

Conversione in legge del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, 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

**Commissione
Lavori pubblici del Senato**

Audizione ANCE

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI	2
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL.....	7
DL INFRASTRUTTURE E MOBILITA'	7
Avvisi e procedure negoziate da PNRR	13
Opere a rete e suddivisione in lotti quantitativi	13
Collegio consultivo tecnico sotto-soglia	14
Revisione accordi e convenzioni urbanistiche	14
“Caro materiali”: accelerare i pagamenti alle imprese.....	15
Potenziamento Fondo progettazione enti locali	16

VALUTAZIONI GENERALI

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.

In generale, l'Ance esprime **apprezzamento 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, si evidenzia, 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 si evidenzia, in particolare, l'articolo 2 che 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, si esprime 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 in commento **potrebbe essere l'occasione per risolvere talune criticità presenti nell'ordinamento.**

Ad esempio, 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.

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 DDL in commento 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 generale 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, si propone di 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**, si coglie l'occasione della presente audizione per 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 si propone di **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**, si segnala che 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.

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL INFRASTRUTTURE E MOBILITA'

Misure di accelerazione per la realizzazione delle opere per la viabilità della città di Roma e il Giubileo 2025 (ART. 1)

Al fine di assicurare la realizzazione dei **lavori ed opere del Giubileo 2025**, l'articolo 1, comma 3, prevede, tra l'altro:

- o in relazione agli interventi per la messa in sicurezza e la manutenzione **straordinaria** delle strade previsti dal programma dettagliato degli interventi, la società "Giubileo 2025" può **sottoscrivere apposite convenzioni con la società ANAS S.p.a., in qualità di centrale di committenza, per l'affidamento di tali interventi.**

Limitatamente agli affidamenti di **importo inferiore alle soglie comunitarie, la selezione degli operatori economici** da parte di ANAS può avvenire, **nel rispetto del principio di rotazione, anche nell'ambito degli accordi quadro ex art. 54 del codice, da essa conclusi e ancora efficaci alla data di sottoscrizione delle convenzioni** e in relazione ai quali non è intervenuta alla medesima data l'aggiudicazione degli appalti basati sui medesimi accordi quadro ovvero non si è provveduto alla loro esecuzione, ai sensi dell'art. 54, commi 2, 3, 4, 5 e 6.

- o agli **affidamenti relativi alla realizzazione degli interventi** e all'approvvigionamento dei beni e dei servizi utili ad assicurare l'accoglienza e la funzionalità del Giubileo **della Chiesa cattolica per il 2025 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 48 del dl n. 77/2021** (norme acceleratorie del PNRR). Si prevedono, altresì, sanzioni commisurate alle penali di cui all'articolo 113-bis, comma 4, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 per gli enti pubblici che non rispettino le tempistiche del cronoprogramma per la risoluzione delle interferenze e alla realizzazione delle opere mitigatrici, causando ritardi nell'esecuzione delle lavorazioni.
- o ai fini della celere realizzazione di interventi di **messa in sicurezza delle strade di Roma e riqualificazione**, si prevede l'autorizzazione, per Roma Capitale e la Città Metropolitana di Roma Capitale, alla stipula di **convenzioni con ANAS** in qualità di centrale di committenza. Per le finalità di cui sopra, e limitatamente agli affidamenti di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35 del Codice appalti, si prevede che la selezione degli operatori economici da parte di ANAS possa avvenire, nel rispetto del principio di rotazione, **nell'ambito degli accordi quadro di cui all'articolo 54 del Codice appalti, non ancora aggiudicati o eseguiti.**

Misure urgenti in materia di costruzione, manutenzione e messa in sicurezza delle dighe, nonché di controllo sul loro esercizio (ART. 2)

La norma in commento prevede l'adozione di un regolamento per disciplinare il procedimento di approvazione dei progetti e il controllo sulla costruzione e l'esercizio delle dighe.

Tale regolamento verrà adottato tramite un decreto del MIMS, previa intesa in sede di Conferenza unificata, contenente, tra gli altri, le seguenti disposizioni:

- modalità e termini per la presentazione dei progetti e della relativa documentazione, per l'istruttoria e l'approvazione tecnica, nonché per l'acquisizione del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici;
- modalità, termini e contenuti dei provvedimenti dell'amministrazione relativamente a costruzione, esercizio sperimentale, collaudo speciale, esercizio ordinario e dismissione;
- potere di emanare atti generali contenenti norme tecniche, anche con riferimento alle modalità di esercizio degli invasi, di riqualificazione della sicurezza e di manutenzione delle opere;
- potere di prescrivere interventi di manutenzione, miglioramento e adeguamento finalizzati a migliorare le condizioni di sicurezza delle opere.

L'intervento in esame è volto a ridurre i tempi di approvazione dei progetti relativi agli interventi afferenti alla costruzione, alla manutenzione e alla messa in sicurezza delle dighe, in coerenza con le previsioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché a rafforzare l'attività di vigilanza sul loro esercizio.

Valutazione: Parzialmente positiva

Se da un lato appare positivo l'obiettivo di ridurre i tempi di 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, dall'altro la procedura prevista, rimandando ad un decreto del MIMS per l'emanazione del regolamento senza prevedere alcun termine temporale per la sua adozione, rischia di essere inefficace rispetto all'obiettivo che si vuole raggiungere con la norma.

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 gli investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico (M2-C4.4-I.4.1) a cui sono destinati 2 miliardi di euro, nonché la linea di investimento per la riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti (M2-C4.4-I.4.2) che potrà beneficiare di 900 milioni di euro.

**Adeguamento
infrastrutturale
delle Capitanerie
di Porto - Guardia
Costiera,
dell'Arma dei
Carabinieri e della
Guardia di
Finanza
(ART.3)**

La norma istituisce nello stato di previsione del MIMS un fondo destinato a finanziare gli **interventi di adeguamento infrastrutturale che interessano le Capitanerie di Porto** con una dotazione complessiva di **65 milioni di euro per il periodo 2022-2036** (1,3 milioni di euro per l'anno 2022, 0,5 milioni di euro per l'anno 2023, 6,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026 e 4,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2027 al 2036).

Gli interventi di adeguamento infrastrutturale, da realizzarsi in un arco temporale di oltre dieci anni, riguardano sia la costruzione di nuove sedi e infrastrutture, sia la ristrutturazione, l'ampliamento, il completamento, l'esecuzione di interventi straordinari, l'efficientamento energetico e l'acquisto degli arredi, nonché il miglioramento antisismico delle sedi e delle infrastrutture già esistenti, comprese quelle confiscate alla criminalità organizzata.

La norma esclude esplicitamente che tali interventi possano riguardare immobili in locazione passiva alle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera.

Sono inoltre disciplinati alcuni aspetti procedurali relativi all'individuazione, all'approvazione ed alla realizzazione degli interventi.

La norma stabilisce che l'approvazione dei progetti delle opere previste equivale a tutti gli effetti a dichiarazione di pubblica utilità nonché di urgenza e indifferibilità delle opere stesse.

Entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto in commento, con decreto del MIMS, di concerto con il MEF, sentiti il Ministero della difesa e l'Agenzia del demanio, viene approvato l'elenco degli interventi, predisposto dal Comando generale delle Capitanerie di porto-Guardia Costiera e vengono stabiliti, oltre all'individuazione e alla localizzazione degli interventi da eseguire, anche i parametri progettuali da rispettare.

Valutazione: Parzialmente positiva

L'Ance apprezza la scelta di intervenire sul complesso infrastrutturale di competenza del Corpo delle Capitanerie di Porto attraverso un programma di interventi di ammodernamento, efficientamento e riqualificazione energetica su tutto il territorio nazionale.

Tuttavia, le risorse previste appaiono insufficienti rispetto ad un patrimonio immobiliare che, secondo quanto indicato dalla stessa Relazione Illustrativa del decreto:

-si compone complessivamente di 851 unità immobiliari destinate ad uffici, caserme, basi aeronavali, officine, magazzini per complessivi. 450.000 mq circa di superfici coperte oltre le aree destinate a servizi;

-presenta un fabbisogno manutentivo di circa 205 milioni di euro, comprensivi degli interventi già richiesti e in corso di validazione.

Pertanto, le risorse stanziare, pari a circa il 30% delle somme necessarie per la manutenzione dell'intero parco infrastrutturale, andrebbero incrementate in modo da garantire il completo ammodernamento delle strutture.

**Ammodernamento
parco
infrastrutturale
dell'Arma dei
Carabinieri e della
Guardia di
Finanza
(ART.3, comma 5)**

La norma apporta alcune modifiche puntuali alle disposizioni della legge di bilancio per il 2022 (articolo 1, commi 475 e 476) che istituiscono due fondi per la **costruzione di nuove caserme e per l'esecuzione di interventi straordinari su quelle già esistenti**, rispettivamente, nello stato di previsione del Ministero della difesa per **l'Arma dei Carabinieri** e nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per la **Guardia di Finanza**.

Tra le modifiche introdotte si segnala, in particolare, l'esplicita previsione, tra le priorità di intervento, dell'**acquisto in via generale di immobili privati**, tra cui quelli già in locazione come sede di presidi territoriali, comandi o reparti.

Inoltre, si segnala per l'approvazione dell'elenco degli interventi finanziati non è più richiesto un DPCM bensì un **decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili** (di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa e il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Agenzia del demanio).

Valutazione: Positiva

L'Ance valuta positivamente la modifica introdotta che estende la possibilità di finanziare anche l'acquisto di immobili privati che non necessariamente devono essere già oggetto di locazione passiva da parte dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza.

Tale modifica consente di fare chiarezza rispetto alla norma istitutrice dei piani. La legge di bilancio 2022, infatti, elencava gli interventi da finanziare "preferibilmente" nell'ambito di questi programmi che, in una valutazione estensiva, potevano ricomprendere anche immobili di proprietà privata.

Il chiarimento introdotto, eliminando qualsiasi dubbio interpretativo, aumenta 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.

**Disposizioni
urgenti in materia
di trasporto
pubblico locale e
regionale
(ART. 8)**

La norma intende migliorare la programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale e, più in generale, della mobilità locale in tutte le sue modalità, in coerenza con gli obiettivi del PNRR.

A tal fine, sono introdotte delle modifiche alla denominazione, alla struttura e ai compiti dell'**Osservatorio nazionale per il supporto alla programmazione e per il monitoraggio della mobilità pubblica locale sostenibile**.

In particolare, si segnala che la norma prevede la **trasmissione periodica all'Osservatorio dei dati dell'attività manutentiva programmata e l'assegnazione di risorse** per la realizzazione degli interventi per l'ammodernamento delle ferrovie regionali.

Il comma 12 autorizza, infatti, la spesa di **150 milioni di euro** nel triennio 2023-2025 (40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023 e 2024 e di 70 milioni di euro per l'anno 2025) per la **realizzazione delle opere immediatamente cantierabili nell'ambito delle ferrovie regionali**.

La copertura di tali fondi è a valere dello stanziamento disposto dalla Legge di bilancio per il 2022 per la manutenzione straordinaria e l'adeguamento funzionale e resilienza ai cambiamenti climatici della viabilità stradale.

Valutazione: Parzialmente positiva

L'Ance, pur condividendo gli obiettivi e l'impianto della norma, non ritiene giusto distogliere risorse destinate alla manutenzione straordinaria e all'adeguamento della viabilità stradale che, tra l'altro, è un ambito che non beneficerà delle risorse europee del PNRR, ma solo e in misura del tutto residuale, di quelle del Fondo Complementare.

Interventi urgenti per la funzionalità del MIMS (ART. 9)

La norma prevede alcune rimodulazioni temporali delle risorse previste per la realizzazione di interventi infrastrutturali-

Si segnalano, in particolare, le modifiche apportate a tre autorizzazioni di spesa disposte dalla Legge di Bilancio 2022:

- mobilità urbana sostenibile (**metropolitane di Genova, Milano, Napoli, Roma e Torino**), vengono ridotte le annualità 2022-2023 per complessivi 30 milioni di euro, posticipati al biennio 2028-2029;
- **linea ferroviaria Adriatica**, vengono ridotte le annualità 2022-2023 per complessivi 30 milioni di euro, posticipati al biennio 2028-2029;
- **Contratto di programma 2022-2026** (parte investimenti) tra il Mims e RFI, vengono anticipati 60 milioni di euro al biennio 2022-2023 e ridotte di pari importo le annualità 2028-2029.

Analogamente, il comma 2 dell'articolo in commento, prevede l'anticipo di:

- 49,2 milioni di euro negli anni dal 2022 al 2025 da destinare al **porto di Palermo** per con una riduzione di risorse di pari importo per gli anni dal 2027 al 2033;
- 388,8 milioni negli anni dal 2022 al 2027 da destinare al **trasporto rapido di massa** con una riduzione di risorse di pari importo per gli anni dal 2028 al 2035.

Conseguentemente vengono ridotte le risorse relative al Contratto di programma ANAS per complessivi 429,1 milioni di euro per gli anni dal 2022 al 2027 ed incrementate per un pari importo negli anni dal 2028 al 2035.

La relazione tecnica specifica che tali rimodulazioni non pregiudicano l'avvio e la realizzazione degli interventi previsti dal CdP ANAS in quanto i relativi capitoli, negli anni oggetto di rimodulazione, dispongono di risorse più che sufficienti per far fronte alle attività previste nei medesimi anni.

Valutazione: neutra

L'Ance evidenzia il rischio che lo slittamento in avanti di parte dei fondi destinati ad investimenti infrastrutturali, come le metropolitane e la linea ferroviaria Adriatica, possa pregiudicare il rispetto dei relativi cronoprogrammi, condividendo al tempo stesso la scelta adottata dal Governo che, attraverso le rimodulazioni disposte, intende finanziare nel biennio 2022-2023 le attività di progettazione di RFI, indispensabili per l'efficace utilizzo delle risorse assegnate per gli anni successivi.

ULTERIORI PROPOSTE

Avvisi e procedure negoziate da PNRR

L'articolo 48 del DL 77/2021, al comma 3, 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 (e gli altri programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea).

Sul punto, l'articolo 16-ter del D.L. n. 121/2021 aveva introdotto l'obbligo per le stazioni appaltanti di dare evidenza dell'avvio di dette procedure mediante apposito avviso sui rispettivi siti web istituzionali, precisando tuttavia che "La predetta pubblicazione non costituisce ricorso a invito, avviso o bando di gara a seguito del quale qualsiasi operatore economico può presentare un'offerta".

Successivamente, l'art. 6-ter della l. 29-12-2021 n. 233, di conversione del d. l. 152/202, ha chiarito che tali avvisi, pur non potendo costituire, com'è naturale, un invito agli operatori a presentare offerta, possono avere la funzione di sollecitare il mercato, consentendo agli operatori adeguatamente qualificati di poter manifestare il proprio interesse a partecipare alla gara.

Tale modifica, tuttavia, non è ancora sufficiente a sanare il vulnus ai principi di pubblicità e concorrenza che presidiano la normativa sui contratti pubblici.

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

Questo rischia di determinare un grave danno al mercato, nel quale, peraltro, già si registra un forte incremento delle procedure a concorrenza ridotta (vedi Rapporto quadrimestrale ANAC sul mercato dei contratti pubblici relativo al secondo quadrimestre 2021)

Infine, l'assenza di una piena pubblicità rende assai difficile – se non impossibile – la partecipazione in raggruppamenti temporanei d'impresa, ossia di uno strumento chiave per la crescita delle MPMI.

Pertanto, con il DDL in commento si dovrebbe introdurre una modifica alla normativa citata, che stabilisca che gli avvisi di gara 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

Opere a rete e suddivisione in lotti quantitativi

I principi dello Small Business Act, oltre a quelli fissati delle direttive comunitarie, impongono di favorire l'accesso al mercato da parte delle MPMI, procedendo ad una adeguata divisione in lotti anche su base quantitativa, così da garantire la massima partecipazione e la tutela del mercato, da tradurre in apposito precetto normativo.

Coerentemente, si propone di introdurre a livello nazionale l'obbligo per la PA 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).

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.

Collegio consultivo tecnico sotto-soglia

Il contenzioso, sia in fase di gara che in quella esecutiva, rappresenta una delle criticità generale del sistema di realizzazione dei lavori pubblici.

Si sottolinea l'importanza di 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, si propone di 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.

Revisione accordi e convenzioni urbanistiche

Riconoscere la facoltà per i privati di chiedere alle pubbliche amministrazioni la riattualizzazione degli impegni assunti nell'ambito degli strumenti di programmazione e pianificazione negoziata e comunque in genere delle convenzioni urbanistiche, bilanciando la funzione economico-sociale e la remuneratività dell'operazione.

Il forte rincaro dei materiali da costruzione, aggravato dall'aumento dei costi dell'energia, sta ulteriormente peggiorando una situazione già critica non solo per i cantieri pubblici ma anche per 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 occorre intervenire per supportare le imprese prevedendo - accanto alla proroga automatica dei termini di validità dei titoli edilizi o comunque degli atti legittimanti gli interventi edilizi, nonché delle convenzioni urbanistiche comunque denominate, come introdotta di recente dal Decreto Legge 21/2022 cd. "Decreto Ucraina" - la rimodulazione degli strumenti di programmazione o pianificazione negoziata così come degli accordi di

programma e delle convenzioni urbanistiche comunque denominate dalla normativa regionale, laddove i privati che li hanno sottoscritti ne facciano espressa richiesta.

Ciò rende necessario, anche alla luce del principio di “collaborazione e buona fede”, espressamente riconosciuto dall’articolo 1, comma 2-bis della Legge n. 241/1990, un generale ripensamento, giustificato anche dei nuovi modelli di crescita e sviluppo urbano, attraverso una attenta 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.

“Caro materiali”: accelerare i pagamenti alle imprese

Il più grande dei temi che, negli ultimi mesi, sta bloccando l’attività delle costruzioni e mettendo a rischio la realizzazione degli investimenti del PNRR è sicuramente il “caro materiali”, ora gravemente acuito 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.

Solo tra fine ottobre 2021 e marzo 2022, sono state pubblicate 15 gare di appalto, per un importo totale di circa 650 milioni di euro di lavori, che risultano andate deserte e 39 gare per circa 1 miliardo di euro che hanno visto la partecipazione di un numero molto limitato di imprese, al massimo 5 operatori economici.

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.

Potenziamento Fondo progettazione enti locali

Al fine di facilitare la realizzazione degli investimenti in opere pubbliche previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, sarebbe opportuno intervenire su un aspetto molto critico, ovvero la **carenza di progetti avanzati** da affidare rapidamente in modo da rispettare i tempi previsti dal Piano europeo.

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, solo 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 si propone di incrementare le risorse del suddetto Fondo progettazione. 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.