

## **Alcune riflessioni sul sistema degli appalti pubblici e sulla riforma del codice degli appalti**

Innanzitutto crediamo che un impianto normativo così importante, come quello della rivisitazione della disciplina sugli appalti (pubblici e privati) avrebbe necessitato di un coinvolgimento maggiore del parlamento. L'approvazione di una legge delega, con decreti legislativi adottati successivamente dal Governo, non ci rassicura, tutt'altro.

La seconda questione è che questo tema è intimamente connesso – le cronache giudiziarie di questi giorni ne sono la cartina al tornasole – ad una condizione di illegalità diffusa, ormai penetrata in tutti i livelli della “cosa pubblica”.

Serve quindi una strumentazione giuridica forte ed incisiva, ma altrettanto una cultura della legalità nella trattazione della cosa pubblica, cultura della legalità che può essere supportata solo da una robusta cultura organizzativa.

Serve inoltre disboscare il complesso di regole che si sono stratificate, contraddette, sovrapposte, che sono divenute anch'esso brodo di coltura dell'illegalità.

Serve passare da una cultura dell'emergenza ad una cultura della ordinarietà.

Ben venga quindi il concetto di semplificazione, se ad esso ci riferiamo per distinguere un unico corpus normativo, chiaro, che non lasci ambiguità interpretative e che possa essere messo in connessione con le leggi di settore (stiamo pensando all'intreccio della normativa generale degli appalti con le leggi di settore – vedasi trasporti – energia – gas – igiene ambientale ecc.

Così come materie strettamente connesse alla “gestione degli appalti” (intendiamo il tema della responsabilità solidale fra i diversi soggetti, durc, clausole sociali, ecc.) non dovrebbero essere disseminate nei diversi provvedimenti, così come è avvenuto nel passato (decreti Salva Italia, Fare, Sblocca Italia, ecc.)

Andiamo velocemente sul tema delle **opere pubbliche**, non perché l'argomento non ci interessi, ma perché abbiamo la necessità di affrontare più specificatamente quello dei servizi.

Sul primo punto (opere pubbliche) occorre affrontare una “distorsione” che è avvenuta dentro le politiche di spending review che si sono susseguite in questi anni.

Citeremo solo il titolo, ma il tema del PPP (Partenariato Pubblico Privato)/Project Financing è stato l'enorme buco nero che ha risucchiato risorse dell'ente pubblico.

Costituito come strumento per realizzare opere pubbliche fondamentali, prevalentemente ospedali, ma anche autostrade, scuole, ecc. (opere impossibili da realizzarsi nei nostri tempi per qualsiasi ente pubblico, che sfiorerebbe i parametri del patto di stabilità), è divenuto la fonte di arricchimento principale del privato (basterebbe citare l'ospedale dell'Angelo di Mestre, la centrale tecnologica del Sant'Orsola di Bologna, ma molti altri ancora). Modesti, ancorché significati investimenti iniziali del privato ed contratti d'affitto decennali pagati dal pubblico per l'uso della struttura, che decuplicano i costi sostenuti con un guadagno stratosferico.....).

Da questo punto di vista l'emendamento del relatore (Esposito/Pagnoncelli) che sembra escludere dalle gare il Project Financing non è di buon auspicio sul versante della trasparenza.

Questa cosa non si regola evidentemente solo dentro il nuovo Codice degli Appalti, ma dentro una

nuova politica di finanziamento della spesa pubblica e della spesa delle autonomie locali in settori fondamentali per la vita delle comunità.

In questo senso assume valore rilevante la potestà decisionale degli enti locali (che dovrebbe essere supportata dal coinvolgimento delle proprie comunità, anche attraverso lo strumento del *debat public*)

Gli **appalti di servizi** stanno cominciando ad assumere una preponderanza significativa nell'attività delle pubbliche amministrazioni, a partire dalle scelte ormai consolidate di contrazione degli organici dei pubblici dipendenti e del restringimento del settore di intervento diretto delle amministrazioni stesse.

Abbiamo così registrato via via l'esternalizzazione dei servizi di staff tecnico organizzativo (uscierato, informatica, guardiane di impianti sportivi/ricreativi, verde pubblico) per arrivare fino alla crescente, ormai quasi esclusiva esternalizzazione dei servizi sociali ed educativi. Le recenti vicende delle regioni Toscana ed Emilia Romagna sui servizi per la prima infanzia sono la prova provata che si sceglie di “dismettere” pesantemente servizi che sono stati fino ad oggi fiore all'occhiello, anche sul piano internazionale/europeo, delle politiche di welfare.

Non ci addentriamo per carità di patria nell'assistenza domiciliare agli anziani, ai diversamente abili, ai centri diurni e semiresidenziali, alle ASP (case di riposo): una ormai mastodontica costruzione di “scatole cinesi”, in strutture dove operano più soggetti imprenditoriali (con profili scarsamente sociali), che ha ormai lambito pesantemente anche il settore sanitario pubblico delle strutture ospedaliere.

Sull'altro versante i **servizi pubblici locali**, definiti a “**rilevanza economica**” (igiene ambientale, verde, gas, acqua, energia), che ha visto la crescita ed il proliferare di aziende pubbliche, a volte Spa, a volte quotate in borsa, mono o multiutility. Aziende che sono ora direttamente interessate al percorso di riorganizzazione impostato da Cottarelli e tradotto nei cronoprogrammi della legge di stabilità.

Non abbiamo qui il tempo per sviluppare gli elementi che suggeriscono cautela nel distinguere i percorsi riorganizzativi delle due tipologie di servizi pubblici: quelli a sfondo sociale e quelli a rilevanza economica (che pure concorrono però a costituire quel welfare locale che via via si sta riducendo).

In questa sede ci interessa però, anche nella prospettiva della chiusura della legge delega sul nuovo Codice degli appalti sottolineare alcuni elementi.

### **La necessità di sottrarre servizi di natura prettamente sociale dalla logica della “gara”.**

Strutture che non possono, per la loro natura di erogatrici di servizi a favore di singoli, produrre profitto dovrebbero essere gestite direttamente dall'ente pubblico.

Ci sono competenze – e se queste non sono sufficientemente robuste si possono rafforzare – per costruire modelli organizzativi che siano in grado di coniugare qualità del servizio con investimento di risorse pubbliche.

Le vicende di “Mafia Capitale” descrivono in maniera cristallina come le operazioni di esternalizzazione in questi settori si siano tradotte, nessuna esclusa, in ampie zone grigie dove gli unici elementi certi sono stati lo sfruttamento degli operatori e la bassissima, se non assente qualità del servizio reso agli utenti.

Per quanto riguarda i servizi cosiddetti a rilevanza economica siamo altresì convinti che – essendo strategici per il “prodotto” erogato e per la funzione “sociale (anche sul versante delle tariffe) svolte debbano mantenere natura pubblica e non debbano essere né privatizzate, né quotate in borsa (condizione questa che le porterebbe a rispondere ai “dividendi” e non alle comunità locali di cui sono espressione). Per questo motivo abbiamo contestato, ad esempio la riduzione della partecipazione maggioritaria degli asset in HERA e guardiamo con molta criticità alla concentrazione di aziende su scala eccessivamente sovra territoriale, perché questo ne snaturerebbe il ruolo che fino ad ora queste aziende pubbliche hanno svolto sul territorio. E' evidente, e questo peraltro in linea con la recente direttiva europea, che queste aziende possono e debbono svolgere la loro attività secondo il principio della “in house providing”.

Serve sicuramente un'opera di riordino della cosiddetta “governance” (CdA, amministratori delegati) disboscando il settore dai “ricicli” della politica e costruendo organismi di gestione trasparenti, partecipati dalle comunità locali, con manager scelti in base al principio della competenza.

Anche su questo versante avremmo proposte da avanzare, ma non è questa la sede.

Infine, dentro la partita delle gare ad evidenza pubblica e quindi con diretto riferimento alla riscrittura del Codice degli appalti ci preme sottolineare:

- la necessità di valutare l’”appropriatezza” della scelta di appaltare;
- in caso positivo, prevedere un percorso di progettazione e costruzione dell'appalto, elemento questo fondamentale per poter poi scegliere anche i criteri di aggiudicazione dello stesso
- la modalità di scelta risulta per noi obbligatoriamente la OEPV (offerta economicamente più vantaggiosa), anche perché nel caso del massimo ribasso, così come per la OEPV, occorre valutare non solo il prezzo “puro” dell'appalto, ma anche quello connesso con il “ciclo di vita” (manutenzione, impatto ambientale, ecc. )
- su servizi sociali e comunque nel settore dei servizi “labour intensive” prevedere il divieto di subappalto, che di fatto è sempre una “intermediazione di manodopera”
- prevedere l'inserimento della cosiddetta “clausola sociale” (mantenimento di tutta l'occupazione nel cambio d'appalto, l'applicazione del contratto di settore, riconoscimento della professionalità/anziarietà di servizio);
- prevedere il rafforzamento sul versante della responsabilità solidale fra committente pubblico ed appaltatore (ed eventuali appaltatori)

Infine, la partita dei **controlli**:

le cronache giudiziarie di questi ultimi tempi, ma anche quelle più antiche, hanno fatto emergere come il sistema dei controlli sia assolutamente assente.

Le stesse valutazioni degli organi preposti (Corte dei Conti, Guardia di Finanza,) ma anche le valutazioni di organismi quali Transparency segnano in maniera inequivocabile che gran parte delle illegalità si sviluppano dopo l'assegnazione della gara: non vengono rispettati i capitolati, i contratti di servizio, le tutele retributive dei lavoratori, la qualità dei materiali usati nelle prestazioni.

Serve quindi un sistema di controlli interni alle pubbliche amministrazioni (perché questo compito non può essere delegato ad un soggetto esterno) che sappiamo monitorare l'erogazione e realizzazione del servizio/lavoro appaltato; serve un sistema di controllo “sociale” attraverso una rappresentanza democratica degli utenti dei servizi.

Tutto questo comporta evidentemente un impegno di ulteriori risorse finanziarie ed umane, impegno che molto spesso dovrebbe far emergere in maniera indiscutibile, quanto noi constatiamo quotidianamente: l'esternalizzazione e l'appalto di servizi pubblici diventa diseconomica e quindi ci riconferma nella scelta della gestione pubblica degli stessi.

Roma 18 giugno 2015

contributo di Franca Peroni