

DI Pnrr, Ance: attuazione del Piano a rischio senza progetti e personale tecnico

20 Maggio 2022



Si è svolta il 20 c.m l'audizione informale ANCE, in videoconferenza, presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e Istruzione del Senato sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 36/2022, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (DDL 2598/S), al fine di accelerare e semplificare le procedure connesse al PNRR e rafforzare la capacità amministrativa di vari enti titolari degli interventi.

Il Direttore generale dell'ANCE, Massimiliano Musmeci, ha evidenziato, in premessa, che il Piano, dopo la fase programmatoria, che ha visto la distribuzione di quasi la totalità delle risorse destinate ad investimenti infrastrutturali ai territori (108 miliardi), **sta entrando nella fase attuativa** che vedrà il completamento della selezione degli interventi ammessi a finanziamento, la successiva pubblicazione dei bandi di gara per l'affidamento dei lavori, e la gestione, erogazione, monitoraggio e controllo dei finanziamenti relativi a ciascun intervento. È evidente che in questo processo le amministrazioni centrali e locali sono chiamate a compiere, fino al 2026, uno sforzo grandissimo rispetto al quale il decreto prevede alcune misure di supporto che appaiono condivisibili ma poco incisive rispetto agli obiettivi. Nel testo, in particolare, **mancono misure in grado di intervenire su uno dei principali ostacoli al rispetto dei tempi previsti dal Piano europeo, ovvero la carenza di progetti esecutivi.**

Una recente indagine dell'Ance presso le amministrazioni locali, con l'obiettivo di capire lo stato della progettazione degli investimenti finanziati con il PNRR, ha messo in luce proprio queste difficoltà. I risultati mostrano, infatti, che circa 2/3 degli interventi candidati e/o finanziati con il PNRR è ancora allo stato progettuale preliminare.

Occorre quindi favorire la progettazione, prevedendo maggiori risorse dedicate, e supportando maggiormente gli enti nella gestione delle iniziative finanziate con il PNRR in tutte le fasi realizzative a partire dalla progettazione.

Rispetto alle disposizioni del decreto che possono incidere sulla realizzazione degli investimenti di interesse del settore delle costruzioni, ha segnalato, tra le **misure di rafforzamento della capacità amministrativa**, quelle relative **all'assunzione di personale** per il Ministero dell'Interno.

La norma appare positiva nell'obiettivo, visto che il Ministero si trova a gestire una quota importante delle risorse destinate all'edilizia, circa 12 miliardi. Tuttavia, l'assunzione di sole 20 unità di personale e le risorse previste, pari a poco più di 4 milioni di euro, appaiono insufficienti, in considerazione sia del numero di progetti previsti, 60.000, sia degli enti coinvolti, 8.000 comuni, con i quali il Ministero dovrà rapportarsi nella gestione dei finanziamenti.

Anche la misura che **prevede risorse per le spese correnti di gestione dei beni confiscati**, valorizzati attraverso le risorse del PNRR, è apprezzabile negli obiettivi, perché eviterà che gli enti territoriali assegnatari dei fondi, soprattutto se di piccole dimensioni e dotate di scarsa capacità finanziaria, dopo aver effettuato le opere di valorizzazione, non dispongano delle risorse necessarie al loro funzionamento.

È però un'esigenza che potrà riguardare anche altre linee di intervento del PNRR destinate agli enti territoriali e che occorrerebbe affrontare subito, **mettendo a sistema risorse europee e risorse nazionali in modo da ottimizzare gli effetti del PNRR**.

Un ulteriore ambito di intervento del decreto, di interesse per il settore delle costruzioni, è rappresentato dalle **misure inerenti alle infrastrutture portuali**. Il decreto introduce alcune semplificazioni dell'iter di autorizzazione per la realizzazione di opere e infrastrutture per l'elettrificazione delle banchine (*cold ironing*), tra le quali la previsione di un'autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione.

La norma è apprezzabile perché interviene, come auspicato dall'Ance, nella fase a monte della gara di affidamento dei lavori e intende accelerare la realizzazione degli investimenti previsti per l'elettrificazione delle banchine, finanziati dal Piano Nazionale Complementare (PNC) per un importo pari a 700 milioni di euro.

Dal punto di vista dei finanziamenti destinati agli investimenti del PNRR, il Decreto prevede che **eventuali economie** realizzate nell'ambito dell'attuazione delle misure previste dal PNRR, e non utilizzate per la compensazione degli oneri derivanti dall'incremento dei prezzi dei materiali necessari alla realizzazione delle opere, siano utilizzate per finanziare i **Progetti bandiera**, ovvero progetti aventi particolare rilevanza strategica, proposti dalle Regioni e delle Province Autonome, all'interno delle stesse missioni e componenti del Piano.

La norma è positiva perché finalizzata a garantire il completo utilizzo delle risorse del PNRR, sebbene nella fase attuale caratterizzata da fortissime tensioni sui prezzi delle materie prime, eventuali economie dovranno essere necessariamente destinate alla compensazione degli oneri derivanti dal caro materiali.

Sempre con riferimento alle risorse per gli investimenti, rilevano le norme previste in materia di edilizia scolastica, che consentono il **finanziamento di interventi in overbooking attraverso l'utilizzo di fondi nazionali**. La disposizione consente di costituire, di fatto, una riserva di progetti, in modo da garantire il raggiungimento degli obiettivi del PNRR ma conferma i dubbi sull'effettiva capacità degli enti di realizzare gli investimenti del PNRR entro il 2026 oltre che un **uso sostitutivo dei fondi del Piano**.

Al riguardo, è opportuno ribadire che il PNRR funzionerà se sarà effettivamente aggiuntivo e se verrà coordinato con tutti gli strumenti di politica economica a disposizione del Paese. Solo in questo modo l'ambizioso Piano europeo potrà raggiungere il suo obiettivo primario, ovvero innescare un processo di crescita di lungo periodo che non si limiti a recuperare la crisi determinata dal Covid ma riconsegna nel 2026 un Paese moderno e sostenibile.

Per quanto attiene più strettamente **al settore dei lavori pubblici**, il decreto interviene sulle regole

per l'affidamento e l'esecuzione degli interventi finanziati con le risorse del PNRR, PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, prevedendo, *inter alia*, che le procedure "derogatorie", di cui all'art. 48 del DL 77/2021, si applichino anche in caso di suddivisione in lotti funzionali.

Ora, tali procedure se, da un lato, hanno l'obiettivo di velocizzare tali affidamenti, dall'altro, presentano taluni profili di criticità.

Al riguardo, si ricorda che l'articolo 48 del DL 77/2021 prevede che le stazioni appaltanti possano ricorrere alla **procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara** quando ciò è necessario per la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione del PNRR o del PNC (comma 3).

La norma, dunque, consente l'utilizzo di una procedura a concorrenza fortemente ridotta, qual è la procedura negoziata, non al ricorrere di presupposti oggettivi - come vorrebbe la normativa europea - bensì rimettendo tale scelta ad una valutazione soggettiva della stazione appaltante.

Vieppiù, **gli avvisi** attraverso cui le stazioni appaltanti devono dare evidenza dell'avvio di dette procedure **continuano ad avere una finalità di mera trasparenza**, e non di piena pubblicità - come auspicato da ANCE.

Ciò rischia di **determinare un grave danno al mercato**. L'assenza, infatti, di una piena pubblicità delle procedure rende assai difficile - se non impossibile - la partecipazione in raggruppamenti temporanei d'impresa, ossia di uno strumento chiave per la crescita delle MPMI. Per assicurare invece l'effettiva possibilità di manifestare il proprio interesse alla partecipazione da parte delle imprese, **la pubblicazione degli avvisi dell'avvio di procedure negoziate dovrebbe avvenire sempre in un momento antecedente rispetto all'effettiva indizione della gara**. Solo così, difatti, tale pubblicazione consentirebbe agli operatori di manifestare il loro interesse ad essere presi in considerazione, ovvero di organizzarsi in raggruppamenti temporanei (in ossequio al principio di pubblicità degli affidamenti pubblici).

Pertanto, il provvedimento può rappresentare l'occasione per introdurre una modifica alla normativa citata, che stabilisca **che i predetti avvisi debbano essere tempestivamente e preventivamente pubblicati sui siti istituzionali delle stazioni appaltanti**, in modo da consentire alle imprese interessate di poter manifestare preventivamente il loro interesse ad essere invitate, come operatore singolo o in raggruppamento.

Con riferimento alle misure per il **contrasto del fenomeno infortunistico** nell'esecuzione del PNRR e per il miglioramento degli standard di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, appare estremamente positiva la norma di cui all'art. 20 del testo che introduce la **possibilità di stipulare protocolli di intesa in materia di sicurezza sul lavoro**, tra Inail, aziende e grandi gruppi industriali coinvolti nella fase di realizzazione del Piano.

Appare, però, necessario integrare la previsione predetta, consentendo all'Inail di promuovere protocolli di intesa, con le associazioni dei datori di lavoro di categoria comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, per addivenire alla realizzazione di progetti realmente efficaci sul piano della sicurezza sul lavoro e contribuire in modo significativo all'abbattimento degli infortuni.

Il decreto interviene, tra l'altro, sull'art. 95 del Codice dei contratti pubblici, introducendo il possesso della certificazione della **parità di genere tra i criteri premiali** che le amministrazioni aggiudicatrici possono prevedere nei bandi ai fini dell'attribuzione di un maggior punteggio all'offerta.

La finalità di promuovere le pari opportunità di genere è senza dubbio condivisibile, ma l'introduzione di un criterio premiale in tal senso dovrebbe essere limitata agli appalti di servizi e forniture. È di tutta evidenza, infatti, che l'applicazione di tale premialità anche agli appalti di lavori (come attualmente previsto) comporti criticità, considerate le peculiarità del settore edile, in cui la manodopera operaia è prevalente e, per ovvie ragioni, costituita quasi esclusivamente da personale maschile.

In tema **di crisi d'impresa**, è sicuramente apprezzabile a proroga al 15 luglio 2022 dell'entrata in vigore del relativo Codice (D.Lgs.14/2019), anche a seguito del nuovo assetto che verrà delineato a seguito dell'adozione del decreto legislativo correttivo, in attuazione della Direttiva "Insolvency" (UE) 2019/1023.

Al riguardo, **l'ANCE ha seguito con particolare interesse l'evoluzione dei meccanismi di definizione assistita della crisi d'impresa**, di tipo volontario ed extragiudiziale, per la ricerca delle possibili soluzioni di risanamento dell'attività, in un'ottica di continuità aziendale ed in alternativa ai tradizionali istituti previsti dalla legge fallimentare con finalità liquidatorie.

In particolare, con la definitiva entrata in vigore, la prossima estate, del Codice della crisi d'impresa, anche la "composizione negoziata della crisi", già operativa dallo scorso 15 novembre in chiave anti emergenza, verrà disciplinata in forma strutturale.

Tuttavia, occorre valutare la possibilità di **intervenire con alcuni aggiustamenti nelle modalità operative di tale nuovo sistema di risoluzione della crisi d'impresa** che, come ANCE, si ritengono essenziali.

In particolare, **occorre valutare l'opportunità di prevedere:**

- - **nell'ambito della "composizione negoziata della crisi"**, che le **figure professionali con competenze specifiche nei diversi settori di attività**, di cui può avvalersi l'esperto nell'esercizio delle proprie funzioni, **siano individuate nelle rispettive Associazioni di categoria**;
- - **l'aumento a 000 euro della soglia di debito ai fini IVA e dei contributi previdenziali o dei premi assicurativi non versati**, che fa scattare la **segnalazione d'allerta dell'Agenzia delle Entrate**, dell'**INPS** e dell'**INAIL**, in qualità di "creditori pubblici qualificati".

In senso più generale occorre, poi, pervenire, nel Codice della crisi d'impresa, ed in particolare sulla **definizione normativa di "insolvenza incolpevole"**, distinguendo fra l'insolvenza non volontaria, ma dovuta ad una situazione economica generale straordinaria, rispetto a quella prodotta a seguito di negligenza nell'attività degli amministratori.

Inoltre, in linea con l'obiettivo generale del provvedimento, che è quello di **favorire gli investimenti connessi al PNRR**, sarebbe **opportuno** adottare strumenti di incentivazione dell'attività lavorativa prestata nell'ambito di interventi finanziati dal medesimo Piano. Nello specifico, occorrerebbe **detassare e decontribuire le maggiorazioni della retribuzione riconosciute ai lavoratori dipendenti in conseguenza dell'attività lavorativa svolta con turni, orario notturno, festivo e straordinario, finalizzata a garantire la realizzazione, con la massima celerità, degli interventi finanziati dal PNRR e dal PNC.**

Il Direttore si è, infine, soffermato, sulle **ulteriori proposte** che ad avviso dell'ANCE possono contribuire all'accelerazione degli interventi, evidenziando la necessità di:

- rendere obbligatoria la nomina del collegio consultivo tecnico anche per gli appalti sotto-soglia;
- estendere il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche anche ai rapporti fra PA che, nell'ambito dello Sportello unico Edilizia, devono su input del privato interpellare altre amministrazioni;
- semplificare il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche;
- incentivare gli interventi di bonifica.

In allegato il documento con il dettaglio della posizione ANCE consegnato agli atti delle Commissioni.

Allegati

[Documento_Memoria_ANCE_DL_PNRR_-2_](#)

[Apri](#)

[Agenzie_stampa_audizione_Pnrr](#)

[Apri](#)