



Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori

Senato della Repubblica
Commissione 8^a (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori
pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica)

Audizione AISCAT nell'ambito dell'esame dello schema di D. lgs.
recante Codice dei contratti pubblici

1° febbraio 2023



Premessa

L'attuale codice dei contratti pubblici, Dlgs. 50 del 2016 (codice), che avrebbe dovuto recepire le Direttive europee al fine di garantire la più ampia partecipazione degli operatori economici anche di stampo transfrontaliero per incentivare gli investimenti italiani con una crescita esponenziale delle infrastrutture, si è rivelato essere una “zavorra” per l'imprenditoria italiana.

Infatti, la farraginosità della normativa di dettaglio presente nel codice, “oltre” lo spirito e il dettato della normativa europea, accompagnata da continue modifiche poco chiare (nell'ultimo quinquennio sono stati apportati più di 140 interventi correttivi) ha impedito, da un lato, agli imprenditori italiani di “lanciarsi” nella realizzazione degli investimenti più importanti, dall'altro, agli operatori stranieri di considerare attrattivo il sistema delle gare bandite in Italia, coscienti della complessità e incertezza della normativa nazionale.

Le continue novelle legislative accompagnate da un regime transitorio d'incertezza hanno minato il corretto svolgimento delle gare ad evidenza pubblica, rallentandone lo svolgimento. Ciò ha indotto le stazioni appaltanti a bandire gare con importi non di rilievo e gli stessi operatori economici ad “adeguarsi” allo stato di incertezza del mercato, nel migliore dei casi, con aggiudicazioni intervenute dopo lunghi periodi attribuibili alle lungaggini amministrative del sistema e la realizzazione delle opere procrastinate di anni.

Basti pensare che nel nostro Paese, per arrivare alla contrattualizzazione di un progetto complesso, è necessario un lasso di tempo che, nella migliore delle ipotesi, va dai 3 ai 4 anni e mezzo, a fronte di una media europea inferiore a 2 anni.

Ad aggravare il complicato sistema delle gare nel settore delle concessioni autostradali hanno contribuito poi anche alcune disposizioni “settoriali” quale ad esempio il sistema delle commissioni ministeriali – causa di considerevole allungamento delle tempistiche di aggiudicazione – che molto opportunamente è stato eliminato nell'ultima versione del nuovo Codice oggi in esame.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, appare dunque chiaro che il D. lgs. 50/2016 non ha ottemperato alla sua missione di fondo, ovvero essere il volano dell'economia del Paese

ma, anzi, si è rivelato essere un groviglio di norme che imbriglia e rallenta la crescita e che andava profondamente riformato.

In tale contesto è nato il nuovo Codice degli appalti, e siamo lieti di poter affermare che tale testo, nella sua attuale forma, sembra muovere nella direzione auspicata: sono da condividere, infatti, sia la finalità di pervenire a una legislazione più “compatta”, chiara ed esaustiva che costituisca l’unica fonte di riferimento del settore creando così le condizioni per una maggiore certezza delle regole e garantire celerità, trasparenza, concorrenza, efficienza al mercato, sia quella di allineare l’ordinamento nazionale a quello comunitario per quanto riguarda il settore delle concessioni e mettendo le imprese nelle condizioni di operare alla pari rispetto ai loro competitors europei.

In questo momento è assolutamente necessario giungere in tempi brevi all’adozione di questa nuova disciplina, evitandone ritardi nell’approvazione ed entrata in vigore che non farebbero altro se non favorire la permanenza dell’attuale inadeguata situazione; e ciò risulta ancor più vero se si pensa alla esigenza di realizzare nei tempi previsti le riforme e gli investimenti contenuti nel PNRR, così come alla messa a terra di piani di investimento assai rilevanti di importanti player nazionali, con l’obiettivo prioritario di giungere, in modo rapido ed efficiente, all’affidamento ed alla effettiva realizzazione di opere ritenute prioritarie per il Paese.

Soffermandoci ora su aspetti di preminente interesse per il comparto autostradale in concessione rappresentato dalla scrivente, ed in pieno spirito propositivo, nel prosieguo si evidenziano due tematiche le quali, sebbene sicuramente migliorate nel passaggio tra il vecchio ed il nuovo corpus normativo, potrebbero venire ulteriormente affinate eliminando alcune rimanenti – ma non per questo meno rilevanti – problematiche.

Art. 186 – affidamenti dei concessionari

Il testo del nuovo Codice reintroduce (dopo l’abrogazione per incostituzionalità di simile norma presente nel D.Lgs. 50/2016), per i concessionari autostradali le cui concessioni non sono state affidate conformemente al diritto dell’Unione europea, l’obbligo di affidare una quota - stabilita dal concedente - dei contratti di lavori, servizi e forniture, tramite procedure ad evidenza pubblica.

La nuova previsione, per quanto certamente migliorativa della precedente, appare nondimeno problematica laddove reinserisce una quota obbligatoria per l'affidamento tramite ricorso a procedure ad evidenza pubblica non solo dei lavori ma anche dei servizi e delle forniture, senza peraltro specificare nulla in ordine alle possibilità di affidamento riguardanti società in house ovvero controllate/collegate ai concessionari per quanto concerne le quote rimanenti.

Tale impostazione rischia di ingessare in maniera del tutto anomala l'attività tipica del concessionario ed è inoltre destinata a ripercuotersi negativamente sull'efficienza, sui tempi e sui costi delle performance richieste; considerazione, questa, amplificata dal fatto che l'obbligo di affidamento a terzi di quote tramite procedure ad evidenza pubblica viene riferito a tutti i contratti, ovvero non soltanto ai lavori ma anche ai servizi e forniture, da sempre considerati dal diritto europeo rientranti nell'ordinaria e necessaria "flessibilità" del concessionario di lavori e non soggetti ad alcuna particolare vincolo procedurale.

Ma vi è di più, in quanto l'obbligo di affidamento a terzi, così come è impostata la norma, non opera nemmeno un distinguo tra lavori di investimenti e lavori di manutenzione, circostanza di cui non si può non tener conto al fine di consentire ai concessionari autostradali di adempiere agli obblighi assunti nei confronti del Concedente nel rispetto dei Piani Economici Finanziari da quest'ultimo approvati.

Si propone pertanto una nuova formulazione della norma riferita ai soli lavori e che operi all'interno degli stessi un distinguo tra lavori relativi ad investimenti e quelli relativi a manutenzioni. Inoltre, al fine di maggior chiarezza ed evitare qualsiasi potenziale fraintendimento nell'applicazione della norma, bisognerebbe indicare espressamente che le percentuali di quote residue rispetto a quelle di cui sopra possono venire affidate liberamente a società in house per i soggetti pubblici, ovvero a società collegate/controllate al concessionario in forma singola ovvero in forma associata e/o consorziata con soggetti operanti sul mercato, per i soggetti privati.

Art. 63 – Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza

La disposizione in parola – proseguendo e potenziando una strada già avviata dal precedente Codice – mira ad operare una riduzione ed una professionalizzazione delle pubbliche amministrazioni, nell'ottica di addivenire ad una gestione più efficiente ed efficace degli appalti e della spesa pubblica.



Coerentemente con tale impostazione – e in continuità con il D. Lgs. 50/2016 - la bozza di nuovo Codice giustamente non include tale disposizione tra quelle applicabili ai soggetti operanti nei settori speciali (quali aeroporti, servizi di trasporto, servizi postali ecc.), che ne rimangono pertanto esclusi in base a quanto previsto dall'art. 141.

Ragioni di coerenza e razionalità suggerirebbero che l'esclusione di cui sopra valga anche per gli analoghi soggetti operanti nei settori ordinari, ovvero i concessionari di cui al di cui al Libro IV parte II, non rinvenendosi alcun motivo per instaurare una differenziazione di disciplina in tal senso.

Appare inoltre opportuno che la revisione delle disposizioni in questione tenesse altresì in conto il fatto che i concessionari operanti nei settori ordinari dovrebbero di per sé essere considerati come soggetti qualificati, in quanto affidatari di un contratto stipulato con la Pubblica Amministrazione che impone loro la realizzazione del relativo lavoro/servizio e rispetto al quale hanno già superato positivamente una fase di verifica del possesso dei necessari requisiti.

La nostra proposta consiste, conseguentemente a quanto illustrato, nell'escludere dalla disposizione in oggetto i concessionari operanti nei settori ordinari di cui al Libro IV Parte II del nuovo Codice.