

Amministrativo 21 Giugno 2021

La materia degli appalti pubblici nel piano nazionale di ripresa e resilienza

di Mario Di Carlo, Giuseppe Lo Monaco*

In breve

Un rilevante capitolo del Piano è dedicato alle misure di semplificazione e digitalizzazione del sistema nazionale degli appalti pubblici

Il 12 gennaio 2021 il Consiglio dei ministri, guidato dal Presidente Conte, ha approvato una proposta di *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* ("PNRR" o "Piano") relativo al piano di ripresa "Next Generation EU" pensato dall'Unione europea per rispondere alla crisi pandemica provocata dal Covid-19.

Sulla suddetta proposta il Parlamento ha svolto un approfondito esame, approvando le proprie conclusioni il 31 marzo 2021. Il Governo Draghi ha successivamente provveduto ad una riscrittura del Piano, anche alla luce delle osservazioni del Parlamento e, nel mese di aprile 2021, il Piano è stato discusso con gli enti territoriali, le forze politiche e le parti sociali. Il 5 maggio 2021 è stato pubblicato il PNRR trasmesso alla Commissione Europea.

Il Piano comprende un progetto di quattro importanti riforme di contesto nei settori della pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza.

Il Governo ha predisposto uno schema di governance del Piano che prevede una struttura di coordinamento centrale presso il Ministero dell'economia che supervisiona l'attuazione del PNRR ed è responsabile dell'invio delle richieste di pagamento alla Commissione europea al raggiungimento degli obiettivi previsti. Accanto alla suddetta struttura di coordinamento, agiscono strutture di valutazione e di controllo.

Le amministrazioni sono invece responsabili dei singoli investimenti e delle singole riforme e inviano i loro rendiconti alla struttura di coordinamento centrale. È prevista altresì la costituzione di **task force locali** che aiutino le amministrazioni territoriali a migliorare la loro **capacità di investimento e a semplificare le procedure**.

Il PNRR prevede riforme strutturali che mirano a ridurre gli oneri burocratici e rimuovere i vincoli che hanno rallentato la realizzazione degli investimenti o ne hanno ridotto la produttività. Un rilevante capitolo del Piano è dedicato alla riforma del sistema nazionale degli appalti pubblici.

SEMPLIFICAZIONE IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI

Le riforme in materia di contratti pubblici hanno ad oggetto non solo la fase di affidamento, ma anche quelle di pianificazione, programmazione e progettazione. Tale semplificazione è da attuarsi attraverso 3 tipi di Misure:

● **Misure urgenti (già adottate con d.l. n. 77/2021 - c.d. semplificazioni bis)**

Si prevede l'introduzione di una **normativa speciale sui contratti pubblici** (già adottata con decreto legge n. 77 del 31.05.2021) che rafforzi le semplificazioni già varate con il decreto-legge n. 76/2020 e ne proroghi l'efficacia fino al 2023, con particolare riguardo alle seguenti misure:

- verifiche antimafia e protocolli di legalità;
- conferenza di Servizi veloce;
- limitazione della responsabilità per danno erariale ai casi in cui la produzione del danno è dolosamente voluta dal soggetto che ha agito, ad esclusione dei danni cagionati da omissione o inerzia;
- istituzione del collegio consultivo tecnico, che ha funzioni di assistenza e di risoluzione delle controversie con finalità di definire celermente le controversie in via stragiudiziale e ridurre il contenzioso davanti al giudice;
- individuazione di un termine massimo per l'aggiudicazione dei contratti, con riduzione dei tempi tra pubblicazione del bando e aggiudicazione;
- individuazione di misure per il contenimento dei tempi di esecuzione del contratto, in relazione alle tipologie dei contratti.

◆ **Misure urgenti che non richiedono un provvedimento legislativo**

Si prevede:

- avvio dei lavori della Cabina di regia per il coordinamento della contrattualistica pubblica già istituita presso la Presidenza del Consiglio in attuazione dell'art. 212 del Codice dei Contratti Pubblici (CCP);
- riduzione del numero e qualificazione delle Stazioni Appaltanti;
- potenziamento del database di tutti i contratti tenuto dall'ANAC.

◆ **Misure a regime da introdurre con decreti legislativi**

Tali Misure recepiscono le norme delle tre direttive UE (2014/23, 24 e 25), integrandole esclusivamente nelle parti che non siano self-executing e ordinandole in una nuova disciplina più snella rispetto a quella vigente.

Il disegno di legge delega è da presentare in Parlamento entro il 31 dicembre 2021 e si prevede che i decreti legislativi vengano adottati entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge delega.

Di seguito i più importanti principi e criteri direttivi della delega legislativa:

- riduzione e razionalizzazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni;
- recepimento delle direttive europee, integrate in particolare là dove non immediatamente esecutive;
- previsione della disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, nel rispetto dei principi di concorrenzialità e trasparenza;
- piena apertura e contendibilità dei mercati;
- previsione di specifiche tecniche relative alle gare da espletare, soprattutto in relazione a beni e strumenti informatici e componenti tecnologici, che garantiscano parità di accesso agli operatori e non costituiscano ostacolo alla piena attuazione del principio di concorrenza;
- riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti alle procedure di evidenza pubblica;
- individuazione espressa dei casi nei quali è possibile ricorrere alla procedura negoziata senza precedente pubblicazione di un bando di gara;
- precisazione delle cause che giustificano la stipulazione di contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza e specificazione delle relative modalità attuative;
- individuazione dei contratti esclusi dall'ambito di applicazione dei decreti legislativi e di discipline specifiche per particolari tipologie di contratti pubblici in ragione della peculiarità del loro contenuto;
- previsione di misure volte a garantire la sostenibilità energetica e ambientale e la tutela della salute e del lavoro nell'affidamento dei contratti;
- regolazione espressa dei casi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere, ai fini dell'aggiudicazione, al solo criterio del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta;
- realizzazione di una e-platform ai fini della valutazione della procurement capacity;
- revisione della disciplina dell'appalto integrato, con riduzione dei divieti;
- revisione della disciplina del subappalto;
- tendenziale divieto di clausole di proroga e di rinnovo automatico nei contratti di concessione;
- rafforzamento degli strumenti di risoluzione delle controversie alternativi alle azioni dinanzi al giudice.

DIGITALIZZAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI

La riforma mira alla modernizzazione del sistema nazionale degli appalti pubblici attraverso la digitalizzazione e il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici da attuare, entro il secondo quadrimestre del 2026, attraverso tre tipi di azioni:

(i) Azioni di formazione e supporto, attraverso un intenso programma di informazione, formazione e tutoraggio svolto da personale specializzato nella gestione delle procedure di acquisto, in modalità digitale e nell'utilizzo di strumenti avanzati di acquisto e negoziazione. Si segnalano tra le altre:

- sessioni di formazione a diversi livelli (base, intermedio e avanzato) sia su temi trasversali (es. uso del modulo Gare Digitalizzate o del Sistema Dinamico di Acquisto) sia su temi specifici per area di prodotto (es. uso di Accordi Quadro per l'acquisizione di servizi di sviluppo applicativo) o per area funzionale (es. uso di formule di aggiudicazione);
- tutoraggio specializzato per accompagnare le PP.AA. nell'acquisizione delle competenze tecnico/funzionali necessarie all'utilizzo della Piattaforma di e-Procurement e alla digitalizzazione delle procedure di acquisto.

(ii) Azioni per la definizione di strumenti di acquisto avanzati mettendo a disposizione delle Amministrazioni specifici strumenti funzionali alla più efficiente ed efficace realizzazione dei progetti, nonché servizi di formazione e supporto necessari per il loro ottimale utilizzo.

(iii) Azioni per l'evoluzione del sistema nazionale di eProcurement, attraverso la digitalizzazione end-to-end dei processi di approvvigionamento pubblico.

Comprende diversi progetti per l'evoluzione del Sistema Nazionale di eProcurement, tra cui:

- Smart Procurement - digitalizzazione completa delle procedure di acquisto, dalla valutazione delle esigenze fino all'esecuzione del contratto;
- interoperabilità del Sistema eProc con i sistemi gestionali delle PA, degli operatori economici e degli altri soggetti coinvolti nei processi di approvvigionamento pubblico (organismi di controllo e monitoraggio, aggregatori di appalti e CPB regionali, ecc.);
- digitalizzazione dei processi di dichiarazione e verifica dei requisiti per la partecipazione agli appalti pubblici da parte degli operatori economici;
- ottimizzazione dell'incontro tra domanda di P.A. e offerta dell'operatore economico con particolare riferimento alle micro e PMI;
- CRM evoluto con funzioni di chatbot, digital engagement, knowledge management, e-learning e social collaboration per i servizi di informazione, formazione e supporto agli utenti;
- intelligenza Artificiale/Machine learning per l'osservazione e l'analisi delle tendenze nell'uso degli strumenti di acquisto, delle dinamiche di mercato e di spesa e dei comportamenti di P.A. e operatore economico;
- "Status chain" per le attività di verifica e audit dei processi di e-Procurement attraverso l'uso della tecnologia blockchain.

**A cura di Avv. Mario Di Carlo (partner) e Avv. Giuseppe Lo Monaco, Studio Legale Ristuccia Tufarelli & Partners*

Il Sole 24 ORE aderisce a  The Trust Project

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