

# DL 5/2012 Semplificazioni e sviluppo: audizione dell'Ance alla Camera

---

27 Febbraio 2012

Si è svolta il 23 febbraio u.s. l'audizione informale dell'Ance, presso le Commissioni riunite Affari Costituzionali e Attività Produttive della Camera dei Deputati, nell'ambito dell'esame, in prima lettura, in sede referente, del disegno di legge di conversione del Decreto legge 5/2012 recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo" ([DDL 4940/C](#)).

Il Presidente dell'ANCE, Ing. Paolo Buzzetti, che ha guidato la delegazione associativa ha sottolineato, in premessa, che in un contesto di rinnovamento complessivo dei rapporti tra Amministrazioni e cittadini, è necessaria una riforma profonda delle procedure esistenti che consentano all'amministrazione di perseguire efficacemente i propri obiettivi in via ordinaria.

In questa prospettiva, al fine di dare rapida attuazione ad un piano di rilancio delle infrastrutture, appare indispensabile sciogliere, nell'immediato, alcuni "nodi" normativi, che impediscono il raggiungimento dell'obiettivo posto: realizzare opere di qualità, in tempi e costi adeguati. Per raggiungere tale finalità, è necessario dotarsi di un sistema di norme chiare ed efficaci. L'attuale sistema legislativo appare, infatti, troppo complesso, caratterizzato da procedure lunghe, non efficaci rispetto al raggiungimento di questo obiettivo.

Il Presidente ha, quindi, evidenziato che il Decreto legge 5/2012, da ultimo emanato dal Governo, contiene importanti previsioni in materia di semplificazione degli appalti pubblici.

In particolare, ha valutato positivamente le disposizioni sulla Banca dati nazionale dei contratti pubblici presso l'Autorità di Vigilanza poichè consentiranno di avere un unico soggetto che gestisce i dati relativi alle imprese necessari ai fini della partecipazione alle procedure di gara; la revisione della disposizione sulla sospensione dalla partecipazione alle gare volta a consentire una graduazione della sanzione stessa nonché le disposizioni sul contratto di sponsorizzazione.

Il Presidente Buzzetti è passato, poi, ad illustrare una serie di misure che pur contenendo elementi positivi presentano alcune criticità. Al riguardo, ha espresso la necessità di:

- integrare l'art. 10 del provvedimento in tema di parcheggi pertinenziali, estendendo - oltre a quelli di proprietà privata - anche a quelli realizzati su aree pubbliche o nel sottosuolo delle stesse la possibilità di cessione separata dall'unità immobiliare principale, purchè con contestuale trasferimento a pertinenza di altro immobile. L'indissolubilità permanente del vincolo pertinenziale scoraggia infatti l'acquisto di questi posti auto che rappresentano la principale tipologia di parcheggi realizzati in virtù dell'articolo 9 della Legge n. 122/1989;

- integrare la disciplina prevista dall'art. 53 del provvedimento che istituisce il Programma di ammodernamento e razionalizzazione del patrimonio immobiliare scolastico, inserendo tra gli interventi per favorire il coinvolgimento di capitali pubblici e privati nella realizzazione del Piano nazionale di edilizia scolastica, la promozione di "contratti di partenariato pubblico privato" come definiti dall'art. 3, comma 15-ter del DLgs. 163/2006. Tale previsione (eliminata nella versione finale del decreto legge emanato dall'Esecutivo) permetterebbe di stimolare maggiormente il ricorso a formule più innovative di intervento, basate sul coinvolgimento di risorse private per la costruzione di nuovi edifici scolastici, e di massimizzare le ricadute economiche sui territori.

- aumentare la dotazione di risorse pubbliche per il suddetto Piano nazionale da utilizzare, anche come leva per l'attivazione di capitali privati, destinando i 100 milioni di euro già stanziati e assegnati dal Cipe del 20 gennaio 2012 per la costruzione di nuovi edifici, che oggi non hanno ancora trovato una destinazione, al Piano di modernizzazione del patrimonio immobiliare scolastico;

- intervenire sulla disciplina della responsabilità solidale di cui all'art. 29, co. 2 del DLgs. 276/2003 come modificata dall'art. 21 del provvedimento, prevedendo la riduzione del periodo di vigenza del rapporto di solidarietà tra i soggetti coinvolti negli appalti da due a un anno dalla cessazione

dell'appalto, come originariamente previsto nel Decreto Legislativo n. 276/03. La disposizione limita, comunque, positivamente la responsabilità ai crediti maturati durante il periodo di esecuzione del contratto.

Il Presidente ha, inoltre, evidenziato alcune proposte in tema di lavori pubblici volte a favorire la trasparenza e la tutela del mercato. In particolare, ha rilevato l'opportunità di:

- intervenire sulle modalità di applicazione dell'esclusione automatica delle offerte anormalmente basse in caso di appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria (5 milioni di euro) prevedendo l'adozione di un criterio che rimetta la determinazione della soglia di anomalia, al sorteggio, dopo la presentazione delle offerte stesse e prima dell'apertura delle buste, di un criterio da individuare, alternativamente, tra tre diversi criteri specificatamente indicati;
- semplificare la procedura di valutazione di congruità dell'offerta, nell'ambito degli interventi da aggiudicarsi con il criterio del prezzo più basso, prevedendo che l'offerente debba presentare le giustificazioni relative solo alle voci di prezzo più significative, che concorrono a formare un importo non inferiore al 75% di quello posto a base d'asta;
- rivedere la disciplina della composizione della Commissione giudicatrice, nell'ambito delle gare di una certa entità (pari o superiore a 1 milione di euro) da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, prevedendo che i membri della Commissione siano scelti tramite sorteggio pubblico, evitando, così, possibili forme di condizionamento della gara a favore di taluni concorrenti.

Sempre in materia di appalti ha, altresì, illustrato ulteriori proposte volte a:

- rivedere la disciplina delle riserve prevedendo, tra l'altro, la responsabilità solidale del progettista e del soggetto validatore nei confronti dell'esecutore, in caso di errori od omissioni progettuali non rilevate in sede di validazione, da far valere direttamente nei confronti dei soggetti garanti del progettista e del validatore. In questo modo si eviterebbe la violazione del principio, costituzionalmente garantito e dunque inderogabile, secondo cui i soggetti dell'ordinamento debbono rispondere per i propri inadempimenti;
- intervenire sulla disciplina della permuta negli appalti di lavori pubblici prevedendo che il passaggio in proprietà del bene diventa immediato (anziché dopo il collaudo dell'opera), previa presentazione di una fideiussione di valore pari all'immobile. La fideiussione dovrà essere svincolata progressivamente, secondo le modalità già previste dal legislatore per la cauzione definitiva. Tale modifica si rende necessaria al fine di garantire la bancabilità dell'operazione; circostanza imprescindibile nell'attuale grave crisi di liquidità;
- superare le incertezze applicative sull'art. 37, del Codice dei contratti, in materia di associazioni verticali. La norma, infatti, in contrasto con la disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici, limita l'utilizzo del subappalto per l'esecuzione di numerose lavorazioni cosiddette "superspecialistiche", consentendolo solo nella misura massima del 30%, con conseguente obbligo di associazione temporanea fra imprese di tipo verticale per il residuo 70%;
- consentire la possibilità, in via transitoria e fino al 31 dicembre 2015, di sospendere i lavori, da parte del soggetto esecutore, in caso di mancato pagamento da parte della stazione appaltante di un importo inferiore a quello attualmente previsto, pari al 10 per cento dell'importo netto contrattuale dei lavori. L'intervento legislativo si rende necessario in ragione della difficile situazione in cui versano le imprese affidatarie dei lavori pubblici che sono obbligate a proseguire l'esecuzione dei lavori, ma non possono farvi fronte, da un lato per il mancato pagamento di quelli regolarmente eseguiti e contabilizzati, dall'altro, per la nota difficoltà di accesso al credito che ha colpito il settore imprenditoriale.

Il Presidente è, poi, passato ad illustrare, in materia di urbanistica, la necessità di rivedere la definizione dell'intervento di "ristrutturazione edilizia" di cui all'art. 3 del DPR 380/2001 (T.U. sull'Edilizia) eliminando il riferimento alla "sagoma" che in molti casi è tecnicamente impossibile da rispettare. Si potrebbe, al riguardo, prevedere un periodo di sperimentazione (fino al 31 dicembre 2013) in ordine a tale modifica, al fine di agevolare le operazioni di demolizione e ricostruzione nonché per valutarne l'impatto positivo per un'applicazione a regime.

In materia di finanza pubblica – premesso che il Patto di Stabilità interno rappresenta la prima causa di ritardo dei pagamenti della Pubblica amministrazione nei confronti delle imprese di costruzione – ha evidenziato l'opportunità di applicare anche per il triennio 2012-2014, le scadenze della regionalizzazione del Patto già applicate nel 2011, ovvero il 31 ottobre di ciascun anno per il Patto orizzontale ed il 30 novembre di ciascun anno per il Patto verticale. Per il triennio, infatti, tali scadenze sono state anticipate rischiando, così, di limitare i benefici dello strumento (1,2 miliardi di pagamenti liberati nel 2011).

Infine, in materia di lavoro il Presidente ha richiamato l'attenzione su un pacchetto di misure volte a garantire una maggiore trasparenza e una maggiore regolarità dei soggetti attivi sul mercato del lavoro.

Con riguardo al Durc, si propone di dematerializzare il documento rendendo telematiche le azioni di richiesta, inoltro, rilascio e archiviazione del documento, indispensabile ai fini della regolarità dell'impresa. In tal modo, inoltre, tutti i soggetti interessati potrebbero condividere il certificato richiesto, con una evidente riduzione di costi e tempi dei procedimenti amministrativi.

Trasparenza e regolarità richiedono, inoltre, il reinserimento della presentazione del Durc all'amministrazione comunale prima dell'inizio di tutti i lavori privati, a prescindere che siano oggetto di permesso di costruire, di denuncia inizio attività, di scia e di comunicazione dei lavori di manutenzione straordinaria, delle opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni. Occorre, poi, estendere l'area di applicazione del Durc anche alla fine dei lavori privati, con la sua acquisizione all'atto della richiesta del certificato di agibilità.

Si propone, inoltre, la trasmissione "on line" dell'informativa sulla notifica preliminare di cui all'art. 90 del D.Lgs 81/2008, che apporterebbe un significativo contributo in ordine alla semplificazione dell'attività amministrativa delle imprese, consentendo anche di ottimizzare l'interazione tra i diversi organi ispettivi per una maggiore tutela della regolarità e della sicurezza dei lavoratori. Anche l'integrazione delle informazioni contenute nell'attuale Allegato sulla notifica preliminare consentirebbe, ad avviso dell'ANCE, di tracciare le linee guida per un operato ispirato alla massima garanzia e trasparenza dei soggetti coinvolti nei lavori.

Si veda precedente del 21 febbraio 2012.

Si allega il Documento con il contributo dell'Ance consegnato agli atti delle Commissioni.

5663-Documento ANCE.pdf [Apri](#)