

INTERVENTO DELL'ON.LE FEDERICA DIENI

Trovo che dibattiti come quello che ho promosso oggi, in un sede tanto prestigiosa, siano preziosi sia per la formazione di una coscienza pubblica, sia per le istituzioni. Quello del dr. Morelli, infatti, non è soltanto un'opera preziosa per i tecnici, ma un contributo che deve far riflettere il politico.

Al di là dei contenuti di ingegneria economica, importanti per gli addetti ai lavori, ciò che mi ha affascinato del lavoro del dr. Morelli, e che traspare dalle sue pagine, è senza dubbio l'afflato verso logiche che dovrebbero ispirare i lavori pubblici. Trasparenza, pubblicità, concorrenzialità... sono principi che rientrano pienamente nelle corde della forza politica cui appartengo. Sono tutte declinazioni di una parola che ci piace pronunciare spesso e che talvolta può sembrare persino stonata nel nostro Paese: onestà. Qualcuno la ritiene retorica. Altri addirittura populista. La realtà è che l'onestà è un valore che agli albori della Repubblica rappresentava un prerequisito necessario per accostarsi tanto all'amministrazione, quanto alla politica. Ne è prova l'articolo 54 della Costituzione. I padri costituenti credettero per certi versi ovvio enunciarlo: i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore. Ciò è stato valido per alcuni anni. Ad un certo punto, gradualmente, e per varie ragioni, tutto è cambiato.

Dal culmine della prima repubblica sino ai nostri giorni, passando per Mani Pulite, la materia degli appalti si è rivelata una vera e propria pietra d'inciampo per molti responsabili della cosa pubblica.

Singole persone, nelle vesti di responsabili del procedimento, o organizzazioni produttive ed istituzionali, nelle funzioni di stazioni appaltanti, oppure di semplici aggiudicatari di gare, si sono ritrovate e si ritrovano coinvolte in apparati di corruzione che sono divenuti una costante del sistema politico nazionale, come la cronaca dei nostri giorni non manca di sottolineare.

Un esempio classico che forse è persino superfluo enunciare è quello dell'inchiesta denominata Tempa Rossa in cui la politica, la clientela, la parentela sono stati fattori che hanno influito non solo nella gestione del contratto ma addirittura nella formulazione della norma che avrebbe dovuto fissare le modalità con cui quella determinata opera, così problematica dal punto di vista ambientale, avrebbe dovuto ottenere le autorizzazioni.

Più genericamente, gli scandali che emergono dai vizi insiti nella stesura e nella gestione dei contratti, sono essi stessi divenuti strumenti per la lotta politica tra avverse fazioni; gli appalti, specie quelli che muovono ingenti risorse economiche, costituiscono un'attrattiva per il malaffare dentro e fuori le organizzazioni politiche e istituzionali; la cattura del consenso politico sembra a volte di servirsi di essi al fine di fidelizzare i propri clientes.

Le direttive europee recepite progressivamente dal sistema istituzionale italiano hanno certamente creato i presupposti per la trasparenza, pubblicità e concorrenzialità, come ricorda il dr. Morelli, ma hanno sono intervenute, allo stesso tempo nel minare un precedente sistema nostrano fondato su Albi Nazionali dei Costruttori e Fornitori con procedure di accesso rigide, ma garantiste; albi oggi rimpiazzati dalle più "labili" SOA (Società organismo di attestazione), dove le competenze di un'impresa possono anche essere temporaneamente messe a disposizione di un'altra impresa per partecipare ad una gara dove essa non avrebbe qualifiche e titolo per poter partecipare. Con questo non dico che vada rimpianto il passato, ma che molte volte si è registrata un'incapacità del legislatore di dar vita ad un ordinamento che desse – nel contempo – prova di efficacia, efficienza, economicità e legalità. Purtroppo il pendolo sembra sempre ondeggiare tra questi principi come se si trattasse di opposti e non di elementi che fosse possibile

contemperare. Questo avviene per un semplice motivo – a mio modo di vedere: trasparenza, pubblicità e concorrenzialità non divengono automaticamente comuni elementi di pratica attuazione se disgiunti da un’etica che ancora non sembra per nulla permeare come dovrebbe tutti gli ambiti amministrativi coinvolti in materia appaltistica, ad ogni livello. E sull’etica pubblica noi del Movimento 5 Stelle stiamo cercando di ricostruire questo Paese. Partendo dalle macerie che ci hanno lasciato chi ci ha preceduto.

La vigilanza sugli appalti non può essere esercitata solo in ambito burocratico con adempimenti antimafia richiesti dalle vigenti procedure, ma deve essere anche vissuta e monitorata in maniera adeguata persino a livello parlamentare attraverso gli strumenti delle interrogazioni e delle commissioni competenti che, in maniera preventiva, svolgano azione di verifica, allerta e controllo attraverso l’intero apparato. Anche questo è compito della buona politica; e i cittadini lo sanno e dalla politica si distaccano quando la politica dà prova di essere assente proprio mentre i tentacoli di una piovra corruttrice pervadono e riempiono tutti gli interstizi del sistema. Sotto questo punto di vista, consentitemi di aggiungere una piccola nota polemica. A mio avviso sembra che il sistema normativo, anziché andare in questa direzione, si muova in una opposta. Il Freedom of information act italiano, che era inserito nella delega di riforma della Pubblica Amministrazione, ha visto tante e tali criticità nella sua attuazione che ci ha costretti a dare un parere totalmente negativo. Si pensi inoltre, che il diritto di accesso agli atti specifico per i parlamentari, pure previsto esplicitamente nella delega, non è stato neppure attuato, con l’intento di legarci le mani nel nostro compito di vigilanza sulla pubblica amministrazione, a servizio del cittadini. Un vero e proprio vulnus nel nostro ordinamento, visto che un diritto specifico viene riconosciuto persino ai consiglieri comunali.

Tornando al testo, un concetto molto interessante emerge chiaro dal lavoro di Rocco Morelli: elementi di discrezionalità nel campo appaltistico non caratterizzano solo la fase concorsuale – più evidente e palesemente esposta al sistema di corrottele – bensì coinvolge anche quella contrattuale e gestionale susseguente, più lontana dal pubblico controllo. Questo è un punto determinante, su cui va ammesso che il Parlamento ha poco riflettuto. Ciò ha comportato e comporta tuttora il pericolo che controlli deboli sulla fase della gestione dei contratti possano essere un varco al servizio di coloro che intendono aggirare le norme con intenti illegali. Basta pensare a forti ribassi formulati in sede di aggiudicazione per vincere una gara: c’è il rischio che vengano recuperati e compensati attraverso interpretazioni contrattuali di comodo, che urtano contro il principio di equità sotteso dallo strumento del contratto. Quindi, mentre il ribasso eccessivo spinge fuori dall’appalto aziende oneste, porta invece alla vittoria aziende che poi, attraverso la lievitazione dei costi nella fase di gestione, non solo si rifanno della quota con cui hanno effettuato il ribasso, ma spremono ai limiti le amministrazioni, grazie a funzionari compiacenti.

Il dr. Morelli ci mostra che l’equità, cui noi ci riferiamo, affonda radici non solo nella norma giuridica e nel diritto naturale, ma anche e in maniera evidente nella buona pratica amministrativa, nella tecnica commerciale e nella matematica finanziaria posta a servizio del management, in modo certamente utile per controlli, verifiche e procedure di auditing.

Sono rimasta molto colpita, inoltre, da un’altra importante riflessione svolta all’interno del volume che mi auguro di poter condividere presto con i colleghi della commissione competente. Si tratta del rischio che la finanziarizzazione del mondo degli appalti porti ad un sempre più diffuso uso dei derivati. Tramite questi, l’oggetto di un contratto non è più l’impresa industriale tesa verso uno sforzo realizzativo, ma una occasione di business grazie alla vera e propria scommessa borsistica sugli utili che il contratto può fornire. Dai derivati, come si sa, è possibile guadagnare dal fallimento. Un’ipotesi che non possiamo accettare nel caso di opere pubbliche.

Vorrei condividere con l'auditorium, nello specifico, una frase che appare nel testo del dr. Morelli e che spiega "quanto opportuno sia - cito - prendere con serietà e determinazione quelle istanze che da più parti (sindacati, piccole e medie imprese, un certo mondo dei media, e persino la chiesa cattolica) spingono a rivedere internazionalmente la normativa finanziaria, soprattutto operando una netta separazione tra banche che gestiscono il risparmio o le usuali transazioni commerciali e banche di investimento o trading che sono invece coinvolte in operazioni "a rischio". Si tratta di una battaglia propria del Movimento 5 Stelle: separare le banche d'affari da quelle commerciali. Siamo quindi felici di essere già in linea, se non precursori, delle intenzioni dell'autore.

Ma c'è un'altra parte che trovo significativa. Quella in cui si dice: "non può esistere crescita dell'intero aggregato umano se non si recupera in modo generalizzato la capacità – e tutto sommato il diletto dell'homo faber – di trasformare idee in progetti, i progetti in contratti ed i contratti in opere, attraverso il lavoro umano oggi enormemente agevolato dalla tecnologia". E questo è senza dubbio vero. Lasciatemi dire che molto spesso si teorizza che il Movimento 5 stelle è il partito del no. Questa non è la realtà. La linea di demarcazione che noi tracciamo è tra coloro che credono che il progresso sia buono a prescindere, e coloro che invece ritengono che un futuro sostenibile si debba raggiungere senza sacrificare la salute, l'ambiente e anzitutto la legalità. Ciò che differenzia le due parti in causa non è, come suggerisce il nostro Presidente del Consiglio, la contrapposizione tra una mentalità ancorata ai no e alla nostalgia di un passato campestre – da una parte -e una mentalità progressista che guarda al sol dell'avvenire - dall'altra. C'è semplicemente una diversa idea dei valori in gioco. Noi siamo convinti non solo che l'ambiente a salute e soprattutto la legalità vadano messi al primo posto, ma che la loro tutela serva a creare più posti di lavoro, senza rinunciare alla modernità.

Sono, quindi, lieta di poter presentare in questa sede, un lavoro tanto rilevante, un grande e importante sforzo di riflessione e di sintesi compiuto dall'autore sulla base della sua esperienza.

Rocco Morelli ci spiega nel suo libro che "Scrivere è un po' come governare". Ebbene, sebbene si tratti senza dubbio di una metafora affascinante, vorrei dire che, non so pronunciarmi sul fatto se scrivere sia davvero come governare, dato che non l'ho mai fatto. Posso asserire, tuttavia, che "leggere" è senza dubbio un buon punto di partenza per farlo. E certamente il libro del dr. Morelli è un testo che ogni buon decisore, nel campo dei contratti pubblici, sarebbe bene che studiasse a fondo.