



Come truccare una gara d'appalto legalmente *(Guido Contessa, 2008)*

Manuale per sindaci ed assessori inesperti (gli altri lo sanno già) della seconda e terza Repubblica

1. Le caratteristiche dell'appalto

Per semplicità, chiamiamo qui appalto ogni richiesta pubblica di partecipazione all'assegnazione di un finanziamento o un lavoro. Ogni appalto contiene caratteristiche vincolanti di partecipazione. E' possibile sia inibire la partecipazione a quegli enti che non possiedono tali caratteristiche o assegnare punteggi più alti agli enti che le possiedono. Le caratteristiche possono essere ragionevoli, ma anche molto fantasiose. Eccone solo alcune:

- la natura statutaria dell'ente (si possono riservare appalti solo a cooperative o solo ad associazioni o solo a società)
- il possesso di un bilancio , nell'anno o nel triennio precedente, superiore a X euro
- la presenza di x dipendenti regolarmente assunti da x mesi o anni
- l'esistenza di una sede legale nella città o nella Regione, da un tempo predefinito
- l'esistenza di una sede operativa in regola con tutte le norme di igiene, sicurezza, agibilità
- il possesso di un'esperienza precedente nello stesso settore, o addirittura esattamente uguale a quella appaltata
- l'obbligo di una cauzione più o meno elevata da versare insieme alla presentazione dell'appalto

Tutti questi caratteri vanno dimostrati con documentazione da consegnare. E naturalmente questa documentazione può essere passata al vaglio severamente o "discrezionalmente", tanto nessuno controllerà i controllori (salvo che in casi rarissimi). Il controllo severo è riservato ai partecipanti ignoti od ostili, che possono essere non ammessi alla gara anche per cavilli formali. Il controllo discrezionale consiste in tanti piccoli accorgimenti. Gli amici possono consegnare il tutto prima al funzionario amico e avere il tempo di effettuare correzioni; se sono privi di una qualche caratteristica, possono ottenere una deroga. Ecco un esempio reale. Molti appalti richiedono l'uso di sedi operative in regola dal punto di vista normativo. Un ente "amico" che vince molti appalti nel settore della formazione professionale, realizza i corsi in una cantina buia priva di ogni requisito: come ci riesce? Allegando una dichiarazione di lavori in corso per la "messa in regola" della sede. Nessuno dei funzionari amici va a controllare come mai i lavori sono in corso da oltre dieci anni. E se proprio gli amici mancano di una qualche caratteristica ? Allora basta che nessuno controlli a fondo la documentazione.

Gli amministratori locali più esperti scelgono prima chi deve vincere un appalto e delineano il capitolato "ad personam", il che limita vistosamente il numero dei partecipanti alla gara. Se, per esempio, un ente amico possiede alcune caratteristiche di quelle richieste dal capitolato, e non altre, a quelle possedute viene assegnato un punteggio più alto, oppure quelle non possedute vengono omesse dalla gara. Se malgrado questo, arrivano concorrenti inaspettati, a costoro viene riservato un vaglio più stringente in modo che molti vengano non ammessi alla gara. Per esempio, se il capitolato richiede la presenza di almeno n.5 dipendenti, gli amici possono anche allegare un'autodichiarazione sostitutiva, a tutti gli altri viene richiesta una prova documentale dei pagamenti INPS effettuati.

2. Gli ostacoli formali

Anzitutto il bando di gara va tenuto il più possibile segreto: solo gli amici ne conoscono l'esistenza con largo anticipo. Gli altri devono scovarlo su siti web mai funzionanti, su bacheche esposte in posti pubblici ma accessibili solo in certe ore e alla fine di labirintici corridoi, su gazzette o pubblicazioni che in genere sono fatti circolare due giorni prima della data di scadenza per la presentazione. In certi casi il bando viene inviato, ma a pagamento.

In secondo luogo i tempi vengono calcolati in modo che la scadenza avvenga nel mese di agosto o nel mese di dicembre, comunque a ridosso di vacanze, ponti o festività. Questo trucchetto non riguarda gli amici, avvisati molto in anticipo, ma gli estranei che trovano difficoltà al loro interno (molti operatori sono in vacanza), sia all'esterno, che deve fornire l'infinita documentazione richiesta.

In terzo luogo, chi controlla che la scadenza sia rispettata? Un usciere o un funzionario che possono sempre chiudere un occhio (per gli "amici") su richiesta dell'assessore o del sindaco.

Oltre ai trucchi sulla pubblicità e la data di scadenza, sono decine i trucchetti formali usati per eliminare partecipanti sgraditi. Eccone una lista contenuta:

- la domanda di partecipazione può essere inoltrata solo via web, da un sito che funziona pochissimo
- la documentazione deve essere inviata in 5-10 copie, firmate in ogni pagina
- la busta contenente domanda e documentazione deve essere chiusa con ceralacca
- la somma richiesta per il servizio appaltato deve essere espressa in lettere e non in numeri
- ogni foglio della proposta deve avere una marca da bollo, ovviamente annullata con firma
- i curricula degli operatori dell'ente che partecipa, devono essere in "formato europeo"

I creatori di questi capitolati possono poi sempre affidarsi alle ambiguità semantiche, in modo che una regola formale possa essere interpretata erroneamente da chi non gode di spiegazioni preventive. Ottenere delucidazioni sul capitolato d'appalto a volte è impossibile, a volte è difficilissimo (le domande di chiarimento vanno formulate per iscritto a qualcuno che può anche rispondere un giorno prima o un giorno dopo la scadenza del bando).

Chi non è fra gli amici può essere escluso dalla gara perchè manca una firma su una delle 100 pagine della documentazione; o perchè la somma offerta per l'appalto è scritto in numeri e non lettere (ho assistito alla esclusione di un partecipante che aveva scritto 350.500 coi numeri e trecentocinquantamila in lettere - omettendo i cinquecento finali); o perchè manca una marca da bollo o perchè una marca da bollo non è stata annullata con firma.

3. La commissione giudicante

Ogni gara d'appalto prevede una commissione giudicante, che deve controllare che la domanda sia ineccepibile, ma soprattutto che l'offerta (il progetto) sia compatibile col bando e della migliore qualità. Qui il trucco è molto semplice: basta che la commissione - i cui nomi sono sempre segreti- sia composta da una maggioranza di fedeli dell'assessore o del sindaco. A volte non serve neppure una

maggioranza: è sufficiente che la commissione abbia un presidente con un certo potere, e dei membri facilmente asservibili.

In nessun appalto del settore immateriale le commissioni giudicanti sono note, nè sono tenute a rendere pubblici i criteri di giudizio. Le commissioni sono scelte dall'ente appaltante, e raramente contengono professionisti esperti nel settore oggetto dell'appalto. Nei casi in cui ciò avviene, si tratta di professionisti subalterni o ricattabili, ben lieti di accontentare il politico di turno. Il quale spesso non deve neppure segnalare il vincitore desiderato. Si sa che la tal cooperativa è nella cordata del sindaco e la tal'altra associazione è nella cordata dell'assessore. I commissari faranno autonomamente la scelta più gradita a chi comanda, il quale sarà lieto di affidare loro premi, prebende, aiuti nel prossimo futuro (se non l'ha già fatto prima).

La commissione giudicante può decidere di assegnare l'appalto ad un ente perchè il suo progetto è migliore, senza dover dire perchè. Oppure può utilizzare il criterio economico, e dare la vittoria al progetto che costa meno. Oppure premiare un partecipante perchè presenta le migliori credenziali, senza dover dire perchè sono migliori. Il criterio e le motivazioni restano segreti, quindi tutto è legalmente possibile.

4. I controlli in itinere

Abbiamo già visto quale libertà offrono i controlli preventivi, ed in fase giudicante. Legalmente, è possibile favorire gli amici e ostacolare i nemici, nella fase di presentazione ed in quella di valutazione dei partecipanti alla gara. Ma il bello deve ancora venire. Una gara in genere offre al vincitore o ai vincitori (nei casi di assegnazione di fondi) del danaro in cambio di una qualche attività. Chi vince deve realizzare un progetto o gestire un servizio, secondo le specifiche indicate del capitolato di gara.

Ma chi e come controlla che tutto ciò avvenga veramente? Dipende. Sei il vincitore è un "amico", non controlla nessuno. Vinci l'appalto, e fai quello che vuoi/puoi senza dimenticare di mostrare gratitudine verso l'assessore e il sindaco. Puoi non fare del tutto o in parte quello che la gara richiedeva, puoi chiedere varianti in itinere (o farle, senza chiedere), puoi non pagare nessuno dei collaboratori o fornitori, puoi non avere nessun fuitore del servizio appaltato, puoi fare male il servizio richiesto: salvo tragedie, sei praticamente insindacabile.

Questa gratitudine può essere mostrata in tanti modi. Evitando quello più rischioso, cioè dare un bell'assegno o regalare un viaggio a Parigi, puoi sdebitarti assumendo la figlia del cugino dell'assessore, o facendo assumere la "fidanzata" del sindaco in un ufficio che ti deve un favore, o offrendo all'assessore stesso una bella consulenza non al tuo ente (troppo rischioso!) ma ad un ente che a sua volta regala all'assessore che gli ha fatto vincere un appalto, una consulenza al tuo ente. In molti casi non sono nemmeno necessari questi scambi: per chi comanda è sufficiente sapere che l'ente che vince un appalto non sarà mai fra i critici delle sue scelte; o credere che, in caso di elezioni, i capi, gli operatori, gli utenti dell'ente appaltatore (e le loro famiglie) voteranno "come si deve".

Se invece hai vinto la gara senza essere un "amico" deve rendere conto prima e dopo di ogni azione che fai nell'espletamento dell'appalto. Non puoi fare la minima variazione senza essere prima formalmente autorizzato. Se qualcuno dei tuoi operatori o degli utenti o dei fornitori fa arrivare una lamentela all'ente appaltante, rischi la sospensione dell'appalto o, anche peggio, il mancato pagamento del servizio. Se i partecipanti previsti al servizio appaltato erano 15 e sono invece 12, rischi una decurtazione del compenso. Se invece di 15 sono 7, rischi l'azzeramento del compenso. A Milano si è sviluppata una nuova professione: il partecipante ai corsi finanziati dall'Unione Europea. Gli enti che non sono abbastanza "amici" strapagano i partecipanti e consentono loro di iscriversi a 2/3 corsi contemporaneamente (omettendo di registrare le assenze). Così un giovane che accumula 2/3 diarie ottiene un quasi-stipendio. Al contrario, un ente formativo abbastanza "amico" mi ha offerto di realizzare un corso aziendale, senza andarci davvero: nelle ore in cui si fingeva il corso "on the job" i

dipendenti svolgevano il loro lavoro normale. Alla mia perplessità, la risposta fu: "Tanto nessuno mi controlla!".

Dunque, se sei "amico" la tua vita sarà semplice. Se non lo sei, impari (legalmente!) che non ti conviene partecipare ad altre gare indette da quell'assessore o quel sindaco.

5. Anticipi e rendiconti

Se tutti i trucchi sopra descritti non funzionano abbastanza, per punire gli estranei e beneficiare gli amici, c'è la madre di tutti i ricatti: il danaro.

Quasi tutti i capitolati, specie quelli che implicano grandi spese per l'appaltatore, prevedono l'erogazione di un anticipo che dovrebbe essere versato dopo l'aggiudicazione e prima dell'inizio dell'attività. Qui la differenza fra gli "amici" e gli altri è notevole: i primi ricevono l'anticipo tempestivamente, i secondi anche sei mesi dopo. Lo stesso vale per tutte le tranches di pagamento che l'appalto prevede. Quelli che non sono "amici" ricevono i pagamenti mesi dopo le scadenze, e senza alcun interesse. Così imparano a non partecipare ad appalti che dovrebbero essere assegnati ad altri.

Il trucco finale riguarda i rendiconti. Le gare nel settore immateriale prevedono quasi sempre che i pagamenti vengano effettuati a fronte di giustificativi regolari. L'ente assegnatario per venire pagato, deve presentare le fatture pagate ai fornitori, le ricevute di pagamento al personale, i biglietti dei treni presi, gli scontrini degli eventuali pasti consumati e tutto quanto speso per realizzare il progetto o gestire il servizio oggetti della gara. Tutto ciò che ha un giustificativo formale, essendo previsto dalla gara, viene pagato: il resto viene detratto.

Questa regola, che non si capisce come mai valga per le gare immateriali ma non per quelle relative a case, strade o discariche, apre voragini interpretative, grazie al fatto che la normativa fiscale ed amministrativa è un labirinto deciso da legislatori ubriachi. Questo nel migliore dei casi, cioè quelli in cui il funzionario preposto ai controlli sia in buona fede. Per cui si possono aprire infiniti contenziosi (che durano mesi nei quali il danaro dovuto non viene erogato): l'iva deve o non deve esserci? quali fatture devono essere "bollate"? il treno in prima classe si può prendere? perchè il tale operatore è pagato di più di un altro? come si dimostra che la segretaria ha lavorato 100 ore o 200? gli interessi pagati alla banca per i ritardi dei pagamenti da parte dell'appaltante sono rimborsabili? e via di seguito.

Tutti questi problemi non riguardano gli "amici". I quali possono anche non presentare niente, come giustificativo. Chi dovrebbe controllare? Oppure possono presentare giustificativi errati, incompleti, palesemente falsi: basta che chi è preposto al controllo del rendiconto riceva un caloroso invito, dall'assessore o dal sindaco, a pagare in ogni caso e subito.

Il controllo sull'erogazione del danaro è il trucco finale. Se non sei fra gli "amici", ma sei riuscito a superare i trucchi iniziali, gli ostacoli formali, la commissione giudicante, difficilmente superi la "prova dei soldi", ed impari finalmente che non devi partecipare mai più ad una gara pubblica o devi diventare un vero "amico" di qualcuno che conta.

N.B.: Con le opportune modifiche gli stessi trucchi si possono applicare per truccare i concorsi pubblici, le gare per i finanziamenti