

# Pnrr, Ance: senza la piena pubblicità dei bandi di gara si danneggia il mercato

5 Luglio 2022



Si è svolta il 5 c.m. l'audizione informale dell'ANCE in videoconferenza presso la Commissione Lavori Pubblici del Senato sul disegno di legge di conversione del DL n.68/2022, recante disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (DDL 2646/S).

Il Vicepresidente ANCE per le opere pubbliche, Luigi Schiavo, ha ricordato, in premessa, che il provvedimento introduce alcune novità in materia di infrastrutture e mobilità sostenibili, in continuità con le finalità del PNRR e degli analoghi decreti adottati nell'ultimo anno.

Si tratta, tra le altre, di misure per accelerare e aumentare gli investimenti infrastrutturali, semplificando le procedure, attraverso le quali il Governo intende rendere il sistema infrastrutturale nazionale più moderno, digitalizzato, efficace e resiliente ai cambiamenti climatici e fornire servizi di trasporto più sicuri e adeguati ai bisogni dei cittadini.

Ha quindi evidenziato l'**apprezzamento di ANCE per le misure volte ad accelerare gli iter amministrativi e autorizzativi**. Si tratta di disposizioni che intervengono nella fase a "monte della gara", quella più critica dove, secondo uno studio dell'Ance, si concentra il 70% delle criticità che bloccano il processo realizzativo e determinano tempi attuativi estremamente lunghi e incompatibili con le tempistiche del PNRR.

In merito alle misure finalizzate ad aumentare ed accelerare gli investimenti infrastrutturali, ha evidenziato l'articolo 1 relativo alla realizzazione degli interventi compresi nel "Programma dettagliato degli interventi connessi alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025 nella città di Roma". In particolare, il comma 3 del predetto articolo prevede diverse misure volte a consentire la celere realizzazione dei lavori, nonché l'applicazione di penali in caso di ritardo nell'esecuzione delle lavorazioni rispetto al cronoprogramma delle opere mitigatrici o risolutive delle interferenze.

In particolare, si prevede la sottoscrizione, da parte della società "Giubileo 2025", di apposite convenzioni con ANAS S.p.a., in qualità di centrale di committenza, per l'affidamento degli interventi per la messa in sicurezza e la manutenzione straordinaria delle strade previsti dal "programma dettagliato degli interventi", nonché l'applicazione, agli affidamenti per la realizzazione degli interventi e per l'approvvigionamento di beni e servizi utili ad assicurare l'accoglienza e la funzionalità del Giubileo, di talune semplificazioni previste per i contratti pubblici PNRR-PNC.

Inoltre, con la norma in questione, si autorizzano Roma Capitale e la Città metropolitana di Roma Capitale a sottoscrivere apposite convenzioni con ANAS S.p.a. per l'affidamento degli interventi per la messa in sicurezza e la manutenzione delle strade comunali di Roma e per lo sviluppo e la riqualificazione funzionale delle strade di penetrazione e grande collegamento. Ciò al fine di

assicurarne la celere realizzazione e rimuovere le situazioni di emergenza connesse al traffico e alla mobilità, in vista dei flussi di pellegrinaggio e turistici previsti in occasione del Giubileo.

Per gli affidamenti di importo inferiore alle soglie europee, la selezione degli operatori economici da parte di ANAS S.p.a. potrà avvenire, nel rispetto del principio di rotazione, anche nell'ambito di accordi quadro già operativi ma non aggiudicati o eseguiti.

Tra le misure che intervengono nella fase a monte della gara, l'articolo 2 intende **accelerare le procedure per l'approvazione dei progetti relativi agli interventi per la costruzione, manutenzione e messa in sicurezza delle dighe**, anche al fine di rispettare le tempistiche del PNRR.

L'obiettivo della norma appare in questi giorni ancora più strategico in considerazione della grave siccità che ha colpito il territorio nazionale, tuttavia la procedura prevista, rimandando ad un decreto del MIMS per l'emanazione di un regolamento attuativo, senza prevedere alcun termine temporale per la sua adozione, rischia di essere inefficace rispetto all'obiettivo che si vuole raggiungere.

Accelerare l'approvazione dei progetti consentirà di dare immediata attuazione agli investimenti previsti dal PNRR in materia di acque. Tra questi si segnalano, in particolare, i 2,8 miliardi di competenza del MIMS che comprendono 2 miliardi di investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico e 900 milioni per la riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti.

Con riferimento alle misure di interesse economico-finanziario per il settore delle costruzioni, l'articolo 3 del provvedimento prevede il finanziamento di un **piano di interventi di adeguamento infrastrutturale delle Capitanerie di Porto**, a completamento degli importanti investimenti in ambito portuale previsti nel PNRR.

L'Ance condivide l'obiettivo della norma, tuttavia, le risorse previste, pari a 65 milioni di euro per gli anni 2022-2036, appaiono insufficienti rispetto ad un fabbisogno manutentivo che lo stesso Disegno di legge quantifica in oltre 200 milioni di euro.

Anche le modifiche apportate alla norma della Legge di bilancio del 2022 che ha istituito due fondi per **l'ammodernamento del parco infrastrutturale dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza** appaiono condivisibili.

In particolare, viene chiarito che i fondi potranno essere impiegati anche per l'acquisto di immobili privati, non necessariamente in locazione, come sede di presidi territoriali, comandi o reparti.

Ciò consente di aumentare le possibilità di intervento sui territori che potranno beneficiare di risorse cospicue, 700 milioni per gli interventi dell'Arma dei Carabinieri e 340 milioni per quelli della Guardia di Finanza, tra il 2022 e il 2036.

Infine, nel valutare positivamente le misure introdotte con l'articolo 8 in materia di trasporto pubblico locale e regionale, ha espresso perplessità rispetto alla scelta del Governo di destinare 150 milioni di euro nel triennio 2023-2025 per la realizzazione delle opere immediatamente cantierabili nell'ambito delle ferrovie regionali utilizzando risorse destinate dalla Legge di bilancio per il 2022 alla viabilità stradale. Un ambito che, tra l'altro, non risulta destinatario di fondi PNRR se non, in misura del tutto residuale, attraverso le risorse nazionali del Fondo Complementare.

Ciò premesso, per quanto attiene in generale al settore dei lavori pubblici, il decreto legge **potrebbe**

**essere l'occasione per risolvere talune criticità presenti nell'ordinamento.** Ad esempio, 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. 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.

Ciò soprattutto considerando che, come recentemente affermato dal **Presidente Busia nella relazione annuale ANAC, negli ultimi anni vi è stato un significativo aumento delle soglie per il ricorso a procedure negoziate** (per il 37,1% nel 2021, a fronte del 18,5% delle procedure aperte).

Pertanto, il DL 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.

Inoltre, sempre al fine di favorire l'accesso al mercato da parte delle MPMI, occorrerebbe procedere **alla suddivisione degli appalti in lotti anche su base quantitativa, così da garantire la massima partecipazione e la tutela del mercato, da tradurre in apposito precetto normativo. Ciò anche nel 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.

Si tratterebbe peraltro di una modifica coerente con quanto stabilito dal DDL Delega appalti, all'art. 1, comma 2, lett. d), definitivamente approvato dal Parlamento ed in attesa di essere pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

Da ultimo, poiché il contenzioso, sia in fase di gara che in quella esecutiva, rappresenta una delle criticità generali del sistema di realizzazione dei lavori pubblici, occorre potenziare **gli strumenti di tutela alternativi al contenzioso giudiziario,** nell'ottica di risolvere in tempo utile eventuali contenziosi che dovessero originarsi in sede di esecuzione dei lavori.

In questo contesto, l'istituto **del Collegio Consultivo Tecnico** rappresenta una delle più importanti novità introdotte da ultimo, 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 generale, pertanto, 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. In tale ottica, sarebbe opportuno rendere obbligatoria la nomina del Collegio consultivo tecnico anche per gli appalti sotto la soglia comunitaria, nonché di 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.

In merito **all'attuazione del PNRR**, occorre inoltre evidenziare alcune criticità che rischiano di ostacolare la realizzazione degli investimenti. Il più grande dei temi è sicuramente il "caro materiali", gravemente acuito negli ultimi mesi dagli effetti economici della guerra. Basti considerare che nei primi cinque mesi di quest'anno il prezzo dell'acciaio tondo per cemento armato segna un ulteriore incremento del 58%, dopo il +54% registrato nel 2021. Il bitume, tra gennaio e maggio 2022 ha registrato un aumento del 48%, dopo il +35% dello scorso anno. Incrementi ancora più forti si osservano per l'energia elettrica, che sempre nello stesso periodo è quasi quadruplicato. Dinamica analoga si riscontra anche per il gas naturale il cui prezzo è quintuplicato.

Le conseguenze di tali numeri sono già evidenti nella realizzazione del PNRR. Lo dimostrano i rallentamenti nella pubblicazione delle gare, rispetto alle previsioni, nonché la scarsa partecipazione alle gare per prezzi non remunerativi.

Un caso emblematico è rappresentato da RFI, il soggetto attuatore responsabile di circa 24 miliardi di euro di interventi sulla rete ferroviaria. L'ente, a causa dei rincari delle materie prime, oltre a rivedere il calendario delle gare con uno slittamento in avanti, ha aggiornato il quadro economico individuando 3,4 miliardi di extracosti, pari ad un incremento del costo delle opere del 36% rispetto alle previsioni formulate solo sei mesi fa.

Questo dimostra come i prezzi continuino a crescere (a marzo l'incremento dei costi delle opere ferroviarie era del 15% rispetto a dicembre) e quanto sia importante l'attuazione alle misure previste dal Governo con il Decreto Aiuti (DL 50/2022, articolo 26) per far fronte al caro materiali per cantieri in corso e in partenza.

L'Ance ha apprezzato lo sforzo finanziario messo in atto dal Governo, che consentirà di coprire gran parte dei sovraccosti sostenuti finora solo dalle imprese, e l'introduzione di un principio che consente finalmente di adeguare automaticamente e immediatamente i prezzi ai valori correnti di mercato, senza lungaggini burocratiche. E' necessario ora dare immediata e concreta attuazione a queste misure, migliorandole tenendo conto delle esigenze finanziarie delle imprese.

Al riguardo, sarebbe opportuno **introdurre alcune modifiche all'articolo 26 del Decreto Aiuti al fine di facilitare i pagamenti alle imprese dei maggiori oneri derivanti dai rincari delle materie prime**, consentendo, nelle more dell'accesso ai Fondi previsti dallo stesso articolo, la possibilità di utilizzare, a titolo di acconto, le somme relative agli impegni contrattuali già assunti.

Non attendere il riparto dei Fondi consentirebbe, infatti, di compensare più velocemente le imprese che negli ultimi mesi hanno sostenuto i maggiori costi derivanti dall'eccezionale crescita dei prezzi dei materiali da costruzione.

Un altro aspetto che rischia di compromettere la realizzazione del PNRR è legato alla **carenza di progetti avanzati da affidare rapidamente**. Un'indagine condotta dall'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 il 66% degli interventi candidati e/o finanziati con il PNRR è allo stato progettuale preliminare.

Le carenze progettuali emergono anche analizzando il recente decreto del Ministero dell'Interno di riparto delle risorse relative all'annualità 2022 del Fondo progettazione enti locali di cui alla Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, comma 51.

Basti considerare che risultano finanziati, a valere sull'annualità 2022, poco meno di 1.800 progetti per 280 milioni di euro, a fronte di una graduatoria complessiva di richieste ritenute valide di 12.180 progetti per complessivi 1,5 miliardi. Ciò vuol dire che circa 10.400 progetti per 1,2 miliardi di euro non risultano finanziati.

A tal fine occorrerebbe **potenziare il suddetto Fondo progettazione, prevedendo già nel 2022 maggiori risorse**. Un maggiore sostegno all'attività di progettazione degli enti, da affiancare alle misure di potenziamento della capacità amministrativa degli enti messe in campo, potrà contribuire ad accelerare l'avvio delle iniziative.

Infine, **per quanto concerne il settore privato**, il forte rincaro dei materiali da costruzione, aggravato dall'aumento dei costi dell'energia, sta ulteriormente peggiorando la situazione di tutti i **cantieri edili privati** che rischiano di essere fermati. Queste criticità infatti si vanno a sovrapporre alle profonde mutazioni del contesto economico e sociale degli ultimi anni legate anche alla crisi pandemica e ad un sistema già connotato da anni di recessione economica e conseguenti fragilità. Per tale motivo è opportuno introdurre delle **misure per supportare le imprese del "mercato privato"** delle costruzioni, prevedendo la possibilità di procedere alla **rimodulazione degli strumenti di programmazione o pianificazione negoziata, come gli accordi di programma e in generale tutte le convenzioni urbanistiche** comunque denominate dalla normativa regionale, laddove i privati che li hanno sottoscritti ne facciano espressa richiesta. Ciò trova fondamento anche alla luce del principio di **"collaborazione e buona fede" fra pubblico e privato**, espressamente riconosciuto dalla Legge n. 241/1990, che importa anche una rivalutazione dei diversi impegni assunti nell'ambito degli strumenti di programmazione e pianificazione negoziata, spesso sottoscritti sulla base di un quadro economico differente e per il perseguimento di obiettivi sociali ed economici che potrebbero non essere più attuali e non garantire la convenienza dell'operazione.

Per il dettaglio delle proposte ANCE in materia di avvisi e procedure negoziate da PNRR, opere a rete e suddivisione in lotti quantitativi, collegio consultivo tecnico sotto-soglia; revisione accordi e convenzioni urbanistiche; "caro materiali" e potenziamento Fondo progettazione enti locali si rinvia al documento allegato consegnato agli atti della Commissione.

## **Allegati**

Documento\_memoria\_ANCE\_DI\_MIMS

[Apri](#)

Agenzie\_stampa

[Apri](#)