

FOCUS

IL PNRR E IL NODO DEGLI APPALTI PUBBLICI: CRITICITA' E AMBITI DI RISOLUZIONE

Il PNRR è entrato pienamente nel vivo. Attualmente dal nostro Osservatorio registriamo una certa dinamicità da parte dei ministeri, che stanno pubblicando bandi, avvisi e decreti per attivare le varie componenti del Piano e passare poi alla fase attuativa. **L'obiettivo è progettare entro il 2022, appaltare entro il 2023, dar via all'esecuzione a partire dal 2024**

Nell'ambito delle procedure di attuazione del PNRR, al 31 gennaio 2022 le Amministrazioni titolari di interventi hanno emanato **113 bandi e avvisi per un importo complessivo pari a circa 27,86 miliardi di euro. Ad oggi risultano aperti 48 bandi per un ammontare di risorse da assegnare pari a 23,17 miliardi. Oltre il 50% di questi bandi sono destinati agli EELL., su cui adesso si concentrano gli sforzi:** sono usciti gran parte degli avvisi sui beni culturali, gran parte degli avvisi sulle scuole, gran parte delle risorse sulla rigenerazione urbana sono state distribuite. Sono in arrivo importanti bandi sull'inclusione sociale, sulle aree montane e sulle comunità energetiche.

I Traguardi e gli obiettivi da raggiungere entro giugno 2022 sono 45. Si tratta di 1 solo obiettivo (168 nuove assunzioni negli uffici giudiziari) e di 44 traguardi tra cui: l'adozione del piano Scuola 4.0, i decreti di riparto delle risorse per gli interventi culturali e i decreti sulle modalità di utilizzo degli 1,75 miliardi previsti per i contratti di sviluppo (filieri tradizionali + rinnovabili). Ad oggi sono solo due le scadenze già raggiunte (su 45), che riguardano la semplificazione nell'approvvigionamento idrico e i progetti di rigenerazione urbana.

La capacità di appaltare in modo efficace ed efficiente e soprattutto nel rispetto dei tempi del PNRR sarà la chiave per il successo di tutto il Piano: in questo senso il problema dell'attuazione del PNRR non riguarda solo gli obiettivi da centrare ma anche quelli ritenuti già perseguiti: anche in questo caso, infatti, occorrerà verificare e monitorare se i provvedimenti legislativi adottati si stanno traducendo in bandi e in opportunità reali.

Attualmente le problematiche legate al processo di appalto sono connesse a due aspetti:

1. I rincari nei prezzi delle materie prime e dell'energia determinano criticità notevoli:

In fase di gara: le gare sono sottocosto del 15 o 20 per cento – con punte del 30% – a causa dell'aumento dei prezzi, con il risultato che le gare cominciano ad essere deserte.

In fase di esecuzione: una volta arrivati all'aggiudicazione i lavori rischiano di bloccarsi perché le imprese non possono svolgere la commessa ai costi definiti nei capitolati.

2. La mole cospicua di certificazioni che i fornitori e le amministrazioni dovranno ottenere in fase di gara per essere in linea con i principi di sostenibilità ambientali necessari alla transizione energetica e definiti dalle regole europee (**principio del "non arrecare danno significativo"**). Gli EELL potranno avere difficoltà a reperire le imprese in possesso delle certificazioni necessarie a garantire il rispetto di tali principi.

Per far fronte alla prima criticità, il governo ha avviato - [attraverso il decreto-legge n. 4/2022](#) - una **revisione del meccanismo previsto dal Codice dei contratti pubblici** per l'adeguamento dei prezzi di aggiudicazione ai costi dei materiali e per la determinazione dei prezzi posti a base degli appalti. In primo luogo, nel decreto legge sopra menzionato, viene stabilito che **il Mims, sentiti l'Istat e il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, previa intesa della Conferenza Stato-Regioni, definisca gli standard da utilizzare per definire i prezzi regionali utilizzati dalle stazioni appaltanti come base di riferimento per i valori degli appalti pubblici**. Inoltre, l'Istat procederà al calcolo, su base semestrale, delle variazioni dei prezzi dei materiali più rilevanti per l'esecuzione delle opere pubbliche, le quali verranno recepite dal Mims come riferimento comune per le diverse stazioni appaltanti.

Viene poi modificato in modo rilevante, assicurando una più equilibrata ripartizione del rischio tra le parti, il meccanismo di ripartizione dei benefici e degli oneri derivanti da aumenti dei prezzi dei materiali che intervengono dopo l'aggiudicazione dell'appalto. In particolare, **in presenza di variazioni annuali dei costi dei materiali superiori al 5% (non più del 10%), la parte eccedente tale percentuale verrà assorbita per l'80% (non più 50%) dalle stazioni appaltanti**. Analogo meccanismo viene previsto in caso di riduzione dei costi dei materiali. **Rispetto al regime precedente, quindi, si riducono significativamente gli oneri che l'impresa deve assumere a fronte di forti aumenti dei costi dei materiali**. Inoltre, al fine di incrementare ulteriormente la trasparenza del mercato, favorire la concorrenza e ridurre i rischi di contenzioso, **le stazioni appaltanti sono obbligate a inserire nei documenti di gara la clausola di revisione dei prezzi, finora facoltativa**.

In linea generale occorrerà agire su due ulteriori leve:

- **focalizzarsi sulla fase di esecuzione e non solo sulla fase di gara:** le ricerche di Promo Pa dimostrano che solo **1 Ente su 5 in media utilizza tecnologie per la fase di gestione e monitoraggio del contratto**. In questo senso è benvenuto il nuovo portale del MIMS, in fase di attivazione, a cui sta lavorando un gruppo di lavoro di cui OReP fa parte.
- **Qualificare le centrali di committenza locali**, ad esempio **le SUA provinciali**, poiché le nostre ricerche dimostrano che vi è un legame diretto tra propensione all'utilizzo degli strumenti e dimensione della spesa gestita. Le **province che hanno già una SUA attiva sono infatti già 26**, hanno in media 7 addetti e oltre 46 enti convenzionati, per cui siamo dinanzi a soggetti ben strutturati in grado di gestire la complessità del PNRR e supportare i Comuni.

ALLEGATO ALL'APPROFONDIMENTO

L'allegato ripercorre, per ogni Missione del PNRR, le principali azioni introdotte dalle amministrazioni centrali per centrare i traguardi e gli obiettivi previsti dal Piano per il 2022.

Missione 1: il MISE è impegnato nella firma degli accordi finanziari con Cdp per rendere operativi i 550 milioni destinati a start up e venture capital [inviati](#) a CDP Venture Capital Sgr la scorsa settimana. Sono inoltre in arrivo i decreti per i contratti di sviluppo 750 miliardi per le filiere produttive tradizionali e 1 miliardo per rinnovabili e batterie), nonché un provvedimento del direttore generale per l'attivazione degli sportelli per presentare le domande sugli accordi per l'innovazione. Il MITD, dopo aver lanciato le gare per la costruzione del [Polo Strategico Nazionale](#), [scuola e sanità connesse](#), [Piano Italia 1 giga](#) e quello per le [isole minori](#), si appresta a pubblicare l'ultima gara relativa alle reti 5G.

Missione 2: sono in scadenza le [due importanti gare del MITE sugli impianti di gestione rifiuti e per i progetti fare economia circolare](#) (14 febbraio) ed è stato attivato anche la linea di investimento per i progetti di produzione dell'idrogeno in aree industriali dismesse, con una [manifestazione di interesse](#) rivolta alle regioni ed in scadenza l'11 febbraio. Sul lato riforme, per quanto riguarda il nuovo programma per la gestione dei rifiuti, è stata avviata la procedura di valutazione ambientale strategica (da concludere

entro il 30 marzo) a valle della chiusura della fase di “ascolto” dei soggetti competenti. Ora il prossimo step è l’apertura della consultazione pubblica sul rapporto ambientale. Quanto alla nuova strategia per l’economia circolare, [si è conclusa la consultazione aperta a settembre](#) e si dovrà chiudere il cerchio sulla base delle osservazioni raccolte.

Missione 3: Rfi ha presentato tutti i progetti di fattibilità tecnica ed economica compresi nell’[allegato IV del DL 77/2021](#): il lotto 1 Battipaglia-Praja dell’Alta velocità Salerno-Reggio Calabria, il potenziamento Orte-Falconara” (Lotto 2 - Genga-Serra San Quirico), il raddoppio della Roma-Pescara (Lotto 1 - Raddoppio Manoppello Interporto d’Abruzzo, Lotto 2 - Raddoppio Scafa–Manoppello), il potenziamento delle linee di accesso al Brennero (Lotto 3°- Circonvallazione di Trento), il potenziamento della tratta Potenza-Metaponto della linea Battipaglia-Potenza-Metaponto-Taranto. Per la Palermo-Catania-Messina, inoltre, esiste già un progetto definitivo e la procedura autorizzativa è già in corso. Potrà quindi essere testata la **nuova corsia ultraveloce prevista dall’articolo 44 del DL 77/2021** che dovrebbe consentire di ridurre a meno di sei mesi i tempi per approvare il progetto.

Missione 4: per quanto riguarda il Ministero dell’Istruzione è in dirittura d’arrivo la riforma degli Its. Per quanto concerne i bandi, dopo [gli avvisi](#) su **mense, asili nido e scuole per l’infanzia, palestre e costruzione scuole nuove**, entro il 31 marzo è atteso l’avviso pubblico **per le azioni di mentoring, tutoraggio e formazione per gli studenti a rischio di abbandono scolastico o che abbiano già abbandonato la scuola**, coordinate da specifiche task force a medie e superiori. Il 30 giugno è la deadline per il **piano di rafforzamento delle competenze Stem e per la formazione digitale**, attraverso appositi poli territoriali da istituire nelle scuole che risponderanno al bando, degli insegnanti (che da febbraio potranno accedere ai corsi disponibili sulla piattaforma Scuola futura). In arrivo anche il **Piano Scuola 4.0 e l’avviso ad esso correlato**. Il MUR deve invece centrare entro marzo la riforma della mobilità dei ricercatori e pubblicare gli avvisi per partenariati estesi e per i PHD per Ricerca, PA e patrimonio culturale. Previsti poi entro giugno gli avvisi per i PHD innovativi per impresa e l’aggiudicazione dei bandi pubblicati a fine 2021 su [Centri nazionali](#), [Ecosistemi dell’innovazione](#) e [Infrastrutture di ricerca](#).

Missione 5: dopo l’approvazione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Programma Operativo per gli investimenti contro la marginalità sociale, per la famiglia e per la disabilità incluso nel [Decreto direttoriale n. 450 del 09/12/2021](#), verrà pubblicato il bando rivolto agli ATS - Ambiti Territoriali Sociali il 15 febbraio, con scadenza il 31 marzo. In totale saranno disponibili 1,45 miliardi. Inoltre, a complemento di questa misura, [sono stati banditi ulteriori 90 milioni di euro](#) a valere su React EU per progetti per la realizzazione di interventi di pronto intervento sociale e interventi a favore delle persone in condizioni di povertà estrema o marginalità. Infine, al fine di definire una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura (scadenza 30 marzo), il ministero del Lavoro [sta completando con l’Anci](#) la mappatura degli insediamenti, con l’obiettivo di emanare il decreto di ripartizione di 200 milioni tra marzo e la scadenza di giugno.

Missione 6: la maggior parte degli sforzi sono concentrati al momento sulle case di comunità, cercando di definire un identikit in un documento atteso in Conferenza Stato-Regioni. Ma rimane da sciogliere il nodo sul futuro ruolo dei medici di famiglia: **trasformarli in dipendenti del Servizio sanitario nazionale oppure lasciarli in «convenzione» (come liberi professionisti), ma con l’obbligo di lavorare almeno 6 ore nelle future Case di comunità sul territorio?** Lo scorso 26 gennaio un gruppo di governatori ha incontrato il ministro della Salute Roberto Speranza che ha lavorato insieme ai sindacati dei medici per un accordo che vada verso la seconda opzione.