

**Conversione in legge del
decreto-legge 6 novembre
2021, n. 152, recante
disposizioni urgenti per
l'attuazione del Piano
nazionale di ripresa e
resilienza (PNRR) e per la
prevenzione delle
infiltrazioni mafiose**

DDL 3354/C

Presso la Commissione
Bilancio della Camera

**Audizione ANCE
15 novembre 2021**

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI	2
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DDL PNRR	5
ULTERIORI PROPOSTE “VITALI” IN MATERIA DI OPERE PUBBLICHE	18
AVVISO PROCEDURE NEGOZiate PER INTERVENTI PNRR	18
OPERE A RETE E SUDDIVISIONE IN LOTTI QUANTITATIVI	19
CARO MATERIALI	19
FIDEIUSSIONI – SISTEMA ALLA “FRANCESE”	22
SAL MENSILI “EMERGENZIALI”	22
COLLEGIO CONSULTIVO TECNICO SOTTO-SOGLIA (ADR IN GENERALE)	23
RESPONSABILITÀ VERSO TERZI DEI COMPONENTI DI UN RAGGRUPPAMENTO	23
MAGGIORI ONERI COVID	24
ILLECITO PROFESSIONALE (ARTICOLO 80)	25
ULTERIORI PROPOSTE IMPORTANTI IN MATERIA DI OPERE PUBBLICHE	26
CRITERI DI AGGIUDICAZIONE (SOGLIA DI ANOMALIA)	26
NULLITÀ CLAUSOLE IN VIOLAZIONE DIVIETO RIBALTAMENTO COSTI PIATTAFORME ELETTRONICHE	27
ACCORDI QUADRO	27
SOCIETÀ TRA CONCORRENTI RIUNITI O CONSORZIATI	28
ECCEZIONE DI INADEMPIMENTO	28
SUBAPPALTO	29
EMENDAMENTI IN MATERIA DI OPERE PUBBLICHE	Errore. Il segnalibro non è definito.
ULTERIORI PROPOSTE IN MATERIA DI DIGITALIZZAZIONE	30
PIATTAFORMA NAZIONALE DELLE COSTRUZIONI	30
ULTERIORI PROPOSTE IN MATERIA DI SICUREZZA SUL LAVORO	30

VALUTAZIONI GENERALI

L'Ance esprime apprezzamento per il contenuto del decreto-legge di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che prevede una serie di misure puntuali, principalmente relative all'attivazione dei finanziamenti europei, necessarie per il raggiungimento degli obiettivi previsti entro fine anno e il conseguente ottenimento della prossima tranche di risorse europee.

Il decreto tuttavia lascia ancora senza soluzioni alcuni nodi irrisolti in materia di opere pubbliche che, a parere dell'Ance, devono essere risolti entro la fine dell'anno per assicurare un efficace avvio del PNRR, favorendo la concorrenza e la trasparenza. Tra questi figurano in particolare le misure relative :

- Avviso per le procedure negoziate per interventi PNRR
- Opere a rete e suddivisione in lotti quantitativi
- Caro materiali
- Fidejussioni per le opere pubbliche – Introduzione del sistema alla francese
- SAL Mensili emergenziali
- Collegio Consultivo Tecnico sotto-soglia (ADR in generale)
- Responsabilità verso terzi dei componenti di un raggruppamento
- Maggiori oneri Covid
- Illecito professionale (c.d. "articolo 80")

Rimane infine il **nodo irrisolto dell'effettiva disponibilità di progetti da realizzare con i fondi del PNRR**; nodo rispetto al quale è opportuno trovare rapidamente soluzioni (al momento assenti nel decreto).

* * * * *

Il decreto-legge di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) si inserisce in un contesto in cui il PNRR comincia a delinearsi.

Dal punto di vista della programmazione, uno studio dell'ANCE, aggiornato al 30 settembre 2021, ha evidenziato che **circa la metà dei 108 miliardi di euro destinati ad interventi di interesse per il settore delle costruzioni risulta "territorializzato"**, ovvero per 55,7 miliardi di euro è possibile individuare i territori nei quali le risorse europee produrranno effetti in termini di investimenti realizzati.

In merito alla distribuzione geografica dei 55,7 miliardi di euro territorializzati, emergono le regioni del Mezzogiorno e del Nord, rispettivamente con 24,2 miliardi (43%) e 23,3 miliardi (42%) di euro di investimenti, seguite da quelle del Centro con soli 8,2 miliardi (15%).

Con riferimento alle amministrazioni competenti, lo studio evidenzia l'operato del MIMS che ha già distribuito ai territori il 92% delle risorse in soli 4 mesi. E' un buon risultato perché accorciare il più possibile la fase di programmazione e distribuzione delle risorse, che è da sempre uno dei punti deboli della catena degli investimenti, è necessario per rispettare le tempistiche molto stringenti previste per la realizzazione del PNRR.

Se dal punto di vista della programmazione sono stati compiuti importanti passi in avanti, con il decreto in commento sono **introdotte alcune riforme che modificano in modo significativo le procedure attualmente vigenti e dovrebbero consentire un più rapido avvio degli investimenti del Piano.**

E' il caso delle misure relative alle infrastrutture ferroviarie, come la **riforma dell'iter di approvazione del Contratto di programma RFI**. Le modifiche, secondo quanto indicato dallo stesso Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS), consentirebbero di ridurre a otto mesi i tempi necessari all'approvazione del documento programmatico, che in passato hanno richiesto anche tre anni.

La riforma risponde ad un'**esigenza più volte manifestata dall'Ance**, che per anni ha denunciato l'impossibilità di utilizzare risorse regolarmente stanziata nel bilancio dello Stato a causa delle lungaggini del processo di approvazione del Contratto di programma di RFI che prevedeva ben 12 passaggi procedurali.

Una parte delle disposizioni contenute nel decreto legge in commento risponde all'esigenza di **adeguare i programmi di spesa già previsti a legislazione vigente e ricompresi nel PNRR alle tempistiche (fine lavori 31 marzo 2026) e alle disposizioni per la gestione, il monitoraggio e il controllo previste per il piano europeo, nonché agli obiettivi di sostenibilità ambientale.**

Nel condividere le modifiche apportate che consentiranno di accelerare la realizzazione degli investimenti, si evidenzia, però, la **necessità di semplificare al massimo le procedure necessarie per assolvere gli obblighi suddetti per non gravare sulle amministrazioni competenti.**

Il decreto, inoltre, declina a livello normativo la linea di intervento, prevista nella Missione 5, relativa ai **Piano Urbani Integrati** che prevede il finanziamento di progetti di rigenerazione urbana, destinati alle Città Metropolitane, anche con la partecipazione dei privati, attraverso il meccanismo del Fondo dei Fondi gestito da BEI.

L'Ance ribadisce l'eccessiva frammentazione dei programmi riguardanti la rigenerazione urbana nel PNRR. Le linee di investimento previste, seppur meritorie negli obiettivi, risultano eterogenee e prive di una regia nazionale, più volte evocata anche dallo stesso Governo.

Nello specifico, il programma Piani urbani integrati è molto ambizioso e segna un cambio di impostazione sia nella programmazione che nella gestione, dando ampia evidenza a quelli che sono i nuovi obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale.

In merito al coinvolgimento dei privati, la previsione del meccanismo del Fondo dei fondi è sicuramente positiva perché consentirà di generare un importante effetto leva sulle risorse europee con il vantaggio di coinvolgere la "finanza paziente" che potrà investire anche su quei territori che hanno meno appeal sugli investitori.

Occorrerà porre attenzione alla governance di tali operazioni, per garantire la massima trasparenza sia nella fase di selezione dei progetti, sia in quella di esecuzione dei lavori.

In tema di legalità, la novella legislativa attua un opportuno temperamento fra le esigenze connesse all'adozione delle misure di prevenzione antimafia, con quelle derivanti dall'occasionalità delle condotte censurate.

In particolare, il nuovo istituto della vigilanza collaborativa, evitando l'applicazione di misure che interverrebbero sull'intera attività d'impresa (come un'interdittiva) pone le basi affinché la tutela della legalità sia perseguita in piena sinergia l'esercizio dell'attività d'impresa, con

interventi mirati e puntuali, evitando una generalizzata paralisi di quest'ultima, in attesa che si chiariscano le situazioni penalmente rilevanti.

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DDL PNRR

CONTRIBUTI E CREDITO D'IMPOSTA PER LE IMPRESE TURISTICHE (ART.1)

Dal **7 novembre 2021** e fino al **31 dicembre 2024** sono riconosciuti **un credito di imposta ed un contributo a fondo perduto** (fruibili anche indipendentemente l'uno dall'altro) per le spese relative a determinati interventi di riqualificazione delle strutture alberghiere, gli agriturismi e le **imprese del comparto turistico**.

Sono agevolabili, tra l'altro, gli interventi edilizi volti alla riqualificazione **energetica, antisismica, ed** all'eliminazione delle **barriere architettoniche**.

I benefici, cumulabili fra loro, consistono in:

- **un credito di imposta dell'80%** delle spese sostenute (compresa la progettazione)
- **un contributo a fondo perduto** entro un **massimo di 40.000** euro incrementabile a determinate condizioni fino ad un **massimo di 100.000 euro**.

In particolare, il credito d'imposta è **utilizzabile in compensazione**, a decorrere **dal periodo di imposta successivo a quello in cui gli interventi** sono stati realizzati e mediante la presentazione del modello F24, esclusivamente tramite i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate

Il beneficio fiscale è, inoltre, **cedibile**, in **tutto** o in **parte**, con facoltà di successiva cessione ad altri soggetti, **comprese le banche e gli altri intermediari finanziari**, secondo le modalità già previste ai fini della cessione dei *bonus* in edilizia (compreso il *Superbonus* al 110%).

Gli **incentivi sono erogati fino ad esaurimento delle risorse stanziate, secondo l'ordine cronologico delle domande** (cd. "*click day*") a valere sulle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia (cfr. l'art.1, co.1037, della legge 178/2020).

Valutazione

L'introduzione del "tax credit alberghi" è da valutare positivamente, tenuto conto che attiverà numerosi investimenti nel comparto, in linea con le richieste UE di destinazione dei fondi del PNRR anche per gli interventi ecosostenibili e di miglioramento sismico del patrimonio edilizio esistente.

Tuttavia, si esprimono perplessità in merito al criterio adottato per l'assegnazione delle risorse, che peraltro appaiono limitate.

In particolare, il c.d. "click day" che assegna il bonus in base all'ordine di presentazione delle istanze, appare in contraddizione con l'interesse pubblico alla realizzazione di tali interventi.

Infatti, se il Governo, da un canto, introduce un credito d'imposta importante (80% delle spese) per il raggiungimento degli obiettivi di recupero in chiave energetica ed antisismica, dall'altro non tiene conto, nell'assegnazione delle risorse, della valutazione preventiva dei progetti presentati e finisce per favorire l'esecuzione di qualsiasi tipologia di intervento.

In sostanza, il criterio di assegnazione delle risorse appare inadeguato e capace di creare

delle disparità fra i soggetti che intendono accedere ai benefici.

Al contrario, ferma restando la necessità di incrementare le risorse disponibili per tali investimenti, appare opportuno introdurre un meccanismo di screening preventivo dei progetti di investimento, in modo da assegnare le risorse in maniera più equa, favorendo in primis gli interventi che raggiungono gli obiettivi proposti dalla misura.

SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE RIGUARDANTI GLI INVESTIMENTI FERROVIARI (ART. 5)

L'articolo rivede l'iter di approvazione del Contratto di Programma RFI, al fine di ridurne i tempi, come previsto dalle riforme di settore indicate nel PNRR.

In particolare, l'iter rinnovato prevede che:

1. entro il mese di giugno dell'anno precedente il quinquennio programmatorio il MIMS, di concerto con il MEF, sottopone lo schema di contratto di programma al CIPESS che adotta la relativa delibera entro 30 giorni;

Contemporaneamente il MIMS informa sul contenuto del contratto l'organismo di regolazione, per le parti di sua competenza, che si esprime entro 15 giorni, e, tramite il gestore dell'infrastruttura, i richiedenti o i richiedenti potenziali in modo tale che possano esprimersi prima dell'approvazione del CIPESS;

2. La delibera del CIPESS è sottoposta al controllo di legittimità della Corte dei Conti. E' consentita anche la registrazione parziale al fine di accelerare la realizzazione degli interventi;
3. Lo schema di contratto di programma è sottoscritto tra il MIMS e RFI entro 15 giorni dalla registrazione della Corte dei Conti della delibera di approvazione dei CIPESS.

Il decreto-legge, di fatto, elimina il passaggio parlamentare consultivo al termine del procedimento di approvazione del contratto di programma.

La norma stabilisce, inoltre, che gli investimenti ferroviari autorizzati e finanziati da specifiche norme siano inserite di diritto nel contratto di programma in corso alla data di entrata in vigore delle stesse norme.

In merito agli aggiornamenti annuali del contratto di programma, la norma stabilisce che gli stessi vengano sottoscritti dal MIMS entro due mesi dalla data di entrata in vigore della Legge di bilancio. E' inoltre previsto un iter ulteriormente semplificato per gli aggiornamenti di importo pari o inferiore a 5 miliardi di euro complessivi per i quali è sufficiente un decreto MIMS per l'approvazione. Per gli aggiornamenti di importo superiore al netto delle risorse assegnate con specifici provvedimenti, occorrerà ripetere l'iter completo.

Lo stesso articolo **definisce una nuova procedura di programmazione degli interventi ferroviari** prevedendo che il MIMS, entro il 31 marzo dell'anno precedente la scadenza del contratto di programma, trasmette alle Commissioni parlamentari e alla Conferenza Unificata, per il relativo parere, un **documento strategico quinquennale**. Il parere deve essere espresso entro 30 giorni, decorsi i quali il MIMS procede comunque all'approvazione del documento.

Valutazione

Positiva

La riforma risponde ad un'esigenza più volte manifestata dall'Ance che per anni ha denunciato le lungaggini del processo di approvazione del Contratto di programma di RFI che impedivano l'utilizzo di risorse stanziato nel bilancio dello Stato.

Le modifiche, secondo quanto indicato dallo stesso MIMS, consentirebbero di ridurre a otto mesi i tempi necessari all'approvazione, che in passato hanno richiesto anche tre anni. Le fasi del nuovo iter autorizzativo passano da 12 a 3, eliminando i passaggi ridondanti di concertazione ma confermando il coinvolgimento di tutte le istituzioni, compreso il Parlamento, che con le modifiche introdotte interviene a monte sul documento programmatico.

In particolare, si esprime apprezzamento per le semplificazioni introdotte per gli aggiornamenti annuali che prevedono per l'approvazione solo il decreto del MIMS se di importo pari o inferiore a 5 miliardi di euro. Tale disposizione, se effettivamente limitata alle risorse stanziato dalla legge di bilancio, contribuirà concretamente all'accelerazione della spesa.

FONDO RIPRESA RESILIENZA ITALIA (ART. 8)

Per l'attuazione delle linee progettuali del Piano nazionale di ripresa e resilienza relative a Piani urbani integrati della Missione 5 e Sviluppo e resilienza delle imprese del settore turistico della Missione 1, è prevista la costituzione di un Fondo dei Fondi, pari a 772 milioni di euro per l'anno 2021, denominato "Fondo Ripresa Resilienza Italia" la cui gestione è affidata alla Banca Europea per gli Investimenti.

Valutazione

Positiva. La previsione del meccanismo del Fondo dei Fondi è sicuramente positivo perché consentirà di generare un importante effetto leva sulle risorse europee con il vantaggio di coinvolgere la "finanza paziente" che potrà investire anche su quei territori che hanno meno appeal sugli investitori.

Occorre porre attenzione alla governance di tali operazioni che dovrà garantire la massima trasparenza sia nella fase di selezione dei progetti, sia in quella di esecuzione dei lavori.

RITARDO PAGAMENTO DEBITI COMMERCIALI (ART. 9, co.2)

L'articolo 9, comma 2, mira a favorire il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle Pubbliche amministrazioni, inserito nel PNRR tra le riforme abilitanti da raggiungere nel quarto trimestre 2023, attraverso una maggiore incisività della disciplina vigente, prevista nella Legge di bilancio 2019.

Valutazione

Positiva anche se sarebbero necessarie altre misure per ridurre ulteriormente i ritardi di pagamento alle imprese

GESTIONE CONTABILE DELLE RISORSE DESTINATE ALL'ATTUAZIONE DEL PNRR (ART. 9, co. 6-7 e 12-13)

I commi 6-7 e 12-13 dell'articolo 9 prevedono norme di natura contabile finalizzate a favorire la gestione delle risorse destinate all'attuazione del PNRR.

In particolare, i commi 6 e 7 sono finalizzati ad assicurare anticipazioni di cassa ai soggetti attuatori dei progetti PNRR finanziati a valere sulle risorse del bilancio dello Stato, in modo da garantire la liquidità necessaria per l'avvio tempestivo dei progetti.

Il comma 12, per assicurare unitarietà e flessibilità nella gestione

finanziaria dei fondi, autorizza il versamento delle risorse iscritte nel bilancio dello Stato, e destinate a interventi PNRR, sui conti correnti infruttiferi aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato.

Il comma 13, infine, esclude l'esecuzione forzata, ovvero atti di sequestro o di pignoramento, sui fondi PNRR esistenti nei conti correnti della tesoreria centrale o nelle corrispondenti contabilità speciali intestate alle PA responsabili della realizzazione degli interventi del PNRR

Valutazione

Positiva. Le disposizioni in commento intendono eliminare qualsiasi ostacolo contabile nella gestione delle risorse destinate all'attuazione del PNRR al fine di accelerare l'avvio dei progetti.

ALLOGGI PER STUDENTI (ART. 15)

La norma modifica la Legge 338/2000 - relativa alla concessione di finanziamenti statali per la realizzazione di alloggi per studenti da parte di università, regioni e altri organismi pubblici - prevedendo, al fine di semplificare e accelerare le procedure di selezione e monitoraggio degli interventi, l'utilizzo di procedure digitalizzate e l'informatizzazione del processo edilizio e del progetto.

Inoltre, vengono richiamati gli obiettivi del Green Deal europeo, recepiti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza. Pertanto gli interventi dovranno:

- consistere prioritariamente nella ristrutturazione e nella trasformazione, anche attraverso demolizione e ricostruzione e previo acquisto di strutture ed immobili esistenti;
- perseguire elevati standard ambientali.

Valutazione

La norma appare positiva nell'obiettivo di semplificare e accelerare le procedure di selezione degli interventi in vista del bando che il Ministero dell'Università intende emanare entro la fine dell'anno.

Resta, tuttavia, la necessità di una riforma di più ampia portata che in primo luogo preveda un maggiore coinvolgimento dei soggetti privati.

Al riguardo, il PNRR, alla Missione 4, ha previsto la revisione della attuale legislazione degli alloggi per gli studenti universitari (L. 338/2000 e D.lgs. 68/2012) proprio con l'obiettivo di incentivare la realizzazione di nuove strutture di edilizia universitaria anche da parte dei soggetti privati.

Solo attraverso operazioni di partenariato pubblico-privato, sarà possibile perseguire l'obiettivo del PNRR di triplicare i posti per gli studenti fuorisede, portandoli da 40mila a oltre 100 mila entro il 2026. Questo tipo di operazioni consente di massimizzare le risorse destinate a questa finalità, pari a 960 milioni di euro, sfruttando le competenze tecniche e imprenditoriali della parte privata.

DISSESTO IDROGEOLOGICO (ART. 16, co. 2-4)

La norma al fine di accelerare la realizzazione degli investimenti, prevede la possibilità che il Piano degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico a valere sulle risorse di bilancio del Ministero della transizione ecologica, sia adottato, anche per stralci, con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica.

Inoltre, la norma sostituisce lo strumento dell'accordo di programma con provvedimenti di individuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico.

Valutazione

Positiva perché interviene nella fase di individuazione degli interventi al fine di accelerarne la realizzazione.

Tuttavia, si evidenzia l'eccessiva complessità della normativa relativa agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico che, con il susseguirsi di numerose modifiche normative, risulta di difficile lettura.

Si auspica l'approvazione di un "Testo Unico" della materia che consenta di mettere a sistema e razionalizzare la copiosa normativa sul dissesto idrogeologico, proseguendo nella direzione semplificatoria positivamente avviata di recente dal Decreto Legge 77/2021.

PIANO D'AZIONE PER LA RIQUALIFICAZIONE DEI SITI ORFANI (ART. 17) La disposizione è finalizzata a dare una prima attuazione alle previsioni contenute nel PNRR in materia di bonifica dei siti orfani. In particolare, viene previsto che il Ministro della transizione ecologica adotti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, il Piano d'azione per la bonifica dei siti orfani, d'intesa con la Conferenza Unificata. L'obiettivo è quello di assicurare la riqualificazione di tal aree, al fine di ridurre l'occupazione del terreno e migliorare il risanamento urbano.

Viene, peraltro, chiarito che il Piano d'azione si pone in continuità con la normativa nazionale già esistente in materia di siti orfani (articolo 1, comma 800, della legge 145/2018), riprendendone le definizioni, l'ambito di applicazione e i criteri di assegnazione delle risorse.

Al fine di accelerare l'adozione del Piano d'azione, il comma 3 prevede che le informazioni necessarie alla sua formazione siano fornite dalle singole regioni e province autonome (che saranno i soggetti attuatori del Piano), secondo le modalità indicate dal Ministero della transizione ecologica.

Valutazione:

*La norma è **positiva** nella misura in cui fornisce delle prime indicazioni per la bonifica dei cd. **siti orfani**. Le perplessità riguardano essenzialmente le **tempistiche previste**: sei mesi per l'adozione del Piano di riqualificazione da parte del ministero, a cui si dovranno aggiungere anche i tempi tecnici per l'invio, da parte delle Regioni, delle informazioni necessarie per la formazione del Piano medesimo. Informazioni che, peraltro, potranno comunque essere fornite solo a seguito della definizione delle relative modalità da parte del Ministero. È evidente che in tal modo si rischia di procrastinare troppo l'avvio di tali operazioni.*

PROPOSTA DI RIDUZIONE DEI TEMPI DEL PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA (ART. 18) La norma reca poche modifiche e molto puntuali relativamente al procedimento di VAS. Due in particolare sono molto positive in quanto accolgono pienamente un'esigenza di riduzione di alcuni tempi del procedimento in linea con quanto chiesto da ANCE.

Si coglie, tuttavia, l'occasione per segnalare una delle criticità da tempo esistente rappresentata dall'interpretazione della definizione di "piccole aree" e "modifiche minori" da parte delle Autorità procedenti di livello locale/comunale, con specifico riferimento alla fase di screening (Verifica di assoggettabilità) degli strumenti urbanistici attuativi. I procedimenti di VAS sui piani urbanistici rappresentano del resto circa il 90% del totale

delle VAS effettuate. La sua complessità incide in misura determinante sulla durata complessiva del procedimento di formazione degli strumenti di pianificazione e di programmazione.

Sarebbe auspicabile prevedere che non debbano essere sottoposti a Vas né a verifica di assoggettabilità i piani e i programmi, qualunque sia la loro denominazione, che interessano aree di dimensioni ridotte (andando a specificare concretamente cosa debba intendersi), nonché le varianti che riguardano modifiche di limitata entità o concernenti la localizzazione o la realizzazione di opere e di interventi per i cui progetti non sia richiesto lo svolgimento della procedura di valutazione di impatto ambientale (anche in questo caso individuando dei parametri oggettivi).

Valutazione:

Positiva. Auspicabile l'inserimento di ulteriori modifiche finalizzate alla corretta applicazione della VAS quando ha ad oggetto "piccole aree a livello locale" o "modifiche minori".

INTERVENTI COMUNALI IN MATERIA DI EFFICIENTAMENT O ENERGETICO, RIGENERAZIONE URBANA, MOBILITÀ SOSTENIBILE E MESSA IN SICUREZZA DEGLI EDIFICI E VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO (ART. 20)

La norma introduce alcune modifiche a programmi di spesa esistenti a legislazione vigente, di competenza del Ministero dell'Interno ("Piano spagnolo", Piano investimenti comuni e Piano rigenerazione urbana comuni), che sono ricompresi nel PNRR (Missione 2 e 5) al fine di renderli compatibili con le tempistiche (fine lavori entro il 31 marzo 2026) e con le disposizioni per la gestione, il monitoraggio e il controllo previste per il piano europeo, nonché con gli obiettivi di sostenibilità ambientale.

In particolare, si segnalano le seguenti:

- per il cosiddetto "**Piano Spagnolo**", di cui al comma 29 Legge di bilancio 2020, la norma stabilisce che il 50% delle risorse assegnate nel periodo dal 2020 al 2024, pari a 3 miliardi, dovrà essere destinato a interventi per l'efficienza energetica (fatti salvi gli incarichi per la progettazione esecutiva affidati entro il 31 dicembre 2021). Inoltre, per gli interventi da realizzare nel triennio 2022-2024, i Comuni dovranno concludere i lavori entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello di riferimento del contributo;
- in merito al "**Piano rigenerazione urbana dei comuni**", di cui al comma 42 della Legge di bilancio per il 2020, le modifiche sono finalizzate, tra l'altro, a tenere conto nella programmazione degli interventi dei 500 milioni di nuove risorse europee (100 milioni nel 2022, 200 milioni per ciascuno degli anni 2023 e 2024) che vanno ad aggiungersi ai 2,8 miliardi già previsti a legislazione vigente, per un totale di 3,3 miliardi di euro.

Valutazione

Positiva, nella misura in cui la norma consenta un'accelerazione del processo realizzativo finalizzata al rispetto dei tempi previsti dal PNRR.

Tuttavia, si richiama la necessità di semplificare al massimo le procedure necessarie per assolvere gli obblighi di informazione e comunicazione nonché quelli di alimentazione del sistema di monitoraggio per non gravare oltremodo sulle amministrazioni comunali competenti.

Infine, si coglie l'occasione della presente audizione per richiamare la necessità di accelerare

la pubblicazione della graduatoria relativa al “Piano rigenerazione urbana dei comuni”, di cui all’art.1 commi 42 e 43 della Legge di bilancio 2020, che, secondo quanto previsto nel DPCM 21 gennaio 2021, sarebbe dovuta essere pubblicata in Gazzetta Ufficiale entro il 3 agosto u.s..

**PIANI URBANI
INTEGRATI
(ART. 21)**

L’articolo declina dal punto di vista normativo la linea di intervento della Missione 5 relativa ai Piani Urbani Integrati che prevede il finanziamento di progetti di rigenerazione urbana, destinati alle Città Metropolitane, anche con la partecipazione dei privati, attraverso il meccanismo del Fondo dei Fondi gestito da BEI. Il programma di spesa è gestito dal Ministero dell’Interno.

Le risorse assegnate alle città metropolitane nel loro ammontare complessivo sono pari a 2.493,9 milioni di euro per il periodo 2022-2026 alle quali si aggiungono 210 milioni, per gli anni 2021-2024, a valere sul Fondo Complementare (comma 1).

La ripartizione dei fondi tra le città metropolitane è indicata nell’allegato 1 del Decreto Legge e avviene in funzione di indicatori basati sulla popolazione dell’area metropolitana e sull’indice di vulnerabilità sociale e materiale.

Al fine di rafforzare gli interventi, è prevista la costituzione di una sezione del Fondo Ripresa Resilienza Italia, di cui all’articolo 8 del decreto in commento, dotata di 272 milioni di euro, destinata ai Piani Urbani Integrati.

Le città metropolitane entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore del Decreto Legge – e quindi entro il 7 marzo 2022 – inviano al Ministero dell’interno i progetti finanziabili nell’ambito della propria area urbana, il cui costo totale non può essere inferiore a 50 milioni di euro.

Gli interventi, che dovranno essere inviati al Ministero in un livello progettuale non inferiore a quello preliminare, devono riguardare:

- la manutenzione e la rifunionalizzazione ecosostenibile di aree pubbliche e di strutture edilizie pubbliche per finalità di interesse pubblico;
- il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, con particolare riferimento allo sviluppo e potenziamento dei servizi sociali e culturali e alla promozione delle attività culturali e sportive;
- interventi finalizzati a sostenere progetti legati alle smart cities, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico.

I progetti, inoltre, dovranno rispettare a pena di inammissibilità, specifiche condizioni indirizzate a garantire gli obiettivi della sostenibilità ambientale e sociale.

I progetti, infine, possono prevedere la possibilità di partecipazione dei privati, attraverso il Fondo Ripresa Resilienza Italia, nel limite massimo del 25% del costo totale dell’intervento, la presenza di start-up di

servizi pubblici nella proposta progettuale e la co-progettazione con il terzo settore.

Quanto alla procedura, si prevede che l'assegnazione delle risorse ai soggetti attuatori avvenga con decreto del Ministero dell'Interno entro 150 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge (e cioè entro il 6 aprile 2022) e che venga siglato un "atto di adesione ed obbligo" contenente i criteri, indirizzi e i relativi obblighi che regolano il rapporto con i soggetti attuatori, compresi i termini di avvio e conclusione dei lavori (marzo 2026), le modalità di erogazione e revoca delle risorse e i contenuti essenziali della documentazione di gara per il rispetto del principio DNSH (Do Not Significant Harm).

Valutazione

Non del tutto positiva. L'Ance ribadisce l'eccessiva frammentazione dei programmi riguardanti la rigenerazione urbana nel PNRR. Le linee di investimento previste, seppur meritorie negli obiettivi, risultano eterogenee e prive di una regia nazionale, più volte evocata anche dallo stesso Governo.

Nello specifico, il programma in commento è molto ambizioso e segna un cambio di impostazione sia nella programmazione che nella gestione, dando ampia evidenza a quelli che sono i nuovi obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale.

Positiva è la previsione, al comma 10, della sottoscrizione di un "atto di adesione ed obbligo" che lascia la titolarità all'ente locale su interventi che hanno precise finalità dettate a livello nazionale.

Occorre porre attenzione ai tempi di attuazione effettiva degli interventi. Al riguardo, si evidenzia che dalla lettura del Decreto MEF del 6 agosto u.s., contenente i target e i milestone del PNRR, la linea di intervento relativa ai Piani urbani integrati prevede al 2026 il completamento delle "azioni di pianificazione integrata nelle città metropolitane" che non sembrano richiamare l'effettiva realizzazione degli interventi di riqualificazione urbana.

In merito al coinvolgimento dei privati, il meccanismo del Fondo dei fondi è sicuramente positivo perché consentirà di generare un importante effetto leva sulle risorse europee con il vantaggio di coinvolgere la "finanza paziente" che potrà investire anche su quei territori che hanno meno appeal sugli investitori.

In merito alla governance di tali operazioni, occorrerà garantire la massima trasparenza sia nella fase di selezione dei progetti, sia in quella di esecuzione dei lavori.

In questo processo le imprese di costruzioni potranno dare il loro contributo fin dalle fasi iniziali di sviluppo dell'iniziativa. Laddove ciò non avvenga è comunque necessario garantire che la fase di affidamento dei lavori, a valle della concessione, avvenga secondo procedure di evidenza pubblica, nel pieno rispetto della concorrenza e garantendo il regolare funzionamento del mercato.

MISURE PER AGEVOLARE LA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI FINANZIATI CON LE RISORSE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA VOLTI A

La norma detta regole procedurali per il riparto di 800 milioni di euro che il PNRR, nell'ambito della Missione 2, destina a nuovi progetti per la mitigazione del rischio idraulico e idrogeologico.

Nello specifico si rimanda a un DPCM, da adottarsi entro il 31 dicembre 2021, per l'assegnazione e il trasferimento delle risorse alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano che avverrà sulla base dei criteri di riparto già definiti e condivisi con il DPCM del 5 dicembre 2016 e garantendo una quota minima del 40% delle risorse

FRONTEGGIARE IL RISCHIO DI ALLUVIONE E IL RISCHIO IDROGEOLOGICO

(ART. 22)

Valutazione

Positiva

UTILIZZO RISORSE DEL FONDO SVILUPPO E COESIONE ED ESTENSIONE DELLE PROCEDURE PNRR

(ART. 23)

La norma modifica le regole di utilizzo del Fondo Sviluppo e Coesione, contenute nella Legge di bilancio 2021, introducendo la possibilità di utilizzare i fondi nazionali per il riequilibrio territoriale, nelle more della definizione dei Piani Sviluppo e Coesione 2021-2027, non solo per gli interventi di immediato avvio dei lavori ma anche per il completamento di interventi in corso qualora emergessero in corso d'opera nuovi fabbisogni finanziari da coprire, sempre nel rispetto dei principi di addizionalità e di ammissibilità della spesa.

Valutazione

Positiva se la misura consentirà un uso più flessibile e funzionale delle risorse nazionali per il riequilibrio territoriale, garantendo l'addizionalità delle stesse e non un uso sostitutivo.

PROGETTAZIONE DI SCUOLE INNOVATIVE

(ART. 24)

Al fine di attuare l'investimento della Missione 2 che prevede uno stanziamento di 800 milioni di euro per la sostituzione edilizia di 195 scuole, con edifici altamente sostenibili, inclusivi e con il massimo dell'efficienza energetica, è prevista l'indizione di un concorso di progettazione in due fasi: la prima, aperta a tutti gli operatori economici interessati è finalizzato alla presentazione di proposte di idee progettuali; il secondo, riservato alle migliori proposte, è volto alla presentazione di progetti di fattibilità tecnica ed economica.

L'intera procedura del concorso di progettazione deve concludersi entro centosessanta giorni dalla pubblicazione del bando di concorso. Scaduto tale termine, gli enti locali possono procedere autonomamente allo sviluppo della progettazione.

Al fine di semplificazione e accelerazione della procedura il concorso è gestito unitariamente dal ministero dell'istruzione.

Valutazione

Positiva.

ISTITUZIONE DEL NUCLEO PNRR STATO-REGIONI

(ART. 33)

La norma istituisce presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, il "Nucleo PNRR Stato-Regioni", al fine di assicurare il coordinamento delle relazioni tra Amministrazioni statali titolari di interventi del PNRR e gli enti territoriali.

Valutazione

Positiva.

La norma intende favorire, attraverso un migliore coordinamento tra le amministrazioni statali e quelle territoriali, l'effettivo utilizzo delle risorse europee sui territori.

**INVESTIMENTI E
RAFFORZAMENTO
DEL SISTEMA DI
PREVENZIONE
ANTIMAFIA**

Il provvedimento contiene un Titolo specificamente dedicato al rafforzamento del sistema di prevenzione antimafia, apportando importanti modifiche al Codice antimafia, che sembrano voler modulare le misure di controllo sulle imprese in funzione della gravità e dell'eventuale occasionalità della condotta censurata, al fine di consentire ove possibile la prosecuzione dell'attività aziendale.

**CONTRADDITTORIO
NEL PROCEDIMENTO
DI RILASCIO
DELL'INTERDITTIVA
ANTIMAFIA
(ART. 48)**

Una importante novità legislativa è quella che introduce con l'articolo 48 il principio del contraddittorio nell'ambito delle attività propedeutiche al rilascio delle informazioni antimafia, nei casi in cui non ricorrano particolari esigenze di celerità del procedimento.

In particolare, viene previsto che all'impresa sotto indagine sia notificato un "preavviso di interdittiva o della misura amministrativa di prevenzione collaborativa", con il riconoscimento di un termine breve (non superiore a 20 giorni) per la richiesta di audizione e la produzione di memorie esplicative da parte dell'impresa destinataria. La procedura del contraddittorio si concluderà entro sessanta giorni dalla data di ricezione della comunicazione da parte della impresa.

In ogni caso, non possono formare oggetto di comunicazione elementi il cui disvelamento possa pregiudicare procedimento amministrativi o attività procedurali in corso, ovvero l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose.

Al termine della procedura in contraddittorio, ove il prefetto non proceda al rilascio dell'informazione liberatoria, potranno verificarsi due situazioni:

1. viene adottata l'informazione interdittiva verificando, altresì, la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure del "commissariamento di impresa", di cui all'articolo 32, comma 10, del dl n. 90/2014
2. si dispone l'applicazione delle misure di cui all'art. 94-bis, ossia la nuova "prevenzione collaborativa", in presenza di elementi sintomatici di situazioni di agevolazione occasionale del tentativo di infiltrazione antimafia;

**PREVENZIONE
COLLABORATIVA
(ARTT. 47 e 49)**

Di rilievo, inoltre, è la disposizione dell'articolo 49, che riconosce al prefetto la possibilità di ricorrere, allorquando i tentativi di infiltrazione mafiosa siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale, a misure amministrative di prevenzione collaborativa, in alternativa all'emanazione di un'interdittiva antimafia.

Grazie alla novella legislativa, in tali ipotesi il prefetto potrà prescrivere all'impresa l'osservanza, di una serie di stringenti misure di controllo "attivo" che consentono alla medesima impresa di continuare a operare sotto la stretta vigilanza pubblica.

Nel dettaglio, secondo la nuova previsione, quando il Prefetto accerti

che i tentativi di infiltrazione mafiosa siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale, prescrive all'impresa, società o associazione interessata, con provvedimento motivato, l'osservanza, per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore a dodici mesi, di una o più delle seguenti misure:

a) adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-ter del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, atte a rimuovere e prevenire le cause di agevolazione occasionale;

b) comunicare al gruppo interforze istituito presso la prefettura competente per il luogo di sede legale o di residenza, entro quindici giorni dal loro compimento, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali conferiti, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti, di valore non inferiore a 7.000 euro o di valore superiore stabilito dal Prefetto, sentito il predetto gruppo interforze, in relazione al reddito della persona o del patrimonio e del volume di affari dell'impresa;

c) per le società di capitali o di persone, comunicare al gruppo interforze eventuali forme di finanziamento da parte dei soci o di terzi;

d) comunicare al gruppo interforze i contratti di associazione in partecipazione stipulati;

e) utilizzare un conto corrente dedicato, anche in via non esclusiva, per gli atti di pagamento e riscossione di cui alla lettera b), nonché per i finanziamenti di cui alla lettera c), osservando, per i pagamenti previsti dall'articolo 3, comma 2, della legge 13 agosto 2010, n. 136, le modalità indicate nella stessa norma.

Inoltre, il Prefetto, in aggiunta alle misure di cui sopra, può nominare, anche d'ufficio, uno o più esperti, in numero comunque non superiore a tre, individuati nell'albo di cui all'articolo 35, comma 2-bis, con il compito di svolgere funzioni di supporto finalizzate all'attuazione delle misure di prevenzione collaborativa.

Tali misure cessano di essere applicate se il tribunale dispone il controllo giudiziario dell'azienda, di cui all'articolo 34-bis, comma 2, lettera b), del codice antimafia, e del periodo di loro esecuzione può tenersi conto ai fini della determinazione della durata del controllo giudiziario.

Si stabilisce, altresì, che alla scadenza del termine di durata delle misure in questione, il Prefetto, ove accerti, sulla base delle analisi formulate dal gruppo interforze, il venir meno dell'agevolazione occasionale e l'assenza di altri tentativi di infiltrazione mafiosa, rilascia un'informazione antimafia liberatoria ed effettua le conseguenti iscrizioni nella banca dati nazionale unica della documentazione

antimafia.

Le misure sono annotate in un'apposita sezione della banca dati di cui all'articolo 96, a cui è precluso l'accesso ai soggetti privati sottoscrittori di accordi conclusi ai sensi dell'articolo 83-bis, e sono comunicate dal Prefetto alla cancelleria del Tribunale competente per l'applicazione delle misure di prevenzione.

Tutte le nuove previsioni descritte si applicano anche ai procedimenti amministrativi per i quali, alla data di entrata in vigore del decreto n. 152/2021, sia stato effettuato l'accesso alla banca dati nazionale unica della documentazione antimafia e non sia stata ancora rilasciata l'informazione antimafia.

Ai sensi dell'articolo 47, inoltre, nel caso di adozione delle misure di cui sopra, il Tribunale valuta se adottare, in loro sostituzione, la misura del controllo giudiziario di cui all'art. 34-bis, comma 2, lett. B), del codice antimafia, ossia la nomina di un giudice delegato e di un amministratore giudiziario che riferisca almeno bimestralmente al giudice delegato e al PM gli esiti dell'attività di controllo.

L'adozione del controllo giudiziario, di cui all'art. 34-bis, o dell'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34, sospendono i termini per il rilascio dell'informativa antimafia ed i relativi effetti.

Valutazione:

Positiva

La novella legislativa attua un opportuno temperamento fra le esigenze connesse all'adozione delle misure di prevenzione antimafia, con quelle derivanti dall'occasionalità delle condotte censurate. Si pongono in tal modo le basi affinché la tutela della legalità sia perseguita in piena sinergia l'esercizio dell'attività d'impresa, con interventi mirati e puntuali, evitando una generalizzata paralisi di quest'ultima, in attesa che si chiariscano le situazioni penalmente rilevanti.

Obiettivi, questi, che l'Ance sostiene da sempre.

L'illegalità, infatti, falsa la concorrenza e danneggia le imprese serie, che vogliono operare onestamente.

Ciò premesso, non si può non avviare, al contempo, una riflessione su un'altra misura appena varata con la conversione del recente decreto legge "Infrastrutture" (n. 152/2021).

Si tratta, in particolare, delle modifiche all'art. 32 della legge n. 90/2014, in materia di commissariamento d'impresa.

Con tale innovazione, infatti, il commissariamento potrà essere disposto anche oltre la necessità di portare a compimento il singolo contratto per cui sono stati riscontrati episodi corruttivi; inoltre, la misura del sostegno e monitoraggio potrà essere mantenuta anche oltre la conclusione del contratto.

In tal modo, però, si corre il rischio di eliminare il tratto, assai meritevole, caratterizzante la voluntas legis sottostante a tutto l'art. 32, ovvero sia quella di essere una misura "ad contractum" e non sull'impresa in quanto tale.

Logica, questa, indubbiamente positiva, che ha consentito di realizzare con successo e nei

tempi previsti le opere connesse all'EXPO nel 2015 e che, peraltro, è alla base, più in generale, anche delle innovazioni di cui al DL 121/2021, oggetto della presente audizione, ispirate anch'esse ad un approccio puntuale e "chirurgico".

In particolare, il nuovo istituto della vigilanza collaborativa è volto proprio ad evitare l'applicazione di misure che interverrebbero sull'intera attività d'impresa (come un'interdittiva) a favore di un approccio, appunto, "collaborativo", consistente nell'indicare, puntualmente gli adempimenti da porre in essere per continuare l'attività imprenditoriale, nonostante il sospetto di condotte illecite.

Sarebbe quindi auspicabile un intervento del legislatore volto a riportare le modifiche introdotte all'art. 32 del DL 90 in una visione maggiormente coerente con il sistema delle misure di prevenzione antimafia, come novellate dal provvedimento in commento.

**SISTRI: ABROGATE
LE PROCEDURE
SEMPLIFICATE PER
IL RECUPERO DEI
CONTRIBUTI
(ART. 50, COMMA 3)**

La disposizione in esame prevede l'abrogazione dell'art. 194 bis del Codice dell'ambiente (D.Lgs. 152/2006) che demandava al Ministero della transizione ecologica la definizione di procedure semplificate per il **recupero dei contributi**, dovuti per il Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (**SISTRI**). Si ricorda che il sistema SISTRI è stato definitivamente abrogato a decorrere dal 1 gennaio 2019 e sostituito da un nuovo sistema per la tracciabilità dei rifiuti attraverso il registro elettronico RENTRI, che è ancora in fase di sperimentazione.

Valutazione:

***Positiva** nella misura in cui abroga, di fatto, la definizione di procedure semplificate per il recupero dei contributi dovuti per il Sistri. Sul punto si ricorda che il SISTRI, introdotto nel 2009, **non è mai entrato pienamente in funzione a causa delle molteplici criticità legate al suo funzionamento e alle complesse procedure previste**. Proprio in considerazione di ciò, l'Ance ha da sempre sostenuto che l'imposizione di contributi in capo agli operatori fosse priva di fondamento e giustificazione.*

ULTERIORI PROPOSTE “VITALI” IN MATERIA DI OPERE PUBBLICHE

AVVISO PROCEDURE NEGOZiate PER INTERVENTI PNRR

Tra le modifiche approvate con la legge di conversione del DL c.d. Infrastrutture (DL 121/2021), vi è anche quella (di cui all'art. 16-ter) che interviene sull'art. 48, comma 3, del decreto-legge “Semplificazioni bis” n 77/2021.

Quest'ultima disposizione, com'è noto, consente alle stazioni appaltanti di ricorrere alla procedura negoziata senza bando, sia sopra che sotto soglia, quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili l'applicazione dei termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie potrebbe compromettere la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione di cui al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) nonché al Piano nazionale per gli investimenti complementari al medesimo PNRR e ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea.

Ciò posto, la modifica di cui all'art. 16 ter, nell'introdurre – assai positivamente - l'obbligo, per le stazioni appaltanti, di dare evidenza dell'avvio di dette procedure mediante apposito avviso sui rispettivi siti web istituzionali, precisa altresì che **“La predetta pubblicazione non costituisce ricorso a invito, avviso o bando di gara a seguito del quale qualsiasi operatore economico può presentare un'offerta”**.

PROPOSTA

Tale precisazione, ove non correttamente applicata, potrebbe di fatto svuotare l'importante valenza, in chiave di trasparenza, contenuta nella prima parte della disposizione.

Infatti, se, da un lato, è ben vero che gli avvisi in parola non possono consentire la presentazione diretta delle offerte – fatto, questo, che trasformerebbe indebitamente la procedura “negoziata” in una procedura “aperta” - dall'altro, è altresì indubbio che gli stessi non possono – e non devono - impedire agli operatori di poter manifestare il proprio interesse ad essere invitati alla procedura stessa.

Occorre quindi un chiarimento in tal senso.

Quest'ultimo avrebbe anzitutto il pregio di riaffermare la necessità della massima trasparenza per tutti i lavori del PNRR, ponendoli al riparo da possibili fenomeni distorsivi o di chiusura del mercato.

Inoltre, sarebbe di ausilio per la tutela delle MPMI che, in tal modo, possono accedere alle opere del PNRR anche attraverso l'istituto dei raggruppamenti temporanei d'impresa, diversamente impraticabile.

OPERE A RETE E SUDDIVISIONE IN LOTTI QUANTITATIVI

Con riferimento alle opere che saranno finanziate con le risorse del PNRR, senza dubbio, alcune di esse sono caratterizzate da quella “unicità funzionale” che impedisce, sotto il profilo progettuale e realizzativo, una loro suddivisione in lotti di minori dimensioni. Il riferimento è, ad esempio, ad alcune infrastrutture idrauliche, o anche ad alcune opere ferroviarie. Analoga considerazione vale per alcune grandi opere per le quali è stato già individuato il soggetto realizzatore (Metro C Roma).

Altri interventi, tuttavia, soprattutto se a rete, non sono caratterizzati da tale inscindibilità realizzativa. Si pensi, ad esempio, ad alcune opere stradali (come la Fano-Grosseto).

I principi dello Small Business Act, oltre a quelli fissati dalle direttive comunitarie, impongono allora di favorire l’accesso al mercato da parte delle MPMI, procedendo ad una loro adeguata divisione in lotti su base quantitativa, così da garantire la massima partecipazione e la tutela del mercato, da tradurre in apposito precetto normativo.

PROPOSTA

Al fine quindi di garantire l’effettiva possibilità di partecipazione da parte delle micro, piccole e medie imprese a tali gare, occorre introdurre l’obbligo per la PA di suddividere gli appalti in lotti anche su base quantitativa, in caso di affidamento di opere cd “a rete” e lavori di manutenzione, di importo più rilevante (sopra-soglia).

In caso contrario, infatti, il rischio è che, per tale tipologia di appalti, il valore dei lotti – prestazionali e funzionali - sia tale da non consentire la massima partecipazione degli operatori del mercato, penalizzando le MPMI.

CARO MATERIALI

a) Le criticità della disciplina per il primo semestre 2021

Il fortissimo rialzo dei prezzi dei principali materiali da costruzione – che è in atto dalla fine dello scorso anno - sta creando un grave problema sia per i lavori in corso di esecuzione sia su quelli di prossimo affidamento.

Quanto ai lavori in corso, il Governo è intervenuto, con il decreto “Sostegni-bis”, prevedendo un meccanismo revisionale eccezionale per il primo semestre dell’anno 2021.

Il Decreto del MIMS contenente le variazioni percentuali è in via di emanazione, ma l’ANCE, che partecipa alla Commissione Centrale per il rilevamento del costo dei materiali, ha già espresso che, rispetto alle variazioni in aumento presentate in quella sede, gli incrementi di prezzo intervenuti nel primo semestre 2021 e sostenuti dalle imprese esecutrici di contratti in tale periodo, sono significativamente superiori alle percentuali riportate dalla Commissione.

A titolo esemplificativo, e non esaustivo, si cita il caso dei seguenti materiali:

- -Lamiere in acciaio di qualsiasi spessore lisce, piane, striate: +59,37% MIMS contro il +115,60% rilevato dall’Ance;

- Lamiere in acciaio "Corten": +50,22% MIMS contro il +90,30% rilevato dall'Ance;
- Tubazioni in acciaio elettrosaldate longitudinalmente: +29,98% MIMS contro il +73,00% rilevato dall'Ance;
- Tubazioni in acciaio nero senza saldatura: +23,09% MIMS contro il +73,00% rilevato dall'Ance;
- Legname per infissi: +21,84% MIMS contro il +106,20% rilevato dall'Ance.

PROPOSTA

Occorre modificare le modalità e la metodologia di rilevazione dei prezzi, oltre che aggiornare il paniere dei materiali sui quali concentrare le rilevazioni (vedi anche oltre, sub b), al fine di poter ottenere una "fotografia" degli incrementi realmente aderente all'effettivo andamento del mercato, per i materiali più significativi del settore delle costruzioni.

b) Le proposte per il secondo semestre 2021

Il trend al rialzo dei prezzi dei principali materiali da costruzione risulta costante anche nel secondo semestre 2021.

È necessario, pertanto, estendere anche a tale periodo l'eccezionale meccanismo revisionale previsto per il primo semestre, **accompagnandolo, al contempo, con alcuni essenziali correttivi.**

PROPOSTA

Al fine di poter cogliere in modo più aderente al reale andamento del mercato le fluttuazioni dei prezzi e riconoscere pienamente alle imprese gli incrementi subiti in tale momento di rincari straordinari, sarebbe opportuno, da un lato, procedere a rilevazioni su base trimestrale (e non semestrale) degli aumenti e, dall'altro lato, eliminare l'applicazione dell'alea nel calcolo delle compensazioni dovute.

Inoltre, considerato che i tempi di liquidazione degli importi revisionali sono fortemente tardivi rispetto al momento dell'effettivo aggravio per l'impresa, sarebbe opportuno introdurre meccanismi di sostegno nell'attesa dei pagamenti. Ciò, ad esempio, potrebbe avvenire attraverso la sospensione del recupero progressivo dell'anticipazione eventualmente erogata dalla stazione appaltante, che, conseguentemente, potrebbe essere recuperata in un'unica tranche alla fine dei lavori.

È, poi, necessario **ridefinire il paniere dei materiali oggetto di rilevazione**, considerato che quello attuale – composto da 56 voci – risulta ormai anacronistico, contenendo materiali non più rilevanti per il mercato delle costruzioni e mancando, invece, di voci di prezzo divenute fondamentali per la realizzazione di un'opera pubblica.

Infine, sarà necessario incrementare adeguatamente il Fondo per l'adeguamento dei prezzi istituito presso il MIMS con una dotazione iniziale di 100 milioni, considerato che, in assenza di risorse proprie, questa sarà l'unica fonte economica utilizzabile dalle Amministrazioni per coprire le richieste di compensazione relative al secondo semestre 2021.

c) Reintrodurre “a regime” un sistema di revisione prezzi

Ferma restando la necessità di arginare con una normativa di carattere eccezionale gli straordinari incrementi di prezzo intervenuti nell'anno 2021, è necessario, in prospettiva, introdurre un nuovo meccanismo di compensazione che operi “a regime”, sia per i settori ordinari che per quelli speciali.

PROPOSTA

La revisione dei prezzi è uno strumento indispensabile per mantenere costante l'equilibrio contrattuale, e per questo deve essere resa obbligatoria in presenza di condizioni obiettive di incremento.

Per questo non può essere subordinata alla circostanza di essere stata preventivamente prevista in contratto, come invece avviene secondo l'attuale disciplina del Codice 50/2016.

Non si tratta, quindi, di arricchire le imprese, ma di introdurre misure che sono lo standard in tutti i principali Paesi Europei, al fine di riconoscere alle imprese gli incrementi eccezionali che intervengono nel corso dell'esecuzione dell'appalto e ricondurre i contratti nel perimetro dell'equilibrio sinallagmatico

d) Il problema dell'aggiornamento dei prezzi

Gli incrementi dei prezzi dei materiali non impattando soltanto sui contratti in corso - che vanno certamente ricondotti ad equità - ma anche su quelli di prossimo affidamento, i cui progetti, ad oggi, risultano redatti sulla base di prezzi che, non tenendo conto degli aumenti, sono assai distanti dai prezzi correnti sul mercato.

Ne consegue che, in assenza di un corretto adeguamento dei prezzi e degli importi a base d'asta, verrà fortemente compromessa la possibilità di formulare offerte congrue, con grave nocimento per i principi di una sana e leale concorrenza, e con negative ripercussioni sulla fase esecutiva dei lavori. Ciò appare ancora più delicato alla vigilia della partenza delle gare finanziate dal PNRR.

Peraltro, l'obbligo di appaltare sulla base di prezzi aggiornati è sancito anche nel Codice Appalti e, certamente, tale principio non può essere inteso in senso meramente formalistico – come obbligo di utilizzare l'ultimo prezzo utile – ma sostanziale, costituendo esso attuazione, in senso lato, del principio costituzionale di buona amministrazione cui sono sempre chiamate le stazioni appaltanti.

PROPOSTA

Nelle more che le stazioni appaltanti procedano ad una revisione puntuale dei prezzi ed al relativo aggiornamento, **è necessario trovare una soluzione di tipo emergenziale al problema, che potrebbe essere rappresentata dall'introdurre, almeno per i materiali interessati dagli incrementi previsti dal DM 2021, un meccanismo forfettario di revisione dei prezzi, in linea alle percentuali di incremento stabilite nel decreto medesimo.**

Tale soluzione, peraltro, sarebbe analoga a quella già prevista per la ricostruzione post terremoto del Centro Italia 2016 (vedi ordinanza 118/2021).

FIDEIUSSIONI – SISTEMA ALLA “FRANCESE”

L'attuale normativa (art. 103, D.lgs. 50/2016) prevede, per i contratti pubblici, una volta divenuti aggiudicatari, il rilascio della garanzia definitiva, sotto forma di cauzione o fideiussione, bancaria o assicurativa, nella misura del 10% dell'importo del contratto. In caso di aggiudicazione con ribassi superiori al dieci per cento la garanzia da costituire è aumentata di tanti punti percentuali quanti sono quelli eccedenti il 10 per cento. Ove il ribasso sia superiore al venti per cento, l'aumento è di due punti percentuali per ogni punto di ribasso superiore al venti per cento.

Tale sistema determina un “blocco” prolungato del “castelletto” dell'impresa, che compromette la possibilità di accedere ad ulteriori forme di credito e dunque di poter partecipare ad altre gare.

Ciò, a maggior ragione in questa fase di crisi economica che si è generata “a valle” delle misure di contenimento e dell'emergenza sanitaria globale del Covid-19.

PROPOSTA

Sulla falsariga del sistema vigente in Francia, occorre quindi prevedere, al fine di favorire la massima partecipazione e concorrenza negli affidamenti dei lavori pubblici, anche finanziati con fondi comunitari, fino al 31 dicembre 2026, a carico dell'aggiudicatario – invece che il rilascio della cauzione definitiva - una ritenuta di garanzia del 5 per cento dell'importo del contratto, operata sui SAL e sul SAL finale.

In alternativa, consentire all'operatore stesso, previo benestare della stazione appaltante, di optare, anche in corso di esecuzione dell'appalto, per il rilascio di una garanzia definitiva sotto forma di cauzione o fideiussione, con le modalità di cui all'art. 103 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, sempre di importo pari al 5 per cento.

Se tale facoltà viene esercitata in corso di esecuzione dei lavori, la predetta percentuale è calcolata sull'importo residuo dei lavori o, in alternativa, a scelta dell'appaltatore, sull'importo del singolo stato di avanzamento; in tali casi, il pagamento dei lavori avviene senza la ritenuta di cui al comma 1.

Tale sistema deve trovare applicazione anche con riferimento agli appalti nei settori speciali, così da garantire la massima partecipazione alle gare.

SAL MENSILI “EMERGENZIALI”

Lo stato pandemico in corso ha stravolto tutte le economie mondiali e si sta ripercuotendo anche sull'edilizia e sulla vita dei cantieri in corso di esecuzione, generando, a carico delle imprese esecutrici, maggiori costi/oneri, diretti e indiretti.

Il rischio è che venga compromesso definitivamente l'intero tessuto produttivo e si blocchino le opere pubbliche in corso, ove le imprese non ricevano nuova liquidità con scadenze ravvicinate.

PROPOSTA

In ragione dell'emergenza Virus COVID 19, per far fronte alla crisi economica e di liquidità che si sta generando, occorrerebbe prevedere– almeno fino al 31 dicembre 2023 - il pagamento di SAL mensili, anche in deroga alle previsioni contrattuali. Le imprese devono ricevere pagamenti secondo scadenze ravvicinate, non oltre i 15 giorni dai predetti SAL.

Tale misura, per avere un'effettiva portata anticiclica, deve trovare un'applicazione pressoché generalizzata, ossia con riferimento anche agli appalti nei settori speciali, nonché con quelli affidati utilizzando le procedure “derogatore” di cui al decreto n. 76/2020 e le procedure speciali, previste dal decreto n. 77/2021, per gli interventi rientranti nel PNRR et similia.

COLLEGIO CONSULTIVO TECNICO SOTTO-SOGLIA (ADR IN GENERALE)

L'istituto del Collegio Consultivo Tecnico, di cui all'articolo 6 del DL “Semplificazione” (n. 76/2020) rappresenta una delle più importanti novità introdotte dal legislatore per addivenire in tempi rapidi al superamento delle controversie che possono sorgere in corso d'esecuzione, e così giungere celermente alla realizzazione delle opere.

È interesse di tutti quindi che tale strumento diventi pienamente operativo e trovi un'applicazione generalizzata per tutti gli appalti di lavori, senza distinzioni in ragione degli importi, anche perché la stragrande maggioranza dei contratti pubblici affidati in Italia sono di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria.

PROPOSTA

A tal fine, occorre rendere obbligatoria la nomina del Collegio consultivo tecnico anche per gli appalti sotto la soglia comunitaria, nonché chiarire quale siano i compiti e le funzioni che lo stesso può svolgere, per la rapida risoluzione delle controversie che possono sorgere in fase di esecuzione.

RESPONSABILITÀ VERSO TERZI DEI COMPONENTI DI UN RAGGRUPPAMENTO

Il raggruppamento di imprese non è un'impresa in senso tecnico e giuridico, ma è uno strumento temporaneo, occasionale e limitato di cooperazione o di integrazione messo in opera, di volta in volta, per consentire a più imprese, tra cui una capogruppo, di presentare un'offerta unitaria in gare di appalto.

La riunione di imprese, pertanto, non ha soggettività giuridica unitaria: ciascuna impresa, pur operando all'interno della riunione, si presenta munita della propria esperienza, dei propri mezzi economici, tecnici e finanziari, delle proprie metodologie applicative e di condizioni personali di affidabilità e ciò non consente alla stessa di creare un nuovo soggetto giuridico, né una nuova associazione.

Dunque, ogni concorrente conserva la propria autonomia economica, finanziaria e, soprattutto, la propria autonomia in sede di esecuzione delle prestazioni di rispettiva competenza : una volta consentito l'accesso dei diversi concorrenti alla gara pubblica, sulla base della dimostrazione rigorosa circa il possesso dei requisiti oggettivi atti a dimostrare l'idoneità dell'impresa all'esecuzione dell'appalto, è fortemente iniquo che ciascun operatore venga chiamato a sopperire alle mancanze di altre imprese soltanto perché associate nel medesimo raggruppamento.

Ora, risulta di palmare evidenza la sproporzione di una disposizione che consente a tutti i dipendenti di qualunque fornitore e subappaltatore di uno dei componenti del raggruppamento, in caso di inadempimento, di imporre alle altre imprese non inadempienti – che si ricorda essere soggetti terzi ed assolutamente non avente alcun legame stabile – l'esecuzione delle medesime prestazioni, sebbene le stesse siano ulteriori ed eccedenti rispetto a quelle derivanti dai contratti sottoscritti dal singolo componente.

Va altresì considerato che il settore delle costruzioni, e, in particolare, il mercato delle opere pubbliche, sta vivendo la peggiore crisi economica mai verificatasi dal dopoguerra ad oggi; crisi che, negli ultimi dieci anni, ha colpito tutti gli operatori del mercato, siano essi piccoli, medi o grandi, ed ha completamente compromesso il tessuto produttivo del Paese, generando una mancanza di liquidità che ha già messo in ginocchio la maggior parte delle imprese.

L'effetto "a cascata" generato dalla responsabilità solidale dei raggruppamenti sopradescritti rischia di compromettere definitivamente la realizzazione delle principali opere in corso di esecuzione, e quindi il processo di ammodernamento del Paese, poiché la crisi economica, oggi, sta colpendo anche le imprese più grandi e strutturate - come dimostrano le recenti cronache giornalistiche - con inevitabili effetti negativi su tutta la filiera delle costruzioni, ed, in particolare, sui soggetti più piccoli chiamati a rispondere dei debiti nei confronti di tutti i subappaltatori e fornitori.

PROPOSTA

Occorre rimodulare la responsabilità dei componenti del raggruppamento di impresa verso terzi, dal momento che una responsabilità solidale tout court verso i fornitori e subappaltatori delle imprese associate determina un ingiustificato aggravio della posizione dei concorrenti, in considerazione della specifica natura di tale forma associativa.

Prima che venga compromesso l'intero tessuto produttivo del paese e si blocchino tutte le opere, è di fondamentale importanza applicare in via emergenziale e straordinaria tale modifica del regime di responsabilità verso terzi anche agli appalti pubblici in corso di esecuzione.

Ciò, al fine di tutelare l'interesse generale alla prosecuzione delle opere che servono al Paese.

MAGGIORI ONERI COVID

Lo stato pandemico in corso ha stravolto tutte le economie mondiali e si sta ripercuotendo anche sull'edilizia e sulla vita dei cantieri in corso di esecuzione, generando, a carico delle imprese esecutrici, maggiori costi/oneri, diretti e indiretti.

In particolare, le modalità esecutive sono necessariamente condizionate dall'adempimento delle misure anticontagio imposte dalla legislazione nazionale e regionale - tra cui, anzitutto, il distanziamento personale e sociale - nonché dai protocolli sanitari siglati con la medesima finalità.

Tali modalità – oltretutto le difficoltà di approvvigionamento indotte dallo stato pandemico - producono una inevitabile riduzione e/o rallentamento del ritmo di produzione del cantiere.

PROPOSTA

Al fine quindi di evitare il collasso delle imprese, occorre prevedere, per i lavori, pubblici e privati, in corso di esecuzione, il pagamento di tutti i maggiori oneri, connessi all'emergenza sanitaria relativa alla diffusione del virus COVID-19, che hanno generato una sottoproduzione del cantiere.

ILLECITO PROFESSIONALE (ARTICOLO 80)

Il grave illecito professionale, di cui al citato articolo 80, comma 5, lettera c), del codice degli appalti pubblici, ha costituito, fin dall'entrata in vigore della normativa, una causa di esclusione particolarmente critica e foriera di contenzioso.

Infatti, la genericità di tale nozione e l'assenza di chiare indicazioni normative hanno favorito, nella prassi applicativa, un'interpretazione estremamente ampia di tale fattispecie escludente che, di fatto, è diventata il contenitore nel quale le amministrazioni possono ricondurre qualunque fatto, anche non accertato in via definitiva, ritenuto lesivo del rapporto fiduciario con l'appaltatore.

PROPOSTA

In particolare, è necessario ricondurre la disciplina dell'illecito all'interno di confini più precisi, che ne garantiscano una equilibrata applicazione, nell'interesse sia delle imprese che delle amministrazioni appaltanti.

Occorre anzitutto allineare pienamente il testo dell'art. 80, comma 5, lett. c), del nuovo Codice Appalti (d.lgs. n. 50/2016) alle disposizioni contenute nella direttiva comunitaria 2014/24/UE (art. 57, par. 4).

In tale ottica, è indispensabile che il "mezzo adeguato" alla comprova del grave illecito professionale abbia carattere oggettivo, al fine di evitare che l'esclusione possa essere disposta sulla base di valutazioni meramente soggettive dei fatti contestati ed in assenza di qualsivoglia certezza sulla loro fondatezza.

Per tale ragione, l'emendamento prevede che il "mezzo adeguato" alla comprova dell'illecito dovrebbe essere sempre rappresentato da un accertamento giudiziale almeno di primo grado. Viceversa, non dovrebbe mai rilevare l'eventuale richiesta di rinvio a giudizio, considerato che si tratta di un provvedimento di larga applicazione, che non presuppone mai un quadro probatorio certo sulla colpevolezza del soggetto interessato. Infatti, per costante giurisprudenza, il rinvio a giudizio va sempre adottato dal GUP, quando il quadro probatorio emerso nell'udienza preliminare non sia tale da far prevedere, in modo chiaro ed inequivocabile, che in dibattimento si perverrà ad una soluzione diversa e cioè di non colpevolezza (cfr. Cass. Pen. sentenza n. 32574/2016).

Solo per quanto attiene, all'ipotesi di cui alla lettera c)-ter dell'articolo 80, ossia con riferimento alle significative o persistenti carenze esecutive, in linea con quanto richiesto dalla Commissione Europea, viene previsto che la stazione appaltante possa valutare, nel tempo occorrente alla definizione del giudizio, i fatti potenzialmente rilevanti che l'operatore ha commesso nei suoi confronti.

β

ULTERIORI PROPOSTE IMPORTANTI IN MATERIA DI OPERE PUBBLICHE

CRITERI DI AGGIUDICAZIONE (SOGLIA DI ANOMALIA)

E' assolutamente necessario snellire le procedure di gara, in modo che le risorse si trasformino velocemente in cantieri. Senza tali interventi, le risorse stanziare rischiano di non produrre alcun effetto in termini di spesa effettiva, poiché le attuali procedure bloccano la realizzazione concreta delle opere pubbliche, seppur finanziate. In tale ottica, la proposta emendativa interviene con diverse modifiche sulla disciplina dei criteri di aggiudicazione, al fine di semplificare ed accelerare le procedure di spesa, anche in chiave anti-crisi.

In primo luogo, occorre prendere atto delle numerose difficoltà riscontrate nell'applicazione della metodologia di calcolo della soglia di anomalia delle offerte introdotta dal decreto 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55 (cd "Sblocca-cantieri"), soprattutto con riferimento al metodo previsto nel caso in cui il numero delle offerte ammesse sia inferiore a 15.

Ciò, ha inevitabilmente rallentato, e in alcuni casi paralizzato, lo svolgimento delle gare e, conseguentemente, la realizzazione delle opere.

Vieppiù, la nuova metodologia di calcolo introdotta dal decreto cd "sblocca-cantieri", che prevede una diversificazione dei criteri di calcolo sulla base del numero delle offerte ammesse (sopra e sotto le 15), ha in parte depotenziato la sua efficacia antiturbativa, ossia la volontà di rendere la soglia non predeterminabile al momento della presentazione dell'offerta.

PROPOSTA

È necessario quindi reintrodurre un meccanismo di determinazione della soglia di anomalia - cd. sistema "antiturbativa" – basato sul sorteggio tra 5 possibili metodi alternativi. In particolare, il metodo di determinazione della soglia di anomalia andrebbe rivisto, sulla base dei seguenti obiettivi:

- 1) ripristinare l'alternativa tra più e diversi possibili metodi matematici, aumentando gli elementi di variabilità, per impedire eventuali condizionamenti;
- 2) rendere la scelta automatica del sistema matematico da applicare, e non prevede, come in passato, un sorteggio del metodo da utilizzare;
- 3) puntare su metodi equilibrati, che, da un lato, evitino situazioni di eccessivo ribasso, e, dall'altro lato, non precludano la presentazione di offerte economicamente convenienti anche per l'amministrazione.

Infine, le modifiche del comma 8 sono volte ad introdurre il concetto di interesse transfrontaliero, in modo tale da garantire un'applicazione omogenea del sistema dell'esclusione automatica delle offerte anomale su tutto il territorio nazionale.

NULLITÀ CLAUSOLE IN VIOLAZIONE DIVIETO RIBALTIMENTO COSTI PIATTAFORME ELETTRONICHE

Sta assumendo dimensioni realmente preoccupanti la prassi, del tutto illegittima, di alcune Centrali di committenza di richiedere agli operatori economici di obbligarsi a versare, una volta conseguita l'aggiudicazione, una somma predeterminata a titolo di ristoro per l'espletamento dei servizi di committenza nell'ambito di procedure di gara svolte tramite piattaforme di e-procurement.

Ciò, peraltro, nonostante le ripetute pronunce dell'ANAC volte a stigmatizzare l'illegittimità tali clausole (sul punto, vedi atto di segnalazione al Governo 25 febbraio 2015, n. 3; Delibera 28 Novembre 2018, n. 1123, Parere 3 giugno 2019, n. 4420 e da ultimo v. delibera n. 780/2019), e in spregio alla consolidata giurisprudenza sul punto (sul punto, v. TAR Puglia –Lecce, sent. 31 ottobre 2019, n. 1664) talora promossa dalla stessa ANAC (vedi TAR Lombardia – Milano, sent. 3 febbraio 2020, n. 240).

L'effetto è quindi di incentivare un forte contenzioso, con tutto quanto ne consegue in termini di extracosti per il pubblico erario, e di arrecare danni, sia alle imprese, gravate dalla richiesta di oneri economici illegittimi, sia alla speditezza delle procedure di gara.

PROPOSTA

Occorre rafforzare ulteriormente il divieto di addebito agli operatori economici di qualsiasi tipologia di costo connesso al ricorso ai servizi di committenza telematici, di cui all'art. 41, comma 2 bis, del Codice dei Contratti.

La nuova disposizione si applica anche ai contratti i cui bandi o avvisi siano stati pubblicati prima della data di entrata in vigore della presente disposizione.

ACCORDI QUADRO

L'istituto dell'Accordo Quadro, come attualmente regolato, non tutela l'equilibrio nei rapporti tra committente ed affidatari in quanto, a fronte degli ingenti impegni assunti da questi ultimi in sede di gara (sul piano economico, assicurativo e della qualificazione) attualmente l'operatore economico non ha alcuna certezza sui contratti attuativi che saranno conferiti "a valle" dell'aggiudicazione.

PROPOSTA

Pertanto, appare opportuno, anzitutto, assicurare all'affidatario un importo minimo di contratto attuativo garantito, cantierabile in via immediata, indicando nel bando sia il relativo importo – che la stazione appaltante potrà liberamente fissare all'interno di una "forchetta" (30-50% dell'importo dell'accordo quadro) – sia la data in cui sarà stipulato il relativo contratto attuativo.

In secondo luogo, è necessario chiarire in modo inequivocabile che, nel caso degli accordi quadro, il momento in cui deve essere costituita la garanzia definitiva, di cui all'articolo 103 del Codice, è quello della stipula dei singoli contratti attuativi. Occorre, infatti, superare la prassi diffusa di richiedere tale garanzia - che è posta a copertura della corretta esecuzione del contratto - nel momento della sottoscrizione dell'Accordo Quadro. In tale fase, infatti, non esiste ancora un contratto da eseguire, e dunque la garanzia richiesta non copre il rischio cui è naturalmente preposta.

Tale prassi, oltre a comportare aggravii economici pesantissimi per le imprese, peraltro inutilmente sostenuti, è particolarmente critica in quanto, a causa dei ritardi con cui vengono sottoscritti i contratti attuativi, determina un “blocco” prolungato del “castelletto” dell’impresa, che compromette la possibilità di accedere ad ulteriori forme di credito e dunque di poter partecipare ad altre gare.

Infine, allo scopo di non creare un inutile danno alle imprese in sede di qualificazione, è necessario chiarire che i certificati di esecuzione lavori debbano essere computati rispetto all’importo complessivo dei lavori eseguiti e non rispetto a quello, più contenuto, dei singoli contratti attuativi sottoscritti.

SOCIETÀ TRA CONCORRENTI RIUNITI O CONSORZIATI

Tale società, oggi, continua ad essere regolata dall’art. 93 del DPR 207/2010, tuttora vigente in via transitoria, ai sensi dell’art. 216, comma 14, del Codice, che fa salvi gli artt. da 60 a 96 del citato regolamento, in attesa dell’adozione del nuovo regolamento unico di attuazione del Codice 50/2016.

PROPOSTA

In una ottica di maggiore coerenza normativa e di semplificazione, sarebbe opportuno che la disciplina di tale società fosse recepita direttamente nel Codice.

Con la proposta di modifica, si intende introdurre nel Codice, a regime, la possibilità per i concorrenti riuniti, dopo l’aggiudicazione, di costituire una società “operativa” per l’esecuzione unitaria dei lavori, in linea con il regime di responsabilità verso terzi previsto nell’emendato art. 48 del Codice.

In caso di esecuzione totale dei lavori da parte della società consortile, viene, infine, introdotto, ai soli fini IVA, il principio secondo la stessa subentra nella titolarità del contratto nei confronti della stazione appaltante.

ECCEZIONE DI INADEMPIMENTO

La necessità di tale istituto nasce dal ritardo con cui la Pubblica Amministrazione provvede al pagamento dei corrispettivi dovuti per l’esecuzione delle commesse: un tema che resta, oggi, purtroppo di drammatica attualità e che suscita ormai da anni l’interesse e l’allarme degli imprenditori che operano nel pubblico mercato.

Questi ultimi, infatti, sono soggetti al pesante gravame di un onere aggiuntivo rappresentato dall’ulteriore costo che gli stessi devono sostenere per far fronte all’intervallo di tempo, spesso consistente, che si viene a determinare tra il momento della liquidazione dei costi gestionali e quello dell’incasso del corrispettivo pattuito.

L’assenza di tale istituto nel nuovo Codice è stata la causa che ha determinato l’entrata in crisi di moltissime imprese, con conseguenze negative “a cascata” su tutte le imprese della filiera.

PROPOSTA

Al fine di garantire l'equilibrio contrattuale in fase di esecuzione dell'appalto, è fondamentale reintrodurre la possibilità per le imprese che non vengono pagate dalle amministrazioni di sospendere i lavori ed agire per la risoluzione del contratto, ogni qual volta l'ammontare delle rate di acconto non pagate raggiunga il 15% dell'importo contrattuale netto (cd eccezione di inadempimento).

SUBAPPALTO

La nuova disciplina in tema di subappalto - introdotta dal decreto-legge n. 77/2021 (art. 49) - seppur più coerente con la disciplina comunitaria, ha bisogno di ulteriori interventi al fine di favorirne un'applicazione omogenea e allineata con i principi espressi dalle diverse istituzioni comunitarie.

PROPOSTA

A tal fine, occorre anzitutto chiarire che il divieto di affidare a terzi la prevalente esecuzione delle lavorazioni è relativo alla categoria prevalente, e non al complesso delle categorie prevalenti.

La normativa di settore prescrive, infatti, l'unicità della categoria prevalente cui deve ricondursi la categoria di lavori, generale o specializzata, di importo più elevato fra le categorie di lavori che costituiscono l'intervento oggetto dell'appalto in affidamento, come indicate nella documentazione di gara (art. 3, comma 1, lett. oo-bis), D.lgs. 50/2016).

L'emendamento, inoltre, è finalizzato a recuperare il ruolo centrale dell'appaltatore nell'esecuzione dell'appalto, bilanciando la responsabilità di quest'ultimo nei confronti della stazione appaltante con una disposizione che consente di utilizzare, ai fini della qualificazione della stessa impresa aggiudicataria, le lavorazioni affidate in subappalto.

Ciò, in coerenza sia con la normativa comunitaria sia con la giurisprudenza della Corte, che considerano coerente con i principi comunitari l'esecuzione dell'opera attraverso un subappaltatore. Infatti, secondo tale ricostruzione, un operatore economico è ammesso a presentare un'offerta, laddove si reputi idoneo a garantire l'esecuzione di detto appalto, in modo diretto oppure facendo ricorso al subappalto (ex multis, C-234/14 del 14 gennaio 2016 e C-305/08 del 23 dicembre 2009). Tale principio deve essere letto nel senso che sussiste una netta differenza tra l'affidamento di un appalto a un raggruppamento di imprese e l'affidamento a un operatore singolo, poiché solo in quest'ultimo caso, l'impresa singola è affidataria dell'intera opera non di una sua parte.

ULTERIORI PROPOSTE IN MATERIA DI DIGITALIZZAZIONE

PIATTAFORMA NAZIONALE DELLE COSTRUZIONI

PROPOSTA

Al fine di favorire la digitalizzazione del settore delle costruzioni e delle pubbliche amministrazioni e di rafforzare la competitività della filiera dell'edilizia, si propone la **creazione di una piattaforma digitale italiana delle costruzioni**.

Avvalendosi di una Cabina di Regia di carattere pubblico-privato, sono definiti gli obiettivi, le procedure di gara e la tempistica di avvio della piattaforma nonché i criteri e le modalità per la predisposizione ed il funzionamento della stessa. Andranno tenuti in considerazione i regolamenti europei in materia e l'esito del progetto di piattaforma digitale europea per il settore delle costruzioni (DigiPLACE), in maniera tale da garantire l'interoperabilità dei contenuti digitali a mezzo di formati aperti di pubblico e gratuito dominio e utilizzo. La piattaforma si proporrà anche come strumento unico di erogazione dei servizi pubblici connessi alle costruzioni, nello specifico: procedure di gara (e-procurement), procedure relative ai titoli autorizzativi (e-permit), procedure per le misure economiche di supporto (Bonus) e ambiente di condivisione dati per la modellazione informativa (ACDat).

ULTERIORI PROPOSTE IN MATERIA DI SICUREZZA SUL LAVORO

PROPOSTA

La materia della salute e della sicurezza e la formazione dei lavoratori ricoprono un ruolo centrale nella vita quotidiana delle imprese.

Fare sicurezza in edilizia è sicuramente più difficile che in altri settori industriali: nelle costruzioni ogni prodotto è un prototipo con i suoi problemi specifici.

La conseguenza immediata di questa situazione oggettiva è che l'impegno nella lotta ad infortuni e tecnopatie deve essere sempre più forte, come l'azione dell'Ance dimostra.

La battaglia contro gli infortuni sul lavoro si vince solo in tre, diffondendo la cultura della sicurezza e promuovendo la formazione, insieme a scuole e Università, non certo introducendo ulteriori sanzioni o patenti.

Si ritiene che tutti coloro che operano in cantiere, compresi coloro che appartengono a settori i cui rischi tipici non sono quelli propri dell'edilizia, dovrebbero **ricevere uguali tutele dal punto di vista della sicurezza sul lavoro e della formazione, mediante gli organismi paritetici del sistema**.

Tutte le imprese che a diverso titolo operano nel cantiere, quindi, concorrerebbero ad attuare un sistema operoso e di sinergia qualitativa per la tutela di coloro che vi lavorano, attraverso interventi formativi ad hoc.

Tali interventi devono riguardare anche i lavoratori autonomi, per i quali, ad oggi, la normativa non prevede obbligo di formazione se non in rarissimi casi.

Per questo sarebbe auspicabile un **Patto di cantiere** nel quale tutte le imprese e tutti i lavoratori si impegnino ad adottare comportamenti adeguati e a seguire scrupolosamente

le misure di prevenzione con la collaborazione di istituzioni e organismi di controllo, attraverso il supporto degli Enti bilaterali di settore.

A tal fine è necessario il contributo di tutti gli operatori e la piena consapevolezza dell'importanza di prevenire ogni giorno il rischio di infortuni.

Spesso i pericoli maggiori si annidano proprio nei luoghi abituali, che si conoscono meglio, dove si abbassa la guardia.

Solo insieme possiamo vincere anche questa sfida.

Il nostro settore ha dimostrato di saperlo fare nell'emergenza. Grazie ai protocolli per la sicurezza, che l'Ance e le altre associazioni datoriali, insieme alle organizzazioni sindacali, hanno siglato, tra i primi, in pieno lockdown, il nostro settore è stato uno di quelli a più basso tasso di contagio nei luoghi di lavoro.

L'attenzione deve essere massima, soprattutto ora, con l'apertura di tanti cantieri come quelli del Superbonus 110%.

Inoltre, andrebbero previsti **ulteriori incentivi, riconoscimenti ed agevolazioni per le imprese virtuose** che adottano ed implementano, anche attraverso l'utilizzo di applicativi informatici, un modello di organizzazione e gestione della sicurezza, e che intraprendono il percorso dell'asseverazione presso l'organismo paritetico territoriale.

Le disponibilità di cassa dell'Inail, ad esempio, andrebbero utilizzate per creare un sistema di sostegno e di riduzione dei costi alle imprese che vogliono distinguersi per il particolare impegno in tema di gestione della salute e della sicurezza sul lavoro e che scelgono soluzioni organizzative che portano ad un riconosciuto miglioramento delle condizioni di lavoro.