

Decreto legge “sviluppo”: le proposte dell' ANCE alla Camera dei Deputati.

9 Giugno 2011

In relazione all' iter del disegno di legge di conversione del decreto legge 70/2011 recante “Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l' economia” (DDL 4357/C) all' attenzione, in prima lettura, in sede referente delle Commissioni riunite Bilancio e Finanze della Camera dei Deputati, l' Associazione ha evidenziato, nelle competenti sedi parlamentari, le proprie osservazioni al provvedimento d' urgenza.

Tra queste, in particolare, si evidenziano:

- Riserve

L' Associazione rileva la necessità di abrogare la norma del decreto legge che modifica l' art. 240-bis del D.Lgs 163/2006 (Codice Appalti) in materia di riserve apparendo inutile e contraddittoria. Infatti, la limitazione o, addirittura l' esclusione in certi casi, per legge della iscrivibilità delle riserve non precluderebbe all' impresa la possibilità di far legittimamente valere le richieste risarcitorie di cui dovesse aver diritto; ciò evidentemente utilizzando le procedure ordinarie applicabili nei confronti di qualsiasi inadempimento che venga ad interessare l' esecuzione di un contratto intercorrente tra un' impresa ed una P.A. La limitazione ex legge della possibilità per le imprese di essere risarcite degli eventuali danni che dovessero comunque ad esse occorrere per le cause attinenti la qualità della progettazione, significherebbe, ad avviso dell' ANCE, un totale esonero della responsabilità della stazione appaltante nei confronti dell' appaltatore, nonché del progettista e del verificatore nei confronti dell' amministrazione, ciò che, in entrambi i casi, è contrario ai principi generali del diritto.

- White list

L' ANCE propone di modificare la disposizione contenuta nell' art. 4, comma 13 del provvedimento sull' istituzione presso ogni prefettura delle c.d. “white list” in quanto la formulazione ivi contenuta appare eccessivamente generica e non determinata nei contenuti, rischiando di risultare inefficace per contrastare le infiltrazioni mafiose negli appalti.

In primo luogo, evidenzia la necessità di precisare che gli elenchi di operatori economici da istituire presso le prefetture devono riguardare esclusivamente le attività considerate maggiormente a rischio di infiltrazione mafiosa come segnalate dalla direttiva sui controlli antimafia, emanata dal Ministro dell' Interno in data 23 giugno 2010 (es. quelle legate al ciclo del calcestruzzo e degli inerti, i cottimi e i noli, a caldo e a freddo, lo smaltimento in discarica dei residui di lavorazione e dei rifiuti, l' attività di estrazione mineraria). Delimitando così l' ambito degli elenchi, risulterebbe più efficace l' esercizio dell' attività di monitoraggio da parte delle prefetture, in quanto si concentrerebbe su un numero limitato di attività.

In secondo luogo, sottolinea l' opportunità di precisare che l' iscrizione negli elenchi della Prefettura debba essere obbligatoria ai fini dell' esercizio delle attività specificatamente indicate. Tale obbligatorietà di iscrizione per l' esercizio di attività (peraltro già sottoposte a provvedimenti di tipo autorizzatorio dell' amministrazione per altri aspetti) eviterebbe il configurarsi di un doppio regime tra appalti pubblici, per i quali l' appaltatore potrebbe scegliere i propri subcontraenti nelle liste controllate dalle Prefetture, e appalti privati, per i quali l' appaltatore non avrebbe alcuna garanzia, sotto il profilo della assenza di penetrazione malavita, nella scelta di propri contraenti. Inoltre, l' esperienza relativa alle previsioni legislative di “white list” non obbligatorie, ma facoltative ed in particolare quella concernente la ricostruzione in Abruzzo (art. 16 DL 39/2009 convertito dalla L. 77/2009) non hanno prodotto risultati rilevanti in termini di imprese richiedenti l' iscrizione.

- Verifica delle offerte anormalmente basse

Al fine di accelerare la procedura di valutazione delle cd. offerte anomale prevista dall' art. 87 del D.Lgs 163/2006, l' ANCE propone di circoscrivere l' ambito delle giustificazioni da produrre, ai fini della verifica di congruità, da parte dell' impresa interessata, agli aspetti maggiormente significativi dell' offerta prevedendo, in particolare, che tali giustificazioni riguardino le voci di prezzo più significative, indicate nel bando di gara o nella lettera di invito, che concorrono a formare un importo non inferiore al 75% di quello posto a base d' asta.

L' Associazione evidenzia, inoltre, che tale modifica non contrasterebbe, con i principi comunitari in materia, come riconosciuto dalla stessa Corte di Giustizia, in una sentenza del 27 novembre 2001.

- Offerte anomale

Sempre al fine di accelerare la procedura di valutazione delle cd. offerte anomale, l' Associazione propone di modificare la disposizione del decreto legge che prevede un periodo transitorio (fino al 31 dicembre 2013) durante il quale mantenere la possibilità dell' esclusione automatica delle offerte anomale per gli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria, prevedendo l' adozione di un criterio che rimetta la determinazione della soglia di anomalia oltre la quale procedere all' esclusione automatica, al sorteggio, dopo la presentazione delle offerte stesse e prima dell' apertura delle buste, di un criterio da individuare, alternativemente, tra tre diversi criteri specificatamente indicati.

Tale metodo consentirebbe, ad avviso dell' ANCE, di eliminare la possibilità di accordi collusivi tra più imprenditori mirati a pilotare la determinazione della soglia in modo tale da orientare conseguentemente l' aggiudicazione nonchè di far aggiudicare l' appalto ad un offerta non particolarmente bassa e perciò idonea a permettere la realizzazione dell' opera a regola d' arte.

- Opere di urbanizzazione a scomputo

Condividendo la finalità della norma, l' ANCE propone una riscrittura della stessa al fine di chiarirne l' operatività e dirimere eventuali dubbi interpretativi. In particolare si specificano le norme del codice dei contratti pubblici che vengono derogate, nonchè l' applicabilità della nuova disposizione anche agli interventi connessi al permesso a costruire.

- Appalto integrato

L' Associazione propone di modificare l' art. 53, comma 2, lett. c del D.Lgs 163/2006 in materia di oggetto e tipologia dei contratti di lavoro pubblico, al fine di riportare la formula dell' appalto integrato sul progetto preliminare in limiti analoghi a quelli previsti in passato per l' appalto concorso e ad evidenziarne la sua utilità per i casi di effettiva necessità di un apporto progettuale in sede di gara. Ritiene, inoltre, necessario chiarire il contenuto dell' offerta economica relativa alla redazione dei livelli progettuali prevedendo la non ribassabilità dei costi per la sicurezza in fase di progettazione.

- Procedura negoziata nei beni culturali

In relazione alla norma del decreto legge che prevede, nell' ambito della procedura negoziata sui beni sottoposti a vincolo prevista dall' art. 204 del D.Lgs 163/2006, l' innalzamento della soglia per l' affidamento dei lavori da 500 mila euro ad 1 milione e 500 euro, l' ANCE propone che la suddetta soglia sia fissata a 1 milione di euro.

- Consultazione preliminare

Al fine di eliminare incertezze sugli elaborati progettuali e correggere in anticipo eventuali errori e inesattezze e prevenire possibili contenziosi nella fase esecutiva dei lavori, l' Associazione propone di prevedere per i lavori di importo a base di gara superiore a 20 milioni di euro, da affidarsi con la procedura ristretta di cui all' art. 55 comma 6 del D.Lgs 163/2006, una consultazione preliminare con la quale la stazione appaltante

convoca le imprese invitate, nonché il progettista ed il verificatore.

Tale previsione si renderebbe oltremodo opportuna, ad avviso dell'ANCE, anche in considerazione del divieto, introdotto dal decreto legge, di iscrivere riserve derivanti da eventuali errori della progettazione che emergano in fase di esecuzione dei lavori.

- Prezzo dei materiali

L'Associazione propone di eliminare la disposizione del D.L. n. 70/2011 che dimezza l'importo della compensazione dovuta per eccezionali aumenti dei prezzi dei materiali da costruzione; nel contempo propone di modificare l'art. 133 del D.Lgs 163/2006 sul "caro materiali" prevedendo l'elevazione dal 10 al 13% dell'alea oltre la quale si fa luogo alla compensazione dei maggiori oneri gravanti sugli appaltatori per incremento dei prezzi dei materiali da costruzione.

Ritiene, inoltre, necessario compensare tale innalzamento dell'alea con l'eliminazione del presupposto "delle circostanze eccezionali", al fine del riconoscimento della compensazione, considerando che gli incrementi dei prezzi superiori ad una percentuale così elevata come il 13% sono da considerare sempre eccezionali.

- Requisiti per la partecipazione alle gare di appalto

Con riferimento all'attestazione del possesso dei requisiti per la partecipazione alle gare di appalti di lavori di cui all'art. 38 del D.Lgs 163/2006, e, in particolare, alle violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di sicurezza e a ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro, l'ANCE ritiene necessario precisare che si intendono gravi le violazioni "reiterate" individuate dall'art. 14 del D.Lgs 81/2008 (T.U. sulla sicurezza) al fine di uniformare il tenore delle violazioni di cui all'art. 38 sopracitato a quelle previste dall'art. 14 per il quale costituiscono causa di sospensione dell'attività imprenditoriale solo le violazioni "reiterate".

Resta, comunque, fermo che con l'entrata in vigore del sistema della Patente a Punti previsto dall'art. 27 del D.Lgs 81/2008, nel settore dell'edilizia, la gravità delle violazioni sarà ivi determinata.

- Obbligo di presentazione del DURC

L'Associazione propone di modificare l'art. 90 del D.Lgs 81/2008 sugli obblighi del committente o del responsabile dei lavori prevedendo la reintroduzione per questi, anche nel caso di affidamento dei lavori ad un'unica impresa o ad un lavoratore autonomo, dell'obbligo di trasmettere all'amministrazione concedente la documentazione attinente la regolarità dell'impresa (tra cui copia della notifica preliminare e il documento unico di regolarità contributiva delle imprese) prima dell'inizio dei lavori privati oggetto di permesso di costruire, di denuncia inizio attività, di scia e di comunicazione dei lavori di manutenzione straordinaria, nonché delle opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni.

Con una modifica all'art. 25 del DPR 380/2001 (T.U. sull'edilizia) intende, inoltre, prevedere tra i documenti da presentare allo sportello unico, al termine dei lavori, in allegato alla domanda per il rilascio del certificato di agibilità, anche il DURC che, tra l'altro, dovrà comprendere la verifica della congruità della manodopera utilizzata, secondo gli indici, i criteri e le modalità individuate da tutte le parti sociali dell'edilizia, firmatarie dei ccnl di riferimento, con l'Avviso Comune del 28 ottobre 2010.

- Destinatari della notifica preliminare in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro

Al fine di facilitare l'attuazione di un sistema on line di trasmissione dell'informativa sulla notifica preliminare e ottimizzare l'interazione tra i diversi organi, ottenendo così una mappatura di tutti i lavori edili sul territorio, anche in considerazione di una maggior tutela della regolarità e della sicurezza dei lavoratori, l'ANCE propone di integrare l'art. 99, comma 1 del D.Lgs 81/2008 (T.U. sulla sicurezza) prevedendo che il committente o il responsabile dei lavori trasmetta, prima dell'inizio dei lavori, la notifica preliminare ivi prevista oltre che all'azienda unità sanitaria locale e alla direzione provinciale del lavoro territorialmente competenti anche alla cassa edile territorialmente competente.

L'incrocio dei dati in possesso delle Casse Edili con quelli della notifica preliminare consentirebbe, infatti, una verifica più attenta delle condizioni di regolarità delle imprese, soprattutto in sede di attestazione della regolarità contributiva, nonché la possibilità di costituire una banca dati di settore anche ai fini di una migliore programmazione della attività ispettiva.

- Contenuto della notifica preliminare in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro

Sempre al fine di facilitare l'attuazione di un sistema on line di trasmissione dell'informativa sulla notifica preliminare che contribuisce alla semplificazione e allo snellimento delle procedure, l'Associazione propone di ampliare le voci indicate nell'Allegato XII del D.Lgs 81/2008 (T.U. sulla sicurezza) recante il contenuto della notifica preliminare prevista dall'art. 99 del decreto stesso.

L'inserimento di informazioni integrative consentirebbe, infatti, di tracciare le linee guida per un operato ispirato alla massima garanzia e trasparenza per i soggetti coinvolti nei lavori nonché di rendere più agevole la programmazione degli interventi di vigilanza nel settore edile.

Inoltre, le medesime ulteriori informazioni permetterebbero di individuare immediatamente tutte le imprese - edili e non - della filiera, distinguendo l'impresa affidataria dalle imprese esecutrici ed individuando per ciascuna l'albero del sub appalto e i lavoratori autonomi nonché di ricostruire la posizione assicurativa, previdenziale e di regolarità delle imprese e di individuare il trattamento economico e normativo disciplinante i rapporti di lavoro subordinato in base al CCNL applicato.

- Sanzioni in caso di violazioni in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro

L'ANCE propone di estendere l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 157, comma 1, lett. c) del D.Lgs 81/2008 (T.U. sulla sicurezza) alle violazioni previste dall'art. 99, comma 1 del D.Lgs 81/2008 consistenti nella mancata trasmissione all'azienda unità sanitaria locale e alla direzione provinciale del lavoro territorialmente competenti, prima dell'inizio dei lavori, da parte del committente o del responsabile dei lavori, della notifica preliminare ivi prevista o nel mancato aggiornamento della stessa.

- Ritenuta d'acconto sui benefici fiscali

L'Associazione sottolinea che a partire dal 1° luglio 2010, ai sensi dell'art. 25 del DL 78/2010, convertito dalla L. 122/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) sono assoggettati a ritenuta di acconto del 10%, ai fini dell'imposta sul reddito dei percipienti, i compensi corrisposti mediante bonifici bancari o postali quale modalità obbligatoria di pagamento per beneficiare di oneri deducibili o per i quali spetta la detrazione d'imposta (ad esempio al fine di fruire delle detrazioni del 36% per interventi di ristrutturazione di immobili residenziali - attualmente applicabile fino al 31 dicembre 2012 - e delle detrazioni del 55% per interventi di riqualificazione energetica degli edifici esistenti - attualmente applicabile fino al periodo d'imposta 2010).

Tale ritenuta, operata per contenere l'elusione e l'evasione fiscale, ad avviso dell'ANCE, va a colpire anche le imprese regolari sotto il profilo fiscale e si traduce in una minore disponibilità monetaria, che va ad aggiungersi alle già ingenti problematiche finanziarie legate all'attuale congiuntura economica negativa ed alla conseguente "stretta creditizia" che sta vivendo il settore delle costruzioni.

Propone, pertanto, di abrogare la disposizione di cui all'art. 25 del DL 78/2010 affidando ai validi strumenti di controllo già a disposizione dell'Amministrazione finanziaria la verifica delle posizioni da controllare, anche per evitare ulteriori complicazioni nella gestione amministrativa delle operazioni. Poiché, infatti, le banche hanno l'obbligo di comunicare annualmente all'Agenzia delle Entrate i dati dei beneficiari delle detrazioni e dei destinatari dei pagamenti, gli uffici verificatori sono già in condizione di conoscere tutti i dati delle imprese esecutrici degli interventi e di procedere, conseguentemente, alla selezione delle posizioni da assoggettare a controllo, così da incidere solo sugli operatori economici non regolari. In alternativa, propone di ridurre dal 10% al 4% l'aliquota della ritenuta operata, così da attenuare l'impatto della misura sulle imprese esecutrici dei lavori.

- Esclusione dell'ICI sul cd. "magazzino"

L'ANCE evidenzia che l'art. 8, comma 1 del D.Lgs 504/1992 (Riordino della finanza degli enti territoriali) sulle riduzioni e detrazioni d'imposta, attribuisce la facoltà ai Comuni di stabilire, nella misura del 4 per mille, per un periodo non superiore a tre anni, l'aliquota ICI da applicare ai cd. "magazzini", ossia i fabbricati realizzati per la vendita e non venduti dalle imprese che hanno per oggetto esclusivo o prevalente dell'attività la costruzione e l'alienazione di immobili. Tale facoltà, ad avviso dell'Associazione, non è stata, tuttavia, esercitata da quasi alcun Comune

penalizzando così le imprese di costruzioni già colpite dalla suddetta tassazione e, in generale, dalla crisi economico-finanziaria in atto.

Propone, pertanto, di modificare la suddetta norma prevedendo l'esclusione dall'ambito applicativo dell'ICI dei fabbricati sopra indicati, sempre per un periodo non superiore a tre anni, ossia fino al 2014 (anno dal quale l'ICI verrà sostituita dall'Imposta Municipale di possesso, ai sensi degli artt.8-9 del D.Lgs 23/2011 sul federalismo fiscale municipale).

- Sanatoria delle controversie tributarie

Al fine di semplificare i rapporti tra il contribuente e l'Amministrazione finanziaria l'Associazione propone un meccanismo di snellimento dei procedimenti tributari in corso consistente nella definizione delle controversie pendenti nei successivi gradi di giudizio, nell'ipotesi in cui, in primo grado, il procedimento si sia concluso in modo positivo per l'interessato, mediante il pagamento di un importo pari al 5% della maggiore imposta accertata, al netto di sanzioni ed interessi, da effettuarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento. Inoltre, rileva la necessità di prevedere che con specifico decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, da emanarsi entro 30 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento, siano stabilite le modalità operative delle suddette misure di sanatoria.

Tale rimedio, ad avviso dell'ANCE, si porrebbe sullo stesso piano rispetto agli attuali strumenti di deflazione del contenzioso (ad esempio, adesione al PVC, accertamento con adesione, acquiescenza, conciliazione giudiziale, ecc.) che consentono al contribuente di definire le controversie accettando in anticipo rispetto ad un'eventuale conclusione sfavorevole del giudizio di merito le valutazioni dell'Amministrazione finanziaria.

- Irretroattività delle sentenze della Cassazione in materia fiscale

L'Associazione ritiene necessario prevedere, anche a livello giurisprudenziale, un principio generale di legittimo affidamento del contribuente stabilendo che le pronunce espresse dalla Corte di Cassazione che incidono sull'ambito applicativo di disposizioni fiscali non rilevino per i rapporti giuridici pregressi, formati nel rispetto della normativa e degli orientamenti giurisprudenziali precedenti.

Il medesimo principio, infatti, era stato già sancito dall'art. 10 della Legge 212/2000 (cd. "Statuto del Contribuente") a livello sanzionatorio, stabilendo, tra l'altro, la non applicabilità di sanzioni qualora la violazione dipenda da obiettive condizioni di incertezza sulla portata e sull'ambito di applicazione della norma tributaria".

- Fondi comuni di investimento immobiliare

L'ANCE propone di intervenire sulla norma del provvedimento che modifica l'art.32 del DL. 78/2010, convertito dalla legge 122/2010, in materia di Fondo Comune di Investimento Immobiliare e, in particolare, sul regime previsto per i partecipanti con quote superiori al 5% del patrimonio del fondo al fine di evitare che le plusvalenze non realizzate, derivanti dall'incremento di valore dei beni stimato annualmente nel rendiconto di gestione, siano a questi imputate "per trasparenza", anticipatamente rispetto al momento del loro effettivo conseguimento nonché al fine di eliminare l'onere relativo all'imposizione di natura retroattiva, connesso all'imposta sostitutiva una tantum, pari al 5% del valore medio delle quote possedute nel periodo d'imposta, risultante dai prospetti periodici redatti nel periodo d'imposta 2010.

- Clausole nei contratti di durata

In relazione alla norma del provvedimento con cui viene prevista la possibilità per le banche, nei contratti di durata, di variare unilateralmente i tassi d'interesse, per i nuovi contratti e per quelli in essere, l'Associazione ritiene opportuno ripensare tale norma eccessivamente vessatoria. Tale previsione normativa, ad avviso dell'ANCE, porrebbe le imprese in una situazione di pericolosa subalternità rispetto agli istituti di credito e sarebbe estremamente rischiosa per le imprese che lavorano con investimenti pluriennali, come quelle di costruzioni le cui operazioni d'investimento si basano su Piani Economico-Finanziari in cui il tasso d'interesse rappresenta una delle componenti principali.

Le proposte dell'ANCE sono state ampiamente condivise e saranno oggetto di valutazione sia sotto il profilo dell'ammissibilità sia alla luce dell'orientamento del Governo.