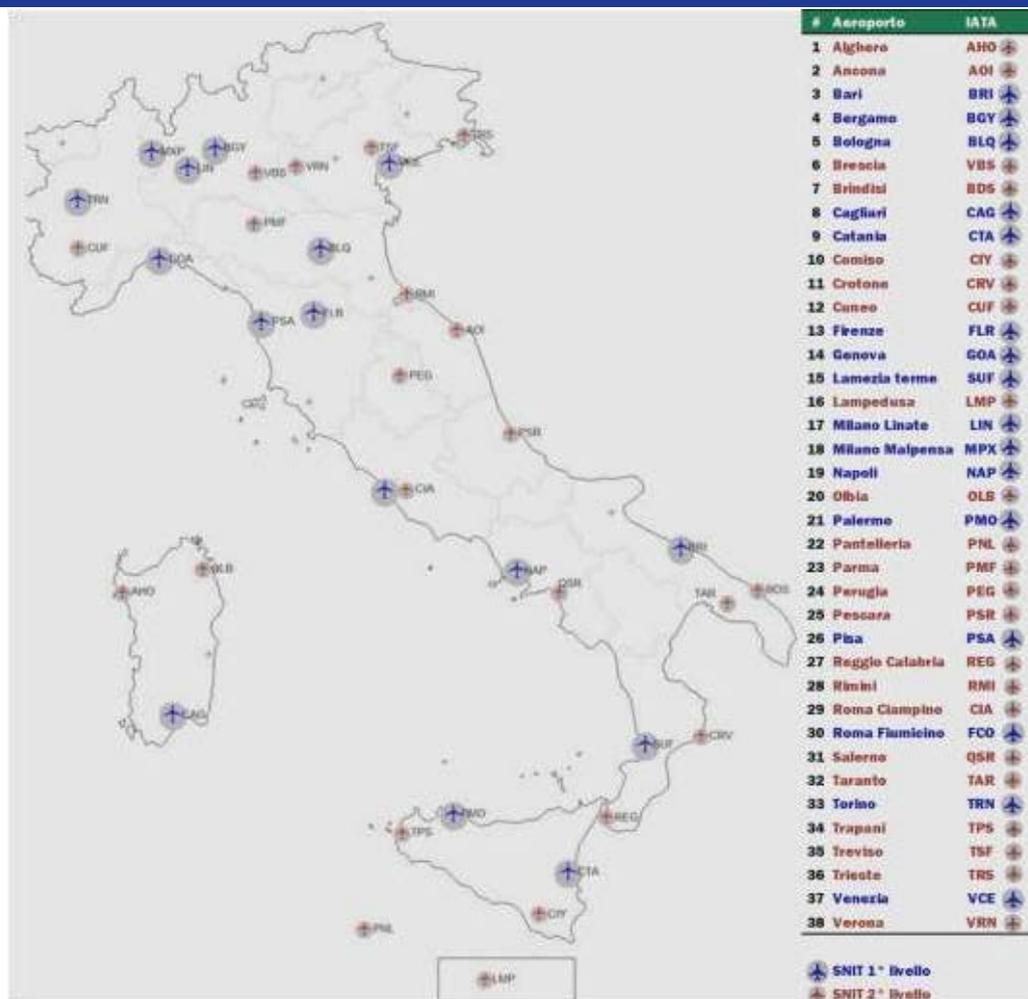


TABELLA III.6.1: DEFINIZIONE DELLA RETE AEROPORTUALE SNIT DI 1° E 2° LIVELLO

LIVELLO SNIT	AEROPORTI
1° livello (16 aeroporti)	Roma Fiumicino, Milano Malpensa, Bergamo Orio al serio, Milano Linate, Venezia, Catania, Bologna, Napoli, Palermo, Pisa, Bari, Torino, Cagliari, Lamezia Terme, Firenze, Genova
2° livello (22 aeroporti)	Roma Ciampino, Verona, Treviso, Olbia, Brindisi, Trapani, Alghero, Trieste, Pescara, Reggio Calabria, Ancona, Crotone, Lampedusa, Perugia, Parma, Cuneo, Brescia, Salerno, Comiso, Pantelleria, Rimini, Taranto

FIGURA II.6.1: SNIT AEROPORTI. STRUTTURE DI 1° E 2° LIVELLO

FIGURA III.6.1: SNIT AEROPORTI. STRUTTURE DI 1° E 2° LIVELLO



Fonte: elaborazione Struttura Tecnica di Missione MIT.

PAGINA BIANCA

IV. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE POLITICHE PER LE INFRASTRUTTURE E I TRASPORTI

Come descritto nel Capitolo I, il nuovo processo di pianificazione che si propone in questo documento dovrà fondare le sue basi non solo sulla realizzazione delle infrastrutture strategiche per il Paese (es. strade, ferrovie, porti, aeroporti, dighe, opere per l’approvvigionamento idrico) ma anche sulla semplificazione normativa, sugli incentivi e sui fondi dedicati. Questo al fine di aumentare la qualità dei progetti e velocizzare l’intero processo decisione-progettazione-realizzazione, accelerando (tramite incentivi e fondi dedicati) anche l’efficacia ed efficienza delle decisioni prese (es. attrarre domanda di mobilità su nuove infrastrutture/servizi incentivati in una fase di start-up; completare ed integrare reti intermodali di trasporto) e valutando, mediante nuovi strumenti di controllo, la qualità della pianificazione effettuata alle diverse scale territoriali/ambiti di rilevanza nazionale. Per tale motivo, nei successivi paragrafi si riporta lo stato di attuazione di alcune delle principali politiche per le infrastrutture ed i trasporti classificate secondo l’abito prevalente di applicazione:

- semplificazione normativa;
- realizzazione delle infrastrutture e dei servizi;
- incentivi ed i fondi.

Il Capitolo non va inteso come esaustivo dello stato di attuazione di tutte le politiche rilevanti per il Paese ma, nelle more della redazione del PGTL, punta a fornire un primo quadro aggiornato delle azioni messe con rilevanza nazionale ed internazionale coerenti con la politica delle infrastrutture e dei trasporti sviluppata in questo documento (Capitolo I).

IV.1 LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA

IV.1.1 IL QUADRO NORMATIVO IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

L’esigenza di disporre di un quadro normativo semplice e chiaro, in materia di procedure di affidamento ed esecuzione delle opere pubbliche, è quasi superflua da sottolineare. L’intera filiera delle imprese e degli investitori, sia italiani che esteri, condiziona le proprie scelte nei rapporti con le Amministrazioni pubbliche anche, e soprattutto, in relazione all’entità delle incombenze burocratiche e procedurali che la legge impone, ai tempi imposti dalle procedure di affidamento degli appalti pubblici, all’efficienza con cui la parte pubblica procede ai controlli di propria competenza ed ai pagamenti, all’incidenza del contenzioso ed alla rapidità e puntualità con cui l’apparato giudiziario è in grado di fornire risposte di giustizia. Tutte queste variabili, come è evidente, sono influenzate in modo decisivo dalle

scelte compiute *a monte* dal Legislatore nel fornire la disciplina di settore, a partire dal momento della programmazione delle opere pubbliche, passando per quello delle procedure di selezione delle imprese appaltatrici, fino ad arrivare a quello dell'esecuzione dei lavori; una disciplina nella quale gli obiettivi di efficienza ed efficacia del sistema, che impongono l'alleggerimento degli oneri e la semplificazione delle procedure, devono necessariamente bilanciarsi con le altrettanto rilevanti esigenze di tutela della legalità, della sicurezza dei lavoratori e della protezione dell'ambiente.

Il quadro normativo di riferimento del sistema delle infrastrutture è costituito, in primo luogo, dal Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), a suo tempo varato nel dichiarato intento di perseguire obiettivi di semplificazione ed efficientamento analoghi a quelli testé indicati, ma che nella sua applicazione pratica ha evidenziato molteplici criticità che, non casualmente, hanno indotto il Legislatore, pur nel breve arco di tempo trascorso dalla sua entrata in vigore, a porre mano a vari interventi correttivi e modificativi. Per questo, all'atto dell'insediamento dell'attuale Governo è stato affermato l'intento di evitare, almeno per il prossimo futuro, nuovi massicci interventi di riforma dell'articolato normativo: ciò perché si è consapevoli della necessità di lasciar "sedimentare" un sistema di norme per un tempo apprezzabile e idoneo a verificarne l'effettivo impatto sull'economia e sulla società, e del fatto che un ennesimo stravolgimento del quadro legislativo primario potrebbe creare disorientamento e confusione tra gli operatori del settore, rischiando di produrre effetti opposti a quelli sperati.

Peraltro, l'ultimo degli interventi modificativi operati sul Codice, attraverso il d.lgs. 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019, n. 55 (c.d. "Sblocca Cantieri"), si è avuto in epoca immediatamente antecedente all'insediamento dell'attuale Esecutivo, e l'attuazione delle rilevanti novità con lo stesso introdotte non solo non è stata ancora percepita dagli operatori, ma in molti casi è ancora lungi dall'essere completata.

Per queste ragioni, nella prima fase di attività del nuovo Esecutivo, l'attenzione si è concentrata sul portare avanti l'attuazione delle ultime e recenti riforme, al fine di rendere almeno organico e coerente il quadro normativo vigente. Con riguardo all'assetto generale della normativa vigente, *in primis* si è ritenuto di proseguire l'opera di predisposizione e redazione del nuovo Regolamento unico di attuazione, esecuzione e integrazione del Codice che, secondo la novellata disciplina del Codice stesso (art. 216, comma 27-*octies*), dovrebbe integrare e completare il quadro normativo di riferimento. Come è noto, già con la scelta di introdurre tale testo regolamentare il Legislatore dello "Sblocca Cantieri" si è ripromesso di semplificare l'attività delle stazioni appaltanti e delle imprese, superando il precedente assetto delle fonti nel quale alla rinuncia ad un regolamento unico attuativo (considerato testo pletorico e rigido) si era accompagnata l'opzione in favore di un sistema di regolazione "flessibile" in cui un ruolo primario era affidato all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ed alle Linee guida, ora vincolanti ora meramente interpretative, che questa era chiamata ad emanare in plurimi settori della disciplina degli appalti pubblici.

Non è questa la sede per approfondire le ragioni per cui tale sistema non abbia soddisfatto la maggioranza degli operatori (anche se di tale insoddisfazione è traccia nelle audizioni parlamentari che hanno preceduto la conversione in legge dello "Sblocca Cantieri", sì da giustificare l'apparente "ritorno al passato" che connota

la più recente scelta legislativa). Occorre però avvertire che con ogni probabilità il nuovo Regolamento unico, la cui entrata in vigore era programmata per l'estate di quest'anno (e forse slitterà di qualche mese a causa dell'attuale condizione emergenziale), da un lato soddisferà solo parzialmente le esigenze di semplificazione di una disciplina primaria e secondaria che negli ultimi anni si è fatta di difficile comprensione e decifrazione, per altro verso ben difficilmente potrà risolvere tutte le criticità emerse al livello della normativa primaria, in modo da scongiurare la necessità di un ulteriore intervento su di essa.

Sotto il primo profilo, deve prendersi atto che lo "Sblocca Cantieri", pur mostrando di voler recepire le istanze degli operatori del settore a favore di un quadro normativo più organico e coerente e nel senso di una più chiara e compiuta delimitazione delle disposizioni cogenti, lo ha fatto solo in parte; infatti, il nuovo Regolamento, ad onta della propria qualificazione come "unico", è destinato a coprire solo in parte il perimetro tracciato dal Codice, in quanto su molte materie anche rilevanti permane il potere di normazione dell'ANAC attraverso Linee guida anche vincolanti. Ciò potrebbe, almeno in una fase iniziale e fino a quando non saranno chiaramente delimitate le rispettive aree di competenza tra regolazione dell'Autorità e fonte regolamentare, paradossalmente complicare la posizione degli operatori che dovranno fare i conti con un sistema connotato da tre livelli di normazione (Codice, regolamento e Linee guida) in luogo degli attuali due (Codice e Linee guida).

Peraltro, le consultazioni degli *stakeholders* che hanno preceduto l'elaborazione del nuovo testo regolamentare hanno fatto emergere la netta preferenza sia delle imprese che, soprattutto, delle amministrazioni aggiudicatrici per un apparato normativo analitico e dettagliato, teoricamente capace di dare risposte a tutte le problematiche che possono porsi nella pratica e nei vari passaggi dell'*iter* di realizzazione delle opere pubbliche. Ciò corrisponde a quell'ormai diffusa "fuga dalla responsabilità" che accomuna tutti gli operatori del settore, le cui cause sono molteplici e non possono essere indagate in questa sede, ma che inevitabilmente comportano un prezzo in termini di celerità, economicità e inattaccabilità delle procedure. Ed è sempre questa la ragione per cui, più che dalla sua consistenza quantitativa, la capacità del nuovo Regolamento di "semplificare" il sistema dovrà valutarsi sulla base della chiarezza degli enunciati normativi e della loro idoneità a risolvere i principali problemi che alla luce dell'esperienza determinano ritardi e inefficienze nella politica infrastrutturale del Paese.

Tuttavia, e con ciò si giunge al secondo degli aspetti sopra segnalati, la fonte regolamentare ha dei limiti intrinseci, potendo fornire soluzioni pratiche e anche sciogliere dubbi interpretativi laddove la normativa primaria lo consenta, ma dovendo arrestarsi allorché i problemi discendano direttamente da un infelice o errato enunciato delle stesse norme primarie. Sono state più d'una le situazioni concrete in cui ciò è stato riscontrato durante la predisposizione del Regolamento unico, e ciò aiuta a comprendere il perché il licenziamento di tale testo, pur di estrema rilevanza e come tale atteso da tutti gli operatori del settore, non potrà esaurire l'opera di revisione e semplificazione del quadro normativo che si rende indispensabile per rivitalizzare il mercato delle opere pubbliche, e quindi rilanciare l'economia e la competitività del Paese.

In particolare, senza rinnegare l'intento iniziale di dare stabilità alla disciplina degli appalti pubblici e di evitare sue nuove massicce revisioni, si è preso atto della

necessità di interventi “chirurgici” su singoli punti del Codice dei contratti pubblici, individuati fra quelli che hanno sollevato problemi applicativi e criticità interpretative la cui risoluzione si appalesa indispensabile per dare maggiore chiarezza a tutti gli operatori del sistema. In tale sede di normazione primaria, oltre ai temi emersi come detto durante i lavori di redazione del Regolamento, dovranno essere affrontati e risolti anche ulteriori nodi problematici, connessi all’esigenza di superare procedure di infrazione intentate contro l’Italia dalle Istituzioni europee (la più rilevante di essa è quella relativa alla disciplina del subappalto, su cui ormai i tempi sono maturi per una revisione organica e stabile della disciplina) ovvero semplicemente emersi nell’esperienza concreta quale trasmessa dalla rete degli operatori e dai territori.

Infine, è da ricordare come la mancata emanazione del Regolamento interministeriale MIT/MEF previsto dall’art. 113 del Codice impedisce la necessaria accelerazione alla fase della Progettazione delle opere pubbliche.

Su tale quadro ha impattato, come è evidente, **l’attuale situazione di emergenza causata della pandemia COVID-19** con le sue pesanti ricadute sull’economia e sul mercato, tali da imporre un immediato ancorché parziale mutamento delle strategie che si sono sopra tracciate. In particolare, da un lato emerge con ancor maggiore urgenza la necessità di adottare, ora e immediatamente in vista del momento (auspicabile prossimo) in cui l’emergenza sarà superata, quelle modifiche alla normativa primaria nel senso della semplificazione e accelerazione delle procedure di affidamento e degli adempimenti previsti per la fase di esecuzione dei contratti: ciò a cui si provvederà nell’ambito delle più generali misure che il Governo sta predisponendo per il sostegno e il rilancio dell’economia, e che formeranno oggetto di un decreto da varare entro il mese di aprile. Su altro versante, nei limiti in cui ciò sarà consentito dai vincoli europei, **si avverte la necessità di adottare una significativa semplificazione in materia di appalti pubblici**, attraverso previsioni ampiamente derogatorie dell’ordinaria disciplina che possano assolvere, oltre alle esigenze già indicate, anche all’ineludibile necessità di scongiurare per quanto possibile un fermo generalizzato di procedure e cantieri, dettando regole “speciali” che garantiscano l’abbreviazione dei tempi e la tutela della sicurezza di tutti quanti (operatori economici, personale delle stazioni appaltanti, professionisti etc.) operano nel settore, grazie allo sfruttamento delle tecnologie informatiche e l’effettuazione in remoto di tutte le fasi e le attività che risultino compatibili con tale modalità.

Il “Fondo salva Opere”

Il decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, all’art. 47 bis ha previsto il cd “Fondo salva Opere” nonché le disposizioni generali per l’accesso al fondo. Successivamente, il decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, ha apportato modifiche ed integrazioni all’articolo 47 del citato decreto-legge n. 34 del 2019. Il Fondo prevede uno stanziamento di 12 milioni per l’anno 2019 e 33,5 milioni per l’anno 2020 sul CAP 7011/pg01 del Bilancio dello Stato. Inoltre, sulla G.U. n. 994, serie generale, del 16 dicembre 2019 è stato pubblicato il Decreto Interministeriale del 12 novembre 2019 n. 144, che definisce i criteri di assegnazione delle risorse e delle modalità operative del “Fondo Salva opere”. In relazione alla tempistica riportata in detto decreto, nonché alla sua

entrata in vigore, si è ritenuto opportuno ridefinire le tempistiche di cui al citato articolo, essendo il primo termine già decorso all'entrata in vigore del regolamento e, il secondo, in procinto di scadenza. Pertanto, con decreto direttoriale n. 16864 del 19/12/2019, al fine di dare concreta attuazione ed impulso alle attività connesse con la gestione del fondo "Salva Opere", si sono riformulati i termini ed il termine del 20 gennaio 2020 per l'unico piano di ripartizione delle risorse stanziato per l'anno 2019 è stato differito al 1° aprile 2020. Infine, a seguito delle normative intervenute a disciplinare la situazione emergenziale in atto causata dal COVID-19 e, in particolare, dell'art. 103, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, si è dato atto che il termine per l'adozione dell'unico piano di riparto è stato posticipato al 1° luglio 2020.

IV.1.2 LA LEGGE N. 55 DEL 2019 ("SBLOCCA CANTIERI")

Le principali modifiche al codice dei contratti pubblici introdotte dalla Legge di conversione n. 55 del 2019 del Decreto-legge n. 34 del 2019 (c.d. Decreto Sblocca-cantieri).

Con la Legge n. 55/2019, il Legislatore ha introdotto rilevanti modifiche all'interno del delicato ordinamento dei contratti pubblici, aventi come obiettivo quello di perseguire un generale snellimento dell'*iter* burocratico che li caratterizza, la cui complessità viene spesso ritenuta quale principale causa della ridotta efficacia dell'azione amministrativa in tale settore.

Difatti, se, da un lato, la presenza di particolari oneri procedurali assicura più efficacemente il rispetto del principio di imparzialità dell'azione amministrativa, dall'altro lato, i medesimi si traducono nella minore attuazione del principio di buon andamento, a causa della lentezza procedurale che spesso ne consegue.

Sullo sfondo della presente analisi è opportuno preliminarmente sottolineare che la Legge n. 55/2019 ha stabilito che la maggior parte delle modifiche introdotte al D.lgs. n. 50/2016 (di seguito anche definito il "Codice dei Contratti") conservino efficacia fino al 31/12/2020 e che, per accertarne compiutamente l'effetto acceleratore, occorrerà attendere l'introduzione del nuovo Regolamento di esecuzione del Codice dei Contratti pubblici, il quale andrà a sostituire il sistema delle Linee Guida dell'Anac, riconducendo ad unità le norme di attuazione del Codice medesimo.

Ciò posto, si analizzano di seguito le principali modifiche apportate dalla Legge n. 55/2019.

Le procedure di affidamento

L'evidenza pubblica è lo strumento procedimentale attraverso il quale il soggetto pubblico sceglie l'operatore privato con cui stipulare il contratto, in armonia con l'art. 97 della Costituzione.

Gli oneri procedurali previsti per l'esecuzione di ogni singola procedura di gara si colorano, però, di diversa consistenza in funzione del valore dell'importo del contratto da affidare (c.d. soglie dei contratti pubblici).

Con la Legge n. 55/2019, proprio nell'ottica semplificativa ed acceleratoria, vengono alleggeriti, senza previsione di alcun termine di efficacia per tale riforma, gli oneri procedurali connessi a ciascuna soglia, sicché viene consentito alla pubblica amministrazione di stipulare contratti pubblici, seppure per importi di valore inferiore alla soglia comunitaria, con maggiore snellezza rispetto al precedente assetto normativo, al fine di garantire una maggiore efficienza all'azione pubblica.

E dunque, con la L. n. 55/2019, vengono: (i) lasciati invariati gli oneri procedurali per l'affidamento dei contratti di valore inferiore a Euro 40.000; (ii) diminuiti gli oneri procedurali per i lavori di importo pari o superiore ad Euro 40.000 ed inferiore ad Euro 150.000, laddove, mentre in precedenza era possibile l'affidamento tramite procedura negoziata previa consultazione di almeno 10 operatori, attualmente è consentito l'affidamento diretto previa consultazione di soli 3 preventivi; (iii) diminuiti gli oneri procedurali per i lavori di importo pari o superiore ad Euro 150.000 ed inferiore ad Euro 350.000, che possono essere affidati attraverso procedura negoziata previa consultazione di 10 operatori, laddove in precedenza il Legislatore prevedeva una soglia unica per i lavori di importo pari o superiore ad Euro 150.000 ed inferiore ad Euro 1.000.000, da affidare tramite procedura negoziata previa consultazione di almeno 15 operatori; (iv) lasciati invariati gli oneri per l'affidamento di lavori di importo pari o superiore ad Euro 350.000 ed inferiore ad Euro 1.000.000 (prima pari o superiore ad Euro 150.000 ed inferiore ad Euro 1.000.000), che possono essere affidati con procedura negoziata previa consultazione di almeno 15 operatori; (v) aumentati gli oneri procedurali per gli affidamenti di lavori della nuova soglia di importo pari o superiore ad Euro 1.000.000 e fino alla soglia comunitaria di cui all'art. 35 del D.lgs. 50/2016, laddove, mentre in precedenza era prevista l'obbligatorietà dell'affidamento dei lavori di importo pari o superiore ad Euro 1.000.000 con procedura ordinaria, attualmente è prevista l'obbligatorietà della sola procedura aperta.

Si evidenzia altresì che la L. n. 55/2019 è intervenuta anche nel campo dei criteri di aggiudicazione dei contratti sottosoglia dei lavori, sancendo, con il nuovo art. 36 comma 9-bis del D.lgs. 50/2016, l'indifferenza tra l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ovvero del prezzo più basso, ed eliminando l'onere di espressa motivazione richiesto alla stazione appaltante per la scelta di quest'ultimo con la soppressione dell'art. 95, comma 3, lett. a) e c), del Codice dei Contratti medesimo.

Sempre nell'ottica di favorire una maggiore speditezza nelle procedure di aggiudicazione, il Legislatore ha inoltre disposto la sospensione fino al 31/12/2020 dell'art. 37, comma 4, del Codice dei Contratti, secondo cui, se la stazione appaltante è un comune non capoluogo di provincia e fermo restando quanto previsto al comma 1 e al primo periodo del comma 2, del medesimo articolo 37, bisognava procedere alternativamente attraverso: (i) una centrale di committenza o soggetti aggregatori qualificati; (ii) unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento; (iii) il ricorso alla stazione unica appaltante costituita presso le province, le città metropolitane ovvero gli enti di area vasta ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56.

Il subappalto

Il subappalto, secondo le direttive comunitarie, che ne consentono un ampio utilizzo, permette alle piccole e medie imprese di partecipare all'esecuzione di contratti pubblici anche di rilevante entità, migliorando la concorrenza all'interno del mercato unico.

La disciplina interna del subappalto, però, ne limita fortemente l'utilizzo, per valutazioni nazionali di ordine pubblico economico e in funzione di contrasto a fenomeni di infiltrazione criminosa.

Con la Legge n. 55/2019, l'istituto viene modificato in più punti, sì da ampliarne l'utilizzo, anche in considerazione delle procedure di infrazione avanzate dalla Commissione Europea nei confronti dello Stato italiano in materia.

In particolare, tali procedure sono state promosse a causa del ritenuto contrasto con la disciplina comunitaria delle disposizioni interne relative all'obbligo di indicare preventivamente la terna di subappaltatori, al limite quantitativo al subappalto, al divieto di subappalto "a cascata", ed al divieto per l'offerente di essere subappaltatore di altro offerente.

Con la riforma, la cui efficacia temporale è però limitata al 31/12/2020, si è provveduto ad eliminare l'obbligo di indicazione della terna di subappaltatori e ad innalzare il limite quantitativo al subappalto dal 30% al 40%.

I requisiti di ordine generale

L'art. 80 del D.lgs. n. 50/2016 disciplina il regime delle cause di esclusione dalle procedure di gara relative alla sussistenza dei c.d. requisiti di ordine generale, i quali devono essere posseduti dal concorrente, a pena di esclusione, dalla presentazione della domanda di partecipazione fino alla completa esecuzione del contratto.

La Legge n. 55/2019 ha introdotto numerose modifiche all'istituto in esame, alcune delle quali anche prive di scadenza temporale.

La predetta legge ha modificato l'art. 80 comma 3 che indica le cause di esclusione riferibili a persone fisiche per le quali un ente può essere escluso. In particolare, la modifica stabilisce che la stazione appaltante esclude l'operatore qualora riscontri l'esistenza di tali cause *"in capo al socio di maggioranza in caso società con numero di soci pari o inferiore a quattro"*, laddove invece la precedente disciplina disponeva che tale causa operasse solo *"in caso di società con meno di quattro soci"*.

La novella è intervenuta anche sul delicato sistema delle esclusioni derivanti da informativa antimafia: nello specifico viene introdotto un nuovo periodo al comma 2 dell'art. 80, con il quale si prevede che la causa di esclusione non opera qualora l'impresa destinataria dell'informativa chieda ed ottenga dal Tribunale il controllo giudiziario o l'amministrazione giudiziaria ai sensi dell'art. 34-bis, commi 6 e 7, del D.Lgs. n. 159/2011.

La legge di riforma ha disposto altresì un adeguamento delle cause di esclusione alla nuova disciplina del subappalto, sicché è stata prevista la sospensione fino al 31/12/2020 dell'art. 80 comma 1 e dell'art. 80 comma 5 che prevedono l'esclusione del concorrente per la mancanza dei requisiti di ordine generale in capo al subappaltatore.

Con riferimento sempre al subappalto, si aggiunge la disposizione dell'art. 80 comma 5 lett. c-quater) che prevede la nuova causa di esclusione costituita dall'aver commesso grave inadempimento nei confronti di uno o più subappaltatori, riconosciuto o accertato con sentenza passata in giudicato.

La Legge n. 55/2019 ha coordinato la normativa prevista dal Codice dei Contratti con la disciplina del Codice della crisi di impresa (D.Lgs. n. 14/2019), la cui vigenza decorrerà dal 15 agosto 2020, ed ha affermato la possibilità di partecipazione alle gare da parte sia dei soggetti sottoposti a procedura di concordato preventivo con continuità aziendale, sia che abbiano presentato istanza di concordato in bianco.

La riforma è intervenuta anche sulla modalità di verifica dell'idoneità delle dichiarazioni dei concorrenti, prevedendo che, fino al 31/12/20, anche nei settori ordinari e non solo per quelli speciali, sia possibile per la stazione appaltante l'inversione procedimentale prevista dall'art. 133, comma 8, del Codice dei Contratti.

È stato innovato il delicato sistema della durata delle esclusioni conseguenti ai "gravi illeciti professionali", introducendo il nuovo art. 80, comma 10-bis, per mezzo del quale si prevede la sanzione dell'esclusione dalle gare per un periodo pari a 3 anni, decorrente dalla data di adozione del provvedimento amministrativo di esclusione ex art. 80, comma 5, o, in caso di contestazione in giudizio, dalla data del passaggio in giudicato della relativa sentenza.

Infine, con l'articolo 80, commi 10 e 10-bis, primo periodo, è stato riformato il regime delle pene accessorie alla sentenza definitiva di condanna pronunciata in materia penale, adeguandosi così alla Legge "Spazza-corrotti" n. 3/2019 e stabilendo la durata della pena accessoria conseguente all'accertamento del reato, qualora la medesima non venga determinata dalla stessa sentenza.

Il contenzioso

La Legge n. 55/2019 è poi intervenuta con due rilevanti modifiche relative alla fase patologica delle procedure di gara.

In primo luogo, è stato abrogato l'art. 120, commi 2-bis e 6-bis, del codice del processo amministrativo, il quale, obbligando i concorrenti all'impugnazione immediata delle altrui ammissioni, aveva sovvertito la tradizionale concezione dell'interesse a ricorrere, da sempre ritenuto sussistente solamente a partire dall'adozione del provvedimento di aggiudicazione della gara.

Tale norma, inizialmente concepita con il fine di garantire speditezza alle procedure di gara, si è rivelata invece controproducente, avendo consentito l'attivazione dello strumento impugnatorio in momenti diversi della medesima procedura, con evidenti effetti deceleratori.

Con l'abrogazione di tale articolo, si è provveduto, pertanto, non solo a riportare a coerenza giuridica il delicato sistema delle impugnazioni degli atti delle gare pubbliche, ma anche ad eliminare l'aggravamento dell'esercizio del diritto di difesa a carico dei concorrenti alla gara che tale anticipazione della tutela giurisdizionale comportava, oltre che a diminuire la confusione - e l'incertezza - ingeneratesi negli operatori con l'art. 120, commi 2-bis e 6-bis, del c.p.a..

In secondo luogo, viene reintrodotta il c.d. collegio consultivo tecnico, quale rimedio alternativo a quello giurisdizionale, fino all'entrata in vigore del regolamento, per incentivare la risoluzione bonaria delle liti.

Le offerte anomale

Con riferimento alla disciplina delle offerte anomale, la Legge n. 55/2019 introduce due novità: la prima è costituita dal nuovo meccanismo di calcolo per le soglie di anomalia, la seconda invece interessa il regime dell'esclusione automatica del concorrente dalla gara per anomalia dell'offerta.

E dunque, in primo luogo, viene eliminato il regime della scelta, previo sorteggio, di una tra le cinque tipologie di calcolo della soglia d'anomalia, ed introdotto un regime unico, differenziato a seconda del numero di offerte ammesse (pari o superiore a 15 ed inferiore a 15), seppure calmierato dalla possibilità per il Ministero di modificarlo per evitare che diventi prevedibile per l'operatore quantificare la soglia modulando, di conseguenza, la propria offerta.

In secondo luogo, il Legislatore ha previsto che l'esclusione automatica per anomalia dell'offerta è prevista nel bando di gara al ricorrere di due determinate condizioni, costituite dal valore del contratto, che deve essere inferiore alla soglia comunitaria, e, novità della Legge n. 55/2019, comunque, dall'assenza del carattere transfrontaliero dello stesso.

Ne deriva che, anche se d'importo inferiore alla soglia comunitaria, l'esclusione automatica potrà operare solo qualora il contratto non abbia, per l'appunto, carattere transfrontaliero.

Per le restanti caratteristiche del regime dell'anomalia dell'offerta, si evidenzia che l'esclusione automatica dalla gara opera solo qualora siano state presentate almeno 10 offerte, e che condizione minima per procedere al calcolo della soglia è costituita - fermo restando il potere della stazione appaltante di valutare la congruità di ogni offerta che in base ad elementi specifici appaia anormalmente bassa - per i contratti da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, dalla ammissione di almeno tre offerte di gara, mentre per i contratti da aggiudicarsi con il criterio del prezzo più basso, dalla ammissione di almeno 5 offerte di gara.

Appalto integrato e progettazione

Novità di grande impatto per il desiderato effetto acceleratore della riforma, è quella costituita dalla sospensione fino al 31/12/2020 del divieto di appalto integrato previsto dall'art. 59, comma 1, quarto periodo, del Codice dei Contratti.

Ne consegue che è possibile aggiudicare contestualmente progettazione esecutiva e lavori, non solo nel caso disciplinato dal comma 1-bis dell'art. 59 del Codice dei Contratti in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori.

Si rileva, altresì, che la novella ha specificato, per i soli appalti caratterizzati dall'elemento tecnologico od innovativo, le modalità attraverso cui il concorrente partecipa all'appalto integrato, in particolare, prevedendo, sulla scorta del precedente D.P.R. 207/2010, che i requisiti di progettazione sono posseduti dalle imprese attestate per prestazioni di sola costruzione attraverso un progettista raggruppato o indicato in sede di offerta, in grado di dimostrarli, scelto tra i soggetti di cui all'articolo 46, comma 1, del Codice dei Contratti.

Si segnala, inoltre, l'espunzione del divieto di cui al comma 7 dell'art. 24 del Codice dei Contratti di affidare le concessioni di lavori pubblici ai soggetti affidatari

di incarichi di progettazione per progetti posti a base di gara. Tale divieto continua ad operare per gli appalti di lavori pubblici.

È stato altresì aggiunto, all'art. 59 del Codice dei Contratti, il comma 1-quater, nel quale si stabilisce che nei casi in cui l'operatore economico si avvalga di uno o più soggetti qualificati alla realizzazione del progetto, la stazione appaltante indica nei documenti di gara le modalità per la corresponsione diretta al progettista della quota del compenso corrispondente agli oneri di progettazione indicati espressamente in sede di offerta, al netto del ribasso d'asta, previa approvazione del progetto e previa presentazione dei relativi documenti fiscali del progettista indicato o raggruppato.

Altra novità operante solo fino al 31/12/2020 e finalizzata a consentire il rapido svolgimento delle procedure inerenti alla manutenzione ordinaria e straordinaria di opere, ad esclusione degli interventi di manutenzione straordinaria di parti strutturali delle opere od impianti, è quella costituita dalla possibilità di affidare tali contratti sulla base del solo progetto definitivo, che deve comprendere almeno una relazione generale, l'elenco dei prezzi unitari delle lavorazioni previste, il computo metrico estimativo, il piano di sicurezza e coordinamento, con l'individuazione analitica dei costi per la sicurezza da non assoggettare a ribasso. In tale contesto, pertanto, per velocizzare l'aggiudicazione di contratti relativi alla manutenzione delle opere e favorire la loro valorizzazione e messa in sicurezza, l'esecuzione dei lavori può prescindere dalla redazione ed approvazione del relativo progetto esecutivo.

Con la L. n. 55/2019, il Legislatore, sempre allo scopo di accelerare la realizzazione delle opere pubbliche, ha altresì previsto che, per gli anni 2019 e 2020, i soggetti attuatori di opere per le quali deve essere realizzata la progettazione possono avviare le relative procedure di affidamento anche in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione, con la rilevante precisazione che, in ogni caso, tali opere, se già progettate, sono considerate prioritariamente ai fini dell'assegnazione dei finanziamenti per la loro realizzazione.

Infine, i soggetti attuatori di opere sono stati autorizzati ad avviare le procedure di affidamento della progettazione o dell'esecuzione dei lavori anche nelle more dell'erogazione delle risorse assegnate agli stessi e finalizzate all'opera con provvedimento legislativo o amministrativo.

Grandi opere ed Interventi prioritari

In materia di grandi opere pubbliche, la Legge n. 55/2019 ha introdotto le seguenti semplificazioni procedurali.

In primo luogo, fino al 31 dicembre 2020, i limiti di importo di cui all'articolo 215, comma 3, del Codice dei Contratti, per l'espressione del parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici, anche ai fini dell'eventuale esercizio delle competenze alternative e dei casi di particolare rilevanza e complessità, sono elevati da 50 a 75 milioni di euro. Per importi inferiori a 75 milioni di euro il parere è espresso dai comitati tecnici amministrativi presso i provveditorati interregionali per le opere pubbliche.

Sempre fino al 31/12/2020, per l'espressione del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, il termine è ridotto a quarantacinque giorni dalla trasmissione del progetto.

È fatta salva la possibilità per le Amministrazioni, in sede di approvazione dei progetti definitivi o di assegnazione delle risorse, indipendentemente dal valore del progetto, di richiedere al Consiglio superiore dei lavori pubblici la valutazione di congruità del costo, che è resa entro trenta giorni. Decorso il detto termine le Amministrazioni richiedenti possono comunque procedere.

In secondo luogo, con disposizione chiaramente acceleratoria, il Legislatore ha stabilito che, per gli anni 2019 e 2020 e relativamente agli interventi di cui all'art. 216, comma 1 bis, del Codice dei Contratti, le varianti da apportare al progetto definitivo approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), sia in sede di redazione del progetto esecutivo, sia in fase di realizzazione delle opere, sono approvate esclusivamente dal soggetto aggiudicatore qualora non superino del 50 per cento il valore del progetto approvato; in caso contrario sono approvate dal CIPE.

Infine, l'art. 4 del D.L. n. 32/2019 convertito dalla L. n. 55/2019, introduce la possibilità da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, di nominare uno o più Commissari straordinari con riferimento agli interventi infrastrutturali ritenuti prioritari, individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della detta legge, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze. Con uno o più decreti successivi, da adottare con le medesime modalità, entro il 31 dicembre 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri può individuare ulteriori interventi prioritari per i quali disporre la nomina di Commissari straordinari. Al comma 3 dell'art. 4 del medesimo decreto legge, è stabilito altresì che per l'esecuzione degli interventi, i Commissari straordinari possono essere abilitati ad assumere direttamente le funzioni di stazione appaltante e operano in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

IV.1.3 LA VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI IN OPERE PUBBLICHE

Ai fini della redazione del Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), come previsto dal D.Lgs. 228/2011 e conformemente a quanto indicato nel DPCM 3 agosto 2012, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha emanato nel giugno del 2017 il Decreto Ministeriale n.300, ovvero le *“Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche”* di propria competenza. Tale documento, che definisce i criteri e le procedure per la valutazione ex-ante sia dei fabbisogni infrastrutturali che delle singole opere, nonché per la selezione degli interventi da includere nel DPP, costituisce per il MIT l'elemento cardine che abilita il nuovo approccio alla programmazione infrastrutturale incentrato sulla valutazione rigorosa degli investimenti pubblici.

Alla luce dell'importanza del documento, la Struttura Tecnica di Missione del MIT (STM) ha predisposto anche il documento *“Infrastrutture utili - Guida operativa*

alla valutazione ex ante degli investimenti pubblici” che, attraverso schemi esplicativi e quadri sinottici, fornisce ai soggetti coinvolti una lettura sintetica delle diverse fasi della valutazione ex-ante delle opere.

Successivamente per ancor meglio finalizzare le procedure, nella riunione del 4 aprile 2018 presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, è stato espresso l’interesse da parte della Direzione Generale per i Sistemi di Trasporto ad Impianti Fissi e il Trasporto Pubblico Locale (DG TIFTPL) del Ministero per le Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) ad instaurare un **rapporto di collaborazione con la Banca Europea degli Investimenti (BEI)** e, in particolare, con **European Investment Advisory Hub (EIAH)**, strumento di assistenza tecnica identificato dalla Commissione Europea a sostegno del Piano Juncker, che intende fornire risorse finanziarie all’economia reale al fine di accelerare gli investimenti pubblici e privati. Obiettivo dell’accordo, che si è esplicitato in un *Protocollo di collaborazione tra BEI e MIT - DG TIFTPL*, è stato quello di definire metodologie e procedure operative omogenee per l’analisi della mobilità urbana e la selezione delle priorità di intervento nel settore del trasporto pubblico urbano ed in particolare nell’ambito del trasporto a guida vincolata ed a quello rapido di massa.

Nel 2019 la Struttura Tecnica di Missione (STM) del MIT ha manifestato l’interesse di estendere tale esperienza ai **settori stradale e ferroviario**, avvalendosi dei servizi offerti dall’European Investment Advisory Hub (EIAH). A tal fine, in data 26 marzo 2019 e in data 4 aprile 2019, rispettivamente per il MIT e per la BEI, le due istituzioni hanno siglato un *Protocollo di collaborazione* che prevede l’istituzione di un tavolo tecnico per il settore stradale e di un tavolo tecnico per il settore ferroviario il cui obiettivo è la preparazione di un documento per ciascun settore (**Vademecum**) volto a fornire *precisazioni metodologiche ed operative relative* alle Linee Guida per la Valutazione degli Investimenti in Opere Pubbliche nei settori di competenza del MIT (le “Linee Guida” così come previste dal D. Lgs. 228/2011) e alla *definizione di indicatori* relativi ai criteri di selezione delle opere ai fini della pianificazione e della programmazione degli investimenti nei due settori.

Sia le “*Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche*”, sia i *Vademecum* di declinazione delle stesse forniscono un chiaro quadro di riferimento, ai proponenti delle opere che devono essere valutate dal MIT, su come devono svolgere le analisi trasportistiche e tutte le altre analisi necessarie a confrontare in termini di fattibilità tecnica ed economica le alternative considerate in fase preliminare di progettazione, con l’obiettivo di proporre al MIT quella che presenti il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività. Nello stesso tempo, l’applicazione di procedure standardizzate di analisi permette al MIT di effettuare una valutazione ex-ante omogenea delle proposte pervenute dai vari soggetti interessati.

A partire dalla pubblicazione delle Linee Guida, quindi, è stato richiesto a tutti i soggetti proponenti di allegare queste tipologie di analisi alla progettazione di fattibilità.

In particolare, il MIT il 1° marzo 2018 ha pubblicato l’*Avviso di presentazione di istanze per accesso alle risorse per il trasporto rapido di massa*, allegando le tabelle standardizzate da compilare e la descrizione delle analisi da effettuare, e per la valutazione delle stesse si è avvalso della collaborazione con EIAH, fino alla predisposizione del piano di riparto approvato con Decreto Ministeriale n.607 di di-

cembre 2019, che prevede anche una successiva scadenza (30.04.2020) per l'integrazione di alcune proposte di intervento. A gennaio 2020 è stato pubblicato un secondo *Avviso di presentazione di istanze per accesso alle risorse per il trasporto rapido di massa* con scadenza per la presentazione delle istanze per l'assegnazione dei contributi al 31.10.2020, per concedere agli Enti locali un tempo congruo di lavorazione.

Relativamente ai **settori ferroviario e stradale** EIAH ha operato in accordo con la Struttura Tecnica di Missione per tutto l'anno 2019 e a dicembre è stato consegnato l'Interim Report finale, in fase di valutazione, per giungere in breve tempo alla approvazione definitiva dei "**Vademecum operativi**" per il settore stradale e per il settore ferroviario che consentiranno al Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici del MIT di svolgere le attività di analisi e confronto dei diversi interventi proposti nei due ambiti infrastrutturali.

I Vademecum sono strutturati per tipologia di tecnica valutativa prevista dalle Linee Guida per le diverse categorie di opera sottoposte a valutazione ex-ante, in particolar modo l'Analisi Costi-Efficacia ("ACE") e l'Analisi Costi-Benefici ("ACB"), e includendo, inoltre, l'Analisi Multi-Criteri ("AMC") necessaria per la fase di selezione dei progetti al fine del loro inserimento nel DPP.

Le Linee guida del MIT (DM n. 300 del 2017, ai sensi dell'art. 8 del DL n. 228 del 2011) e i Vademecum sopra richiamati sono stati concepiti allo scopo di *favorire una più efficace ed efficiente pianificazione e programmazione delle infrastrutture e degli investimenti prioritari* in base ai seguenti **vincoli ed obiettivi**:

- celere uso delle risorse finanziarie disponibili per la realizzazione di opere, la cui utilità sia pienamente giustificata da indicatori economici oggettivi;
- selezione ed individuazione delle priorità in base alla strategicità delle singole opere rispetto ai principali fabbisogni del Paese;
- tempi e costi ottimizzati e certi.

Le Linee guida, e i Vademecum, che ne specificano le procedure operative, sono strutturati in modo da fornire in modo univoco, ai fini di una **efficace valutazione comparativa**:

- la metodologia per valutazione ex-ante dei fabbisogni infrastrutturali;
- la metodologia per la valutazione ex-ante delle singole opere;
- i criteri per la selezione delle opere da finanziare;

Queste attività, già in corso dal 2018, consentono una consapevole e trasparente valutazione ex-ante dei fabbisogni infrastrutturali sulla base di approfondite analisi quantitative della domanda e dell'offerta, anche utilizzando in alcune valutazioni il SIMPT (Sistema Informativo per il Monitoraggio e la Pianificazione dei Trasporti) del MIT, che è il modello matematico di simulazione del Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT), recentemente aggiornato (Capitolo III).

Pertanto è stata predisposta, e nel dettaglio in corso di completamento con i citati Vademecum, una **metodologia unitaria di valutazione delle opere** (ivi compresi i parametri per le previsioni della domanda, per la quantificazione dei benefici e per la stima dei costi) con l'obiettivo di migliorare la *qualità delle analisi*, e soprattutto per ovviare ai numerosi *elementi di disomogeneità* nelle precedenti valu-

tazioni che in passato hanno reso complesso un confronto tra diversi progetti, richiedendo alcune valutazioni di tipo qualitativo per individuare le priorità di investimento.

Da sottolineare che, quantificando i criteri di selezione delle priorità di investimento, si rende possibile valutare le alternative non solo su indicatori economico-finanziari, ma anche rispetto al grado di raggiungimento degli *obiettivi strategici della politica infrastrutturale nazionale* sintetizzati nel Capitolo I del presente Allegato. Nelle valutazioni, pertanto, è certamente attribuita importanza al *rapporto benefici/costi*, che, in linea con le linee guida europee, resta un criterio vincolante per finanziare le opere pubbliche, ma anche all'utilizzo di *altri indicatori* che possono consentire, a sostanziale parità di rapporto benefici/costi, di *orientare le priorità verso obiettivi strategici di natura ambientale e sociale*.

Alcune complessità nella finalizzazione operativa delle metodologie di valutazione e nella omogeneizzazione delle procedure consolidate presso gli operatori ed i tempi sempre molto contenuti per le attività di analisi non hanno consentito ancora una applicazione rigorosa e completa di tutte le metodologie e degli strumenti previsti. Pertanto, in alcune situazioni, come previsto nelle Linee Guida, si sono applicate “*procedure semplificate*” in un periodo transitorio.

IV.1.4 IL DIBATTITO PUBBLICO

L'art. 22 del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 18 Aprile 2016, n. 50) istituisce il “*dibattito pubblico*” come attività obbligatoria per la scelta e quindi realizzazione delle “*grandi opere*”. Nello specifico il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 10 maggio 2018, n. 76, definisce il regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico, per le quali sarà obbligatorio il dibattito pubblico.

Il testo del DPCM, che colloca il Dibattito Pubblico tra le due fasi del progetto di fattibilità previste dal codice degli appalti, ha seguito un lungo iter approvativo che ha coinvolto una molteplicità di soggetti, sia istituzionali che del mondo delle professioni. Alla discussione hanno partecipato attivamente associazioni e ordini professionali proponendo riflessioni sulla partecipazione dei cittadini alle decisioni sulle grandi opere, realizzate in Italia e all'estero.

Come previsto nel DPCM il dibattito pubblico si apre nella fase di elaborazione del progetto di fattibilità quando le alternative progettuali sono ancora da definirsi e il proponente può ancora modificare il progetto. I risultati di questa fase concorrono alle successive fasi di elaborazione progettuale. Il dibattito pubblico è obbligatorio per opere di una certa rilevanza economica, tra i 300 e 500 milioni di euro a seconda della tipologia di intervento (per le infrastrutture puntuali ed a rete rispettivamente). Il dibattito pubblico è obbligatorio anche su richiesta delle amministrazioni centrali (Presidenza del Consiglio e Ministeri), degli enti territoriali (un consiglio regionale, una provincia, una città metropolitana, un comune capoluogo di provincia, un numero di consigli comunali rappresentativi di almeno 100.000 abitanti) o dei cittadini (almeno 50.000 elettori). Inoltre, il proponente è sempre libero di aprire un dibattito pubblico quando rileva l'opportunità di assicurare una maggiore partecipazione in merito agli interventi di particolare rilevanza sociale, ambientale e territoriale.