

Talk on web – Opere pubbliche “Fase 2”: semplificazione, efficienza o poteri speciali?

A cura di Michele Sconfiatti, borsista Consiglio regionale della Lombardia



Luogo e data 12 maggio 2020 (Webinar)

Promotori IFEL – Fondazione ANCI

Relatori

Pierciro Galeone, direttore Fondazione IFEL
Alfredo Storto, Capo Ufficio legislativo del Ministro per la Pubblica amministrazione
Edoardo Bianchi, Vicepresidente ANCE delegato alle opere pubbliche
Mario Occhiuto, Sindaco di Cosenza e Presidente Fondazione Patrimonio Comune ANCI
Francesco Merloni, Presidente ANAC
Guido Castelli, Presidente Fondazione IFEL

Sintesi

In apertura di lavori, Pierciro Galeone sottolinea che il rilancio degli investimenti non dipende soltanto dal codice degli appalti, ma anche da altri fattori: nell'ultimo decennio la spesa in conto capitale dei Comuni è scesa di un terzo e le modalità di trasferimento delle risorse sono spesso molto frammentate. Una serie di fattori che, uniti alla riduzione di organico dei Comuni, hanno rallentato la loro capacità di programmazione.

Alfredo Storto evidenzia la necessità di evitare che con la volontà di semplificare i procedimenti e ridurre gli oneri amministrativi si finisca invece per appesantirli: la semplificazione non va fatta sulla testa di chi deve operare (nel caso specifico, le imprese), ma deve essere un processo condiviso con chi opera sul campo. La semplificazione è una tecnica, non ha giudizi di valore, deve essere neutrale e trasversale, attuata con strumenti molto vicini a quelli scientifici: il problema di fondo è che questa trasversalità deve fare i conti con un sistema politico, sia a livello centrale che nella sua organizzazione multilivello, molto vecchio, per cui è molto complicato penetrarlo con strumenti nuovi.

Il procedimento amministrativo deve essere una garanzia: è sbagliato tradurre il concetto di semplificazione con l'eliminazione dei passaggi procedurali, perché significherebbe esporre imprese, sindaci e amministratori locali a un maggiore rischio di avvisi di garanzia; né la soluzione può essere sostituire il procedimento con l'insediamento di commissari con poteri speciali.

Quanto alla questione del personale, la complessità si risolve anche grazie alle risorse: per semplificare i procedimenti occorre avere una maggiore dotazione di organico rispetto alla situazione attuale, non è sempre vero che più alto è il numero dei dipendenti e maggiore è l'inefficienza.

Edoardo Bianchi affronta il problema del blocco dei provvedimenti alla firma dei responsabili (funzionari o sindaci): sarebbe necessaria una revisione di tutto il perimetro dell'abuso di ufficio e danno erariale. Si stima che ogni anno in media una volta al mese ci sia una norma che modifica la disciplina dei lavori pubblici, dato che certifica una grande confusione nel sistema e spiega l'elevato numero di procedimenti per abuso d'ufficio (con meno del 3% di condanne all'ultimo grado di giudizio). Chi ha il compito di decidere dovrebbe fare scelte precise e stabilizzarle almeno per un decennio, senza inondare le PA di continue riforme.

Un'altra questione spinosa è quella della rapidità: l'utilizzo del decreto-legge implica lentezza in una fase come questa (30-40 giorni per predisporlo, 60 per la conversione in legge, poi tempi per applicarla) e non porta stabilità. I Comuni non sono in grado di capire a quale norma attenersi per fare programmazione, sono aperti troppi tavoli di concertazione per impostare la ripartenza in maniera chiara.

In chiusura, si porta alla luce un problema di fondo per le imprese nel tenere sotto controllo la questione sanitaria: i lavoratori passano in azienda 40 ore settimanali, mentre trascorrono fuori le ore rimanenti, per cui in caso di contagio è difficile capire di chi sono le responsabilità; manca chiarezza sui protocolli di sicurezza e non si è ancora sviluppata un'adeguata conoscenza del virus: le aziende, dovendo già affrontare il rischio di impresa, necessitano di indicazioni chiare e strumenti di tutela, non essendo pensabile che si possa equiparare le responsabilità di un contagio a quelle per l'infortunio sul lavoro.

Mario Occhiuto osserva che oltre alla carenza di personale dei Comuni, c'è anche la questione che le procedure di reclutamento rendono estremamente lento e farraginoso il turnover; in particolare, per la selezione dei dirigenti si ha difficoltà a individuare elementi in possesso delle giuste competenze), senza contare che il tema della remunerazione rapportata al rischio che si corre per l'assunzione di responsabilità non è mai stato realmente affrontato.

Potrebbe essere una possibilità ritornare a un controllo preventivo, come una volta avveniva con i CORECO, in modo che gli amministratori possano lavorare in maggiore sicurezza.

Ciò che senz'altro è necessario è una revisione completa della normativa sulle opere pubbliche: se per ogni cosa da fare in tempi ragionevoli bisogna procedere in regime di deroga, evidentemente le norme vigenti non sono adeguate, dato che in regime ordinario trascorrono anni anche solo per arrivare al progetto esecutivo. Occorrerebbe inoltre dotare i Comuni di maggiori risorse per le spese correnti: per gli investimenti le risorse ci sarebbero, il problema è sbloccare davvero le opere pubbliche che sono tutte già finanziate.

Francesco Merloni sostiene che l'idea di un numero minore di leggi e un ricorso maggiore a strumenti di *soft law* si scontrerebbe con la richiesta di amministrazioni e imprese di avere regole più precise. Ciò che sarebbe certamente da evitare è irrigidire troppo gli spazi di movimento di chi amministra, che deve poter godere di una certa discrezionalità.

L'approccio semplificativo secondo cui le norme si snelliscono con tagli sporadici è sbagliato, come è sbagliato procedere sempre in deroga, dato che se questa pratica diventasse la normalità verrebbe a mancare il diritto concorrenza per le imprese, che non verrebbe certo bilanciato dalla rapidità di esecuzione. La vera semplificazione nelle Pubbliche Amministrazioni deve essere nell'organizzazione amministrativa: anche le regole più semplici, se messe in mano a un'amministrazione vecchia e sotto organico, non producono gli effetti che dovrebbero; finora si è sempre intervenuto per semplificare le norme, mentre questa parte è sempre stata rimandata a un secondo momento. Questa emergenza può essere l'occasione per invertire questo ordine dei fattori: investire immediatamente sulla capacità delle amministrazioni di poter investire e programmare adeguatamente, e in seconda battuta sulle norme.

Quanto alla questione della digitalizzazione delle procedure per le stazioni appaltanti e le centrali di committenza, va detto che molte amministrazioni stanno utilizzando già tali procedure, ma con piattaforme e mezzi diversi l'una dall'altra. Occorre sì digitalizzare, ma anche reclutare e formare persone capaci di gestire queste piattaforme, per garantire la tracciabilità e la trasparenza della gara.

Ben venga il partenariato pubblico-privato nella fase della ripartenza, ma le amministrazioni devono essere in grado di gestirlo. In un momento in cui la spesa pubblica può essere maggiormente consentita, è il momento di investire per mettersi al livello degli altri paesi europei in termini di capacità amministrativa.

Nel chiudere i lavori, Guido Castelli osserva che se l'Italia necessita di investimenti pubblici, i Comuni e le loro stazioni appaltanti devono essere i principali protagonisti. Le norme devono essere ben scritte e durare nel tempo, nonché generare un'interpretazione univoca: il problema del blocco della firma non è soltanto frutto della paura di funzionari o sindaci nell'assumersi responsabilità, ma anche del fatto che si generano troppo facilmente equivoci nell'interpretazione delle norme, senza contare che non di rado ci si trova di fronte sentenze spesso discordanti emesse dai vari TAR riguardo fattispecie identiche.

Da ultimo, bisogna che sia ammessa la possibilità che chi amministra possa sbagliare, non si deve trasformare lo sbaglio in un crimine: l'ambiente giuridico deve essere più "amico" degli amministratori, e non eccessivamente vessatorio.

Elementi di interesse

Il dibattito ha portato alla luce le principali direttrici che dovrebbero essere seguite nella "fase 2": semplificazione, non tanto nelle norme quanto nell'organizzazione amministrativa; stabilità del quadro di regole all'interno delle quali devono operare gli amministratori e le imprese; chiarezza nei protocolli di sicurezza e garanzie nei confronti di chi si assume responsabilità nel progettare e attuare la ripartenza; aumento dell'organico delle PA per potenziare la gestione di questa fase, purché il nuovo personale sia adeguatamente formato per aiutare il sistema a uscire da logiche ormai obsolete e inadeguate.

Per approfondire <https://www.youtube.com/channel/UCgTZw6daLIglcGifTdlvTxA>
<https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni>