

APPALTI PUBBLICI: LA NORMA A FRONTE DELLA CONCRETA ESPERIENZA AMMINISTRATIVA

Prof. Alessandro Tambellini

Sindaco di Lucca

Ringrazio la Fondazione CESIFIN che porta il nome illustre di Alberto Predieri, per l'opportunità che mi concede di parlare di un tema – la semplificazione dei contratti pubblici – che avverto come fondamentale nella vita amministrativa. In un recentissimo confronto fra le Autonomie Locali e il Vice Ministro Antonio Misiani (il 5 maggio scorso), la semplificazione del sistema degli appalti e dei contratti pubblici fu richiesta unanime degli amministratori presenti. Tale risolutezza dipende oggi dalle condizioni derivate dall'emergenza Covid-19.

Da parte mia, la necessità di una semplificazione del quadro normativo era già da tempo avvertita, tanto che avevo scritto, mesi fa, all'attuale Presidente del Consiglio e ai Ministri delle Infrastrutture e dello Sviluppo Economico, chiedendo appunto una revisione del quadro normativo: sono infatti convinto che la riduzione della problematicità dell'iter formativo degli appalti pubblici debba essere rimossa in quanto oggi gravata da condizioni di stallo che hanno poi evidenti riflessi dal punto di vista realizzativo e quindi della economicità del sistema.

Non è argomento di questa discussione il tempo necessario per l'acquisizione dei pareri e quindi delle autorizzazioni per i lavori pubblici, da parte di istituti che hanno di fatto con le loro decisioni potere di interdizione. È questo un tema che meriterebbe molti approfondimenti, i quali tuttavia potranno essere oggetto di analisi e valutazione in un altro momento.

Per entrare nel vivo dell'argomento di oggi, credo opportuno rilevare quanto vale il settore lavori pubblici, in termini di prodotto interno lordo, per l'economia nazionale, con la consapevolezza che due terzi degli investimenti provengono da lavori commissionati da enti locali. Secondo le ultime stime effettuate dalla Banca d'Italia, il sistema degli investimenti pubblici ha effetti macroeconomici in ragione di oltre il due per cento del prodotto interno lordo, con valenze tuttavia negative nella capacità d'investimento dovute a “debolezze regolamentari”. (vedi Questioni di Economia e Finanza - anno 2018, a cura della Banca d'Italia)

Non occorre essere economisti di impostazione keynesiana per capire quanto l'intervento pubblico può produrre effetti positivi in termini di crescita economica, di creazione di lavoro, con l'attivazione di settori di primaria importanza che vanno dalle materie prime sino alla messa in esercizio del sistema dei servizi. Né occorre l'ultimo sconcertante episodio del crollo del viadotto di Albiano, nei pressi di Aulla, per dimostrare quanto il nostro paese abbia bisogno di un poderoso programma di manutenzione delle opere pubbliche, di messa in sicurezza del territorio, di dotazioni infrastrutturali per poter affrontare le possibili emergenze del futuro.

Tanto per fare un esempio, da presidente dell'Autorità Idrica Toscana, rilevo che le opere per mettere al sicuro la dotazione di acqua necessaria alla Regione nei prossimi anni, in base ai cambiamenti climatici paventati, ed inoltre per la messa in sicurezza del sistema idrico integrato, si ipotizzano investimenti nell'ordine di 3,5 miliardi di euro. E presumo che la necessità di investimenti non sia molto diversa nelle altre regioni, naturalmente in base all'estensione e al popolamento.

Per scendere più nell'ordinario, rilevo come su scala nazionale la necessità di adeguare la tenuta strutturale degli edifici ai probabili eventi sismici, sia di importanza primaria. Penso alle scuole, ospitate in alta percentuale in strutture concepite in modo ben diverso dai criteri di sicurezza oggi richiesti. È naturale quindi domandarsi se il compito straordinario che abbiamo davanti sia possibile, se commisurato con l'attuale quadro normativo.

Secondo la mia esperienza di amministratore in carica ormai da otto anni, mi sento di affermare che gli strumenti giuridici non sono in linea con i compiti che ci attendono nel settore lavori pubblici.

Non appartengo alla schiera degli amministratori che, in relazione alle procedure d'urgenza seguite per la ricostruzione del Ponte Morandi di Genova, chiedono di assegnare ai sindaci poteri commissariali nell'ambito dei lavori pubblici, in ciò sospinti anche dalle ben note attuali condizioni di emergenza sopra ricordate, ancor più gravi di quelle determinate dalla crisi economica del 2008.

Non credo e non auspico che il modello operativo "Ponte Morandi" possa divenire il modello standard a livello nazionale. Mi sento di chiedere – questo sì – un quadro normativo in grado di garantire procedure certe, rapide, in grado di garantire l'impiego delle risorse disponibili in tempi definiti.

Se il vecchio codice degli appalti era ritenuto deficitario, il nuovo, approvato con Decreto Legge n. 50 del 18/04/2016, non è certo risultato migliorativo per quanto riguarda le esigenze di rapida fattibilità che ogni amministrazione persegue. Tant'è che si è proceduto con il Decreto "Semplificazione" n. 135 del 14/12/2018, per giungere poi al Decreto "Sblocca Cantieri" (e il titolo dice tutto) n.32 del 18/04/2019.

Uno dei fattori essenziali per la riuscita dei lavori pubblici riguarda il livello di solidità e di affidabilità delle imprese che partecipano agli appalti. Nonostante le ormai famose attestazioni SOA, fornite da società organismi di attestazione autorizzate dall'ANAC, le quali dovrebbero accertare l'esistenza in capo ai soggetti esecutori di lavori pubblici degli elementi di qualificazione utili a portare a termine opere secondo livelli diversi di complessità e di spesa, di fatto, però, non garantiscono in sostanza le Amministrazioni, riducendosi a verifiche meramente formali.

Delle SOA si parla fin dagli anni 2000, e tali attestazioni sono state costantemente riproposte dai successivi interventi normativi. Ebbene, nonostante le attestazioni SOA, su un lavoro di recupero di alta rilevanza per il Comune di Lucca, perché riguardante la ex Manifattura Tabacchi all'interno delle Mura urbane, si sono verificati ben due fallimenti in successione dell'impresa mandataria dell'ATI costituita come vincitrice dell'appalto. Con le conseguenze che si possono immaginare. Il cantiere si è fermato una prima volta per la necessità di trattare con i liquidatori della prima mandataria. È stato successivamente riaffidato all'ATI – come previsto dalla legge – ricostituita con una seconda mandataria.

Dopo un anno e mezzo di lavori portati avanti con notevole fatica, si è avuto il secondo fallimento, con rescissione del contratto, a cui è seguito il naturale ovvio ricorso al Tribunale delle Imprese, il quale ha proceduto alla nomina di un consulente tecnico che ha a disposizione sei mesi, prorogabili, per potersi pronunciare. Il risultato è che un lavoro da 12 milioni di Euro, finanziato in origine con Fondi Europei, dopo nove anni è lontanissimo dall'essere concluso.

Come sempre accade in questi casi, è la successione della programmazione circa l'impiego dell'edificio che ha sofferto le maggiori conseguenze. Una parte del fabbricato, al primo piano, doveva ospitare un campus universitario, con il quale erano già stati stretti gli accordi di locazione. Il piano a filo strada doveva servire per gli uffici del Comune, liberando così un edificio che doveva integrare gli spazi del Tribunale, ora estremamente ridotti dopo la soppressione della sede distaccata di Viareggio. Un'ala della ex Manifattura doveva servire per gli archivi della Sovrintendenza ai Beni Artistici e Ambientali, la quale avrebbe dovuto procedere agli allestimenti, una volta ricevuti gli spazi, utilizzando fondi da tempo assegnati. Si comprende bene come il notevolissimo ritardo rispetto ai tempi di conclusione del cantiere, previsti per la fine del 2019, abbia causato danni e disservizi in successione.

In un altro caso – i lavori di restauro di una ex caserma – con un valore dei lavori di 8 milioni di Euro, le riserve presentate dalla ditta appaltatrice sono state equivalenti all'importo previsto per l'intero corpo dei lavori (nell'ambiente dei lavori pubblici pare che vi siano addirittura professionisti specializzati proprio nell'avanzare "riserve" negli appalti di maggiore rilevanza). Si è giunti anche in questo caso alla rescissione del contratto con naturale ricorso al Tribunale delle Imprese, gli esiti del quale sono ancora da definire.

In entrambi i casi si utilizzavano in origine Fondi Europei, poi sostituiti con fondi regionali proprio per l'impossibilità di rispettare le regole e i tempi previsti dalle norme comunitarie. Come è noto infatti la programmazione europea ha una cadenza temporale che va di sei anni in sei anni.

Mi chiedo, con le regole vigenti, come sia possibile rispettare i tempi imposti seguendo le regole alla base del nostro iter normativo, che va dallo studio di fattibilità, alla progettazione definitiva, all'acquisizione dei pareri, alla progettazione esecutiva, all'indizione della gara e all'aggiudicazione, al controllo dei requisiti delle imprese, al rispetto dei termini per eventuali ricorsi, all'esecuzione dei lavori fino alla rendicontazione come atto conclusivo.

Forse la conclamata scarsa capacità di accesso ai Fondi Europei, cui spesso si fa riferimento nel nostro Paese, dipende dal sistema di regole che governa il percorso amministrativo, soggetto a molteplici possibilità di ritardo se non di vero e proprio stallo.

Agli amministratori non compete di mettere a punto norme che hanno valenza nazionale.

Agli amministratori, che tuttavia sono testimoni dei risultati derivanti dall'applicazione delle norme esistenti, spetta comunque il compito di palesare con forza quello che non va.

Sono rimasto francamente stupito, quando in visita alla città tedesca di Schongau, in Baviera, gemellata con Lucca, ho visto il rifacimento del complesso scolastico di riferimento di un ampio comprensorio territoriale, con valore dei lavori per 18 milioni di Euro, progettato e realizzato in quattro anni e mezzo. Forse il raffronto con i sistemi paese degli altri stati della Comunità Europea dovrebbe tener conto – mi permetto di dire – anche di contesti operativi come questi.

Abbiamo bisogno di regole che consentano di valutare l'affidabilità delle imprese; abbiamo bisogno di regole chiare nelle procedure, di processi operativi che non permettano di dilatarsi nel tempo in maniera indeterminata. Sul quotidiano *Il Sole24 Ore* del 1° maggio, sono state pubblicate le procedure di urgenza ammesse dall'ANAC, che possono abbreviare i percorsi autorizzativi del Codice degli appalti, nell'ambito dell'attuale situazione straordinaria.

Ripeto in chiusura che non si può agire costantemente in condizioni di emergenza: dobbiamo dotarci di ambiti di riferimento con regole che ci consentano di stare al passo con Paesi che dimostrano di saper realizzare in tempi rapidi quanto a noi di fatto, nell'ordinario non riesce.