

**ANCE**

ASSOCIAZIONE NAZIONALE  
COSTRUTTORI EDILI

**Conversione in legge del decreto-  
legge 13/2023 recante “Disposizioni  
urgenti per l'attuazione del Piano  
nazionale di ripresa e resilienza  
(PNRR) e del Piano nazionale degli  
investimenti complementari al  
PNRR (PNC), nonché per  
l'attuazione delle politiche di  
coesione e della politica agricola  
comune**

**DDL 564/S**

**Audizione Ance  
Commissione Bilancio Senato**

**6 marzo 2023**

## VALUTAZIONI GENERALI

Il Decreto Legge n.13/2022 rappresenta il terzo provvedimento governativo emanato con l'obiettivo di velocizzare l'attuazione del PNRR.

Gli unici dati ufficiali al momento disponibili sono quelli della Nota di aggiornamento al DEF 2022 di settembre scorso. Secondo il documento programmatico, tra il 2020 e il 2022 la spesa pubblica attivata dal PNRR ha raggiunto 20,5 miliardi di euro, contro 33,7 miliardi previsti ad aprile scorso. In particolare, nell'ultimo anno la spesa ammonta a circa 15 miliardi, poco più della metà di quella prevista. Si tratta peraltro di valori stimati che con molta probabilità saranno rivisti una volta che il monitoraggio sarà reso più efficace.

Le cause di tali ritardi sono note.

1. Gli **eccezionali rincari delle materie prime e dei prodotti energetici**, emersi a partire dalla fine del 2020 ed acuiti con lo scoppio della guerra in Ucraina, hanno determinato uno slittamento in avanti dei cronoprogrammi degli investimenti.
2. La cronica **debolezza delle amministrazioni pubbliche**, fortemente depotenziate dopo anni di blocco del turnover, che ha determinato la riduzione, l'invecchiamento e il conseguente impoverimento delle competenze del personale pubblico, sta ostacolando l'avvio della realizzazione degli investimenti.
3. I **tempi di realizzazione** medi impiegati nel nostro Paese per realizzare un'opera pubblica appaiono incompatibili con la scadenza del 2026 del PNRR se non verranno introdotti snellimenti procedurali efficaci. Appare opportuno ricordare che in Italia servono mediamente 4,4 anni per realizzare le opere pubbliche. Tale tempistica si riduce a circa 3 anni per le opere inferiori ai 100 mila euro e arriva a quasi 16 anni per le opere di importo superiore.

In questo contesto, l'Ance ritiene che al momento resti **prioritario dare attuazione agli investimenti e alle riforme del PNRR, senza rimettere in discussione l'impianto complessivo del PNRR, rimandando a fine anno eventuali riprogrammazioni**, da effettuare in coordinamento con gli altri fondi europei, quando si avrà maggiore contezza dello stato di avanzamento dei progetti e sarà più chiaro se le misure previste nel decreto in commento avranno prodotto gli effetti sperati. Rimettere in discussione la programmazione, ora che il monitoraggio non è pienamente operativo, rischia di defanziare progetti ad alto potenziale di realizzazione.

Il Decreto, infatti, interviene su **tre ambiti prioritari**:

1. revisione della *governance* PNRR;
2. rafforzamento della capacità amministrativa e snellimento e accelerazione delle procedure;
3. potenziamento delle politiche di coesione anche in un'ottica di integrazione con il PNRR.

In merito alla **revisione della governance del Piano**, l'Ance condivide l'obiettivo del Governo di un suo rafforzamento, evidenziando l'**esigenza di una più chiara e netta definizione dei ruoli e delle funzioni** rispetto al quadro che emerge dal provvedimento.

**La principale modifica, che l'Associazione accoglie con favore, riguarda il rafforzamento del ruolo del Governo**, attraverso la previsione di una **Struttura di Missione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri** che dovrà, in particolare, assicurare il supporto al Ministro delegato, per

l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo sull'attuazione del Piano e interloquire con la Commissione Europea. Quest'ultima funzione prima era esercitata dal servizio centrale per il PNRR presso la Ragioneria generale dello Stato.

Il decreto prevede anche una riorganizzazione delle unità di missione PNRR presso le amministrazioni centrali, che potranno anche essere internalizzate presso Direzioni Generali già esistenti.

Tra le modifiche apportate alla *governance*, è previsto un **rafforzamento dei poteri sostitutivi**. In particolare, in caso di progetti infrastrutturali vengono applicate alcune delle disposizioni previste per i commissari straordinari delle grandi opere infrastrutturali dal DL 32/2019. Al riguardo, l'Ance condivide la scelta effettuata dal legislatore di ricorrere ai poteri commissariali per quanto riguarda la fase a monte dell'affidamento mentre continua a ritenere critica l'estensione del cosiddetto "modello Genova" alle fasi dell'affidamento e della realizzazione.

In merito alle misure per il **rafforzamento della capacità amministrativa**, le scelte operate dal Governo appaiono condivisibili perché intervengono sia sulle dotazioni delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali, sia sui livelli retributivi. Occorre, tuttavia, monitorare affinché l'attuazione di tali misure avvenga rapidamente e produca effetti positivi sulle amministrazioni. Il recente Rapporto Formez 2022 ha evidenziato negli ultimi anni un aumento della percentuale di posti vacanti nei concorsi pubblici e, in particolare, relativamente ai profili professionali più specialistici (nei concorsi banditi negli ultimi due anni il 71,6% dei posti per ingegneri e architetti risulta vacante).

**Dal punto di vista dell'Ance e con riferimento alle misure volte ad accelerare la realizzazione del PNRR, il provvedimento non affronta due questioni determinanti:**

- il **"caro materiali"**
- e le difficoltà delle imprese di ottenere le **garanzie necessarie per partecipare alle gare d'appalto e ricevere l'anticipazione contrattuale**.

In particolare, la conversione del decreto deve essere l'occasione per **introdurre alcuni correttivi essenziali all'articolo 26 del DL Aiuti e alla successiva Legge di Bilancio 2023**, adottati per porre rimedio al problema del caro materiali che, dalla fine del 2020, ha letteralmente travolto, per non dire, "sconvolto" il sistema delle costruzioni.

Queste misure sono rimaste in gran parte sulla carta e hanno tempi di attuazione troppo lunghi rispetto all'emergenza. La situazione sta diventando insostenibile e occorre un intervento urgente per sbloccare i pagamenti alle imprese, considerato che a gennaio 2023:

- dei fondi per il secondo semestre 2021 era stato pagato dal MIT solo il 13%;
- dei fondi per il periodo gennaio-luglio 2022 era stato pagato dal MIT solo il 2%;
- per i fondi per il periodo agosto-dicembre 2022, è appena iniziata l'istruttoria.

**Con questo ritmo, le imprese aspetteranno ancora anni prima di essere ristorate, con tutto ciò che ne consegue sul rischio di un imminente blocco delle opere in esecuzione.**

Sul tema del caro materiali, è quindi fondamentali adottare due misure:

- la prima riguarda la **possibilità per il Ministero delle infrastrutture e trasporti di anticipare alle stazioni appaltanti una parte dei fondi per il caro materiali richiesti nel 2022 e non ancora erogati**. Tale proposta si rende necessaria visto che, solo considerando

le opere in corso non prioritarie (non PNRR), al momento risultano ancora da istruire circa 11.000 domande e che le richieste formulate sono inferiori alla dotazione dei fondi;

- la seconda riguarda la conferma, attraverso una norma interpretativa, della **possibilità di accedere ai fondi per il caro materiali per il 2023 anche per chi ha avuto accesso ai fondi destinati alle opere in corso nel 2022**. Si tratta di risorse utilizzabili per lavori eseguiti in annualità diverse, pertanto la limitazione prevista non appare giustificabile ed al contrario, è fortemente negativa perché i cantieri rischiano di bloccarsi.

Sul tema delle **garanzie**, si registra una forte contrazione da parte degli istituti bancari e assicurativi nel rilasciare alle imprese le garanzie necessarie per la partecipazione e, soprattutto, per l'esecuzione degli appalti pubblici, nonché per l'erogazione dell'anticipazione contrattuale.

**Solo considerando RFI**, al netto delle gare già affidate (circa 5 miliardi di euro), tra le gare bandite nel 2022 e quelle in programma per il 2023, nei prossimi mesi verranno affidati lavori per circa 30 miliardi, molti dei quali ricompresi nel PNRR. Ciò vuol dire le imprese nei prossimi mesi si troveranno nella necessità di trovare garanzie fideiussorie per oltre **12 miliardi di euro, tra anticipazione e garanzia definitiva**.

Al riguardo, l'Ance ritiene necessario adottare due misure:

- **estendere ai contratti in corso di esecuzione, affidati dalle stazioni appaltanti che operano nei settori speciali, lo svincolo progressivo della cauzione definitiva, così da alleggerire il “castelletto” delle imprese;**
- **prevedere la facoltà per SACE di avvalersi di riassicuratori e controgaranti del mercato privato al fine di ottimizzare la gestione del rischio.**

Inoltre, in considerazione della previsione di un forte incremento dei **bandi di gara** nel corso dell'anno, in attuazione del PNRR, occorre **evitare che tali procedure si concentrino in un lasso di tempo eccessivamente limitato**, come accaduto lo scorso anno ad esempio nel mese di dicembre, a seguito della ripartizione dei fondi per l'adeguamento dei quadri economici delle opere prioritarie (PNRR, PNC, e commissari).

Occorre **favorire la massima partecipazione da parte delle imprese ed evitare il fenomeno delle gare deserte**, che negli ultimi due anni è raddoppiato per effetto sia del mancato aggiornamento dei prezzi a base di gara, sia della forte concentrazione delle gare in determinati periodi dell'anno.

Per quanto attiene le misure di **semplificazione degli appalti di lavori pubblici**, il decreto introduce varie novità. In particolare, l'articolo 14 estende, in chiave di velocizzazione, **numerose disposizioni procedurali derogatorie** rispetto al Codice dei Contratti, introdotte dalla decretazione d'urgenza con riferimento agli interventi finanziati con risorse del PNRR e del PNC **anche alle infrastrutture connesse** a questi ultimi, ancorché finanziate con fondi diversi.

Sebbene sia comprensibile l'intento di non rallentare la realizzazione delle opere del PNRR, in assenza di una chiara delimitazione di quali siano gli interventi “connessi”, vi è il rischio che possa crearsi un effetto “imbuto”, ossia un eccessivo numero di procedure di affidamento da bandire/affidare entro i termini previsti per le opere del PNRR, che potrebbe generare fenomeni di desertificazione delle gare, per incapacità del sistema imprenditoriale, ma anche bancario-assicurativo, di farvi fronte.

Si dovrebbe quindi precisare nella norma, che si tratta di una stretta connessione di tipo progettuale/funzionale, proprio al fine di delimitare più chiaramente il novero degli interventi che, andando in deroga, verrebbero comunque sottratti alle regole concorrenziali piene proprie del mercato ordinario.

Quanto, poi, alle previsioni del medesimo art. 14, relative all'individuazione di un unico soggetto attuatore per gli interventi PNRR, occorre evitare che ciò possa tradursi in un rischio di eccessiva concentrazione della dimensione degli appalti, o un accorpamento artificioso degli stessi, che devono poter continuare ad essere suddivisi in grandi medie e piccole opere, per un pieno rispetto del tessuto imprenditoriale di riferimento

Per ciò che concerne le disposizioni di semplificazione degli interventi di **edilizia scolastica**, di cui all'articolo 24, nonché quelle volte a fronteggiare il rischio idrogeologico, di cui all'art. 29, non appare condivisibile che l'applicazione di deroghe assai ampie, riconducibili al c.d. modello "Genova".

Quest'ultimo, infatti, utile per risolvere l'emergenza eccezionale quale "*unicum*" della ricostruzione del Ponte Morandi, non può diventare il parametro ordinario per ovviare a deficit di programmazione da parte della pubblica amministrazione. La fase di affidamento e di realizzazione delle opere, pertanto, deve avvenire nel pieno rispetto delle procedure previste dal Codice dei contratti e dalla legislazione ad esso connessa.

Quanto agli interventi relativi al **Giubileo 2025**, occorre porre l'accento sul fatto che il ricorso alla procedura negoziata, che la norma prevede, dovrebbe essere sempre preceduto da un avviso di indizione, pubblicato sul sito istituzionale della stazione appaltante, e seguito da un avviso sui risultati della procedura di affidamento, in ossequio ai principi di pubblicità e massima trasparenza ed a garanzia della concorrenza (art. 31).

Il numero minimo di soggetti da invitare alle procedure negoziate dovrebbe essere innalzato, nel sopra soglia, ad almeno 10 operatori; tale numero, nel sotto soglia, per gli appalti aggiudicati con esclusione automatica delle offerte anomale, non può essere inferiore a 20 operatori; le celerità delle gare peraltro non verrebbe compromessa, stante il meccanismo dell'inversione procedimentale.

Circa, poi, le diverse previsioni che prevedono la possibilità di **affidamento dei lavori sulla base del Progetto di Fattibilità Tecnico Economica** vale la pena sottolineare che tale forma di gara, ove si dovesse svolgere nella forma c.d. "complessa" – ossia quando si pone a carico del concorrente la produzione in offerta del livello progettuale successivo quello a base d'asta - comporta un aggravio economico eccessivo, stante anche la mole di procedimenti di gara attesi nei prossimi mesi. E ciò, solo per poter accedere alla gara.

Tale forma di gara, peraltro, non determina alcun accorciamento dei tempi, né di gara – che, al contrario, si allungano, stante la forte complessità delle valutazioni a carico della commissione giudicatrice – né di cantierizzazione delle opere.

Senza contare che si determina una immane ed inutile dispendio di energie tecniche per la redazione dei progetti da porre in offerta, in un momento in cui, invece, c'è una grave e diffusa carenza di tali professionalità.

**Il modello da seguire, pertanto, dovrebbe essere quello dell'appalto integrato c.d. "classico"** che, invero, ferme tutte le garanzie sui requisiti dei progettisti, pone a carico del solo aggiudicatario la realizzazione della progettazione esecutiva; lo schema dell'appalto integrato c.d. complesso,

invece, dovrebbe essere del tutto residuale, consentendolo, al più, nei casi in cui il termine per la presentazione delle offerte sia almeno pari a 180 gg.

Il provvedimento interviene, altresì, in tema di “**crisi d’impresa**”, specie per il profilo riguardante l’ambito applicativo del nuovo istituto della “composizione negoziata della crisi d’impresa”, come strumento di tipo volontario ed extragiudiziale, idoneo a gestire situazioni di insolvenza temporanea e reversibile, in alternativa ai tradizionali istituti con finalità liquidatorie.

Ecco perché, per l’ANCE, la comprensione dei meccanismi di gestione dell’insolvenza è diventata di estrema attualità per il raggiungimento di un equilibrio ottimale tra tutela del credito e tutela della continuità aziendale.