

Spunti dall'intervento dell'avv. Brugnoletti 26 maggio 2022

In apertura si è interrogato sulla opportunità di riformare il codice dei contratti pubblici, tenuto conto dei tempi stretti della delega approvata dalla Camera dei deputati e ora attesa al Senato per il via libera definitivo. I tempi di attuazione della delega saranno fondamentali per la riforma del codice e per la qualità delle norme che ne deriveranno. Il D.lgs 50/2016 è stato, nel corso degli ultimi anni, oggetto di diversi interventi da parte del legislatore che non ne ha migliorato l'impalcatura normativa complessiva. Tuttavia questa riforma giunge mentre l'Europa – che chiede all'Italia di semplificare le norme – lavora ad un nuovo filone di direttive in materia di contratti pubblici e perciò il Parlamento italiano promuove una riforma del codice degli appalti che rischia di essere incapace di cogliere le vere sfide che ci attendono.

Lo studio promosso dalla Fondazione Inarcassa ha colto plasticamente il nodo centrale dell'impasse che blocca il codice dei contratti. Il massimo ribasso, quale criterio di aggiudicazione delle gare, ed i ribassi elevati, più in generale, sono solo apparentemente strumenti che consentono alla pubblica amministrazione di risparmiare. Il problema centrale, infatti, è legato alla qualificazione delle stazioni appaltanti e, più in generale, del personale della pubblica amministrazione. I funzionari pubblici erroneamente guardano al solo prezzo di aggiudicazione, ma risparmiare su una singola fase della procedura, ad esempio, la progettazione o programmazione, non offre un risultato in termini di risparmio per la pubblica amministrazione. Anzi, questo meccanismo strozza una fetta importante del mercato, quello della progettazione, e mortifica sul piano professionale gli operatori economici. Come dimostra lo studio promosso dalla Fondazione Inarcassa, l'adozione del criterio del massimo ribasso comporta, nelle fasi successive della gara, varianti, sospensioni e lungaggini burocratiche che bloccano l'intero processo e determinano un aumento delle spese a carico della pubblica amministrazione e anche quando operano in regime di "offerta economicamente più vantaggiosa" in realtà valutano tenendo conto principalmente del prezzo offerto. Il risparmio si consegue, invece, guardando al processo di acquisto nella sua interezza, e quindi nelle tre fasi fondamentali di cui esso si compone: la programmazione/progettazione, la gara e l'esecuzione.

Si tratta di conclusioni semplici e note a tutti gli operatori economici coinvolti nel processo di gara. Dobbiamo quindi comprendere che il motivo per cui la pubblica amministrazione ricorre al criterio del massimo ribasso è la paura di incorrere in sanzioni e procedimenti amministrativi. Risulta pertanto fondamentale intervenire sulla qualificazione delle stazioni appaltanti e del personale della pubblica amministrazione.

Non va, del resto, trascurata un'altra considerazione. Quando la pubblica amministrazione bandisce una gara di acquisto, essa opera come regolatrice del mercato. Questo ruolo non può consentirle di strozzare gli operatori privati che partecipano alla gara. Affidare un incarico, ad esempio, al progettista con il criterio del massimo ribasso significa mortificare un comparto fondamentale del processo di gara e, allo stesso tempo, creare diseconomie da cui derivano squilibri importanti sul mercato di riferimento. La scelta del progettista o anche dell'impresa esecutrice da parte della pubblica amministrazione non è fine a sé stessa alla stregua di un qualsiasi committente privato; in quel preciso momento la pubblica amministrazione si sta muovendo anche come un soggetto che regola il mercato.

Torniamo al tema della qualificazione delle stazioni appaltanti, che oggi risulta sempre più importante considerato che il sistema Paese è chiamato a spendere bene le risorse del recovery fund. In questo momento la programmazione delle spese è affidata ad una pubblica amministrazione che è incapace di assolvere questo fondamentale obiettivo. Tra l'altro è anche illusorio immaginare che la pubblica amministrazione sia capace di programmare interventi di spesa straordinari – come quelli messi a disposizione dal recovery fund - quando la stessa pubblica amministrazione ha dimostrato di riuscire a spendere solo il 40% dei fondi europei. Oggi, la pubblica amministrazione è chiamata ad affrontare un lavoro straordinario: fare le gare ordinarie, quelle per le quali si è accumulato un ritardo a causa della fase pandemica e, inoltre, programmare le spese del Recovery Fund.

Per non sprecare la grande occasione del PNRR e per rispondere a quella sfida generazionale, occorre, quindi, che la pubblica amministrazione oggi poco qualificata, stringa una partnership strategica con i privati, imprese e professionisti, senza insensate mortificazioni economiche.