

“ELOGIO” DELLA LENTEZZA

L'Italia non è un paese veloce. In particolare per ciò che riguarda le opere pubbliche. Dalla progettazione alla conclusione di un'opera passano lunghi anni, consumati in un'incredibile sequela di procedimenti autorizzativi, in appalti (con relativi, inevitabili ricorsi), varianti e sospensioni dei lavori. E non è raro che dopo un così lungo percorso a ostacoli le opere restino incompiute, monumenti all'incapacità di politica e burocrazia di portare a termine le azioni intraprese – spesso con le fanfare dell'annuncio mediatico – nell'interesse della collettività.

Il fatto che siano opere da completare in via d'urgenza non cambia molto le cose, si tratti dell'indifferibile disinquinamento di un sito contaminato (il Sarno o l'Italsider di Bagnoli) o della ricostruzione post-sismica, o della prevenzione del rischio idrogeologico. E' emblematico il caso del fiume Sarno di cui si è parlato in un precedente intervento CESBIM (<http://www.cesbim.it/2016/12/dragaggio-del-fiume-sarno-storia-infinita/>). Si mettono in piedi addirittura strutture commissariali per sciogliere le pastoie burocratiche, dotate di poteri straordinari, con licenza di agire in deroga alle leggi, e ciò nonostante il risultato è troppe volte ancora lo stesso: anni passati, soldi non spesi, opere non eseguite.

Se si riesce a condurre a termine le progettazioni e a superare le conferenze di servizio, i pareri ambientali, le verifiche di compatibilità, i vincoli idrogeologici, le VIA e le VAS, a risolvere il problema dei pesci e dei volatili che potrebbero essere disturbati dal cantiere, a superare le mille interferenze che ogni opera inevitabilmente ha con altre opere pubbliche e che richiedono il nulla-osta di una molteplicità di altre burocrazie, a questo punto il problema diventa quello delle gare, dei ribassi, delle imprese aggiudicatrici, dei ricorsi ai Tar e al Consiglio di Stato che accompagnano ormai ogni appalto, degli imprevisti e delle varianti, con relative sospensioni e riserve, del contenzioso tra amministrazione appaltante ed esecutore delle opere, con altri ricorsi, stavolta agli arbitrati o ai tribunali civili. E infine la questione della 'pulizia' delle imprese che andrebbe accertata a monte, come pre-condizione di ogni appalto e che invece esplose assai spesso quando i lavori sono già avviati da tempo.

È davvero inaccettabile che tutto ciò debba essere motivo di rinvio a tempo indeterminato delle risposte che lo Stato deve a problemi di indiscutibile urgenza riguardanti la sicurezza del territorio e delle comunità che lo popolano.

Per oltre un secolo il rapporto tra Stato e appaltatori è stato regolato da una sola norma, compendiata nel regolamento n. 350 del 1895 “per la direzione, la contabilità e la collaudazione dei lavori dello Stato che sono nelle attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici”. Un documento di 'appena' 14.462 parole che è stato il vademecum di generazioni di ingegneri e funzionari dell'Amministrazione pubblica.

Ci si è preoccupati per decenni di varianti eccessive, di aumenti esorbitanti dei costi preventivati, di riserve, contenziosi; naturalmente degli immancabili episodi di corruzione e delle collusioni con le organizzazioni malavitose.

Nel 1999, proprio per prevenire e impedire tutte queste distorsioni, viene variato il regolamento 554, che accompagna la legge “Merloni”. Compresi gli allegati si arriva a un testo di 45.954 parole.

Il risultato non deve essere stato del tutto soddisfacente, se appena 11 anni dopo (il precedente era durato 104 anni) il regolamento “Merloni” viene sostituito dal regolamento 207 del 2010. Le parole occorrenti per mettere fine agli abusi che continuano a imperversare nella gestione delle opere pubbliche sono ormai 117.471 (sempre al lordo degli allegati).

Ora siamo in attesa di un nuovo regolamento, che farà seguito al codice dei contratti del 2016, e speriamo ardentemente che la massa di norme sia sensibilmente sgonfiata, in nome dell'esigenza di semplificazione sentita da tutti, ma fino a oggi vanamente invocata dal legislatore.

Ci guardiamo bene dal valutare le norme in funzione della quantità di articoli e di commi in esse contenute. Ma è un fatto che a tale ipertrofia di precetti e prescrizioni e al conseguente maggior intrico dei passaggi burocratici non è corrisposta mai alcuna riduzione delle anomalie. Ché piuttosto sembrano aumentati i rallentamenti, le varianti e i contenziosi, come risulta pure incrementato il tasso di corruzione nella gestione delle opere pubbliche. Tant'è che – ennesimo rattoppo a un ordinamento incredibilmente complesso e sdrucito – si è sentita la necessità di istituire una apposita autorità nazionale anticorruzione per un più efficace controllo 'in corso d'opera' degli iter degli appalti.

In realtà tutto il nuovo millennio è marcato da uno sforzo continuo del legislatore italiano di prevenire abusi e illegalità mediante la costruzione di griglie regolamentari sempre più strette che specificino ogni passaggio elementare nel complesso processo di realizzazione dell'opera pubblica.

Alla fine una 'bulimia normativa' ha condotto a regole che complicano senza risolvere, di complessità e farraginosità bizantina e tuttavia inefficaci al raggiungimento di uno standard europeo di qualità dell'azione pubblica.

Insomma continueremo ad avere varianti, sospensioni dei lavori, contenziosi giudiziari senza fine e collusioni mafiose nelle opere pubbliche. E continueremo ad avere cantieri che non partono o che non si concludono anche quando riguardano interventi urgenti e indifferibili come la bonifica dei siti inquinati, il risanamento delle acque superficiali, la prevenzione del rischio idrogeologico, la ricostruzione post-sismica.

In un quadro d'insieme così desolato leggiamo con preoccupazione la recente intervista del Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione (la Repubblica, 10.12.2016) nella parte in cui, parlando di un'impresa che vinca un appalto per la ricostruzione e poi, durante i lavori, venga esclusa dalla *white list* degli operatori 'puliti' sostiene: "Perde la possibilità di concludere l'opera, ma viene pagata lo stesso per quello che ha fatto".

L'intervista si riferisce a un appalto per la ricostruzione successiva al terremoto di Amatrice e a un'impresa depennata dalla lista delle imprese virtuose – a lavori già iniziati – sulla base di un mero rinvio a giudizio.

Comprendiamo e condividiamo il sacro furore contro ogni forma di corruzione, che va perseguitata sempre e senza alcuna indulgenza.

Ma riflettiamo: se l'espulsione, per un avviso di garanzia o per un rinvio a giudizio, dalla lista degli 'operatori virtuosi' determina l'impossibilità di concludere l'opera e quindi la rescissione immediata del contratto, ciò significa che l'amministrazione appaltante dovrà, come nel gioco dell'oca, tornare alla casella iniziale e ripartire con un nuovo appalto, a dispetto dell'attesa dei terremotati; e se la stessa impresa indagata dovesse risultare scagionata in futuro da un tribunale, dovrà essere risarcita per il mancato utile e per i danni subiti, a dispetto questa volta delle tasche di tutti i contribuenti.

Pensiamo davvero che questa sia la maniera migliore di dare risposta alle urgenze di gente che aspetta di uscire dagli alloggi di fortuna o di comunità assediate dai miasmi dell'inquinamento o di territori funestati continuamente da inondazioni e dissesti che potrebbero essere prevenuti con azioni tempestive ed efficienti?