

“In contrasto con i principi di buona amministrazione”.

Riflessioni a margine della relazione del Comitato Nazionale Anticorruzione sul “caso paratie” di Como

di Luca Michelini

1. Da dove nasce l'ispezione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione? Si tratta di un “procedimento di vigilanza” suscitato dal “rilevante incremento” dei costi rispetto al contratto originario decisa dalla giunta Lucini. L'incremento dei costi è di “oltre l'82%”. D'altra parte, risultava “poco conciliabile con la disciplina dei contratti pubblici” l'inserimento nella variante di “una vera e propria riserva sulle opere ancora da eseguire”.

2. Queste le cifre in ballo, che riporto dalla relazione ufficiale.

"L'opera è stata finanziata dalla Regione Lombardia in applicazione delle leggi regionali per la difesa del suolo" (legge Valtellina) e in residua parte dal Comune di Como (circa 3 milioni di euro).

Le voci principali dell'intervento possono essere riassunte come segue:

- Importo dell'appalto a base di gara euro 12milioni
- Contratto originario euro 11,930 milioni
- Prima variante euro 522mila, oltre oneri della sicurezza 846mila
- Seconda variante, euro 1,347 milioni, oltre oneri di sicurezza 985mila
- Accordo bonario (un primo) di 2,980milioni, oltre interessi legali e moratori fino al soddisfo (non ancora avvenuto)
- Terza variante euro 8,447 milioni, oltre oneri della sicurezza di euro 1,203 milioni
- Primo affidamento diretto pontili circa 500 mila
- Costruzione di un nuovo ponte (pedonale) sul canale di accesso alla darsena "vescovo" a seguito di gare pubblica euro 250mila
- Lodo arbitrale promosso dai progettisti originari a seguito della revoca della direzione dei lavori pari a circa 170 mila.

Il quadro economico complessivo (...) è passato da euro 15,763 milioni nel 2008 a 31,158 milioni nel 2014 con la variante n. 3. L'importo del contratto e del quadro economico sarebbero comunque da intendere come 'provvisori', laddove le opere potrebbero essere rivisitate in dipendenza di eventi osservazioni cui è sottoposta la variata"

3. La relazione non si sofferma sul progetto in sé e tuttavia non manca una considerazione notevole proprio sulle paratie, che la giunta Lucini ha confermato, anche se ne ha modificato radicalmente il progetto. Si tratta, insomma, di un'opera inutile? La relazione afferma che “i dati idrografici pare

evidenzino una sensibile diminuzione della frequenza dei fenomeni di piena del lago; l'altezza di piena più frequente è di pochi centimetri”.

4. Lucini sospende i lavori sulla scorta dei lavori di un'indagine che sottolinea la criticità dell'intervento, cioè “i vistosi cedimenti dell'area circostante” una delle due vasche, l'unica costruita, per lo smaltimento delle acque piovane. Dalla sospensione nasce il progetto della terza variante. Essa prevede opere tese alla tutela urbanistico-paesaggistica del lungo-lago ed ancora un sistema di paratie, definito “sistema di difesa a panconi da mettere in opera quando necessario”. Si tratta, sottolinea la relazione, di opere “estranee alle finalità del progetto originario di difesa idraulica della Città”.

5. La variante 3 è giustificata dal Comune con “l'imprevisto geologico”. Gli iniziali progettisti non avrebbero dunque previsto lo smottamento del lungolago, poi in effetti verificatosi. Il motivo del cedimento è di una banalità quasi sconvolgente: i pali che sostengono la vasca non raggiungono, per 2-4 metri, il terreno impermeabile sottostante.

6. Ma tutti i mali, come anche tutte le possibilità politico-amministrative, hanno un'origine precisa: “la documentazione geologica-geotecnica presa a base della progettazione originaria”, risalente agli anni 1995-1997. Infatti, i sondaggi effettuati “non sono risultati adeguatamente prossimi alle vasche progettate nel lungo Lago dove dovevano ubicarsi” le due vasche. Insomma, “le previsioni del progetto originario di porre le vasche A e B e le scalinate su fondazioni dirette (...) non potevano considerarsi adeguate alla linea delle stratigrafie”. *Non può* dunque considerarsi “imprevisto” e “imprevisto geologico” ciò che è dovuto a mancanza di indagine stratigrafica. Dunque vi sono “i presupposti per la risoluzione del contratto e l'indizione di una nuova gara”. Per i “professionisti interni responsabili del procedimento e della direzione dei lavori” si “configura anche una responsabilità disciplinare dovuta alla mancata indicazione alla stazione appaltante della sussistenza delle condizioni per la risoluzione obbligatoria del contratto”.

Le conclusioni si rivolgono certo alla giunta Lucini, ma non meno, e direi soprattutto, alla giunta Bruni: “non si comprende come sia stato possibile validare la progettazione originaria (...) nella consapevolezza che il progetto non rispettava una serie di requisiti funzionali necessari per il funzionamento delle vasche”.

7. Poiché le vasche alla fine sono risultate un'opera più importante delle stesse paratie, si confermano “le carenze del bando”. In altre parole, una “variante sostanziale” distorce gravemente il bando, fino a renderlo nullo, poiché fa vincere un'impresa che altrimenti non avrebbe potuto vincere. La variante, scrive la relazione,

"a) introduce condizioni che, se fossero state contenute nella procedura d'appalto iniziale, avrebbero consentito l'ammissione di candidati diversi da quelli inizialmente selezionati o l'accettazione di un'offerta diversa da quella inizialmente accettata, oppure avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione;

- b) cambia l'equilibrio economico del contratto o dell'accordo quadro a favore dell'aggiudicatario in modo non previsto nel contratto iniziale o nell'accordo quadro;
- c) estende notevolmente l'ambito di applicazione del contratto o dell'accordo quadro."

In altre parole, la terza variante introduce opere "non previste dal bando che avrebbe richiamato altri potenziali concorrenti". Si è avuta "una modifica sostanziale del progetto originario e pertanto la variante n.3 , anche sotto il profilo dei limiti qualitativi, non è ammissibile".

8. E' bene sottolineare che non si tratta solo di "altri potenziali concorrenti", visto che SAICAM, a cui sono stati affidati i lavori, aveva sostituito un'altra impresa: "una prima gara risultò deserta. Alla seconda gara parteciparono tre concorrenti. Il primo posto della graduatoria di merito fu assegnato alla CCC di Ravenna, che però successivamente fu esclusa per carenza di requisiti e l'appalto fu quindi affidato alla SAICAM secondo classificata (dopo essere risultata vittoriosa davanti al Consiglio di Stato)".

9. Siamo di fronte a semplice disattenzione amministrativa da parte del Comune? La relazione suggerisce di escludere questa eventualità, non da ultimo perché "si è fatto ricorso a una tecnologia delle barriere significativamente diversa" da quella prevista nel progetto originario.

Non meno gravi sono le responsabilità di altre istituzioni, tra cui la Provincia e la Sovrintendenza:

"Un ruolo particolare è stato poi esercitato dagli Enti preposti alla 'tutela'; questi hanno favorito la 'riprogettazione' dell'intervento con riferimento soprattutto alle opere architettonico/urbanistiche con effetti in corso d'opera eccessivamente incisivi, nonostante avessero dato il proprio assenso al progetto originario; appare grave che ciò si sia riscontrato senza mutamenti delle condizioni ambientali dei luoghi sede dell'intervento e dunque senza i necessari margini di legittimità. Anche se il Comune ha richiesto un'autorizzazione paesaggistica alla Provincia dopo la gara e prima della sottoscrizione del contratto, ciò che ha consentito un rilancio continuo ad esempio sui costi della pavimentazione".

Anche la Regione è chiamata in causa:

"Sull'opera (allo stato non funzionale neppure in parte) continuano inoltre a gravare incognite in termini di 'costo' e 'tempi' di ultimazione, a seguito delle prescrizioni della Regione Lombardia - ancora da soddisfare dopo circa mesi 7 dall'esame favorevole della variante n. 3 (...) - che ha sottoposto l'esecuzione al cd. 'metodo osservazione': una sorta di legittimazione ex ante di ulteriori varianti, il tutto a fronte di 'soluzioni alternative' dipendenti da eventi futuri e incerti, con rischi economici a totale carico dell'amministrazione aggiudicatrice (il contratto è a misura).

Impostazione, questa, che si appalesa in evidente contrasto con i precetti del codice dei contratti

pubblici e che, diversamente argomentando, di fronte a una incertezza così rilevante, tanto valeva procedere alla reingegnerizzazione dell'intervento"

Molto criticato, insomma, è l'espeditene sia della Regione che del Comune (giunta Lucini) di tenersi le mani libere in corso d'opera, prevedendo "integrazioni tecniche migliorative" non meglio precisate.

10. La conclusione della relazione è secca, direi inappellabile: "L'appalto è stato (...) condizionato da evidenti deficit del procedimento, in contrasto con i principi di buona amministrazione". Le pagine 51-53 della relazione, quelle finali, sono di una durezza spaventosa nello stigmatizzare l'attività e le scelte delle amministrazioni comunali Bruni e Lucini. Ma notevole è l'insistenza sulla 3° variante: "L'appalto è risultato connotato da innumerevoli disfunzioni tecniche e procedurali. Allo stato degli atti, la perizia di variante n. 3 non è ammissibile per aver superato sia i limiti quantitativi (...), sia i limiti qualitativi (...). A ciò sarebbe dovuta conseguire la risoluzione del contratto, la rivisitazione del progetto e un nuovo affidamento".

11. Vedremo come si concluderà questa vicenda, destinata a segnare, probabilmente, anche la sorte di questa giunta, come segnò quella della giunta Bruni. Mi limito, per ora, ad alcune osservazioni:

A. Colpisce che il consiglio comunale non abbia esercitato, vuoi perché non chiamato dalla giunta vuoi perché questo diritto non lo ha voluto esercitare, alcun potere di verifica nei confronti delle giunte che hanno sostenuto il progetto "paratie". E alludo al consiglio in quanto comprendente sia l'opposizione che la maggioranza. Colpisce, in altri termini, che l'architettura istituzionale amministrativa non affidi al consiglio e ai consiglieri il dovuto ruolo. Ma è anche vero che molto spesso sono gli stessi consiglieri ad essere del tutto impreparati al compito, sia sul piano tecnico, sia su quello politico, limitandosi a fiancheggiare supinamente la giunta e così minandone, di fatto, la tenuta. Il potere ha bisogno di controlli e contropoteri, altrimenti semplicemente fallisce. La democrazia genera efficienza e dinamismo.

B. Colpisce che la giunta Lucini si sia ostinata a continuare il progetto paratie, in continuità con quella giunta che pure su tale progetto era miseramente fallita. Perché non recidere il contratto, se così evidenti e fondati ne erano i presupposti?

C. La decisione di reiterare le paratie non può che avere una ragione economico-politica precisa, legata a interessi regionali, come del resto hanno sottolineato alcune forze politiche ed alcuni osservatori. Il regime delle acque dell'Adda, insomma, non può che aver giocato un preciso ruolo, ben radicato negli scranni del consiglio e della giunta Regionale. Ma se così è, perché non esplicitare questi interessi e sottoporli al vaglio e alla decisione di un dibattito pubblico e serio di costi/benefici? Dubito che i benefici siano superiori ai costi, ma questa era, *e rimane*, la strada da percorrere. Anche in questo caso la mancanza di questo dibattito pubblico, il prevalere dell'opacità

sulla trasparenza, ha favorito, e favorirà, “la cattiva amministrazione”, cioè lo spreco di denaro pubblico, tanto più grave in periodi di difficoltà economiche come quelli che viviamo.

D. Trasparenza richiede anche il rapporto con gli attori del mercato, onde fugare qualsiasi dubbio che la politica favorisca certe imprese a danno di altre, generando non solo meccanismi che distorcono la concorrenza, ma che possono scadere in pratiche illegali. La Commissione non ravvisa illeciti, né voglio insinuare il dubbio che essi si siano verificati: ma è certo che l'illecito si sviluppa in contesti caratterizzati da poca trasparenza e compito della "buona amministrazione" è quello di costruire un contesto istituzionale e politico che toglie ossigeno a pratiche clientelari e illegali. Come non ricordare, solo per fare un esempio, "il sistema Galan", cioè il sistema di corruzione economico-politica che ha ruotato attorno al MOSE?

E. Ora il Comune si difenderà, se non altro per orgoglio e per preservare la propria legittimità politica. Ma dovrà difendersi non solo sul piano amministrativo dinanzi all'autorità che ne ha contestato l'operato, ma anche di fronte all'opinione pubblica. E' necessario un totale bagno di trasparenza, onde fugare ogni possibile dubbio e per generare un processo virtuoso di scelte pubbliche. Comunque vada, è certo che il progetto delle paratie deve essere fermato. Il lungo lago va risistemato con un minimo di decoro e poi è necessario voltar pagina. Nel metodo, perché è evidente che “le cabine di regia” come metodo amministrativo non funzionano. Nel merito, perché vanno assolutamente ridisegnate le priorità. Si deve, insomma, aprire una nuova stagione politica e, se necessario, ridare la parola agli elettori. Ma questa volta su basi nuove: anzitutto portando avanti almeno un poco di competenza e la voglia, reale, di cambiar strada, di far venir meno una *certa continuità di governo* tra centro-destra e centro-sinistra (per usare categorie comprensibili, ma di fatto superate dalle “cose”) che caratterizza il centro come la periferia. Discontinuità certo ve ne sono state, almeno a livello amministrativo e positive; ma molto significative appaiono anche le continuità, soprattutto in ambito urbanistico: area Trevitex, area Ticoso, paratie. Per non parlare della sostanziale sfiducia nei meccanismi della democrazia politica, della partecipazione e del dibattito pubblico, che si nutre di informazioni e di analisi appropriate, che sono il presupposto della scelta, della decisione.

F. Finisco con una nota di carattere personale. Il Sindaco mi ha scritto una mail, dopo aver letto un mio primo articolo sulla vicenda, suggerendomi di trovare la risposta alla mia domanda - perché non aver deciso di recidere il contratto? - ascoltando la conferenza stampa di qualche giorno fa. Il Sindaco nella mail sostiene che recidere il contratto avrebbe comportato un costo di 10milioni di euro; e nella conferenza stampa sembra molto convinto di voler ribadire la linea scelta, cioè quella di concepire varianti *legittime* che consentano di finire l'opera, sempre con l'ausilio-supperto della regione.

Nonostante non ci conosciamo prima delle elezioni, non nascondo di avere simpatie personali per Lucini, di cui ho sempre apprezzato la coerenza politica e la disponibilità, ribadita nella risposta che mi ha dato. Tuttavia il ragionamento politico che ho fatto credo rimanga valido e degno di discussione. Senza un confronto *serio* sui metodi e sui contenuti la riflessione e l'azione di governo necessariamente si impantanano, come puntualmente si sono impantanati.

Aggiungo che il costo dell'abbandono del progetto di Bruni sarebbe stato (e potrebbe essere) addossato appunto a Bruni e alla sua giunta. In questi giorni impazzano sui giornali della destra i commentatori che vorrebbero una Grecia giustamente condannata a ripagare i tanti danni fatti: si tratta di pura propaganda, che per altro viene da una parte politica che ha subito l'esatto medesimo trattamento dalla Germania della Merkel, con tanto di campagna di stampa contro il "lazzaronismo" italico. Ma è certo vero che, quando non sono in ballo crisi sistemiche incontrollabili (come nel caso greco), il "rigore" non fa affatto male. Rende chiare le responsabilità; sgombra il campo dagli equivoci; libera energie positive, mentre ancora stiamo tutti digerendo (il Sindaco in primis, ritengo) il boccone amaro e avvelenato che la destra ha propinato a Como. Una destra che ancora sta promuovendo gli artefici del disastro in punti nevralgici dell'amministrazione regionale. Una destra che avrebbe dovuto essere chiamata, e deve ancora essere chiamata, anche sul piano legale e amministrativo, a rispondere delle scelleratezze fatte.