

>>>> **saggi e dibattiti***Sbloccacantieri*

Restaurazione e riforma

>>>> **Vito Panzarella**

Tutti ricordiamo le vicende che consentirono, dopo la caduta di Napoleone, il ritorno al trono dei sovrani legittimi spodestati da una rivoluzione che aveva sovvertito le regole del vecchio continente. Spesso la storia insegna che arrivano momenti nei quali la composizione degli equilibri, politici ma più spesso di potere, rende necessari compromessi e spesso arretramenti. Quello che succede oggi nel nostro paese ricorda tanto le vicende di quell'epoca, dove le spinte innovative della rivoluzione francese di colpo vennero sostituite con il ritorno agli ideali conservatori.

Tramontava l'idea che i diversi popoli potessero trovare denominatori comuni negli ideali di libertà, uguaglianza e fratellanza, alla base di un'Europa dei popoli unita, aperta e solidale; si tornava ad affermare con forza che ogni popolo è diverso dall'altro e che ha origini e identità che non possono essere contaminate e vanno preservate soltanto attraverso il ripristino dei confini, che proteggono dal nemico. Era terminata l'illusione del popolo al potere, figlio indifeso e incapace di autodeterminarsi senza la guida benevola di un padre che non poteva essere altri che il sovrano. Anche se tale analogia potrebbe sembrare un po' forzata, oggi il nuovo compromesso tra Lega e Movimento assomiglia molto a quello che in quel periodo storico fu il compromesso tra il vecchio e il nuovo che alcuni sovrani più lungimiranti dopo la Restaurazione riuscirono a realizzare facendo tesoro delle conquiste della rivoluzione ma dopo averne disinnescato le armi più pericolose. Dare un giudizio di merito sull'attuale controriforma del Codice degli appalti non può prescindere da una valutazione del metodo con cui tutti i progetti di riforma oggi nell'agenda del governo vengono affrontati. Non si parte da una valutazione di merito delle reali necessità del paese, e nemmeno da piattaforme e obiettivi condivisi: ma da posizioni a volte anche molto lontane che abbisognano di mediazioni a danno dell'omogeneità e dell'efficacia finale delle riforme stesse.

L'affrettato processo di modifica del Codice degli appalti, entrato in vigore soltanto tre anni fa, è andato proprio in questa direzione. Iniziato a novembre 2018 con l'approvazione

da parte del Consiglio dei ministri del testo della legge delega di riforma, proseguito con l'approvazione il 20 marzo 2019 del Decreto 32/2019 (cosiddetto Sbloccacantieri), il 6 giugno, con 142 voti favorevoli, 94 contrari e 17 astensioni, il Senato ha approvato senza discussione il disegno di legge di conversione del decreto-legge, che con l'approvazione della Camera l'11 giugno è stato trasformato in legge. Le Commissioni riunite, Lavori pubblici e Ambiente, martedì 28 maggio, ne avevano concluso l'esame conferendo mandato ai relatori di riferire favorevolmente all'Assemblea per l'approvazione del disegno di legge, con le modifiche accolte, concluso l'iter delle audizioni con le forze sociali e i vari stakeholders del settore, ormai divenute una formalità.

La propaganda che vuole che il Codice sia il vero responsabile del blocco degli appalti in Italia va smentita

Superfluo il giudizio che noi diamo a questo provvedimento, che intervenendo su 81 articoli del Codice ne stravolge natura, filosofia e contenuti. Ogni giorno sui giornali leggiamo di arresti per peculato, turbativa d'asta e infiltrazioni malavitose, in costante aumento come confermano i dati delle interdittive antimafia che evidenziano la crescente capacità delle mafie di penetrare ed esercitare un controllo sulla filiera degli appalti e dei finanziamenti pubblici. Solo di poche settimane fa è l'ennesima notizia di un'impresa impegnata nella ricostruzione del Ponte Morandi e allontanata dalla Direzione investigativa antimafia di Genova perché ritenuta "permeabile ed esposta al pericolo di infiltrazione della criminalità organizzata di tipo mafioso". E in questo preoccupante contesto, tutto italiano per certi versi, cosa fa il governo? Invece di rafforzare le norme che premiano e tutelano le imprese sane nel rispetto di una leale concorrenza di mercato e con lo scopo di realizzare opere con la massima trasparenza e qualità, abbatte di fatto ogni argine previsto dalla precedente normativa, rendendo l'appalto pubblico terra più fertile per opacità e malaffare.

// 30 //



Anche la propaganda che vuole che il Codice sia il vero responsabile del blocco degli appalti in Italia va smentita. Nel 2019, infatti (bimestre marzo/aprile), sono cresciuti del 141% rispetto allo stesso periodo del 2018 gli importi per le gare relative a servizi di ingegneria e di progettazione, come certifica il Centro studi del [Consiglio nazionale degli ingegneri](#). Le stesse relazioni semestrali dei competenti Uffici di Camera e Senato comprovano una crescita elevata del mercato degli appalti pubblici salito a quota 139,5 miliardi nel 2018 nei settori delle forniture, dei servizi, e in modo particolare - grazie alla spinta dei bandi per le opere pubbliche - saliti fino a quota 32,3 miliardi, pari ad un incremento del 37% rispetto al 2017. Così come fuorviante è la discussione in merito alla necessità di semplificazione e velocizzazione delle gare, in quanto appare evidente l'intento, nella filosofia della riforma, di perseguire essenzialmente una deregolamentazione del settore. Il cosiddetto incaglio degli appalti, la mancanza di velocità tra la programmazione e la realizzazione di un'opera o un servizio, quasi sempre è infatti dovuto ad aspetti che nulla hanno a che vedere con il Codice: primo fra tutti la scarsa qualificazione delle stazioni appaltanti, senza la cui specializzazione nessuna gara avrà possibilità di venire assegnata nei tempi congrui. Per non parlare della burocrazia, quella sì vera causa di corruzione e concussione, che si manifesta inalterata nei 36 passaggi autorizzativi oggi necessari per avviare un cantiere:

nei continui rimpalli di competenza, nel prolungarsi delle cosiddette "conferenze di servizi" che, nate per semplificare ed individuare i livelli di responsabilità e competenza, funzionano poco e male, e spesso devono essere ripetute o riviste.

La sospensione del divieto dell'appalto integrato denota l'assoluta inadeguatezza degli uffici di progettazione interni alle stazioni appaltanti

Noi chiedevamo sì una semplificazione, ma non che fosse sinonimo di deregolamentazione. Bisognava ridurre drasticamente il numero delle stazioni appaltanti, oggi quasi 56.000, qualificandole e dotandole di adeguato personale tecnico, giuridico e amministrativo. Assistiamo invece ad una riforma che va nella direzione opposta. Si torna al modello di decentramento di chiara matrice elettorale col quale chi sta al governo restituisce, premia e consolida l'elettorato restituendo la possibilità di spesa pubblica in maniera atomistica, ridando a tutti, anche alle micro realtà comunali, la possibilità di appaltare in proprio senza più la regia territoriale che oggi era rappresentata dall'obbligo per i Comuni non capoluogo di provincia di centralizzare le procedure di appalto.

Il maxi emendamento alla legge di conversione del DL 32/2019, oltre ad innalzarle, riformula integralmente le norme del Codice che disciplinano le procedure di confronto competitivo per gli

affidamenti sottosoglia. La novità maggiore riguarda le procedure per gli appalti di lavori di valore compreso tra i 40mila e i 150mila euro, e per gli appalti di beni e servizi nella fascia tra i 40mila euro e la soglia Ue (221mila euro). Per l'affidamento di un lavoro in questa fascia di valore, infatti, una stazione appaltante deve richiedere tre preventivi senza uno specifico percorso selettivo. La giurisprudenza e l'Anac hanno evidenziato che la richiesta di preventivi non costituisce una procedura di confronto vera e propria, ma un'analisi delle differenti proposte degli operatori economici gestite nell'ambito di trattative parallele. Le ripercussioni di queste novità possiamo tutti immaginarle. Quando l'affidamento diretto preceduto dalla valutazione di preventivi si sostituisce alle procedure negoziate con confronto competitivo, che sono state sempre configurate come vere e proprie mini-gare, la conseguenza è che gli appalti pubblici verranno gestiti come una questione privata, e assegnati secondo criteri di favoritismi, clientele e malaffare. È allarmante che il 60% degli appalti banditi ogni anno in Italia venga assegnato senza una gara pubblica, attraverso metodi di selezione lontani dai principi di scelta della migliore offerta.

Di seguito un elenco di quelli che, secondo la nostra categoria, sono alcuni dei punti critici del decreto:

- la sospensione dell'obbligo di scegliere i commissari di gara tra gli esperti iscritti all'albo istituito presso l'Anac;
- l'aumento al 40% della soglia dei subappalti;
- la sospensione dell'indicazione della terna dei subappaltatori in fase di gara anche per le attività maggiormente esposte a rischi d'infiltrazione mafiosa;
- l'abolizione dell'obbligo, per l'impresa offerente, di dimostrare essa l'assenza di motivi di esclusione in capo ai subappaltatori;
- modifica art. 47 comma 2, relativa all'affidamento dei lavori ai consorzi stabili non considerati subappalti;
- soppressione della norma che stabiliva che l'affidatario del subappalto non avesse partecipato alla procedura per l'affidamento dell'appalto.

Anche dal punto di vista delle sospensive crediamo che questo maxi-emendamento sia la prova che lo Stato non è in grado di riformare internamente gli organismi deputati all'applicazione delle norme. La sospensione del divieto dell'appalto integrato, dove lo Stato è tenuto soltanto a fare il progetto di massima, denota l'assoluta inadeguatezza degli uffici di progettazione interni alle stazioni appaltanti non in grado di realizzare i progetti esecutivi, che quindi vengono demandati all'impresa appaltatrice con il rischio evidente di lievitazione di costi e proliferarsi delle varianti.

Stesso discorso sul versante delle concessioni autostradali, per le quali viene differito al 31 dicembre 2010 il termine a decorrere dal quale scatta l'obbligo, per i titolari di concessioni già in essere alla data di entrata in vigore del Codice (cioè alla data del 19 aprile 2016) di affidare al mercato mediante procedure ad evidenza pubblica una quota pari al 60% nel caso dei concessionari autostradali. Di fatto la battaglia sostenuta dai lavoratori e dalle organizzazioni sindacali di categoria per il mantenimento delle quote 60% al mercato e 40% in house non ha ancora una definizione, mettendo le società che gestiscono le autostrade di fronte all'indeterminatezza di regole di una fase transitoria nella quale è impossibile comprendere quale normativa di riferimento occorra rispettare: con grave danno per i lavoratori dipendenti delle società in house come quelli di Spea e Pavimental, oggi a rischio di licenziamento.

Si tornerà indietro di anni, riportandoci ai tempi delle spese folli, delle varianti facili e degli sprechi

Altra assoluta follia è quella del ripristino del criterio del massimo ribasso nei lavori sotto la soglia comunitaria di 5.500.000. Assistiamo tutti i giorni ad appalti che si bloccano perché presi sotto costo con imprese che nella disperazione della mancanza di lavoro provano a condurre opere di importante rilevanza eludendo le normative in materia contrattuale a discapito delle tutele e della sicurezza dei lavoratori, senza poi riuscire a terminare le lavorazioni con danni al sistema e alla collettività. Per non parlare dei rischi connessi alla qualità dell'opera realizzata.

La bandiera sventolata durante tutto il processo di revisione del Codice è stata quella dello sblocco delle opere, quindi della velocizzazione delle procedure che oggi in qualche modo venivano ritenute un ostacolo per la cantierizzazione. Ma affermare che il ritorno al Regolamento unico sia la strada per velocizzare l'avvio delle opere si scontra con la realtà dei fatti. Nel lungo periodo di interregno e nel vuoto legislativo che necessariamente verrà a crearsi si possono determinare grandi incertezze nell'applicazione delle regole, che possono determinare, queste sì, il collasso del sistema degli appalti: quando invece si avrebbe bisogno di assoluta stabilità e certezza della norma.

Soltanto per far partire l'attività dei commissari previsti servono 18 decreti, sette dei quali devono essere varati entro 30 giorni dalla conversione del decreto, quindi entro metà luglio: la maggior parte di competenza del dicastero retto da Toninelli. Primo nodo ancora da sciogliere quello dell'individua-

// 32 //

zione della lista delle opere bloccate da sottoporre al commissariamento. L'onere della proposta spetta però sempre alle Infrastrutture, ma l'iter deve necessariamente concludersi entro il 31 dicembre 2020. Forse l'esigenza di dare segnali politici ad alcune aree del paese ha costretto il governo ad indicare alcune opere prioritarie. Devono essere infatti nominati entro 30 giorni dal varo definitivo dello Sbocca-cantieri il commissario per le strade della Sicilia, il comitato di vigilanza per l'attuazione degli interventi di completamento della Lioni-Grottaminarda (in Campania), il commissario per il Nodo di Genova e il Commissario per il Gran Sasso (qui addirittura vengono assegnati 15 giorni) e il commissario per il Mose: con tutti gli ostacoli legati alle intese con le regioni, il ministero dell'Ambiente e quello dei Beni Culturali, oltre ovviamente al Comune di Venezia per la vicenda legata al Mose. Crediamo difficile che in soli 30 giorni vi sia la possibilità di chiudere con esito positivo tutto l'iter appena descritto.

Da ultimo, ma non per non minore importanza, siamo quantomeno perplessi sul ruolo preponderante che il maxiemendamento conferisce ai Commissari straordinari. Le ampie deroghe a questi assegnate sono sinonimo di una visione perennemente emergenziale e incapace di affrontare le problematiche del settore con un approccio riformista e innovatore. Queste strutture commissariali, oltre a fare aumentare i costi a carico dello Stato, rischiano di diventare delle zone franche che possono sfuggire ad ogni tipo di controllo ed in deroga a qualsiasi normativa.

I moniti lanciati da Cantone nelle ultime settimane, interpretati da molti come l'estremo tentativo dell'ammiraglio sconfitto prima di abbandonare la sua nave, confermano invece le nostre preoccupazioni. Come sindacati unitariamente abbiamo denunciato in varie assise e scendendo in piazza più volte la nostra contrarietà ad un decreto che farà tutt'altro rispetto a quanto annunciato. In pratica quelli che erano gli intenti iniziali per cui era stato voluto sono venuti meno. Non ci sarà qualificazione del lavoro, non si sbloccheranno cantieri, non ripartiranno le opere, non ci saranno meno morti sul lavoro, meno ponti che crollano, infrastrutture più sicure e progetti migliori: ma si tornerà indietro di anni, riportandoci ai tempi delle spese folli, delle varianti facili e degli sprechi. Siamo molto preoccupati e per questo con Filca Cisl e Fillea Cgil ci stiamo battendo da mesi per essere ascoltati. Abbiamo stilato un documento con proposte chiare ed efficaci per rilanciare la crescita in qualità, legalità e sicurezza, perché il settore lo conosciamo e sappiamo quali sono gli annosi problemi

che lo affliggono e ne impediscono lo sviluppo, insieme ad una crisi decennale che ha aggravato la situazione. Abbiamo chiesto al governo di istituire un tavolo per una strategia di rilancio e di riqualificazione delle costruzioni all'interno di un progetto di manutenzione, prevenzione e rigenerazione che lo veda soggetto attivo insieme alle grandi imprese, alle stazioni appaltanti pubbliche, ai soggetti finanziari e ai lavoratori del settore: ma non siamo stati ascoltati.

Grave a nostro avviso è anche l'indebolimento dell'Anac, la cui funzione di prevenzione, di controllo e di orientamento viene drasticamente ridimensionata. Le costruzioni sono un settore da sempre esposto a corruzione e criminalità, e di fronte all'esigenza legittima di uno snellimento delle procedure necessarie ad aprire un cantiere non crediamo che la strada da percorrere sia questa. In un contesto così insidioso come quello degli appalti e subappalti le regole ed i controlli sono doverosi e devono essere severi, puntuali ed indipendenti: solo in questo modo sarà possibile avere qualità del lavoro e delle opere realizzate.

Oltre a Raffaele Cantone, molti sono gli esperti dell'antimafia che hanno espresso dubbi e criticità su queste nuove norme, poco chiare e molto rischiose: tra cui quella che estende da 10 a 15 anni il periodo di riferimento valutabile dalle Soa (Società organismo di attestazione) per certificare i requisiti dei costruttori interessati a partecipare al mercato dei lavori pubblici. Inizialmente il Codice prevedeva cinque anni, portati a 10 dal Milleproroghe e che ora arriveranno a 15, rischiando di certificare requisiti di imprese che magari non stanno più lavorando. Col voto di fiducia non si è tenuto minimamente conto dei giudizi espressi da più parti (rappresentanti dei lavoratori, imprese e giuristi): mentre la modifica di una legge così importante richiede la collaborazione di tutti in un paese democratico, perché si porti a casa la miglior legge possibile per il futuro del paese ed il benessere della collettività che sta alla base dell'azione politica.

Siamo invece dell'idea che la partecipazione democratica sia ancora fondamentale e che vada sempre di più coltivata concretamente per garantire al paese ripresa economica, rinnovamento e progresso sociale e culturale: cosa che questo metodo di azione e questo tipo di politica non fanno. Fino alla fine noi chiederemo di essere ascoltati e continueremo ad opporci a quello che riteniamo un testo dannoso per il settore degli appalti: che finirà per accentuare i fenomeni degenerativi del settore, non dando alcuna risposta in termini di accelerazione delle procedure, sburocraizzazione dei processi, né garanzie sulla certezza di tempi e costi delle opere.