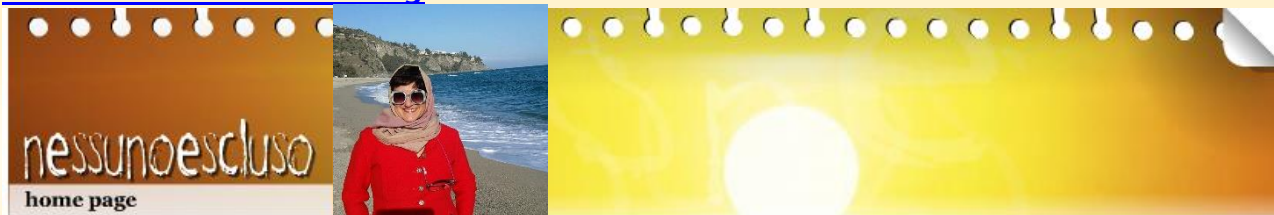


[torna a nessunoescluso.org](http://torna.a.nessunoescluso.org)



di Franca Peroni

maggio 2020

LA LEGALITA' AL MASSIMO RIBASSO: GLI APPALTI PUBBLICI, AL TEMPO DEL COVID 19

Gli appalti pubblici, al tempo del Covid 19, risvegliano gli appetiti dei "soliti noti". La volontà di tutte le associazioni di impresa di cancellare dopo soli tre anni il codice degli appalti è una conferma dell'insofferenza genetica alle regole. Negli Uffici Appalti le pratiche giacciono per meno di un decimo dei tempi di progettazione e realizzazione dell'intera opera. Queste tempistiche dimostrano la strumentalità dell'attacco al codice degli appalti. Il vero obiettivo non è "fare in fretta" ma avere mani libere senza alcun controllo del proprio operato.

La riapertura delle attività dopo il cosiddetto "lockdown" sta facendo uscire vecchi e nuovi appetiti delle lobbies di questo paese. Una importantissima ed ingombrante è quella degli imprenditori edili che, come tutta l'imprenditoria nostrana, continuano a pensare che il motto di "privatizzare i guadagni e socializzare le perdite" sia il faro conduttore delle proprie azioni ed attività.

Infatti, "Ogni giorno perso per semplificare e snellire le procedure e le norme che ci impediscono di lavorare e di crescere" dichiara il Presidente dell'Ance, Gabriele Buia, "diventa un ritardo inaccettabile per cittadini e imprese che, invece di misure assistenzialistiche che non producono nulla, hanno bisogno di lavoro, sicurezza e opportunità di crescita."

E come si intende ripartire con lavoro, sicurezza ed opportunità di crescita, secondo Ance? Basterebbe riprendere le parole della presidente di Ance Bergamo, Vanessa Pesenti, che a domanda risponde: ""È evidente che per rilanciare l'edilizia – che da sempre ha un importante effetto volano per l'intera economia – sono necessarie azioni importanti. Che prioritariamente sono due: investimenti e eliminazione della burocrazia, a partire dalla cancellazione del Codice appalti. Senza queste due azioni non ci potrà essere ripresa"".

Dunque, investimenti ma, soprattutto, cancellazione del Codice Appalti (dlgs 50/2016), croce di tutti gli operatori economici.

Ed è di questo, della disciplina degli appalti pubblici, che vorrei parlare oggi. Non prima però di ricordare un documento, pubblicato da Anac nel febbraio 2020, dal titolo "La corruzione in Italia 2016-2019", che prende in esame i provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria nell'ultimo triennio.

Dai dati analizzati emerge che il settore più a rischio si conferma quello legato ai lavori pubblici, in un'accezione ampia che comprende anche interventi di riqualificazione e manutenzione (edifici, strade, messa in sicurezza del territorio): 61 gli episodi di corruzione censiti nel triennio, pari al 40% del totale. A seguire il comparto legato al ciclo dei rifiuti (raccolta, trasporto, gestione, conferimento in discarica) con 33 casi (22% del totale); il comparto sanitario con 19 casi (forniture di farmaci, di apparecchiature mediche e strumenti medicali, servizi di lavanolo e pulizia) (equivalente al 13% del totale).

Per quanto riguarda le modalità operative, su 113 vicende corruttive inerenti all'assegnazione di appalti, 20 si sono verificate circa gli affidamenti diretti (18%), nei quali l'esecutore viene scelto discrezionalmente dall'amministrazione; in tutti gli altri casi sono state espletate procedure di gara.

Spesso, continua l'Anac, si registra una strategia diversificata a seconda del valore dell'appalto: per quelli di importo particolarmente elevato, prevalgono i meccanismi di turnazione fra le aziende e i cartelli veri e propri (resi evidenti anche dai ribassi minimi rispetto alla base d'asta, molto al di sotto della media); per le commesse di minore entità si assiste invece al coinvolgimento e condizionamento dei livelli bassi dell'amministrazione (ad es. il direttore dei lavori) per intervenire anche solo a livello di svolgimento dell'attività appaltata.

Nella tipologia degli indagati, al primo posto ci sono i Comuni (con 63 episodi); seguono le società partecipate (con 24 episodi) e le aziende sanitarie (con 16 episodi).

Tralascio la collocazione geografica dei casi trattati, accenno solo che nei primi sei posti, oltre alle regioni del sud, si colloca anche la Lombardia.

Per chi volesse approfondire l'argomento, la documentazione è al sito Anac <https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anac/docs/Attivita/Anticorruzione/MisurazioneTerritorialeRischio/RELAZIONE%20+%20TABELLE-rev3.pdf>

In questo quadro, compromesso, si levano quindi alte le voci dei diversi potentati economici, per chiedere la cancellazione di uno strumento, il Codice degli Appalti che, seppur con qualche contraddizione, complessità e difficoltà, prova a porre ordine e regole in un settore quello cosiddetto del "public procurement" che genera grandi appetiti.

Il vituperato Codice degli Appalti è quello per capirci che ha introdotto alcuni vincoli sul versante della tutela della manodopera impiegata negli appalti pubblici, ha "iniziato" a mettere un limite al meccanismo del massimo ribasso nelle offerte, ad enucleare i costi del lavoro e della sicurezza sul lavoro nell'offerta economica complessiva presentata dagli operatori economici, a vincolare minimamente il ricorso al subappalto (che sappiamo essere ottimo terreno di coltura per sfruttamento della manodopera e per infiltrazioni mafiose).

Tutto questo oggi rischia di essere "bruciato" sull'altare dell'emergenza. Si richiama il "modello Genova", quando appunto non direttamente, la soppressione del Codice.

Ma il modello Genova è affidare tutto nelle mani di un supercommissario, a cui sono affidati superpoteri con la sospensione di tutta la regolamentazione vigente.

Lo stato di emergenza, peraltro già regolato dal Codice, non può essere previsto ad libitum. Il nodo vero non è da deregolamentazione totale, il "tana libera tutti" richiesto dagli imprenditori.

Il nodo vero è come riusciamo a far funzionare meglio il sistema degli appalti pubblici.

Una prima strumentazione potrebbe essere quella della Banca Dati nazionale degli operatori economici.

Abbiamo già un patrimonio di banche dati (si pensi a quella della Banca Dati nazionale Antimafia, alle White list presso le Prefetture, alle banche dati dei diversi Istituti, Inps, Inail, le certificazioni Soa ecc.). Riunire tutto questo patrimonio di informazioni in una banca dati unica consentirebbe di poter avere disponibili tutte quelle informazioni che, in sede di svolgimento di gara ed aggiudicazione dei contratti, rallentano i tempi di operatività, oltre ad avere una certificazione di qualità degli operatori economici, sia dal punto di vista della affidabilità nell'esecuzione dei contratti, della loro correttezza sul versante della manodopera, che della loro estraneità ad ambienti malavitosi.

Una seconda attiene al tema di come riqualfichiamo le stazioni appaltanti, cioè dei soggetti pubblici che svolgono le gare per conto proprio o delegate da altre amministrazioni (troppe,

ancora oggi), come formiamo gli operatori pubblici (sia sul versante tecnico, che amministrativo). Oggi diverse stazioni appaltanti sono ancora senza strumenti di fronte ad operatori economici che sempre più rafforzano i propri uffici legali per trovare scappatoie alle normative vigenti, varchi per infiltrarsi ed eludere norme stringenti previste dal Codice. Basti pensare a tutta la materia che va sotto la voce "costo del lavoro", in particolare - ma non solo - per quanto riguarda l'appalto di servizi, che sono divenuti oggi una parte significativa della ricchezza (e quindi del profitto) prodotto in questo paese.

Per questo serve lavorare sulla qualificazione delle stazioni appaltanti perché i contratti di maggiore importo e complessità siano affidati ad amministrazioni qualificate per esperienza, competenze, professionalità, che divengano anche presidi anticiclaggio e anticorruzione. E questo vuol dire un robusto piano di formazione per il personale delle pubbliche amministrazioni dedicato, formazione che, ancor oggi, viene vista in maniera miope, quasi "un premio" per il dipendente e non una leva di cambiamento ed efficacia dell'intervento della pubblica amministrazione.

Serve investire anche in un piano di assunzioni di personale tecnico, che svolga le funzioni di programmazione, progettazione e direzione lavori, attività queste che ormai sono state "appaltate" nella quasi totalità dei casi a professionisti esterni che, in un'ottica di "mercato" si trovano più esposti alle pressioni degli appaltatori di turno (oggi lavoro per l'ente pubblico, ma in futuro potrei essere professionista di fiducia delle stesse aziende).

E servirebbe anche una nutrita task force sul versante dei controlli, personale preparato ad individuare le storture, con una funzione terza rispetto a coloro che istruiscono le procedure di gara. Troppo spesso in Italia si fanno anche buone leggi, ma altrettanto sovente non vengono compiutamente applicate. Ed è in particolare - non a caso su questo si chiede la completa libertà - nei subappalti che si colloca quell'area grigia di sfruttamento e malaffare. Il sistema dei controlli (non è questa la sede per approfondirlo, rischieremmo di perderci in un interessante, ma molto lungo discorso) è complesso e soprattutto non è ancora patrimonio compiuto della pubblica amministrazione. Ed è in questa lacuna che si colloca quell'imprenditoria "opaca" oggetto di studio dell'Anac.

Serve adottare quindi sempre più la logica della programmazione, non solo sulle opere pubbliche, ma anche sulle diverse necessità di "approvvigionamento" delle pubbliche amministrazioni in servizi e forniture. Questo perché, non appare nella discussione di questi giorni, ma i due terzi dei tempi nella realizzazione dell'opera vengono utilizzati nella fase propedeutica, di costruzione delle decisioni (soggette ai diversi livelli di confronto istituzionale (consigli, giunte, incontri istituzionali e con il territorio), della progettazione delle stesse e della ricerca di finanziamenti, spesso insufficienti o presenti parzialmente.

Quando l'opera (o il servizio) arriva all'Ufficio appalti, luogo deputato alla verifica del rispetto delle norme, abbiamo già consumato una parte importante di tempo a disposizione. In questo Ufficio le pratiche giacciono per meno di un decimo dei tempi di realizzazione delle opere. Spesso molto meno di quanto tempo si perda per responsabilità delle aziende incaricate a causa di ritardi, fallimenti, non rispetto dei capitolati etc. Queste tempistiche dimostrano la strumentalità dell'attacco al codice degli appalti. Il vero obiettivo non è "fare in fretta" ma avere mani libere senza alcun controllo del proprio operato.

Al contrario programmare quindi il proprio fabbisogno su scala annuale e pluriennale consente di creare economie di scala con altre amministrazioni pubbliche, magari sull'acquisto di forniture, definire tempi certi di svolgimento delle procedure, istruttorie complete (comprehensive del confronto con i territori interessati dall'opera che sembrano una perdita di tempo, ma consentono molto spesso di superare gli intoppi), predisporre capitolati per lavori e servizi che non lascino spazio a necessità di successivi interventi, a "varianti in corso d'opera", straordinaria porta secondaria per creare concorrenza sleale ed arricchimento improprio da parte dei soliti furbi e che siano in grado di difendere i lavoratori

occupati sull'appalto stesso (problema questo che viene spesso tralasciato, ma che, in molti casi, comporta degli strascichi rilevanti in caso di imprese inadempienti..

Infine, vorrei ricordare che spesso, specie sulle procedure di gara che riguardano lavori pubblici importanti, ma anche servizi (dalla gestione calore degli edifici pubblici, alle pulizie, lavanderie, servizi sociali, ecc.) si scatena la guerra dei ricorsi e controricorsi degli operatori economici che di fatto inchiodano la procedura di gara per svariati mesi, se non anni.

Chi scrive ha bandito – lavorando ininterrottamente una quindicina di giorni – una trentina di procedure di gara, a cavallo di un fine anno qualche tempo fa; l'esigenza era giustificata dal non perdere alcuni milioni di euro di finanziamento distribuiti a fine anno dall'assestamento di bilancio della Provincia per opere pubbliche. Con uno sforzo incredibile degli uffici (tecnici ed amministrativi) si è raggiunto il risultato di mettere a gara significativi lavori pubblici, che erano magari ancora in fase acerba, ma che sono stati confezionati con estrema urgenza. Quindi, si può accelerare il percorso, in emergenza quando è indispensabile. Ma chi scrive, nel corso della sua attività professionale, ha potuto assistere impotente a ricorsi ingiustificati di operatori economici, neppure classificatisi secondi nella procedura in cui avevano partecipato, che hanno inchiodato, non solo la procedura stessa, ma di fatto anche l'erogazione di servizi pubblici, con notevole esborso dell'ente appaltatore in spese legali per la difesa del proprio operato, rilevatosi corretto dal punto di vista della magistratura competente.

E quindi un profondo intervento sull'organizzazione interna delle pubbliche amministrazioni/stazioni appaltanti, sulla digitalizzazione completa delle procedure nel dare beni, servizi, infrastrutture di qualità per i cittadini.

E' questa la strada per far ripartire l'economia: un recupero di un ruolo programmatico e di "presenza" del pubblico, non una minore presenza del pubblico in economia. Sfatando un "interessato" luogo comune, secondo il quale lo Stato, il pubblico costituisce sempre un peso, una zeppa al funzionamento dell'economia, e non un indispensabile strumento di regolazione e di garanzia della sostenibilità e della equità della stessa.

