

Audizione del Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busia, sulla proposta di legge "Conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)" (A.C. n. 1752)

V° Commissione – Bilancio, tesoro e programmazione

Camera dei deputati, 12 marzo 2024

1) Premessa

Si desidera esprimere, innanzitutto, un sentito ringraziamento al Presidente e ai Componenti della V° Commissione della Camera dei deputati per avere deciso di audire l'Autorità in merito ad un provvedimento normativo di così grande rilevanza, finalizzato ad approntare gli strumenti occorrenti per la completa e regolare attuazione del PNRR, al quale sono strettamente connesse le maggiori prospettive di crescita e sviluppo del nostro Paese.

Il testo in esame, infatti, risponde alla duplice finalità di **assicurare le necessarie risorse finanziarie per dare piena operatività al nuovo PNRR**, come modificato a seguito del negoziato con la Commissione europea conclusosi con l'approvazione da parte dell'ECOFIN l'8 dicembre 2023 e di **dare continuità attuativa alle misure definanziate del Piano**, tenuto conto anche degli impegni giuridicamente già assunti dalle amministrazioni titolari.

In questi mesi, stiamo registrando un significativo sforzo da parte di tutte le istituzioni, le imprese e i soggetti a vario titolo coinvolti, per assicurare il rispetto delle tempistiche e degli impegni programmati. Ciò emerge chiaramente dalle più recenti rilevazioni relative al mercato dei contratti pubblici, che evidenziano un'**espansione del settore**, in termini di incremento del valore complessivo degli appalti di importo pari o superiore a 40.000 euro, pari al 36,4% rispetto al 2021 e addirittura del 65,9% rispetto al 2019.

A fronte di tali incoraggianti dati, occorre, tuttavia, una duplice riflessione.

In primo luogo, è necessario considerare che stiamo attualmente entrando nella fase più difficile e delicata del ciclo di vita dei contratti finanziati con risorse PNRR o collegate: **la fase dell'avvio dei cantieri e dell'esecuzione**, in relazione alla quale possono manifestarsi le criticità potenzialmente più rilevanti, o comunque idonee a determinare rallentamenti e ritardi, se non adeguatamente gestite, come dimostrato dalle tante procedure con un unico offerente o dalle gare andate deserte.

In secondo luogo, giova evidenziare che, a fronte di numerose disposizioni e della specifica attenzione finora dedicate soprattutto all'obiettivo di potenziare la capacità delle stazioni appaltanti di soddisfare le esigenze connesse al PNRR, **non si è, forse, investito abbastanza sulla capacità di risposta dei privati**. Sono infatti emersi diversi elementi di debolezza nel tessuto imprenditoriale del Paese, che hanno fatto sì che ad una grande domanda pubblica di contratti non corrispondesse un'offerta altrettanto ampia da parte del mondo delle imprese.



Sarebbero auspicabili, quindi, specifiche **misure volte ad incentivare le PMI ad accedere al mercato dei contratti pubblici**, utilizzando l'irripetibile occasione degli investimenti europei per accrescere la partecipazione delle piccole realtà imprenditoriali al settore delle commesse pubbliche, spingendole così verso un auspicabile salto dimensionale. Il provvedimento normativo in esame, che, nell'attuale versione, appare privo di disposizioni al riguardo, potrebbe costituire la sede opportuna per un intervento nel senso indicato.

Ciò premesso, si procederà, nel seguito del documento, all'esame puntuale delle singole previsioni del testo in esame che appaiono di interesse, in relazione alle funzioni e alle competenze attribuite all'Autorità che ho l'onore di presiedere.

2) Il sistema antifrode (Art. 3)

L'articolo 3 della proposta normativa in argomento interviene sull'apparato di prevenzione e contrasto delle frodi nell'utilizzazione delle risorse relative al PNRR e alle politiche di coesione, disponendo, in particolare, l'estensione al PNRR delle funzioni previste dall'articolo 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 91¹, in capo al **Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea** di cui all'articolo 54, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234², nonché l'integrazione del predetto Comitato con rappresentanti di ulteriori amministrazioni e soggetti pubblici, tra i quali la stessa ANAC.

La richiamata previsione va nel senso di una piena conformazione alle **raccomandazioni formulate dalla Commissione europea nella c.d. "Relazione PIF"**³, ove si chiede agli Stati membri di migliorare le modalità di individuazione e segnalazione delle frodi sospette, di investire ulteriormente sulla digitalizzazione della lotta alle frodi e di rafforzare la struttura organizzativa antifrode. A tale ultima esigenza risponde, per l'appunto, la disposizione in esame.

La necessità di potenziare ulteriormente l'impianto antifrode posto a presidio degli investimenti europei trova conferma, del resto, negli **allarmanti dati del Rapporto 2023 sulle attività della Procura europea (Eppo)**⁴, dai quali l'Italia risulta essere **il Paese con il valore più alto in termini di danni finanziari al bilancio dell'Ue stimati a seguito di frodi e malversazioni**, anche riconducibili alla criminalità organizzata. Sebbene tale poco invidiabile primato sia, senza dubbio, conseguente anche alla considerevole entità dei fondi richiesti e all'efficacia dell'azione di individuazione e contrasto delle irregolarità, è tuttavia innegabile che il dato avvalori la necessità di ulteriori e più penetranti strumenti di prevenzione e repressione degli illeciti.

¹ Decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 91, "Regolamento per il riordino degli organismi operanti nel Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, a norma dell'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248".

² Legge 24 dicembre 2012, n. 234, "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

³ Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2023 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea – lotta contro la frode – relazione annuale 2021.

⁴ "EPPO Annual Report 2023", pubblicato il 29 febbraio 2024, consultabile al link <https://www.eppo.europa.eu/en/2023-numbers>

Alla luce di tali considerazioni, appare del tutto condivisibile la scelta di potenziare ulteriormente l'impianto antifrode, adottando una strategia di coordinamento e di indirizzo che si caratterizzi per un maggiore coinvolgimento di tutti i soggetti potenzialmente interessati, secondo modelli già sperimentati in altri contesti attinenti alla tutela degli interessi finanziari europei.

Utile e condivisibile appare, in particolare, l'**ampliamento del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea ad un'ampia platea di enti**, ciascuno dei quali potrà apportare un valido contributo in termini di professionalità, esperienza e informazione, e si esprime particolare apprezzamento per l'inserimento anche dell'Autorità nazionale anticorruzione all'interno di tale compagine.

Fermo restando quanto già previsto dal decreto, si propone una duplice integrazione delle previsioni normative in esame, al fine di consentire un **ulteriore ampliamento dello strumentario disponibile per le azioni di prevenzione e contrasto**.

In particolare, al comma 8 dell'articolo 3, ove si fa riferimento ai protocolli d'intesa che la Guardia di Finanza può stipulare con le amministrazioni titolari di interventi finanziati con risorse PNRR o correlate, la norma potrebbe essere integrata con una espressa menzione di altre tipologie di protocolli d'intesa che coinvolgono ANAC. Ci si riferisce, nello specifico, ai **protocolli di alta sorveglianza sulle grandi opere** – un istituto già sperimentato con successo, e proprio con finalità acceleratorie, in occasione di Expo Milano 2015 – nonché ai **protocolli di vigilanza collaborativa**, attraverso i quali l'Autorità fornisce ausilio e supporto alle amministrazioni sia nel settore dei contratti pubblici sia in materia di anticorruzione e trasparenza.

In secondo luogo, nello stesso comma 8, ove si prevede la possibilità, per la Guardia di Finanza, di condividere dati, informazioni e documentazione acquisiti nell'ambito delle relative attività istituzionali, si ritiene che possa essere opportuno inserire un'analogia disposizione per ANAC, la quale, mettendo a disposizione la **Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)**, potrebbe fornire molti elementi utili per una efficace strategia di contrasto.

Venendo, infine, ad alcune considerazioni di carattere più organico e generale in merito all'intero impianto antifrode, si reputa doveroso evidenziare che, per il successo di ogni strategia di contrasto, occorre **allargare lo sguardo alla prevenzione**, ponendo sotto osservazione ogni profilo dal quale possano, anche solo potenzialmente, derivare rischi per il rispetto della legalità nell'assegnazione e nella gestione dei finanziamenti.

Fra tali profili, rientra certamente quello dei **conflitti di interesse**, alla cui prevenzione la Commissione europea invita a prestare particolare attenzione. Il tema è estremamente delicato e sensibile, in quanto risulta evidente che eventuali irregolarità nella gestione dei conflitti di interessi comporterebbero non solo il danno materiale di perdere i fondi, già di per sé ingente dal punto di vista economico, ma anche il ben più grave **danno reputazionale** al cospetto delle istituzioni comunitarie e dei partner europei.

In considerazione di tali rilevanti profili di rischio, si ritiene quanto mai necessario rafforzare lo strumento, già esistente, della **Piattaforma Unica della Trasparenza**, un **sistema centralizzato di raccolta di dati e documenti**, che l'Autorità ha cominciato a costituire da tempo, sulla base di



specifiche disposizioni normative⁵, **ma che necessita di essere ampliato per spiegare pienamente i suoi effetti. Ciò, in quanto essa costituisce uno strumento essenziale, idoneo alla semplificazione degli oneri informativi ed alla fruizione dei dati stessi, fondato sulla standardizzazione delle informazioni e delle modalità di raccolta, pubblicazione e consultazione delle stesse.**

Un simile strumento, infatti, riducendo gli oneri di trasparenza a carico delle amministrazioni, non solo accresce la capacità di verifica e controllo da parte dei committenti pubblici, ma – in virtù della transizione da un modello che prevede la pubblicazione sui singoli siti istituzionali ad un modello che si basa, invece, sulla concentrazione delle informazioni in un unico punto di accesso digitale – consente anche di **realizzare economie di scala, di sfruttare le opportunità dell’interconnessione tra banche dati per alleggerire gli adempimenti di pubblicità** e, quindi, in ultima analisi, di liberare energie e risorse da destinare ad altre attività, nell’ottica di un’amministrazione sempre più dinamica ed efficiente.

La Piattaforma Unica della Trasparenza, inoltre, si configura anche come un utile **strumento di governo per le amministrazioni**, nella misura in cui permette di monitorare costantemente lo stato di avanzamento dei contratti pubblici e le modalità di utilizzo delle risorse e di individuare preventivamente eventuali conflitti di interesse.

In tale ottica, si ritiene utile formulare un’ulteriore proposta di integrazione dell’articolo in esame, mediante **l’espressa previsione dell’utilizzo della predetta Piattaforma nell’ambito delle attività antifrode**, in modo da dotare non solamente il Comitato, ma tutte le istituzioni ed i soggetti a vario titolo interessati, di uno strumento operativo di sicura efficacia sia sul piano della prevenzione delle irregolarità, sia come veicolo di semplificazione e di efficienza. Sempre più si constata, infatti, che l’introduzione di elementi di efficienza nell’amministrazione contribuisce a ridurre gli illeciti, oltre che, naturalmente, a raggiungere gli obiettivi programmati senza sprechi e nel rispetto dei relativi cronoprogrammi.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, vengono dunque proposti i seguenti emendamenti all’articolo 3 del provvedimento in esame:

Articolo 3 (Misure per la prevenzione e il contrasto delle frodi nell’utilizzazione delle risorse relative al PNRR e alle politiche di coesione)

[...]

Al Comma 8, dopo le parole “del decreto-legge n. 77 del 2021,”, sostituire le parole “dopo il primo periodo è aggiunto, in fine, il seguente: «” con le parole “dopo le parole: «per la finanza pubblica» aggiungere le seguenti: «, nonché protocolli di alta sorveglianza di cui all’articolo 30 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e protocolli di vigilanza collaborativa, ai sensi dell’articolo 222, comma 3, lettera h) del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, con l’Autorità Nazionale Anticorruzione.”

⁵ Si vedano, in proposito, l’articolo 31, commi 3 e 4, del decreto legislativo n. 201/2022, in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, e gli articoli 23, comma 4, e 28, comma 3, del decreto legislativo n. 36/2023, in materia di contratti pubblici.



Al Comma 8, dopo le parole "e al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.", aggiungere il periodo *"Nell'ambito dei protocolli di alta sorveglianza e dei protocolli di vigilanza collaborativa di cui al primo periodo, sono anche definite le modalità con cui ANAC può mettere a disposizione dati e informazioni presenti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici di cui all'articolo 62-bis del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82."*

Dopo il Comma 8, aggiungere un Comma 8-bis così formulato:

"8-bis. Al fine di accelerare le attività di verifica, monitoraggio e analisi di cui al comma 2 e di individuare tempestivamente irregolarità e conflitti di interessi, con contestuale riduzione degli oneri di pubblicità e trasparenza a carico delle amministrazioni e degli enti, tramite la Piattaforma Unica della Trasparenza istituita ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, presso l'Autorità nazionale anticorruzione è possibile raccogliere, trattare e diffondere tutti i dati, ivi inclusi i dati personali, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. L'ANAC può diffondere tutti i dati e le informazioni di cui al primo periodo anche tramite collegamento informatico con il sito web delle amministrazioni e degli enti tenuti alla pubblicazione. L'obbligo delle amministrazioni e degli enti si intende assolto quando i dati sono pubblicati nella Piattaforma Unica della Trasparenza, anche mediante collegamento informatico con il proprio sito web istituzionale. Con proprio provvedimento l'ANAC disciplina le modalità di trattamento dei dati di cui al presente comma."

Si riporta di seguito, pertanto, la formulazione proposta dei Commi 8 e 8-bis:

"8. All'articolo 7, comma 8, del decreto-legge n. 77 del 2021, dopo le parole «per la finanza pubblica» aggiungere le seguenti: «, nonché protocolli di alta sorveglianza di cui all'articolo 30 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e protocolli di vigilanza collaborativa, ai sensi dell'articolo 222, comma 3, lettera h) del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, con l'Autorità Nazionale Anticorruzione. Nell'ambito dei protocolli d'intesa di cui al primo periodo, sono altresì definite le modalità con cui la Guardia di finanza può condividere, anche in deroga all'obbligo del segreto d'ufficio, dati, informazioni e documentazione acquisiti nell'ambito delle relative attività istituzionali e ritenuti rilevanti per le attività di competenza della Ragioneria generale dello Stato e delle amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti dal PNRR, fermo restando il rispetto delle norme sul segreto investigativo e delle disposizioni di cui al Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, e al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. Nell'ambito dei protocolli di alta sorveglianza e dei protocolli di vigilanza collaborativa di cui al primo periodo, sono anche definite le modalità con cui ANAC può mettere a disposizione dati e informazioni presenti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici di cui all'articolo 62-bis del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.».

8-bis. Al fine di accelerare le attività di verifica, monitoraggio e analisi di cui al comma 2 e di individuare tempestivamente irregolarità e conflitti di interessi, con contestuale riduzione degli oneri di pubblicità e trasparenza a carico delle amministrazioni e degli enti, tramite la Piattaforma Unica della Trasparenza istituita ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, presso l'Autorità nazionale anticorruzione è possibile raccogliere, trattare e diffondere tutti i dati, ivi inclusi i dati personali, le



informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. L'ANAC può diffondere tutti i dati e le informazioni di cui al primo periodo anche tramite collegamento informatico con il sito web delle amministrazioni e degli enti tenuti alla pubblicazione. L'obbligo delle amministrazioni e degli enti si intende assolto quando i dati sono pubblicati nella Piattaforma Unica della Trasparenza, anche mediante collegamento informatico con il proprio sito web istituzionale. Con proprio provvedimento l'ANAC disciplina le modalità di trattamento dei dati di cui al presente comma."

3) Promozione di sinergie e forme collaborative tra amministrazioni (Art. 9)

L'articolo 9 della proposta normativa in esame prevede **misure per il rafforzamento dell'attività di supporto in favore degli enti locali**, mediante l'istituzione, presso ciascuna prefettura o ufficio territoriale di Governo, di una **cabina di coordinamento**, presieduta dal Prefetto o da un suo delegato, per la definizione di un piano d'azione finalizzato all'efficace attuazione degli interventi PNRR, allo scopo, tra l'altro, di **favorire le sinergie tra le diverse amministrazioni e i soggetti attuatori operanti nel medesimo territorio** e di **promuovere le migliori prassi**.

La previsione di sinergie e forme collaborative che si pongano come strumenti di supporto agli enti locali appare, senza dubbio, condivisibile.

Deve tuttavia evidenziarsi, al tempo stesso, che sul piano della collaborazione tra amministrazioni è possibile ambire a soluzioni ancora più avanzate e innovative, avvalendosi, per esempio, del **modello della qualificazione delle stazioni appaltanti**, al fine di progettare una **rete strutturata di professionalità e competenze**, con una regia politica multilivello, nell'ambito della quale le amministrazioni dotate di migliori risorse professionali e strumentali possano andare in soccorso degli enti più deboli, mettendo loro a disposizione tutto il supporto della propria esperienza pregressa.

Per promuovere sinergie e collaborazioni realmente proficue, infatti, è indispensabile che le competenze amministrative siano messe in rete.

L'attuale sistema di qualificazione offre un utile paradigma in questo senso, soprattutto perché, costringendo le stazioni appaltanti a **misurare la propria capacità di gestire le procedure di approvvigionamento**, da un lato, assicura che le amministrazioni sprovviste dei necessari requisiti si rivolgano ad altre, più competenti e strutturate, almeno per la gestione delle procedure più complesse e di importo più elevato, evitando così ritardi che potrebbero compromettere i finanziamenti europei, e, dall'altro, permette al Governo di **individuare le carenze** e di agire di conseguenza, approntando gli investimenti occorrenti, anche in termini di assunzioni e di formazione, per elevare gli standard di professionalità all'interno dell'apparato pubblico.

A tal proposito, appare abbastanza paradossale che il legislatore abbia escluso dai requisiti di qualificazione delle stazioni appaltanti proprio le opere del PNRR, quelle che maggiormente necessitano che sia garantita la qualificazione in un'ottica di efficienza e rapidità.

Alla luce delle considerazioni svolte, si ritiene opportuno proporre che alle stazioni appaltanti impegnate nell'attuazione del Piano si applichino almeno alcune delle misure previste dall'attuale sistema normativo e che, in particolare, dette stazioni appaltanti siano tenute a misurare il proprio



grado di qualificazione sulla base delle disposizioni ordinarie, al fine di far sì che le stesse ed i responsabili di governo dei diversi livelli istituzionali individuino prontamente eventuali carenze e possano concertare i necessari interventi organizzativi e di rafforzamento.

Sarebbe, altresì, opportuno prevedere che le stazioni appaltanti che si siano sottoposte a tale misurazione possano anche valersi della procedura di cui all'articolo 62, comma 10, del Codice dei contratti, attraverso la quale ANAC assegna d'ufficio alla stazione appaltante non qualificata che ne faccia richiesta la stazione appaltante qualificata che svolga per essa le procedure di affidamento che essa stessa non può espletare.

Da ultimo, si suggerisce di prevedere che ANAC possa disporre la **qualificazione con riserva** delle stazioni appaltanti impegnate nell'attuazione del PNRR, anche in deroga ai limiti di cui all'articolo 63, comma 13, del Codice dei contratti, e anche con riferimento a specifiche tipologie di procedure o di categorie merceologiche, tenuto altresì conto delle procedure svolte in deroga per la realizzazione delle opere ricomprese nel Piano, **quando ciò sia necessario per perseguire gli obiettivi di cui al Piano medesimo**.

Si introdurrebbe così, senza aggiungere ulteriori vincoli, un fondamentale elemento di trasparenza in ordine all'effettiva disponibilità di professionalità e competenze da parte di soggetti che si trovino a gestire procedure complesse, in modo da consentire al Governo interventi mirati e di assicurare una più celere realizzazione degli investimenti del PNRR. Si consentirebbe, inoltre, alle amministrazioni impegnate nell'attuazione del Piano che volessero avvalersi del supporto di stazioni appaltanti qualificate, di poter fruire di tale opzione, oggi loro preclusa a causa dell'esclusione degli appalti PNRR dall'ambito di applicazione del sistema di qualificazione.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, viene dunque proposto il seguente emendamento all'articolo 9 del provvedimento in esame:

Articolo 9 (Misure per il rafforzamento dell'attività di supporto in favore degli enti locali)

"[...]

Dopo il Comma 3, aggiungere un Comma 3-bis così formulato:

"3-bis. Le stazioni appaltanti titolari di interventi del PNRR, o comunque coinvolte nella relativa attuazione, verificano la propria capacità tecnica e organizzativa con le modalità previste dal sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza di cui all'articolo 63 e all'allegato II.4 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Le stazioni appaltanti di cui al primo periodo che si siano sottoposte alla predetta misurazione e che siano risultate sprovviste dei requisiti di qualificazione previsti possono rivolgersi all'ANAC, la quale provvede all'assegnazione d'ufficio della richiesta, con le modalità di cui all'articolo 62, comma 10, del decreto legislativo n. 36 del 2023, a una stazione appaltante qualificata o a una centrale di committenza qualificata. L'ANAC può, altresì, disporre la qualificazione con riserva delle stazioni appaltanti di cui al primo periodo, anche in deroga ai limiti di cui all'articolo 63, comma 13, del decreto legislativo n. 36 del 2023, con riferimento a specifiche tipologie di procedure o di categorie merceologiche, anche tenuto conto delle procedure svolte in deroga per la realizzazione degli interventi previsti dal PNRR, qualora ciò sia necessario per perseguire gli obiettivi di cui al Piano medesimo."



4) L'estensione agli appalti definanziati della disciplina speciale PNRR (Art. 12)

Nell'ambito del Titolo II, Capo I (Misure di semplificazione amministrativa) della proposta normativa in esame, merita attenzione, in particolare, l'articolo 12, comma 1, ove si prevede che, al fine di assicurare l'attuazione degli interventi, non più finanziati in tutto o in parte a valere sulle risorse del PNRR, alle relative procedure di affidamento ed ai contratti i cui bandi o avvisi risultino già pubblicati alla data di entrata in vigore del decreto, nonché, laddove non sia prevista la pubblicazione di bandi o avvisi, alle procedure ed ai contratti in cui, alla suddetta data, siano già stati inviati gli inviti a presentare le offerte, **continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al decreto-legge n. 77/2021⁶ e al decreto-legge n. 13/2023⁷, nonché le specifiche disposizioni legislative finalizzate a semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal PNRR.**

Per espressa previsione del legislatore, tale disposizione si applica limitatamente alle procedure di affidamento di lavori ovvero di affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione di lavori e ai relativi contratti.

La disposizione in esame sostanzialmente estende l'applicazione della normativa prevista per gli appalti PNRR (di cui, in particolare, al d.l. n. 77/2021 e al d.l. n. 13/2023) anche alle procedure di affidamento di lavori o di affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione di lavori (e ai relativi contratti) non più finanziate in tutto o in parte con risorse PNRR a seguito della rinegoziazione del piano, che siano state già avviate alla data di entrata in vigore del decreto in esame.

Si comprende la *ratio* della previsione, che si può facilmente individuare, da un lato, nell'esigenza di non variare in corso d'opera la disciplina applicabile agli interventi, atteso che talune delle procedure in origine rientranti nel PNRR e ora definanziate (perché connotate da una minore strategicità o perché richiedenti tempi di realizzazione incompatibili con le tempistiche del Piano) potrebbero avere già raggiunto un significativo stato di avanzamento e ad esse potrebbero corrispondere obbligazioni già assunte dalle amministrazioni nei confronti di soggetti privati; dall'altro, nella necessità di assicurare il tempestivo completamento di opere che, pur non più ricomprese nel piano finanziato con risorse europee, rivestono comunque un rilevante interesse per il Paese, al punto da meritare una sorta di corsia preferenziale.

Ciò premesso, si evidenzia, tuttavia, l'opportunità di evitare ulteriori deroghe alla disciplina del Codice dei contratti.

Allo stato attuale, infatti, sussiste già una fondamentale distinzione tra "appalti PNRR" (assoggettati alla disciplina speciale di cui al d.l. n. 77/2021 e al d.l. 13/2023, che, in alcuni casi, rinvia ancora alle disposizioni del previgente Codice) e "appalti c.d. ordinari", assoggettati esclusivamente alla disciplina del nuovo Codice (d.lgs. n. 36/2023).

⁶ Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

⁷ Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, "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", convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41.

A ciò si aggiunge il frequente ricorso a **commissariamenti e sottodiscipline derogatorie**, tanto per la gestione delle emergenze quanto per la realizzazione degli appalti correlati ai grandi eventi.

Con il provvedimento in esame viene ora introdotta nell'ordinamento, quale ulteriore ipotesi derogatoria, la sottocategoria degli appalti di lavori e di progettazione ed esecuzione di lavori che, pur non più finanziati con le risorse del PNRR, continuano comunque a soggiacere alla medesima disciplina speciale prevista per gli appalti del suddetto Piano.

La previsione di sottosistemi normativi derogatori comporta **il grave rischio di far divenire il Codice residuale rispetto alle molteplici sottodiscipline di volta in volta applicabili**, ponendosi in contrasto anche con gli originari indirizzi del legislatore.

Si ritiene, in via generale, che la "fuga dal Codice" non sia un'opzione corretta.

In primo luogo, perché prevedere numerose discipline differenziate in materia di appalti, con complesse stratificazioni normative, è **disfunzionale**, compromette la certezza del diritto e lede la trasparenza del mercato.

In secondo luogo, perché, in tal modo, si determina la **compresenza di appalti soggiacenti a discipline diverse nell'ambito del medesimo intervento**, posto che un'opera può essere articolata in più contratti di lavori, dei quali sono alcuni finanziati con risorse europee. Tale circostanza, a propria volta, pone ulteriori criticità anche in considerazione del fatto che le amministrazioni committenti che si trovino a gestire contemporaneamente più regimi normativi potrebbero incorrere in rallentamenti e ritardi. Così, paradossalmente, previsioni normative volte ad accelerare la realizzazione degli obiettivi sortirebbero l'opposto effetto di rallentare le procedure, in conseguenza delle rilevanti **incertezze applicative** che coinvolgerebbero tanto la parte pubblica quanto quella privata.

Infine, occorre evidenziare che la deroga al Codice **rischia anche di incidere sulle garanzie che l'ordinamento pone a presidio della fase esecutiva**, compromettendo l'avvio dei cantieri e il regolare espletamento delle prestazioni contrattuali.

Ferma restando, in via generale, l'esigenza di evitare quanto più possibile la "fuga dal Codice", nel caso specifico degli interventi definanziati, di cui all'articolo 12 del testo in esame, si suggerisce di valutare, eventualmente, l'opportunità di **circoscrivere ulteriormente la deroga**, prevedendola **per i soli casi in cui essa sia giustificata dall'esigenza di non pregiudicare gli interessi di terzi**, tenuto conto degli impegni giuridicamente già assunti.

Al di là di quelle che possono essere le motivazioni sottese alla "fuga dal Codice", si ritiene di dover, in ogni caso, segnalare l'assoluta necessità di preservare da eventuali deroghe almeno due ambiti, che appaiono cruciali per il successo del complesso disegno riformatore concepito dal legislatore: il **sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti**, di cui si è detto, e la **digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti**.

Dalla digitalizzazione, in particolare, potrebbero derivare significativi benefici agli appalti PNRR, in quanto essa, oltre ad assicurare la trasparenza del settore e la concorrenzialità del mercato – elementi da cui, senza dubbio, i grandi investimenti traggono beneficio –, costituisce anche il più efficace strumento di accelerazione delle procedure e presenta l'ulteriore, non trascurabile, vantaggio di dare impulso all'applicazione di metodologie avanzate e innovative, come il **BIM** e i **cantieri digitali**,



i quali consentono anche più elevati livelli di conformità alla normativa in materia di sicurezza sul lavoro.

Si raccomanda, pertanto, in ogni caso, anche a fini acceleratori, di prevedere anche per gli appalti PNRR il ricorso alle disposizioni sulla digitalizzazione e, in particolare, si propone di **potenziare** uno strumento già previsto dal Codice e attualmente in fase di implementazione a cura di ANAC, il **Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE)**, il quale, se, adeguatamente rafforzato, potrebbe realmente garantire l'efficienza nell'intera procedura di affidamento.

Il FVOE, infatti, oltre ad essere un efficace strumento di controllo, costituisce anche un potente veicolo di semplificazione e accelerazione, perché, grazie all'interconnessione con le banche dati detenute da altri enti, consente alle stazioni appaltanti di verificare molto più rapidamente la sussistenza dei requisiti di partecipazione in capo agli offerenti e permette a questi ultimi di utilizzare la documentazione di comprova caricata a sistema anche nell'ambito di altre procedure, indette anche da altre amministrazioni, assicurando così la piena attuazione del principio del *once only*.

Purtroppo ANAC sta riscontrando, sia in relazione alle procedure PNRR sia con riferimento alle altre gare, che le enormi potenzialità dello strumento rischiano di essere vanificate dalle **resistenze di molti enti certificanti**, i quali, pur tenuti a fornire le informazioni richieste nell'ambito del FVOE, tuttavia, invocando ragioni spesso non del tutto condivisibili, si rifiutano di rendere disponibili in interoperabilità i propri dati.

Tale circostanza costituisce, evidentemente, un grave fattore di rallentamento, in quanto le stazioni appaltanti, non ricevendo, da un lato, riscontro dagli enti competenti in sede di verifica dei requisiti di partecipazione e, dall'altro, non potendo procedere comunque all'aggiudicazione in assenza degli esiti della predetta verifica – stante la mancata riproposizione della norma acceleratoria che consentiva, allo scadere di un dato termine, di procedere anche in assenza di tali esiti –, si trovano di fatto bloccate, non potendo dare seguito all'affidamento e alla stipula dei contratti.

Si ritiene, dunque, che il provvedimento normativo in esame possa costituire la sede adatta per un intervento volto al **rafforzamento dello strumento del FVOE**, per renderlo realmente efficace e operativo e assicurare, così, un vero salto in avanti in termini di celerità ed efficienza.

Vengono dunque proposti i seguenti emendamenti all'articolo 12 del provvedimento in esame:

Articolo 12 (Ulteriori misure di semplificazione in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e in materia di procedimenti amministrativi)

"[...]

Al Comma 1, dopo le parole "siano già stati inviati gli inviti a presentare le offerte," aggiungere le seguenti: "nei soli casi in cui dall'eventuale applicazione delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, deriverebbe un pregiudizio a interessi di terzi, tenuto anche conto degli impegni giuridicamente già assunti dalle amministrazioni committenti,"

Dopo il Comma 9, inserire un Comma 9-bis così formulato:

"9-bis. Al fine di accelerare la verifica del possesso dei requisiti in capo agli offerenti e di consentire la tempestiva aggiudicazione delle procedure di gara, all'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo 31



marzo 2023, n. 36, dopo le parole: «è punita ai sensi dell'articolo 23, comma 8» sono aggiunte le seguenti: «e rileva ai fini della valutazione della performance organizzativa complessiva dell'amministrazione, oltre che della valutazione della performance individuale del dirigente responsabile»

5) Disposizioni a tutela dei lavoratori

Del tutto condivisibile appare la volontà del legislatore di **rafforzare l'impianto normativo a tutela dei lavoratori**, con un'intera sezione del provvedimento (Titolo II, Capo VIII) dedicata all'argomento, posto che nel settore dei contratti pubblici non è possibile accettare violazioni delle norme in materia di sicurezza o pratiche che mettano a rischio l'integrità e la salute dei lavoratori.

Ciò premesso, si rileva, tuttavia, che alcune delle previsioni contenute nell'articolo 29 (Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare) pongono problemi di coordinamento con le disposizioni del Codice dei contratti pubblici sotto una pluralità di profili.

5.1) Riferimenti alla contrattazione collettiva (Art. 29)

In primo luogo, **la norma in esame utilizza, con riferimento ai contratti del settore privato, dei criteri diversi da quelli del Codice**. In particolare, quest'ultimo richiede che ai lavoratori impiegati nell'appalto e nel subappalto siano garantite **le medesime tutele giuridiche ed economiche**, mentre nel privato è previsto che agli stessi sia assicurato solamente un trattamento economico complessivo non inferiore ad un determinato importo (quindi, una **garanzia solo economica**).

Inoltre, posto che la diffusione del CCNL è solo uno dei criteri utilizzati per individuare il contratto stipulato dalle associazioni comparativamente più rappresentative⁸, in astratto, il CCNL da applicare in ambito pubblico potrebbe essere diverso da quello da prendere a riferimento, nel privato, per individuare il trattamento economico complessivo minimo.

Tali divergenze potrebbero comportare **oneri aggiuntivi per gli operatori**, oltre a determinare una situazione di **incertezza normativa** che renderebbe complessa anche l'attività di vigilanza e controllo, con possibile pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal legislatore.

La normativa prevista per gli appalti privati è sicuramente più semplice da applicare, perché fornisce indicazioni più agevoli per l'individuazione del CCNL: nella banca dati del CNEL sono reperibili con facilità le indicazioni sul numero di addetti cui ciascun contratto è applicato; inoltre, non è richiesta la valutazione di equivalenza delle tutele, che prende in considerazione numerosi istituti giuridici. D'altro canto, però, è noto che le differenze di tutele tra i vari CCNL di settore hanno ad oggetto sostanzialmente i profili normativi, in quanto sugli aspetti economici opera il limite dei livelli salariali

⁸ Nella relazione illustrativa al bando tipo n. 1/2023 sono state fornite indicazioni per l'individuazione delle organizzazioni comparativamente più rappresentative: indici sintomatici (numero complessivo dei lavoratori occupati; numero complessivo delle imprese associate; diffusione territoriale; numero dei contratti collettivi nazionali sottoscritti; esistenza di tabelle del costo del lavoro elaborate dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali; rappresentanza nel Consiglio del CNEL).



minimi stabiliti nelle tabelle ministeriali. La considerazione dei soli aspetti economici potrebbe, quindi, condurre ad un abbassamento delle tutele normative.

Le differenze tra i CCNL pubblici e quelli privati possono portare, dunque, all'applicazione di un contratto diverso nel pubblico e nel privato. Alla luce di ciò, la formulazione scelta, **ponendosi in distonia con il Codice, può creare incertezza normativa, con conseguenti rischi di contenzioso.**

5.2) Lo strumento della patente a punti

Ulteriori criticità si rinvengono in relazione all'istituto della patente a punti, come disciplinato dallo stesso articolo 29 del testo in esame. Sebbene sia senz'altro condivisibile l'introduzione di strumenti che tutelino i lavoratori, occorre tuttavia evidenziare che, affinché l'azione risulti efficace, è preferibile prevedere **disposizioni rafforzative delle tutele esistenti**, inserendosi nel sistema organico vigente, piuttosto che agire con interventi non dotati di un grado sufficiente di sistematicità e disposizioni sostitutive, per giunta formulate secondo criteri in parte diversi. In tal modo, infatti, paradossalmente, in conseguenza dell'**incertezza normativa** che ne risulta, si rischia di produrre effetti non soddisfacenti o non desiderati con riferimento ai presidi posti a garanzia della sicurezza sul lavoro.

Più in dettaglio, la prima criticità della prospettata disciplina della patente a punti si ravvisa in un'**esigenza di coordinamento con le disposizioni del Codice dei contratti pubblici in materia di cause di esclusione**. La proposta normativa in esame, infatti, introduce una causa di esclusione al di fuori del Codice, in violazione del disposto dell'articolo 10, secondo cui *"le cause di esclusione di cui agli articoli 94 e 95 sono tassative e integrano di diritto i bandi e le lettere di invito; le clausole che prevedono cause ulteriori di esclusione sono nulle e si considerano non apposte"*, e dell'articolo 227, secondo cui ogni intervento normativo incidente sulle disposizioni del Codice e dei suoi allegati, o sulle materie dagli stessi disciplinate, è attuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni in essi contenute.

Occorre, infatti, considerare, in primo luogo, che la decurtazione del punteggio conseguente a gravi violazioni delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro conduce, ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 81/2008⁹, alla sospensione del cantiere e all'adozione del provvedimento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di interdizione a contrarre, il quale, a sua volta, configura una **causa di esclusione automatica ai sensi dell'articolo 94, comma 1, lettera h) del Codice**, per il periodo della sospensione.

In secondo luogo, la violazione delle disposizioni in esame configura la **causa di esclusione non automatica di cui all'articolo 95, comma 1, lettera a) del Codice**, per il periodo di tre anni. L'impresa che, trovandosi in una di tali condizioni, partecipasse ad una gara, incorrerebbe in una **falsa dichiarazione sul possesso dei requisiti**, con conseguente possibilità, al ricorrere dei presupposti del dolo o della colpa grave accertati dall'ANAC, di interdizione fino a due anni.

Sempre con riferimento allo strumento della patente a punti, un'ulteriore criticità si ravvisa nella **previsione dell'esenzione dal relativo obbligo per le imprese in possesso di attestazione SOA**. Allo

⁹ Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro".



stato attuale, infatti, le SOA, ai fini del rilascio dell'attestazione, verificano l'eventuale sussistenza di una accidentalità pregressa solo dopo che questa sia stata già evidenziata e risulti dal Casellario giudiziale a seguito di sanzione penale ovvero risulti da sanzioni amministrative conseguenti all'illecito penale. L'attestazione SOA, inoltre, una volta rilasciata, durante il periodo triennale di validità tiene conto di eventuali incidenti o sospensioni intervenuti nel frattempo solo nell'ipotesi in cui l'Organismo di Attestazione venga indirettamente a conoscenza degli stessi, non essendo previste verifiche mirate in materia da parte delle SOA a seguito del rilascio. Alla luce di ciò, la garanzia offerta dal possesso dell'attestazione SOA, pur meritevole di considerazione, appare troppo limitata per poter giustificare un'eventuale esenzione dall'obbligo della patente a punti, la quale introdurrebbe nella realtà imprenditoriale un ingiustificato elemento di discriminazione.

Al riguardo, sarebbe preferibile introdurre un sistema più articolato di misurazione, giovandosi anche delle risultanze di sperimentazioni condotte da INAIL, alle quali ha partecipato anche ANAC, le quali, da un lato, evidenziano come **l'accidentalità vari sensibilmente a seconda della categoria di impresa, del settore produttivo e della Regione**, dall'altro, mostrano i vantaggi che si possono conseguire adottando sistemi di monitoraggio più articolati, che prendano in considerazione non solo l'accidentalità, e quindi la componente del rischio, ma anche l'aspetto premiale, in modo da favorire le aziende che investano sulla sicurezza.

La patente in questione, inoltre, a causa di elementi di incertezza legati alle procedure di decurtazione dei punti e dei criteri di accertamento delle responsabilità, sembrerebbe porre anche il rischio di **un contenzioso**, che potrebbe rallentare le procedure. A ciò deve aggiungersi che la norma in esame, così come è formulata, potrebbe portare a tentativi di **elusione da parte delle imprese**, come investimenti sulla formazione simulati. Occorre anche evitare che il meccanismo basato sull'attribuzione iniziale del massimo del punteggio finisca per agevolare le imprese appena costituite rispetto alle altre, con il conseguente rischio di operazioni elusive volte alla chiusura e immediata riapertura con diversa ragione sociale al verificarsi di circostanze che comportino la perdita della qualificazione (a tale riguardo, sarebbe sempre opportuna e necessaria la verifica in merito al titolare effettivo).

Anche alla luce di tali ultime considerazioni, occorrerebbe riflettere sul meccanismo immaginato per la patente a punti, caratterizzato dall'attribuzione iniziale del **punteggio massimo, soggetto poi a decurtazione**. Esso, al fine di escludere risultati che portino alla riduzione delle tutele, potrebbe più utilmente essere sostituito da sistemi che forniscano inizialmente un punteggio inferiore al massimo, che potrebbe poi essere aumentato anche con investimenti sulla sicurezza, i quali potrebbero trovare riconoscimento, ad esempio, in criteri premiali applicabili nell'ambito delle procedure di contrattualistica pubblica.

Tali considerazioni portano a ritenere che possa essere più funzionale ed efficace collegare il meccanismo della patente a punti ad **altre tipologie di strumenti esistenti, alcuni dei quali estremamente sensibili, come il FVOE e il Casellario di ANAC**, nel quale vengono rilevate tutte le sospensioni disposte dagli Ispettori del Lavoro. Per giunta, l'impiego di una banca dati, integrata con la BDNCP, consentirebbe anche di estrarre degli indicatori di rischio e, soprattutto, di realizzare un monitoraggio complessivo e continuo, grazie all'interconnessione delle banche dati di ANAC, INAIL ed INPS, evitando di limitarsi a quanto emerge dalla pur preziosa attività degli Ispettori del Lavoro che, pur opportunamente aumentati nel numero, non sono in grado di assicurare una verifica su tutti i



soggetti interessati, con la conseguenza che le ispezioni finiscono per riguardare un campione comunque limitato di imprese.

Nell'ottica di un ulteriore rafforzamento delle tutele e, insieme, del necessario coordinamento normativo, si suggerisce, pertanto, di **ricostituire il sistema di qualificazione tramite crediti di cui all'articolo 27 del d.lgs. n. 81/2008 al rating d'impresa**, che, già previsto dall'articolo 109 del Codice dei contratti pubblici, può essere immediatamente rafforzato, inserendo anche la sicurezza sul lavoro, previa definizione di criteri oggettivi al riguardo, tra i parametri di cui tenere conto nella valutazione dell'affidabilità dell'operatore economico.

Viene dunque proposto il seguente emendamento all'articolo 29 del provvedimento normativo in esame:

Articolo 29 (Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare)

"[...]

Dopo il Comma 10, inserire un Comma 10-bis e un Comma 10-ter, così formulati:

"10-bis. All'articolo 10 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, dopo il comma 1-bis, è aggiunto il seguente comma 1-ter: «Il Portale di cui al comma 1 interopera con la Banca dati nazionale dei contratti pubblici con le modalità di cui all'articolo 23 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. L'Autorità nazionale anticorruzione, con proprio provvedimento, sentiti il Ministro del Lavoro, l'INAIL e l'INPS, stabilisce le modalità di valutazione delle risultanze del Portale e del Rating di sinistrosità sviluppato dall'INAIL ai fini della verifica dell'assenza della causa di esclusione di cui all'articolo 95, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 36 del 2023 e della gestione del sistema digitale di monitoraggio delle prestazioni di cui all'articolo 109 del medesimo decreto.»

"10-ter. All'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, dopo le parole: «è comunicato all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)» aggiungere le seguenti: «attraverso interoperabilità del Portale nazionale del sommerso di cui all'articolo 19 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, con la Banca dati nazionale dei contratti pubblici di cui all'articolo 23 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, »"

5.3) La verifica dell'incidenza della manodopera

In merito alla verifica dell'incidenza della manodopera, anch'essa disciplinata dall'articolo 29 del provvedimento normativo in esame, si esprime sostanziale condivisione, trattandosi di disposizioni ragionevoli finalizzate alla tutela dei lavoratori, così come per quanto attiene alla previsione della segnalazione ad ANAC delle eventuali violazioni al riguardo. Si evidenzia, tuttavia, anche in questo caso, **l'esigenza di un migliore raccordo con le disposizioni vigenti.**

Allo stato attuale, la verifica di congruità è obbligatoria per gli appalti privati sopra i 70.000 euro e per quelli pubblici in generale. L'articolo 29 del testo in esame prevede, invece, che gli organi di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale effettuino verifiche sul rispetto delle disposizioni in materia di DURC di congruità per gli appalti pubblici di importo superiore a 150.000 euro e per quelli privati di importo superiore a 500.000 euro.



Per gli appalti privati il pagamento del corrispettivo in assenza delle disposizioni sulla congruità comporta una sanzione per il committente tra i 1.000 e i 5.000 euro. Nell'ambito dei contratti pubblici, invece, la stazione appaltante tiene conto della violazione ai fini della valutazione della *performance* del **Responsabile del Progetto**¹⁰ e provvede a comunicare la stessa ad ANAC, anche ai fini dell'esercizio del potere di vigilanza sulla corretta esecuzione. La norma non chiarisce, tuttavia, come la gestione di tale comunicazione, riferita ad una presunta violazione posta in essere dal RUP, debba coordinarsi con le ulteriori attività di vigilanza che l'Autorità svolge in merito al comportamento della stazione appaltante.

Anche per tale profilo, dunque, il **provvedimento in esame introdurrebbe delle modifiche al Codice dei contratti** (in particolare, **DURC di congruità**, art. 119, comma 14) in contrasto con le richiamate disposizioni dell'art. 227, secondo cui ogni intervento normativo incidente sulle disposizioni del Codice e dei suoi allegati, o sulle materie dagli stessi disciplinate, è attuato mediante modifica esplicita.

Viene dunque proposto il seguente emendamento all'articolo 29 del provvedimento normativo in esame:

Articolo 29 (Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare)

"[...]

*Al Comma 10, dopo le parole "legge 11 settembre 2020, n. 120" aggiungere le seguenti: ", **nonché, nel settore pubblico, con le modalità di cui all'articolo 119, comma 14, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, che trovano pertanto applicazione anche in ogni ipotesi di appalto di realizzazione di lavori edili**"*

6) Disposizioni in materia di riduzione dei tempi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni (Art. 40)

Il tema della riduzione dei tempi di pagamento riveste un'importanza cruciale ai fini di un efficiente funzionamento del mercato dei contratti pubblici. Non può che condividersi, pertanto, la scelta di intervenire su tale profilo con misure mirate.

Il persistere di ritardi nel saldo dei propri debiti commerciali da parte delle pubbliche amministrazioni costituisce, infatti, **un fattore che disincentiva soprattutto le PMI**, più fragili dal punto di vista finanziario, dal partecipare alle gare pubbliche. Risulta dunque evidente che, per la realizzazione di un mercato realmente concorrenziale, che assicuri a tutti i soggetti le medesime opportunità e prospettive, occorre investire quanto più possibile sull'efficienza della PA nei pagamenti, in modo da rimuovere **un elemento che si rivela, in concreto, uno dei fattori maggiormente anticoncorrenziali del nostro procurement pubblico**, nella misura in cui permette, di fatto, l'accesso al mercato a quelle sole imprese che siano abbastanza solide da poter sopportare dei ritardi nell'incasso dei corrispettivi spettanti.

¹⁰ Dalla formulazione della norma non si evince se rilevi la differenza di ruolo tra Responsabile Unico del Progetto o Responsabile del procedimento per la fase di esecuzione.



Negli ultimi anni, l'Italia ha posto in essere **numerosi interventi, a carattere normativo, amministrativo e strutturale** (concessioni di liquidità per il pagamento dei debiti pregressi, misure di garanzia del rispetto dei tempi di pagamento, creazione di sistemi informativi di monitoraggio), volti a favorire la riduzione dei tempi di pagamento dei debiti commerciali. Per effetto di tali interventi, si è registrata una continua e sistematica riduzione dei tempi medi di ritardo, per i vari comparti delle PA, seppure con dinamiche e livelli sensibilmente diversi. Decisiva, in tal senso, si è rivelata l'introduzione dell'**obbligo di fatturazione elettronica**, che, consentendo di tracciare tutti i debiti commerciali della pubblica amministrazione, rende possibile un efficace monitoraggio dei tempi di pagamento.

Nonostante tali rilevanti progressi, perdurano significativi ritardi, che rischiano di comportare rilevanti criticità agli operatori economici contraenti, soprattutto se di piccole dimensioni.

La previsione, nell'ambito del PNRR, dello specifico **obiettivo "Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie"** (riforma 1.11, Missione 1, Componente 1), cui fa riferimento anche il testo in esame (articolo 40, comma 4), vincola ora il legislatore ad approntare misure che consentano un'ulteriore contrazione delle tempistiche di pagamento. Da tale punto di vista, la proposta in esame appare opportuna e coerente con i più recenti interventi normativi.

Si fa riferimento, in particolare, all'articolo 4-*bis* del decreto-legge n. 13/2023, introdotto dalla legge di conversione n. 41/2023¹¹, ove si prevede che le amministrazioni centrali dello Stato, ai fini dell'attuazione della predetta Riforma 1.11 - Missione 1 - Componente 1 del PNRR, adottino specifiche misure, anche di carattere organizzativo, finalizzate all'**efficientamento dei rispettivi processi di spesa** (comma 1) e che (comma 2), nell'ambito dei sistemi di valutazione della *performance*, provvedano ad assegnare ai dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali, nonché ai dirigenti apicali delle rispettive strutture, specifici obiettivi annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento previsti dalle vigenti disposizioni.

Sul punto, si richiama anche la recente ***Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali – COM(2023)533***, che prevede un obbligo generalizzato per tutti i soggetti debitori, pubblici e privati, di saldare i propri debiti commerciali entro un termine di 30 giorni, senza alcuna possibilità di diversa pattuizione. Sebbene la proposta europea abbia sollevato varie perplessità, in parte condivise anche da ANAC nelle opportune sedi istituzionali, soprattutto per quanto concerne l'eccessiva rigidità dell'approccio in relazione al settore privato, giova in ogni caso evidenziare che il documento mostra quanto sia ritenuto rilevante, anche in ambito europeo, il rispetto delle tempistiche di pagamento per un efficiente funzionamento del mercato.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, nel confermare la piena condivisione per la scelta di un intervento in materia, si suggerisce, tuttavia, di **valutare l'opportunità di un'integrazione delle previsioni normative con specifiche disposizioni a tutela delle PMI**. Queste ultime, infatti, per le ragioni sopra richiamate, soffrono maggiormente dei ritardi nei pagamenti da parte della PA, al punto

¹¹ Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, "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", convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41.



che tale elemento opera sovente come un fattore disincentivante, rendendo poco attrattivo il mercato dei contratti pubblici per le piccole realtà imprenditoriali.

Ne consegue che, ove si intenda realmente investire sulla capacità delle PMI di concorrere al *public procurement* – e si è già evidenziato, in sede introduttiva, come questo debba essere uno degli obiettivi di lungo periodo da perseguire attraverso gli investimenti del PNRR –, non si può prescindere da misure specifiche volte a tutelare tali realtà nell'ipotesi di ritardi nell'incasso del corrispettivo provocati da inefficienze della PA.

Al riguardo, si evidenzia che una **piena realizzazione della digitalizzazione, anche per la fase esecutiva**, consentirebbe almeno di monitorare puntualmente i ritardi e di intervenire con la dovuta tempestività. In tale ottica, potrebbe rivelarsi utile e opportuno un **rafforzamento della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)** costituita presso ANAC, con particolare riferimento al suo utilizzo nella fase di esecuzione contrattuale.

Viene dunque proposto il seguente emendamento all'articolo 40 del provvedimento normativo in esame:

Articolo 40 (Disposizioni in materia di riduzione dei tempi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni)

"[...]"

Dopo il Comma 9, inserire un Comma 10, così formulato:

"L'ANAC con proprio provvedimento, sentita la Ragioneria Generale dello Stato, individua le modalità di interconnessione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici di cui all'articolo 62-bis del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, per favorire un efficace monitoraggio dei tempi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni e la tempestiva individuazione di eventuali ritardi, anche ai fini dell'implementazione della Piattaforma Unica della Trasparenza."

7) Ulteriori necessari ambiti di intervento

Completato l'esame delle disposizioni di interesse contenute nel decreto e nel relativo disegno di conversione, si ritiene opportuno, prima di procedere alle conclusioni, esprimere alcune sintetiche considerazioni in merito a due ulteriori temi – sui quali il provvedimento dimentica di intervenire e che invece sarebbero cruciali per il successo del PNRR e, più in generale, per il sano e corretto funzionamento del settore dei contratti pubblici.

Si fa riferimento, in particolare, alle auspiccate misure volte a favorire la partecipazione delle PMI al mercato dei contratti pubblici, alle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese, previste dall'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014, le cui potenzialità acceleratorie potrebbero essere ulteriormente rafforzate, nonché al tema dell'equo compenso delle prestazioni professionali, in merito al quale si registra, allo stato attuale, un'allarmante situazione di incertezza normativa.



7.1) Misure volte a favorire la partecipazione delle PMI al mercato dei contratti pubblici

Come anticipato in sede introduttiva, non si rinvergono, nel testo in esame, specifiche misure a sostegno delle PMI, volte a favorirne l'accesso al mercato dei contratti pubblici nell'ottica di un successivo **salto dimensionale**.

Per le ragioni sopra richiamate, si ritiene, invece, che per la realizzazione di un sano mercato concorrenziale, aperto, trasparente e realmente capace di soddisfare tutte le variegate esigenze di approvvigionamento del settore pubblico, sia fondamentale un convinto investimento sulle piccole realtà imprenditoriali, che costituiscono una componente vitale del sistema economico e produttivo del nostro Paese, in modo da **incentivarne l'accesso al settore del *procurement* pubblico** come possibile punto di partenza di un percorso di crescita e di rafforzamento aziendale.

Ritenendo che il provvedimento in esame possa costituire la sede opportuna per un intervento nel senso sopra indicato, **viene proposto il seguente emendamento all'articolo 12:**

Articolo 12 (Ulteriori misure di semplificazione in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e in materia di procedimenti amministrativi)

"[...]

Dopo il Comma 16, inserire un Comma 17, così formulato: "Il Governo, su proposta del Ministro delle Imprese e del Made in Italy, sentita l'ANAC, promuove la stipula di opportune intese in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, al fine di favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese presenti sul territorio di riferimento alle procedure di assegnazione di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, anche con riferimento ai compiti delle Sezioni regionali dell'Osservatorio dei contratti pubblici di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163."

7.2) Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese di cui all'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014

Le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese di cui all'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014¹², introdotte per la prima volta in relazione ad Expo Milano 2015 e poi ripetutamente applicate, costituiscono uno strumento utilissimo per assicurare il puntuale e regolare completamento delle opere pur in presenza di gravi illeciti.

Nel dettaglio, la citata norma attribuisce al Presidente di ANAC il **potere di richiedere ai Prefetti l'applicazione di misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio nei confronti di imprese affidatarie di contratti pubblici di appalto e/o di concessione che risultino coinvolte in procedimenti penali per fattispecie delittuose di matrice *lato sensu* corruttiva, ovvero in situazioni anomale e sintomatiche di condotte criminali**.

Le predette misure includono la nomina di un commissario o di un esperto che si sostituisca agli organi sociali coinvolti negli illeciti, nonché il congelamento degli utili dell'impresa, al fine di consentire il

¹² Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.



successivo eventuale sequestro degli stessi all'esito del procedimento giudiziario, secondo criteri che assicurino, in ogni caso, il rispetto dell'azienda e che tengano conto degli eventuali investimenti che questa abbia effettuato in termini di *self cleaning*. In tal modo, si tutela l'interesse pubblico, non si lede la concorrenza e si evita un contenzioso più ampio.

Le misure in esame rispondono, infatti, alla **necessità di contemperare un'efficace strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni criminali nelle attività economiche e nel tessuto imprenditoriale con l'esigenza di salvaguardare l'interesse collettivo alla prosecuzione e al completamento del contratto**, soprattutto in caso di grandi opere e di investimenti di rilevante importanza strategica, come nel caso degli appalti previsti dal PNRR.

Tale istituto, tuttavia, allo stato attuale, presenta il limite di non prevedere alcun tipo di intervento sulla parte pubblica. Infatti, sebbene gli illeciti di matrice corruttiva coinvolgano necessariamente due parti, il soggetto privato e l'amministrazione pubblica, le disposizioni vigenti prevedono che ANAC possa proporre al Prefetto misure straordinarie, volte al duplice obiettivo del ripristino della legalità e del completamento del contratto, esclusivamente nei confronti della parte privata, laddove, invece, le misure in esame **si rivelerebbero ancora più utili se potessero trovare applicazione anche nel settore pubblico**, nei confronti delle stazioni appaltanti, consentendo di porre rimedio tempestivamente a quelle situazioni di cattiva gestione e inefficienza che compromettono gravemente l'esito degli investimenti.

Si ritiene, dunque, che il provvedimento in esame, sostanzialmente finalizzato ad approntare ogni strumento occorrente per la realizzazione degli obiettivi del PNRR, costituisca la sede appropriata per un intervento in tal senso, che potrebbe prevedere, in particolare, la nomina di un **commissario ad acta** da parte del Prefetto su proposta di ANAC al fine di garantire il rispetto della legalità e, contestualmente, la celerità delle procedure.

Viene dunque proposto il seguente emendamento all'articolo 12 del provvedimento in esame:

Articolo 12 (Ulteriori misure di semplificazione in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e in materia di procedimenti amministrativi)

"[...]

Dopo il Comma 15, inserire un Comma 15-bis così formulato:

"15-bis. Al fine di assicurare il puntuale e regolare completamento degli interventi indicati nel PNRR anche in presenza di rilevate situazioni illecite o criminali, all'articolo 32, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, dopo le parole: «propone al Prefetto competente, » sono aggiunte le seguenti: «con riferimento alla pubblica amministrazione coinvolta, di provvedere alla nomina di un commissario ad acta, anche individuato nell'ambito di soggetti che svolgano funzioni analoghe presso Comuni limitrofi o enti affini e, con riferimento all'impresa, »"

7.3) L'equo compenso

Come anticipato, un ulteriore ambito rispetto al quale sarebbe auspicabile un intervento chiarificatore del legislatore è quello dell'equo compenso delle prestazioni professionali, di cui alla legge 21 aprile



2023, n. 49, in considerazione della perdurante incertezza riguardo l'esatto perimetro applicativo delle nuove disposizioni.

In particolare, l'estensione della nuova disciplina al settore pubblico comporta molteplici problematiche sotto diversi profili, determinando anche un **incremento notevole del costo dei contratti pubblici**. Inoltre, in virtù dei meccanismi di successivo adeguamento alle tariffe per il caso in cui le stesse non siano state rispettate nel contratto iniziale, determina un **aumento dell'alea**, proprio perché il professionista che si sia aggiudicato la gara offrendo un prezzo inferiore all'equo compenso, potrebbe poi chiedere una rinegoziazione delle condizioni economiche in aumento, con conseguenti possibili criticità anche in termini di certezza finanziaria.

Nella consapevolezza del grave impatto che l'incertezza produce in un settore così rilevante del mercato pubblico – quello dei servizi professionali e, in particolare, dei servizi di architettura e ingegneria, ANAC ha già affrontato il tema sia in una apposita segnalazione alla Cabina di regia di cui all'articolo 221 del d.lgs. n. 36/2023, sia in sede di precontenzioso.

Si ribadisce, pertanto, l'**esigenza di chiarezza normativa**, particolarmente in relazione al PNRR, non protetto dalle norme del Codice dei contratti pubblici.

Anche per questo profilo, dunque, il provvedimento in esame potrebbe costituire la sede opportuna per l'auspicato intervento chiarificatore.

Viene dunque proposto il seguente ulteriore emendamento all'articolo 12 del provvedimento in esame:

Articolo 12 (Ulteriori misure di semplificazione in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e in materia di procedimenti amministrativi)

"[...]

Dopo il Comma 15-bis (di cui al paragrafo 7.2 del presente documento), inserire un Comma 15-ter così formulato:

"15-ter. Con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentiti l'Autorità nazionale anticorruzione e i Consigli nazionali degli ordini o collegi professionali, sono determinate le modalità di applicazione ai contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, della disciplina dell'equo compenso di cui alla legge 21 aprile 2023, n. 49, nel rispetto del principio di libera concorrenza e tenuto conto dell'esigenza del contenimento degli oneri a carico della finanza pubblica, anche mediante l'individuazione delle percentuali massime di possibile ribasso in relazione alle diverse tipologie di servizi professionali."

8) Conclusioni

In conclusione, si apprezzano e si condividono le finalità che hanno ispirato il provvedimento in esame, il quale, attraverso un ampio e articolato sistema di interventi – dal rafforzamento dell'impianto antifrode al potenziamento delle tutele dei lavoratori, dalla semplificazione delle procedure amministrative alla riduzione dei tempi di pagamento dei debiti commerciali, solo per citare alcuni dei temi di più diretto interesse per ANAC – mira ad approntare gli strumenti normativi (oltre che le

risorse finanziarie) occorrenti per la puntuale realizzazione degli obiettivi indicati dal nuovo PNRR, come modificato a seguito del negoziato con la Commissione europea.

Proprio in tale ottica, tuttavia, si evidenzia **l'esigenza di assicurare, in via prioritaria, la certezza normativa, sia rimuovendo dall'ordinamento quegli elementi di incertezza** che, in quanto causa di ritardi e di contenzioso, compromettono la celerità delle procedure e l'efficienza dell'amministrazione, **sia evitando la sovrapposizione di norme e istituti in deroga alla disciplina vigente o in disarmonia con la stessa.**

La migliore opzione sembra essere, in molti casi, quella del potenziamento degli strumenti già esistenti, operando nella direzione indicata dal Codice dei contratti, con un investimento ancora più convinto e deciso negli ambiti della **qualificazione** e della **digitalizzazione**, fondamentali veicoli di accelerazione e semplificazione, da rafforzare e sviluppare ulteriormente, nell'ottica di un'amministrazione sempre più professionale ed efficiente e di un mercato sempre più aperto e concorrenziale.