



Audizione informale

SENATO DELLA REPUBBLICA

8^ Commissione Lavori Pubblici

AS 2330

“Delega al Governo in materia di contratti pubblici”

Roma, 21 ottobre 2021

1. Premessa

Il Disegno di legge recante “Delega al Governo in materia di contratti pubblici” è stato trasmesso al Senato il 21 luglio u.s. (AS 2330).

La previsione di tale riforma è contenuta nel **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** che fissa anche al 31 dicembre 2021 l’approvazione del provvedimento: vi è dunque la necessità, fortemente avvertita in U.E. che il nostro Paese acceleri l’entrata in vigore di regole semplificate e coerenti con il diritto comunitario in tale settore.

Ed infatti l’obiettivo della semplificazione della disciplina in materia di appalti pubblici e concessioni, come dichiarato nel PNRR “**è essenziale per l’efficiente realizzazione delle infrastrutture e per il rilancio dell’attività edilizia: entrambi aspetti essenziali per la ripresa a seguito della diffusione del contagio da Covid-19. Tale semplificazione deve avere a oggetto non solo la fase di affidamento, ma anche quelle di pianificazione, programmazione e progettazione**” (cit. PNRR, Cap 2, par. “Semplificazione in materia di contratti pubblici”).

La necessità di una riforma del Codice dei Contratti e le sue difficoltà attuative, fu segnalata da Anci sin dalla sua entrata in vigore. L’Anci segnalò infatti subito il rischio che una disciplina troppo articolata e derivante da diversi fonti (circa 66 provvedimenti attuativi tra decreti ministeriali, DPCM e linee guida Anac), non accompagnata da un congruo periodo transitorio ed una costante azione di assistenza e formazione del personale per monitorare gli effetti della riforma, avrebbe rallentato la realizzazione di opere pubbliche.

In un sistema articolato in circa 8mila Comuni, era prevedibile un impatto ordinamentale del nuovo Codice che avrebbe creato non poche incertezze operative e conseguenti ritardi. La riprova di quanto affermato dall’Associazione è stata la continua approvazione di correttivi e semplificazioni della disciplina prevista dal nuovo Codice dei Contratti.

Occorre ora, a nostro avviso, concentrarsi sulla verifica delle misure di accelerazione e semplificazione già introdotte negli ultimi anni in modo da introdurre misure “a regime” già testate da operatori e stazioni appaltanti. Ciò al fine di non vanificare il lavoro fatto in questi ultimi anni e che sta dando i primi positivi risultati ed evitare che una nuova riforma entri in vigore mentre si stanno realizzando le opere del Pnrr disorientando nuovamente operatori e stazioni appaltanti.

Per questo, occorre prevedere una disciplina a regime che tenga conto anche delle norme condivise da Anci negli ultimi provvedimenti di semplificazione (Dl 76/2020 e DL 77/2021).

In particolare:

- a. La semplificazione delle procedure sottosoglia
- b. Una qualificazione delle stazioni appaltanti che tenga conto delle aggregazioni già in atto dei Comuni non Capoluogo
- c. L'apertura sull'appalto integrato sulla base del progetto di fattibilità tecnico – economica, anche se solo per le opere PNRR e PNC
- d. Gli interventi in materia di deflazione del contenzioso quali ad esempio, solo per le opere del PNRR, la previsione della prosecuzione dell'esecuzione dell'opera pubblica anche in presenza di ricorso ed eventuale annullamento dell'aggiudicazione, con eventuale risarcimento per equivalente.

Sui suindicati temi dunque, siamo pienamente d'accordo con quanto dichiarato dal Ministro delle Infrastrutture e Mobilità Sostenibili, Enrico Giovannini che - nella recente audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del Federalismo fiscale - ha affermato che *“in sede di definizione del nuovo codice dei contratti, uno dei punti all'ordine del giorno della discussione, sarà capire come le procedure semplificate che abbiamo immaginato per il PNRR possano essere estese anche a tutte le opere non PNRR, così da velocizzare la realizzazione di tutte le opere infrastrutturali e non solo di quelle a valere sulle risorse del PNRR”*.

Ciò premesso, va sottolineato il ruolo preminente dei Comuni per l'attuazione del Recovery Plan, come riconosciuto dalla Corte dei Conti: *“la reattività dei Comuni agli incentivi agli investimenti in questi anni è dimostrata dall'aumento degli interventi di loro competenza: dal 2012 ad oggi risultano attivati oltre 185mila progetti con un aumento, tra il 2018 e il 2019, superiore al 30 per cento, quando gli altri soggetti attuatori registrano una flessione della stessa entità. Una dinamicità che trova evidenza anche nell'incremento registrato tra il 2013 e 2019 delle procedure di affidamento di lavori pubblici, sia in termini di numerosità dei comuni che hanno attivato le procedure (+27 per cento) che di valore complessivo (+68 per cento)”*. (Audizione Corte dei Conti su Recovery Plan presso le Commissioni riunite Bilancio, tesoro e programmazione di Camera dei deputati e Senato della Repubblica e Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato dell'8 febbraio 2021).

NUMEROSITÀ DELLE OPERE PUBBLICHE AVVIATE NEL PERIODO 2012-2020

soggetto attuatore	CUP attivati per periodo				
	2012-2014	2015-2017	2018-2020	var b/a	var c/b
	a	b	c		
1. stato	344	340	114	-1,2	-66,5
2. privato	4.425	6.585	6.302	48,8	-4,3
3. ente pubblico	3.992	2.719	1.265	-31,9	-53,5
4. amministrazione locale (escluso comuni, unioni di comuni, comunità montane)	9.661	8.507	6.323	-11,9	-25,7
5. comune	57.845	62.687	70.219	8,4	12,0
6. altro	3.398	2.570	1.734	-24,4	-32,5
totale	79.665	83.408	85.957	4,7	3,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-MOP estratti al 28 gennaio 2021

Dunque, si ribadisce, anche in virtù del ruolo centrale dei Comuni per il rilancio degli investimenti, la condivisione di ANCI della necessità di definire un nuovo quadro di regole per il settore dei contratti pubblici.

2. Osservazioni

Si ribadisce che le misure previste nella delega devono servire a rafforzare, integrare e rendere ordinariamente applicabili a tutte le procedure, indipendentemente dall'utilizzo di risorse a valere su fondi PNRR o PNC, le semplificazioni introdotte in questi ultimi anni che necessitano ovviamente di tempi necessari per monitorarne gli effetti in termini operativi.

Rispetto all'ampio raggio di intervento della delega, si riportano di seguito alcune osservazioni sugli specifici criteri ivi previsti.

- ✓ **Perseguimento di obiettivi di stretta aderenza alle direttive europee, riduzione e razionalizzazione delle norme in materia di contratti pubblici, con ridefinizione del regime della disciplina secondaria (art. 1, c. 2, lett. a))**

Secondo il ddl di delega, la nuova disciplina Codice Appalti dovrà essere più aderente alle direttive europee sui contratti pubblici, mantenendo livelli di regolazione corrispondenti a quelli minimi richiesti dalle norme comunitarie.

Si osserva l'eccessiva genericità con cui si è declinato il criterio di delega ed il rinvio alla disciplina secondaria.

Anci ritiene invece necessaria **l’emanazione del Regolamento attuativo** previsto dall’articolo 216 comma 27-octies del d.lgs. 50/2016, al fine di garantire la corretta applicazione della normativa rivista ed avere una disciplina secondaria certa, evitando il ricorso alla c.d. “soft law”, che non ha favorito quella certezza normativa, elemento essenziale per le Stazioni appaltanti e gli operatori.

- ✓ **Qualificazione delle stazioni appaltanti, al fine di conseguire la loro riduzione numerica nonché l’accorpamento e la riorganizzazione delle stesse (Art. 1, c. 2 let. b))**

La disciplina introdotta dal dl 77/2021 prevede che fino al **30 giugno 2023** sia sospeso l’obbligo di aggregazione di cui all’art. 37 comma 4 del decreto legislativo n. 50/2016.

Tale obbligo è invece vigente per le procedure afferenti alle opere PNNR e PNC: in quest’ultimo caso i Comuni non capoluogo di Provincia, provvedono all’acquisizione di forniture, servizi e lavori attraverso le seguenti modalità:

- a) Centrali di committenza e Soggetti aggregatori;
- b) Unioni di Comuni, Consorzi e Associazioni;
- c) Province e Città Metropolitane;
- d) Comuni Capoluogo di Provincia.

La qualificazione delle Stazioni Appaltanti e CUC è un principio fondamentale della riforma del Codice dei Contratti ma per l’ANCI è di primaria importanza che, nella declinazione del criterio, si tenga conto dello sforzo già fatto dai Comuni non capoluogo che – a decorrere dal 2015 – hanno già costituito Stazioni Uniche Appaltanti attraverso Unioni, Consorzi e Convenzioni per la gestione della gare d’appalto.

- ✓ **Semplificazione delle procedure sottosoglia (art. 1, c. 2 let c))**

Positiva la valutazione rispetto alla necessità di perseguire in maniera stabile la **massima semplificazione** della disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie. E’ una richiesta avanzata da tempo dall’ANCI che ha trovato recepimento, in ultimo nel dl 77/2021, per un periodo transitorio, che invece è necessario adesso prevedere a regime.

- ✓ **Razionalizzazione, semplificazione ed estensione della disciplina del PPP con rafforzamento delle forme di partenariato pubblico privato (art. 1, comma 2, lett. n))**

Si accoglie positivamente la prevista standardizzazione dei contratti di PPP, al fine di favorire la diffusione di buone pratiche e sostenere sia amministrazioni sia soggetti privati nella gestione di contratti complessi anche per garantire la corretta allocazione dei rischi. Anche l'obiettivo di estendere le forme di partenariato, con particolare riguardo alla finanza di progetto, appare strategico in relazione alle opportunità del PNRR ed all'impiego di capitali privati. Ciò consentirà di attivare una leva finanziaria, lato investimenti, a beneficio della realizzazione delle opere.

- ✓ **Appalto integrato sulla base del progetto di fattibilità tecnico – economica (art. 1, c. 2, lett. q))**

L'appalto integrato costituisce una forte semplificazione per gli enti locali - sia rispetto alla celerità amministrativa che procedurale - e va reso perseguibile **“a regime”** e non solo in deroga per un periodo transitorio.

L'appalto integrato sulla base del progetto di fattibilità tecnico-economica (articolo 23, comma 5, del decreto legislativo n. 50 del 2016), **potrebbe essere esteso a tutte le gare**, previa motivazione della Stazione Appaltante e secondo le linee guida del CSLP (che adesso trovano applicazione per opere a valere su risorse PNRR e PNC), a prescindere dalla provenienza dei fondi utilizzati.

In tal senso, ad esempio, nell'attuazione del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (c.d. PINQUA) promosso dal Ministero delle Infrastrutture e Mobilità sostenibili (Decreto Interministeriale n. 395 del 16 settembre 2020), attinente la rigenerazione urbana in ambito ERP, i progetti ad alto impatto strategico sul territorio nazionale (definiti progetti “pilota”) – che prevedevano interventi fino a 100 milioni di euro ciascuno - hanno fatto leva proprio sulla possibilità di attivare tale progettazione al fine di poter presentare le proposte ed avere maggiore flessibilità procedurale, così da rispondere all'esigenza di mantenere i finanziamenti e rispettare le stringenti tempistiche richieste per interventi a valere su risorse PNRR.

- ✓ **Estensione e rafforzamento dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale (Art. 1, c.2, let u))**

Positiva la previsione di **meccanismi deflattivi del contenzioso** anche in fase di esecuzione del contratto. Infatti, tale elemento ha costituito una costante richiesta

dell'ANCI accolta dapprima nel dl 76/2020 e rafforzata nel dl 77/2021, in relazione alle procedure a valere su risorse PNRR e PNC. E' necessario estendere a tutte le procedure la possibilità di rendere improponibile l'azione di risarcimento in forma specifica, ma consentirla solo e sempre per equivalente, evitando così la caducazione del contratto.