

di Riccardo Rifici

Il PNRR individua nei temi della semplificazione e della sburocratizzazione della Pubblica Amministrazione due questioni rilevanti su cui intervenire per permettere il rilancio dell'economia del nostro Paese. Ma non sempre appare chiaro quali siano i nodi sostanziali su cui si intende intervenire.

Anche se non esplicitamente richiamato nei punti dedicati a questi temi, il Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. 50/2016), entra spesso nei dibattiti riguardanti il rilancio dell'economia nazionale. In molte di queste occasioni si sono ascoltate richieste che andavano dalla necessità di "sospendere" il Codice, a quella meno estremista di semplificarlo perché troppo oneroso per le aziende dal punto di vista burocratico.

Va certamente dato atto che il Codice dei contratti (recepimento delle Direttive comunitarie 23, 24 e 25 del 2014 sugli appalti pubblici), è stato scritto con troppa fretta e ha bisogno di alcune correzioni per renderlo di più facile applicazione. Ad esempio (per citare solo alcuni punti) la necessità di alcune precisazioni o correzioni nei parti che riguardano i criteri di selezione dei candidati e i rapporti di prova, o i valori monetari sotto i quali (soglie comunitarie) non considerare applicabile il Codice nella sua interezza.

Certamente non è assolutamente possibile pensare ad una sospensione del codice, in primo luogo perché la necessità di rispettare le Direttive comunitarie non lo permette, in secondo luogo perché i danni dal punto di vista ambientale e sociale sarebbero maggiori dei benefici ottenibili per l'economia.

A questo proposito andrebbe fatta una più attenta analisi, sia su chi sono i soggetti che maggiormente sostengono la necessità di rivedere o sospendere il Codice, sia per comprendere con più precisione i punti di maggior contrasto, e, infine, per meglio comprendere in cosa consistano realmente alcune difficoltà di applicazione del Codice Appalti.

Per far ciò vale la pena di analizzare rapidamente alcuni importanti punti di innovazione dell'attuale Codice appalti rispetto la normativa precedente. In effetti vi sono molte importanti novità, ma per comodità, in questo articolo, ne verranno sottolineate solo alcune, quelle più rilevanti, innovative e, forse, più impegnative.

La prima: i criteri di aggiudicazione. Il Codice, così come le Direttive europee, considera la modalità di aggiudicazione secondo il solo criterio del prezzo (criterio del prezzo più basso) come residuale e applicabile solo in alcuni casi limitati. La modalità di aggiudicazione principale è quella dell'Offerta Economicamente più Vantaggiosa (OEV), cioè quella modalità in cui vengono considerati, oltre all'elemento del costo, la qualità del bene o del servizio o dell'opera acquistata, pesandone gli aspetti tecnici, ambientali, sociali ed economici. Anzi, introducendo il concetto di "Costo del ciclo di vita", quando il riferimento è basato sull'elemento economico. In sostanza si afferma che le considerazioni economiche non devono solo riguardare il prezzo di acquisto, ma anche il costo che il bene o il servizio o l'opera, ha durante l'uso, per il suo smaltimento a fine vita, e, addirittura, dei costi delle esternalità ambientali. Cioè quei costi necessari a riparare e curare i danni provocati dalla produzione del bene, dal suo uso e dalla sua dismissione a fine vita.

La seconda: l'obbligo di inserire criteri ambientali e sociali nei capitolati d'appalto. In pratica il

Codice a differenza delle Direttive che lo consigliano fortemente, da mandato al, allora, Ministero dell'ambiente di definire con il confronto delle parti interessate i Criteri ambientali da applicare obbligatoriamente in tutte le procedure di acquisto.

Su questi due punti in particolare, ma non solo, si sono avute numerose resistenze sia da parte di alcune stazioni appaltanti sia, soprattutto da alcune associazioni di categoria. A dir la verità, alcune Associazioni, di produttori, comprendendo prima di altre la possibilità di avvalersi di un potente strumento di competizione hanno difeso sino in fondo queste scelte, ma altre, soprattutto quelle interessate agli appalti di lavori hanno mostrato molta resistenza, sia ad accettare il Criterio della OEV, sia ad accettare l'obbligo di rispettare alcuni criteri ambientali. Alcune stazioni appaltanti hanno trovato difficile costruire capitolati di gara con i criteri ambientali, sia per la difficoltà di verificarli, sia per la difficoltà di contare su un'offerta, specie nei mercati locali, adeguata a garantire il rispetto di tali criteri. Poi da molte parti, per lo più in modo non dimostrato è stata evocata la difficoltà, in particolare delle piccole aziende di riuscire a mettere insieme tutte le informazioni e i documenti per poter partecipare alle gare.

In realtà la cosa che appare più reale è rappresentata dall'inadeguatezza in termini numerici e di formazione professionale delle Stazioni appaltanti. Infatti, mentre è abbastanza facile aggiudicare una gara in base al prezzo più basso, è certamente più difficile valutare gli aspetti tecnici di un'offerta. È necessario fornire alle stazioni appaltanti le competenze tecniche e l'autorevolezza necessaria ad analizzare i capitolati tecnici. Questo è sicuramente lo sforzo maggiore da mettere in atto: nuove assunzioni e più formazione nella PA! Bisogna poi razionalizzare il sistema di acquisti: meno centri di acquisto, senza però arrivare alle eccessive centralizzazioni (non si può arrivare a gare miliardarie come quelle fatta da Consip!).

Per quanto riguarda le obiezioni prima accennate, fatte dal modo produttivo, mentre è chiaro che si possono adottare alcune semplificazioni burocratiche, è altresì chiaro che non è accettabile ritornare al meccanismo del prezzo più basso o rinunciare all'applicazione dei criteri ambientali.

Per quanto riguarda, infine, alle lungaggini che spesso coinvolgono molte gare di grandi dimensioni, va sottolineato che, quasi sempre, i ritardi sono provocati dai ricorsi fatti dalle aziende che partecipano alle gare. Anche in questo caso l'unica iniziativa su cui puntare è la capacità delle stazioni appaltanti di confezionare un buon capitolato di gara che offra pochi appigli ai possibili ricorrenti, l'altro elemento è puntare su una maggior efficienza dei tribunali amministrativi.

Certamente non è con la cancellazione delle regole che si rilancia l'economia.

Riccardo Rifici