

Ok del governo alle linee di riforma degli appalti pubblici: verso l'attuazione del Pnrr e oltre

di Luigi Donato - 13 Luglio 2021 - pubblicato su "Requadro.com"

Il **Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)** ha opportunamente prestato molta attenzione al confuso settore degli appalti e si è preoccupato non solo di spianare la strada alla realizzazione delle opere finanziate, ma anche di avviare un **processo di riforma e di modernizzazione dell'intero settore del procurement pubblico**.

L'impatto del Piano sul sistema degli appalti è, intanto, immediato con l'obiettivo di **rendere efficiente il processo** attraverso la conferma delle **semplificazioni** introdotte, sia pure a tempo, nel 2020 (meno gare time-consuming; deroghe alle norme "ostacolo" del Codice). Da sottolineare, comunque, è il divieto introdotto per i comuni non capoluogo – nelle more di una compiuta razionalizzazione, riduzione e qualificazione delle stazioni appaltanti – di affidare direttamente appalti per interventi del Pnrr; si tratta verosimilmente di un **anticipo di un futuro più solido assetto del sistema delle stazioni appaltanti**.

Oltre questa fase di "pronto intervento", il Pnrr prevede che tra le riforme per l'ammodernamento del Paese vi sia anche la **revisione globale del sistema degli appalti pubblici** da realizzare con una legge delega (entro il 2021) e poi con uno o più decreti legislativi che interverranno pesantemente sul Codice del 2016.

Le linee sono state già rese note nel **disegno di legge delega appena approvato dal governo (30 giugno)** che segue a ruota il decreto legge 77/21 sulla governance del Piano. Focalizziamo l'attenzione su quelle di maggior rilievo generale.

Si punta a un **più stretto legame con le direttive europee**, valorizzando la specializzazione del personale della PA e (finalmente) la qualificazione delle stazioni appaltanti (che determinerà la loro capacità operativa). Opportunamente si apre lo spazio per rivedere – in termini di semplificazione, si confida – il vigente ma inattuato art. 38 del Codice che fissa un sistema di qualificazione complesso e poco invitante. Non può che guardarsi con particolare soddisfazione al **superamento dell'Albo dei commissari di gara esterni**, nato su un oscuro pregiudizio nei confronti delle amministrazioni e accantonato per l'evidente conclamata impossibilità di funzionamento.

In coerenza con il Pnrr si dovrà assicurare (anche in futuro) efficienza nel funzionamento del sistema, con **tempi certi** per le procedure, per la stipula dei contratti, per la realizzazione delle opere pubbliche. Massima **semplificazione** per gli **investimenti in tecnologie verdi e digitali** e per **l'innovazione e la ricerca**; nei bandi clausole sociali e ambientali quali requisiti necessari o premiali dell'offerta. Piena digitalizzazione e informatizzazione delle procedure, riduzione degli oneri per i partecipanti e strumenti per diminuire il contenzioso sull'affidamento e sull'esecuzione. Anche dati consentiranno di verificare la qualificazione degli operatori, le loro competenze tecniche e professionali e il rispetto della legalità.

Si mira a **ridurre gli automatismi nella valutazione** delle offerte, comprese quelle anomale, per fissare i casi di utilizzo il criterio del prezzo più basso e l'affidamento congiunto della progettazione

e dell'esecuzione dei lavori. Si punta ad estendere e rafforzare i metodi alternativi di risoluzione delle controversie, per evitare di allungare i tempi delle opere e per alleggerire i tribunali. Si potranno semplificare e ampliare le forme di partenariato pubblico-privato.

Nel complesso sembra **delinearsi un'operazione di largo respiro**, all'insegna del **buon senso**, per il buon funzionamento del procurement pubblico.

Se la realizzazione non deluderà le aspettative, dovremmo **avere una normativa più agile e stazioni appaltanti più qualificate e professionali**, con **maggiore discrezionalità e capacità di innovare**. Ma anche, si spera, potranno realizzarsi **incisivi controlli ex post** – grazie alla completa digitalizzazione – per individuare fenomeni e fatti di spreco di risorse pubbliche o di corruzione.

Le esperienze non felici del passato inducono, comunque, a introdurre vari elementi di ragionevole prudenza.

I caveat di fondo riguardano i tempi e l'incisività sia della sburocratizzazione, che viene prevista attraverso un ampio rinnovamento della PA, e sia dell'integrale digitalizzazione del procurement. Senza di queste basi anche le migliori norme sarebbero poco efficaci.

Varie ipoteche gravano poi sul versante della realizzazione della normativa di riforma.

La prima sono i **tempi ambiziosi** di sei mesi per l'adozione da parte del Governo dei decreti delegati dopo la legge delega. La seconda è la prospettiva che il Governo affidi, come previsto, direttamente al Consiglio di Stato la stesura dell'articolato con il rischio che risulti del tutto prevalente la visione giuridica e la tradizione giurisprudenziale in una materia complessa in cui i profili organizzativi, tecnologici e di mercato suggeriscono, invece, un approccio interdisciplinare, molta attenzione all'esperienza degli operatori pubblici e privati e una decisa semplificazione normativa.

Si prevede di **tipizzare i casi** in cui le stazioni appaltanti potranno ricorrere per l'aggiudicazione al **massimo ribasso** dell'offerta e quelli in cui sarà consentito l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori. Si tratta di un esercizio non facile di compressione della discrezionalità delle stazioni appaltanti con verosimili difficoltà applicative.

Ancora andrà verificato in che misura troverà realizzazione il **criterio della drastica riduzione e razionalizzazione delle norme** con ridefinizione della disciplina secondaria; remano contro la precisazione che ciò avverrà "ove necessario" e non, piuttosto, ove opportuno e la robusta tradizione della normativa secondaria e, in particolare, delle complesse linee guida dell'Anac.

Ma intanto lo sviluppo dei **lavori legislativi meriterà sicuramente di essere seguito con molta attenzione**.

di **Luigi Donato** – Capo del Dipartimento Immobili e appalti

Banca d'Italia