

CODICE APPALTI, LA RIFORMA UN PASSO IMPORTANTE ORA OBIETTIVI E PROGETTI VALIDI

di **Giancarlo Montedoro**

La Fondazione Visentini-Ceradi intende proporre con questo breve articolo di apertura – in una ottica di rilancio della divulgazione delle proprie attività di ricerca – una serie di riflessioni (che si pubblicheranno nei prossimi appuntamenti della rubrica) sul cosiddetto codice degli appalti quale vero e proprio snodo essenziale nel rapporto Stato-mercato e per la spendita dei fondi del Pnrr alla quale è legata la possibilità di ripresa del Paese.

La riforma degli appalti è stata individuata come un obiettivo del Pnrr. Per adempiere a questo obiettivo essenziale la legge delega 78 del 2022 ha previsto che il Governo adotti un nuovo codice dei contratti pubblici, attualmente in itinere.

Alla redazione di questo testo ha lavorato una Commissione insediata presso il Consiglio di Stato – come commissione consultiva speciale – avente compiti di redazione del nuovo testo normativo; commissione composta da presidenti di sezione del Consiglio di Stato e consiglieri di Stato ed integrata con esperti esterni, giuristi provenienti dal mondo del foro e dell'accademia, ingegneri e tecnici, economisti e funzionari della Banca d'Italia, in un tentativo di fare appello alle risorse delle più svariate istituzioni

disciplina degli appalti è occasione di esercizi di riformismo estenuato e tardivo (nel senso che le regole nascono spesso già vecchie), in una continua rincorsa fra i livelli e i formanti dell'ordinamento, specie fra il legislatore e la giurisprudenza; rincorsa per via della quale non fa in tempo a stabilizzarsi un orientamento giurisprudenziale senza che si susseguano interventi normativi che costringono poi le Corti a giochi ricombinatori in una fuga senza fine.

Sarebbe stato il caso di invocare una tregua normativa.

Tuttavia a fronte delle emergenze pandemiche e postpandemiche il codice attualmente vigente, il Dlgs 50 del 2016, non è stato giudicato funzionale per la spendita dei fondi del Pnrr tanto da aver portato a deroghe applicative (rinvenibili nei decreti legge 76 del 2020 e 77 del 2022) giudicate favorevolmente dalle amministrazioni e dagli organi comunitari.

Occorreva per tali motivi andare oltre la disciplina derogatoria, stabilizzare la logica delle nuove semplificazioni e renderla strutturale mediante l'adozione di un nuovo codice.

Un compito improbo quindi quello di semplificare il quadro con un nuovo codice; un compito ad

del Paese per farle lavorare in modo sinergico attorno ad un obiettivo strategico.

Effettivamente il complesso delle regole che disciplinano gli appalti e i contratti pubblici nel tempo non si è segnalato per snellezza e per semplicità applicativa.

Nemmeno per stabilità.

Il pensiero corre a Bisanzio quando si pone mente al coacervo di regole che disciplinano i contratti pubblici, meandri disciplinari nei quali rischia di perdere l'orientamento anche il giurista più smaliziato e che sono un certo attentato al principio della certezza del diritto, in altri tempi vera e propria stella polare dell'ordinamento.

Tale complessità è figlia di molti padri (fra cui l'ansia regolatoria della postmodernità, la diffidenza verso la discrezionalità dei funzionari, la paura delle occasioni di corruzione insite nella materia degli appalti), ma merita una menzione anche una causa meno nota: il cosiddetto costituzionalismo multilivello, ossia una struttura articolata e plurale del sistema delle fonti che parte dal livello sovranazionale ed intreccia regole nazionali e regionali a cascata componendo un paesaggio che costringe l'interprete a una navigazione perigliosa ed alla ricostruzione del contenuto della regola a partire da plurimi testi.

A chi scrive, in tempi passati, è accaduto di segnalare che la

alto rischio di fallimento.

Cionondimeno un compito assolto dal Consiglio di Stato, con la consegna del testo del nuovo codice.

Un lavoro importante – ovviamente non privo di limiti come ogni opera umana – che non deve però – nonostante l'apprezzamento che lo circonda – essere visto come l'unico passo da compiere per arrivare al risultato del rilancio di una spesa pubblica in grado di determinare la ripresa del Paese mediante un innalzamento dei volumi, della rapidità di attuazione e dell'efficacia economica della spesa in conto capitale.

La variabile normativa è – con evidenza – una sola delle complesse variabili in gioco.

Occorre mettere in campo validi progetti, occorre una capacità di direzione politica complessiva, nella selezione di tali progetti e nella loro attuazione individuando priorità strategiche e sperando che non si arenino nei frequenti conflitti Stato-Regioni (va semplificata in proposito la governance del Pnrr), occorre qualificare e accorpate le stazioni appaltanti, condurre una seria lotta ai cartelli che inquinano le gare, e, *last but not least*, realizzare una digitalizzazione efficiente (perché può esserci anche una digitalizzazione inefficiente).

Vaste programme, ma non si può sbagliare.