

DECRETO SBLOCCA CANTIERI – SCHEDA DI SINTESI

Premessa

Dopo un percorso alquanto tortuoso durato circa un mese, che ha visto una prima approvazione “salvo intese” il 20 marzo ed un ulteriore passaggio in Consiglio dei Ministri il 18 aprile, il Decreto “**Sblocca cantieri**”(D.L. 32/2019) recante “*Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l’accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici*” è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale ed è entrato in vigore lo scorso **19 aprile**.

Il provvedimento è già stato trasmesso al Senato per l’avvio dell’iter di conversione in legge, che andrà ultimato entro i prossimi 60 giorni (ovvero **entro il 17 giugno** p.v.).

Obiettivo dichiarato del decreto è quello di favorire la **crescita economica** e dare **impulso al sistema produttivo** del Paese, mediante l’adozione di misure volte alla **semplificazione del quadro normativo e amministrativo connesso ai pubblici affidamenti**.

Rispetto all’annunciata versione breve, il testo consta di **ben 30 articoli** divisi in **tre Capi**, con l’aggiunta di **due allegati** (relativi alla ricostruzione nei Comuni colpiti negli ultimi anni da eventi sismici, dal Molise all’Area etnea, passando per Abruzzo, Lazio, Marche, Umbria e Ischia).

Lo **Sblocca cantieri incide in misura significativa sul Codice Appalti** (D.Lgs. n. 50/2016) ed **interviene altresì su aspetti importanti del Testo Unico dell’Edilizia**.

Modifiche al Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 50/2016)

Tre anni fa era entrato in vigore il “nuovo” Codice Appalti, invocato dagli operatori come strumento di semplificazione e tutela della qualità dei progetti/delle opere realizzati. Tale Codice del 2016 di fatto non ha centrato l’obiettivo e oggi, dopo un susseguirsi di annunci e consultazioni, con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del **Decreto Sblocca Cantieri**, sono entrate in vigore le prime modifiche urgenti, che aprono la strada alla riforma vera e propria avviata dal Disegno di legge delega.

Le novità e le modifiche relative ai 216 articoli del Codice Appalti sono 81: **cambiano ben 32 articoli del D.Lgs. n. 50/2016**, ma **soprattutto si fa strada un mutamento di impostazione su aspetti importanti**. Basti pensare che si ripropongono soluzioni che tre anni fa erano state accantonate (vedi il Regolamento Unico) e si impongono come privilegiati meccanismi prima residuali (vedi il prezzo più basso, che diviene il criterio di aggiudicazione ordinario, mentre prima tale era quello dell’offerta economicamente vantaggiosa).

Il comma 3 dell’articolo 1 del nuovo decreto specifica che le nuove disposizioni **si applicano alle procedure i cui bandi** o avvisi, con i quali si indice una gara, sono **pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore** dello stesso, nonché, **in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi**, alle procedure in cui, alla medesima data, **non sono ancora stati inviati gli inviti** a presentare le offerte.

I principali interventi sono:

1. REGOLAMENTO UNICO

Nel 2016 si decise di abbandonare il Regolamento attuativo unico (D.P.R. n. 207/2010) per passare ad un sistema più agile e facilmente consultabile di linee guida monotematiche, ma detta soluzione non si è rivelata efficace perché, dopo tre anni, non è stata completata l'adozione di tutti i decreti e la consultazione di tutte queste norme si è inoltre rivelata dispersiva, talvolta con disaccordi e sovrapposizioni tra l'Autorità nazionale anticorruzione, che doveva adottare le linee guida, e i Ministeri, chiamati ad emanare altri decreti attuativi. Si dispone quindi ora il superamento delle Linee guida ANAC e dei decreti attuativi (emanati ed ancora da emanare in attuazione del D.Lgs. n. 50/2016) con il ritorno ad un Regolamento unico, che dovrebbe essere definito entro il prossimo 15 ottobre.

Ad esso sono attribuite funzioni di: strumento attuativo unico del Codice dei contratti; sostituzione dei decreti attuativi e delle linee guida ANAC; integrazione negli ambiti non ancora disciplinati (progettazione, direzione lavori, collaudo).

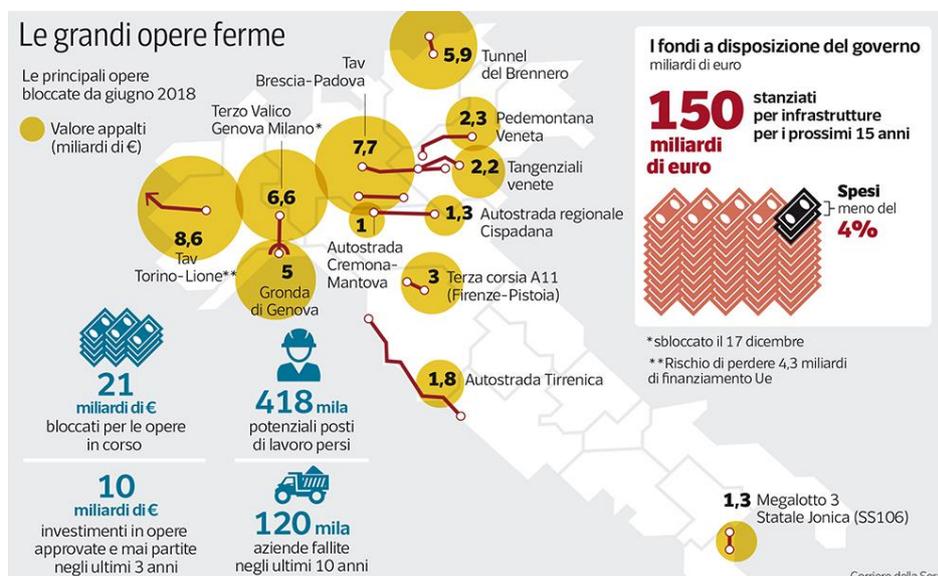
Fino all'emanazione del Regolamento unico non vi sarà un vuoto normativo tale da paralizzare ulteriormente lo svolgimento delle gare e l'avvio dei lavori, ma rimarranno transitoriamente in vigore le linee guida Anac e i decreti ministeriali finora adottati.

2. QUALIFICAZIONE SOA

Fino ad ora, per dimostrare i requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa funzionali al conseguimento dell'attestazione SOA, le imprese potevano attingere ai risultati ottenuti negli ultimi dieci anni: con lo Sblocca cantieri, questo limite viene innalzato a 15 anni, nell'intento di consentire ai costruttori di superare all'indietro gli anni peggiori della crisi iniziata nel 2008 e di poter contare sulle performance precedenti, non ancora influenzate dal crollo produttivo causato dalla congiuntura negativa.

3. COMMISSARI STRAORDINARI

Al fine di sbloccare le opere infrastrutturali in stallo, ritenute prioritarie, è previsto il ricorso alla figura del commissario straordinario, nominato dal Presidente del Consiglio su proposta del MIT, per l'avvio o la prosecuzione dei lavori. Costui avrà pieni poteri, potrà svolgere le funzioni della stazione appaltante e bypassare tutte le autorizzazioni, tranne le disposizioni antimafia ed i vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea.



4. SOGLIE E RELATIVE PROCEDURE

- Sale da 150.000 a 200.000 euro la soglia per l'affidamento con procedura negoziata senza bando previa consultazione, per i lavori, di almeno 3 operatori economici;
- Oltre i 200.000 euro e fino alla soglia di rilevanza comunitaria è previsto l'obbligo di procedere con gara aperta, applicando l'esclusione automatica delle offerte anomale, sempre che l'appalto non presenti carattere "transfrontaliero" e non vi siano meno di 10 offerte ammesse;
- Per gli affidamenti diretti il limite resta fermo a 40.000 euro.

5. CRITERI DI AGGIUDICAZIONE

Quello del minor prezzo diventa il criterio di aggiudicazione predefinito per i contratti di appalto sotto la soglia UE di 5,5 milioni di euro e la stazione appaltante deve motivare eventuali scelte diverse: viene così meno la prevalenza del criterio dell'offerta più vantaggiosa.

Si interviene inoltre sul cd. sistema "antiturbativa", finalizzato a determinare la soglia di anomalia delle offerte, eliminando il meccanismo di sorteggio tra 5 diversi possibili metodi matematici e prevedendo soltanto 2 metodi alternativi, scelti in base al fatto che il numero delle offerte ammesse sia inferiore o superiore a 15.

Infine, è stata eliminata la previsione di un tetto massimo del 30% al punteggio attribuibile all'elemento "prezzo" con riferimento al criterio dell'OEV.

6. COMPOSIZIONE DELLE COMMISSIONI DI GARA

Viene concessa alle stazioni appaltanti la facoltà di formare (anche solo in parte) le commissioni di gara con esperti interni nel caso in cui non siano disponibili o sufficienti i professionisti iscritti nella sezione ordinaria dell'apposito Albo gestito dall'ANAC.

7. LAVORI DI MANUTENZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA

È ora possibile "a regime" - e non più in via transitoria - affidare le manutenzioni ordinarie e straordinarie, con esclusione degli interventi che prevedono il rinnovo o la sostituzione delle parti strutturali di opere e impianti, sulla base di un progetto definitivo contenente almeno una relazione generale, l'elenco dei prezzi unitari delle lavorazioni previste, il computo metrico-estimativo ed il piano di sicurezza.

8. RITO SUPERACCELERATO

Viene soppresso il cosiddetto "rito superaccelerato" negli appalti, finalizzato a contestare nell'immediato ammissioni ed esclusioni dalle gare, stabilendo una corsia privilegiata in termini di rapidità per la decisione dei giudici.

9. APPALTO INTEGRATO

Si riapre la deroga al divieto di ricorrere all'appalto integrato per le opere i cui progetti definitivi siano stati approvati dall'Organo competente entro il 31 dicembre 2020, con pubblicazione del bando entro i dodici mesi successivi all'avvenuta approvazione degli stessi. Contestualmente, viene reinserita la possibilità di partecipare agli appalti integrati utilizzando la qualificazione SOA per progettare ed eseguire i lavori, ovvero indicando o associando un progettista qualificato.

10. SUBAPPALTO

La quota massima subappaltabile sale dal 30% al 50% dell'importo complessivo del contratto; inoltre, è previsto il pagamento diretto al subappaltatore, su sua richiesta, da parte della stazione appaltante. Viene altresì soppresso l'obbligo di indicazione della terna dei subappaltatori in gara ed il divieto di affidare il subappalto ad un altro soggetto concorrente alla medesima gara.

11. CENTRALI DI COMMITTENZA

Viene eliminato l'obbligo di procedere tramite centrali di committenza, Unioni di Comuni o stazioni uniche appaltanti, per i Comuni non capoluogo in possesso della qualificazione di stazione appaltante. Questi ultimi potranno pertanto gestire da soli le procedure di gara di maggior rilievo, senza ricorrere a centrali uniche di committenza o stazioni uniche appaltanti;

12. ANTICIPAZIONE DEL 20%

La corresponsione dell'anticipazione del 20% del prezzo non varrà più solo per i lavori, ma per ogni tipologia di appalto, ivi incluse le gare di progettazione.

13. INCENTIVI PER I TECNICI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Viene ripristinato l'incentivo del 2% per i tecnici della P.A. relativamente ad una serie di attività fino ad oggi escluse:

- la progettazione;
- il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione dei lavori;
- la verifica preventiva della progettazione.

14. MOTIVI DI ESCLUSIONE

In risposta ai rilievi formulati dalla Commissione Europea nella procedura di infrazione relativa al Codice Appalti italiano, il Decreto Sblocca cantieri ha previsto la possibilità, per la stazione appaltante, di escludere un concorrente in caso di violazioni in materia di tasse, imposte e contributi previdenziali non definitivamente accertate. Inoltre, riguardo al periodo di interdizione dalle gare, si dispone l'allineamento della disciplina sulle cause di esclusione alle novità introdotte dal Decreto "Spazza-corrotti" in tema di pena accessoria dell'incapacità a contrattare con la P.A. Infine, si stabilisce che nei casi di cui al comma 5 dell'articolo 80 del Codice, tra i quali l'illecito professionale e la risoluzione del contratto in danno, il periodo di esclusione, pari a tre anni, decorre dalla data di accertamento del fatto in via amministrativa, ovvero, nell'evenienza di contestazione in giudizio, dalla data della sentenza non più soggetta ad impugnazione (la stazione appaltante nel frattempo dovrà tenerne conto ai fini della valutazione della sussistenza del presupposto per l'esclusione).

15. CRISI D'IMPRESA

Coerentemente con le disposizioni del nuovo *Codice della crisi d'impresa*, si dispone che le aziende in stato di fallimento non possano partecipare a nuove gare, ma solo portare a termine i lavori iniziati

16. INVERSIONE APERTURA OFFERTE E VERIFICA REQUISITI

Viene prevista la possibilità per le stazioni appaltanti, in caso di gare sotto-soglia comunitaria, di esaminare le offerte prima della verifica dell'idoneità dei concorrenti. Tale facoltà è tuttavia esercitabile solo se prevista nel bando o nell'avviso e sempre che venga attuata una verifica a campione sui partecipanti, oltre che sull'aggiudicatario, che sembrerebbe doversi effettuare dopo la determinazione della soglia di anomalia, con eventuale ricalcolo della stessa.

17. GENERAL CONTRACTOR

Viene disposta la soppressione dell'Albo – e del relativo decreto del MIT che dovrebbe regolarlo – dei soggetti che possono ricoprire il ruolo di Direttore dei Lavori e Collaudatore, per gli appalti pubblici affidati con la formula del Contraente Generale.

18. PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

Viene introdotta la possibilità, per gli investitori istituzionali e gli istituti di promozione, tra i quali i Fondi immobiliari e CDP, di presentare proposte di project financing per interventi non previsti dai programmi di lavori pubblici della P.A., associandosi o consorziandosi, in caso di mancanza dei requisiti tecnici, con soggetti qualificati per servizi di progettazione.

19. CIPE E CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI

Le varianti di importo inferiore al 50% relative a progetti definitivi già approvati dal CIPE non dovranno più essere rimesse di nuovo a tale Organismo, ma potranno essere autorizzate direttamente dalla stazione appaltante. Viene anche ridotto da 90 a 60 giorni il termine previsto per l'emissione del parere sui progetti da parte del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Misure per le zone colpite da eventi sismici, ex Ponte Morandi e Protezione Civile

Tra gli obiettivi dello Sblocca cantieri spicca la **semplificazione e accelerazione per la realizzazione di interventi edilizi in zone sismiche**, nell'ottica dello snellimento dei relativi iter tecnico-amministrativi, assicurando, comunque, i necessari presidi di pubblica incolumità.

La semplificazione della disciplina degli interventi nelle zone colpite da eventi sismici è affidata all'**introduzione di un regime autorizzatorio differenziato** in base ad interventi considerati "rilevanti", di "minore rilevanza" o "privi di rilevanza".

Ad essere messa in conto è anche la **necessità di disporre misure urgenti per garantire l'accelerazione del processo di ricostruzione nelle Regioni dell'Italia centrale**, gravemente colpite dai terremoti verificatisi negli anni 2016 e 2017.

Vengono altresì introdotte specifiche norme relative all'**erogazione degli indennizzi a cittadini e imprese** che stiano subendo disagi causati dal cantiere per la **ricostruzione dell'ex ponte Morandi a Genova**.

Non mancano disposizioni circa il **potenziamento del Sistema Nazionale della Protezione Civile**, attraverso servizi di allarme pubblico volti alla prevenzione delle calamità e alla tutela della vita umana.

Il Decreto Sblocca cantieri apporta alcuni ritocchi al [Testo unico per l'edilizia \(D.P.R. n. 380/2001\)](#). Nello specifico, oltre alla nuova "Disciplina degli interventi strutturali in zone sismiche", vengono modificati i seguenti articoli:

- **2-bis** (*Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati*);
- **65** (*Denuncia dei lavori di realizzazione e relazione a struttura ultimata di opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica*);
- **67** (*Collaudo statico*);
- **93** (*Denuncia dei lavori e presentazione dei progetti di costruzioni in zone sismiche*).

Nel dettaglio:

- in materia di **limiti di densità edilizia, altezze e distanze dei fabbricati**, viene trasformata in obbligo l'attuale facoltà delle Regioni e delle Province autonome di prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici n. 1444 del 2 aprile 1968 e di dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali ad un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali.
- il nuovo comma 1 *ter* disciplina poi gli **interventi di demolizione e ricostruzione**, stabilendo che quest'ultima operazione è comunque consentita nel rispetto delle distanze preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito.
- il **deposito** relativo alle opere realizzate con materiali e sistemi costruttivi disciplinati dalle norme tecniche in vigore, prima del loro inizio, deve essere denunciato dal costruttore allo Sportello unico, che non avrà più l'obbligo di trasmettere la documentazione al competente Ufficio tecnico regionale; lo stesso vale per la cosiddetta "**Relazione a struttura ultimata**". Inoltre, sia per quest'ultima che per la **denuncia dei lavori** non è più necessaria la presentazione in triplice copia e lo Sportello unico dovrà rilasciare soltanto l'attestazione dell'avvenuto deposito.
- sia per le riparazioni e gli interventi locali sulle costruzioni esistenti, sia per quelli che, in virtù di loro caratteristiche intrinseche e per destinazione d'uso, non costituiscono pericolo per la pubblica incolumità, il **certificato di collaudo** è sostituito dalla Dichiarazione di regolare esecuzione resa dal Direttore dei lavori.

Infine, con riferimento alla denuncia dei lavori ed alla presentazione dei progetti di costruzioni in **zone sismiche**:

- il contenuto minimo del progetto è determinato dal competente Ufficio tecnico della Regione e, in ogni caso, il progetto deve essere esauriente per planimetria, piante, prospetti e sezioni, relazione tecnica e altri elaborati previsti dalle norme tecniche;
- i progetti devono essere accompagnati da una dichiarazione del progettista che asseveri il rispetto delle norme tecniche per le costruzioni e la coerenza tra il progetto esecutivo riguardante le strutture e quello architettonico, nonché il rispetto delle eventuali prescrizioni sismiche contenute negli strumenti di pianificazione urbanistica;
- per tutti gli interventi in zone sismiche, il preavviso scritto con il contestuale deposito del progetto e dell'asseverazione sostituisce la denuncia dei lavori di cui all'articolo 65.