

Associazione di volontariato *Idra*

iscritta al Registro Regionale del Volontariato della Toscana
per la promozione e la tutela del patrimonio ambientale e culturale

Via Giano della Bella 7, 50124 FIRENZE

Tel. 055.22.39.92, 055.233.76.65, 320.053.52.58

e-mail idraonlus@pec.it, idrafir@gmail.com

web <http://www.idraonlus.it>, <https://www.facebook.com/idra.firenze>

Firenze, 22.6.'20

Al Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte
presidente@pec.governo.it

IL NOSTRO CONTRIBUTO DI RIFLESSIONE

all'attenzione degli Stati Generali dell'Economia

“Progettiamo il Rilancio”

convocati a Villa Pamphili, Roma

13-21 giugno 2020

“Non torneremo alla normalità perché la normalità era il problema”,
recitano graffiti comparsi in più lingue ovunque nel mondo, da Hong Kong a Santiago del Cile.

Se normalità ha voluto dire, fino allo scorso febbraio, competere per vincere, *“mors tua vita mea”*, l'esperienza della pandemia e del confinamento generalizzato ha cristallizzato le condizioni in cui le persone e le classi sociali si erano trovate a vivere fino al giorno prima: i grandi sono rimasti grandi, i piccoli piccoli, i forti forti, i deboli deboli. Col passare del tempo le condizioni dei piccoli e dei deboli si sono andate via via aggravando; nuovi piccoli e nuovi deboli sono apparsi all'orizzonte. Ma tutti abbiamo sperimentato – nel terrore del contagio – **il valore dell'interdipendenza**: grandi e piccoli, forti e deboli, sottoposti allo stesso tipo di pesanti limitazioni, abbiamo capito che lì, dentro quella condizione comunque drammatica, valeva il principio opposto: *“mors tua mors mea, vita tua vita mea”*.

La salute è tornata in cima alla scala delle priorità. Alcune categorie sociali hanno interpretato in maniera esemplarmente altruistica un ruolo divenuto strategico: dai medici agli infermieri, dagli addetti alle pulizie alle cassiere nei supermercati, dai trasportatori alle forze dell'ordine. Un commosso spirito di prossimità emotiva e di istintiva solidarietà si è impossessato di tutti gli strati di popolazione. I giorni dei balconi. Sentimenti genuini che la pubblicità e la politica hanno presto imparato a sfruttare declinandoli in insopportabile retorica.

In ambito sanitario sono venuti al pettine **i nodi cruciali della prevenzione e della cura.**

Le politiche perseguite nel nostro Paese negli ultimi lustri, fatte di **abbandono** di presidi storici e di erosione della medicina del territorio, di disinvestimenti in personale e strutture, di valorizzazione della speculazione privata, hanno mostrato tutta la propria inadeguatezza.

La stessa pandemia ha colpito in ogni caso assai più duramente là dove **le condizioni ambientali** erano manifestamente deteriorate per effetto dell'inquinamento da emissioni in atmosfera provenienti da insediamenti urbani, industriali e agricoli malsani.

L'evidenza del miglioramento della salubrità di aria ed acque, della ricomparsa di specie animali selvatiche anche negli agglomerati urbani e dell'abbassamento del tasso di CO₂ per effetto delle drastiche limitazioni imposte col confinamento antropico dalla pandemia, indica plasticamente **a quali fonti di danno alla salute e all'ambiente occorre porre rimedio.**

Sul piano economico è emersa **la vulnerabilità di un sistema manifestamente dissipativo di risorse e al tempo stesso straordinariamente dipendente** che – messo a nudo il suo sistema nervoso centrale malato – non si mostra oggi in grado di 'ripartire' se non semplicemente frazionando - laddove può, senza soccombere – vecchie attività, vecchi proventi. In altre parole, replicando il medesimo modello su scala forzatamente ridotta. Un cambiamento meramente quantitativo.

Infine, la stessa **democrazia rappresentativa** mostra oggi tutta la propria **inadeguatezza** nell'affrontare una crisi globale inedita, sia che ne sottovaluti drammaticamente le dimensioni, come è accaduto in UK, in USA e in Brasile, sia che tenti di supplire alla propria impreparazione ricorrendo alla copertura di ciò che via via viene presentato – dai rispettivi campioni - come 'scienza' o come 'tecnica'.

Si tratta invece di **ricostruire l'intero sistema di relazioni fra persone, comunità, polis e casa comune** tenendo conto dei **limiti alla crescita** intrinseci a qualsiasi sistema naturale, delle **priorità ambientali** che già prima dell'insorgenza della nuova epidemia si erano manifestati come crisi climatica (se solo si desidera conservare l'abitabilità del pianeta da parte della specie umana), dell'esigenza di **tutelare le biodiversità umane e culturali** proteggendo il diritto dei popoli ad abitare le proprie terre in pace su un pianeta che provveda al mutuo aiuto fra le comunità. Dove dunque alla competizione fra esseri umani e fra umanità e risorse naturali si sostituiscano **i valori dell'equilibrio e della cooperazione.**

L'epidemia appare essersi manifestata al culmine di un processo che già per conto proprio reclamava un intervento correttivo radicale. Dopo la pandemia, questo intervento è dunque **doppiamente**

necessario e urgente. Ed è indispensabile liberarsi di **pericolosi e fuorvianti feticci** che imperversano nel dibattito politico post-Covid, presentandosi come panacee in grado di fare uscire il Paese, se non il pianeta, dalla nuova crisi che si è sovrapposta a quella, irrisolta, della quale soffrivamo prima del Covid. Stiamo parlando del **nesso “Grandi opere modello Genova”**. Le prime, invocate come formula magica risolutiva di ogni ritardo e arretratezza, portatrici di progresso, lavoro e benessere sociale. Il secondo, evocato come regola principe cui ispirare l’attuazione dei progetti, liberi finalmente da regole, lacci e laccioli.

È a questo nesso che desideriamo dedicare il nostro contributo di riflessione, per mettere in guardia il Governo dall’adottare un simile modello di politica economica, che replicherebbe e aggraverebbe le distonie sociali e ambientali sperimentate fino ad oggi, e per indicare alternative possibilmente utili da perseguire se il **cambio di paradigma** preconizzato nella fase più nera della pandemia non vuole limitarsi a suonare come un vuoto slogan, ma mira a produrre autentici strumenti di cambiamento e di innovazione.

INFRASTRUTTURE PESANTI E BUONE OPERE

Il tema della **mobilità** appare essere emblematicamente riassuntivo delle nuove condizioni verso le quali la collettività è invitata a riorientarsi dal messaggio che proviene da questa pandemia:

- a) **nell’immediato**, e per tutta la durata in cui lo stato di allerta sarà in vigore, la mobilità è **fortemente ridimensionata** dall’effetto combinato delle conseguenze psicologiche dell’allarme nelle popolazioni per un verso, e del distanziamento sociale imposto dalle norme sanitarie per un altro;
- b) in un arco di tempo che si allunga **dal breve al medio-lungo periodo**, un’**ulteriore causa di riduzione della mobilità, in particolare quella di lunga percorrenza**, proviene dalla diffusione delle tecniche di comunicazione elettronica, dal telelavoro alla didattica a distanza; il commercio online per un verso inibisce, per un altro accresce le necessità di spostamento, con un risultato complessivo che si potrebbe forse valutare tendenzialmente a somma zero;
- c) anche **l’impegno di mezzi e energia per il trasporto merci potrà decrescere** se si affermeranno **nuovi modelli di consumo**, a partire da quelli alimentari, dove le pratiche cooperative di produzione e distribuzione di beni a km zero permetterebbero forti risparmi nella movimentazione.

Pertanto:

- d) risorse pubbliche sarà opportuno comunque allocare nella **mobilità sostenibile e di breve percorrenza, cittadina e metropolitana** (metrotreni confortevoli ad elevata frequenza e connessione; viabilità minore e ciclo-pedonale);

- e) per il trasporto merci, ancora sciaguratamente affidato alla gomma e all'asfalto, occorrerà investire nel **potenziamento delle reti ferroviarie, dell'intermodalità, della logistica**, sostituendo laddove possibile le tradizionali direttrici su strada con rotte ferroviarie, marittime o fluviali (in questi ultimi due casi con adeguati vettori ecosostenibili), da interconnettere adeguatamente fra loro (da quattro decenni si attende, un esempio per tutti, il potenziamento di una linea ferroviaria strategica per il trasporto intermodale merci, **la Tirrenica Pontremolese**, collegamento del Nord Italia con la dorsale Tirrenica e i suoi porti);
- f) ogni opera e attività dovrà essere sottoposta al **calcolo dei bilanci energetici**, e dovrà essere privilegiato e incentivato l'utilizzo di **fonti rinnovabili**;
- g) **la valutazione degli impatti ambientali della costruzione e dell'esercizio di infrastrutture viarie e ferroviarie** (consumo di energia, di suolo e di sottosuolo, estesa cementificazione ed impermeabilizzazione, trasporti massivi di inerti e materiali da costruzione) **dovrà** a sua volta essere **aggiornata** ai parametri dettati dai programmi europei di riduzione delle emissioni inquinanti, e in particolare di quelle generatrici di CO₂, perché possano essere raggiunti gli obiettivi del cosiddetto *green new deal*; secondo la Corte dei Conti europea (Relazione speciale "Infrastrutture di trasporto dell'UE", 16.6.'20), *"i vantaggi ambientali apportati dalle IFT [infrastrutture-faro nel settore dei trasporti, ndr] in termini di emissioni di CO₂ devono tener conto degli effetti negativi della costruzione, e degli effetti positivi a lungo termine dell'operatività, una volta ultimata l'infrastruttura. In realtà, la costruzione di nuove grandi infrastrutture di trasporto è una fonte rilevante di emissioni di CO₂, mentre i vantaggi ambientali dipendono dal volume di traffico effettivamente trasferito da altri modi di trasporto più inquinanti. Visto che il trasferimento modale è stato molto limitato in Europa negli ultimi 20 anni, vi è un forte rischio che gli effetti positivi multimodali di molte IFT siano sovrastimati"*;
- h) **priorità** andrà assegnata alla pianificazione degli interventi di **messa in sicurezza, ricostruzione e manutenzione permanente delle infrastrutture viarie e ferroviarie esistenti**;
- i) è oltremodo auspicabile **il ripristino e la messa in esercizio delle linee ferroviarie dismesse**, a beneficio delle popolazioni che abitano o torneranno ad abitare – incoraggiate da sane politiche premiali - le delicate aree interne e 'marginali' del Paese, e delle economie legate a una **fruizione distribuita e leggera dei siti di importanza ambientale, storica e culturale disseminati sul territorio nazionale**;
- j) laddove si renda indispensabile metter mano al **potenziamento e all'ammodernamento della rete ferroviaria esistente**, occorrerà indirizzare gli sforzi verso le linee a binario unico e a trazione diesel, e rinnovando il parco del materiale rotabile, a beneficio della quota preponderante di utenza, composta da lavoratori, studenti e visitatori;

- k) laddove si renda indispensabile intervenire con la costruzione di nuove infrastrutture leggere, si privilegerà la **realizzazione di infrastrutture urbane per la mobilità** (metropolitane leggere, ecc.), **di opere di adeguamento sulle linee ferroviarie minori e di nuove tratte ferroviarie atte a ricucire il territorio secondo maglie a rete**;
- l) parimenti, ai fini del rispetto dei vincoli europei legati al programma di *green new deal*, **dovranno essere radicalmente ricalcolati gli investimenti programmati in piattaforme aeroportuali e in vettori aerei**.

Tutte le progettazioni che riguardano la mobilità, **l'esecuzione delle opere avviate, l'allocazione di risorse pubbliche in investimenti in infrastrutture, dovranno essere dunque assoggettate a una radicale revisione**, anche laddove le eventuali analisi costi-benefici realizzate a monte della pandemia abbiano dato risultati significativamente incoraggianti, alla luce delle nuove esigenze di breve e medio-lungo periodo.

Priorità andrà assegnata in via generale **agli interventi pubblici in grado di procurare non soltanto il più elevato livello di utilità sociale, ma anche di soddisfare col minimo di spesa il massimo di domanda di occupazione**: andranno quindi messe al bando le opere *capital intensive / labour saving*, nelle quali il ruolo e l'importanza della mano d'opera risultano secondari a fronte dell'impegno economico stanziato, a vantaggio delle opere *capital saving / labour intensive*.

Secondo una doverosa scala di priorità sociale ed ambientale, sarà necessario **spostare** in ogni caso **sul trasporto locale e metropolitano**, sia in termini di agevolazioni tariffarie sia di efficienza e comodità, **le gigantesche risorse pubbliche impegnate attualmente nella realizzazione o nella progettazione di collegamenti veloci a lunga percorrenza**, dei quali beneficerebbe soltanto una fetta sempre più minoritaria della popolazione.

E' evidente che in questi come in altri settori dell'economia del Paese si dovrà ineluttabilmente assistere ad una perdita di occupazione, e sarà dunque indispensabile provvedere rapidamente ad una **riconversione ecologica e sociale delle attività produttive**, anche attraverso opportuni incentivi, regolamentazioni e promozioni.

Queste alcune delle direzioni che riteniamo di poter suggerire, in diversi settori della vita sociale e civile suscettibili di ottenere benefici e valorizzazione da una riconversione come quella che auspichiamo:

- la già citata **messa in sicurezza e manutenzione delle infrastrutture viarie e ferroviarie** esistenti (*"molte opere autostradali sono prossime al termine del ciclo di vita (mediamente 50-70 anni)"*, in: Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022", Schede di lavoro, a cura del Comitato di esperti in materia economica e sociale coordinato da Vittorio Colao, p. 37);

- la **ricostruzione dei borghi e dei territori distrutti dai terremoti** nelle regioni d'Italia colpite;
- la **messa in sicurezza antisismica del patrimonio edilizio**, privato e pubblico, residenziale e storico-culturale del Paese;
- il monitoraggio e la **tutela idrogeologica attiva dei territori** di pianura, di collina e di montagna, attraverso opere di messa in sicurezza, ricucitura, sistemazione e valorizzazione, contrastandone l'abbandono e l'urbanizzazione;
- il **ripopolamento delle aree interne e 'marginali', e delle aree montane**;
- la promozione delle **attività agricole**, delle **produzioni a filiera corta** (come il cibo di prossimità e autoprodotta), della **selvicoltura**, dell'**allevamento** secondo i canoni della sostenibilità ambientale;
- il **recupero della residenza, del commercio al dettaglio, dei mercati di vicinato e dei servizi pubblici di prossimità** nelle aree urbane;
- la **valorizzazione dei beni ambientali, storici e culturali**, supportata da politiche di orientamento alla fruizione sostenibile;
- il potenziamento della diffusione dei **servizi sanitari di base e delle terapie territoriali**;
- il **recupero e riuso dell'ingente patrimonio sanitario abbandonato o dismesso**, spesso di elevato valore architettonico, in grado di tornare a offrire servizi alla salute sul territorio nel quadro di un complessivo rafforzamento del sistema sanitario, ma anche di ospitare opportunità di fruizione espositiva (mostre, musei, installazioni artistiche), didattica multidisciplinare (corsi, stages), artistica, ambientale (domeniche verdi, escursionismo), produttiva (sedi per cantieri edili per la risistemazione del territorio), sociale (per una residenzialità temporanea legata alle esigenze di flussi di turismo sostenibile, alternativa e preventiva rispetto al modello di turismo di massa e speculazione abitativa air&b che spopola le città d'arte banalizzandole in siti mercificati di mero consumo mordi-e-fuggi):
- in via generale, **il recupero e il riuso del patrimonio edilizio pubblico** abbandonato o dismesso.

I dati delle ripercussioni dell'emergenza sanitaria sono sotto gli occhi di tutti e fin troppo tangibili nella vita quotidiana. E' evidente che anche settori così vitali per l'Italia come la cultura ed il turismo necessitano nell'immediato di rilevantissimi interventi di sostegno a favore di chi vi opera, ma se non sappiamo trarre dalla pandemia la lezione più drammatica che impartisce, cioè che **se non prevediamo in qualsiasi ambito, con un anticipo di molti decenni, le conseguenze della strada che intraprendiamo, il prezzo da pagare sarà per tutti intollerabilmente alto.**

La programmazione di lungo respiro è proprio ciò che pare più carente in Italia: mancano piani pluridecennali che abbraccino contemporaneamente diversi settori, dalla mobilità all'energia, dal lavoro alla sanità, dall'ambiente al commercio, dalla lotta alla

criminalità all'istruzione. La gravità della situazione ci pone davanti ad un bivio: grande è la tentazione di scegliere soluzioni che tamponano nell'immediato e "pagano" elettoralmente. Ma i Latini insegnavano che proprio nell'urgenza è indispensabile fermarsi a riflettere sulle azioni da compiere.

Abbiamo vissuto con stupore l'improvvisa cessazione del turismo internazionale "mordi e fuggi": nel silenzio del lockdown, abbiamo intravisto il sogno di città tornate vivibili, piazze in cui incontrarsi, e abbiamo riscoperto i monumenti, i centri storici in cui viviamo, mentre droni ci restituivano immagini di una bellezza naturale che toglie il fiato.

Anche nelle altre nazioni, però, l'esperienza è stata simile: ogni paese ha riscoperto se stesso. E, nell'attesa che più in là ritornino i turisti stranieri, ciascun paese incentiva il turismo interno, esalta i propri paesaggi, la propria storia: il mantra dei governi europei suona "aiutiamo la nostra economia, aiutiamoci a risollevarci". E niente è più giusto.

QUALE MODELLO ADOTTARE PER LA PROGETTAZIONE, L'APPROVAZIONE E L'ESECUZIONE DELLE BUONE OPERE?

I risultati desolanti sul piano del buon governo della cosa pubblica, della difesa del diritto delle nuove generazioni a ricevere in eredità un ambiente godibile, della vita, della salute e della sicurezza delle attuali generazioni che ci consegnano esperienze come il Mose a Venezia, l'Italsider a Taranto, la TAV in Mugello devono insegnarci a **cambiare radicalmente modello non solo sul piano delle scelte da operare** in materia di interventi pubblici, **ma anche su quello delle regole che devono presiedere alla loro progettazione, approvazione ed esecuzione.**

Noi riteniamo che in primo luogo, a garanzia della qualità degli interventi e della loro rispondenza alle esigenze della cittadinanza, vada **promossa e implementata la partecipazione e la condivisione delle comunità nell'adozione delle scelte ambientali e infrastrutturali** che le riguardano, con strumenti efficaci e alla portata di tutti i cittadini, di ogni fascia di età, estrazione sociale e livello culturale. Le cosiddette 'grandi opere' vengono invece generalmente imposte alle comunità, col pretesto del prevalente interesse 'europeo', 'nazionale' o 'strategico'. Non mancano buoni esempi anche internazionali da imitare (a partire dalla metodica del *débat public* mutuato da oltr'Alpe): si tratta tuttavia di metterli efficacemente in pratica, e di ampliare le possibilità di dibattito pubblico.

Com'è noto, sulla base del Trattato internazionale di Aarhus, ratificato dall'Italia e per essa vincolante, nonché dell'art. 22 del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, art. 22) che lo ha

attuato, il regolamento approvato con Dpcm 10 maggio 2018 n. 76 prevede come obbligatorio il “dibattito pubblico” su una serie di grandi opere (ferrovie a grande distanza, autostrade, porti, interventi su beni culturali ecc.) elencate nel suo allegato 1. Il dibattito - previsto dalla normativa con termini di durata tali da non allungare il procedimento - si effettua di norma nelle fasi iniziali di progettazione dell’opera; ma gli art. 3.4 e 10 del regolamento ne estendono la possibilità alle fasi successive di interventi già in corso, riguardo in particolare ai casi di progetti precedenti la sua entrata in vigore. La decisione di avvalersi di tale possibilità è affidata dalla formulazione attuale delle norme all’ente aggiudicatore. **Ma nulla vieta che – con una semplice integrazione del regolamento – tale ipotesi venga estesa a progetti già in corso**, demandandone la valutazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri o al Ministro interessato, **anche su richiesta di enti regionali e locali o di un certo numero di cittadini**. Ciò sembra assai opportuno, e nella situazione attuale altamente consigliabile, **nella misura in cui si tratti di opere che hanno suscitato obiezioni da parte delle popolazioni interessate**, che sono andate incontro a problemi imprevisti o non sufficientemente valutati anteriormente, o che comunque producono un impatto particolarmente incisivo sulla realtà sociale, ambientale o economica (v. art. 7.1 b).

Sintomaticamente, secondo Roberto Perotti e Tito Boeri (“Pensare in piccolo”, *la Repubblica*, 5.6.’20) è *“importante resistere all’idea vetusta che l’economia riparta con il cemento e il ferro, con le grandi opere. (...) Le grandi opere spesso sono inutili, talvolta addirittura dannose. Per l’ambiente e perché distolgono le risorse (mentali, prima che finanziarie) dalla risoluzione di problemi meno appariscenti ma più pervasivi (...). Risolvere i mille problemi della nostra società richiede qualcosa di molto più raro: pensare alle soluzioni, composte da tanti piccoli interventi tra di loro coordinati. (...) E serve l’impegno a mantenerli (...). Anche questo crea occupazione, ed ha un effetto capillare sulla società che un’altra linea ad alta velocità non ha. Ancora: è vero che l’Italia ha bisogno di mettere in sicurezza chi studia. (...) Le nostre scuole sono spesso dei parallelepipedi di cemento senza luce, senza verde e senza palestra. Non c’è bisogno di abbruttirle con altro cemento: hanno bisogno di palestre e aule specializzate, e magari un po’ di verde ben tenuto, che mostri ai ragazzi l’importanza di prendersi cura del bene comune. Anche questo crea occupazione e ha un effetto capillare sulla società”*.

In secondo luogo, **i soggetti pubblici devono essere dotati di risorse tecniche e professionali (dotazioni e personale) tali da permettere la progettazione, l’esecuzione e il monitoraggio degli interventi richiesti e condivisi dalle comunità**, così da ridurre i tempi di realizzazione delle infrastrutture necessarie e degli interventi di messa in sicurezza del territorio, di rigenerazione urbana, di riqualificazione del patrimonio pubblico: si tratta di requisiti fondamentali nel processo di qualificazione delle stazioni appaltanti.

“Fondamentale ridurre il numero delle centrali che definiscono e seguono le gare per gli appalti (...). Bisogna accentrarle a quel livello in cui è possibile raggiungere la massa critica di competenze che permette di disegnare in modo appropriato le gare” (Roberto Perotti e Tito Boeri, “Pensare in piccolo”, *la Repubblica*, 5.6.’20).

Osserva, anche la Fillea CGIL (<https://www.filleacgil.net/tutto/137-comunicazione/16492-appalti-basta-bufale.html>): *“In Italia vi sono oltre 30 mila*

stazioni appaltanti per i lavori pubblici, contro le 4 mila della Germania e le 9 mila della Francia.

Inoltre negli ultimi 12 anni (dati ARAN) gli enti pubblici e del genio civile, per via del blocco del turnover, hanno perso oltre 15 mila figure tecniche (architetti, ingegneri, geometri, geologi, archeologi, ecc.). Si pone quindi un tema di:

- riduzione del numero delle stazioni appaltanti;
- aumento del personale tecnico in grado di progettare, verificare e autorizzare i lavori pubblici.

Molte delle opere pubbliche di medio e piccolo importo, oltre che di interventi privati di autorizzazione per rigenerazione, si scontrano banalmente con la mancanza di figure tecniche che, quantitativamente, possano assolvere alle funzioni di controllo e autorizzazione.

Il combinato disposto di poche risorse tecniche e di possibile chiamata in causa per danno erariale e ricorso amministrativo avverso è micidiale.

Per incrementare la capacità di spesa degli Enti Locali e accelerare la tempistica nella utilizzazione dei finanziamenti, occorrerà rafforzare i meccanismi dei fondi nazionali destinati ai Comuni e previsti nella legge di bilancio 2020 che riguardano la messa in sicurezza di edifici e territorio”.

In proposito, riteniamo condivisibile l’approccio del documento elaborato dall’Autorità Nazionale Anticorruzione in vista dell’emanazione di un intervento normativo di semplificazione in materia di appalti. In particolare, laddove si auspica “una piena digitalizzazione delle gare, che in circa un terzo dei casi sono ancora svolte in modalità cartacea. Molteplici i vantaggi che ne deriverebbero: semplificazioni per la trasparenza, maggior controllo, tutela della concorrenza, garanzia dell’invulnerabilità e della segretezza delle offerte, tracciabilità delle operazioni di gara e un continuo monitoraggio dell’appalto, riducendo peraltro al minimo gli errori operativi, con una significativa diminuzione del contenzioso. Sarebbe inoltre possibile ottenere consistenti risparmi in termini di tempi e costi (le commissioni di gara potrebbero lavorare a distanza, eliminando la necessità delle sedute pubbliche o limitandone il numero) e si darebbe attuazione al principio dell’invio unico dei dati, espressamente previsto dal Codice, snellendo gli obblighi di comunicazione e rendendo disponibili informazioni sui contratti pubblici per le varie finalità ai soggetti istituzionali e ai cittadini”. L’ANAC inoltre suggerisce anche di “semplificare e ridurre notevolmente i tempi di verifica dei requisiti nei casi in cui l’aggiudicatario di un appalto, entro un intervallo di tempo prestabilito (ad es. 6 mesi), sia già stato esaminato con esito positivo in una procedura di gara”.

Sul piano operativo, infine, le attività produttive devono essere regolate da **un sistema di norme che promuovano la digitalizzazione delle procedure, favoriscano le economie di scala, abbrevino radicalmente i ‘tempi di attraversamento’** (dallo studio di fattibilità alla progettazione definitiva, alla progettazione esecutiva, all’aggiudicazione del bando e quindi successivamente all’esecuzione), contengano i costi amministrativi per le imprese, permettano e promuovano l’iniziativa dei soggetti proponenti una volta verificata l’utilità e la condivisione sociale degli interventi. Da questo tipo di provvedimenti potranno trarre profitto **la macchina della Pubblica Amministrazione e quella della Giustizia**, che accusano **ritardi e inefficienze non più tollerabili**.

Nessuno spazio residuo va accordato a una figura contrattuale perversa adottata in troppe circostanze nella realizzazione di ‘grandi opere’ pubbliche, il **contraente generale**, dotato dei poteri e delle libertà del concessionario, un controllore-controllato col privilegio della direzione dei lavori, oggettivamente abilitato quindi a far

lievitare i costi grazie a progetti incompleti integrati da varianti in corso d'opera, a far prolungare artificialmente la durata dei lavori, a trascurare la qualità dei materiali.

In questo senso, si domanda la Fillea CGIL a proposito del delicato settore dell'edilizia, gli attacchi al Codice Appalti *“nascondono una volontà precisa di usare la crisi per eliminare tutti quei “paletti” che impongono al sistema delle imprese il rispetto di regole e diritti?”*. E correttamente mette in guardia rispetto a chi invoca *“meno burocrazia, meno tutele, Commissari straordinari a pioggia, dotati di potere illimitati e che possono derogare a tutto”*. Segnalando, a proposito del Decreto c.d. *“Sblocca Cantieri”*, come *“il ricorso a massimi ribassi così sensibili, in parte dovuti alla capacità di scaricare sui sub appaltatori costi e rischi di impresa, si riflette spesso in risparmi sulla qualità dei materiali, dell'organizzazione di cantiere, salute e sicurezza, tempi più lunghi di pagamento di salari e contributi in Cassa Edile oltre che dei fornitori”*. Lo stesso Decreto, *“avendo introdotto la possibilità anche ai Comuni non capoluogo di essere stazioni appaltanti per importi comunitari, ha disincentivato la creazione di Unioni di Comuni e messo in capo a centinaia di comuni, privi ormai di uffici tecnici, risorse che non potranno essere spese, banalmente perché impossibilitati a redigere i progetti”*.

Quanto al così spesso evocato **“modello Genova”** di ricostruzione del ponte Morandi, si rileva come sia **indispensabile e urgente sgombrare il campo del dibattito sul tema delle ‘semplificazioni’ da un riferimento così errato e fuorviante**, come è stato da più parti chiarito.

Infatti:

- il caso della ricostruzione del ponte Morandi presentava particolarissime urgenze e specificità, legate al valore strategico del sito in questione;
- il nuovo ponte è totalmente finanziato, mentre le infrastrutture normali procedono per stati d'avanzamento;
- alla ricostruzione genovese hanno partecipato tre cordate di imprese e le due perdenti non hanno attuato alcun tipo di ricorso, per rispetto delle circostanze drammatiche che hanno caratterizzato questa vicenda;
- vi operano due grandi aziende, una a partecipazione pubblica specializzata esclusivamente, leggiamo, sulle componenti metalliche, modello non replicabile negli altri grandi cantieri;
- la ricostruzione del ponte non ha richiesto espropri perché è avvenuta sul tracciato del vecchio Morandi crollato;
- tutti gli uffici pubblici che hanno dovuto autorizzare il ponte sotto la regia del Commissario-Sindaco hanno lavorato rapidamente per la straordinaria attenzione pubblica che ha circondato, anche qui, le procedure;
- il costo dell'opera è (finora) stimato in +27% rispetto ai costi standard;
- c'è stato bisogno di numerosi accordi e protocolli sindacali per recuperare aspetti del Codice degli Appalti inizialmente non previsti.

In proposito, così si esprime il presidente dell'ANAC Francesco Merloni: ***“Il timore (...) è che si ripropongano, anche grazie al clima di emergenza dovuto alla diffusione del coronavirus, ricette fondate sulla deroga, più o meno estesa, rispetto alle norme vigenti (...). È ammissibile replicare senza limiti il modello Genova? I commissari possono funzionare per interventi mirati, specifici e di breve durata, se posti sotto una vigilanza esterna; ma se durano anni e dispongono di un mandato troppo ampio, diventano una patologia perché pongono seri rischi sulla tenuta della legalità. Lo si è visto nella stagione dei Grandi eventi, quando anche una visita del Papa o una manifestazione sportiva era un'occasione per nominare commissari straordinari: quel modello non ha fatto che moltiplicare sperperi e inchieste per corruzione, con milioni di euro assegnati senza gara agli amici e ai loro amici. Chi sostiene la necessità di operare in deroga per fare presto – come se non fosse***

altrettanto importante fare bene – ignora che la nostra legislazione già prevede norme ad hoc per situazioni di comprovata emergenza. Basterebbe ricorrere a quelle, senza usare il coronavirus come giustificazione per rinverdire un passato tutt'altro che commendevole” (Lettera a Il Fatto Quotidiano, 13 marzo 2020).

Analoga posizione esprime l'ANCE, per bocca del suo presidente Gabriele Buia: *“Quando si evoca la figura dei commissari, soprattutto quando a farlo è lo Stato, vuol dire che si asserisce che le normative in essere non funzionano. Il Codice però non può essere buttato dalla finestra, si bloccherebbe tutto. Piuttosto, si finanzino direttamente le opere cantierabili dei Comuni, valgono 39 miliardi. Ma siamo **contrari a procedure di emergenza che limitino la concorrenza**” (la Repubblica, Alleanza tra sindacati e costruttori, “Non toccate il Codice degli appalti”, 27.5.'20).*

Con riferimento alle attuali condizioni di emergenze da pandemia, condividiamo anche qui il punto di vista dell'ANAC, che suggerisce di *“introdurre una norma che fino al 31 dicembre permetta alle amministrazioni di ricorrere motivatamente alle procedure di urgenza ed emergenza già consentite dal Codice. I settori che si prestano maggiormente a tali semplificazioni, per dimensione economica o per connessione diretta con attività in grado di far superare la crisi provocata dall'emergenza sanitaria, ad avviso dell'Autorità sono le seguenti: manutenzioni, ristrutturazione/costruzione di ospedali e scuole, interventi sulla rete viaria, approvvigionamenti nel settore sanitario, informatico e dei trasporti”*. E, come propone la Fillea CGIL, riterremmo utile che si concedesse in ogni caso una “corsia veloce” alle opere piccole e medie dei Comuni specificatamente rivolte alla soluzione della mobilità urbana, alla riqualificazione del patrimonio pubblico, alla rigenerazione urbana.

Va da sé che i suggerimenti proposti in questo documento necessariamente sintetico possono avere effettiva cittadinanza solo in un contesto di ascolto profondamente rinnovato rispetto al consueto rapporto istituzioni-cittadini. Come è stato giustamente osservato, è indispensabile *“**reformare** innanzitutto il processo decisionale, spezzando il monopolio oggi in mano alla saldatura tra partiti, corporazioni e lobbies, e attingendo alla risorsa della **partecipazione civica**, che nulla ha a che vedere – se organizzata in modo appropriato e istituzionalmente regolato – con gli astratti e demagogici richiami al “popolo” (...). L'ammonimento evangelico “per vino nuovo, otri nuovi” andrebbe tenuto a mente dai troppi che si aspettano dalla politica **una svolta** per uscire dalla crisi, senza però mettere in discussione i metodi che avevano affossato l'Italia già prima del virus”* (Marco Cappato, “Per risollevare il Paese serve la partecipazione dei cittadini. Ascoltiamo loro oltre ai tecnici”, Il Fatto Quotidiano, 10.6.'20).

Ben oltre i confini di questi Stati Generali, potrebbe utilmente svilupparsi, se promosso e sostenuto dal Governo e dalle istituzioni locali, un grande **laboratorio diffuso** di idee e di proposte, un grande **cantiere partecipato** di interventi: **costituenti civiche** che restituiscano alla collettività la prerogativa e la titolarità delle scelte.