# DL Omnibus MIMS: affrontare nodi irrisolti per non mettere a rischio PNRR

## 27 Settembre 2021

Si è svolta il 27 c.m. l'audizione informale dell'ANCE, in videoconferenza, presso le Commissioni riunite Ambiente e Trasporti della Camera dei Deputati, sul disegno di legge di conversione del DL 121/2021 recante "disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali" (DL 3278/C).

Il Vice Presidente ANCE per le opere pubbliche, Edoardo Bianchi ha ricordato, in premessa, come nel corso degli ultimi mesi, l'Ance abbia più volte espresso apprezzamento per le misure adottate dal Governo per favorire il rilancio del settore delle costruzioni e l'accelerazione della realizzazione degli investimenti infrastrutturali indispensabili a riportare il Paese su un sentiero di crescita duratura. Allo stesso tempo, ha richiamato l'attenzione del legislatore sulla necessità di affrontare alcune questioni fondamentali per contribuire a raggiungere questo obiettivo, adottando misure urgenti volte ad offrire una soluzione concreta ed efficace a queste problematiche

Da questo punto di vista, secondo le valutazioni dell'Ance, il provvedimento deve offrire soluzioni ad alcuni nodi rimasti irrisolti negli ultimi decreti e che rischiano di mettere a rischio la realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e di bloccare la dinamica positiva innescatasi nel settore delle costruzioni, determinando effetti negativi per crescita e occupazione.

Appare quindi urgente, già nella fase di conversione del decreto:

- Adottare misure per fronteggiare la mancanza e l'aumento dei prezzi dei materiali da costruzione nel settore dell'edilizia privata,
- Introdurre maggiore pubblicità, trasparenza e rotazione nelle procedure di gara previste per la realizzazione di tutti i principali programmi di investimento dei prossimi anni (PNRR, Piano complementare, Fondi strutturali europei),
- Prevedere una soluzione per il "caro materiali" nei lavori pubblici con riferimento al secondo semestre 2021,
- Introdurre l'obbligo per la P.A. 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), al fine quindi di garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle micro, piccole e medie imprese a tali gare,

- Prevedere una sistema di garanzia “alla francese” negli appalti pubblici.

In merito alle disposizioni per gli **investimenti pubblici** previste nel decreto-legge, ha evidenziato apprezzamento per le misure volte ad introdurre snellimenti nella gestione dei fondi del PNRR. Tuttavia, un giudizio completo sulle procedure sarà possibile solo dopo la pubblicazione del Decreto del MEF relativo alle modalità per il trasferimento delle risorse, la cui emanazione era prevista entro 60 giorni dall’entrata in vigore della Legge di bilancio per il 2021. Ha quindi ricordato come il PNRR, con i suoi 222 miliardi di euro, rappresenta un’occasione senza uguali per avviare una ripresa sostenuta dell’economica, non solo per le ingenti risorse messe in campo, ma soprattutto per gli obiettivi che si intendono raggiungere nei prossimi 5 anni, ovvero favorire una transizione digitale ed ecologica e una crescita sostenibile ed inclusiva. Obiettivi non più rimandabili, resi ancora più evidenti e urgenti dalla crisi climatica e dalle conseguenze sociali ed economiche della pandemia, che intendono riconsegnare un Paese nuovo, moderno ed equo e innescare un processo di crescita di lungo periodo che non si esaurisca nel 2026. Ma affinché ciò avvenga è necessario che gli investimenti del Piano siano effettivamente aggiuntivi e non rallentino gli altri investimenti ordinari, quelli a valere sul bilancio dello Stato, e quelli finanziati nell’ambito dei fondi europei per il riequilibrio territoriale. Il piano funzionerà se sarà effettivamente aggiuntivo e se verrà coordinato con tutti gli strumenti di politica economica a disposizione del Paese. In questo senso, appaiono positive le disposizioni del decreto in commento finalizzate ad agevolare gli investimenti per ridurre i divari infrastrutturali sul territorio italiano che richiamano costantemente il PNRR e le sue finalità.

In particolare, l’Ance accoglie con favore la scelta di intervenire su una criticità da anni evidenziata dall’Associazione, ovvero la **carenza di progetti e di personale qualificato presso le amministrazioni locali, soprattutto nelle aree del Mezzogiorno**.

La previsione di un “Fondo concorsi progettazione e idee per la coesione territoriale” per i comuni del Sus e per quelli delle aree interne, infatti, consentirà di potenziare la progettualità degli enti locali e potrà contribuire ad accelerare l’utilizzo delle importanti risorse messe in campo grazie al PNRR, al Fondo Sviluppo e coesione e ai Fondi strutturali europei 2021-2027.

Secondo le stime Ance, complessivamente queste risorse, unite ai fondi ordinari stanziati nel bilancio dello Stato, ammontano a circa **420 miliardi di euro, nei prossimi 15 anni, di cui 180 miliardi (43%) destinati alla realizzazione di interventi di interesse per il settore delle costruzioni.** Un’importante opportunità per realizzare finalmente un **grande piano di investimenti** su tutto il territorio nazionale e, in particolare, nel Mezzogiorno dove è concentrata una quota significativa delle risorse di interesse per il settore che andranno a finanziare gli investimenti pubblici necessari al recupero del divario infrastrutturale che storicamente caratterizza queste aree.

Sul tema del recupero dei divari infrastrutturali il decreto interviene, all’articolo 15, rinnovando le **misure per la perequazione infrastrutturale**, previste dalla Legge delega sul federalismo fiscale (art. 22 Legge 42/2009), da ultimo modificata dal DL Semplificazioni-bis (art. 59 del D.L. n. 77/2021). In primo luogo viene attuata una semplificazione procedurale con il superamento degli innumerevoli

DPCM previsti dalla disciplina previgente e viene previsto un maggiore coinvolgimento degli enti territoriali nella fase di ricognizione della dotazione infrastrutturale esistente. Inoltre, la norma conferma che al Fondo non si applica la cosiddetta clausola del 34%, di cui all'articolo 7-bis del decreto-legge n. 243/2016, e stabilisce che, nella ripartizione annuale delle risorse, si tengano presenti le risorse previste dal PNRR e dal Piano Complementare di cui al DL 59/2021. In questo modo le risorse del Fondo per la perequazioni dotato di 4,6 miliardi di euro saranno destinate alle aree de Paese che non usufruiscono dei fondi del PNRR e del Piano Complementare.

Al riguardo, pur condividendo le finalità della norma e le innovazioni introdotte dal decreto in commento, che potranno effettivamente accelerare il processo di perequazione, occorre ribadire che l'istituzione di uno specifico Fondo perequativo rischia di rappresentare l'ennesima programmazione di risorse che si va ad aggiungere alle numerose procedure già previste nell'ambito dei fondi nazionali ed europei per il riequilibrio territoriale.

In merito alle **regole di affidamento dei lavori pubbllici**, ha altresì rilevato che il decreto "Semplificazioni" n 77/2021, convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, introducendo ulteriori procedure derogatorie per gli affidamenti del PNRR, si pone in linea di continuità con le scelte "derogatorie" già compiute con i decreti nn. 76/2020 (decreto "Semplificazione") e 32/2019 (decreto "Sblocca-cantieri"). 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. Occorre quindi definire correttamente le regole del mercato, cosi da stimolare la massima concorrenza.

In tale ottica, la conversione del decreto "Infrastrutture" (n. 121/2021) deve rappresentare l'occasione per superare le criticità connesse all'assenza di garanzie di pubblicità, trasparenza e rotazione, nello svolgimento delle procedure negoziate di cui al decreto-legge n. 77/2021, per l'affidamento degli interventi del PNRR, del PNC, nonché dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea.

Occorre infatti consentire, per l'affidamento di tali interventi, la più ampia partecipazione degli operatori economici, nonché rendere possibile il ricorso all'istituto dei raggruppamenti temporanei d'impresa, sulla falsariga di quanto già previsto dal decreto-legge n. 76/2020, convertito con modificazioni nella legge 120/2020. Più in generale, è forte il timore che i principi comunitari a tutela di tale segmento imprenditoriale, di cui allo Small Buisiness Act, possano essere sacrificati.

Al riguardo, basti pensare che, ad esempio, la Missione 3 del Recovery Plan – denominata "infrastrutture per una mobilità sostenibile" – dedica 28,30 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. Peraltro, 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 assai elevato, ammontando a circa 550 mln di euro. Lo stesso dicasi per la

seconda lista di 40 opere 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. 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.

In allegato il documento con il dettaglio delle osservazioni e proposte ANCE consegnato agli atti delle Commissioni.

46276-Agenzie audizione 27 settembre 2021.pdfApri

46276-Documento Audizione ANCE DL Infrastrutture-rev1.pdfApri