Recovery: Buia, dl passo avanti ma più trasparenza e concorrenza negli appalti

15 Giugno 2021

Si è svolta il 15 c.m. l'audizione informale dell'Ance, in videoconferenza, presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e Ambiente della Camera, nell'ambito dell'esame del disegno di legge di conversione del DL 77/2021 (DDL 3146/C).

Il Presidente Buia ha evidenziato in premessa che per l'Ance il decreto rappresenta, complessivamente, un passo avanti verso l'attuazione del Recovery Plan e affronta per la prima volta alcuni nodi irrisolti, fondamentali per raggiungere gli obiettivi di spesa fissati da Bruxelles, sui quali erano attesi da tempo interventi. Allo stesso tempo, però, alcune misure hanno bisogno di essere rafforzate per garantire l'efficacia del piano di investimenti che pone al centro il settore delle costruzioni con 108 miliardi di euro sui 222 previsti. Occorre poi fare di più per garantire trasparenza e concorrenza negli appalti che verranno banditi nei prossimi mesi sulla base delle disposizioni del decreto-legge.

Ha, quindi, espresso apprezzamento per la chiara struttura di governance del PNRR prevista dal Governo, che garantisce una chiara distinzione di ruoli e funzioni per una gestione efficace dei fondi, con una forte guida centrale ma con il coinvolgimento di enti locali e partenariato economico e sociale. La struttura appare tuttavia in sovrapposizione con le numerose strutture di governance degli investimenti pubblici create negli ultimi anni. Una razionalizzazione di queste strutture sarebbe auspicabile per evitare sovrapposizioni di competenze.

Positiva è l'istituzione di una Struttura di Missione finalizzata ad individuare soluzioni di semplificazione normativa, e meccanismi di revoca e successiva riassegnazione dei fondi in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi.

Apprezzabile infine la previsione di poteri sostitutivi e di meccanismi di superamento del dissenso per garantire il conseguimento degli obiettivi del Piano.

Sulle semplificazioni per la realizzazione degli investimenti pubblici, il Presidente ha ricordato che nei mesi scorsi, l'Ance aveva più volte sottolineato la necessità di intervenire sullo snellimento delle procedure a monte della gara, dove si concentrano il 70% dei ritardi. Da questo punto di vista, il decreto fa alcuni passi avanti– ad esempio con l'articolo 44 sull'accelerazione sull'approvazione di alcuni progetti in sede di progetto di fattibilità tecnico-economica. Auspicabile un intervento più incisivo ed esteso. Per quanto riguarda le regole per gli appalti pubblici, il decreto introduce ulteriori procedure derogatorie per gli affidamenti del Piano, ponendosi in linea di continuità con le scelte "derogatorie" già compiute con i decreti "Semplificazioni" del 2020 e "Sblocca-cantieri" del 2019.

Per la fase di gara, pertanto, si continua a prevedere una deregolamentazione piuttosto che di una migliore regolamentazione del settore delle costruzioni, dando luogo ad un quadro regolatorio dai confini incerti.

Basti pensare alle sovrapposizioni derivanti dal regime introdotto per le opere di particolare complessità o rilevante impatto, di cui all'articolo 44, che si aggiunge a quello- già eccezionale- previsto per le opere da PNRR dallo stesso decreto, che a sua volta mal si concilia con i poteri commissariali attribuiti dal Dl Sbloccacantieri per tali interventi.

Numerosi sono i provvedimenti attuativi che, anche in questa circostanza, dovranno essere adottati e che rendono, al momento, le nuove norme applicabili solo in parte. Al momento, dovrebbero concorrere a regolare il settore:

– Regolamento De Lise (DPR 207/2020)

– Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 50/2016)

– Linee guide Anac

– Decreto Sblocca Cantieri (n. 32/2019)

– decreto Semplificazioni 1 (n. 76/2020)

– decreto Semplificazioni 2 (n. 77/2021)

– Norme Europee (Direttive UE 23, 24 e 25)

Un “dedalo” di norme in cui non sarà facile orientarsi.

Il Presidente ha, altresì, ricordato che restano ancora irrisolti i nodi relativi alla “presunzione di colpevolezza” a carico del settore: ad esempio la questione dell’articolo 80 che rischia di escludere le imprese dal mercato ancora prima del giudizio definitivo.

Inoltre, la scelta del legislatore di generalizzare il ricorso alla procedura negoziata e di sacrificare i principi di pubblicità determinerà un forte restringimento della concorrenza, decretando, peraltro, la fine dell’istituto del raggruppamento temporaneo d’impresa, ossia dello principale strumento di organizzazione delle PMI.

Sul tema, Ance aveva evidenziato già un anno fa che la scelta di spingere sulle negoziate poteva essere accettata, solo in una fase emergenziale e solo a condizione di garantire trasparenza, pubblicità e rotazione. Chiediamo un impegno chiaro di Governo e Parlamento sul tema.

Più in generale, è forte il timore che i principi comunitari a tutela di tale segmento imprenditoriale, di cui allo Small Business Act, possano essere sacrificati.

Al riguardo, basti pensare che, ad esempio, la Missione 3 del Recovery Plan – denominata “infrastrutture per una mobilità sostenibile“ – dedica 28,3 miliardi di euro (dei 31,9 disponibili) all’Alta Velocità di rete e alla manutenzione stradale 4.0 (cd componente 1). Si tratta all’evidenza di grandi interventi.

Inoltre, con un recente decreto, sono stati nominati 29 commissari per la realizzazione di 57 opere, per un totale di circa 83 miliardi di euro, suddivise in 150 lotti. L’importo medio di tali interventi è elevato: 550 mln di euro. Lo stesso vale per la seconda lista di 40 opere, in via di commissariamento, per un valore complessivo di 13 miliardi. Anche in questo caso, il lotto medio è di grande importo. Ora, senza dubbio, alcune opere sono caratterizzate da quella “unicità funzionale ” tale da impedire, 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 e non solo. 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 delle 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, cosi da garantire la massima partecipazione e la tutela del mercato, da tradurre in apposito precetto normativo.

Un’attenzione particolare va poi dedicata alle norme volte a favorire l’assunzione di giovani e donne nell’ambito dei cantieri del PNRR. Ne condividiamo gli obiettivi ma al momento queste norme sono inapplicabili.

Vanno previste presto e obbligatoriamente linee guida applicative che tengano conto delle specificità del settore (difficile avere molti operai donne nei cantieri edili). Va poi chiarito che si applica alle nuove assunzioni. Infine, considerare clausole sia obbligatorie sia premiali per l’assunzione di giovani e donne rischia di favorire le “scatole vuote” e non le imprese serie.

Nella fase di conversione del decreto, sarebbe auspicabile un intervento su questi temi.

Ovviamente, tutto questo potrà risultare vano se non si interverrà rapidamente sul tema del caro materiali che sta mettendo in ginocchio le imprese in questi mesi sia per il mercato privato che per il mercato pubblico. Ricordo le cifre: +150% acciaio, +130% polietilene, +30% rame, +22% bitume, ecc.

Tutti i principali Paesi europei sono già intervenuti. E' urgente una misura che metta a riparo i cantieri del Recovery e del superbonus dalle fluttuazioni dei mercati internazionali.

In materia di Superbonus 110%, il Presidente ha sottolineato il grande apprezzamento dell'Ance sulla misura di semplificazione degli adempimenti relativi allo stato legittimo e alle verifiche di conformità. La misura consentirà infatti di snellire il labirinto di norme previsto per l'attuazione degli interventi. Positivo anche che per la prima volta si introduca un carattere speciale e prevalente proprio per il perseguimento di un interesse pubblico finalizzato all'efficientamento energetico e alla messa in sicurezza del patrimonio edilizio esistente. La disposizione ha, tuttavia, necessità di essere implementata rapidamente soprattutto al fine di non lasciare zone "grigie" e dare maggiore chiarezza sulla sua applicazione sia agli operatori del settore che ai cittadini. L'obiettivo è dare risposte immediate al fine di non bloccare e rallentare gli interventi. Serve subito una specifica modulistica per la presentazione della Cila nell'ambito della quale chiarire tutti gli aspetti interpretativi.

E' necessario, inoltre, inserire maggiori semplificazioni sul tema Superbonus e in via generale degli interventi di efficientamento energetico intervenendo anche sulle procedure di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica per gli immobili vincolati e sulle modalità autorizzative di occupazione del suolo pubblico per la realizzazione dei cappotti termici con esonero dal versamento dell'imposta.

Ancora in tema di Superbonus, inoltre, occorre fare un ulteriore passo avanti per garantire l'effettivo raggiungimento dei benefici attesi: ferma restando la necessità e l'urgenza di prorogare tutto il Superbonus sino al 2023, è da evidenziare l'opportunità, in tale frangente, di estendere quantomeno fino a dicembre 2022, gli incentivi fiscali per la demolizione e ricostruzione di cui all'articolo 119 comma 4 (costo limitato per le casse dello Stato).

Si tratta di interventi da incentivare al massimo perché costituiscono la vera rigenerazione urbana e che consentono di ottenere il top dell'efficientamento energetico e della messa in sicurezza sismica delle abitazioni delle famiglie italiane.

Al netto del superbonus occorre evidenziare che il decreto è carente di misure per la semplificazione del mercato privato dell'edilizia, che rappresenta la fetta più rilevante dell'attività delle costruzioni.

Il decreto introduce infine una serie di misure volte a semplificare e accelerare le procedure amministrative in generale e quelle in materia ambientale.

Si tratta di previsioni in gran parte positive, soprattutto per quanto riguarda la Valutazione di Impatto Ambientale, in quanto l'articolato sembra rispondere anche all'esigenza, condivisa dall'Ance, di assicurare una rapida "cantierizzazione" delle opere ed interventi previsti nel Piano europeo.

Al riguardo, ha evidenziato apprezzamento per il cambio di passo sui temi ambientali che emerge dalle prime decisioni del Ministero della transizione ecologica, auspicando però interventi più coraggiosi su alcuni temi come ad esempio sulle bonifiche, l'end of waste e la gestione dei rifiuti. Le disposizioni contenute nel decreto, infatti, non sembrano sufficienti a dare una risposta concreta agli obiettivi, non più rimandabili, di snellimento delle regole procedurali e certezza dei tempi.

Positive, infine, le disposizioni volte a modificare in diverse parti la Legge 241/1990 sul procedimento amministrativo finalizzate a garantire maggiore certezza giuridica attraverso il rafforzamento dei poteri sostitutivi, il silenzio assenso e la riduzione dei termini previsti per la pubblica amministrazione di intervenire ad annullare un precedente atto.

In conclusione, il Presidente Buia ha sottolineato un punto di fondamentale importanza: le misure previste nel decreto hanno l'obiettivo di cambiare l'Italia, di semplificare i percorsi burocratici che troppo spesso hanno frenato la nostra crescita negli ultimi anni. Non possono essere misure a tempo e terminare nel 2026, devono diventare strutturali per fare tornare il Paese a correre.

In allegato il documento con il dettaglio delle valutazioni e proposte Ance consegnato agli atti delle Commissioni.

45180-Agenzie audizione del 15 giugno 2021.pdfApri

45180-Audizione ANCE_ governance PNRR e semplificazioni.pdfApri