

Storie di ordinaria follia: la riduzione delle stazioni appaltanti e la centralizzazione della committenza

Come un fiume carsico ogni tanto emerge il *totem* della riduzione delle stazioni appaltanti (da 30.000 si dice ma non si sa, a sole 100) e della centralizzazione della committenza. Ieri sono intervenuti sul punto il Ministro De Micheli, ANCE, ANCI, ANAC, i sindacati e i giornaloni riproponendo entusiasti il tema.

Va premesso che la riduzione delle stazioni appaltanti e la centralizzazione della committenza sono due cose radicalmente diverse tra loro, anche il legislatore nel Codice dei contratti le confonde e le sovrappone, così come fanno i soggetti sopra citati e come fanno anche sia CONSIP che i famosi soggetti aggregatori, tutta gente alla quale negli ultimi anni abbiamo perdonato sciocchezze ben più gravi.

La riduzione delle stazioni appaltanti

Obiettivo che si è posto sin dai primi anni duemila e mai raggiunto, aggiungiamo “fortunatamente” mai raggiunto. Se il mondo dei contratti è sopravvissuto (male ma è sopravvissuto) è stato per il lavoro e l’autonomia delle varie stazioni appaltanti coinvolte, che hanno agito in autonomia.

E' vero, alcune stazioni appaltanti non si sono dimostrate mostri di efficienza né impermeabili alla corruzione, ma questi anni hanno dimostrato che nemmeno CONSIP, ARIA Lombardia o di SCR Piemonte (l'ultima in ordine di tempo coinvolta in indagini penali) hanno brillato o sono state gestite e sono tutt'ora gestite da Leonardo da Vinci o da Madre Teresa ...

Se si realizzerà il sogno (in realtà l'incubo) della concentrazione delle migliaia di stazioni appaltanti in un solo centinaio, non è difficile immaginare che il sistema andrà in blocco. Già è in difficoltà con migliaia di stazioni appaltanti [1] figuriamoci quando decine di migliaia di procedimenti dovranno essere svolti da un numero limitatissimo di uffici; va bene, aiuterà la telematica, aiuteranno le nuove assunzioni, e avremo cento nuovi centri di eccellenza (!?) tipo INPS o cento carrozzoni ad imitazione della principessa dei carrozzoni, ovvero la quasi monopolista CONSIP.

Ma quello che troppi si ostinano a non capire o non possono capire trattandosi di gente che non ha mai capito molto, anche se tutti oggi si atteggiavano ad “appaltologi” [2] (non contenti si essere diventati nel frattempo virologi, immunologi, infettivologi, dopo aver superato la fase infantile di direttori tecnici della nazionale di calcio) è il conflitto che si verrebbe a creare tra stazione appaltante diversa dal soggetto committente e destinatario del contratto.

Chi deve decidere cosa fare (cosa acquistare, cosa progettare, cosa costruire) e come fare (in quali tempi, a quali costi, con quali criteri di selezione delle offerte) non può che essere il committente (Ente locale, azienda sanitaria, istituzione pubblica ecc.) destinataria dell'opera, del servizio e della fornitura; quindi il committente e solo il committente potrà definire delle condizioni e dei capitolati misurati sulle proprie esigenze, che lo stesso conosce (al contrario

¹ Tra le quali anche tutti gli istituti scolastici, ma è stato lo stesso governo che ha dato autonomia di spesa ai presidi che devono fare le gare anche per i gessetti delle lavagne.

² Ad imitazione di Gigi Proietti in Pietro Ammicca: *appaltologo, affarogolo, tuttologo*.

delle centrali); alla fine del processo sarà sempre il committente (o i suoi utenti o cittadini) ad usufruire dell'opera, del servizio e della fornitura. Ebbene tra la prima fase della decisione e la terza fase dell'utilizzo, si vorrebbe affidare a terzi (le famose/fumose cento stazioni appaltanti) la fase intermedia dell'affidamento dell'appalto. E' chiaro che oltre alla questione dei tempi che si dilatano, sorgerebbero conflitti insanabili: si pensi solo alla stazione appaltante che non concorda e vuole (legittimamente) sindacare le scelte operative (prezzi, tempi, quantità, prestazioni) definite dal committente o a quest'ultimo che non concorda con i criteri di gara, con le conclusioni della procedura o con le argomentazioni quale attore o quale resistente in casi di probabile contenzioso.

Avremo sindaci umiliati da burocrati che dipendono da altre amministrazioni e altre contraddizioni e conflitti. A meno di sostenere che solo il "centro" possa sapere quali, quanti e che tipo di strade, rotatorie, scuole, raccolte rifiuti, mense scolastiche ecc. ecc. siano necessarie per la singola committenza, saltando i desiderata, le esigenze, la volontà delle stazioni appaltanti destinatarie (alcune della quali, si nota incidentalmente, hanno una legittimazione democratica che proviene dal voto elettorale).

E' facile accusare di "benaltrismo" ma è di tutta evidenza che le questioni sono ben altre: gli appalti fatti in questi anni (in vigenza del Codice) si sono potuti fare solo perché i RUP hanno preso coraggio da una parte per l'affievolimento del timore reverenziale (immeritato) verso ANAC e dall'altra per aver cercato di bypassare molte delle indicazioni legislative e regolamentari usando un sano buon senso. [3]

Le stazioni appaltanti slegate dalla committenza tenderanno ad esasperare i timori di scegliere evitando anche il minimo rischio (applicando il motto ma "chi me lo fa fare?") in modo da complicare la vita a tutti.

La centralizzazione delle committenze

CONSIP e i soggetti aggregatori regionali, oltre che "campioni" come stazioni appaltanti sono anche "campioni" nella centralizzazione delle committenze, contribuendo alla confusione di funzioni di cui si è accennato all'inizio.

Sono anni che troppa gente (compreso Carlo Cottarelli, ottimo sotto molti aspetti ma scarso sul punto) ci fracassa gli zebedei con la mitica siringa (che costa 10 centesimi in Lombardia e 10 euro in Calabria, almeno così tanti ripetono come pappagalli). [4]

E' ovvio che centralizzare gli acquisti porta ad economie di scala (comprare un milione di siringhe, 1.000 PC o 1.000 quintali di sale stradale, acquisire servizi di igiene urbana o di mensa

³ *Ad esempio, disapplicando quei trattati di psicopatologia che sono i decreti ministeriali sui criteri ambientali minimi, glissando sull'obbligo di motivare anche scelte naturali (come la mancata suddivisione in lotti, le alternative di localizzazione degli interventi, gli affidamenti diretti o gli inviti alle procedure negoziate, la verifica di congruità dei costi della manodopera ecc.), ignorando gli assurdi requisiti dei RUP imposti prima dal Codice e poi dalle linee guida di ANAC, mandando a farsi benedire una cervellottica programmazione e via discorrendo.*

⁴ *Gli stessi pappagalli che blaterano di 60 o 80 miliardi di euro all'anno in corruzione nei contratti, cosa francamente insostenibile perché significherebbe che se ne va in corruzione il 40% della spesa pubblica in lavori, beni e servizi, peraltro in aperto contrasto con il mercato che sostiene che la pubblica amministrazione paga sottocosto tutto quanto acquista o affida al mercato.*

scolastica per 100.000 persone in unica gara costerà probabilmente meno rispetto a comprare 100 siringhe, 2 PC, 2 quintali di sale o un servizio di raccolta rifiuti per 1.500 persone. [5]

Ma per fare questo non servono né l'elefante addormentato di via Isonzo a Roma né le centrali regionali; nell'era di Amazon e di Ebay (e tanti altri) le procedure di CONSIP e delle centrali regionali sembrano ferme a prima della scoperta del fuoco o dell'invenzione della ruota. Ma se si organizzano mercati aperti come quelli citati, non sarà necessario centralizzare nulla, anche l'ultimo impiegato comunale e il più inesperto dei presidi saranno in grado di acquistare oculatamente (nel caso facendosi insegnare dai nipoti di 10 anni che maneggiano smartphone e tablet come noi leggevamo L'Intrepido o Topolino).

Ma detto questo, il tutto ha un senso per le forniture di beni e per taluni servizi (ordinari, ben definiti e ripetitivi) ma non ha alcun senso per i lavori. A meno di sostenere (passando per mentecatti), che si possano ottenere risparmi ed economie di scala tra la progettazione di una scuola in Sud Tirolo e quella di una rotatoria in Liguria o tra la costruzione di una residenza per anziani a Napoli e un parcheggio a Barletta o che tra la gestione di un centro sportivo a Gubbio e quella di un museo a Radicofani.

Conclusioni

Riformare radicalmente il Codice dei contratti o meglio abrogarlo con applicazione diretta delle norme comunitarie e alcune semplici regole sottosoglia, come da alcune parti più avvedute si sostiene da tempo [6], sopprimere l'ANAC in quanto palesemente inutile e l'aborto giuridico della "rotazione", semplificare il ruolo del RUP (con le attuali regole, sostanzialmente confermate dal nuovo minacciato regolamento di attuazione, tutti i RUP sono fuori norma [7]) e tutto filerà senza bisogno di fantasmagoriche centralizzazioni.

⁵ Salvo poi non lamentarsi perché le piccole e medie imprese sono tagliate fuori dai contratti che per dimensione saranno appannaggio solo dei colossi sul mercato.

⁶ Come hanno fatto altri paesi europei certo non sprovveduti.

⁷ La genialità: il RUP deve avere alcuni anni di esperienza in materia di appalti (quanti? di che tipo? Di che entità? Boh). Ma come fa a fare esperienza se non è RUP; è un gatto che si morde la coda. Sarebbe come dire che per conseguire la patente di guida devi aver guidato una vettura per almeno tre anni (per quanti Km e di quale cilindrata?) o che per essere un chirurgo devi aver già operato su pazienti da almeno 5 anni (quanti pazienti e cosa? Tonsillectomie, lussazioni o trapianti di cuore?).