

Gli effetti della soppressione dell'Avcp, in attesa del piano di riassetto di Cantone

Appalti pubblici a rischio caos

Possibili blocchi per i bandi-tipo o per la banca dati

Pagina a cura
di ANDREA MASCOLINI

La soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici ha inciso sugli organi ma non ancora sui compiti e sulle funzioni. Rimangono, infatti, separate le strutture dell'Avcp e dell'Autorità nazionale anticorruzione (Anac). Fino al piano di completo riassetto che presenterà Raffaele Cantone entro sei mesi, il rischio è che vi siano problemi di governance per molte attività gestite dalla struttura dell'Avcp, dal precontenzioso, al sistema informatico Avcpass, alla qualificazione delle imprese, con possibili rallentamenti delle attività stesse. È questo l'effetto che, salvo correttivi apportati nella fase di conversione del decreto-legge 90/2014, potrebbe determinarsi sul settore degli appalti a seguito della soppressione dell'Avcp, disposta appunto dal decreto-legge 90/2014. Il blocco potrebbe interessare l'emanazione di bandi-tipo e di linee guida in diversi ambiti di attività, dai lavori ai servizi, così come la gestione della banca dati nazionale dei contratti pubblici e il sistema di verifica dei requisiti (Avcpass), entrato in vigore dal 1° luglio, oltre all'Anagrafe delle stazioni appaltanti di cui alla legge 89/2014. Ma problemi, nel medio termine, potrebbero esserci anche a livello europeo

se è vero le nuove direttive europee sugli appalti pubblici (23, 24 e 25/2014) puntano con determinazione su strutture nazionali che, oltre ad avere il monitoraggio del mercato di riferimento, siano anche in grado di gestire sistemi informativi complessi, funzionali alla messa a regime di un trasparente «registro nazionale degli appalti».

Le funzioni dell'Avcp. Moltissime le funzioni della soppressa Autorità assorbite, in base al decreto 90/2014, dall'Anac e relative a tutti i contratti pubblici (anche forniture e servizi), che nel 2012 valevano 95,3 miliardi di euro, per 125.700 contratti stipulati oltre i 40 mila euro. In particolare, in base al codice dei contratti, l'Avcp si occupa, anche con poteri sanzionatori e ispettivi, di: vigilare sui contratti pubblici, sull'osservanza della legislazione e sul sistema di qualificazione delle imprese di costruzioni; ha poi il compito di gestire il cosiddetto «precontenzioso» attivabile su ogni singola gara, di predisporre bandi-tipo obbligatori per le stazioni appaltanti, di presentare al governo e al parlamento una relazione annuale, di gestire la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (dalla quale deriva anche il sistema Avcpass di verifica dei requisiti dichiarati in gara dai concorrenti).

La soppressione dell'Avcp e l'assorbimento da

parte dell'Anac. Con effetto dal 25 giugno è scattata la soppressione dell'Avcp e l'immediata decadenza dei suoi organi, disposta con il decreto-legge 90/2014 di riforma della p.a. che assegna anche nuovi e incisivi poteri all'Anac (si veda altro articolo in pagina). Il decreto prevede anche che siano trasferiti all'Autorità presieduta da Raffaele Cantone «i compiti e le funzioni» dell'Avcp, una scelta che il ministro delle infrastrutture Maurizio Lupi ha dovuto accettare nonostante avesse avanzato la proposta di incorporare alcuni compiti dell'Avcp per portarli al suo dicastero (ma la partita, almeno sulla materia della qualificazione delle imprese, potrebbe riaprirsi con il recepimento delle direttive europee). Il trasferimento dovrà avvenire in base a un piano di completo passaggio delle funzioni e di riduzione del 20% delle spese e del personale che il presidente Anac dovrà presentare al presidente del consiglio, Matteo Renzi.

La «convivenza» delle due strutture. In una recente delibera (la n. 102/2014) Cantone ha stabilito che «le attività dell'Anac connesse ai compiti e alle funzioni trasferite a seguito della soppressione dell'Avcp, sono svolte in modo separato rispetto alle attività in materia di anticorruzione e trasparenza»; stesso concetto per la fase

gestionale e amministrativa. In effetti, quindi, sembra che i due organismi operino come due branche della stessa società, ancorché su qualche materia (trasparenza, attività ispettiva) vi siano sovrapposizioni fra compiti dell'Avcp e dell'Anac. Tutto come prima, quindi, almeno così sembrerebbe.

I rischi per imprese e per le stazioni appaltanti. L'impressione generale è che la soppressione dell'Avcp abbia avuto più il senso dell'eliminazione dei suoi organi che non dell'organismo e che manchi ancora una chiara definizione delle competenze decisorie. In questa fase transitoria, in attesa del piano di Cantone, il rischio di impasse e di blocco delle attività potrebbe derivare dalla mancanza di indicazioni espresse sull'assunzione dei provvedimenti relativi a delicate funzioni della soppressa Avcp (precontenzioso, vigilanza sulle Soa, regolazione) usualmente oggetto di provvedimenti del Consiglio (soppresso). Le difficoltà per le imprese e per le stazioni appaltanti, che, per esempio, richiedono pareri all'Avcp non mancherebbero. Potrebbe essere utile chiarire che transitoriamente tutte le decisioni siano oggetto di delibera da parte del Consiglio Anac ancorché attinenti a funzioni dell'«anticorruzione».

—© Riproduzione riservata—■

Le nuove funzioni dell'Anac di Cantone

- Vengono assorbiti tutti i compiti dell'Avcp (ma ci vorrà un piano di completo riassetto che Cantone presenterà a Matteo Renzi entro dicembre) fra cui: vigilanza, ispezione, regolazione, banche dati, precontenzioso
- «Commissariamento temporaneo», limitatamente al completamento del contratto d'appalto, per le imprese coinvolte in indagini per reati contro la p.a., con commissari nominati dal Prefetto su proposta Anac, con potere di sostituzione degli organi societari e gestione del contratto fino al completamento
- Controlli sulle varianti in corso d'opera
- Unità operativa per l'Alta sorveglianza e il controllo delle procedure di Expo 2015

Commissariamenti e controlli su varianti: i poteri assegnati all'Anac

Dal commissariamento delle imprese oggetto di indagini giudiziarie per reati contro la Pubblica amministrazione al controllo sulle varianti in corso d'opera: sono questi alcuni dei poteri assegnati all'Anac per la vigilanza sul settore degli appalti con il recente decreto-legge 90/2014. Il decreto prevede, per il singolo contratto, la possibilità che l'Anac proceda al «commissariamento» delle imprese coinvolte in indagini giudiziarie (anche per quelle di Expo 2015). La possibilità scatta quando siano state «rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite, o eventi criminali attribuibili a un'impresa aggiudicataria di un appalto». Sarà il presidente dell'Anac, Raffaele Cantone, a pro-

porre al prefetto competente per territorio la rinnovazione, entro un termine determinato, degli organi sociali (mediante la sostituzione dei soggetti coinvolti) e, nel caso in cui l'impresa non si adegui nei termini stabiliti, la straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice, limitata alla completa esecuzione del contratto d'appalto oggetto di indagine. Molto probabilmente questa misura sarà utilizzata poche volte dal momento che la prassi, in questi casi, vede i soggetti coinvolti dimettersi appena si ha sentore di un «fumus» di indagini. In alternativa il presidente Anac potrà proporre al prefetto di provvedere direttamente alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice (attività dichiarata di «pubblico interesse» anche ai fini delle eventuali conseguenze penali), saltando la procedura di sostituzione dei vertici dell'impresa. Gli «amministratori» che gestiranno la società su nomina del prefetto potranno esse-

re al massimo tre (dotati di requisiti di «onorabilità e professionalità») e a essi verranno attribuiti tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione dell'impresa finalizzati al completamento dell'opera, con la conseguente «sospensione» dei poteri di disposizione e gestione dei titolari dell'impresa (sospesi anche i poteri dell'assemblea in caso di società). Previsto anche il monitoraggio finanziario dei lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi. Il decreto prevede l'obbligo di trasmissione delle varianti all'Anac di tutte le varianti in corso d'opera (escluse quelle per errore o omissione della progettazione e per esigenze derivanti da sopravvenute norme di legge), unitamente al progetto esecutivo, all'atto di validazione e a una apposita nota del responsabile del procedimento. La trasmissione di questi atti dovrà avvenire entro trenta giorni dall'approvazione della variante da parte della stazione appaltante, per le valutazioni e gli eventuali provvedimenti di competenza che Anac potrà adottare.

© Riproduzione riservata

