



FEDERAZIONE REGIONALE DEGLI ORDINI DEGLI INGEGNERI DELLA TOSCANA

RELAZIONE INTRODUTTIVA DELL'ING. GIOVANNI CARDINALE AL CONVEGNO DEL 22 GIUGNO 2007 A LUCCA

L'argomento di questo convegno - i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - tratta un tema delicato e centrale per i contenuti che esso ha nel campo economico, sociale, culturale.

Le disposizioni legislative infatti interessano settori delicati della società e pongono un confronto diretto tra vari sistemi : il sistema della pubblica amministrazione, il sistema dell'autorità (inteso come l'insieme degli organi preposti alle varie fasi autorizzative), il sistema delle imprese, il sistema delle professioni, il sistema del credito, il sistema delle assicurazioni.-

Un settore articolato e complesso, storicamente difficile.

Basti pensare che la legge con la quale sono stati gestiti i lavori pubblici solo fino a quindici anni fa, era del 1865 e che anche a quell'epoca ci vollero trent'anni (1895) per vedere operativo il regolamento di attuazione.

Nel 1994, nel contesto di quel fenomeno politico e sociale conosciuto con il nome di "tangentopoli", il settore dei lavori pubblici fu completamente rinnovato con la legge Merloni (legge quadro) abrogando, di fatto, insieme alle leggi dell'Italia monarchica anche tutte quelle altre disposizioni operanti negli anni '70-'90.-

In questo periodo, per esempio, era stato possibile realizzare grandi interventi nel campo dell'edilizia ospedaliera e delle infrastrutture lineari di trasporto, attraverso il meccanismo della "concessione" : una ampia delega all'impresa nel sostituirsi all'Amministrazione Pubblica nei vari atti tecnici ed amministrativi che accompagnano la costruzione di un'opera pubblica

La legge del 1994 in capo a pochi anni (1998) aveva già subito almeno tre profonde revisioni; nel 1999 l'uscita del Regolamento di attuazione ne completava l'assetto, unitamente al nuovo capitolato generale operativo con decreto ministeriale del 2000.-

Sono di questo stesso periodo tutte le norme relative alle questioni legate alla sicurezza dei luoghi di lavoro in generale e dei cantieri in particolare.-

Si disse allora, a mio avviso sbagliando profondamente, che la legge Merloni era la legge del progetto, finalmente posto al centro della questione.

In realtà si trattava della legge del "processo" e nella difficoltà delle Amministrazioni Pubbliche a stare correttamente dentro ad un processo, cioè dentro una sequenza logica in cui ogni passo è legato a ciò che lo precede ed a ciò che lo segue, stanno molte delle criticità che hanno impedito l'applicazione di una legge che, per certi versi, continuo a ritenere una buona legge.

Infine, il Codice Appalti, nel 2006, nell'ottica del recepimento delle direttive europee, si propone una ulteriore sistemazione della materia aprendo gli spazi alle specializzazioni che le Regioni vorranno dare in alcuni specifici ambiti previsti dalla legge stessa.

La costruzione di un'opera pubblica, procedendo dalla formalizzazione di una esigenza dettata dal pubblico interesse, fino all'uso dell'opera, rappresenta perfettamente il processo edilizio nella globalità e complessità della sua articolazione; un processo in cui gli attori appartengono sia all'area della domanda (committenti, progettisti), che dell'offerta (le imprese), oltre che ad altri settori (autorità, banche, assicurazioni ecc.), ed operano attraverso regie (di processo) che la legge definisce principalmente in funzione del rispetto di alcune questioni fondamentali :

- trasparenza degli atti
- pari opportunità
- economia
- ricerca dell'interesse generale



FEDERAZIONE REGIONALE DEGLI ORDINI DEGLI INGEGNERI DELLA TOSCANA

In questa ottica qualche riflessione introduttiva voglio indirizzarla su aspetti specifici, cercando soprattutto di interrogarmi, e di interrogarci, sul se e sul come, eventualmente, questo nuovo quadro legislativo nazionale e regionale potrà modificare un settore la cui crisi, negli anni, è palesata nel modo più concreto ed evidente possibile da molti indicatori : le difficoltà economiche ed amministrative, la scarsa o cattiva qualità di molte opere realizzate, l'assoluta lentezza della macchina amministrativa.

Così, osservo, che tra le varie tendenze che hanno ispirato, suggerito, indirizzato, le modifiche della legge Merloni prima, ed il Codice ora, c'è quella di assegnare ad un attore del processo, l'impresa, un ruolo maggiore, più centrale ed autonomo.

Credo infatti che un dato rilevante della storia politica di questi ultimi anni sia dato dalla progressiva riduzione di quella filiera tradizionale nel processo di costruzione di un'opera pubblica, che pure mi appare ancora l'unica in grado di garantire la qualità e, con essa, l'interesse dei cittadini utenti.

Mi riferisco al percorso in cui un committente pubblico esprime un quadro esigenziale, ne affida lo sviluppo e la definizione formale, tecnica, economica, alla capacità ed alla creatività di un progettista, e, quindi, crea le giuste condizioni di mercato per cui operatori competenti - il sistema delle imprese - possano confrontarsi per realizzare l'opera con il meglio del loro know-how.

Concessioni, general contractor, appalti integrati, project financing, dialogo competitivo, sono tutte regie di processo che danno all'attore "impresa" un ruolo di primo piano nel processo.

Non sarebbe fuori luogo in questo momento una riflessione di carattere anche sociologico sulle mutazioni del sistema impresa in Italia negli ultimi 30 anni, e magari sarà necessario trovare un altro momento, un'altra occasione di incontro, che ci aiuti a disegnare e leggere questo complesso orizzonte, a dibattere sulle nuove e diverse organizzazioni, competenze, risorse, potenzialità delle imprese.

Tutti fattori non secondari in un momento in cui, appunto, le leggi si indirizzano a dare a queste componenti della società nuove e maggiori responsabilità.

Il committente, vero leader del processo, perde infatti un po' della sua leadership, sia come specifica capacità di azione diretta che, soprattutto, come sua capacità di azione indiretta attraverso le strutture tecniche di sua emanazione.

E' noto che esiste un atteggiamento duale nel processo edilizio per cui ponendo a base di una gara d'appalto un progetto preliminare, ovvero un progetto definitivo, ovvero un progetto esecutivo, cresce la capacità di controllo del committente e si riduce l'autonomia dell'impresa; e che accade esattamente l'inverso se decresce il livello di progettazione posto a base di gara.

Ricerca della riduzione dei tempi, semplificazioni dei procedimenti amministrativi, carenza di risorse economiche, stanno di fatto alla base delle tendenze culturali della legislazione che ho richiamato e che sono perfettamente incarnate dalla pratica azione di Comuni, Province, Regioni, in questa direzione.

Dicevo prima della necessità di un profondo esame della realtà impresa nel momento storico attuale così diverso da scenari del passato; non possiamo infatti non ricordare con un po' di nostalgia le azioni di grandi progettisti come Zorzi, Morandi che, intervenendo come consulenti di grandi imprese a suggerire varianti anche profonde a progetti posti a base di gara dalla pubblica amministrazione, hanno scritto pagine meravigliose nella storia dell'architettura e dell'ingegneria di questa nazione, e non solo.

Se allora la richiamata tradizionale filiera non è ritenuta la più giusta in questa fase storica, se la qualità e le caratteristiche del "sistema impresa" e, perché no, del "sistema professionisti" non è più la stessa, se le modificazioni legislative vanno nella direzione di ricercare una maggiore



FEDERAZIONE REGIONALE DEGLI ORDINI DEGLI INGEGNERI DELLA TOSCANA

affinità con il sistema delle imprese, tutto ciò non potrà non essere accompagnato da una profonda modificazione dell'azione e dell'organizzazione della pubblica amministrazione.

In questi nuovi scenari infatti alcuni passaggi divengono fondamentali :

- la stesura del documento preliminare di progettazione
- la definizione delle procedure di gara
- la qualificazione degli operatori (imprese, tecnici)
- il controllo

Si tratta di passaggi, già presenti anche nella legge Merloni, nei quali più critica è spesso apparsa l'azione pubblica.

Come non vedere la distanza abissale tante volte presente nell'azione amministrativa tra il momento autorizzativo e quello della costruzione.

L'azione del "sistema dell'autorità" così intensa, spesso inutilmente invasiva della cultura e dell'azione del progettista, nel momento delle ideazioni, si riduce fortemente in sede di controllo dell'opera in costruzione.

Così, il divario tra l'opera "pensata" e "proposta" e l'opera "realizzata" aumenta, e nel dialogo tra gli attori del processo non è più esclusiva l'attenzione all'interesse collettivo, alle esigenze del cittadino utente : la realtà di molte costruzioni dà alle assunzioni di cui sopra caratteri di oggettività.-

E questo è la naturale conseguenza del fatto che tra committente ed impresa esiste una divaricazione naturale di interessi, cultura, organizzazione, finalità.

Credo che questa riflessione sia importante perché senza una modificazione del ruolo dell'Amministrazione pubblica nella fase del controllo, tutte le accelerazioni e le semplificazioni del processo porteranno vantaggi a qualche attore, ma non saranno funzionali né alla crescita del sistema delle imprese e dei tecnici, né, soprattutto, all'interesse dei cittadini.

Spero che anche la Regione Toscana, nel momento in cui si appresta a varare una disposizione legislativa in questo ambito, negli spazi pur ristretti assegnati dalla norma nazionale, presti attenzione a questi aspetti dettando indirizzi culturali e disposizioni operative che vadano in questa direzione.

C'è forse la necessità di ripensare l'uso delle risorse umane presenti nella pubblica amministrazione e, nel caso, di indirizzarle più e meglio verso questa direzione che non verso altri aspetti del processo in cui, magari, minori sono le attitudini e le capacità e certamente minore è l'impatto sull'interesse generale.-

Ho già richiamato il fatto che la modificazione del sistema lavori pubblici sia stata avviata in un momento politico e sociale particolare della nostra nazione; penso che al di là delle leggi e dei loro contenuti specifici siano oggi da ricreare le condizioni per una rinnovata fiducia negli operatori.

Ci vuole capacità e certezza nell'azione amministrativa; capacità e certezza nella verifica della costruzione e nell'azione di ogni attore del processo.

Non sarà l'insieme di atti burocratici a garantire trasparenza, efficacia, efficienza, economia; per quella strada si avrà solo la polverizzazione delle responsabilità, la sterile ricerca del colpevole cireneo, e, soprattutto, il declino del paese.-

Spero vivamente che tutte le componenti della società inclusi gli Ordini professionali sappiano dare il loro contributo per una inversione di tendenza che ci veda sempre più e sempre meglio competitivi nel mercato globale e, soprattutto, sempre più degni della fiducia dei cittadini.-