

Semplificare per la rapida esecuzione del PNRR: ma cosa vuol dire semplificare?

1. E' del 5 marzo scorso l'intervista rilasciata da Gabriele Buia, Presidente di ANCE: «Servono quindici anni per finire un'opera» in Italia; ed è molto spesso vero. Il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibile Enrico Giovannini meglio precisa: per realizzare un'opera del valore di sole 300 mila euro si impiegano più di quattro anni, per quelle superiori ai 5 milioni addirittura undici.

Invece il PNRR dovrà essere eseguito entro il 2026, sulla base di richieste di finanziamento da sottoporre alla Commissione europea entro il 31 dicembre 2022 nel caso di finanziamenti a fondo perduto; fra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2023 nel caso di prestiti. E' evidente lo scollamento nelle tempistiche europea e italiana: se il Paese non riuscirà a comprimere i tempi di esecuzione dei contratti pubblici «in modo straordinario» (parole del Ministro Giovannini), le risorse europee non saranno accordate.

Peraltro non è da ora – ovvero dall'occasione creata dal PNRR – che si parla della necessità di una radicale (ma efficace ed efficiente) semplificazione delle procedure a fini di rendere più agile l'intero processo che coinvolge l'affidamento di un contratto pubblico. A oggi, secondo alcuni rapporti, solo il 30% delle opere finanziate ed affidate sono “cantierate”: questo dato ci dice che il nodo non sta nella fase dell'affidamento, ma semmai nella fase successiva! E il PNRR deve essere “messo a terra” a partire dall'estate di quest'anno.

La legge n. 55/2019 (denominata “*sbloccacantieri*”, enfaticamente) è stata adottata proprio in vista del conseguimento di questo obiettivo, anche se, come noto, i cantieri non si aprono per legge. Allora, preso atto di questa realtà incontrovertibile, si è cercato di porre rimedio affrontando la situazione dalla prospettiva di contrastare la cosiddetta “burocrazia difensiva”: la modifica in tema di abuso d'ufficio a opera del decreto legge “*semplificazioni*” n. 76/2020 (convertito nella legge 120/2020) è intervenuta esplicitamente proprio per far fronte all'esigenza di attenuare quella “paura della firma” dalla quale sarebbero afflitti gli amministratori pubblici, paralizzati - si dice - da un sistema dei controlli pubblici da loro valutato come oppressivo. Il Legislatore ha reputato di poter dunque rimuovere gli ostacoli all'avvio delle procedure grazie all'allentamento del regime della responsabilità penale ed erariale della dirigenza pubblica.

2. In verità, i sistemi per rendere più rapide le procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici sono già scritte nel Codice di settore del 2016, derivato direttamente dalla necessità di adempiere alla disciplina europea in materia: la qualificazione delle stazioni appaltanti e la digitalizzazione delle procedure sarebbero in grado di assicurare effettiva semplificazione e conseguentemente anche velocità delle procedure, congiuntamente. Ad oggi è mancata però evidentemente la volontà politica di procedere per questa via.

Questo approccio - pur sostenuto dal Ministro Giovannini e già indicato dal Presidente del Consiglio Mario Draghi al momento del proprio insediamento - è riconfermato in queste settimane da ANAC, ente di governo del mercato dei contratti pubblici, che è intervenuta per rispondere alle proposte di soluzioni (alcune anche assai fantasiose) avanzate al fine di rendere possibile il rispetto della tempistica che l'Unione pone in relazione all'esecuzione dei Piani di ripresa e resilienza adottati da ciascuno degli Stati membri.

Quanto alla proposta che sostiene l'esigenza di adottare diffusamente la soluzione cosiddetta “modello Ponte Morandi” (o “modello Genova”) qualcosa va ben sottolineato. Si vorrebbe riprodurre per il PNRR italiano il sistema del commissario straordinario nominato per ogni singolo progetto, ma questo *escamotage* - riutilizzato nel decreto “*sbloccacantieri*” e confermato dal decreto “*semplificazioni*” - ha dimostrato di non funzionare. Il “modello Ponte Morandi” in verità non può essere un modello: esso è un *unicum*, dal momento che l'opera non richiede né programmazione (proprio lì e non altrove doveva ovviamente essere

situata la nuova infrastruttura), né progettazione (essa fu regalata dall'architetto Piano), superando così d'un balzo due (su cinque) delle fasi che occupano una percentuale molto alta dell'intero arco temporale del ciclo di vita di un contratto pubblico.

Da parte di altri si oppone la necessità di sospendere il Codice dei contratti pubblici per applicare ai progetti contenuti nel PNRR la sola disciplina contenuta nelle direttive europee del 2014, a cui il Codice si rifà. Si tratta di un'operazione scriteriata, tra l'altro in patente contraddizione con quanto si va sostenendo dal 2016 a proposito dell'esigenza di ridurre la discrezionalità delle stazioni appaltanti al fine di sbloccare il processo decisionale pubblico. Le direttive europee, infatti, da una parte contengono istituti e procedure che valorizzano quest'ultima come compito inerente strettamente all'esercizio delle competenze da parte della dirigenza pubblica; dall'altra sono redatte sapendo di indirizzarsi a 27 amministrazioni nazionali: necessitano dunque di disciplina puntuale da introdurre da parte di ciascuno Stato membro, così da modellarle su esigenze e specificità nazionali. La sospensione del Codice contribuirebbe in definitiva a bloccare il mercato dei contratti pubblici italiano, non a velocizzarne le procedure.

Vi è poi la recente proposta contenuta nella Segnalazione dell'Autorità garante per il mercato e la concorrenza, indirizzata a sostenere, congiuntamente, le due vie prima descritte integrandole con ulteriori misure: nei tempi strettissimi a disposizione per poter attrezzare l'ordinamento italiano a fronte delle esigenze del *NextGeneration EU* - quindi nel breve periodo - AGCM propone la «sospensione temporanea del Codice dei contratti pubblici», l'adozione di «una disciplina speciale riservata esclusivamente a tali procedure» («in relazione alle quali troverebbero applicazione le sole norme contenute nelle direttive europee del 2014 in materia di gare pubbliche, con le dovute integrazioni laddove le disposizioni europee non siano immediatamente *self-executing*»), la «costituzione di una struttura dotata delle necessarie «risorse economiche, umane e tecniche per vigilare esclusivamente su[lle] (...) opere» da finanziare tramite i fondi europei per fronteggiare l'infiltrazione criminale e la corruzione, candidandosi a un ruolo importante in materia, evidentemente a partire dalla propria competenza ad attribuire agli operatori economici il *rating* di legalità. Nel lungo periodo AGCM propone la modifica del Codice dei contratti pubblici.

3. La verità è che è fonte di ritardi proprio la stessa continua modifica dell'assetto normativo in una materia così tecnica: un assetto che richiede conoscenze per poter essere ben applicato, conoscenze che si maturano anche tramite l'esperienza. Dunque dovrebbero rappresentare un viatico per il PNRR la valorizzazione dell'esistente (il Codice del 2016, su cui del resto da subito si è vorticosamente messa mano), arricchito dalla prassi e dall'esperienza maturate in cinque anni di sua (dovremmo qui dire non?) applicazione: il che significherebbe lavorare, nel brevissimo periodo, nel quadro codicistico, intervenendo sulla riduzione dei cosiddetti tempi di attraversamento, investendo sulla digitalizzazione delle procedure, individuando stazioni appaltanti già qualificate che possano trainare il processo di esecuzione di esso, nel solco della disciplina di semplificazione che la pandemia ha determinato, senza abbassare i controlli contro le infiltrazioni criminali.

4. Il decreto legge “*semplificazioni 2*” appena adottato (n. 77/2021) ha escluso la sospensione del Codice dei contratti. Parla di «rafforzamento della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti» (art. 11) e di «prime misure di riduzione delle stazioni appaltanti» (art. 52): ma in verità nulla di quello che le rubriche indicano sembra essere sostanzialmente affrontato. Nella prima disposizione ci si limita a porre CONSIP a disposizione delle stazioni appaltanti (per specifiche categorie di contratti, accordi quadro e servizi di supporto tecnico; per realizzare programmi di informazione, formazione e tutoraggio), anche in coordinamento con le centrali

di committenza regionali; nella seconda disposizione ci si limita a spostare al 2023 i termini derogatori che la legge “*sbloccacantieri*” aveva fissato al 31 dicembre 2021.

Il decreto non adotta l’unica soluzione che avrebbe l’effetto di semplificare le procedure: quello di investire sulla professionalizzazione di poche stazioni appaltanti, finanziando la loro formazione e la loro digitalizzazione.

Nicoletta Parisi e Dino Rinoldi