato diminuisce il livello qualitativo della progettazione, dall'altro aumenta comunque la complessità delle domande a cui devi dare risposta e questo è un disequilibrio terribile perché in qualsiasi momento è possibile riscontrare che qualcosa non funziona.

Oltre al non idoneo livello qualitativo progettuale, ci sono state anche grandi difficoltà di coordinamento tra le varie figure di co-progettazione e con altre società terze. L'impresa stessa ha riconosciuto la difficoltà di coordinare le diverse strutture coinvolte non avendo al proprio interno un'unità progettuale adeguata e dovendo quindi ricorrere a soggetti esterni difficilmente controllabili. Alla fine, tra le varie difficoltà ci siamo ritrovati a presentare più di 400 osservazioni che messe assieme potrebbero essere rappresentate come una vera e propria tela di Penelope; è più che evidente che nel sistema complessivo qualcosa non ha funzionato.

Peraltro, le nuove norme, in vigore da luglio 2020 con il nuovo decreto semplificazioni, prevedono che gli appalti debbano essere aggiudicati entro una tempistica molto ristretta a seconda dell'entità e del valore del contratto; tutto questo sembra voler porre un termine formale di chiusura delle procedure senza però cercare la vera soluzione alle difficoltà legate alla progettazione.

C'è da pensare che chi fa queste leggi non ha idea di cosa sia veramente la gestione progettuale e organizzativa di un'opera pubblica e alla fine anziché sollecitare il risultato ottiene esattamente l'effetto opposto, ovvero che nessuno è più disposto ad assumersi la responsabilità di ricoprire ruoli come ad esempio il RUP (responsabile unico del procedimento).

All'interno dell'azienda pubblica è impossibile redigere un progetto come quello della metrotranvia di Cagliari, che rispetti tutte le norme e rientri nei ristretti tempi fissati dal legislatore perché, per un tale livello di progettazione, servirebbero almeno una ventina di persone competenti nei vari settori, dall'archeologo, all'urbanista, all'ingegnere all'idraulico, al geologo, ecc.

Voglio aggiungere un'osservazione in merito ad alcune critiche sulla scelta dell'appalto integrato per la metrotranvia di Cagliari, considerando il valore economico e la lunghezza della tratta relativamente conte-

nuti. In realtà è doveroso osservare che, se per realizzare 2,5 chilometri abbiamo dovuto presentare 400 osservazioni sulla progettazione redatta dall'impresa, mi chiedo cosa sarebbe successo se l'appalto fosse stato più complesso e avesse riguardato una tratta più estesa.

❖ **Gabriella MASSIDDA**

Penso che classificare i progetti solo in base all'importo non sia corretto e nel caso della metropolitana di Cagliari non parlerei di "ritardi". Si tratta di un progetto molto complesso che passa in un'area urbana soggetta a molti vincoli di tipo diversificato, la cui elaborazione richiede competenze molto specifiche in ambiti molto diversi tra loro e per il quale bisogna tener conto dei molti aspetti di cui è composta una città, ad esempio le varie interferenze con i servizi o gli altri sistemi di trasporto. Il progetto, inoltre, coinvolge diversi enti (ad es CTM e RFI), ognuno con i propri piani e programmi di cui è necessario tenere conto.

Altra considerazione merita anche l'impegno dell'appaltatore, considerato che le elaborazioni progettuali esecutive sono lasciate a quest'ultimo e nel caso di Cagliari abbiamo evidenza di ritardi negli sviluppi progettuali che la Committente ha richiesto per adeguare il progetto alle condizioni di gara e di legge.

❖ **Gianluca FEDI, Daniela IACOMELLI, Alessandro MICHELOZZI**

Sono d'accordo sull'osservazione che gli strumenti d'appalto studiati dalla Banca d'Italia e lo strumento dell'appalto integrato, scelto da ARST, siano poco comparabili. Se però andassimo a considerare che l'appalto integrato comprende anche l'attività di progettazione e tutti gli *iter* autorizzativi, alla fine ci accorgeremmo che le tempistiche di Cagliari potrebbero essere sostanzialmente in linea con le tempistiche medie emerse dallo studio della Banca d'Italia.

In questa fase iniziale, che si sta concludendo, constatiamo comunque che siano intercorse alcune criticità che hanno comportato tali tempistiche.

Le criticità sono in buona parte dovute, e questo lo dico con dispiacere anche da costruttore, da problematiche burocratiche e autorizzative. Premetto che dalla nostra esperienza, anche a livello nazionale con molti altri enti con i quali abbiamo svolto appalti integrati, ARST è un ente strutturato che riesce a dare risposte con tempistiche nella media meno lunga rispetto ad altre realtà o situazioni.

Se andiamo ad analizzare le motivazioni che a Cagliari hanno portato alle tempistiche attuali non possiamo dimenticare che già in fase di gara, quindi prima di arrivare all'aggiudicazione definitiva, si è creato un rallentamento a causa della presentazione di una richiesta di accesso agli atti e di un paventato ricorso; eventi che hanno comportato una dilatazione dei tempi per l'aggiudicazione definitiva.

Un secondo elemento, che riteniamo abbia influito sul rallentamento delle tempistiche, è stato il prevedere lo svolgimento di una Conferenza di servizi in fase di progettazione definitiva, quindi nella fase di valutazione del definitivo che comunque si è espressa con tempistiche che forse potevano essere più ristrette.

Un terzo elemento deriva proprio dall'utilizzo dello strumento dell'appalto integrato dove l'impresa, oltre a fornire la prestazione di costruzione, prende in carico anche l'attività di progettazione. Le imprese in Italia di tipo *general contractor* che abbiano strutture interne di progettazione sono davvero poche, personalmente ne conosco una.

Questo significa che nella pressoché totalità delle situazioni le imprese devono fare sinergia con professionisti esterni o raggruppamenti di professionisti e tutto ciò conseguentemente comporta una importante attività di interfacciamento.

Interfacciarsi con un gruppo di progettazione, che è comunque esterno alla struttura dell'impresa, implica sovente delle dilatazioni dei tempi proprio perché risulta necessario attuare processi di continua sollecitazione nell'allineamento tra le diverse prestazioni e competenze. Come avremo modo di specificare più avanti è auspicabile invece una diversa modalità di coinvolgimento delle imprese che attraverso le proprie strutture di attuazione della metodologia B.I.M. possano avere un ruolo più operativo nella programmazione e nel progetto.

Riteniamo che le ragioni siano varie e che siano dipese: dall'iter burocratico, dalla Conferenza di servizi (che poteva avere tempistiche più ristrette), dalle tempistiche delle necessarie attività di interfacciamento dei professionisti coinvolti. Infatti, a tutela del rispetto degli obiettivi di qualità, l'appaltatore è tenuto organizzare un raggruppamento di imprese e progettisti, dunque non un'entità a sé ma composta da più soggetti con diverse competenze.

C'è stata, quindi, una fisiologica necessità di interfacciamento all'interno del gruppo tra le imprese e la progettazione che ha richiesto tempo ma le oltre 270 note che sono state fatte al progetto definitivo e riportate con l'ultima verifica nel report esecutivo, scaturiscono anche dal fatto che, come sapete benissimo, nell'appalto integrato viene messo a base di gara un progetto preliminare. Il progetto preliminare dovrebbe analizzare tutte le possibili criticità da un punto di vista progettuale e delineare in maniera opportuna il quadro economico sul quale si basa la gara e sul quale il concorrente formula un eventuale ribasso nell'offerta. Su alcuni aspetti si è tuttavia verificata la necessità di riconsiderare l'onerosità di attività la cui complessità o fattibilità è emersa proprio con l'approfondimento progettuale conseguente al livello preliminare.

La procedura dell'appalto integrato prevede che nella fase del progetto definitivo siano svolti tutti quegli approfondimenti che dovrebbero essere già inclusi nel progetto preliminare. Le note fatte al progetto definitivo evidenziano che molti di questi approfondimenti non si sono potuti svolgere principalmente per le tempistiche ristrette, dettate dalla normativa e a volte dalla stazione appaltante, ma anche per l'impossibilità da parte delle imprese di eseguirle in fase di predisposizione dell'offerta.

Nel caso specifico, il nostro gruppo aveva posto un distinto quesito chiedendo la possibilità di fare ulteriori approfondimenti prima di sviluppare il progetto definitivo. La risposta è stata negativa. Il contenuto del progetto preliminare, in sostanza, veniva considerato non ulteriormente verificabile in quella fase al fine di garantire la *par condicio* dei concorrenti; in un progetto che riguarda una rete di mobilità gli approfondimenti sui vincoli esistenti, specialmente quelli che potrebbero determinare interferenze, è fondamentale.

Quindi nel progetto definitivo noi abbiamo cercato, tenuto conto dei colloqui avuti con ARST e delle prescrizioni della Conferenza di servizi, di verificare con sopralluoghi ed indagini *in situ* quelle criticità la cui potenziale presenza avevamo ravvisato fin dallo studio del progetto preliminare.

Questo ha fatto sì che si siano rese necessarie tempistiche e processi di confronto con ARST.

Aggiungo che un'ulteriore motivazione alle numerose note è anche data dal sistema di funzionamento della Conferenza di servizi che si basa su una interlocuzione tra enti che alla fine non rilasciano una univoca indicazione e che non possiede gli strumenti per affrontare con chiarezza e sicurezza le tematiche specifiche.

Con riferimento ad ARTS è emerso il tema dei sotto servizi quando, durante l'interlocuzione con la Conferenza di servizi, abbiamo fatto delle indagini aggiuntive tra il progetto definitivo e il progetto esecutivo che hanno messo in evidenza situazioni diverse da quelle che erano riportate nel progetto.

Di conseguenza, nella redazione del progetto esecutivo si è cercato di trovare una maggiore definizione di queste problematiche che conseguentemente hanno comportato un allungamento dei tempi. Sarebbe stato opportuno, ma sappiamo che è impossibile dal punto di vista normativo, far sì che quando le imprese ricoprono anche il ruolo di progettista possano partecipare in modo fattivo alla Conferenza di servizi.

❖ Giulia COMANDINI

Considerando le mie lacune dal punto di vista tecnico posso solo dare una opinione personale. Secondo me, tra i vari fattori da prendere in considerazione, inevitabilmente ci sono i tanti interlocutori che sono coinvolti nel progetto, quindi tante parti interessate che portano avanti propri interessi.

Quando si è in molti ci sono difficoltà nel mettersi d'accordo e nel trovare dei compromessi e il livello di burocrazia in Italia non favorisce tempi brevi.

Siamo molto lenti rispetto ai nostri vicini europei e dobbiamo anche considerare che oggi, per via dell'emergenza pandemica, stiamo vivendo una situazione dettata da condizioni di grande incertezza sul domani. Questa particolare situazione mette in discussione quali possono essere le priorità e i progetti che verranno messi in *stand-by* anche se, come cittadina e parte interessata, io spero che dopo tutto quello che si sta facendo e dopo tutti i soldi che sono stati stanziati, ci si possa concentrare su più fronti contemporaneamente, lavorando su più ambiti, tra i quali anche quello del trasporto sostenibile.

Il progetto di questa nuova linea metropolitana è stato finanziato, votato e approvato, in definitiva è ben avviato anche se attualmente risulta impiantato nella fase di implementazione. Quindi è già stato fatto tanto e sembra manchi poco per avviare i lavori.

Ci sono molti fattori da prendere in considerazione, uno potrebbe essere anche di tipo politico. Quando questo progetto è stato avviato c'era una Giunta comunale diversa che forse aveva interessi diversi rispetto all'attuale Amministrazione e qui si ritorna ancora al discorso sulle priorità decise precedentemente.

❖ Tony ROMA

Non sono di Cagliari e non abito a Cagliari; ultimamente, per motivi lavorativi, mi sono dovuto allontanare di una trentina di chilometri dal capoluogo, quindi non ho il "polso" diretto della situazione e dei ritardi.

Quel che posso supporre è che, spesso, per quanto riguarda i problemi di semplificazione amministrativa, derivano da una non adeguata (o addirittura mancante) formazione (continua), sia a livello dirigenziale che a livello di base.

Non è sufficiente la legge per semplificare la burocrazia, senza il supporto di una formazione costante dei funzionari.

IL «MODELLO GENOVA»: SOLUZIONE ESPORTABILE PER LA REALIZZAZIONE DELLE GRANDI OPERE?

«Nelle prime settimane di maggio 2020 sono stati completati i lavori di montaggio dell'ultima campata dell'ex ponte Morandi sul Polcevera a Genova, crollato nel 2018.

Poteri speciali, risorse pubbliche, deroghe del Codice dei contratti pubblici e delle norme extra penali hanno reso possibile conseguire la realizzazione dell'opera in tempi rapidi. Per sbloccare i tanti cantieri di opere pubbliche fermi in Italia, sarebbe utile e soprattutto fattibile applicare il modello usato a Genova per la ricostruzione del ponte?»

❖ Donato CARLEA

Credo di essere stato il primo ad affermare che il «modello Genova» dovrebbe essere replicato per la ricostruzione di altre opere.

Dobbiamo considerare che il crollo del ponte Morandi è stato, senza esagerare, come un danno di guerra e quindi la sua ricostruzione da affrontare come si affrontarono quei danni nell'immediato dopoguerra. Si doveva ricostruire con estrema urgenza individuando immediatamente il soggetto realizzatore. Nel caso del Ponte Morandi, la scelta è stata quella di pubblicare una previa manifestazione d'interesse alla quale tutti gli operatori sono stati invitati a partecipare. Sono state valutate le capacità dei concorrenti, seguendo criteri oggettivi. Una volta selezionato l'esecutore le successive fasi sono svolte nel rispetto delle regole. A tal proposito credo sia giusto raccontare qualche particolare.

Subito dopo la mia nomina a Presidente del Consiglio Superiore dei LLPP, d'accordo con il Ministro Toninelli, decisi che la prima visita ufficiale, ricoprendo quella carica, sarebbe stata a Genova.

L'incontro si rivelò oltre che bello anche molto utile perché alla fine riuscimmo a proporre la pianificazione di tutto ciò che avrebbe portato all'emissione del parere che l'intero Consiglio avrebbe successivamente dovuto rilasciare. Proposi quindi che man mano che fosse redatta la progettazione esecutiva, partendo dai terreni di fondazione fino alla sovrastruttura, ogni settimana, i progettisti si sarebbero dovuti recare a Roma presso la Presidenza del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici per interloquire con gli esperti del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. In quel momento, proprio per dare l'idea dell'immediatezza e della velocità delle procedure, di fatto si semplificava, si accelerava e si rendeva ancora più efficace il procedimento.

Ufficialmente il progetto di ricostruzione del ponte Morandi è entrato al Consiglio Superiore dei LLPP il 18 marzo e il parere è stato espresso e rilasciato il 26 marzo, otto giorni dopo; questo per ribadire la distinzione tra eccellente e pessima burocrazia.

Faccio presente che il Commissario Bucci avrebbe potuto operare in deroga al parere del Consiglio. Lo svolgimento dei lavori del ponte in modo celere e semplificato non ha comunque pregiudicato le operazioni di controllo da parte della magistratura. È compito dei magistrati e delle forze di polizia verificare che non si infilti la mafia all'interno dei cantieri, soprattutto quelli di una certa importanza e questo è possibile farlo svolgendo dei controlli improvvisi, com'è successo a Genova.

Una mattina fui chiamato dal RUP il quale mi avvertiva che il cantiere era oggetto di un improvviso blitz con più di 50 persone tra forze dell'ordine e magistratura; dal controllo non emerse alcuna irregolarità.

Ritengo che i controlli fatti con questa modalità siano uno strumento di efficace e reale lotta alle infiltrazioni mafiose a differenza delle normali procedure anticorruzione che producono inutili aggravii burocratici.

❖ **Leonardo MICONI**

Non avendo studiato un dossier specifico e nel rispetto di chi è riuscito a realizzare la ricostruzione del ponte, si deve essere cauti nell'esprimere un giudizio.

Dobbiamo tuttavia operare una distinzione tra un appalto che riguarda la demolizione e ricostruzione, da un appalto per la costruzione *ex novo* di un'opera, con tutte le problematiche che ne conseguono, come il decidere l'esatta ubicazione, predisporre la progettazione, curare le procedure di esproprio, richiedere pareri e autorizzazioni, fare una gara pubblica, ecc. Questa è una attività ben più complessa.

L'elemento centrale da considerare non è operare al di fuori del *Codice dei contratti pubblici*, ma assicurare sempre l'onestà nel comportamento delle persone soprattutto quando queste sono munite di pieni poteri.

Un dubbio che però sovvienne quando le opere nascono da basi politico-mediatiche, è che queste siano anche le meno attenzionate dal punto di vista giudiziario.

Nel 2000 un grande magistrato a capo della Direzione Nazionale Antimafia (DNA) - il dott. Pier Luigi Vigna - suggeriva le «intercettazioni preventive» sui grandi interventi. Si potrebbe aggiungere che questa misura ci affrancherebbe dalle normative speciali e forse, ma qui mi addentro su un terreno non mio, l'introduzione «dell'agente infiltrato» di recente conio va in questa direzione.

❖ **Mauro CONI**

Non credo possa essere replicabile perché quest'opera ha rappresentato qualcosa di eccezionale. In Italia ci sono moltissimi procedimenti incompleti, bloccati o mai partiti. Questo modello potrebbe essere replicato solo se tutti i cantieri potessero avere la stessa attenzione che ha avuto la ricostruzione del ponte di Genova. Attenzione sicuramente necessaria e doverosa perché di mezzo c'era la credibilità dell'Italia ovvero dell'intero Paese e la capacità anche tecnica di noi italiani, popolo di costruttori e di ingegneri, che si presentavano al mondo capaci comunque di risolvere il problema.

Il fatto è che, con la ricostruzione del ponte è stato risolto un solo problema e, per altro, neanche tanto bene. Infatti, il ponte è perfetto e bellissimo, peccato che per arrivarci le rampe di accesso hanno raggi di curvatura fuori norma e quindi sono dovuti intervenire con limitazioni di velocità. Un problema secondario forse, posto che era prioritario che il

Paese intero facesse una bella figura dimostrando la sua capacità di reagire alla tragedia.

L'intera opera ha avuto attenzione e risorse eccezionali mentre il resto del Paese è in una situazione drammatica di abbandono, di scarsa manutenzione e di opere ferme. Quindi non è tanto un problema di risolvere uno o alcuni problemi ricorrendo al commissariamento. Potremmo anche nominare dei commissari per le 100 opere più importanti, ferme, nel resto dell'Italia, ma il problema vero è se quei commissari possono avere lo stesso livello di risorse, passione e attenzione focalizzata sul risultato.

A Genova nessuno si poteva permettere di sollevare problemi, cavilli, sottigliezze giuridiche che potessero comportare la sospensione dei lavori e in caso contrario l'argomentazione che il ponte si sarebbe dovuto ricostruire comunque avrebbe prevalso su qualunque obiezione..

Non ritengo quindi che sia corretto replicare il modello per il resto delle opere incompiute anche perché a Genova il commissario era sì una persona ma al suo fianco erano presenti centinaia di altre figure che nei normali cantieri non potrebbero esserci e qui torniamo al problema, già precedentemente toccato, della scarsità di risorse della pubblica amministrazione.

❖ Ernesto PORCU

Il caso Genova dimostra quello che ho sostenuto sino a qui, relativamente all'attuale complessità delle normative vigenti in materia di lavori pubblici. Ossia, che per rispettare tempi e finanziamenti disponibili, si è dovuto derogare alla disciplina vigente. Allora, non può – questo – essere un metodo. Occorre, invece, intervenire, pesantemente sull'attuale tessuto legislativo per riformularlo con l'intento di semplificarlo e renderlo di immediata applicazione, eliminando una serie interminabile di adempimenti che hanno ben poco a che fare con le finalità e gli scopi di un'opera pubblica.

❖ **Gabriella MASSIDDA**

No, perché il 'modello Genova' va in deroga alla normativa, in particolare al Codice dei contratti pubblici, e ciò è stato possibile solo perché ci si è trovati in una situazione di estrema urgenza.

Deve essere semmai rivista una reale semplificazione della vigente legislazione in materia di lavori pubblici che ha assunto aspetti parossistici, il cui rispetto pedissequo richiede tempi, competenze e costi non compatibili con i programmi di investimento e che rischia, inoltre, di lasciare spazi scoperti nei quali la burocrazia autoreferenziale trova alimento e capacità di ulteriore crescita.

❖ **Gianluca FEDI, Daniela IACOMELLI, Alessandro MICHELOZZI (CSMA)**

Il modello Genova, quindi il modello del commissario, riteniamo che sia replicabile limitatamente a casi eccezionali, in quanto non va a garantire la libera concorrenza e non garantisce alle imprese di potersi confrontare in modo adeguato sul mercato. Dovrebbe essere replicabile in casi eccezionali, in situazioni di elevata complessità e importi considerevoli.

Non riteniamo sia possibile, nella gestione ordinaria degli appalti, intraprendere un'ottica di gestione commissariale anche perché si andrebbe ad invalidare l'operato, le funzioni e l'esistenza stessa delle stazioni appaltanti. Andrebbe inoltre a rendere vani gli sforzi da parte delle imprese di crescita e confronto sul mercato.

Lanciando una provocazione, potrebbero essere individuate sul mercato nazionale 5 o 6 operatori economici in possesso delle caratteristiche necessarie e i commissari di volta in volta potrebbero affidare loro gli incarichi. A questo punto che senso avrebbe per le imprese confrontarsi? Lo spirito che dovrebbe avere il modello Genova, nel caso ci sia la volontà di portarlo avanti, dovrebbe essere quello di essere usato solo per casi eccezionali e di rilevante complessità.

❖ **Paolo TRUZZU**

Partirei dalla situazione paradossale che si è creata, per la quale per avere un'opera in tempi brevi occorre operare in situazioni *extra* ordinarie. Questo contesto è rappresentativo della situazione in cui si trova il Paese, dove i tempi medi di progettazione e realizzazione di un'opera vanno abbondantemente oltre i 6 anni.

Per dare risposte alle esigenze dei cittadini, il problema non è più soltanto la disponibilità delle risorse, che a seguito anche dell'emergenza sanitaria fanno aumentando, bensì la presenza di un sistema di regole normative che impedisce di sfruttarle in maniera tempestiva.

Il «modello Genova», caratterizzato dalla presenza di poteri straordinari al Commissario costituisce una indubitabile forma di semplificazione delle procedure e dei vari oneri burocratici. In tal senso, lo ritengo fondamentale per garantire al Paese la realizzazione di opere infrastrutturali soprattutto in un periodo dove vi è una forte competizione tra i territori e tra le città.

Pertanto, serve una forte capacità di gestire in tempi rapidi risorse importanti con la garanzia che tutto possa essere fatto senza però mai sfociare in situazioni di illegalità o di infiltrazioni criminali/mafiose, ovvero un sistema di commissariamento complessivo con individuazioni di una serie di opere strategiche sia a livello nazionale che locale con il coinvolgimento delle Regioni e delle autonomie locali per condividere e prevedere procedure semplificate per andare avanti.

Dunque, sì al «modello Genova» e «al commissario straordinario», ma non a livello generalizzato e solo per determinate opere strategiche.

Questa soluzione può risultare utile per porre rimedio a problemi di fondo riguardanti il funzionamento del sistema nazionale dei contratti pubblici.

❖ **Giulia COMANDINI**

Anche a questa domanda posso dare la mia opinione da cittadino avendo seguito la ricostruzione del ponte di Genova dai telegiornali.

È vero che è stato ricostruito in tempi record grazie a un lavoro immane di una squadra composta da tantissime persone, di operai e ingegneri ecc., ma il fatto che tutto ciò sia stato permesso operando in deroga a tutta una serie di regole dovrebbe sollevare la domanda se non sia il caso di cambiare alcune cose nel nostro Paese. Di svecchiare le procedure che abbiamo per questi lavori.

Il modello Genova potrebbe essere il primo di tutta una serie di lavori che si potrebbero fare in futuro seguendo lo stesso percorso e magari da un modello Genova potrebbe nascere un modello Italia.

Tenendo in considerazione ciò che è successo a Genova, come è stato portato avanti e come è stato implementato, chi ha il potere di cambiare le cose potrebbe porsi alcune domande e rendersi conto che l'intero processo deve essere snellito.

Io non sono in grado di valutare se le norme specifiche per gli appalti e le costruzioni siano funzionali o meno a tutta una serie di procedimenti che probabilmente è corretto che ci siano. Questo può anche essere vero ma può essere altrettanto vero che qualcosa potrebbe essere cambiata oppure, riguardo alcuni punti, potrebbe essere raggiunto un compromesso.

❖ Tony ROMA

No. Il cosiddetto "Modello Genova" è andato in deroga a tutte le regole che lo Stato si è dato. Certo, le opere pubbliche in questo modo si sbloccano; ma l'Italia ha bisogno di efficienza nella normalità, non nell'emergenza. E comunque non sempre i risultati dei lavori in emergenza sono stati ottimali (ma sicuramente non sarà il caso di Genova).

Quanto successo negli ultimi mesi, con la mancanza di un piano pandemico aggiornato, di adeguati approvvigionamenti di dispositivi sanitari, nella quantità (e qualità) necessaria, hanno mostrato la nostra non sempre ottimale capacità di programmazione durante i periodi di "normalità".

Le uniche due strutture che sono state particolarmente brillanti in questo periodo sono state l'“Istituto Spallanzani” di Roma ed il “Sacco” di Milano che, come ha sottolineato Gian Antonio Stella in un articolo del maggio del 2008 (in tempi non sospetti) sono stati ristrutturati “in emergenza” per mezzo dell'intervento della Protezione civile. In deroga.

«SMART PUBLIC PROCUREMENT», COME INTERVENIRE PER LA SEMPLIFICAZIONE DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

«In questi mesi, provati dal punto di vista dell'emergenza sanitario e ancor di più da quella economica e sociale a causa della pandemia da Covid-19, sono numerose le notizie che vengono pubblicate sugli strumenti che il Governo intende adottare per affrontare l'emergenza e per liberare investimenti che possano rilanciare l'economia del Paese.

La Banca Mondiale ha calcolato l'indice di "facilità nel fare impresa" che vede l'Italia al 58° posto dopo il Kenya e il Kosovo ((Doing Business Index, 2019). Segnala inoltre che mediamente gli appalti pubblici rappresentano un valore che va tra il 10% e il 25% del PIL di ogni Paese. Al di là di come si posizioni l'Italia nelle classifiche, i numeri ci fanno comunque capire l'influenza e l'importanza delle "difficoltà burocratiche" del nostro paese e ci rimandano al nuovo "Decreto Semplificazioni" che dovrà affrontare l'argomento Codice dei Contratti.

Per rilanciare la spesa pubblica e velocizzare le procedure di affidamento degli appalti ritiene possa essere più efficace una riforma strutturale (riscrivendo il Codice dei contratti pubblici ex novo) o potrebbero bastare alcune modifiche ed eventualmente quali sarebbero i temi più importanti?»

❖ Donato CARLEA

Le racconto un altro episodio di quando, sempre in qualità di Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, fui ascoltato in audizione al Senato e una senatrice (dopo aver ascoltato tre soluzioni che ritenevo buone del *Codice dei contratti pubblici*) mi chiese anche quali fossero le soluzioni non buone. La mia risposta fu: «tutto il resto!».

I tre elementi positivi che sono stati introdotti dal *Codice dei contratti pubblici* li ho già anticipati nelle precedenti risposte e sono:

- la prima che il progetto preliminare sia dotato e completo delle indagini geognostiche;
- la seconda che il progetto esecutivo debba essere comprensivo del piano di manutenzione dell'opera;
- la terza che per l'opera sia prevista l'intera copertura finanziaria.

Personalmente, per il rilascio del definitivo certificato di collaudo del MOSE, ho spiegato che questo può essere fatto solo dopo aver visto, esaminato e posto in attuazione il suo piano di manutenzione. Se non sono previsti interventi costanti di manutenzione nel corso degli anni, il rischio che si corre è che queste opere non funzionino nel momento in cui se ne manifesta il reale bisogno.

Una delle novità buone che aveva introdotto la Legge Merloni era la centralità del progetto, peccato che poi in Italia non si segua questa norma. Il settore dell'edilizia e delle opere pubbliche è sempre stato un elemento trainante dell'economia e deve tornare ad esserlo se vogliamo che il Paese vada avanti.

Mi è capitato, lo scorso anno, ad un convegno a Bari, di ascoltare il Presidente dell'ANCE che affermava che questa fase di stallo delle opere pubbliche fosse dovuta al fatto che i funzionari non firmano e non mandano avanti i procedimenti per paura di essere denunciati. Anche qui mi ripeto, le opere devono essere strategiche all'intero Paese e devono essere oggettivamente fattibili e i procedimenti poi devono essere svolti con la massima semplicità e trasparenza.

L'ex direttore del Messaggero, Paolo Gambescia, affermava che il «petrolio italiano» sono la bellezza del territorio e la ricchezza del suo patrimonio. Questa considerazione ci fa capire quali possono essere le vere e prioritarie opere strategiche da realizzare. Noi, anziché tutelare e preservare queste ricchezze, le deturpamo costruendo raffinerie, cementifici e impianti che inquinano e devastano il territorio (un esempio è quanto è stato fatto in Sicilia).

C'è la necessità di rimediare a quanto già causato ma anche di invertire la tendenza e costruire opere che servano veramente al Paese per creare un vero sviluppo sostenibile.

Tutto ciò sarebbe possibile mantenendo sempre i procedimenti semplici, distinti e paralleli quando sono più di uno. La conseguenza è che gli stessi diventano più facili da svolgere e che più difficilmente vi si infilti la criminalità.

Un aiuto lo potremmo ricevere dalle direttive europee che dovremmo però limitarci a recepire così come l'Unione le ha formulate. Spesso il problema invece lo andiamo a creare noi quando le trasformiamo in leggi italiane, aggiungendo ulteriori prescrizioni che poi puntualmente non siamo in grado di rispettare. L'ultima di queste è la messa a norma delle gallerie delle autostrade italiane, con il risultato che il 65% di queste dovrebbero essere state chiuse sin dall'aprile 2019.

Ricordiamo comunque che non dobbiamo imputare il male solo alle norme ma che molto spesso sono le persone a far sì che i procedimenti si svolgano o meno secondo le regole della semplicità, trasparenza e della flessibilità.

Mi piace citare una frase che ho tratto da un libro che parlava della costruzione del Teatro alla Scala di Milano: «si era bloccato tutto, allora l'ingegnere adottò quella che è la dote aurea del funzionario di stato, "la flessibilità", risolvendo ogni problema».

Un altro tema importante che deve essere affrontato per migliorare le procedure d'appalto è quello di puntare sulla qualità e competenza delle stazioni appaltanti non solo per l'esecuzione di opere ma anche per i servizi e le forniture. Per fare ciò è necessario diminuire il numero di stazioni appaltanti e creare soggetti professionalmente preparati per evitare il più possibile errori e vizi durante le procedure di gara.

Vorrei comunque sottolineare che il ricorso alle grandi centrali di committenza debba essere fatto per opere importanti e complesse. Per le opere ricorrenti di ordinaria manutenzione, di pronto intervento, di servizi, forniture e di gestione ritengo che le procedure d'appalto debbano essere svolte direttamente dagli enti locali e non dalle centrali di committenza.

❖ Leonardo MICONI

L'attuale *Codice dei contratti pubblici* deve essere abrogato integralmente perché al suo interno vi sono due grandi criticità.

La prima è il *gold plating* ovvero stabilire ulteriori oneri e adempimenti a carico delle amministrazioni e degli operatori economici rispetto a quelli previsti dalle direttive europee. Se rileggiamo il parere del Consiglio di Stato – Commissione Speciale - n. 855 del 4 agosto 2016, vediamo che di fatto il Codice è stato bocciato su tutti i fronti.

A livello generale si prevedeva che la *soft law*, avrebbe creato un periodo di notevole confusione nell'applicazione delle norme. Confusione causata dal fatto che i decreti, con tempistiche diverse, venivano via via sostituiti dalle linee guida che rappresentano la peggiore soluzione che si possa immaginare per una legislazione che voglia essere semplice e certa.

Uno degli esempi più eloquenti del fallimento delle linee guida è dato dall'Albo dei commissari di gara, la cui operatività è attualmente sospesa. Per inciso, dubito fortemente che possa essere mai varato.

Il *Codice dei contratti pubblici* va quindi riscritto totalmente insieme ad una serie di norme più ampie che comprendano tutta la materia in modo sistemico. Se si riscrive solo il Codice non si risolve il problema della semplificazione degli appalti pubblici perché lo stesso è collegato al comportamento dell'apparato (funzionari e dirigenti).

Il secondo punto critico è l'onestà dei soggetti che intervengono. Si vuole dire che la norma giuridica è sempre ben fatta, il problema è l'onestà di quel soggetto che opera come progettista, come direttore dei lavori, come responsabile del procedimento, collaudatore, ecc. L'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVPC), poi divenuta Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), ha contribuito in modo significativo a far crescere la figura del RUP e ciò si è reso possibile con l'offerta del materiale di studio contenuto nelle delibere sugli appalti degli stessi responsabili del procedimento, soprattutto dell'attività di vigilanza che prima era il *core business* dell'Istituto.

Il comportamento di questi soggetti deve essere sì al centro dell'attenzione, ma non nel modo prefigurato dal Piano Nazionale Anticorruzione. Per incoraggiare comportamenti corretti da parte dei RUP, che di fatto sono coloro che materialmente conducono gli appalti, bisognerebbe riconoscere loro una certa supremazia nella pubblica amministrazione e, al contempo, dotarli di piena capacità discrezionale nella gestione di procedimenti complessi. Tale discrezionalità, invece, è messa pesantemente in discussione dal Piano anticorruzione, che adotta una prospettiva del tutto inidonea e dannosa per il sistema.

Sempre che la discrezionalità non si configuri come licenza di compiere reati per i quali provvede la magistratura.

Per far sì che i RUP si facciano carico della responsabilità e della discrezionalità nelle scelte procedurali è anche necessario riconoscere loro un compenso che dovrebbe essere sullo stesso livello di coloro che sono chiamati a valutare e giudicare la loro attività.

Contestualmente, bisognerebbe prevedere anche delle norme sul licenziamento del RUP riscrivendo alcune parti del D.lgs. 165/2001 che disciplina il lavoro nel pubblico impiego.

Un altro elemento di fondamentale importanza per riconoscere la qualificazione del RUP è quello della certificazione delle competenze, cosa che mi risulta, almeno per ora, limitata alla Provincia autonoma dell'Alto Adige (ndr. il riferimento è alla scuola di formazione dei RUP, denominata *RUP ACADEMY*).

Sono quindi favorevole ad un ruolo dei RUP di altissima qualificazione, con una significativa ridefinizione degli emolumenti e delle norme che tutelino la loro attività e al contempo consentano più facilmente la rimozione dall'incarico.

❖ **Mauro CONI**

Il tema «mi fa tremare » perché in Italia ogni volta che c'è un intervento normativo anziché semplificare si va a complicare la situazione.

Un primo aspetto del problema è dato dal fatto che ogni volta che facciamo qualcosa a livello normativo, creiamo ulteriori complicazioni, perché non si ha il tempo di eliminare la vecchia normativa. Non c'è mai un testo che abroghi le vecchie norme ma ci sono testi che richiamano leggi precedenti magari rendendone più difficile e complicata la lettura e l'applicazione.

Il secondo aspetto è dato dalla condizione di "minestrone normativo". Il più delle volte viene bloccato l'avanzamento delle opere perché non si è in grado di capire a quale norma fare riferimento oppure, altro elemento che si manifesta spesso, è la mancanza dei regolamenti attuativi.

Le fasi preparatorie dell'appalto per la costruzione della metropolitana di Cagliari hanno visto un'accelerazione anche per il fatto che stava entrando in vigore il nuovo *Codice dei contratti pubblici* (D.lgs 50/2016). Ricordo il confronto con il RUP: eravamo disperati perché sapevamo che se l'appalto fosse saltato al giorno successivo, con l'entrata in vigore del nuovo Codice, ci sarebbe voluto molto più tempo per l'intero procedimento proprio perché mancavano i decreti attuativi.

Per rispondere alla domanda sulla riscrittura o modifica dell'attuale *Codice dei contratti pubblici* rispondo che non è possibile modificare una tale stratificazione.

Personalmente sono favorevole ad un testo unico che però non sia un testo dei contratti com'è il D.lgs. 50/2016, perché la contrattualistica è solo un aspetto dell'opera pubblica. Questo testo è scritto per gestire soprattutto l'affidamento dei contratti mentre la realtà, l'esecuzione dell'opera, va oltre le dinamiche dell'aggiudicazione del contratto.

La gestione dell'appalto è molto di più dei profili di responsabilità.

Ci troviamo di fronte ad un vero mix di disposizioni con ricorrenti difficoltà interpretative. A dimostrazione di quanto il problema sia importante, è sufficiente ricordare rilevare che la magistratura, quando interviene, non distingue facilmente i ruoli e i profili di responsabilità tra progettista, direttore dei lavori, direttore tecnico, responsabile del procedimento.

Ricordo che nel corso di una lezione nel 2016, il magistrato Paolo De Angelis (Sostituto Procuratore presso il Tribunale di Cagliari), affermava che c'è una correlazione diretta tra il numero delle norme e la corruzione. Ogni volta che si formula una nuova norma aumenta la corruzione. Questo concetto l'ha espresso anche il presidente della Corte dei Conti lo scorso anno durante l'apertura dell'anno giudiziario. Quando le norme aumentano, aumenta la corruzione perché è proprio nella confusione, nel *minestrone normativo*, che dilagano clientelismo e favoritismi. Quando la vita di una persona dipende dal rilascio di un'autorizzazione è chiaro che per ottenerla ricorra a mille strategie. Tutta questa complessità fa saltare l'automatismo delle procedure con la conseguenza che l'esecuzione o meno di determinati lavori dipende dalla discrezionalità dei dirigenti.

La scrittura *ex novo* di un testo unico di riferimento deve mettere chiaramente per iscritto che la precedente normativa si considera superata. Sarebbe necessario inoltre che ci siano un vero e profondo lavoro interdisciplinare dove anche gli operatori e i tecnici del settore possano far emergere le loro competenze.

Le leggi attuali sono strutturate per contrastare i fenomeni di corruzione più gravi che esistono, per lo più, nei contesti metropolitani o nelle grandi, dove si concentrano grandi interessi.

In Sardegna e negli otto mila comuni medio piccoli italiani, esistono limitati episodi di corruzione e mal costume e lo possiamo capire leggendo i giornali.

Trovo che la scelta di declinare attraverso legge i regolamenti ogni dettaglio sia controproducente. Occorre trovare il modo di far valere i principi e agire di conseguenza. Se in città è vietato andare ai 50 km orari, è vietato e basta. Però, per evitare che si superi tale limite, cominciamo a mettere dossi, *chicane*, vigili e autovelox i quali devo rispettare regole, standard, prescrizioni, tarature, etc. Non mi pare che i sinistri si siano ridotti nelle nostre città, anzi. Si creano viceversa illusorie situazioni di sicurezza o elusione di responsabilità, atti che complicano e creano ulteriori condizioni di confusione e contenziosi irrisolti. In altri termini, non siamo pragmatici.

A poco valgono piani, programmi, codici e regolamenti quando un politico decide che una certa opera deve o non deve essere realizzata, molto spesso mosso solo dal consenso elettorale. Cito ad esempio la TAV, ma gli esempi sarebbero innumerevoli, forse per qualsiasi opera pubblica. Esperti, tecnici, accademici che formulano numeri e argomentazioni a sostegno o contro, producono documenti che giustificano l'opera o il suo contrario. Si formano comitati pro o contro, tifosi e denigratori, alimentando confusione che rallenta le opere in modo drammatico. Giunte e Consigli comunali, provinciali e regionali si alternano caldeggiando o rifiutando una strada, una diga, un termovalorizzatore, etc.

In un recente saggio *L'arbitrio del Principe* viene messo in evidenza come quando l'azione pubblica del tutto imprevedibile, investitori e cittadini rinuncino o agiscono in condizioni di costante incertezza, facendo a loro volta scelte sbagliate.

Gli inglesi decisamente più pragmatici e meno ideologici, prima di decidere di realizzare un'opera valutano e giudicano in modo asettico le opzioni. Ogni parere viene discusso, valutato e acquisito collegialmente e, in modo proattivo, ricercano la vera convenienza alla sua esecuzione e in caso contrario abbandonano l'idea. A noi italiani manca questo approccio culturale realista e il più delle volte vengono proposte opere, anche per coltivare bacini elettorali, anche sapendo che i suoi benefici sono molti limitati o con grandi impatti.

❖ Ernesto PORCU

Il campo dei lavori pubblici ha necessità di una totale rivisitazione, non potrebbero essere sufficienti solo alcune modifiche alla normativa esistente.

Come ho già accennato rispondendo alla prima domanda, nel nostro Paese esiste questo mostruoso apparato burocratico che consente, a qualunque soggetto coinvolto, di poter far valere il proprio peso e potere. Questo vale soprattutto quando non vengono redatti progetti esecutivi efficaci e validi "*erga omnes*" e che siano in grado di produrre gli effetti sperati. Il rischio è che ci si scontri con tutto questo bailamme di enti e aziende che comunque sono create e amministrare da persone che rivendicano ruoli e competenze assegnate dalla legge.

Un esempio è il Regolamento dell'Unione europea sulle modalità di redazione del cartello di cantiere. Questa norma va a specificare le dimensioni del cartello, i contenuti, le caratteristiche che deve avere la foto e, paradossalmente, per poter procedere alla sua pubblicazione la liberatoria per la *privacy*.

Anche il tema della competenza, e in particolare dell'avvalimento, si pone più come un'operazione di mercato che di trasparenza e di garanzia di professionalità, con la conseguenza che le procedure vengono appesantite e rallentate.

Lo strumento dell'avvalimento permette a imprese, che non possiedono i requisiti specifici previsti dal bando, di partecipare comunque alla gara purché siano dimostrabili le proprie capacità tecniche ed economiche. Ad esempio, se io faccio il barbiere e sono avallato da una società di ingegneria, posso partecipare ad un appalto per la costruzione di un ponte. Questa soluzione avrebbe senso nel caso, ad esempio, di un'impresa che, per mancanza di strumenti, non fosse in grado di gestire un certo numero di appalti e decidesse quindi di rivolgersi ad altre imprese riservandosi il ruolo di regista e assumendosene la piena responsabilità. Al contrario, oggi l'avvalimento è aperto a qualunque figura professionale, ecco perché ritengo che questo strumento sia una delle cose più vergognose derivate dalla normativa europea. ARST, recentemente, ha visto l'affidamento di un ponte in ferro e acciaio ad una società avallata che, pur appartenendo alla categoria di iscrizione richiesta dal bando, produce infissi. Per la norma, quindi è in grado di costruire un ponte metallico lungo 50 metri, alto 5 e pesante 120 tonnellate.

La mia preoccupazione in merito alla qualità progettuale si estende anche alla capacità, da parte delle imprese che vincono gli appalti, di eseguire i lavori a regola d'arte. Quando si considerano le categorie di specializzazione a livello generico alla fine tutti fanno tutto e il rischio è che, al di là del valore dell'appalto, i lavori siano affidati a delle imprese che non sono assolutamente in grado di gestirli, con la conseguente compromissione del risultato. Questo rappresenta un grosso problema per le amministrazioni appaltanti per le quali il danno subito non può essere compensato semplicemente trattenendo le cauzioni previste.

Aggiungo anche che, a volte, opere di poco valore richiedono un livello maggiore di complessità rispetto ad altre di importo molto più alto. Ad esempio, la realizzazione di una strada, che di solito ha un alto valore economico, in realtà è molto più semplice, dal punto di vista esecutivo, di un ponte in ferro o con travi precomprese; queste opere, infatti, richiedono un alto livello di specializzazione da parte dell'impresa, nonostante il loro valore sia contenuto.

Negli ultimi vent'anni di esperienza ho assistito, come già accennato, ad un peggioramento della capacità progettuale della pubblica amministrazione, alla quale sono stati smantellati, nella maggior parte dei casi, gli apparati tecnici. Se da un lato non si chiede più all'amministrazione di progettare, dall'altro bisogna comunque riconoscere che, quando le opere pubbliche sono realizzate e funzionano, lo si deve quasi sempre all'apporto delle amministrazioni. Alle stesse viene chiesto di dialogare con le società di ingegneria ed essere in grado di personalizzare e contestualizzare la progettazione all'ambiente dove le opere vengono collocate. Quindi, il problema attuale per gli apparati tecnici pubblici è riuscire a collaborare e integrare l'attività svolta dai professionisti esterni, nonostante la mancanza di risorse e di formazione del proprio personale.

Nel caso dell'appalto della metrotranvia, ARST non sarebbe stata in grado di svolgere un progetto esecutivo, innanzitutto perché la norma lo impedisce, per ragioni legate alla necessità di definire in ogni dettaglio tutti i componenti, e poi perché mancano gli strumenti che solo una società di ingegneria esterna può avere, purché questa operi con la serietà e le competenze che le sono richieste. Purtroppo sappiamo tutti che, molte volte, questo non avviene e finisce che il vero obiettivo delle aziende sia quello di accaparrarsi gli appalti solo per fare fatturato.

❖ Gabriella MASSIDDA

Riscrittura *ex novo* del Codice e del regolamento con la partecipazione di figure, associazioni e soggetti realmente coinvolti nei processi produttivi, che conoscano e vivano direttamente i mali dell'attuale legislazione, che favorisce unicamente stuoli di avvocati, assicuratori e burocrati.

❖ **Paolo TRUZZU**

Occorre preliminarmente fare chiarezza, domandandosi se siamo convinti che le opere in Italia non si facciano perché ci sono gruppi di funzionari che non vogliono fare il loro lavoro oppure perché si è in presenza di un coacervo di norme e prescrizioni che molto spesso lasciano spazio a dubbi e interpretazioni rimesse a chi deve gestire gli appalti. Personalmente propenderei per la seconda opzione.

Credo, inoltre, che la maggiore responsabilizzazione dei RUP non agevolerà la celerità dell'azione amministrativa nei contratti pubblici, ma spero di sbagliarmi.

Le nuove procedure di affidamento e quindi le nuove soglie sicuramente accresceranno le responsabilità del dirigente o di coloro che firmeranno gli atti. Se non si va in questa direzione avremo sempre un Paese ingessato.

Sull'aumento delle soglie per gli affidamenti diretti sono assolutamente favorevole.

Personalmente sono anche convinto che il Sindaco dovrebbe scegliere i propri dirigenti rispondendo per le scelte fatte. Quindi se il Sindaco avrà scelto dirigenti competenti che garantiscono i risultati attesi magari sarà riletto. In conclusione, ritengo che ci debba essere sicuramente una maggiore responsabilizzazione delle persone se no rimarremo ingessati.

IL MONITORAGGIO CIVICO DEGLI APPALTI PUBBLICI COME SOLUZIONE PER IL RADICAMENTO DELLA LEGALITÀ E INCENTIVO ALLA BUONA ESECUZIONE

«Un ambito di applicazione della trasparenza particolarmente sfidante (e sperimentale) nel settore dei contratti pubblici è quello che possiamo ricondurre alla partecipazione civica. È una prospettiva inedita, potenzialmente interessante per il perseguimento non solo di obiettivi di contrasto dei fenomeni corruttivi ma anche di incentivazione al miglioramento dell'azione amministrativa. Attraverso forme organizzate di controllo sociale, infatti, si potrebbe garantire che le pubbliche amministrazioni agiscono nella consapevolezza di essere sottoposte a una nuova e diffusa attività di "accountability" e siano in virtù di ciò incentivate a migliorare le proprie performances.

Tra gli strumenti che rendono possibile questa idea di controllo diffuso da parte della cittadinanza vi sono i patti di integrità. Nella versione più evoluta, i patti di integrità applicati agli appalti vedono tra i firmatari la stazione appaltante, le imprese, e un soggetto terzo con funzioni di monitoraggio. Inoltre, al soggetto che svolge il monitoraggio spetta rendere accessibili e fruibili da parte della società civile le informazioni sulle fasi di avanzamento e realizzazione delle opere.

Per quanto possa esservi il rischio che questi strumenti vengano percepiti come un'ulteriore forma di aggravio burocratico, ritiene che questi strumenti di radicamento della cultura della legalità possano rafforzare il rapporto fiduciario tra cittadini e Istituzioni?»

❖ Donato CARLEA

Le regole devono essere sempre chiare, dirette e le decisioni devono dipendere da un numero limitato di funzionari perché più punti di contatto ci sono e maggiori sono le probabilità che le procedure si allunghino con il rischio che le opere non vengano più concluse.

In ogni cosa la preparazione e la competenza sono elementi fondamentali ma è altrettanto importante saper ascoltare i consigli da persone che hanno maggiore esperienza e che vivono in prima persona la realtà territoriale. Quindi ritengo utile e importante, prima di realizzare le opere pubbliche, ascoltare quanto i cittadini hanno da consigliare.

Anche qui riporto un esempio vissuto in prima persona nel 1994, quando ero dirigente dell'area piemontese del Magistrato per il Po e assieme al mio nucleo, fui chiamato a trovare soluzioni di pronto intervento all'emergenza causata dall'alluvione di Alessandria. In quella esperienza, le decisioni che prendemmo furono guidate dai preziosi consigli che la gente del posto ci forniva, conoscendo perfettamente le caratteristiche del territorio.

Quindi ascoltare i residenti è importante ma lo è altrettanto la presenza di una persona che sappia trasformare i suggerimenti in fatti concreti; inoltre, è importante continuare a verificare e monitorare il funzionamento dell'opera nel corso degli anni.

Entrando nello specifico caso di Cagliari, per il quale si sta usando lo strumento del Patto di integrità, dal punto di vista procedurale ritengo sia inutile e che vada ad aggravare l'intero processo.

Il presupposto è sempre che il progetto, redatto in quel primo tratto del segmento citato all'inizio dell'intervista, sia stato sviluppato sentendo anche i soggetti coinvolti quindi a monte della progettazione.

Anche qui riporto una esperienza personale di quando seguivo i lavori di completamento della Dogana di Brogeda, al confine italo svizzero, in qualità di ingegnere del Provveditorato alle Opere Pubbliche per la Lombardia (lavori finanziati al 50% dai rispettivi Paesi). Trai i vari incontri tenuti durante la fase progettuale con i tecnici svizzeri emerse il tema del collaudo tecnico amministrativo, strumento a loro totalmente sconosciuto, in quanto le loro tecniche progettuali prevedevano solo il collaudo del progetto, coinvolgendo due figure responsabili, l'impresa e il direttore dei lavori. Così facendo si circoscriveva la responsabilità per la costruzione dell'opera. Dopo qualche anno anche la normativa italiana introdusse le fasi di verifica e di validazione.

Affinché il cittadino possa essere informato ed essere partecipe dell'attività della pubblica amministrazione ritengo che lo strumento più adeguato sia l'apertura e la trasparenza della stessa amministrazione per la presa visione di atti e progetti da parte dei cittadini. Saranno questi ultimi, nel caso non possiedano le adeguate competenze tecniche, utili per la lettura e comprensione degli atti, ad incaricare o delegare persone competenti e di loro fiducia.

È chiaro che se i procedimenti sono svolti alla luce del sole, il fatto che sia presente un soggetto con funzioni di monitoraggio non cambia il risultato, ritengo comunque che il rischio sia quello di appesantire ulteriormente il procedimento realizzativo.

Devo ammettere che, al contrario di quello che si pensa dei pubblici funzionari, nei miei 40 anni di esperienza nella pubblica amministrazione ho trovato molte persone di altissimo valore morale e con alte competenze, alle quali è giusto rendere la vita oggettivamente più semplice. Il segreto sta nel mettere assieme i migliori professionisti/ingegneri per ottenere il miglior risultato possibile e al contempo concedere loro la massima fiducia sul modo di condurre gli appalti pubblici.

A tal proposito, mi piace ricordare la frase di un Sindaco di un Comune siciliano: «la fiducia non è un premio che si merita ma un'offerta che si anticipa».

Per concludere voglio ribadire che tutto ciò che ho riportato, supportato dai numerosi esempi di casi concreti, testimoniano che, se si vuole, è possibile rendere concretamente le procedure semplici e veloci.

❖ **Leonardo MICONI**

Sulla base di un'esperienza concreta, maturata nella elaborazione dei primi protocolli d'intesa, e ragionando con il senno del poi, posso dire che la loro efficacia è assai dubbia.

Certamente essi aggiungono altri adempimenti per le Parti, una sorta di *gold plating ad hoc*, mentre manca del tutto un sistema di indicatori che possa rendere misurabile la loro ricaduta pratica.

Spesso sono strumenti mirati ad effetti mediatici, in verità come altri blasonati protocolli previsti dal *Codice dei contratti pubblici*, o che possano essere utilizzati in chiave difensiva in caso di procedimenti penali. Nel nostro Paese queste operazioni sono poco credibili.

In merito all'uso dei Patti di integrità, sul piano tecnico non ci sono dati che provano una diminuzione dei procedimenti penali nelle gare d'appalto dove vengono adottati. Ci sono, invece, importanti casi contrari su questo fronte, in cui lo stesso Giudice amministrativo ha censurato un soggetto attuatore temporaneo del Nord Italia, di non aver operato le verifiche del protocollo di legalità.

Per altro verso, i protocolli provano ancora una volta la necessità di corroborare la normativa già ipertrofica dei contratti pubblici con ulteriore regolamentazione *ad hoc*.

Sul punto è da citare la norma introdotta dalla legge n.190/2012, già patrimonio dei «decaloghi della legalità» ideati sin dal 2000 dal Ministero dell'Interno, dalla DNA e dall'AVLP, che ha dato facoltà alle stazioni appaltanti di introdurre nei bandi gara le cd. clausole risolutive espresse qualora si accerti *ex post* la violazione degli obblighi a carico dei sottoscrittori, con particolare riferimento alla normativa antimafia. La clausola ha prodotto anche importanti contenziosi risolti in sede comunitaria.

Invece, la trasparenza degli appalti pubblici è da considerare l'unica vera rivoluzione dell'ordinamento ad opera della l. 190/2012 e dei suoi decreti attuativi nn. 33/39/62 del 2013.

La prima ragione di ciò, è aver dato al cittadino la possibilità di reperire informazioni e documenti relativi all'attività contrattuale della PA consultando la sezione web «amministrazione trasparente».

Ciò opera un significativo spostamento di ruoli laddove l'attività di vigilanza esercitata dall'ANAC è ora delegata al cittadino interessato pur se, benintesi, i ruoli non sono equivalenti.

Sul tema vanno segnalate due deliberazioni dell'ANAC, la 109 e 110 del 2016, le quali stabiliscono i dati che devono essere pubblicati nella sezione amministrazione trasparente di ogni ente. Di fatto tutto, con qualche eccezione di cui si dirà. Se tali dati sono letti da un soggetto esperto si possono ricavare elementi per ulteriori affinamenti o addirittura vere e proprie istruttorie, utili anche per notiziare direttamente l'Autorità giudiziaria. La stessa Autorità giudiziaria, la Corte dei Conti e l'ANAC possono acquisire informazioni rilevanti per le loro istruttorie.

Si riscontra però la grave mancanza di un *format* univoco dei dati da pubblicare per consentire una lettura di sistema, anche automatizzata, onde operare agevolmente i confronti.

Per inciso, molte amministrazioni ritenute mediaticamente virtuose, rendono difficoltoso e macchinoso il reperimento degli atti e in particolare gli esiti delle gare, vero tallone di Achille della pubblica amministrazione.

Il cittadino, colto o no, è sempre in grado di comprendere cosa stia accadendo all'interno di un'amministrazione. Rammarica però la revoca dell'obbligo previsto in un primo momento di pubblicare i verbali di gara, anche se non mancano grandi Comuni del centro Italia, ad esempio il Comune di Roma, che pubblicano ugualmente in modo completo gli esiti delle gare per un discreto lasso temporale. Non lo si riscontra, invece, in altri grandi Comuni, che fanno di tutto per minimizzare la conoscenza dei propri atti di gara.

Non sfugga la notevolissima valenza di tali informazioni non solo a livello giudiziario ma anche per lo studio del mercato e dei fenomeni di turbativa.

Una seconda ragione del successo della trasparenza, sembra da ricondurre al fatto che i cittadini sono chiamati direttamente a rendersi responsabili di come vengono spese le risorse pubbliche e in particolare quanto e come queste vadano ad incidere sull'ammontare delle tasse versate all'amministrazione comunale.

Tale aspetto dovrebbe rientrare tra i temi dell'educazione civica scolastica. Così come si insegnano le norme per condurre gli animali nei luoghi pubblici, si dovrebbe insegnare come si consultano gli atti di un appalto pubblico e come si controllano i tempi.

Il cittadino è l'unico che può difendere la corretta spendita del danaro pubblico, e questo lo può fare già nell'immediato.

❖ **Mauro CONI**

Sono assolutamente favorevole alla massima trasparenza per tutti, su tutto e dappertutto. Ritengo che la trasparenza sia un valore aggiunto per molti motivi. Innanzitutto perché si capiscono meglio i processi e poi perché si possono contrastare meglio eventuali 'furbate'.

Dobbiamo tenere ben presente che quando c'è massima trasparenza è necessario affrontare anche situazioni in cui, a volte, i non addetti ai lavori e i meno esperti possono pubblicamente mettere in dubbio l'utilità e la qualità dell'esecuzione di certe opere. Purtroppo spesso questo processo avviene a posteriori e non durante la formazione del progetto e spesso neanche durante i tempi di osservazione, lasciati per legge per la formulazione di obiezioni formali dal parte dei cittadini. In questi casi è sempre bene illustrare i progetti già nelle prime fasi embrionali, descriverne le motivazioni secondo i quali è stata decisa una certa decisione, quali saranno le procedure autorizzative e le modalità di realizzazione. Ma una volta assunte occorre anche rispettare le decisioni prese. Non è possibile modificare progetti e procedure sull'onda dello scontento al momento in cui partono i lavori.

Ritengo che questa attività di promozione e illustrazione dei progetti sia necessaria. Peccato però che, per la maggior parte delle opere, poi non venga attuata.

Ricordo che nel progetto della metrotranvia di Cagliari era stato chiesto di inserire nel progetto la presenza di un ufficio nel cantiere dedicato alle relazioni con il pubblico, nel quale venissero esposte le tavole progettuali e ci fosse la disponibilità di una guida che accompagnasse i cittadini a visitare il cantiere e lo stato di avanzamento dei lavori. Non sono certo che verrà fatto.

Per lavoro mi reco spesso al Brennero dove si sta realizzando il tunnel ferroviario più lungo del mondo. Mando spesso i miei studenti a fare tesi di laurea e personalmente li accompagno a visitare i lavori. È straordinario vedere come il paese di Fortezza sia stato trasformato nel centro di comunicazione ambientale dell'opera. Ci sono comitive di persone che si organizzano per entrare nel tunnel a visionare i lavori.

Questo è un modello che in Sardegna purtroppo non ho mai visto. Per la costruzione di questa linea metropolitana avevo chiesto ad ARST di brandizzare uno o due container, posizionarli in punti strategici e proiettare video di presentazione, mettendo a disposizione persone in grado di illustrare gli elaborati progettuali e di accompagnare le persone all'interno del cantiere.

È una richiesta che ho formulato più volte per diversi cantieri ma il massimo che sono riuscito ad ottenere è stato di posizionare alcuni pannelli di varie misure per far vedere e raccontare l'opera.

In tal senso, con riferimento al Patto di integrità, e ai suoi contenuti anche sul fronte divulgativo, non solo sono favorevole ma lo renderei obbligatorio.

Tutti noi dovremmo considerare il fatto che dovremmo essere controllati nello svolgere le nostre funzioni perché questo ci ricorda che, in caso di comportamenti sbagliati, dobbiamo correggerli.

Un esempio è quando non si offre un determinato servizio all'utenza senza che ci sia una vera motivazione o spiegazione. Recentemente, a causa del Covid, un ufficio universitario è stato chiuso al pubblico l'ufficio di segreteria degli studenti. Il servizio sarebbe dovuto continuare tramite mail o telefono in orari prestabiliti, ma proprio durante quegli orari nessuno rispondeva alle chiamate, per ottenere informazioni e chiarimenti. Sicuramente stavano facendo altra attività istituzionali ma il problema era che in quell'orario avrebbero dovuto dare ascolto alle richieste degli studenti che si ritrovavano a rispettare scadenze senza avere le giuste risposte. Quando si ha la fortuna, e di questi tempi il privilegio, di lavorare per la pubblica amministrazione si è pagati per dare una risposta ai nostri cittadini. Molti non lo fanno.

❖ **Ernesto PORCU**

Sono assolutamente favorevole ad una aperta comunicazione tra amministrazione e cittadini, ritenendo la stessa utile per entrambe le parti. A livello progettuale è sempre importante ascoltare i pareri, le percezioni e le perplessità dei cittadini rispetto ad una certa opera, e raccogliarli in una sede, anche diversa dalla Conferenza di servizi, purché queste richieste rientrino nei confini dell'accettabilità e non siano richieste "folli".

I progettisti, nelle stesure dei progetti, dovrebbero sempre ascoltare, raccogliere e far tesoro di queste particolari sensibilità espresse da chi vive un certo territorio. Ad esempio, quando noi abbiamo messo in circolazione il tram della prima serie, abbiamo convocato un'associazione di disabili, in tutti i campi, visivo, uditivo e motorio e abbiamo fatto vivere loro l'esperienza di utilizzare il mezzo. Non si ha idea di quante cose abbiamo imparato e che mai avremmo potuto conoscere rivolgendoci solo agli ingegneri progettisti. Per una persona normodotata, si tratta di piccoli particolari che però diventano essenziali per un disabile, come ad esempio la scelta del colore di contrasto, la presenza o meno sulla pedana di un gradino alto un centimetro, l'altezza del mancorrente oppure la posizione più corretta della cintura per la carrozzina. Ci è stato fatto osservare la potenziale inadeguatezza della cintura orizzontale e all'altezza dell'addome, dovendosi preferire una posizione trasversale rispetto al torace del viaggiatore.

Solo l'esperienza di chi vive l'opera nella realtà può aiutare la progettazione; ecco che allora tutto ciò che riguarda la comunicazione, la diffusione di informazioni, la narrazione, compresi tutti gli interventi civici anche presso le scuole, diventano eventi fondamentali per quei cittadini interessati a queste tematiche.

Eventi di questo tipo, che nel caso del Patto di integrità di Cagliari sono stati organizzati da Transparency International Italia, sono importanti anche per le amministrazioni, perché permettono di lasciare tracce del fatto che l'informazione è stata fornita alla cittadinanza.

Il consiglio quindi che mi sento di dare, in relazione alla costruzione di nuove tratte di metrotranvia, sarebbe quello predisporre un sistema di comunicazione che preveda il coinvolgimento diretto tra i cittadini/utenti del servizio ed ARST. Io, come il personale dell'intera azienda,

cerco di trovare le soluzioni ai vari problemi osservando la realtà, prima con gli occhi di cittadino residente e poi con quelli del professionista.

In merito al tema della corruzione devo ammettere che nella mia carriera lavorativa non ho mai subito tentativi, approcci, mediazioni che fossero riconducibili ad aspetti corruttivi o comunque ad azioni al di fuori del rispetto della legge. Le motivazioni potrebbero essere due, la prima è che non si siano fatti tentativi, sapendo che comunque l'Azienda è sana; la seconda, e sarebbe l'ipotesi peggiore, potrebbe essere quella che se davvero esiste una corruzione questa operi a livelli più alti. Ma non ho alcuna percezione che ciò possa essere avvenuto nel caso degli appalti che abbiamo seguito.

Quindi, queste mie riflessioni sono basate non tanto su esperienze dirette, ma piuttosto su alcune circostanze che hanno interessato altre amministrazioni. Mi è capitato, infatti, di leggere di notizie di cronaca che raccontano come alcuni progetti o finanziamenti siano indirizzati a certi obiettivi e soprattutto a precisi soggetti; episodi che tempo fa, sono accaduti anche in Sardegna. Mi riferisco ad uno scandalo scoppiato quando è stato scoperto che due professionisti sardi riuscivano puntualmente a farsi finanziare i lavori che poi loro stessi progettavano. In questo caso la corruzione era molto a monte rispetto all'intervento dell'impresa.

Con riferimento alla normativa anticorruzione, entrata in vigore nel 2012, innanzitutto ritengo debba essere rispettata in quanto legge. Lavorando per un'azienda di una certa dimensione non mi sono dovuto occupare direttamente della gestione dei nuovi strumenti di prevenzione in quanto esiste all'interno, la figura specifica del responsabile anticorruzione.

L'osservazione che voglio riportare è che quando non succedono episodi di corruzione, come nel nostro caso, si rischia che gli adempimenti diventino puramente formali anziché sostanziali. È come quando si stipula una polizza di assicurazione, può succedere di non averne mai bisogno, ma nel momento in cui subisci un danno ne scopri l'importanza. Così accade anche per gli adempimenti anticorruzione, li metti in atto e li agiorni in modo formale, ma il giorno in cui si manifesta il problema, scopri che quella formalità ha tutelato l'amministrazione dalle responsabilità legali, penali, civilistiche e amministrative.

Un'analisi interessante sarebbe capire se il livello di corruzione varia a seconda del livello di complessità normativa, la mia percezione è che più complesse sono le procedure e maggiori sono gli spazi che si creano per la corruzione, anche quella di basso livello come l'assegnazione di incarichi a conoscenti o amici. Ritengo comunque che lo zoccolo duro e difficilmente amovibile sia correlato "al nero", ossia a quell'economia sommersa che è parte della realtà in cui viviamo.

Penso che ogni forma di corruzione debba essere combattuta, sia che si tratti di eventi di grande portata, come gli scandali che negli anni hanno coinvolto una buona parte della società e della politica, sia che si tratti di episodi di minor gravità, ma presenti in forma ancor più diffusa. Un ambito particolarmente a rischio è quello dell'affidamento degli incarichi da parte della pubblica amministrazione che a volte, per problemi di praticità e tempestività, affida senza ricorrere a gara, garantendo però la qualità degli incaricati. Al contrario, molto spesso, il problema si pone perché gli incarichi sono affidati a seguito di indicazioni politiche e raccomandazioni. E potrei testimoniare di livelli di incompetenza molto elevati.

Negli anni, anziché riconoscere il valore della competenza e del merito si è arrivati a riconoscere il valore dell'appartenenza politica, tanto che alcune verifiche di congruità e di competenza sono valutate in relazione alla corrente politica che il professionista rappresenta.

Un'ulteriore osservazione da fare, sempre in merito ai fenomeni corruttivi nell'affidamento degli incarichi, è data dal fatto che spesso un professionista con una certa esperienza redige il suo curriculum e l'amministrazione scrive un capitolato che preveda esattamente i requisiti indicati nel curriculum.

La corruzione fa male perché non porta ricchezza, benessere, migliore qualità di vita al cittadino, ma favorisce solo piccoli gruppi della popolazione. È un problema, oltre che di carattere economico ed etico, anche di tipo culturale. Questi argomenti dovrebbero essere trattati con i giovani già a partire dalla loro infanzia, dalla scuola elementare e le lezioni dovrebbero essere tenute da persone assolutamente inattaccabili, non ascrivibili ad alcuna forma clientelare e totalmente trasparenti; cosa difficile nel nostro paese. Lo scrittore Ennio Flaiano (o Leo Longanesi, la questione non è ancora risolta) diceva che sulla bandiera italiana andrebbe scritto, come motto nazionale "tengo famiglia".

Tornando al punto centrale della domanda, ovvero essere o meno favorevole all'utilizzo del Patto di integrità e alla sua replica in eventuali nuovi appalti sono completamente favorevole e anzi aggiungo un'importante constatazione. Il fatto di avere aderito a questo strumento, per il tramite della Regione Sardegna, ci ha offerto un'ulteriore ed utile credenziale nel caso di un eventuale contenzioso amministrativo. Essere affiancati dall'associazione Transparency, che monitora l'applicazione delle regole del Patto per la massima trasparenza nelle procedure, ci ha in qualche modo tutelati.

Il Patto di Integrità, così come altri strumenti di carattere partecipativo, possono avere la forza di cambiare la cultura della legalità purché, come già affermato, si inizi un percorso che coinvolga le giovani generazioni sin dall'età dell'educazione primaria, partendo dalle piccole cose, come ad esempio rispettando l'ambiente e non gettando le carte per terra. Non sono gesti che cambiano il mondo ma è qualcosa che, se fosse messo in pratica da tutti, potrebbe diventare risultare incisivo.

❖ **Gabriella MASSIDDA**

Potrebbe essere un'opportunità per informare la cittadinanza sulle difficoltà reali che si incontrano durante l'appalto di un progetto. Raccontare e informare non è solo un dovere dell'Amministrazione ma è uno strumento altamente democratico di partecipazione che consente anche di 'preparare' l'opinione pubblica delle scelte e dei lavori che l'Amministrazione intende realizzare, evitando le contestazioni a posteriori, frutto, in molti casi di "mala fede" ma anche di ignoranza (= non conoscenza) dei processi in corso.

L'Amministrazione deve mettere a disposizione tutte le informazioni di cui dispone, sta poi ai cittadini acquisirle.

❖ **Gianluca FEDI, Daniela IACOMELLI, Alessandro MICHELOZZI**

Personalmente (D. Iacomelli) svolgo la funzione di *internal auditor* e sono membro interno dell'Organismo di vigilanza (previsto dalla D.lgs. 231/2001).

In merito alla trasparenza e al controllo civico, come impresa, abbiamo inserito nel Codice etico tre elementi fondamentali che sono: la partecipazione democratica, la trasparenza e l'onestà che, insieme al rispetto delle leggi, dei regolamenti e delle specifiche contrattuali, rappresentano la nostra mission aziendale.

Sono valori aziendali che portiamo avanti anche con i fornitori e con i nostri partners, esplicitarli all'esterno, ad esempio nelle relazioni con la pubblica amministrazione, rappresenta un modo per diffonderli. Per noi il Patto di integrità rappresenta un'opportunità in più per diffondere e condividere valori che già sono nostri.

Detto questo, in merito alla possibilità che questi strumenti di condivisione possano essere percepiti come ulteriore forma di aggravio burocratico, mi sento di rispondere che il rischio potrebbe diventare reale qualora la diffusione di consapevolezza avvenga in forme non strutturate e non programmate e nel caso in cui gli interlocutori non abbiano piena conoscenza e competenza della materia trattata.

Ritengo che un qualunque tipo di confronto sia costruttivo solo se si basa sull'onestà intellettuale degli interlocutori, senza pregiudizi o assunzioni di posizioni precostituite, nei confronti degli interlocutori. Noi riteniamo che il confronto sia sempre costruttivo perché dal confronto nascono la consapevolezza delle necessità.

In riferimento alla trasparenza, l'approccio comunicativo che il consorzio Integra e noi di CMSA (quale impresa esecutrice) abbiamo scelto di utilizzare, in modo strutturato e in forma volontaria, verso gli *stakeholders* è l'utilizzo del Report integrato. Questo modello supera l'obbligatorietà del bilancio come strumento economico-finanziario e si allarga a tutta una serie di aspetti che sono quelli della qualità delle relazioni e del valore aggiunto portato dall'impresa.

Fanno assolutamente parte di questo modello i rapporti che si instaurano con le amministrazioni in quanto la qualità di questi rapporti non è secondaria rispetto allo sviluppo dei progetti. Cosa significa per noi qualità delle relazioni? Significa porre tutte le attività in una forma di cooperazione e quindi trasparenza delle informazioni da ambo le parti.

Pertanto serve una modalità di rendicontazione che sia codificata e che possa essere dotata di tutti gli strumenti, anche di competenza e di approfondimento. Una delle problematiche più importanti che si genera nella comunicazione oggi, specialmente riguardo agli appalti, è quella di una generalizzazione delle informazioni quindi un accesso attraverso strumenti informatici in modo diretto e facile però solo dal punto di vista della fruizione. Spesso le argomentazioni tecniche complesse e gli elementi di interlocuzione non banali vengono riportati anche da fonti non specializzate, non in grado di codificare l'informazione in modo corretto; tutti questi argomenti necessitano e meritano di essere approfonditi, anche per rispetto delle amministrazioni e delle imprese coinvolte.

Lo strumento del Report integrato è visto come esemplificazione di questa volontà dell'impresa che confluisce nei progetti associati a Patti di integrità. Questo tipo di informazione deve assolutamente vedere il cittadino come soggetto coinvolto dal momento che il risultato finale dell'appalto sarà al servizio del cittadino stesso. Ciò non significa che il cittadino non adeguatamente documentato possa esprimere in maniera strutturata giudizi su come si svolga l'appalto. Un processo di generalizzazione dell'informazione, non sempre consapevole o cosciente di tutti gli aspetti, porta al deterioramento delle informazioni e mostra l'appalto da un angolo di visuale ambiguo, che non rende merito dell'impegno dei soggetti coinvolti, impegnati anche a promuovere l'informazione trasparente e chiara.

Con riferimento al Patto di integrità, come l'abbiamo conosciuto a Cagliari, riteniamo che non sia motivo di rallentamento, se c'è la consapevolezza dell'uso dello strumento. Vero è che se manca questa consapevolezza, il rischio è di perdere effettivamente l'opportunità della condivisione.

In merito al moderno strumento del cosiddetto BIM (*Building Information Modeling*) ovvero la modellizzazione del progetto, noi, come molte altre imprese del settore delle costruzioni, stiamo intraprendendo l'applicazione del BIM nella gestione delle nostre commesse. Riteniamo che il BIM possa essere elemento non solo di ordine e di organizzazione tecnica del processo di costruzione ma anche uno strumento di rappresentazione e di chiarezza.

La realizzazione di un gemello virtuale di ciò che sarà il prodotto finito consente un ulteriore livello di riflessione perché permette di anticipare e di valutare considerazioni che, nell'appalto, spesso generano incertezze legate a quali effetti la progettazione possa produrre. Avere un modello che diventa terreno naturale di programmazione predittiva è una strada condivisa da tutti coloro che sono interessati alla buona riuscita di un appalto.

Ovviamente ciascuno con il proprio ruolo perché il BIM ha la potenza di essere non solo un modello ma soprattutto un collettore organizzato di informazione quindi è naturalmente portato alla trasparenza. Fornisce informazioni ai progettisti, perché chi progetta lo implementa ma allo stesso tempo va a sedimentare delle informazioni che nei vari livelli di progettazione, dal preliminare all'esecutivo, potranno essere approfondite in maniera più consapevole rispetto alla progettazione tradizionale.

È un modello utile per chi deve verificare e approvare un progetto perché può trovare direttamente nel modello tutte le informazioni necessarie. Voglio precisare che comunque non deve essere sottovalutata la carica umana dell'apporto del progettista, in tutto il processo ci deve essere sempre il controllo dell'uomo.

Se per la fase di verifica è uno strumento di trasparenza, nella fase di esecuzione dei lavori, per l'impresa, è uno strumento di utilità e di genuinità delle informazioni: l'impresa può ottimizzare i propri processi e conoscere quali sono le esigenze anche in termini economici e temporali. Rappresenta, inoltre, uno strumento di genuinità delle informazioni verso chi fa la direzione dei lavori, perché permette di controllare lo stato di avanzamento e verificare che il modello proceda secondo le previsioni.

Infine, elemento non secondario agli altri, questo modello è soprattutto il contenitore dove si sono sedimentati tutti i passi precedenti. Quindi, quando l'ente pubblico dovrà mantenere e gestire l'opera non dovrà per ogni intervento manutentivo ripartire da zero e affrontare un nuovo processo conoscitivo, ma troverà gran parte delle informazioni sedimentate sul modello. Lo strumento del BIM serve prima, durante e anche dopo la realizzazione delle opere, in altri termini per l'intero ciclo di vita delle costruzioni.

Per l'opera di Cagliari non è previsto l'utilizzo del BIM. L'applicazione del modello, per quanto utile, richiede specifiche di implementazione assolutamente non banali. Riteniamo che per poter funzionare, il model-

lo debba nascere con l'idea stessa dell'opera, perché necessita di sedimentare le informazioni che via via vengono strutturate e sviluppate e questa osservazione deriva da nostre esperienze vissute direttamente in cantieri dove lo abbiamo adottato in via sperimentale.

L'adozione del BIM rappresenta sicuramente un'opportunità anche se bisogna considerare che, nel caso venga adottato in corsa, si possa verificare il paradosso che tutto il processo anziché essere accelerato venga rallentato. Il modello digitale, per poter contenere un livello di dettaglio estremo della progettazione, è necessario che sia implementato dall'inizio e che contenga tutte le informazioni in modo strutturato.

Secondo noi, deve essere quindi uno strumento sorgente con l'idea stessa dell'opera e con il progetto preliminare e la stazione appaltante lo deve porre come obiettivo fin dalle prime fasi dell'appalto, allo stesso tempo l'impresa deve essere messa nelle condizioni di poterlo realizzare, modificare e implementare.

C'è da considerare che se all'impresa non è concessa la possibilità di condividere fin da subito la modellazione è difficile che in una fase di gara successiva la stessa possa eseguire una implementazione del BIM in modo consapevole e completo.

❖ Paolo TRUZZU

La trasparenza e la partecipazione civica, anche attraverso il ricorso al c.d. dibattito pubblico, rappresentano soluzioni che possono aiutare i decisori pubblici e gli amministratori a spiegare quanto viene fatto, uscendo dalla logica del c.d. «tifo da stadio» che sempre più, complice la polarizzazione creata dai *social media network*, non aiuta a prendere decisioni in maniera serena e collaborativa.

Per mettere in opera e saper utilizzare con serietà questi istituti partecipativi occorre dotarsi di personale professionalizzato. Oggi ci troviamo in presenza di personale delle pubbliche amministrazioni in età avanzata; pertanto, occorre svolgere valutazioni ulteriori che permettano di attivare un percorso virtuoso di selezione e crescita all'interno delle PA, accompagnato anche da una crescita retributiva.

Se questo non verrà fatto tutte queste attività rimarranno bellissime sulla carta ma di difficile realizzazione e applicazione.

Con riferimento i al dibattito pubblico e al confronto con la cittadinanza, ritengo che questi istituti possano essere utilizzati e praticati soprattutto in una fase di programmazione e progettazione dell'opera, ossia in una c.d. fase preliminare, con la premessa che una volta chiuso il confronto questo non venga successivamente riaperto e non si trasformi in uno strumento per sollevare strumentalmente argomenti per bloccare le scelte precedentemente condivise.

Alla luce della situazione attuale, ritengo che non vi sia personale interno all'amministrazione in grado di gestire e aiutare a prendere decisioni pubbliche attraverso l'utilizzo di strumenti partecipativi come avviene nei paesi anglosassoni per la riqualificazione di interi quartieri o zone della città dove la decisione definitiva è frutto di un lavoro che magari richiede anni e anni di attività e continuo confronto per giungere ad una decisione della comunità interessata.

❖ Giulia COMANDINI

Secondo me sì. Ritengo che siano degli strumenti positivi. Se osservati dalla prospettiva dei cittadini, permettono alla cittadinanza di esser coinvolta, attiva e di sentirsi parte del processo e di prendere visione di tutto quello che si sta svolgendo. Dalla prospettiva della pubblica amministrazione, non taciuto il rischio che possano essere percepiti come forme di appesantimento dell'azione amministrativa.

Parlando di trasparenza, legalità e di lotta alla corruzione, ritengo che i Patti di integrità siano strumenti estremamente utili e spero che col tempo vengano implementati sempre più.

Il tema del monitoraggio e della partecipazione civica va considerato anche dalla prospettiva della volontà dei cittadini di essere soggetti attivi della vita della comunità. Io ho 26 anni e posso affermare che come me, la maggior parte delle mie coetanee e colleghi, sono molto attivi nel campo del volontariato o nel far parte di associazioni. Io stessa, quando ho frequentato la scuola di monitoraggio organizzata da Transparency, l'ho fatto assieme ad altri studenti universitari.

Sul tema, con riguardo alla propensione all'attivismo delle diverse generazioni, ritengo che quella alla quale appartengo sia molto più impegnata rispetto alle generazioni più giovani. Io e i miei coetanei abbiamo una visione del futuro nella quale dobbiamo essere noi ad impegnarci in prima linea e a metterci in gioco, perché ci rendiamo conto che nessuno regalerà niente. Dobbiamo essere noi artefici del nostro destino e se vogliamo che le cose cambino veramente dobbiamo essere noi a cambiarle. Per fare questo è necessario che sia dato spazio ai nostri interessi, richieste, temi e proposte, che sono diverse da quelle di altre generazioni. Ora tocca a noi, è il nostro turno.

Tuttavia, se guardo alla generazione degli adolescenti, ai ragazzi delle scuole superiori, concordo con la visione di apatia e di non voler essere coinvolti in tematiche a sfondo politico riguardanti il loro futuro, forse perché le ritengono questioni e problemi che solo gli adulti possono e devono affrontare. Questi adolescenti difficilmente conoscono il valore del sacrificio, del guadagnarsi le cose, possiedono tutto e sembra che tutto sia dovuto.

Un tema che però sembra molto sentito tra i giovani e per il quale ho visto una forte partecipazione, un grande movimento con la voglia di far sentire la propria voce è quello che riguarda il cambiamento climatico. Mi riferisco al movimento del *Fridays for Future*, alla sostenibilità, all'ambiente.

Mio fratello minore, ha partecipato con la scuola alla marcia che si è svolta a Cagliari per il pianeta e ogni tanto fa sentire il suo stato di preoccupazione, ponendosi la domanda di fino a dove potrà arrivare, fino a quanti anni potrà vivere, quanti anni ancora il pianeta potrà resistere, se farà in tempo a laurearsi o meno, quindi è molto toccato da questo tema. Anche a livello mondiale questo tema è molto sentito e l'ho capito quando, durante l'Erasmus, ho partecipato alla marcia per il pianeta a Lisbona. Quindi i giovani sono molto coinvolti verso le tematiche ambientali ma perdono tantissimo interesse verso la politica.

Sempre con riferimento alla diversa propensione all'attivismo civico riscontrabile nelle generazioni, possiamo fare riferimento anche al ruolo educativo delle famiglie. Le famiglie svolgono un ruolo fondamentale nella crescita e formazione dei figli come individui, così come lo svolgono la scuola e i centri di aggregazione. Se i ragazzi non vengono invo-

gliati, incentivati, stimolati... non rispondono. Parlo con cognizione di causa, nel senso che tra le mie varie attività, faccio parte di un'associazione che si chiama Poliferie che ha l'obiettivo di creare mobilità sociale tra i giovani a livello di scuole superiori. I ragazzi fondatori di questa realtà si sono resi conto che i giovani che frequentano il liceo classico o scientifico, nel loro ambito scolastico ma anche in quello familiare, affinano tutta una serie di competenze, di conoscenze, di network, di carattere e di fiducia in sé stessi che influiscono sulla loro prospettiva e visione del futuro e tutto ciò determina la formazione universitaria e il tipo di lavoro che andranno a svolgere da grandi. I ragazzi che invece frequentano gli istituti tecnici non hanno questo tipo di approccio. Non sono incentivati e invogliati ad andare all'università. Poliferie lavora con questi ragazzi mediante programmi annuali con *work-shop* e *mentorship* per far capire loro che queste opportunità sono per tutti e anche per loro stessi. Anche loro possono ambire a tutto ciò che desiderano indipendentemente dalla scuola che hanno frequentato e dalla famiglia dalla quale provengono.

❖ Tony ROMA

Credo di sì. Ma, anche per questa domanda, penso che le maggiori difficoltà si trovino nel riuscire ad intercettare cittadini che hanno voglia di contribuire al processo di controllo sul buon andamento della cosa pubblica.

Ad esempio, ritengo molto importante che sui portali degli enti pubblici siano presenti le sezioni Amministrazione trasparente.

Il problema è che, per un utente medio, è difficile districarsi tra queste informazioni, e sapere come comportarsi quando si trovano delle informazioni errate, o che comunque necessiterebbero di un approfondimento da parte di chi è in grado di comprenderle più facilmente.

Un prontuario sulle informazioni obbligatorie, come leggerle, ed a cosa fare attenzione, sarebbe una bella iniziativa da parte di Transparency International Italia.

MONITORAGGIO CIVICO: SONO POSSIBILI FUTURI SVILUPPI DEL PATTO DI INTEGRITÀ A CAGLIARI?

«Il patto di Integrità e con esso l'attività di monitoraggio promossa da Transparency International ed estesa a tutti i cittadini ha attivato uno strumento di dialogo tra le istituzioni e la città, tra i rappresentanti e la cittadinanza creando speranze e attese. Spesso le amministrazioni, anche se disposte ad attivare processi partecipativi basati sulla trasparenza, di fatto poi difficilmente si spingono oltre la divulgazione dei dati prevista dalla normativa.

In merito alla costruzione del tronco della metropolitana di Cagliari (Linea 3) ritiene possibile un coinvolgimento dei cittadini anche nella gestione ordinaria, una volta conclusa la realizzazione dell'opera (ad es. una forma di monitoraggio civico permanente)? Alla luce dell'esperienza vissuta e tutt'ora in atto con il Patto di Integrità per la costruzione della linea metropolitana, ritiene che la stessa possa essere utile e replicabile anche per la futura costruzione delle nuove tratte di collegamento al lungomare del Poetto?

Riguardo agli attuali lavori di costruzione della linea 3 della metropolitana e a quelli di prossima realizzazione, riterrebbe valido uno scambio reciproco di informazioni tra l'Azienda Regionale Sarda Trasporti - ARST (direttamente o per il tramite di un ente di monitoraggio, se incaricato) e i cittadini, con la finalità di condividere scelte progettuali e di recepire eventuali consigli che solo residenti/utenti del servizio possono essere in grado di dare?»

❖ Mauro CONI

Sono assolutamente d'accordo a replicare l'esperienza in caso di altre costruzioni di linee metropolitane ma anche per qualche altra opera importante.

Dalla valorizzazione del rapporto con la cittadinanza possono derivare anche suggerimenti utili per la realizzazione dell'opera.

Questo tipo di *feed back* dipende molto dal livello di attenzione e interrelazione nei rapporti da parte della stazione appaltante, del Rup, e del direttore dei lavori e i cittadini. Sono loro che possono innescare questi meccanismi.

Proprio in relazione a queste forme di interazione diretta le riporto un caso accaduto qui a Cagliari. In città, da parecchi anni si verificavano improvvisi crolli di strade e uno di questi aveva addirittura inghiottito un intero palazzo. Sono stati fatti cinque o sei appalti per trasformare le strade in cunicoli tecnologici procedendo con gli scavi e posizionando i sotto servizi. Uno di questi quartieri che soffriva dei crolli si trova a fianco della facoltà di ingegneria. L'impresa esecutrice dei lavori, di piccole dimensioni e proveniente dall'Ogliastra, insieme al direttore dei lavori, ha innescato un meccanismo talmente virtuoso che in qualche modo andava a compensare i disagi che i cittadini erano costretti a subire in quanto l'intero quartiere era bloccato dal cantiere.

Si era creato un tale *feed-back* tra residenti e impresa che i cittadini al primo pomeriggio scendevano a portare il caffè agli operai e d'estate a portare le bevande fresche. Alla conclusione dei lavori l'impresa ha organizzato una grande festa per i residenti che avevano sofferto i disagi. È stato un evento molto bello e che testimonia come a volte non sia necessario istituzionalizzare il *feed-back* ma che basta il buon senso, la passione e il voler fare le cose come si deve.

Cosa diversa è quando invece l'impresa ha un approccio asettico con il territorio o utilizza strategie di pressione nei confronti della pubblica amministrazione alimentando i disagi dei cittadini, ad esempio per eventuali sospensioni dei lavori.

❖ **Ernesto PORCU**

Sono favorevole a ripetere l'esperienza che ARST sta vivendo con il Patto di integrità anche per la futura realizzazione della tratta di collegamento al lungomare del Poetto, così come per la costruzione di altre infrastrutture. Il metodo di lavoro si è basato sulla completa collaborazione e sull'andare a capire insieme quali fossero i punti deboli e quali i punti di forza dell'intero progetto.

L'utilizzo o meno di questo strumento partecipativo non potrà di certo modificare e contrarre le tempistiche dell'appalto, nel senso che non potrà eliminare le varie problematiche che generalmente si manifestano nel corso delle procedure, ma evidenzia una situazione di controllo all'interno delle fasi procedurali.

Il Patto di integrità, attraverso lo staff incaricato, svolge l'importante funzione di costante monitoraggio dell'attività della stazione appaltante e dell'impresa, spronando e stimolando la loro attività. Questo rappresenta un valore molto importante per tutti quei cittadini interessati e sensibili al bene e alla cosa pubblica.

In merito alla comunicazione diretta tra il cittadino che vive il cantiere e i conseguenti disagi e l'impresa, ritengo che questa sarebbe molto efficace se venisse fatta anche a livello politico, purché da esponenti competenti. In Italia non sono richieste particolari competenze per svolgere incarichi amministrativi/politici e questo comporta che in tanti casi chi amministra le città, non conosca le ragioni profonde di alcune problematiche e, tanto meno, i modi per risolverle.

Suggerirei che, per svolgere la carica di assessore ai trasporti o ai lavori pubblici, fosse richiesta un'esperienza internazionale di almeno due-tre anni. Questo permetterebbe di parametrare le condizioni delle nostre città con le esperienze e le strategie già messe in pratica all'estero, prenderne spunto o copiarle. Al contrario, se continuiamo a rapportarci sempre con le nostre piccole realtà, difficilmente riusciremo a scoprire metodi e soluzioni innovative.

❖ **Gabriella MASSIDDA**

Credo che l'unico coinvolgimento possibile sia quello della segnalazione dei disservizi, per la quale esiste già "Sardegna Mobilità" attraverso il quale l'Assessorato dei trasporti acquisisce dai cittadini le segnalazioni relative ai disservizi di tutto il trasporto pubblico locale regionale.

I cittadini non sempre hanno le competenze necessarie per essere coinvolti nella gestione ordinaria di un sistema di trasporto pubblico. Se il processo anche nelle fasi propedeutiche, fosse accompagnato dalle attività di cui al punto precedente, sarebbe possibile un'efficace interlocu-

zione con utenti e cittadini che sarebbero in grado di valutare il grado di realizzazione, rispetto alle aspettative “ex ante”.

❖ **Paolo TRUZZU**

Per il prolungamento della metropolitana si potrebbe ricorrere ad un Patto di integrità ulteriore, ma personalmente ritengo che questo sarebbe stato opportuno farlo prima in una c.d. fase preliminare e non in corso di esecuzione.

Inoltre, come ho già anticipato, sono arrivato quando il progetto era già in fase di progettazione avanzata. Ciò non toglie che se avessi dovuto prendere determinate scelte in quel momento sarebbe stato auspicabile avere un soggetto terzo che prima facesse una valutazione comparativa dei costi-benefici dell’opera anche rispetto ad altre soluzioni altrettanto perseguibili.

❖ **Giulia COMANDINI**

Si sono assolutamente favorevole all’idea di poter replicare l’esperienza del Patto di integrità in un eventuale futuro prolungamento della metropolitana fino al lungomare del Poetto.

In merito alla realizzazione di un tipo di comunicazione strutturata, uno scambio di informazioni reciproco tra cittadini fruitori del servizio ed ente di gestione, anche su questo sono d’accordo considerando anche che con l’attuale tecnologia sarebbe estremamente facile ottenere un *feed back* anche in tempo reale.

Ipotizziamo, ad esempio, di essere in fase di costruzione quindi con un cantiere aperto e i cittadini possono tenere traccia degli stadi di avanzamento dei lavori attraverso l’uso di supporti tecnologici come le applicazioni ecc. Sarebbe molto bello che potessero esprimere pareri e che si instaurasse questo tipo di interazione considerando che poi alla fine saranno loro stessi i fruitori dell’opera.

Questo dialogo con ARST si potrebbe sviluppare in modi interessanti, coinvolgendo anche diverse parti della cittadinanza, dai più piccoli ai

più grandi ovvero coinvolgendo diversi tipi di utenti e fruitori e al tempo stesso ARST potrebbe “sfruttare” questo tipo di comunicazione interattiva come un mezzo per far conoscere appieno il progetto in tutti i suoi aspetti. Potrebbe inoltre sondare il terreno, capire dove rimangono ancora alcuni punti incompleti, implementarne degli altri, capire su quali servizi puntare maggiormente. Alla fine questo tipo di comunicazione potrebbe giovare ad entrambe le parti.

❖ Tony ROMA

In relazione alla prima domanda, la mia risposta è sì, ma come per l’esperienza maturata da ARST e dai vari enti territoriali coinvolti nella costruzione, così deve maturare ed ampliarsi quella degli enti, o dei cittadini, monitoranti.

Aumentando il bacino di «controllori», con esperienze diversificate, e formandoli sulle modalità di controllo.

In relazione alla seconda domanda, la risposta è ancora sì. Credo ci possa essere una certa difficoltà nel condividere le scelte progettuali (il «*Not In My Back Yard*» potrebbe condizionarle fortemente); ma la trasparenza (quella necessaria; non tutto può, e deve, necessariamente essere trasparente) è sempre una buona cosa.

La vera sfida nella comunicazione delle informazioni, e sul recepimento dei consigli da parte dei cittadini, è riuscire a raggiungere il maggior numero possibile di persone; anche quelle che non hanno capacità informatiche (con cartelli, bacheche, volantini), ed anche bypassando le «*filter bubble*» dei social.

L'IMPATTO DELLA NUOVA LINEA METROPOLITANA SULLA QUALITÀ DELLA VITA CITTADINA

«La scelta di realizzare a Cagliari un nuovo tronco della metropolitana (Linea 3) si inserisce all'interno di un più ampio disegno di riqualificazione dell'intera zona di via Roma e della viabilità limitrofa. L'inserimento del tracciato della linea metropolitana leggera, in particolare lungo la via Roma, è risultato essere fortemente condizionato dalle scelte che l'Amministrazione Comunale ha programmato lungo questo caratteristico ambito cittadino, dopo aver scartata altre ipotesi alternative di tracciato nonché di mobilità pubblica.

Ritiene che le soluzioni progettuali siano funzionali agli obiettivi di miglioramento dell'area e che possano impattare positivamente sulla qualità della vita urbana a partire dall'area oggetto delle opere?»

❖ Mauro CONI

Quando è partito lo studio per la realizzazione di questa tratta ero presente in Amministrazione comunale in qualità di Assessore ed ho vissuto sia la fase di progettazione che la fase della gara, bandita il 16 marzo 2016, poco prima che entrasse in vigore il *Codice dei contratti pubblici*. Dopodiché, anche da cittadino e docente di infrastrutture per il trasporto pubblico, ho continuato a monitorare l'enorme lavoro svolto per il puro piacere di osservare come il progetto potesse andare avanti. I processi della pubblica amministrazione non sono mai automatici ma hanno sempre bisogno di essere accompagnati altrimenti corrono il rischio di fermarsi.

Premetto che ogni opera ha le sue specificità e in merito alla metropolitana di Cagliari bisogna ricordare che l'opera non aveva particolare problematiche urbanistiche: il suo tracciato occupa la sede che in passato e fino agli anni Settanta era occupata dalla vecchia ferrovia FdS.

Il progetto attuale ha due polarità che vanno da Piazza Repubblica alla stazione RFI. In Piazza Repubblica insistono le scuole, il tribunale e le attività commerciali e il tracciato dista circa 2,5 km rispetto al fronte porto dove si trova la stazione, il porto, il municipio, varie attività commerciali e dove arrivano tutti i treni dal resto della Sardegna.

Negli anni Settanta e Ottanta, la linea ferroviaria, che era una prosecuzione della ferrovia a scartamento ridotto che arrivava in Piazza Repubblica, era stata dismessa per far posto a banche ed edifici comunali e una grande quantità di aree ferroviarie sono diventate strade e parcheggi. Un grande vantaggio è stato quindi poter sfruttare la vocazione ferroviaria e la destinazione che storicamente ha avuto l'intera area.

La stessa premessa della relazione tecnica che accompagna il progetto cita: «non stiamo facendo niente di nuovo ma rimettendo i binari, dove un tempo esistevano già» perché questa dismissione è stata vissuta con entusiasmo negli anni Settanta ma con grande dispiacere negli ultimi 10, 20 anni.

Cagliari aveva 70 km di tram e di ferrovie che entravano nel cuore della città e che negli anni Settanta sull'onda del modernismo, che voleva l'auto anziché il trasporto pubblico su ferro, sono stati abbandonati. A metà tragitto tra Piazza Repubblica e la zona portuale di via Roma c'era una stazione molto importante con delle meravigliose capriate in ferro battuto stile *liberty* che in quegli anni sono state sostituite da un anonimo edificio di cemento armato.

Il punto di partenza è stato che i Cagliaritari e i Sardi, già nel passato, si muovevano con il ferro. In città arrivano due linee ferroviarie, una delle Ferrovie dello Stato a scartamento ordinario, che collega tutt'ora tutta la Sardegna e una a scartamento ridotto, in gestione ad ARST, ora trasformata, sia a Cagliari che a Sassari, in linea di metropolitana leggera (in superficie). Quest'ultima collega punti nevralgici della città, non solo il tribunale e la parte commerciale ma si protende anche verso l'esterno ad est di Cagliari dove è sorta la cittadella universitaria, il policlinico e una quantità notevole di insediamenti.

Nell'area interessata da questo tracciato saranno presenti 40, 50 mila insediamenti e pertanto era necessario creare un collegamento di 2,5 Km per poter integrare questa zona con il resto della città.

Altro punto da considerare è che dall'intera isola arrivano nel nodo di piazza Matteotti gli studenti universitari diretti alla Cittadella.

Prima di definire il tracciato sono state analizzate anche altre alternative, che però avrebbero comportato forzature del tessuto urbano e su importanti edifici, pertanto le varianti di tracciato risultavano sin dall'inizio abbastanza definite.

L'unica alternativa poteva essere una variante studiata da alcuni colleghi dell'Università che proponeva di passare in Viale Diaz o in Viale Bonaria dove a 100 mt di distanza esiste, per circa 200/300 metri, una possibile alternativa. Dal punto dove esisteva la vecchia stazione *liberty*, circondata da due viali più o meno paralleli, si sarebbe potuto realizzare l'alternativa di tracciato passando per l'uno o per l'altro viale. Sussistevano però delle problematiche tecniche perché si sarebbero avuti tracciati con raggi di curvatura molto stretti, il che avrebbero comportato rallentamenti, minor comfort di viaggio e una sede stradale più stretta.

Di conseguenza le alternative potevano essere: alternativa 0 non fare niente, alternativa 1 e 2 (quelle sopra descritte). Le altre alternative potevano essere su Via Roma e nel Lungomare; in questo caso si doveva decidere se utilizzare la parte verso il porto, o la parte verso i portici, oppure la parte del giardino centrale. Sembrano banalità ma spostando la linea anche di poche decine di metri il tutto avrebbe assunto un significato molto differente.

Insieme ai cittadini e con alcune associazioni, molto presenti durante l'approvazione del progetto, abbiamo anche valutato l'opportunità di entrare dentro il sedime portuale, alternativa poi abbandonata.

A Cagliari è in corso una grande trasformazione del porto commerciale e il porto pescherecci con una riqualificazione a favore della cittadinanza.

Fino agli anni Novanta il porto di Cagliari era recintato e i cittadini non potevano andare a passeggiare. C'era questa bella passeggiata di via Roma con le palme ma non era possibile vedere l'acqua per la presenza, oltre il muro di recinzione, di questa banchina larghissima usata per imbarcare camion.

Negli ultimi 20 anni l'autorità portuale ha riqualificato l'intera zona arredandola e creando il diporto, destinando quindi l'intera zona a luogo di piacevoli passeggiate. Tutti i container e i pescherecci sono stati spostati a diversi chilometri di distanza dove è stato realizzato un nuovo porto. Una alternativa era poter far correre la linea di metropolitana dentro l'area portuale, così facendo si avrebbe avuto il grande vantaggio di non togliere spazio al traffico veicolare.

Sul lungomare, tra il porticato e il confine del porto, ci sono 4 corsie veicolari più una corsia centrale che è adibita a passeggiata, c'è un ex filare di palme dove però il comune tanto tempo fa ha permesso ai residenti del quartiere storico della Marina di lasciare le proprie auto perché mancavano zone a parcheggio. Sono inoltre presenti due corsie preferenziali per i bus, altre 4 corsie sul lungomare e infine il porto.

Una delle alternative sarebbe stata quella di posizionare i binari dentro il porto per evitare di compromettere il traffico, un'altra alternativa sarebbe stata passare lungo i portici e infine l'ultima sfruttare le corsie preferenziali e spostare gli autobus.

Dopo aver fatto una serie di considerazioni alla fine si è optato per quest'ultima. Le tre alternative erano significativamente abbastanza diverse l'una dall'altra perché, se fosse stato scelto di passare dentro il porto, l'intera linea sarebbe risultata piuttosto lontana e di conseguenza scomoda per l'utenza.

Questa soluzione non è mai stata messa in dubbio, tant'è vero che a Cagliari, negli anni 2000 e fino al 2012/2013 c'è stata una grossa polemica che ha visto contrapposti gli schieramenti politici di destra e di sinistra. I primi erano a favore della metropolitana interrata, quindi pesante, e i secondi della metropolitana in superficie, quella leggera. Da una parte c'era la destra, si arrivava dal periodo di Berlusconi, dalla legge obiettivo secondo la quale più opere si costruivano meglio era e dall'altra parte c'era la visione più di sinistra che preferiva opere più leggere, di miglior qualità e minor impatto.

A me piace pensare che un'opera debba essere contestualizzata al momento in cui viene realizzata. In quella contrapposizione ero dell'opinione che realizzare un investimento da 1,5 miliardi di euro per fare passare un tubo sotto Cagliari fosse qualcosa fuori contesto, eccessivo e poco accessibile, dal momento che per le metropolitane pesanti, le

fermate sono normalmente previste ogni chilometro o chilometro e mezzo mentre con la metropolitana leggera, che è una metrotranvia, si prevedono ogni 300/400 metri. C'è anche da considerare che l'impatto ambientale è praticamente nullo perché il mezzo è poco più di un tram.

Per Cagliari questo progetto assume anche un aspetto iconico perché per anni abbiamo visto le nostre strade piene di auto, congestionate, caratterizzate da parcheggi selvaggi. Veder passare un treno moderno di acciaio-vetro pieno di studenti e con stazioni e fermate moderne ci proietta comunque in una dimensione di mobilità diversa. La forza del progetto della metropolitana leggera è stata proprio la sua rappresentazione iconica e personalmente non smetterò mai di fare i complimenti all'ing. Porcu dell'ARST per aver creato i presupposti.

All'inaugurazione di un primo pezzo della metropolitana ci siamo quasi commossi ricordando i titoli dei quotidiani di Cagliari e di Sassari di 15 anni fa. Se lei avesse modo di leggerli, troverebbe titoli come «Cagliari tagliata in due - ci sarà la devastazione e non potremo più muoverci in macchina», ipotesi che la destra sosteneva apertamente in Consiglio comunale.

Oggi queste polemiche sono scomparse e nonostante gli schieramenti contrapposti sulla tipologia del mezzo, c'è comunque da considerare che la realizzazione della metropolitana leggera è stata votata all'unanimità di destra e sinistra il 12 settembre 2012 in tutti i Consigli comunali dell'Area Vasta di Cagliari. Il cambiamento culturale sul sistema di trasporto si è formato grazie alla riqualificazione del piccolo pezzo di linea che collega Piazza Repubblica alla cittadella universitaria assieme ai voli *low cost* e ai progetti Erasmus che hanno fatto capire, agli studenti ma anche ai loro genitori, come ci si sposta meglio e in modo sostenibile all'estero. È stato un cambiamento epocale per la città che testimonia come il tema della mobilità vada ormai oltre gli schieramenti politici.

Lo stesso Sindaco Truzzu, dopo aver espresso il mal di pancia degli elettori e quindi essersi dichiarato contro le piste ciclabili, le rotatorie ecc., una volta che ha iniziato ad amministrare, ha chiesto il finanziamento di 700 milioni per potenziare la rete metropolitana e perseguire le politiche di trasformazione sostenibile della mobilità.

Il cambiamento culturale è avvenuto anche all'interno della cultura di centro-destra.

Io ricordo, di aver conosciuto il sindaco di Bordeaux Juppé, candidato anche all'Eliseo quando ha vinto Macron. Pur essendo un uomo di centro-destra, un uomo di ferro, è riuscito a far della città un esempio internazionale di mobilità sostenibile costruendo metropolitane, piste ciclabili e incoraggiando la gente ad andare a piedi.

Nella maggior parte dei casi ormai le lotte di chi si oppone a questo modello di mobilità provengono da pochi soggetti che cercano di tutelare propri interessi rispetto al resto della popolazione che ne trae il maggiore beneficio.

Una volta presa la decisione, i processi per la realizzazione di queste opere poi si scontrano con i procedimenti delle gare d'appalto e così è stato anche per Cagliari. Ricordo che nell'agosto 2014 avevamo fatto la presentazione in seduta pubblica e organizzato vari incontri con le associazioni. La partecipazione pubblica in questo caso è stata portata avanti soprattutto attraverso il quotidiano locale dell'Unione Sarda. Tutti giorni sul giornale dovevo rispondere, puntualizzare e spiegare le politiche che stavamo portando avanti alle quali i cittadini, qualche volta, rispondevano anche negativamente.

Ricordo, in particolare, un tabaccaio furibondo perché si sentiva minacciato dal cambio del senso di marcia dovuto alla realizzazione della metropolitana che avrebbe impedito la sosta selvaggia *stop and go* per l'acquisto delle sigarette.

Di fatto, il cambio del senso di marcia e lo spostamento più all'interno dei parcheggi ha fatto sì che le persone mettessero in atto almeno 3 cose: la camminata salutare dal centro città al parcheggio, la fermata al bar per il caffè e la fermata in edicola/tabaccaio per il giornale. In certi casi, questi commercianti hanno visto non raddoppiare ma triplicare o quadruplicare i flussi pedonali e in proporzione i loro guadagni. Molti studi in campo europeo mostrano come quando si pedonalizza il numero di negozi visitati e gli acquisti aumentano.

In altre situazioni, invece, il cambio dei sensi di marcia e l'attivazione delle zone ZTL hanno fatto sì che, per alcune categorie di esercenti, le condizioni peggiorassero anche se la motivazione non poteva essere ricercata solo nella limitazione della circolazione di auto. Per esempio, l'idea di aprire una concessionaria d'auto all'intero di una zona ZTL non può che penalizzare l'afflusso di clienti una volta che i varchi vengono attivati.

Nella mia attività, anche di docente, mi sono reso conto che le città non governate sono la somma di tanti piccoli privilegi, assecondati e tollerati negli anni dalle amministrazioni sia di destra che di sinistra. In generale, però, quando si dà un senso complessivo agli interventi, i cittadini capiscono e sono anche disposti a fare dei sacrifici purché alla fine ne possano vedere i risultati; qui a Cagliari la giunta di Massimo Zedda ha trasformato parcheggi, intersezioni e viabilità in luoghi molto più belli (Poetto, Villanova, Corso Vittorio Emanuele, Via Manno e Via Garibaldi, piazza Amsicora, piazza Sant'Avendrace, etc.)..

Per i cittadini che vivono lungo questo nuovo tratto di metropolitana, la qualità della vita migliorerà. Anche se i luoghi sono densamente popolati, la metropolitana, per metà del tracciato, dista sempre a 20 metri circa da tutti gli edifici esistenti tranne per il tribunale dei minori che viene sfiorato a 6 metri. Per il resto la metropolitana correrà dove prima transitava la vecchia ferrovia. Questa fu smantellata e l'area fu sistemata con altre due corsie stradali che non erano indispensabili al traffico ma servivano giusto per inserire alcuni parcheggi e per dare una funzione al luogo.

L'altra metà del tracciato corre nella parte del lungomare dove adesso ci sono già 12 corsie. Le attese sul progetto sono tante, i residenti si aspettano la realizzazione di fermate e ci sono già iniziative commerciali che stanno aprendo, in attesa che la metropolitana venga realizzata.

In altri termini, il piano punta a riqualificare l'intera zona e prevede l'apertura di nuove attività. A Cagliari sono presenti queste due polarità che sono Piazza Repubblica e Piazza Matteotti che nel tempo hanno attirato le attività commerciali con il risultato che il viale che collega queste zone (via Dante e Viale Diaz) in parte si è svuotato.

Ora, immagino che quando verranno realizzate le fermate di San Saturnino e Bonaria la situazione potrà cambiare perché già sono presenti impianti sportivi, attività commerciali e, poco lontano, è sorto un albergo di lusso che ci fa capire che anche l'iniziativa privata si sta muovendo.

❖ **Ernesto PORCU**

La progettazione di questa linea andrà ad impattare in modo positivo su tutta la zona interessata. Detto ciò, voglio precisare che la scelta del tracciato è stata fatta dagli enti competenti, in particolare dal Comune prima, e in seguito, dalla Città Metropolitana di Cagliari.

ARST è - per conto della Regione Sardegna - soggetto attuatore dell'intervento ed i suoi spazi di azione, in merito alla scelta dei tracciati, sono stati limitati ad un ambito molto ristretto. Tuttavia, in qualità di responsabile del progetto "a base di gara" devo riaffermare la piena condivisione delle scelte operate. Anche perché la realizzazione della metro tranvia costituisce il punto di partenza (e non certo di arrivo) per la totale riqualificazione dell'ambito della via Roma, con il sogno e la speranza di vedere realizzata in un futuro prossimo una lunga piazza aperta verso il mare, prevalentemente dedicata ad una mobilità non veicolare.

❖ **Gabriella MASSIDDA**

Sì, perché riduce il numero di veicoli privati e degli autobus transitanti nell'area, riducendo l'inquinamento atmosferico, sonoro e luminoso.

❖ **Paolo TRUZZU**

Il progetto si trova già in fase avanzata e le scelte intraprese sono state poste in essere dalle precedenti amministrazioni in quanto la mia elezione è avvenuta solo l'anno scorso (ndr. 2019). Ci siamo trovati con un appalto integrato già aggiudicato, giunto in una fase di confronto con ARST per valutare gli interventi da svolgere per rendere il progetto il più funzionale possibile e per giungere alla definizione di un progetto esecutivo in linea con le aspettative dei cittadini.

Come amministrazione abbiamo chiesto ad ARST di fare alcune modifiche rispetto al progetto originario, soprattutto nella zona di Viale Diaz, quale zona dove vi sono situazioni interferenziali importanti tra il traffico automobilistico e la presenza della linea metropolitana.

In ogni caso, la realizzazione della linea metropolitana è un progetto che la città di Cagliari aspetta e che potrà migliorare la qualità della vita e dell'aria dei suoi cittadini, nonché potrà ridurre l'utilizzo delle auto private ed incentivare l'utilizzo del trasporto pubblico.

In qualità di primo cittadino, non mi sento di dire che non si sarebbe potuto ragionare su altre soluzioni; tuttavia esiste un principio di continuità amministrativa in forza del quale questa amministrazione porterà avanti le scelte precedentemente intraprese affinché la città possa avere il collegamento definitivo tra piazza Repubblica e Piazza Matteotti.

❖ Giulia COMANDINI

Penso di sì. Premetto di essere una utilizzatrice della metropolitana leggera di Cagliari per la tratta che da Piazza Repubblica va a Monserrato, paese nel quale vivo. Il collegamento offre un servizio che funziona, è puntuale, veloce, le carrozze sono pulite e, soprattutto considerate le attuali problematiche ambientali, è un mezzo di trasporto sostenibile. Permette di raggiungere, tutti i giorni e senza variazione di orario, il centro città senza dover usare l'auto.

Ritengo che l'aggiunta di questa nuova linea che collega il centro storico di Cagliari sia un bel progetto perché nell'ottica di creare una mobilità sostenibile l'intera zona potrà beneficiare di un mezzo meno inquinante e rumoroso rispetto al trasporto con autobus. Ritengo anche possa essere uno strumento che aiuti a riqualificare l'intera zona che, essendo più facilmente accessibile, potrebbe essere frequentata da un numero maggiore di persone favorendo la nascita di nuovi negozi, ristoranti, servizi.

Con questo non voglio dire che il progetto sia facile da realizzare perché quando, durante la scuola di monitoraggio civico organizzata dall'associazione Transparency, abbiamo fatto la mappatura del tragitto ci siamo resi conto che tanti parcheggi e posti auto dovranno essere tolti soprattutto in zone della città strettamente residenziali e caratterizzate da edifici con numerosi appartamenti.

Per i residenti di quelle zone nascerà il problema di dove poter lasciare le proprie auto.

Un secondo punto critico, riscontrato sempre durante i sopralluoghi effettuati con la scuola di monitoraggio, è legato ai diversi livelli della strada. Recandoci fisicamente lungo la tratta da progetto ci siamo resi conto che le eventuali fermate devono tener conto di dislivelli importanti che potrebbero non permettere la fruizione del servizio soprattutto alle persone che hanno ridotte capacità o importanti difficoltà motorie.

Come cittadino ritengo che sia un bel progetto che possa permettere una mobilità sostenibile, caratteristica molto importante. Se parliamo di questo sistema di trasporto con quello su gomma, il tram è molto più veloce perché, avendo una corsia dedicata e viaggiando su rotaia, non resta bloccato nel traffico e di conseguenza permette un notevole risparmio dei tempi per gli spostamenti in città. Come ho già accennato, trovo che questo mezzo di trasporto sia più pulito rispetto agli autobus tradizionali, sia più comodo, con diversi posti a sedere e sia strutturato meglio anche a livello di spazi interni che rendono la percorrenza del tragitto più vivibile.

A livello tariffario il prezzo dei biglietti attualmente è identico a quello del trasporto su gomma considerando che c'è sempre la possibilità di acquistare abbonamenti mensili validi per entrambe le tipologie di trasporto, pullman e metropolitana anche se potrebbe esserci un cambiamento quando in futuro dovessero essere realizzate ulteriori tratte.

Le tratte attualmente attive sono Monserrato-Repubblica che è quella che personalmente utilizzo io, la linea che raggiunge il policlinico universitario che viene usata da una buona parte degli studenti e dal personale dipendente, la tratta che arriva fino a Settimo San Pietro, che è un paesino che si trova fuori Cagliari e se non sbaglio prosegue fino a Sinnai. Vediamo quindi che negli anni il servizio è stato notevolmente implementato e le ultime voci di sottofondo, i *rumors*, dicono che c'è anche l'idea, in un futuro non si sa quanto prossimo, di collegare il centro città, via Roma con la zona a mare di Cagliari, con la famosa spiaggia del Poetto.

Riassumendo, come cittadino interessato, sono assolutamente favorevole all'ampliamento e all'utilizzo della metropolitana in superficie perché la trovo un mezzo di trasporto sostenibile ed ecologico a livello ambientale, funzionale in quanto riduce notevolmente i tempi di percorrenza ma allo stesso tempo è un sistema non facile da realizzare e implementare. Questo tracciato, se da una parte porterà dei benefici alla zona interessata, dall'altra andrà a creare dei disagi per i residenti. Infatti se da un lato, togliendo i parcheggi lungo la via, diminuirà conseguentemente anche il numero di auto circolanti, dall'altro per i residenti questo rappresenterà un problema non avendo più gli spazi dove parcheggiare le proprie auto.

Ritengo quindi che un ostacolo importante potrebbe essere quello di far comprendere l'importanza di questa struttura soprattutto a tutte quelle persone che vivono in quelle zone che saranno toccate da questa nuova linea e che saranno, almeno durante l'esecuzione dei lavori, un po' penalizzate (eliminazione di parcheggi lungo la strada o fastidio derivante dalla presenza del cantiere).

Concordo sull'osservazione in merito alla priorità nell'andare a realizzare la linea di collegamento di Quartu piuttosto che del Poetto. L'idea romantica di collegare la spiaggia richiama allo svago e al turismo mentre invece quella di collegare Quartu potrebbe sembrare più funzionale in quanto esistono sedi di esercizi commerciali, di attività lavorative e le scuole, tutti settori che in effetti e concordo con lei, avrebbero una priorità maggiore di collegamento con Cagliari e altre zone senza tralasciare anche il fatto che a Quartu il trasporto pubblico è solo su gomma.

❖ Tony ROMA

Penso di sì. In base al tracciato (che abbiamo percorso per tutta la sua lunghezza), la soluzione adottata sembra la più diretta per unire Piazza della Repubblica con la stazione dei treni in Piazza Matteotti.

È un percorso piuttosto lineare che, in base a quanto abbiamo potuto vedere, prolunga, senza soluzione di continuità, la tratta che terminava in Piazza della Repubblica (attuale ultima stazione della linea), ed arriva direttamente dentro la stazione dei treni, affianco ai binari della ferrovia; queste scelte, soprattutto nella parte finale della tratta, riducono il ri-

schio di attraversamenti stradali da parte degli utenti, a differenza, ad esempio, di quanto accade con la vicina stazione degli autobus.

Diverso sarà, probabilmente, l'impatto relativo al traffico stradale nella piazza antistante la stazione; ma non abbiamo approfondito l'argomento.

Inoltre, il fatto che il tracciato della linea metropolitana, lungo via Roma, occuperà un tratto di strada attualmente utilizzato come parcheggio, dovrebbe contribuire a favorire un'estetica più piacevole della via che costeggia il porto.

PROFESSIONALIZZAZIONE E COMPETENZE: ECCO IL VACCINO PER LA REALIZZAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE PUBBLICHE

«Molti dei ritardi constatati nel corso del monitoraggio di questa procedura sollevano domande sulla effettiva capacità dell'amministrazione di conseguire obiettivi definiti dai decisori politici, obiettivi che impattano direttamente sulla qualità della vita dei cittadini e dei visitatori dell'area metropolitana di Cagliari.

Alla luce delle decisioni, recentemente adottate dall'amministrazione, di estendere la rete metropolitana cittadina con nuove tratte, estese ad esempio al lungomare del Poetto, quali sono le azioni che si possono mettere in atto per evitare il ripetersi dei ritardi che stanno caratterizzando la costruzione del collegamento Repubblica - Stazione RFI per una lunghezza di circa 2.5 km ?»

❖ Mauro CONI

C'è da tenere presente che l'appalto integrato consente anche una certa libertà all'impresa perché la stessa, il più delle volte, contesta che i progetti fatti all'interno degli uffici comunali pubblici, o anche di uno studio di ingegneria esterno, non sono cantierabili perché mancano alcuni dettagli operativi che l'ingegnere non riporta per diversi motivi.

Si parla di dettagli che comunque devono essere presenti nel progetto esecutivo ed è meglio che sia l'impresa stessa a prevederli perché poi hanno un impatto anche di tipo economico. Un esempio potrebbe essere decidere dove collocare l'area di cantiere, dove sistemare gli scavi di riporto, dove collocare i mezzi da utilizzare.+. Per tutto questo è bene che sia lasciata una certa flessibilità nelle decisioni all'impresa affinché l'opera possa essere realizzata bene, secondo lo schema di programma e che possa durare nel tempo.

Questa flessibilità consente anche di aggiustare tutte quelle cose che un progettista non può prevedere anche perché le condizioni a contorno cambiano in continuazione. Quando i tempi di realizzazione si allungano troppo si rischia che il luogo dedicato all'opera, nel tempo si trasformi o cambi la sua destinazione d'uso. Poter quindi realizzare un appalto integrato può, in qualche modo, consentire un margine di flessibilità per adeguare la realtà ad eventuali cambiamenti.

❖ Ernesto PORCU

Pensando alla progettazione della linea di metropolitana, già tracciata, che collegherà il Poetto, la migliore strategia da utilizzare per evitare il ripetersi di inutili ritardi sarebbe quella di ricorrere ancor più ad un dialogo aperto con la cittadinanza in tutte le sue forme di rappresentanza.

Dobbiamo considerare che la progettazione di questa linea si scontra con una complessità maggiore rispetto al tracciato di Via Roma, dal momento che in un punto si incrociano ben 17 diversi vincoli. La progettazione ha richiesto uno studio sulla base di una scala di rappresentazione molto accurata, lavorando quasi "al centimetro" per evitare che, al momento in cui il tracciato interferisce con opere o sottostrutture, nonché con potenziali vincoli, si possa manifestare un "crollo" dell'intera opera, proprio come succede nel gioco dei bastoncini Shanghai (al movimento brusco di un bastoncino crolla l'intero mazzo). Tra le tante difficoltà è anche successo che, cercando di capire meglio tutta questa serie di vincoli, abbiamo scoperto carenze e mancati aggiornamenti a livello cartografico.

Quello che consiglieri di fare, e che in parte si sta già facendo - anche grazie alla collaborazione con Transparency - sarebbe dare maggiore trasparenza alle procedure e cercare maggiore chiarezza nella comunicazione e nella pubblicizzazione del progetto, affinché il cittadino ne possa comprendere il senso, l'obiettivo che si intende raggiungere e anche le difficoltà e i disagi conseguenti all'esecuzione dei lavori.

Questo tipo di informazione non deve essere data a livello politico ma a livello di schietta e semplice comunicazione spiegando i progetti alla gente interessata, anziché far "calare le opere dall'alto" come avviene nella maggior parte dei casi.

Bisogna precisare che, anche per il progetto del Poetto, come per quello di Via Roma, la scelta e lo studio del tracciato sono stati effettuati soprattutto dagli enti competenti, quali il Comune e la Città Metropolitana di Cagliari e successivamente condivisi da e con Arst. Ora si tratterà di spiegare bene alla cittadinanza che cosa si vuole realizzare, con la speranza che l'impresa vincitrice della gara si avvalga di bravi ed esperti professionisti che sappiano risolvere i problemi che sicuramente si presenteranno a livello di ingegnerizzazione.

C'è da precisare che una parte di questo nuovo progetto è stata redatta grazie ad una convenzione con la Regione che ha messo a disposizione professionisti selezionati con gare e assunti con contratto a tempo determinato. Grazie al loro lavoro sono stati - ad esempio - dimensionati i ponti che attraversano alcuni canali e che sono intersecati dal tracciato della tranvia. Attualmente queste strutture sono adibite al traffico stradale mentre in futuro serviranno anche al trasporto tranviario. L'unica conseguenza negativa derivata da questa convenzione è che sono stati formati professionisti che alla scadenza, difficilmente riusciranno a trovare lavoro nel nostro paese, dato l'esiguo numero di aziende di trasporto o di ingegneria esistenti, in grado di progettare e realizzare linee di tranvie. È un vero peccato anche per le stesse aziende che vedono sfumare il *know-how* acquisito, da parte dei professionisti, grazie all'esperienza vissuta sul campo e non tanto sui banchi universitari.

❖ **Gabriella MASSIDDA**

L'attuazione di alcune delle proposte/misure descritte nei punti precedenti costituirebbe un ottimo presupposto per facilitare la riuscita di qualsiasi progetto di opere pubbliche. Tuttavia, occorrono altre precondizioni: che le scelte di pianificazione siano 'forti' e vincolanti per chi le assume, che i progetti siano altrettanto vincolanti e che siano in capo ai soggetti coinvolti, reali responsabilità nelle scelte e nelle 'non scelte', perché anche la passività ha un costo ed è quello della non realizzazione degli obiettivi per una migliore qualità della vita e del non consentire occasioni importanti di sviluppo economico dei territori coinvolti, sia in termini di occupazione sia in termini di gestione di servizi di interesse generale.

❖ **Gianluca FEDI, Daniela IACOMELLI, Alessandro MICHELOZZI**

Noi, come molte altre imprese, riteniamo che ci debba essere un cambiamento normativo. Nel caso in cui si tratti di interventi che rientrano in un accordo di sviluppo unitario, stipulato tra amministrazione e impresa, credo che ci debba essere la possibilità, per chi si è aggiudicato il primo lotto, di un affidamento diretto dei lavori relativi ai lotti successivi. Questo perché le amministrazioni hanno già avuto modo di testare l'affidabilità dell'impresa e la sua competenza nello sviluppare sia la progettazione che l'esecuzione dei lavori. Se non erro questo è già previsto dalla normativa per il restauro di opere dei beni culturali.

Su interventi che hanno una connotazione analoga/similare, che insistono sullo stesso territorio e con il medesimo oggetto, sarebbe opportuno che ci fosse anche la possibilità dell'affidamento diretto evitando così di perdere un anno o due per lo svolgimento della gara d'appalto e sfruttando così tutte le sinergie che già sono state messe in campo nelle fasi del precedente lotto.

Gli strumenti d'appalto che prevedono l'esecuzione della progettazione presuppongono una conoscenza dello stato di fatto dei luoghi. Ad esempio per i beni culturali, la conoscenza di un sito è chiaramente un elemento di valore aggiunto non solo di tipo temporale ma anche di garanzia esecutiva da parte di un operatore che ha già realizzato il primo lotto.

Quindi anche nel caso dell'esecuzione di un'infrastruttura, andare ad agire anche nei lotti successivi presuppone che tutta quella fase della conoscenza e di approfondimento sostenuta per realizzare il primo lotto e necessaria anche per affrontare i lotti successivi, sia già completata. Sono percorsi faticosi che permettono di conoscere i vincoli che il sito stesso pone.

❖ **Giulia COMANDINI**

Per rispondere a questa domanda si può prendere spunto da quello che abbiamo detto poco fa sul livello di efficienza e di competenza.

Piuttosto, rispondendo come cittadino, mi piacerebbe modificare la domanda nel chiedere come la pubblica amministrazione potrebbe ottenere più supporto, da parte della cittadinanza e conseguentemente come il cittadino possa svolgere un ruolo più attivo all'interno del progetto. Come il cittadino possa spingere di più per ottenere delle risposte e un'*accountability* anche attraverso un confronto con la Pubblica Amministrazione.

Importante potrebbe essere il ruolo della comunicazione che l'amministrazione potrebbe adottare per *vendere* un determinato tipo di progetto o un'idea. Un'idea che sicuramente per piacere deve rifarsi ad una bella storia come per esempio nel caso della eventuale futura linea che andrà a collegare il Poetto; un'idea romantica, che richiama al passato vissuto da quella zona della città e al contempo è un'idea che risponde al principio di funzionalità.

Questo è un elemento molto importante perché oltre al semplice fatto di arrivare in fretta in centro città e arrivarci comodi, si risolve anche il problema del parcheggio che manca o è insufficiente. Ecco che allora ci si ricollega alla tematica sulla sostenibilità considerando che, se non sbaglio, per Cagliari si tratterebbe della tratta più lunga di metropolitana.

❖ Tony ROMA

Presumo (spero) che le problematiche che si sono riscontrate nell'ampliamento della rete metropolitana, con la nuova tratta, comunque abbiano consentito di acquisire una certa esperienza, e gli errori e i ritardi (almeno la maggior parte) che si sono riscontrati nell'opera attuale, forniscano una risposta utile nelle nuove tratte, avendo appreso dai propri (o altrui) sbagli.

RINGRAZIAMENTI

La sperimentazione dei Patti di integrità ha coinvolto molte persone creando occasioni di conoscenze e relazioni umane importanti, sia verso l'esterno, con i territori e le comunità interessate, sia nell'ambito del gruppo di lavoro interno di *Transparency International Italia*, partecipato nella fase iniziale da Virginio Carnevali (allora Presidente di Transparency), Davide Del Monte (allora Direttore), Chiara Putaturo (allora responsabile del monitoraggio a Cagliari) e Giovanni Colombo (allora responsabile del monitoraggio in Regione Lombardia). È soprattutto merito loro l'aver creato le condizioni e il giusto *feeling* perché le iniziative ben avviate proseguissero nel modo migliore.

La professionalità e la passione con la quale sono state gestite le attività ha contagiato lo staff dei consulenti esterni nel disbrigo dei compiti, anche quelli più complessi, ed ha animato i numerosi incontri con le Parti del Patto, le Istituzioni (Regione Sardegna, Città metropolitana di Cagliari), le associazioni, i cittadini.

Gli approfondimenti e le interviste pubblicate nel volume sono state possibili grazie alla disponibilità di esperti, funzionari, rappresentanti istituzionali, degli operatori e della cittadinanza. A tutti loro vanno i più sinceri ringraziamenti, unitamente a quelli diretti a Giuliana Marchetti ed Edoardo Tozzo, per l'impegno prestato, attento e generoso.

NOTE SUGLI AUTORI

Gian Antonio BENACCHIO	Professore ordinario di Diritto privato comparato nell'Università degli Studi di Trento
Donato CARLEA	Ingegnere, già Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, Provveditore interregionale, docente presso l'Università La Sapienza di Roma
Giovanni COLOMBO	Direttore di Transparency International Italia
Giulia COMANDINI	Cittadina di Cagliari
Mauro CONI	Ingegnere, professore associato nell'Università degli Studi di Cagliari
Michele COZZIO	Avvocato, professore a contratto presso l'Università degli Studi di Trento, coordinatore dell'Osservatorio di diritto comunitario e nazionale sugli appalti pubblici
Gianluca FEDI	Ingegnere, Responsabile commerciale CMSA (Consorzio Integra Soc. Cooperativa)
Paola DOTTOR	Responsabile settore comunicazione, Transparency International Italia
Daniela IACOMELLI	Ingegnere, Componente Organismo di Vigilanza CMSA (Consorzio Integra Soc. Cooperativa)
Gabriella MASSIDDA	Responsabile Direzione generale dei trasporti, Assessorato trasporti, Regione Sardegna
Alessandro MICHELOZZI	Ingegnere, Responsabile comunicazione CMSA (Consorzio Integra Soc. Cooperativa)
Leonardo MICONI	Ingegnere, già Dirigente Ufficio Verifica Analisi Varianti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
Guido MOUTIER	Ingegnere, già consigliere dell'Autorità per la Vigilanza dei Contratti Pubblici, componente staff di monitoraggio del Patto di integrità
Silvio POPOLANO	Ingegnere, componente staff di monitoraggio del Patto di integrità
Ernesto PORCU	Ingegnere, Dirigente capo servizio tecnico ARST e RUP dell'appalto monitorato
Tony ROMA	Cittadino di Cagliari
Iole Anna SAVINI	Avvocato, Presidente di Transparency International Italia
Paolo TRUZZU	Sindaco della Città metropolitana di Cagliari

I PATTI DI INTEGRITÀ NEGLI APPALTI PUBBLICI: STRUMENTI PER LA LEGALITÀ E LA CITTADINANZA ATTIVA

Il volume raccoglie una serie di riflessioni derivanti dalla sperimentazione dei Patti di integrità nell'ambito del progetto *Integrity Pacts: Civil Control Mechanism for safe-guarding EU Funds*, promosso da Transparency International e dalla Commissione europea. Le riflessioni, che si basano sull'esperienza del Patto applicato alla realizzazione del secondo lotto della metropolitana leggera di Cagliari, offrono spunti utili per eventuali future applicazioni e migliorie dei Patti e rivestono particolare interesse nel dibattito in atto sulla qualità delle regole, sul funzionamento del mercato delle infrastrutture pubbliche, sull'importanza di garantire il coinvolgimento della società civile. La pandemia ha messo in evidenza i limiti culturali e giuridici delle regole del sistema, imponendo nuovi e provvisori equilibri tra i valori che presiedono il suo funzionamento: più velocità, meno pubblicità, meno concorrenza, meno formalismo, meno responsabilità, meno controlli. Le decisioni che il Paese sta prendendo riguardano la più importante erogazione di risorse pubbliche dopo il piano Marshall, oltre 220 miliardi di euro, che condizioneranno il futuro delle prossime generazioni. Se già eravamo convinti della bontà dei Patti di integrità, a maggior ragione pensiamo che in situazioni come quella attuale, quando le ragioni dell'emergenza rideterminano priorità e regole, i Patti possano rappresentare una valida soluzione per garantire concretezza ai valori della trasparenza, della partecipazione civica, della legalità.

Contributi e interventi di

Gian Antonio Benacchio, Donato Carlea, Giovanni Colombo
Giulia Comandini, Mauro Coni, Michele Cozzio, Gianluca Fedi
Daniela Iacomelli, Gabriella Massidda, Alessandro Michelozzi
Leonardo Miconi, Guido Moutier, Silvio Popolano, Ernesto Porcu
Tony Roma, Iole Anna Savini, Paolo Truzzu.

ISBN 978-88-8443-947-5



9 788884 439475