

Appunto per l'audizione parlamentare del 14 giugno h. 12.00 su dl 77/2021

italiadecide con Respublica, Aperta Contrada ed Aequa conduce da anni una riflessione sul sistema regolatorio dei contratti pubblici con un Osservatorio permanente al quale partecipano studiosi, esperti, funzionari pubblici, rappresentanti del mondo delle imprese.

Il fine è quello di contribuire, in spirito di piena collaborazione con le istituzioni, a migliorare le politiche pubbliche in questo settore, agendo sulla qualità della legislazione e delle relazioni fiduciarie tra pubblico e privato.

In questo senso, sono state numerose le occasioni in cui sono stati inoltrati alla sedi istituzionali competenti (Presidenti del Consiglio, Ministri competenti, Commissioni parlamentari) documenti di sintesi e proposta derivanti dalla elaborazione compiuta dall'Osservatorio.

L'audizione di oggi verte su un provvedimento che ha come suo fine essenziale quello di dettare norme che assistano l'esecuzione delle opere comprese nel PNRR o comunque finanziate con fondi "collegati".

La necessità e urgenza del provvedere in questo senso sono assolutamente fuori discussione.

Vale la pena sottolineare che essa risiede nell'importanza che l'utilizzo delle risorse europee ha per un rilancio del sistema economico (e produttivo) del Paese che sia in grado di agganciare le grandi trasformazioni che segnano le economie mondiali, e cioè la transizione ambientale e quella digitale. Rimettere cioè l'Italia al passo delle grandi economie dopo anni difficili, ritardi e incompiutezze e proiettare il nostro sistema nei trend di sviluppo che segneranno i decenni a venire. La posta è dunque altissima.

Allo stesso tempo la necessità di provvedere mette in evidenza che il nostro sistema di regolazione non è adeguato ad assecondare questo processo e che il complesso della disciplina del codice dei contratti pubblici, e delle innovazioni recate dai decreti "Sblocca cantieri" e "Semplificazione" adottati lo scorso anno non appare in grado di farlo, tanto da necessitare una apposita regolazione, qual è quella del decreto in esame.

Nasce dunque un "diritto speciale" per le opere del PNRR, necessariamente a tempo considerata la scadenza del 2026.

Ne deriva una ulteriore frammentazione della disciplina (codice dei contratti, legge 120/2020 contenente sostanziali deroghe, peraltro solo temporanee, al Codice, decreto semplificazioni 77/2021 destinato essenzialmente alle procedure PNRR e contenente ulteriori proroghe al 2023 di quelle deroghe, disciplina destinata alle opere commissariate, disciplina relativa alle opere di interesse strategico nazionale...). Non sottovalutiamo le circostanze del tutto eccezionali che hanno condotto a questa conclusione, ma, come dirò tra poco, occorre riflettere su come mettere a frutto l'esperienza applicativa delle nuove norme, per verificarne la affidabilità anche fuori da tali circostanze. In questo senso, sarà interessante verificare gli effetti che esse produrranno sotto il profilo della efficacia ad assecondare la esecuzione delle opere e in definitiva il rilancio del Paese insieme alla capacità di assicurare la legalità, il buon utilizzo delle risorse pubbliche, i principi di concorrenza. Sarà un banco di prova essenziale per riflettere e riaggiornare le politiche di contrasto alla corruzione ed alle infiltrazioni criminali. La scelta andrebbe estesa alle norme introdotte con la legge di conversione del d.l. "semplificazione" n. 76/2020, alcune delle quali sono, da questo decreto legge, prorogate al 2023.

A questo occorre aggiungere che inadeguato appare anche il profilo dell'agire dell'amministrazione, per ragioni normative, strutturali ed organizzative. Un punto viene in evidenza e riguarda il difetto di competenza e qualificazione delle stazioni appaltanti, specie più piccole. È evidente che il Governo ne abbia consapevolezza, al punto da dettare una nuova disciplina sul punto (artt. 10 e 11), ma con riguardo alle opere del PNRR, rinviando ad una futura azione la riduzione delle stazioni appaltanti.

La questione è assai rilevante, e non solo con riguardo alla celerità, economicità, legittimità ed efficienza delle procedure, ma anche con riguardo ad un altro profilo che riguarda il trasferimento di innovazione dal privato al pubblico, e l'adeguatezza, in termini di competenza, delle pubbliche amministrazioni a valutare offerte innovative che provengano dal mercato, anche con riguardo a settori tradizionali.

Sul punto, e con uno sguardo che travalica l'ambito definito dal PRRR osserviamo che, se risulta comprensibile *ratione materiae* che il decreto 77 non se ne occupi, rimane irrisolta la questione che riguarda gli strumenti di dialogo competitivo e, in particolare, lo strumento del partenariato pubblico-privato, che è comunemente utilizzato negli altri Paesi europei e assai poco utilizzato nel nostro, pur presentando appunto due vantaggi che sarebbe il tempo di massimizzare: consente di trasferire contenuti di innovazione dal privato al pubblico, mobilita capitali privati da affiancare alle risorse pubbliche per la ripresa.

Proprio in materia di adeguamento della P.A., la istituzione (art 5 del decreto in esame) della Unità per la realizzazione e il miglioramento della regolazione e l' Ufficio per la semplificazione appaiono strumenti di grande utilità per accompagnare l'esecuzione delle opere del PNRR. Essa corrisponde peraltro a valutazioni già in passato espresse dall'Osservatorio sui contratti pubblici di *italiadecide*.

Proponiamo, dunque di utilizzare il “tempo di mezzo” che ci separa dalla scadenza del 2026 per monitorare non solo – come prima si diceva – l'esperienza applicativa delle norme, ma anche i nuovi modelli organizzativi introdotti in questo decreto legge.

Se infatti, corrisponde ad esigenze indifferibili ed urgenti un complesso straordinario di norme, anche in materia di organizzazione della P.A., rivolte alla esecuzione delle opere ricomprese nel PNRR, corrisponde ad esigenze altrettanto pressanti la predisposizione di un sistema ordinario e stabile di regolazione del settore dei contratti pubblici e di adeguamento a regime della pubblica amministrazione che consenta uno slancio collettivo e generale del sistema produttivo, anche di quella parte che non parteciperà alla esecuzione delle opere del piano di ripresa e resilienza.

Con riguardo alla nuova disciplina in materia di sub appalto, conveniamo con l'esigenza di adeguamento del nostro sistema anche a seguito dell'esito delle procedure di infrazione europee, e condividiamo altresì l'esigenza di una piena tutela dei dipendenti delle imprese subappaltatrici, ma invitiamo a considerare che non sempre potrebbe risultare applicabile a questi ultimi il regime contrattuale riservato ai dipendenti della impresa appaltatrice e che occorra dunque una previsione generale esplicita che faccia riferimento ai contratti collettivi nazionali.

Ci riserviamo comunque di presentare un documento più analitico sui temi introdotti con questo decreto-legge.

Anna Finocchiaro
Presidente *italiadecide*