

DDL C/2426

Conversione in legge del decreto legge 31 maggio 2014, n. 83, recante disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo

Commissioni riunite

VII Cultura e X Attività produttive

Il 31 Maggio 2014 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il decreto legge 31 Maggio 2014, n. 83, contenente *“Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo”*.

- **Per quanto attiene al settore degli appalti pubblici**, l'art. 2 del provvedimento in commento prevede *“Misure urgenti per la semplificazione delle procedure di gara e altri interventi urgenti per la realizzazione del Grande Progetto Pompei”*.

Tale articolo consente, per l'affidamento dei contratti in attuazione di tale progetto, al fine di accelerare la realizzazione degli interventi previsti, l'applicazione di un elenco di disposizioni derogatorie, riguardanti sia i poteri e le funzioni del Direttore generale di progetto e del R.U.P. sia, più direttamente, le procedure di gara.

In particolare, è previsto che :

- a) per quanto riguarda il Direttore generale di progetto :
- può avvalersi dei poteri previsti dall'art. 20, co IV, secondo periodo, del D.lgs. 185/2008 (ossia può provvedere in deroga ad ogni disposizioni vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento dei contratti relativi a lavori, servizi e forniture, nonché dei principi generali dell'ordinamento);
 - può revocare in qualunque momento il responsabile unico del procedimento al fine di garantire l'accelerazione degli interventi;
 - In deroga all'art. 48, comma II, del D.lgs. 163/2006, procede all'aggiudicazione dell'appalto anche ove l'aggiudicatario non abbia provveduto a fornire, nei termini di legge, la prova del possesso dei requisiti dichiarati, purché la stessa venga comunque fornita nel successivo termine, a tal fine assegnatogli dal medesimo Direttore, pena la risoluzione di diritto del contratto.
- b) per quanto riguarda il Responsabile Unico del Procedimento:
- può sempre svolgere, per più interventi, nei limiti delle proprie competenze professionali, anche la funzione di progettista o di direttore dei lavori;
 - la verifica dei progetti è sostituita da una attestazione del RUP di rispondenza degli elaborati progettuali ai documenti di cui all'art. 93, commi 1 e 2, del predetto Codice.
- c) per quanto riguarda le **procedure di gara** :
- È elevata a 3,5 milioni di euro la soglia per il ricorso alla procedura negoziata di cui all'art. 204 del D.lgs. 163/2006;

- È sempre consentita l'esecuzione di urgenza di cui al comma 12 dell'art. 11 del D.lgs. 163/2006, anche durante il termine dilatorio e quello di sospensione obbligatoria del termine per la stipulazione del contratto di cui ai commi 10 e 10-ter del medesimo articolo;
- In deroga all'art. 205 del Codice dei Contratti Pubblici, sono elevate al trenta per cento le percentuali degli interventi in variazione del progetto di cui ai commi 2, 3 e 4 del medesimo articolo;

Ciò premesso, a valutazione dell'ANCE, la soluzione di ricorrere ad ampi poteri derogatori della disciplina ordinaria (tra cui, anche, quelli previsti dal secondo periodo del comma 4 dell'art. 20, D.l. 185/2008, per i commissari straordinari), non sembra pienamente condivisibile.

La linea dell'ANCE è nel senso di ritenere che i poteri straordinari vadano utilizzati solo per far fronte alle emergenze sopravvenute, come quelle dovute alle calamità naturali, e non riconducibili a ritardi dell'azione amministrativa.

Nel caso di Pompei, non si tratta di eventi imprevisti, ma di fatti divenuti urgenti perché da anni non vi si è posto rimedio. La soluzione non può essere una restrizione della concorrenza, ossia la sottrazione al mercato di quote di affidamenti. Si consideri che il 90 per cento dei lavori afferenti al Progetto Pompei si colloca al di sotto dei 3.5 milioni di euro, ossia al di sotto della soglia prevista dal provvedimento per ricorrere alla procedura negoziata.

Sembra, quindi, più opportuno ripristinare la disciplina ordinaria prevista dal Codice dei Contratti Pubblici, che, all'art. 204, limita il ricorso a tale procedura agli appalti di importo inferiore ad un milione di euro. A tal proposito, si deve anche segnalare che nell'ambito dei lavori pubblici concernenti i beni culturali, è già prevista la possibilità di un ricorso più ampio alla procedura negoziata, ossia un ricorso anche in ipotesi ulteriori rispetto a quelle previste, per i contratti nei settori ordinari, dagli artt. 56, 57 e 122, comma 7, del Codice dei Contratti Pubblici.

Non è altresì condivisibile la scelta di prevedere deroghe rilevanti in materia di controlli sulla qualificazione, ex art. 48, comma II, del D.lgs. 163/2006, sull'aggiudicatario perché ciò potrebbe non garantire la qualità dell'intervento da eseguire.

- **Per quanto attiene al mercato privato**, le disposizioni contenute nell'art. 12 commi 1 e 2 del Decreto Legge n. 83/2014 vanno nella direzione della semplificazione e della velocizzazione dei procedimenti di rilascio e dell'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica (art. 146 D.lgs. 42/2004 "Codice dei beni culturali") secondo quanto auspicato dall'Ance.

Si tratta di misure fondamentali per rendere più agevole l'attività quotidiana del settore delle costruzioni e cioè:

- l'autorizzazione paesaggistica vale dal giorno in cui acquista efficacia il titolo abilitativo edilizio eventualmente necessario per eseguire l'intervento; l'autorizzazione avrà così efficacia per 5 anni dalla data di rilascio del permesso di costruire/di presentazione - efficacia della SCIA/CIL (o dopo 30 gg dalla presentazione della super DIA);
- in caso di mancato rilascio del parere da parte del soprintendente entro 60 giorni dal ricevimento della documentazione, il Comune dovrà provvedere sulla domanda di autorizzazione paesaggistica senza poter più indire la conferenza di servizi che rappresentava un evidente allungamento dei termini di rilascio dell'autorizzazione, peraltro già lunghi e complessi;
- delega al Governo per modificare e integrare il Dpr 139/2010 avente ad oggetto la procedura semplificata di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in presenza di interventi di lieve entità, rimasto finora quasi del tutto inapplicato a causa di notevoli difficoltà giuridico-operative del testo.

L'Ance auspica nello stesso tempo che non si sia in presenza solo di una ennesima modifica alla disciplina dell'autorizzazione paesaggistica (questa è la quarta modifica nell'arco di poco meno di un anno e cioè dall'entrata in vigore, il 22 giugno 2013, del Decreto Legge 69/2013 "del fare"), ma di un intervento normativo che rappresenti il primo passo di un disegno politico stabile di semplificazione amministrativa, sulla scia di quanto annunciato di recente dal Governo.

Non si può fare a meno di ricordare infatti che il Decreto Legge "del fare", da un lato, aveva soppresso la conferenza di servizi nell'ambito del procedimento dell'autorizzazione paesaggistica, poi ripristinata durante l'iter di conversione e, dall'altro, aveva prorogato di un anno l'efficacia quinquennale dell'autorizzazione, proroga poi estesa a tutta la durata dei lavori dalla legge di conversione 98/2013 e successivamente riportata ad un anno dal Decreto Legge 91/2013 cd. "Pompei" (Legge di conversione 112/2013).

Senza considerare che già il Decreto Legge 5/2012 "semplificazioni" aveva previsto una delega al Governo per rivedere il Dpr 139/2010, poi rimasta inattuata per decorrenza dei termini.

È più che evidente la ripercussione negativa che questa "schizofrenia" normativa ha avuto e sta avendo sull'attività del settore soprattutto privato in termini di incertezza sia nella fase programmatica della definizione del cronoprogramma, sia in quella dell'ottenimento dei provvedimenti abilitativi l'intervento, sia nella fase successiva dei lavori e della validità delle autorizzazioni.

Un ulteriore problema da evidenziare, a seguito del Decreto Legge 83/2014, è legato al regime transitorio della norma che lega la decorrenza dell'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica a quella del permesso di costruire.

L'Ance ritiene che tale norma debba trovare applicazione non solo agli interventi per i quali l'autorizzazione paesaggistica sia stata rilasciata successivamente alla entrata in vigore del Decreto Legge 83/2014 (1° giugno 2014), ma anche a quegli interventi per i quali l'autorizzazione sia stata rilasciata fino al 31 maggio 2014 mentre il permesso di costruire o il diverso titolo abilitativo edilizio sia intervenuto dal 1° giugno 2014 in poi.

E' opportuno un intervento interpretativo che chiarisca l'indirizzo applicativo nel senso che anche in questi casi l'efficacia dell'autorizzazione decorre da quella del titolo abilitativo edilizio (o altro titolo ad esso assimilato).

Proposte

In ragione di quanto esposto, per quanto concerne i lavori pubblici:

- appare opportuno sopprimere le lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 2 del D.L. 83/2014;
- una soluzione che potrebbe garantire trasparenza e celerità negli affidamenti dei lavori, può essere quella di eliminare la possibilità di adottare **il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa** per gli appalti inferiori a 2,5 milioni di euro, nonché circoscriverne le possibilità di utilizzo negli appalti di importo compreso tra i 2,5 milioni e la soglia comunitaria, ai soli casi in cui i lavori siano di particolare complessità;
- in caso di utilizzo del criterio del prezzo più basso, potrebbe poi prevedersi, per gli appalti d'importo sino alla soglia comunitaria, l'obbligatorietà dell'esclusione automatica dalla gara delle offerte, corredata, in un'ottica di trasparenza e di tutela della concorrenza, da **un meccanismo antiturbativa**. In particolare, tale meccanismo si sostanzia nel rendere ignoto ai concorrenti, al momento della partecipazione alla gara, il metodo di determinazione della soglia di anomalia, al fine di scoraggiare eventuali accordi collusivi. La soglia dovrà essere individuata dopo l'apertura delle offerte, scegliendolo tra 3 differenti metodi, sulla base di un meccanismo che tenga conto della somma dei ribassi offerti, guardando alla prima cifra dopo la virgola;
- sempre in una ottica di celere espletamento della procedura, potrebbe, inoltre, prevedersi che la stazione appaltante, previa verifica dell'aggiudicazione provvisoria, ai sensi dell'articolo 12, comma 1 del D.lgs. 163/2006 e, contestualmente, del possesso dei requisiti prescritti, **provveda all'aggiudicazione definitiva che, in tal modo, diviene efficace**. Ciò determinerebbe una notevole riduzione dei tempi necessari per l'inizio dei

lavori, successivamente all'espletamento della procedura ad evidenza pubblica. Per gli interventi del Grande Progetto Pompei, si passerebbe, quindi, ad **un sistema "bifasico" di aggiudicazione** del contratto (aggiudicazione provvisoria e definitiva), a fronte di quello attuale "trifasico" (aggiudicazione provvisoria, definitiva e definitiva-efficace);

- potrebbe infine, prevedersi, sempre in una ottica di semplificazione, riduzione dei costi e tutela della concorrenza, l'obbligo, per le stazioni appaltanti, di offrire, per via elettronica e a decorrere dall'invio della lettera di invito alla procedura di cui al presente decreto, **l'accesso libero, diretto e completo al progetto a base di gara nonché al capitolato d'oneri e ad ogni documento complementare**, precisando nella medesima lettera di invito l'indirizzo Internet presso il quale tale documentazione è accessibile.

Roma, 24 giugno 2014