

I QUADERNI DELLA RIVISTA
AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

AGOSTO 2022

IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI SECONDO GLI OPERATORI

UN'INDAGINE SUL CAMPO

A CURA DI
A.LA SPINA - B.G. MATTARELLA



Presentazione

di Bernardo Giorgio Mattarella

Il dibattito sui contratti pubblici è sempre molto intenso e la letteratura in materia è sempre abbondante, sostenuta dall'importanza della contrattualistica pubblica sul piano economico e alimentata da una continua produzione normativa, i cui difetti sono noti. Si tratta, però, di un dibattito e di una letteratura che si basano sulle norme, sulla giurisprudenza e sulle esperienze e impressioni dei commentatori. È raro che vengano interrogati gli operatori, impegnati nelle stazioni appaltanti e nelle imprese contraenti, e che vengano raccolte le loro valutazioni sulle norme e sulla loro attuazione. Con la ricerca, della quale questo fascicolo raccoglie i risultati, si è fatto proprio questo: si è somministrato un questionario a un numero rilevante di operatori, sia sul versante pubblico sia su quello privato.

Sul versante pubblico, il questionario è stato sottoposto a oltre cinquemila funzionari pubblici impegnati nell'attività contrattuale della pubblica amministrazione, in massima parte con funzioni di responsabile unico del procedimento, nei diversi settori: lavori, forniture, servizi, centrali di committenza. Sul versante privato, il questionario – con poche variazioni rispetto a quello rivolto ai funzionari pubblici – è stato sottoposto a oltre duecento operatori economici, di diverse aree geografiche e dimensione, operanti principalmente nel settore dei lavori pubblici e, in misura più ridotta, dei servizi e delle forniture.

La consultazione è stata resa possibile dalla collaborazione del Centro Bachelet della Luiss Guido Carli con la Conferenza delle regioni e delle province autonome, con Confindustria e con l'Associazione nazionale costruttori edili, che hanno finanziato la ricerca e contribuito alla definizione del questionario. La piattaforma informatica per la somministrazione del questionario è stata predisposta dall'Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale (Itaca).

Il questionario, costituito da una ventina di domande, alcune a risposta multipla e altre a risposta aperta, richiedeva ai soggetti interpellati una valutazione della disciplina in materia di contratti pubblici, anche alla luce delle modifiche intervenute fino alla primavera 2020, e dei principali problemi applicativi, sollecitando le loro opinioni su alcuni temi oggetto di frequente dibattito, come il ruolo dell'Autorità nazionale anticorruzione – Anac, la digitalizzazione delle procedure contrattuali, l'impatto della disciplina in materia di prevenzione della corruzione, la “paura della firma” e le norme sull'impatto dei gravi illeciti professionali. Li sollecitava anche a indicare le fasi

più delicate delle procedure contrattuali e i principali fattori di rallentamento e di suggerire proposte per rendere più efficace l'attività contrattuale delle amministrazioni.

I risultati della rilevazione, anche in considerazione del campione particolarmente significativo, sono di grande interesse, anche a distanza di due anni dalla rilevazione, sia nella parte in cui le risposte dei funzionari pubblici e degli operatori privati tendono a convergere, sia nella parte in cui si rilevano differenze. Il presente fascicolo riporta questi risultati, insieme ai commenti delle studiose che hanno elaborato le risposte: Valentina Marano, che è concentrata sulla disciplina normativa e sul ruolo dell'Anac; Ginevra Giannattasio, che ha esaminato le fasi più importanti delle procedure contrattuali e le prospettive dell'*e-procurement*; Monica Dell'Atti, che si è occupata dei fattori di rallentamento e, in particolare, degli incentivi negativi connessi che danno luogo alla "burocrazia difensiva"; e Martina Cardone, che ha approfondito la figura del responsabile unico del procedimento, valutando i profili critici e le prospettive di riforma. I loro commenti sono preceduti da un testo introduttivo di Antonio La Spina, che colloca l'indagine nell'attuale contesto e nel quadro di considerazioni generali sull'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni.

Nella fase attuale, che potrebbe vedere un'opera di razionalizzazione e semplificazione normativa, a seguito della legge delega per la revisione della disciplina dei contratti pubblici recentemente approvata dal Parlamento, i testi qui raccolti possono offrire un utile contributo di informazione e riflessione.