

**LIBRO-DENUNCIA** di Fabio Cintioli

## Il labirinto degli appalti pubblici una mappa per non perdersi

**P**erché ancora un libro sugli appalti pubblici? Questa è la prima domanda che mi rivolgerebbe il lettore, probabilmente. La risposta è scontata, anche se forse non accattivante. Perché l'autore ha qualcosa da dire ancora, nonostante il

fiorire di volumi sul tema. Che ci sia una crisi del settore e che tale crisi si manifesti nella difficoltà di portare a compimento gli investimenti, le opere pubbliche e le stesse forniture alle amministrazioni è noto a tutti.

**a pagina VIII**



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.



UN LIBRO CON ISTRUZIONI PER L'USO: COME

# Il labirinto degli appalti pubblici una mappa per non perdersi (d'animo)

**Publichiamo l'introduzione e la postilla del libro "Per qualche gara in più. Il labirinto degli appalti pubblici e la ripresa economica" del professor Fabio Cintioi, pubblicato da Rubbettino.**

La crisi degli appalti pubblici è un fenomeno che si manifesta con l'inerzia, con la complicazione, col fiorire di troppe gare anche per necessità basilari delle amministrazioni, con un ginepraio di regole e di controlli che hanno come sbocco la difficoltà di "fare" della nostra amministrazione. Tante riforme nel corso degli anni non hanno migliorato la situazione. Anzi è purtroppo peggiorata. Andare alla ricerca delle cause profonde non è meno importante delle proposte per uscirne. In questo libro si cerca di dire delle prime senza rinunciare ad

esporre le seconde, per non perdere la sfida della ripresa dopo l'emergenza sanitaria Covid-19. Si devono però fare i conti con alcuni punti fermi del circuito istituzionale amministrativo: il modo in cui è stata declinata la tutela della concorrenza nei pubblici appalti; la prevenzione della corruzione; il mito della semplificazione amministrativa. Anche per questo si sceglie il metodo della conversazione che si snoda tra domande e risposte. Questo dà spazio a dubbi sinora inespressi nel dibattito, senza però dimenticare le obiezioni a questi dubbi ba-

sate su quel che è il "diritto vivente" in Italia. Tutela della concorrenza e prevenzione della corruzione non possono sacrificare l'interesse principale: quello di eseguire gli appalti. Il dialogo tra intervistato e intervistatore è la tecnica che si utilizza per dare alle idee maggiore immediatezza. Il dialogo è anche il modo per non rivolgersi solo ai giuristi e per spiegare ai non addetti ai lavori quel che è accaduto, avvertendoli che la manutenzione delle opere pubbliche e l'efficienza dei servizi sono beni essenziali e irrinunciabili.

di FABIO CINTIOI

**P**erché ancora un libro sugli appalti pubblici? Questa è la prima domanda che mi rivolgerebbe il lettore, probabilmente. La risposta è scontata, anche se forse non accattivante. Perché l'autore ha qualcosa da dire ancora, nonostante il fiorire di volumi sul tema. Che ci sia una crisi del settore e che tale crisi si manifesti nella difficoltà di portare a compimento gli investimenti, le opere pubbliche e le stesse forniture alle amministrazioni è noto a tutti. Che la questione, ove mai possibile, sia diventata ancor più critica con l'rompere dell'emergenza sanitaria e le immediate sofferenze per l'economia è pure da tutti condiviso. La burocrazia è diventata il bersaglio di molti e con essa il codice dei contratti pubblici e l'intero mondo che ruota intorno agli appalti.

Le idee, però, non sempre sono chiarissime, trovo. Mi è sembrato utile dire qualcosa, allora. E soprattutto dire delle circostanze che, nell'esperienza di studioso e di professionista, mi sono apparse come le cause di una patologia che è del sistema ma che appartiene a tutti noi: perché deriva da un fenomeno culturale e di costume, che sicuramente riguarda i giuristi, ma non solo. Nelle pagine che seguono troverete perciò un parallelismo costante tra due livelli: da un lato, la ricerca dalla fonte culturale

dei mali e del modo in cui in concreto si sono generate le difficoltà, dall'altro lato, la via possibile per risolverli, unendo una diversa scelta culturale ad altrettante soluzioni operative. Sotto accusa saranno poste sia l'enfasi sul principio di concorrenza - pur restando chi scrive un fautore della società aperta, beninteso - sia la retorica dell'anticorruzione amministrativa. La «ragion per cui» del sistema per scegliere l'appaltatore ed eseguire l'appalto dev'essere prima di tutto l'interesse dell'amministrazione - e dunque di noi tutti - a che il risultato sia effettivamente raggiunto. Il resto è sì importante, ma viene dopo. Questi due «colpevoli» hanno generato una palude di norme, regole e regollette, interpretazioni, procedimenti, buste chiuse, commissioni, chiarimenti, sedute segrete e aperte, offerte anomale, ricorsi, contenziosi, che tutti insieme oggi formano il labirinto dei contratti pubblici.

Di fronte alla domanda «più gara o meno gara?», in questi anni la risposta è sempre stata «più gara!», vuoi in nome della concorrenza vuoi in nome dell'anticorruzione. E le forme di confronto competitivo più flessibile, pure previste nelle direttive Ue, sono state sempre penalizzate. Si è diffusa l'ostilità verso la discrezionalità della stazione appaltante e la paura di decidere è diventata la cifra del comportamento dei funzionari, stretti tra norme complicatissime, cultura del sospetto e crescenti responsabilità. Tutto questo deriva da fraintendimenti culturali di base e produce le stasi. Dunque, sì, qualcosa di nuovo in questo volumetto lo troverete. Di qualcosa di nuovo, d'altra parte, c'è bisogno secondo me, perché nuova è la situazione in cui ci troviamo. La crisi economica in cui la pandemia ci lascia oggi richiede formule efficaci. Non possiamo più permetterci tutto questo. Gli investimenti non possono più aspettare. A chi si rivolge questo libro? Si rivolge a tutti. Non solo ai giuristi, dunque. Mi sono sforzato di utilizzare un linguaggio comprensibile a tutti senza

scendere in dettagli da operatore. Questo mi ha anche esentato da citazioni di giurisprudenza e dalle note. I dati riportati mi sembrano del resto chiari e inconfutabili. Un ossimoro: un libro scritto da un giurista su una delle materie più afflitte da complicazione (gli appalti pubblici) che pretende di essere semplice e proporsi a tutti, anche ai non addetti ai lavori. Che dire, è difficile, ma ho voluto comunque provarci.

Per quanto possibile, certo. Teniamo pur sempre conto che l'utilizzo di alcuni concetti giuridici è indispensabile, sia per dar forza agli argomenti sia per offrire, specie nel capitolo conclusivo, alcune proposte. È importante rivolgersi a tutti, secondo me, perché i problemi sul tappeto sono di tutti. Gli appalti servono all'accollettività, che si tratti di costruire un ponte o di murare un Comune di mezzi informatici o, visti i tempi che abbiamo dovuto vivere, di acquistare mascherine o respiratori da destinare ai nostri ospedali. E se gli appalti languono, il problema non è da poco. Veniamo così alla terza domanda. Perché costruire questo libro sul dialogo tra intervistato e intervistato? Questa è certamente la più interessante.

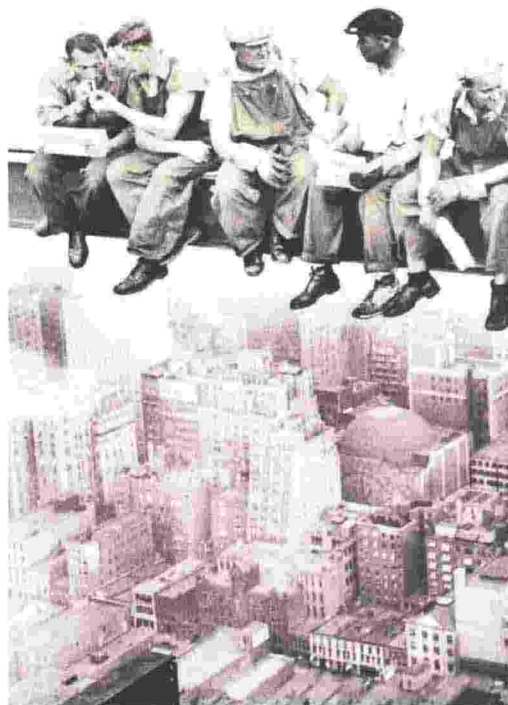
La prima ragione che spiega questa strada è legata a quanto dicevo poco pri-

ma. Vorrei rivolgermi a tutti con l'ambizione di esser letto. Allora, tra domande e risposte si spera di mostrare più leggerezza nel trattare di questi argomenti e di aiutare anche il lettore meno interessato, quello più distratto, quello che ha meno tempo a disposizione e, soprattutto, quello che non si occupa di diritto. Ma c'è una seconda ragione, non meno importante. Le idee che nel corso degli anni mi sono fatto di questo problema non sempre mi son sembrate facili da dire né da inserire nel dibattito tra giuristi, e per la precisione tra studiosi e operatori del diritto amministrativo. Per dirne una: come si fa a sostenere che le norme sugli appalti pubblici non sono ispirate dal principio di concorrenza - o che non dovrebbero essere ispirate da questo principio - se l'esatto opposto è scritto nelle direttive, nelle leggi, scolpito nelle sentenze e ribadito dall'intera dottrina? Come si fa a negare l'importanza della prevenzione della corruzione?

Sono idee talvolta estreme, quelle che troverete. Non estremiste, però, questo me lo concederete. Ivi inclusa quella che ritiene che la filosofia dell'anticorruzione debba essere ben separata dalla disciplina dei contratti



«Per qualche gara in più. Il labirinto degli appalti pubblici e la ripresa economica» di Fabio Cintioi, edizioni Rubbettino.



«Pranzo sul grattacielo», foto scattata a New York il 20 settembre 1932 da un f

PORTARE A COMPIMENTO GLI INVESTIMENTI

# Tutela della concorrenza e prevenzione della corruzione non possono sacrificare l'interesse principale: quello di eseguire le opere pubbliche



foto rimasto sconosciuto

pubblici. Proprio per via del loro contenuto queste tesi restano un po' sul confine dell'incertezza, dato che le obiezioni che molti colleghi e amici mi farebbero sono, almeno in parte, le mie stesse obiezioni. Insomma, molti dubbi e difficoltà nell'analisi per il punto di vista del giurista. Eppure, allo stesso tempo, è forte il bisogno di dire e di far trapelare queste idee, anche in via urgente e senza attendere altre verifiche, anche a costo di restare in beata solitudine. Ma come fare, mi sono chiesto più volte? Poi ho trovato il modo. Il dialogo mi ha consentito di esser l'uno e l'altro contemporaneamente: l'intervistatore, che è influenzato dal «politicamente corretto» ed è

più sensibile alle posizioni sino a oggi largamente prevalenti; e, soprattutto, l'intervistato, finalmente libero di esprimere alcune posizioni. Tanto più libero perché egli sa che ci sarà l'intervistatore a fare da contraltare e a suggerire, se preferite, di inseguire almeno una via mediana, meno estrema. In questo gioco di ruoli non posso, certo, negare che nel dialogo quel che conta è quel che dice l'intervistato e non nascondo, certo, di esser proprio io l'intervistato. Ma la presenza dell'intervistatore servirà sempre da fatto-

re di equilibrio, e senza mai impedire alle idee di venir fuori. È innegabile che la stagione drammatica che abbiamo vissuto con la crisi del coronavirus e la sfida della ripresa economica, sfi-

**DIFFICOLTÀ**  
Troppe gare, troppe complicazioni, un ginepraio di regole

da molto difficile, sappiamo, abbia dato un impulso finale e determinante per completare questo dialogo e per mettere sul tappeto una serie di proposte.

Perché, se non si facessero scelte nuove e coraggiose oggi, potremmo rammaricarci di non avere avuto questo coraggio e duramente rimpiangerlo domani.