

LE INCHIESTE

È ora di abolire la Legge Obiettivo

di Ivan Cicconi

Il presidente dell'Anac Cantone ha definito criminogeno l'istituto contrattuale utilizzato per realizzare le grandi opere della legge obiettivo. Una magra consolazione per chi ne ha descritto questo carattere fin dalla sua codificazione nel 2002. Dopo i recenti arresti e le sciocchezze sciorinate sul tema dal ceto politico che, dopo 13 anni, scopre che il contraente generale produce quello che fin dall'inizio era del tutto evidente, merita comunque chiarire bene il punto.

La definizione è stata data con la legge obiettivo (443/2001) in questo modo: "Il contraente generale è distinto dal concessionario di opere pubbliche per l'esclusione della gestione dell'opera eseguita". Nella relazione introduttiva al decreto legge 190/2002, con il quale si è dato corpo alla definizione, si arriva addirittura a sostenere che questa nuova figura è espressamente prevista nelle direttive europee. Una pura e semplice invenzione.

Nelle direttive i contratti tipizzati sono il contratto di "appalto" e quello di "concessione". Della concessione è data una definizione inequivocabile: "La concessione di lavori pubblici è un contratto che presenta le stesse caratteristiche dell'appalto a eccezione del fatto che la controprestazione dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo".

LE DENUNCE

L'istituto contrattuale per realizzare le grandi opere è criminogeno.

Ora lo dice anche Cantone. Era ora. Tanti lo sostengono dal 2002

La differenza fondamentale con il contratto di appalto è data dalla "controprestazione" offerta al contraente. Nell'appalto è un "prezzo", mentre nella "concessione" consiste "nel diritto di gestire l'opera". La definizione del contraente generale ci propone invece un soggetto per il quale l'oggetto del contratto è quello della concessione mentre il corrispettivo è esattamente quello dell'appalto. La stessa definizione era già stata sperimentata negli Anni 80 e, a fronte dei fallimenti registrati, indusse il Parlamento ad intervenire con la sua cancellazione, considerando proprio questa come uno dei pilastri fondamentali di tangentopoli. Le funzioni affidate dalla legge obiettivo al contraente generale sono esattamente quelle che il legislatore definì nel 1987 con la legge n. 80 (Norme straordinarie per l'accelerazione dell'esecuzione di opere pubbliche).

A proporre la norma fu il ministro dei Trasporti dell'epoca (Claudio Signorile, tecnico di fiducia Ercole Incalza) con l'esplicita motivazione di utilizzare tale procedura per le infrastrutture per il Treno ad Alta velocità. I contratti erano definiti dalla legge "concessioni di progettazione e sola costruzione" con l'esplicita esclusione della gestione.

Concessioni analoghe furono adottate anche nella sanità. In questo caso gli analoghi compiti affidati ai contraenti generali



Raffaele Cantone Ansa

assumevano la forma della cosiddetta "concessione di committenza". Su queste concessioni il Parlamento intervenne con una legge *ad hoc*, la 492/1993, con la quale si stabiliva addirittura l'annullamento retroattivo delle concessioni che il ministro del Bilancio Paolo Cirino Pomicino, di concerto con quello della Sanità Francesco De Lorenzo,



aveva affidato a tre general contractor. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella relazione al Parlamento sui meccanismi di Tangentopoli (luglio 1992), proprio in relazione alle distorsioni della concessione, scriveva: "La pratica degli affidamenti in concessione per l'esecuzione di opere pubbliche si è sviluppata in aperto contrasto con le norme comunitarie (e con la stessa normativa nazionale di recepimento) che limitano la figura della concessione ai soli contratti nei quali il corrispettivo delle attività svolte dal concessionario è rappresentato, in tutto o in parte, dal diritto di gestire l'opera realizzata. In base a tali norme, quindi, tutte le diverse forme di concessione a costruire, non accompagnate dalla gestione dell'opera, devono ritenersi equiparate all'appalto e come tali regolate". Non a caso, nel complessivo riordinamento della materia, con l'emanazione della legge quadro sui lavori pubblici anti-tangentopoli (l. 109/94), furono espressamente soppresse sia la concessione di committenza che quella di sola costruzione.

LA LEGGE OBIETTIVO per le grandi opere ha semplicemente resuscitato queste concessioni anomale attribuendo al contraente generale una condizione di assoluta libertà prevedendo espressamente che il contraente generale: "Possa liberamente affidare a terzi l'esecuzione delle proprie prestazioni". Può affidare a trattativa privata qualsiasi attività come e a chi vuole.

La non responsabilità sulla gestione dell'opera determina una assenza di interesse anche sulla qualità e affidabilità dell'opera. Mentre nel caso dell'appaltatore questi esegue l'opera sulla base di un progetto esecutivo ed è sottoposto a un controllo costante del committente in fase di esecuzione attraverso il direttore dei lavori, nel caso del contraente generale invece il controllo della esecuzione è in capo a esso stesso con tutte le conseguenze ovvie di tale paradossale situazione.

Nei casi delle opere nelle quali i contraenti generali hanno affidato la direzione dei lavori alla società dell'ing. Perotti tutti questi caratteri anomali della relazione contrattuale si ritrovano interamente e puntualmente. Come si ritrovano puntualmente ed inevitabilmente fenomeni di relazioni corruttive. A oltre 12 anni dalla introduzione nel nostro ordinamento di un istituto contrattuale palesemente criminogeno, non solo le forze politiche e le associazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori, ma addirittura l'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici prima e l'Autorità per Vigilanza sui contratti pubblici dopo non si sono mai espresse in merito consentendo l'applicazione di una norma palesemente criminogena che ha già prodotto enormi danni erariali, ambientali e sociali. Già nel 2006, nel programma elettorale del centrosinistra, vi era l'impegno a cancellare questa norma. Rimase lettera morta. Chissà se questa sarà la volta buona.