

DL 66/2014 “Spending review e pagamenti PA”: le proposte ANCE al Senato

21 Maggio 2014

In relazione all'iter del disegno di legge di conversione del decreto legge 66/2014 recante “Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale” ([DDL 1465/S](#)) all'attenzione, in prima lettura, delle Commissioni riunite Bilancio e Finanze del Senato, l'Associazione ha evidenziato nelle sedi parlamentari competenti le proprie osservazioni sul provvedimento d'urgenza relative, in particolare, a:

Lavori Pubblici

-centrali di committenza

E' stata rilevata la necessità di limitare il ricorso obbligatorio alle centrali di committenza da parte dei Comuni non capoluogo di provincia agli appalti di lavori di importo pari o superiore a 500.000 euro. L'art. 33, comma 3-bis, del Dlgs 163/2006 (Codice Appalti) come modificato dal D.L. 66/2014, prevede che tali Comuni ricorrano all'unione dei comuni, se già costituita, ovvero all'accordo consortile e cioè una convenzione con la quale i Comuni decidono di svolgere in forma associata funzioni, avvalendosi degli uffici competenti, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province.

L'attuazione di tale disposizione comporta già di per sé notevoli difficoltà, sia per l'esigenza di individuare in modo preciso le fasi della procedura che devono essere affidate alla centrale di committenza, sia per le responsabilità che restano in capo ai singoli Comuni, oltre che per motivi legati ad aspetti organizzativi e di risorse. Tali criticità si ripercuotono, naturalmente, sulle imprese interessate alle gare d'appalto.

Per ovviare a tali problematiche, dovrebbe essere consentito ai Comuni di svolgere direttamente le procedure di gara senza obbligo di ricorrere alle centrali di committenza per appalti di importo inferiori a 500.000 euro, i quali, dato il loro importo contenuto, si prestano alla gestione diretta da parte dei Comuni stessi.

In alternativa, per risolvere tali difficoltà, è stato proposto di differire di ulteriori sei mesi (ossia dal 30 giugno 2014 al 31 dicembre 2014) il termine di entrata in vigore del suddetto obbligo di ricorrere alle centrali di committenza.

-oneri di pubblicazione dei bandi

Si è valutata positivamente la norma del testo che elimina l'obbligo di pubblicazione per estratto dei bandi ed avvisi di gara su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale e su almeno due a diffusione locale del luogo dove si eseguono i contratti. Viceversa, è stata evidenziata l'importanza di eliminare le modifiche al Dlgs 163/2006 laddove introducono, all'art. 66, l'obbligo di rimborso, da parte dell'aggiudicatario, delle spese sostenute dall'amministrazione per la pubblicazione in Gazzetta ufficiale dei bandi, avvisi ed informazioni di gara.

Si tratta, infatti, di disposizioni con cui si intende, in un momento di pressante scarsità di risorse per le P.A., scaricare sulle imprese il costo di adempimenti che afferiscono tipicamente allo svolgimento delle funzioni pubblicistiche, quali la pubblicità dei bandi sulla Gazzetta Ufficiale. Non sembra corretto rimettere agli operatori economici costi ulteriori che non competono alla propria attività di impresa, peraltro in un momento in cui anche il settore edile sta vivendo una situazione di drammatica sofferenza.

E' pertanto opportuno evitare di inserire disposizioni che alterano, nei rapporti tra imprese e amministrazioni, l'equilibrio dei reciproci ruoli e delle rispettive competenze.

Peraltro, la modifica proposta sarebbe in linea con quanto previsto dall'art. 66 del Codice per la pubblicazione dei bandi ed avvisi da parte della Commissione europea che pone a carico della Comunità i suddetti costi; appare, quindi, corretto allineare la disciplina nazionale a quella comunitaria, anche al fine di non creare una disparità di trattamento fra le imprese dell'Unione. In alternativa, è stato proposto di sopprimere l'onere della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del testo integrale dei bandi ed avvisi di gara, per sostituirlo con la pubblicazione di una notizia che rimandi all'avvenuta pubblicazione sul profilo di committente della stazione appaltante. La pubblicità dei bandi di gara e degli avvisi, infatti, è già efficacemente garantita dalla pubblicazione sui siti internet istituzionali di cui dispongono le stazioni appaltanti, nonché dalla pubblicazione sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture e sul sito informatico presso L'Osservatorio. Ne deriva che l'onere della pubblicazione per intero sulla Gazzetta Ufficiale si traduce esclusivamente in un aggravio procedurale per le amministrazioni, nonché in un notevole costo per le imprese sulle quali grava attualmente tale esborso economico.

-pagamenti in acconto

E' stata sottolineata la necessità di introdurre, in via transitoria, fino al 30 giugno 2015, una deroga all'attuale disciplina sulle modalità di erogazione dei pagamenti in corso d'opera di cui all'art. 194 del DPR 207/2010, al fine di prevedere che la maturazione dello stato di avanzamento dei lavori che determina il pagamento degli acconti debba sempre avvenire con una cadenza temporale determinata, da stabilire nel contratto, e che in ogni caso non può superare il limite dei due mesi, e non essere ancorato al raggiungimento di un determinato importo dei lavori da accertarsi da parte del direttore dei lavori.

Tale modifica appare essenziale per sostenere economicamente le imprese nell'attuale momento di crisi e di difficoltà di accesso al credito, evitando che il pagamento degli acconti venga contrattualmente ancorato dalle stazioni appaltanti al raggiungimento di quote di importo eccessivamente elevate, costringendo di fatto le imprese ad autofinanziare l'esecuzione dell'opera. Al riguardo, è stato, inoltre, evidenziato che la prassi delle amministrazioni di dilazionare i pagamenti in modo consistente, mediante ritardi nell'accertamento dell'importo dei lavori realizzati, sembra presentare i connotati tipici delle "prassi inique", cui fa riferimento la Direttiva UE in materia di ritardati pagamenti nelle transazioni commerciali. Pertanto, la proposta in oggetto potrebbe scongiurare il rischio di una contestazione di infrazione da parte dell'UE sul fronte dell'incompatibilità con la normativa comunitaria del Decreto Legislativo di recepimento.

-pubblicazione on-line dei documenti di gara

E' stata rilevata l'importanza di introdurre una misura di semplificazione delle procedure di gara, riguardante le modalità di consultazione della documentazione a corredo del bando, da parte delle imprese concorrenti. Attualmente, infatti, la normativa del codice dei contratti pubblici lascia alla libera scelta delle amministrazioni la possibilità di consentire ai concorrenti l'accesso libero, diretto e completo, con modalità elettronica, alla documentazione, anche progettuale, relativa alla gara. Tale modalità non dovrebbe essere facoltativa ma obbligatoria per le amministrazioni appaltanti. Queste, infatti, spesso impongono ai concorrenti di visionare la documentazione di gara presso l'amministrazione stessa, richiedendo inoltre contributi economici di rilevante entità per l'acquisizione della medesima.

La consultazione on line, liberamente accessibile ai concorrenti rappresenterebbe, invece, una forma di notevole alleggerimento procedurale, sia sotto il profilo dell'abbreviazione dei tempi per la predisposizione delle offerte, sia sotto il profilo degli oneri economici gravanti sulle imprese. Al riguardo, è stato, inoltre, evidenziato che anche le nuove direttive comunitarie, di prossima emanazione, si muovono in questa direzione e che la pubblicazione on line della documentazione di gara risulta in armonia con le modalità di pubblicità introdotte dal decreto legislativo n. 33/2013, attuativo di una delega contenuta nella Legge anticorruzione n. 190/2012 che ha imposto alle amministrazioni di pubblicare sui propri siti istituzionali, in un'apposita sezione denominata

“amministrazione trasparente”, le informazioni relative al procedimento di realizzazione dell’opera pubblica, in tutte le sue fasi, a partire dalla deliberazione di avvio fino al collaudo.

Studi

-Patto di stabilità interno verticale

Al fine di favorire il pagamento di debiti di parte capitale attraverso l’adozione di misure nell’ambito del cosiddetto “Patto di stabilità interno verticale” da parte delle Regioni, è stata evidenziata l’opportunità di prorogare le scadenze previste per la cessione, incentivata e non, di spazi finanziari da parte delle Regioni a favore degli enti locali del proprio territorio.

Tali scadenze sono state, infatti, notevolmente anticipate dalla Legge di stabilità per il 2014 (al 15 marzo), con la conseguenza che alcune misure in grado di consentire pagamenti alle imprese nei prossimi mesi non potranno essere adottate, aggravando il fenomeno dei ritardi di pagamento. La proposta che ristabilisce sostanzialmente le tempistiche previste negli anni scorsi (15 luglio), può quindi favorire il pagamento delle imprese.

-Cessione dei crediti certificati

Al fine di favorire la cessione dei crediti relativi a lavori pubblici, è stata sottolineata la necessità di prevedere la facoltà della P.A. di derogare alla disciplina di cui all’art. 117, comma 5 del Dlgs 163/2006, considerate anche le garanzie fideiussorie di cui dispongono.

Tale norma con cui viene stabilito che l’amministrazione cui è stata notificata la cessione può opporre al cessionario tutte le eccezioni opponibili al cedente in base al contratto relativo a lavori, servizi, forniture, progettazione, con questo stipulato, di fatto, impedisce alle imprese realizzatrici di opere pubbliche la cessione dei crediti nella formula del pro soluto. Allo stesso modo, anche operazioni di cartolarizzazione di questi crediti non sono realizzabili, perché i rischi in capo al cessionario sono elevati.

La previsione di una deroga permetterebbe, pertanto, alle imprese realizzatrici di opere pubbliche di poter scontare i propri crediti presso il sistema bancario come, peraltro, già avviene per le aziende titolari di contratti di fornitura per la PA.

E’ stata, altresì, evidenziata l’opportunità di estendere gli strumenti previsti dal provvedimento per favorire la cessione dei crediti certificati dalle Pubbliche Amministrazioni, assistita dalla garanzia dello Stato, anche per le spese in conto capitale e non solo per le spese correnti, come attualmente previsto nel testo.

Mercato Privato

-Locazioni passive P.A.

E’ stata rilevata l’importanza di superare la disposizione del testo che anticipa dal 1° gennaio 2015 al 1° luglio 2014 il termine previsto dall’art. 3, c.4 del DL 95/2012 per la riduzione del 15% dei canoni di locazione passiva aventi ad oggetto immobili a uso istituzionale stipulati dalle P. A. ampliando, al contempo, il novero dei conduttori pubblici a cui si applica la disposizione medesima.

Questo al fine di salvaguardare situazioni contrattuali locative già consolidate dove altrimenti le parti locatrici si troverebbero costrette ad accettare una riduzione del canone pattuito. Occorre, infatti, considerare che la crisi economica, che sottende la finalità della norma, se vale per le casse dello Stato altrettanto deve valere per i privati che sono costretti a subire senza poter far nulla l’imposizione di una simile previsione contrattuale in un rapporto che già di regola non è “bilanciato”. Le parti creditrici si troverebbero a dover fare i conti con un minore introito rispetto a quanto preventivato nel bilancio di previsione.

La riduzione “forzosa” del canone di locazione appare, inoltre, contraria ai principi costituzionali in quanto è la stessa controparte contrattuale ad autoimporre, per tramite di una norma di legge, una clausola di favore rispetto alla quale il proprietario soccombente può solo esercitare la facoltà di recesso. Non dovrebbe, pertanto, essere giuridicamente ammissibile una simile potestà legislativa.

In alternativa è stato proposto di prevedere almeno che la suddetta riduzione non si applichi ai contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili per i quali il locatore ha effettuato modifiche di natura tecnica al fine di renderli idonei rispetto all'utilizzo a cui sono effettivamente destinati. Se già, infatti, in linea di principio la riduzione "forzosa" del canone di locazione appare contraria ai principi costituzionali in quanto imposta dalla stessa parte contrattuale "debitrice" ancor di più lo potrebbe diventare in tutte quelle situazioni in cui l'immobile locato ha subito dei considerevoli adattamenti che lo renderebbero inadatto a qualsiasi diverso utilizzo in caso di recesso da parte del locatore.

Le proposte ANCE sono state sostanzialmente condivise e saranno oggetto di valutazione nel corso dell'iter formativo del provvedimento.