

15 febbraio 2018

Appalti: la lunga marcia verso la qualificazione

Con lo schema di decreto PCM un passo avanti verso l'Elenco ANAC

di Luigi Donato

Il nesso tra qualità, efficienza e legalità non è esplicitato nel Codice dei contratti pubblici tra i numerosi principi della regolamentazione del *procurement* (trasparenza, economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, proporzionalità, pubblicità); ne costituisce però, in realtà, una sorta di struttura portante, una *grundnorm*, di cui non è difficile rinvenire l'impronta nella disciplina in tema di qualificazione delle stazioni appaltanti e nel sistema del *rating* d'impresa per gli operatori economici.

La qualificazione delle stazioni appaltanti mostra, in questo quadro, una forte carica innovativa e un rilievo strategico nel disegno di riforma. Si incide, infatti, in misura significativa sui profili organizzativi delle pubbliche amministrazioni e sulla loro stessa capacità di agire sul mercato degli appalti; si introducono disposizioni stringenti in materia di aggregazione della domanda e di centrali di committenza.

L'attenzione si è incentrata, come noto, soprattutto sulla (contrastata) scelta della necessaria, drastica riduzione a cui si mira del numero delle stazioni appaltanti; in realtà merita piuttosto di essere sottolineato il meccanismo introdotto dalla riforma di selezione naturale per l'evoluzione delle stazioni appaltanti e per le centrali di committenza. Questa evoluzione non si potrà fermare al traguardo dell'iscrizione nell'Elenco presso l'ANAC, previsto dall'art. 38 del Codice, ma, come vedremo, dovrà proseguire nel tempo con un processo di miglioramento continuo.

Il cammino tra la previsione legislativa e l'attuazione è, però, lungo e reso ancor più difficile dal complesso sistema normativo introdotto che se da un lato ha eliminato il Regolamento di attuazione del precedente codice dall'altro ha previsto un rilevante numero di decreti attuativi e di Linee guida dell'ANAC.

C'è però ora una prima tappa da considerare e commentare con favore: si è avuta notizia della trasmissione alla Conferenza Unificata Stato Regioni Città e autonomie locali e all'ANAC del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per la definizione dei requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione nel futuro Elenco. La meta non è proprio vicina in quanto, dopo l'emanazione del decreto, l'ANAC dovrà stabilire le modalità attuative del sistema di qualificazione.

In ogni caso il tempo che ci separa dall'entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione costituisce un'ottima occasione per le stazioni appaltanti per fare un'autodiagnosi sulla loro idoneità ad entrare quale soggetti attivi nel futuro mercato degli appalti pubblici.

In un'ottica generale si può iniziare anche a valutare anche la capacità della futura disciplina, introdotta, come ricordato, dall'art. 38 del Codice, di imprimere davvero un salto di qualità alle stazioni appaltanti. La forte spinta in questa direzione viene dalla necessità di iscrizione all'Elenco presso l'ANAC per avere la

facoltà di effettuare direttamente le acquisizioni di servizi e forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro e di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro; in caso contrario resta la possibilità di effettuare ordini su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza o dai soggetti aggregatori.

La qualificazione richiesta nel processo di acquisizione di beni, servizi e lavori riguarda tutte le fasi di programmazione e progettazione, di gestione e controllo della fase di affidamento, di gestione e controllo di esecuzione, collaudo e messa in opera. Per le centrali di committenza, che devono avere carattere di stabilità, è previsto un ambito territoriale in funzione della loro capacità di essere presenti direttamente nei luoghi di esecuzione dei lavori o dei servizi e di assolvere, quindi, correttamente al servizio a favore delle amministrazioni. Per i lavori le stazioni appaltanti e le centrali di committenza sono inquadrate in quattro livelli di qualificazione che si articolano in funzione dell'importo a base di gara (il livello superiore è oltre 20 milioni di euro) e alla complessità (per le opere, per i materiali, per i luoghi). Anche i quattro livelli per le forniture e i servizi dipendono dall'importo a base di gara (soglia massima oltre 5 milioni di euro).

I requisiti tecnico-organizzativi di base per accedere ai diversi livelli (anche come aggregazione di stazioni) partono dalla presenza di strutture organizzative stabili e dedicate al *procurement*. Il secondo requisito attiene alla presenza di personale adeguato e specificamente qualificato: in funzione del numero e della concreta professionalità del personale si può dunque ottenere la qualificazione per i diversi livelli. Ma la qualificazione del personale non è un aspetto meramente formale: infatti il terzo requisito da comprovare in concreto attiene alla costante formazione professionale e in tema di anticorruzione e trasparenza.

Infine il quarto requisito che compone la griglia della qualificazione attiene al numero di gare già svolte di valore pari a quello dei diversi livelli di qualificazione (da 5 per il primo livello a 2 per il quarto per i lavori e da 15 a 8 per servizi e forniture).

L'art. 38 del Codice ha previsto anche dei requisiti premianti che, come vedremo, prendono in considerazione gli elementi più innovativi per il *procurement*; nella norma non era però indicato in cosa consistesse il premio per le stazioni appaltanti "super". Nel decreto in via di approvazione il vantaggio è costituito da uno "sconto" sulle soglie di accesso ai diversi livelli, pari al 20%. Questo meccanismo può di certo incidere per le stazioni di medie dimensioni ma risulterà verosimilmente poco stimolante a migliorare per quelle che hanno già le caratteristiche per i livelli maggiori.

In ogni caso i requisiti premianti sono, in primo luogo, di carattere organizzativo: misure di prevenzione dalla corruzione valutate positivamente dall'ANAC; sistemi di gestione della qualità certificati; gestione telematica delle procedure di gara; applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale; modellazione elettronica e informativa per l'edilizia e le infrastrutture (fino a che questa non sarà divenuta obbligatoria nei tempi certo non brevi previsti dal DM 1 dicembre 2017, n. 560 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti). A questi si aggiunge un complesso e difficile da stimare meccanismo di valutazione della soccombenza in giudizio con riguardo alle procedure di gara. Ma, opportunamente, per ottenere il vantaggio previsto dal decreto basterà dimostrare il raggiungimento di quattro dei sei requisiti premianti indicati.

Quanto agli aspetti procedurali va segnalato che l'attestazione della qualificazione, pur avendo efficacia per cinque anni, non è statica in quanto può essere rivista in negativo dall'ANAC (fino alla cancellazione) o in positivo con un *upgrading* su richiesta della stazione appaltante che ha nel frattempo migliorato i propri requisiti. Anche questo elemento concorrerà all'evoluzione auspicata.

L'entrata in vigore del sistema richiederà l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e il successivo provvedimento dell'ANAC, (entro 90 giorni dalla pubblicazione in GU); vi saranno poi diciotto mesi entro i quali le stazioni appaltanti e le centrali di committenza che faranno la domanda di qualificazione potranno continuare ad operare. Le altre dovranno indicare, entro la data di entrata in vigore del provvedimento dell'ANAC il soggetto, in corso di qualificazione, designato a svolgere la funzione di stazione appaltante per loro conto.

C'è quindi da auspicare che l'iter vada avanti, senza attenuazioni della portata innovativa che la disciplina mostra; ed è anche auspicabile che la notizia del futuro decreto attivi fin d'ora all'interno del complesso mondo delle stazioni appaltanti un circuito virtuoso che spinga le stazioni minori, che non saranno più autonome, alle aggregazioni più ampie ed opportune e quelle più "strutturate" a raggiungere con le necessarie iniziative i requisiti base di cui ora si ha conoscenza e, soprattutto, quelli premiali in modo da presentarsi con le carte in regola all'appuntamento con l'esame dell'ANAC per l'iscrizione nell'elenco delle stazioni e delle centrali qualificate.

Non potranno che giovare fin d'ora il mercato dei lavori, dei servizi e delle forniture, l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica, la funzione della pubblica amministrazione di fornire servizi di qualità ai cittadini e alle imprese.

http://www.monitorimmobiliare.it/appalti-la-lunga-marcia-verso-la-qualificazione_20182151148

Luigi Donato

Capo del Dipartimento Immobili e appalti

Banca d'Italia