

Appalti 02 Novembre 2021

«Pnrr, accelerare le gare senza pregiudicare la trasparenza: subito una norma per la pubblicità dei bandi»

di Edoardo Bianchi (*)

In breve

INTERVENTO. Con le regole attuali le Pa non sono nemmeno tenute a pubblicare un avviso volto a sollecitare il mercato

Qualche giorno or sono è stato approvato alla Camera il testo di conversione del "Dl Infrastrutture" che entro il 9 novembre dovrà essere approvato dal Senato in seconda lettura. I tempi sono stretti ed infatti il testo risulta blindato, l'esame al Senato dovrebbe iniziare il 2 novembre ma è solo formale perché non vi è tempo per alcuna modifica.

Come Ance avevamo presentato, anche in audizione, varie istanze tutte finalizzate a rendere possibile l'avvio dei cantieri in un clima di trasparenza e lo svolgimento dei lavori in un contesto di certezza dei tempi e dei costi. In particolare, tra l'altro, avevamo chiesto come principio cardine di vitale importanza la salvaguardia di un livello minimo di pubblicità delle procedure di gara che le varie stazioni appaltanti avrebbero bandito per i lavori del Pnrr.

Andiamo con ordine. Lo strumento ordinario di gara per assegnare i lavori del Pnrr è la «procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara». È bene rammentare che la procedura negoziata è una procedura di gara a carattere eccezionale che il legislatore comunitario ha sempre consentito, solo ed esclusivamente, in casi tassativi, e previa adeguata motivazione (come si legge anche nelle linee guida europee sugli appalti pubblici). Ciò, in quanto, trattandosi di una procedura a concorrenza ridotta, comporta - si legge nella pubblicazione sopra citata - «maggiori possibilità di collusione/corruzione a causa del maggiore esercizio di discrezionalità da parte dell'amministrazione aggiudicatrice».

Il legislatore nazionale ha optato per configurarla come modalità ordinaria di affidamento degli appalti fino ad un milione di euro (cfr. articolo 36 del Codice 50), prevedendo un numero di invitati non inferiore a 10/15 imprese a seconda delle soglie di gara. Sopra il milione di euro, tale procedura ha mantenuto la sua natura eccezionale (cfr. articolo 63 del Codice 50) e la motivazione che ne giustifica l'utilizzo è collegata a ragioni di urgenza - derivanti da circostanze imprevedibili - che tuttavia sono rinvenibili nell'impossibilità di applicare i termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie, pena la compromissione della realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione previsti nei medesimi piani. Per inciso ricordiamo che viene previsto un numero ulteriormente ridotto di operatori da invitare, così ulteriormente riducendo la concorrenza ed il mercato. Il tutto senza garantire un minimo di pubblicità e trasparenza: le amministrazioni, ai fini dell'utilizzo di detta procedura, non sono nemmeno tenute a pubblicare un avviso volto a sollecitare il mercato, così da consentire agli operatori adeguatamente qualificati di poter manifestare il proprio interesse a partecipare alla gara. È necessario tornare a sottolineare quanto questa sia una modalità di selezione dei concorrenti di natura eccezionale e derogatoria rispetto alla regola dell'evidenza pubblica: l'esigenza, infatti, di rispettare i principi che informano l'azione amministrativa (libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, imparzialità ...) impone la regola secondo cui l'aggiudicazione di un contratto pubblico deve avvenire attraverso lo svolgimento delle procedure ordinarie, aperte o ristrette. Sin dallo scoppio della pandemia Covid si è però manifestata la esigenza di far ripartire la economia, anche quella dei cantieri, con rapidità e si è pensato di intervenire velocizzando la fase di gara invece di quella a monte, autorizzativa della approvazione dei progetti da mandare in appalto. Le previsioni al riguardo già contenute nel Dl Sblocca cantieri del 2019, sono state confermate nel Dl Semplificazioni 1 del 2020 e ulteriormente ampliate e strutturate nel Dl Semplificazioni 2 del 2021.

Negli ultimi tre anni vi sono state una serie di scelte dettate dalla miopia di non voler affrontare direttamente il vulnus principale che impediva la spendita delle risorse (indistintamente italiane o comunitarie) e che tutti gli studi individuano nella fase ante gara. La opzione prescelta (abolizione della pubblicità dei bandi di gara) era sicuramente più semplice ma non colpiva nel segno perché non affrontava il vero male alla radice. Abbiamo, come Ance, contestato sin da subito questa

impostazione foriera dell'ennesimo buco nell'acqua ed abbiamo trovato accoglimento della nostra tesi quando in sede di funzionamento del Pnrr sono state create ben 4 strutture con lo specifico compito di sbrogliare eventuali ingorghi nella approvazione e nella attuazione dei progetti.

Si è deciso infatti la nascita, per le opere del Pnrr e del Fondo complementare, di un (nuovo) Comitato speciale presso il Consiglio Superiore dei Llpp - di una (nuova) Commissione Via - di una (nuova) Soprintendenza speciale ed infine di una (nuova) Segreteria tecnica presso Palazzo Chigi. Concentrati finalmente gli sforzi e le attenzioni sulla semplificazione della fase a monte è però, inspiegabilmente, rimasto il favor per la «procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara». Questa scelta temiamo possa determinare opacità nella scelta degli invitati alle procedure di gara atteso che nulla si dice e si prevede per garantire il principio di rotazione delle aziende ammesse a formulare offerta in maniera tale da sostenere un effettivo rispetto del principio di par condicio. In aggiunta a quanto precede, autonomamente rilevante, come Ance registriamo la volontà del legislatore di abolire, di fatto, l'istituto della Associazione Temporanea di Impresa (istituto introdotto a seguito del recepimento della Direttiva 71/305).

La storia degli ultimi 50 anni della gran parte delle aziende italiane è caratterizzata dalla crescita attraverso la collaborazione con altre imprese per il tramite delle Ati; addirittura in questi ultimi anni di crisi e restringimento della spesa per investimenti per il mezzo delle associazioni temporanee di imprese siamo riusciti a sopravvivere rimanendo competitivi. Negando alle imprese un bando di gara da studiare congiuntamente, creando sinergie, per essere performanti non potranno di certo essere le stazioni appaltanti ad invitare i concorrenti sotto forma di Ati senza conoscerne i profili tecnici ed aziendali dei vari potenziali concorrenti.

La scelta effettuata dal legislatore è chiara: per i prossimi tre anni e per le opere del Pnrr solo imprese singole potranno essere invitate. Se leggiamo questa decisione con il contestuale forzato gigantismo ed accorpamento degli appalti, anche quelli di mera manutenzione e messa in sicurezza, il quadro di assieme trova definitiva caratterizzazione. Avvertiamo il rischio che si stia disegnando un mercato oligopolistico riservando a tutto il resto delle aziende un ruolo ancillare di subappaltatori. La bontà di quanto sostenuto da Ance trova riscontro nell'ordine del giorno firmato, alla Camera, da diversi parlamentari che impegna il Governo a valutare l'opportunità di adottare interventi normativi che possano ovviare alle criticità descritte in premessa: «... occorre superare le criticità connesse all'assenza di garanzie di pubblicità, trasparenza e rotazione per l'affidamento degli interventi del Pnrr, del Pnc, nonché dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Ue. È necessario, in tal senso, consentire la più ampia partecipazione degli operatori economici, nonché rendere possibile il ricorso all'istituto dei raggruppamenti temporanei d'impresa nonché rendere obbligatoria la pubblicazione degli avvisi di indizione delle procedure negoziate, sia sopra che sotto soglia, così da consentire agli operatori adeguatamente qualificati di poter manifestare il proprio interesse ad essere invitati alla procedura ...».

Come Ance accettiamo la logica acceleratoria della procedura negoziata ma chiediamo la salvaguardia della conoscibilità, ex ante, del bando di gara; abbiamo elaborato proposte ed avanzato soluzioni che non sono state ascoltate. Nei prossimi giorni sarà approvata la legge sulla concorrenza 2021, confidiamo che almeno in quella sede le nostre proposte possano trovare accoglienza. Assistiamo ad una sfida, quella delle riforme e dell'atterraggio delle risorse, il cui esito positivo farà di noi un Paese migliore contribuendo alla nostra leadership europea. Tutto ciò, però, non potrà avvenire con scorciatoie o favorendo la prevalenza della legge del più forte sulla pelle delle oltre 90.000 imprese che mensilmente pagano la Cassa eile e che hanno resistito eroicamente in questi oltre 15 anni di crisi. Non chiediamo favoritismi ma solo di conoscere i bandi di gara!

() Vicepresidente Ance con delega ai lavori pubblici*

Il Sole 24 ORE aderisce a  The Trust Project

P.I. 00777910159 | © Copyright Il Sole 24 Ore Tutti i diritti riservati

ISSN 2724-203X - Norme & Tributi plus Enti Locali & Edilizia [<https://ntplusentilocaliedilizia.ilsole24ore.com>]