

L'INTERVISTA

Giuseppe Busia

“Ad ogni passaggio aumentano sprechi e rischio infiltrazioni”

Il presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione: se non si governano bene la gare danni per chi appalta i lavori, per le imprese coinvolte e per i lavoratori dei cantieri

PAOLO BARONI
ROMA

«Più si scende nella scala dei subappalti e più aumentano i rischi», sostiene il presidente dell'Autorità anticorruzione Giuseppe Busia. Se non si governa il sistema, c'è il rischio di infiltrazioni criminali, ma soprattutto di perdere efficienza, sprecare soldi e ridurre la qualità dei lavori o dei servizi che sono stati commissionati, nonché di ridurre le garanzie dei lavoratori. «Fino a ieri, esisteva il divieto assoluto di effettuare il subappalto a cascata. Da oggi questo diventa possibile – spiega Busia – con l'unica limitazione affidata all'eventualità che le stazioni appaltanti decidano di limitarlo per ragioni relative alla natura e alla complessità delle prestazioni da realizzare, all'esigenza di controllare i cantieri per tutelare sicurezza e salute dei lavoratori o per evitare infiltrazioni criminali».

Quindi adesso come si procede sul fronte delle opere pubbliche?

«Tutto viene rimesso nelle mani delle stazioni appaltanti, che dovrebbero essere state fornite di strumenti per governare gli affidamenti e di controllare in particolare l'esecuzione delle opere, senza che il legislatore però si sia fatto carico di dare indicazioni ulteriori, pur compatibili con l'ordinamento europeo, che ci ha chiesto di ridurre i vincoli sui subappalti. Poiché in concreto questa capacità è tutt'altro che diffusa fra le stazioni appaltan-

ti, si amplificano tutti i rischi legati al subappalto a cascata».

Ma se si allungano i passaggi in concreto cosa si rischia?

«Ad ogni passaggio nella catena dei subappalti, si riduce la remunerazione, perché chi sta sopra trattiene qualcosa per sé. Se il processo non viene governato, alla fine a pagare il conto sono le stesse stazioni appaltanti, che possono ritrovarsi con opere, servizi e forniture di minore qualità; i lavoratori, che rischiano di non vedersi garantite come dovrebbe essere le stesse tutele e che spettano a coloro che operano per l'appaltatore principale; ed infine le imprese subappaltatrici, che via via che si scende nella catena degli affidamenti, vedono ridursi margini di profitto, a vantaggio di chi sta più in alto, con una penalizzazione per le piccole e medie imprese, rispetto alle grandi. Tutto questo, senza contare i pericoli di infiltrazione criminale, che si accrescono quanto più si scende nella catena dei subappalti, perché diventa più difficile controllare i diversi esecutori».

Ma quand'è che si può giustificare il ricorso al subappalto?

«Il subappalto si giustifica se vi è una ragione economico-organizzativa alla base, ovvero quella di assegnare una parte delle attività ad un'altra impresa che può farle meglio. Tuttavia, più si va avanti nella catena degli affidamenti, più questa giustificazione sbiadisce, e più diventa difficile controllare, con la possibilità che il subappalto venga usato per far entrare dalla porta secondaria chi non poteva entrare da quella

principale, perché non aveva i requisiti e doveva essere escluso dalla gara, per l'assenza di capacità tecniche o per la sua inaffidabilità, fino al rischio di consentire l'ingresso ad imprese infiltrate dalla criminalità organizzata».

Come si rimedia a tutto questo?

«Alcuni rimedi ci sono già, almeno sulla carta. Il primo, il più importante, rimanda alla qualificazione delle stazioni appaltanti: dovrebbero svolgere le procedure solo quelle che sono davvero in grado di gestirle in modo efficiente. Se invece non hanno risorse adeguate, dovrebbero appoggiarsi alle centrali di committenza o alle stazioni appaltanti più attrezzate. In secondo luogo, occorre controllare rapidamente i subappaltatori, e in questo campo la digitalizzazione aiuta molto».

Voi come Anac cosa state facendo?

«Abbiamo già creato la banca dati nazionale dei contratti pubblici che, attraverso l'interconnessione con le altre amministrazioni, consente di accelerare i controlli e di semplificare le procedure. Grazie in particolare al fascicolo virtuale



Peso: 73%

dell'operatore economico, raccogliamo tutti i dati sull'impresa e sulle gare a cui ha partecipato. In questo modo, non solo aumentiamo la controllabilità, ma semplifichiamo la vita alle stesse imprese, che non devono più ripresentare documenti già trasmessi e far riverificare documenti già verificati, individuando via via gli operatori più affidabili. Alcune amministrazioni che dovrebbero rendere disponibili i dati, tuttavia, non hanno ancora raggiunto una digitalizzazione adeguata, e questo rallenta ancora il sistema».

Ma tutto questo basta?

«Un altro elemento essenziale, che era stato inserito su nostro suggerimento già nella normativa previgente, è la responsabilità solidale fra appaltatore e subappaltatore: se l'impresa in fondo alla catena non adempie in tempo o commette scorrettezze, ne risponde anche il contraente principale, e questo serve ad evitare

lo scaricabarile. Però, ancora una volta, solo una stazione appaltante qualificata è in grado di controllare la corretta esecuzione e sa far valere la responsabilità solidale, a vantaggio del pubblico».

I sindacati sono preoccupatissimi, parlano di rischio Far West.

«Vero. E per questo abbiamo costituito con loro un osservatorio per verificare l'applicazione delle norme che impongono nell'ambito dei subappalti di garantire ai lavoratori le stesse tutele ed abbiamo stipulato un protocollo per verificare concretamente l'applicazione di questo principio.

In ballo c'è anche il Pnrr. Cosa si rischia?

«La vera preoccupazione, legata al Pnrr ma in generale a tutti gli investimenti, è che, parallelamente alla riscrittura delle regole, l'Italia non ha investito nella creazione di 100-200 centrali di competenza, diffuse sul territorio, altamente professionali e spe-

cializzate per categorie di attività, in grado di sopprimere all'incapacità di quelle più deboli. Se gli appalti non sono adeguatamente governati, dalla programmazione al collaudo, il rischio è che non selezioniamo le imprese migliori, perdiamo tempo e sprechiamo i soldi, oltre a mettere in pericolo il raggiungimento degli obiettivi ai quali sono legati i finanziamenti europei».

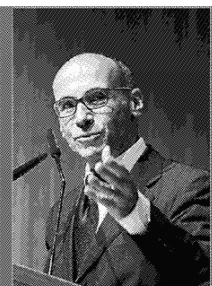
Ma come si possono rafforzare le stazioni appaltanti?

«Bisognerebbe attrarre i funzionari più capaci e preparati, pagandoli bene, più di quanto retribuivamo chi si occupa di altre funzioni: chi governa gli investimenti pubblici il suo stipendio se lo ripaga immediatamente, riducendo gli sprechi e ottenendo maggiore qualità. Ci vorrebbe una regola automatica: ogni volta che si programma un investimento, almeno lo 0,5 va speso per le persone che devono organizzare e gestire tutto il processo, altrimenti quanto si spende finisce

che vale la metà. Se invece è gestito bene rende più di quello che si è speso».

Questo basta a garantire la qualità delle opere?

«Parallelamente andrebbe creato un sistema di misurazione dei risultati ottenuti dai singoli responsabili degli appalti, e solo i funzionari che hanno garantito il rispetto dei tempi ed evitato la lievitazione dei costi potrebbero ricevere i premi ed essere incaricati di appalti più complessi in futuro. Naturalmente, un sistema di questo genere non può essere replicato in tutte le attuali 26.000 stazioni appaltanti: non ce lo possiamo permettere ed è fonte di sprechi e inefficienze: si deve investire puntando sulla qualità e non su questo sbriciolamento di investitori non qualificati». —



“

Il subappalto

Ha senso solo in base a ragioni economiche e organizzative. Altrimenti è spreco

Le gare

Tutto è nelle mani delle stazioni appaltanti, devono però essere meno e più qualificate

I controlli

Abbiamo attivato la banca dati dei contratti pubblici, ma tutti devono collaborare



Il cantiere dei lavori per la costruzione del terzo valico ferroviario che collegherà il Piemonte alla Liguria

ANSA/TINO ROMANO



Peso: 73%