

La riforma dei contratti pubblici

di Alberto Cucchiarelli*

Come è ormai accertato dalla letteratura economica e dalla dottrina giuridica, la principale ragione degli sprechi negli acquisti pubblici è rappresentata dalla scarsa preparazione delle stazioni appaltanti, più ancora che la corruzione che rappresenta anche questo un rischio sempre presente nella gestione di risorse pubbliche.

Per migliorare il grado di preparazione degli acquirenti pubblici, uno sforzo di qualificazione o riqualificazione a tutti i livelli (stazioni appaltanti e soggetti che in qualsiasi modo entrano nella contrattualistica pubblica) è richiesto dal Codice. Così sono stati definiti requisiti stringenti sulle caratteristiche del responsabile unico del procedimento, del direttore dei lavori e di quello dell'esecuzione, si è scelto di professionalizzare i commissari di gara, di dare centralità al progetto negli affidamenti di lavori, e via dicendo. Per gli acquisti superiori a quarantamila euro per i servizi e le forniture e a centocinquanta euro per i lavori, potranno procedere ad affidamenti solo le stazioni appaltanti che hanno una determinata qualificazione. Un ruolo centrale sarà svolto dalle centrali di committenza e dai soggetti aggregatori.

Se è condivisibile l'idea di prevedere soggetti dotati di particolare esperienza e capacità per la gestione di affidamenti di importo complessivamente rilevante, si deve sottolineare che elementi di criticità potrebbero derivare dalla mancanza di controllo sul rispetto di requisiti minimi da parte delle centrali di committenza regionali, come emerge dalla lettura del decreto legge 66/2014e del Codice. Ciò che si verifica a livello territoriale sono forti differenze tra centrali di committenza con una struttura stabile ben definita e un'elevata capacità di realizzare procedure di gara corrette ed efficienti e centrali di committenza regionali in forte ritardo nei propri processi organizzativi. Ciò indubbiamente crea problemi di disomogeneità a livello territoriale e difficoltà di gestione dell'intero sistema, anche perché, si ricorda l'art. 1, comma 549 della legge 89/2014, per il settore sanitario – su cui si concentra larga parte dell'intervento dei soggetti aggregatori regionali - prevede che nel caso in cui le centrali di committenza regionali non siano operative o non abbiano sottoscritto le relative convenzioni, gli enti del Servizio sanitario nazionale sono tenuti ad approvvigionarsi, in via esclusiva, dalle centrali di committenza iscritte nell'elenco dei soggetti aggregatori. In tale ipotesi, spetta alla centrale regionale di committenza di riferimento l'individuazione, ai fini dell'approvvigionamento, dell'altra centrale di committenza.

Un ulteriore problema rilevante che emerge in questa fase di avvio è quello rappresentato dall'allineamento dei tempi di af-

fidamento dei diversi soggetti. I vari enti locali (ma in generale potremmo parlare dei soggetti che con la qualificazione delle stazioni appaltanti dovranno rivolgersi a soggetti aggregatori o centrali di committenza) hanno attualmente contratti che, oltre a prevedere servizi eterogenei, hanno scadenze diverse. L'allineamento delle scadenze si rende quindi necessario per rendere efficiente il sistema. Ma inevitabilmente esisteranno degli enti per cui il contratto andrà a scadenza prima che sia divenuta operativa la convenzione. Poiché alcuni servizi devono comunque essere garantiti, gli enti locali dovranno valutare come muoversi. Le alternative sono sostanzialmente due: prorogare i contratti in essere o fare affidamenti con procedura negoziata, con un contratto ponte. L'ANAC, in questi casi, si è orientata a favore della seconda soluzione, ma chiaramente le stazioni appaltanti devono valutare i pro e i contro delle diverse alternative. Una proroga, che esclude il confronto concorrenziale su un determinato bene o servizio per un certo periodo temporale, potrebbe essere preferita al contratto ponte quando si prevede che la convenzione del soggetto aggregatore sarà sottoscritta in tempi brevi. In questo caso, infatti, si potrebbe ritenere che il danno prodotto dall'aver sottratto un affidamento al mercato possa essere compensato dal risparmio sui costi dell'ente reso possibile dalla mancata procedura comparativa e dall'aver garantito la continuità del servizio. È chiaro che ciò è possibile, perché la mancata indicazione e conclusione della gara non è imputabile a responsabilità della stazione appaltante.

Nel valutare la convenienza di una proroga rispetto alla più concorrenziale procedura negoziata, le stazioni appaltanti dovrebbero anche considerare che i tempi per la conclusione delle procedure di affidamento da parte delle centrali di committenza tendono spesso ad allungarsi. Ciò è anche dovuto al maggior rischio di ricorsi che caratterizza tali tipo di gare, a causa dell'importo degli affidamenti. Ricorrere in sede giurisdizionale ha un costo non trascurabile e per gare di importo limitato può non essere conveniente farlo, specie se non si è certi del relativo esito; nel caso delle centrali di committenza, essendo, di regola, l'importo a base di gara ottenuto come sommatoria di quello di tante gare di importo limitato, gli operatori economici - che non si sono aggiudicati l'affidamento - potranno essere indotti a tentare la sorte, impugnando la procedura.

*ANAC - Ufficio regolazione in materia di contratti pubblici