

Il “collasso” del sistema degli appalti nella prima fase dell'emergenza sanitaria

Marco Magri

L'improvvisa urgenza degli approvvigionamenti, il bisogno di quantitativi non calcolabili di forniture, la dipendenza dalle importazioni, ha costretto le amministrazioni italiane, nella prima fase dell'emergenza sanitaria, a subire le prassi e, con ogni probabilità, le speculazioni provenienti da un'area transcontinentale di rapporti di scambio che a malapena si potrebbe definire un “mercato”. Malgrado le molteplici procedure negoziate senza bando di gara attivate da CONSIP e da alcune Regioni, almeno fino alla prima decade di aprile 2020, l'entità dei rifornimenti originata da contratti di acquisto è stata molto inferiore al volume derivante da requisizioni e da atti di liberalità in senso ampio.

In termini di capacità di ottenere risparmi di spesa, è forse vero che il sistema degli appalti ha “tenuto” nonostante l'emergenza. Occorre però non dimenticare il parziale collasso di quel sistema, soprattutto nel momento iniziale della pandemia, in cui le difficoltà di acquisto da parte delle centrali di committenza e delle altre amministrazioni hanno suggerito di ripiegare su moduli di azione di stampo pubblicistico, autoritativi o consensuali, come le requisizioni doganali in proprietà, gli incentivi alla riconversione produttiva e le donazioni concordate con le organizzazioni di categoria. Ora non è il caso di chiedersi se sia giusto parlare di una «oggettiva» somiglianza a una «economia di guerra», come ha fatto Luca Michelini (*Covid-19: autoritarismo ed economia di guerra*, in *MicroMega*, online, 2 aprile 2020) ma è certo che senza questi mezzi complementari, senza una qualche misura di “cartellizzazione” dell'economia – e senza il mercato privato, che nel frattempo ha continuato a offrire i propri beni – la crisi del sistema degli appalti avrebbe probabilmente condotto al tracollo della sanità pubblica *tout court*.

Un veloce ripasso dell'andamento dei fatti varrà forse a rammentare come la situazione degli approvvigionamenti si è venuta progressivamente delineando.

Dopo la dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri (31 gennaio 2020) e le prime ordinanze del Ministero della salute, il mese di febbraio 2020, conclusosi con l'inizio ufficiale del contagio in Lombardia e in Veneto e con l'innalzamento del livello emergenziale in tutto il Paese, ha visto la Protezione civile impegnata nella ricerca di un sistema di affidamento delle forniture compatibile con il codice dei contratti (d.lgs. n. 50 del 2016), che assicurasse al Commissario il controllo delle commesse, oltre alla flessibilità e rapidità di espletamento delle procedure di aggiudicazione.

Il Capo dipartimento di protezione civile e Commissario straordinario per l'emergenza sanitaria, con la sua prima ordinanza (n. 630 del 3 febbraio 2020, art. 3), preso atto che «nella summenzionata situazione si sta verificando l'insorgenza di rischi connessi ad agenti virali trasmissibili», i quali «debbono, con immediatezza di intervento, essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo», aveva inizialmente imperniato l'organizzazione degli approvvigionamenti su una catena di comando sostanzialmente centralizzata, che prevedeva la nomina da parte del Commissario di uno o più «soggetti attuatori» sottoposti alle sue direttive e autorizzati ad avvalersi delle procedure di cui all'art. 63 del codice dei contratti (procedura negoziata senza bando di gara; poi riqualficata, con l'ordinanza n. 638 del 22 febbraio 2020, in un regime sostanzialmente privo di meccanismi selettivi, «in ragione dell'aggravamento del contesto di criticità») e all'art. 163 (procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile); il tutto in deroga a un lungo elenco di disposizioni dello stesso codice. Il meccanismo di gestione degli approvvigionamenti si è fatto però più difficile dopo il 21 febbraio 2020, con i primi casi di positività in Lombardia e in Veneto. Con una serie di ordinanze, dal 22 al 27 febbraio 2020, sono stati nominati soggetti attuatori tutti i Presidenti di Regione. Ma è poi mutato in modo significativo, con l'ordinanza n. 639 del 25 febbraio 2020, l'intero assetto dell'organizzazione degli acquisti. Alla luce di un ulteriore aggravamento del contesto epidemiologico, il Commissario ha stabilito il divieto di esportazione fuori dall'Italia di dispo-

sitivi sanitari; ha inoltre previsto che le amministrazioni del Comparto della sicurezza, della difesa e del soccorso pubblico ed il Ministero della salute provvedessero «direttamente ed autonomamente» alle acquisizioni dei dispositivi di protezione individuale, «previa autorizzazione» del Dipartimento della protezione civile. In terzo luogo, ed è questo il punto che maggiormente ha innovato la normativa commissariale preesistente, è stata l'estensione, anche alle Regioni e alle Province autonome, della possibilità di acquistare i dispositivi di protezione individuale «direttamente». L'ultimo giorno del mese, l'ordinanza n. 641 del 28 febbraio 2020 ha allargato ulteriormente le disposizioni dell'ordinanza n. 639, consentendo direttamente anche «l'acquisizione degli strumenti e dei dispositivi di ventilazione invasivi e non invasivi».

Già a fine febbraio, dunque, le tendenze centralizzatrici delle decisioni di spesa, manifestate con l'ordinanza n. 630, avevano lasciato il posto a una condotta di progressivo decentramento e di moltiplicazione dei centri di acquisto, in uno con il rapido peggioramento della situazione sanitaria.

La vicenda immediatamente successiva, con l'ingresso del nostro Paese in un quadro di inaudita gravità, si può qui presupporre nota. Un'indagine conoscitiva condotta dall'ANAC («Indagine conoscitiva sugli affidamenti in regime emergenziale di forniture e servizi sanitari connessi al trattamento ed al contenimento dell'epidemia da COVID 19», 28 luglio 2020, in www.anticorruzione.it) colloca, appunto, nella prima settimana di marzo 2020 una forte impennata dei prezzi, «dovuta alla relativa rapidità in cui da un lato è cresciuta in maniera esponenziale la domanda di mascherine, dall'altro si è probabilmente innescata una crisi anche dal lato dell'offerta, con imprese non in grado di soddisfare la quantità richiesta e la tempistica di consegna necessarie a fronteggiare l'emergenza sanitaria» (p. 54).

In rapida sintesi, i caratteri del periodo ora in considerazione possono così riassumersi: aumento della domanda a livello mondiale, da cui la ricorrenza di blocchi doganali o altre difficoltà di transito delle merci alle frontiere nazionali; scarsità e aumento dei prezzi delle mascherine e dei dispositivi di protezione individuale; discriminazione della capacità di acquisto delle pubbliche amministrazioni rispetto a quella dei soggetti privati; partecipazione alle gare pubbliche di operatori disposti all'ac-

quisizione di commesse superiori alle loro reali possibilità d'impresa; frequenti verifiche negative, in capo agli aggiudicatari, del possesso dei requisiti di ordine generale e di capacità economico-finanziaria; fornitura alle amministrazioni pubbliche di prodotti privi di etichettatura o di certificazione di conformità alle norme tecniche sanitarie; ritardo nell'espletamento delle prestazioni e mancato rispetto delle condizioni contrattuali, fino all'estrema ipotesi della risoluzione in danno disposta da parte della committenza.

CONSIP, anch'essa, pare, soggetto attuatore, in base a un «Decreto del presidente del Consiglio n. 666 del 2 marzo del 2020» (purtroppo irreperibile con gli usuali strumenti di ricerca), dopo un paio di tentativi non fortunati (uno con revoca dell'aggiudicazione e indagini penali sull'azienda agricola ex affidataria) ha avviato una gara per un importo di oltre 132 milioni di euro. La gara è stata celebrata con il criterio del minor prezzo, suddivisa in nove lotti, dei quali i primi tre dedicati ai tre tipi di mascherine e dispositivi di protezione individuale (chirurgiche, ffp2, ffp3). L'affidamento è stato organizzato sotto forma di accordi-quadro plurimi, in modo tale da «contrattualizzare» tutte le offerenti. Detto per inciso, con la decisione I792 del 23 gennaio 2017 (provvedimento n. 26316, in Bollettino n. 2/2017, in www.agcm.it), l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nel condannare alcune società per intese restrittive della concorrenza nelle gare di ossigenoterapia e ventiloterapia domiciliare, aveva rilevato la propensione delle imprese operanti in questo tipo di mercati a seguire lo schema «dell'accreditamento», come «modello alternativo all'attuale impostazione dell'appalto»; che comporterebbe, tra le altre cose, «lo spostamento della competizione sull'incremento del livello qualitativo dei servizi erogati» e il «mantenimento dei livelli occupazionali», permettendo la contemporanea «presenza di più operatori sul territorio». L'accordo-quadro aggiudicato da CONSIP prevede, com'è tipico per questo tipo di contratto, un'esecuzione costituita dalla comunicazione di singoli ordinativi di fornitura, richiesti, fino a concorrenza del numero massimo di mascherine aggiudicato, al miglior offerente e, ove l'interpellato non abbia disponibilità produttive sufficienti a soddisfare l'ordine, proseguendo «a cascata» con gli altri operatori classificati. A fine aprile, dei circa 25 milioni di mascherine che si volevano acquistare in questi primi tre lotti, ne erano stati aggiudica-

ti 21.720, con significativi ribassi d'asta. Gli affidatari sono risultati però solo in parte imprese specializzate del settore della fornitura di presidi sanitari. Gli altri – aggiudicatari anche di lotti successivi – sono intermediari commerciali attivi nella distribuzione di prodotti comuni. Si tratta insomma perlopiù di agenti o mediatori, non di fornitori specializzati e tanto meno di produttori. Il che lasciava presumere, come poi si è verificato, l'emergere di una più complessa catena di transazioni e un più elevato rischio di inadempimenti in fase esecutiva; senza considerare che era stata posta a carico dello Stato, in deroga al codice dei contratti, una sostanziosa anticipazione del prezzo, fino al 50% dell'importo contrattuale, previo rilascio di apposita cauzione di pari importo. Il 28 marzo 2020 CONSIP (lo si tenga a mente) dichiarava di aver consegnato 561.500 mascherine e che altre 311.800 sarebbero state recapitate entro il 3 aprile 2020.

Meno discusso, ma egualmente importante, è il profilo della provenienza geografica dei prodotti. Anche se la normativa emergenziale non l'ha mai esplicitamente derogata, è stata nei fatti largamente disapplicata la norma di cui all'art. 137 del codice dei contratti pubblici, che, al comma 2, riconosce alla stazione appaltante la potestà di escludere, senza motivazione, l'offerta composta per più del 50 per cento da prodotti provenienti da Paesi terzi, a meno che l'Unione europea non abbia concluso, in un contesto multilaterale o bilaterale, un accordo che «garantisca un accesso comparabile ed effettivo delle imprese dell'Unione ai mercati di tali paesi terzi». Mentre il respingimento dell'offerta, in difetto di reciprocità, può essere del tutto privo di motivazione, il mancato respingimento, che vale ad accogliere il prodotto extracomunitario tra quelli circolanti in ambito doganale, deve essere invece «debitamente» motivato e comporta l'obbligo della stazione appaltante di trasmettere all'ANAC la relativa documentazione. Inoltre, a norma del comma 3, se due o più offerte presentano una differenza di prezzo inferiore al 3 per cento, ovvero «si equivalgono» in base ai criteri di aggiudicazione di cui all'art. 95, viene preferita l'offerta «che non può essere respinta a norma del comma 2»: in sostanza, l'offerta proveniente da un Paese sottoposto all'applicazione del Codice doganale dell'Unione europea (Regolamento UE n. 952 del 9 ottobre 2013). Resta fuori dal perimetro applicativo dell'art. 137 del codice dei contratti pubblici soltanto il caso in cui

la preferenza per l'offerta intra-doganale costringa l'amministrazione «ad acquistare materiale con caratteristiche tecniche diverse da quelle del materiale già esistente, con conseguente incompatibilità o difficoltà tecniche di uso o di manutenzione o costi sproporzionati».

La giurisprudenza amministrativa ha reso manifesto il significato di queste disposizioni, ad esempio, quando ha giudicato sulla validità dell'aggiudicazione di contratti pubblici a società cinesi (anche in raggruppamento con imprese italiane) e ha rilevato che «la Repubblica Popolare Cinese (...), pur avendo aderito nel 2001 al WTO, non ha perfezionato l'adesione all'allegato Accordo sugli Appalti Pubblici AAP o GPA (*General Procurement Agreement*), che consente agli operatori economici dei Paesi sottoscrittori di presentare offerte per gli appalti pubblici nell'UE» (TAR Lombardia, Brescia, n. 552 del 2020).

Non tutte le decisioni dei giudici amministrativi italiani hanno condannato l'importazione cinese, beninteso. Ma tutte sono parse allineate in ordine alla ragione di fondo dell'art. 137, nel quale sarebbe da ravvisare «una forma specifica di tutela del generale e fondamentale principio della *par condicio* (...) messo a rischio di lesione quando vengono offerti beni prodotti in Paesi terzi con costi di produzione molto bassi e regole di mercato ben più competitive»; di qui «un andamento patologico e abnorme delle dinamiche concorrenziali del mercato» (TAR Veneto, n. 844 del 2018). Altra, importante precisazione, è che in tal caso non ha rilievo la «nazionalità delle imprese offerenti, determinata dal luogo ove è ubicata la sede legale e amministrativa quanto, piuttosto, l'origine dei prodotti provenienti da Paesi terzi (...) il luogo di produzione del bene e quindi la sede dello stabilimento in cui esso viene realizzato la quale, di per sé, non coincide con il luogo in cui è ubicata la sede legale o amministrativa dell'impresa (cfr. TAR Campania, Napoli, sez. IV, 27.03.2014, n. 1848/2014; Cass. Pen., sez. III, 27.01.2012, n. 19650; TAR Friuli Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 15.02.2010, n. 131)» (TAR Emilia Romagna, Bologna, n. 343 del 2017).

La Cina, nel cui territorio, stando all'informazione pubblica, sono prodotte una gran parte delle mascherine e degli altri dispositivi di protezione individuale utilizzati in Europa e in Italia, ha aderito all'Organizzazione Mondiale del Commercio, ma non ha mai sottoscritto l'Accordo sugli Appalti Pubblici (AAP) concluso a Marrakech il 15 aprile 1994.

Non c'era il tempo di verificarlo – ma, appunto per questo, non si può escludere – che proprio quell'andamento «patologico e abnorme» si sia verificato nel nostro Paese, nel primo, più immediato tentativo di risposta al contesto pandemico.

Lo stesso Commissario straordinario per il contrasto dell'emergenza epidemiologica, entrato in funzione con l'art. 122 del decreto-legge 18 marzo 2020, n. 18, ha del resto pubblicamente ammesso, a circa un mese dalla sua nomina, che per procurarsi mascherine e dispositivi di protezione individuale l'Italia è stata costretta a una «guerra commerciale» contro «operatori senza scrupoli» (D. Arcuri, conferenza stampa del 25 aprile 2020). L'oscura matassa di questi rapporti, poi, si è subito rivelata capace di reggersi benissimo – ecco un punto fondamentale – anche senza partecipare a gare per l'aggiudicazione di commesse pubbliche. La vendita alle pubbliche autorità concorreva con la cessione diretta ai fruitori oppure a operatori privati attive nella vendita al pubblico (come le farmacie, ad esempio). Il che si è dimostrato in grado di capovolgere il rapporto di forza, classicamente postulato nella contrattualistica degli ordinamenti europei, tra la pubblica amministrazione, parte forte e operatore economico, parte debole: chi era in concorrenza con altri, chi aveva bisogno e doveva offrire qualcosa in cambio, dopo l'inizio dell'epidemia, era lo Stato; chi dettava le condizioni e poteva rifiutare erano le imprese; quel mercato la cui ambizione all'aggiudicazione della commessa pubblica si dà per scontata, quando i tempi sono «normali». Un importante fattore di riequilibrio è stata l'istituzione, con l'art. 122 del decreto-legge n. 18 del 2020, del già citato Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica, con poteri speciali molto ampi e una configurazione giuridico-amministrativa molto simile al modello dell'agenzia di cui al d.lgs. n. 300 del 1999. A ben vedere, questa figura non pare infatti riconducibile a quella dei commissari delegati di protezione civile di cui all'art. 25 del d.lgs. n. 1 del 2018, né ai Commissari straordinari del Governo di cui all'art. 11 della legge n. 400 del 1988 (pure genericamente richiamata nell'atto di nomina dell'attuale Commissario, dr. Arcuri). Sembra, piuttosto, trattarsi di figura soggettiva *sui generis*, che riceve direttamente dal decreto-legge n. 18 del 2020 (cd. Cura Italia) la propria autonoma identità pubblicistica.

Anche questo Commissario, come del resto prevede l'art. 122 del decreto-legge n. 18 del 2020, ha seguito la logica della nomina di soggetti attuatori: il primo è stata l'Agenzia delle Dogane, con poteri di requisizione in uso o in proprietà di beni mobili e immobili.

In soli 20 giorni, dal 21 marzo al 10 aprile, l'Agenzia ha requisito (dato desunto dai decreti di requisizione) 4.073.480 mascherine dirette entro i confini nazionali, pari quattro volte e mezzo il numero di mascherine consegnato da CONSIDIP (v. *retro*), dietro la corresponsione agli importatori di somme per indennizzi ammontante a un valore complessivo dichiarato di 757.000 euro circa.

Il Commissario ha poi assunto altre iniziative, come l'accordo stipulato con Piccola Industria – Confindustria il 1 aprile 2020, «a supporto della continuità operativa delle attività produttive», finalizzato a facilitare gli approvvigionamenti di mascherine per il sistema industriale e, altresì, a supportare gli approvvigionamenti per il sistema sanitario nazionale, tramite le donazioni al Commissario, pattuite con i grandi produttori e importatori di dispositivi di protezione individuale (il 20% su ogni ordinativo pervenuto a questi ultimi, da parte delle imprese associate a Piccola Industria); il tutto a fronte dell'impegno del Commissario a «semplificare le procedure di sdoganamento» per le associate.

Ancora, è stato reso di dominio pubblico, dopo la conferenza stampa del 25 aprile 2020, l'obiettivo del Commissario di svincolare l'Italia dalla dipendenza dalle importazioni di mascherine, mediante la gestione delle incentivazioni per la riconversione industriale, che hanno dato origine all'approvazione di 106 programmi di cui 5 già operativi a fine aprile 2020. Il 25 aprile 2020 il Commissario ha inoltre annunciato la conclusione di un «accordo» con 2 imprese italiane per realizzare 51 macchinari che produrranno tra 400 e 800mila mascherine al giorno e che lo Stato acquisterà (in previsione di una produzione giornaliera di milioni di pezzi, anche in vista della «fase 2» apertasi a maggio 2020).

Altri canali «collaterali» di approvvigionamento sono stati aperti dal Ministero degli esteri, che ha comunicato di aver concluso un contratto in Cina per oltre 200 milioni di mascherine, e dall'Agenzia industrie difesa, che ha stipulato una convenzione con una società di ingegneria nel settore sanitario per la produzione di ventilatori polmonari, e accordi con altre imprese per le mascherine. Lo Stabilimento Chimico Farma-

ceutico Militare, con sede a Firenze, oltre a soddisfare prioritariamente le esigenze sanitarie delle Forze Armate, collabora infatti con altre Istituzioni producendo diverse tipologie di materiali sanitari (farmaci, presidi medico-chirurgici, alimentari, integratori, allestimenti sanitari). Vengono poi alcune regioni, come Lombardia e Lazio, che hanno cercato di far fronte ai fabbisogni originati dall'emergenza sanitaria attraverso gare indette presso le loro centrali committenza.

Insomma, «lo Stato c'è», «è ritornato a fare la sua parte» (D. Arcuri, conferenza stampa 25 aprile 2020). Non è dato sapere se questo giudizio ottimistico sia più o meno esatto. Ma certo una delle lezioni che l'emergenza ci sta impartendo è oggettivamente proprio questa: il ritorno dello Stato, e dell'amministrazione, come temperamento della "crisi" o del "collasso" del sistema degli appalti. È abituale, anche per il giurista, nell'accostarsi alla disciplina delle aggiudicazioni dei contratti pubblici, sintetizzare il principio di concorrenza nella clausola della *par condicio*, quindi soprattutto nel divieto per la pubblica amministrazione di alterare l'eguaglianza di condizioni tra imprese interessate all'aggiudicazione. Non va dimenticato che il fenomeno cui abbiamo assistito, nell'emergenza sanitaria da Covid-19, è stato invece il rischio di insuccesso dell'invito a offrire proveniente dall'amministrazione; è la intrinseca precarietà, la facilità di un rapido declino di questa presunta libertà-interesse pretensivo, in favore di una concezione della libertà d'impresa il cui principio è il diritto assoluto di proprietà dei prodotti, che implica soprattutto la libertà di non vendere alle pubbliche amministrazioni. Se si guarda sino in fondo, non vi è poi molto di cui stupirsi, visto che anche in tempi normali la "desertificazione" dei bandi non è un fenomeno così raro e sfortunato come sembra. Di frequente, ma non sempre, l'invalidità dell'aggiudicazione di un contratto pubblico deriva da un vizio dell'atto stesso o di uno degli atti presupposti, adottati dall'amministrazione. Spesso, però, il difetto sta in sottili meccanismi d'intermediazione che sfuggono alle cognizioni dell'amministrazione. A volte la mancata partecipazione viene usata come mezzo di pressione indiretta sull'amministrazione, affinché si convinca a bandire un nuovo esperimento a condizioni più vantaggiose per le imprese. E da qui, il passo è breve: quando la provvista è ingente, persino la risposta più soddisfacente può mascherare la stipula di pratiche concordate o vere e pro-

prie intese restrittive della concorrenza, che in alcuni casi sono l'anticamera dell'infiltrazione criminale (e questa è la peggiore delle ipotesi). Tutto insomma possiamo dire, della legislazione sugli acquisti pubblici, tranne che essa ponga l'amministrazione in una posizione di supremazia rispetto al mercato. Chi ha avuto l'opportunità di vedere come funziona una procedura a evidenza pubblica, sa che questa è sempre stata la verità, anche prima dell'emergenza Covid-19: quando l'importo posto a base di gara supera una certa soglia, il contraente "forte", se esiste, non è quasi mai l'amministrazione. L'Italia, per di più, non è tra gli Stati che hanno accolto l'invito dell'Ocse (<https://www.oecd.org/daf/competition/Fighting-bid-rigging-in-public-procurement-2016-implementation-report.pdf>) a creare uffici pubblici con specifiche competenze in materia di scoperta e di prevenzione delle pratiche collusive in danno dell'amministrazione appaltante. Il risultato è che nelle nostre burocrazie non esistono, se non per avventura, funzionari con professionalità idonee a tenere bene informata la committenza pubblica delle caratteristiche del mercato nel quale si immette, quando avvia la ricerca "concorrenziale" del miglior offerente. Questa inesperienza purtroppo, in tempi di pandemia, sta risultando drammaticamente ancora più visibile, pur non essendo essa stessa la causa del problema. Non per caso, la Commissione europea, nei suoi «Orientamenti sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19» (in *GUUE* 1 aprile 2020, n. C 108 1/1), ha insistito, prima e forse più che sulle semplificazioni procedurali degli affidamenti dei contratti pubblici, sulla necessità di «interazione con il mercato» come accorgimento strategico fondamentale per la qualificazione delle forniture nella gestione dell'emergenza sanitaria.

È normale, in conclusione, avvertire un senso di insicurezza e una correlata necessità di creare meccanismi di protezione degli acquisti pubblici, per il caso, verificatosi nella prima fase della pandemia, di mancata risposta del mercato. Riflettere sulla "fase uno" rimane assai importante, giacché vi si trova qualche spunto di riflessione che non è opportuno lasciare al caso: se non altro, nel frangente di una ipotetica "seconda ondata" dovrebbe essere una decisione pubblica, non più la spontanea regressione dei contagi e l'allentamento dello stato emergenziale»,

a «calmierare» il quadro della spesa pubblica per acquisti di forniture (questo il rilievo di ANAC, *Indagine conoscitiva*, cit. p. 56).

Le norme prodotte dal Governo hanno derogato praticamente a tutto, senza porsi troppe restrizioni – com'era giusto fare – sul piano della garanzia dei diritti e delle libertà sacrificate all'interesse collettivo. Sullo scacchiere internazionale, a parte i dissidi sugli strumenti di copertura finanziaria del sostegno, le resistenze alla legislazione emergenziale non sono state poi molte. Il vincolo di stabilità è stato sospeso e l'Unione europea ci ha permesso, per l'immediato, di badare poco a spese. Nessuno da Bruxelles ha replicato al Governo italiano, quando ha dichiarato di voler estendere uno strumento di eccezionale potenza come il *golden power* (decreto-legge 21 del 2012) a nuovi settori produttivi che, in condizioni normali, sarebbero del tutto estranei alla logica dell'istituto e che, con ogni probabilità, finirebbero immediatamente sotto la scure della Commissione Ue (come sappiamo essere accaduto alla figura-anticamera del *golden power*, la *golden share*). Nessuna obiezione persino quando il Ministro dello sviluppo economico, in una intervista al Corriere della Sera del 20 aprile 2020 (https://www.corriere.it/politica/20_aprile_07/coronavirus-patuanelli-sace-puo-essere-l-inizio-una-nuova-iri-3590b7ec-7908-11ea-ab65-4f14b5300fbb.shtml), ha detto di intravedere nella SACE, società di investimento del gruppo Cassa depositi e prestiti, l'inizio di una “nuova IRI”, simpatizzando con il ritorno di un'economia statalizzata il cui smantellamento fu portato avanti, all'epoca delle privatizzazioni, proprio all'insegna dell'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto Ue.

La creazione di un sistema produttivo di Stato, a tutela di un “perimetro di sicurezza” degli approvvigionamenti sanitari, che si attivi in caso di collasso del sistema degli appalti, non è una necessità; ma, se non altro, potrebbe apparire come una prospettiva non del tutto peregrina, nell'attesa di quella che in questi giorni si definisce ovunque “fase due”. La vicenda più probabile resta, appunto, il ritorno di una “seconda ondata” epidemica, e forse non sarà neppure la seconda ondata a farci smettere di ragionare su come rifornire il servizio sanitario nazionale dinanzi a un evento drammatico di simili, devastanti proporzioni. Si potrebbe insomma cominciare a discutere come se fosse una questione stabile – se non proprio un problema di livelli essenziali delle prestazioni – quella

degli strumenti giuridici necessari per mantenere in efficienza il sistema sanitario di fronte a un contagio di massa. Nell'immediato, sarebbe bene, ad esempio, che lo Stato chiarisse se e in che modo intende offrire questo "perimetro di sicurezza", perché le persone sappiano e non debbano più temere, oltre al contagio, le conseguenze di speculazioni commerciali come quelle vissute nella precedente evoluzione pandemica: appunto, il "collasso" del sistema degli appalti, come vicenda limitativa dei diritti e delle libertà individuali.