

DL 8/2017 sui nuovi interventi per gli eventi sismici 2016-17: l'audizione ANCE alla Camera

28 Febbraio 2017

Si è svolta il 27 febbraio c.m. l'audizione informale dell'ANCE presso la Commissione Ambiente della Camera dei Deputati, nell'ambito dell'esame, in prima lettura, in sede referente, del disegno di legge di conversione del DL 8/2017 recante "Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017" ([DDL 4286/C](#)).

La delegazione associativa, guidata dal Segretario Generale per i Rapporti Istituzionali, Dott. Antonio Gennari, ha espresso, in via preliminare, pieno apprezzamento per l'azione che la Protezione Civile e il Commissario Straordinario per la ricostruzione stanno svolgendo. Un'azione senz'altro complicata dal ripetersi degli eventi sismici e dalle eccezionali nevicate che hanno reso più difficoltoso l'avvio della ricostruzione. Dalla stima dei danni, recentemente diffusa dalla Protezione Civile, emergono: oltre 23,5 miliardi di euro comprensivi sia dei danni diretti, pubblici e privati, che dei costi sostenuti dallo Stato per far fronte all'emergenza. I danni sugli edifici privati sono stati stimati in circa 13 miliardi, mentre ammontano a 1,1 miliardi di euro quelli relativi agli edifici pubblici.

Si tratta di una catastrofe che ha colpito una zona molto vasta, che coinvolge quattro Regioni (Marche, Abruzzo, Lazio e Umbria), e un territorio caratterizzato dalla presenza di piccoli centri montani, molto frazionati e poco abitati.

Al riguardo, pur comprendendo l'eccezionalità dell'urgenza che ha investito il Centro Italia, l'Ance, nello spirito di collaborazione che fin da subito ha instaurato con la struttura commissariale, intende evidenziare alcuni aspetti per fornire soluzioni che possano garantire l'efficienza e l'efficacia del processo di ricostruzione e, al tempo stesso, il regolare funzionamento del mercato.

In particolare, ha rilevato che il decreto nasce dall'esigenza di adottare misure derogatorie volte a superare la fase emergenziale, e a garantire, in quei luoghi, i servizi primari, come le scuole, necessari per evitare il rischio di spopolamento. Si comprendono, quindi, le ragioni del rafforzamento delle misure derogatorie di Protezione Civile per la costruzione delle strutture di emergenza come quelle abitative (SAE) e quelle ad usi pubblici e finalizzate a garantire la continuità delle attività economiche e produttive.

Allo stesso modo, l'Associazione comprende i motivi che hanno determinato le disposizioni introdotte in tema di edilizia scolastica, per consentire il regolare svolgimento del prossimo anno scolastico. Tuttavia, ha ribadito l'esigenza che gli strumenti previsti per tale obiettivo non determinino situazioni di disparità di trattamento tra gli operatori.

Il riferimento è la norma, che riguarda anche i 21 edifici scolastici individuati nell'Ordinanza 14, volta a prevedere l'affidamento dei lavori attraverso procedure negoziate senza pubblicazione del bando di gara. L'invito è rivolto, sulla base del progetto definitivo, ad almeno cinque operatori iscritti nell'Anagrafe antimafia degli esecutori o, in mancanza di un numero sufficiente, ad almeno cinque operatori presenti nelle white list prefettizie e che abbiano presentato domanda di iscrizione all'Anagrafe.

Al momento, nonostante l'importante lavoro compiuto dalla Struttura di missione presso il Ministero dell'Interno, all'Anagrafe risultano iscritte circa 400 imprese.

Inoltre, la possibilità di iscriversi alle liste prefettizie non è consentita a tutte le imprese di costruzioni, ma solo a quelle che operano in una delle attività a rischio di cui all'articolo 1, comma 53, della legge 190/2012.

La soluzione per consentire al maggior numero possibile di imprese di partecipare alle procedure di affidamento è contenuta nello stesso decreto legge n. 8/2017, che all'art. 8 permette la partecipazione agli affidamenti per gli interventi di ricostruzione pubblica agli operatori economici che hanno presentato domanda di iscrizione all'Anagrafe.

Al fine di evitare qualsiasi dubbio, l'Ance ha auspicato una nuova formulazione della norma o un'ordinanza che espliciti, in modo chiaro, che gli inviti a partecipare alla procedura negoziata siano rivolti anche ad imprese che hanno trasmesso istanza di iscrizione all'Anagrafe oltre che a quelle che risultino già iscritte o presenti nelle white list.

Al riguardo, inoltre, ha fatto presente che l'elenco delle imprese che hanno presentato domanda all'Anagrafe non è disponibile e, pertanto, sarà necessario consentire alle stazioni appaltanti la sua consultazione.

In merito all'Anagrafe ha, poi, sottolineato che la modifica introdotta dall'art.8 del decreto va nella direzione auspicata e offre una soluzione limitata però alla ricostruzione pubblica. Resta, comunque, necessario intervenire anche per la ricostruzione privata, consentendo alle imprese esecutrici dei lavori di operare con la sola domanda di iscrizione all'Anagrafe, analogamente a quanto avviene per gli interventi di immediata esecuzione di cui all'articolo 8 del DL 189/2016.

In tema di governance, ha evidenziato che l'istituzione delle conferenze regionali accanto alla conferenza permanente rappresenta un modello procedimentale che può avere riflessi positivi se maggiormente potenziato.

La necessità di operare attraverso modelli straordinari ha un suo fondamento qualora la normativa ordinaria sia carente di sistemi volti a semplificare e accelerare le procedure. A seguito delle recenti novità che sono state introdotte sul tema della conferenza di servizi (art. 14 e ss della Legge 241/90) sarebbe stato opportuno far riferimento integralmente a tale istituto che già costituisce un importante strumento di collaborazione e coordinamento fra pubbliche amministrazioni.

Per quanto attiene il funzionamento della Conferenza permanente è da valutare l'opportunità di attribuirle un ruolo più decisivo nell'approvazione degli strumenti urbanistici attuativi.

A tale fine la Conferenza non dovrebbe esprimere solo un parere obbligatorio e vincolante ma assumere carattere decisorio in ordine all'approvazione definitiva degli strumenti attuativi.

Analoghe considerazioni valgono per le conferenze regionali. Come formulata la norma contenuta nel decreto legge le conferenze regionali sembrerebbero intervenire solo per esprimere alcuni pareri (es. ambientali, paesaggistico ecc) e non per tutti gli atti necessari ai fini dell'approvazione definitiva dei progetti. Per una maggior celerità degli interventi di ricostruzione sarebbe opportuno rafforzare il ruolo di queste conferenze chiarendo anche che la determinazione conclusiva della conferenza costituisce a tutti gli effetti titolo per la realizzazione dell'intervento.

In materia ambientale, il decreto in commento trasferisce in capo alla Regione gran parte delle competenze in materia, prima attribuite al Commissario straordinario.

Al riguardo, l'Ance ritiene utile richiamare l'esperienza maturata in Emilia Romagna, a seguito del sisma del 2012, dove le competenze in materia ambientale erano per lo più ricondotte in capo al Commissario straordinario. Tale impostazione ha consentito una gestione efficace e soprattutto tempestiva dei rifiuti derivanti dai crolli.

In tal senso, si potrebbe anche valutare l'opportunità di introdurre alcuni snellimenti procedurali, ad esempio semplificando l'iter per l'impiego di campagne con impianto mobile, per le quali al momento è prevista la preventiva autorizzazione da parte del Presidente della Regione.

A questo proposito ha ricordato che per il sisma in Emilia Romagna, era consentito l'impiego di tali impianti con una semplice comunicazione alla Provincia ed Arpa territorialmente competenti.

L'Ance ha, inoltre, espresso apprezzamento per la scelta di escludere dai limiti posti per evitare concentrazioni di incarichi nella ricostruzione privata (30 incarichi e importo di lavori inferiore a 25

milioni di euro), gli interventi di immediata esecuzione di cui all'art. 8 del DL 189/2016. Ciò consentirà di dare concreto avvio agli interventi di immediata esecuzione. Finora, infatti, i professionisti non hanno accettato incarichi di importi limitati nell'attesa di impiegare i 30 incarichi massimi previsti per interventi di ricostruzione di importo più rilevante. L'Associazione ha, altresì, espresso apprezzamento sulle misure fiscali introdotte dal nuovo DL 8/2017, in quanto offrono una serie di strumenti idonei a garantire, alle popolazioni colpite, una liquidità finanziaria per far fronte agli adempimenti tributari, una volta che sarà terminato il periodo di sospensione dei versamenti, in questa sede ulteriormente prorogato. Inoltre, sotto il profilo più generale, l'Ance ha auspicato, come da più parti evidenziato, la necessità di istituire Zone Franche Urbane, ovvero le cd. "no tax area" che, attraverso un insieme di esenzioni dal pagamento di tasse statali, regionali e comunali, potrebbe sicuramente servire a mitigare l'impatto del sisma sulle condizioni di disagio economico, a sostegno delle attività produttive.

E' passata, poi, ad illustrare gli ulteriori aspetti del processo di ricostruzione che meritano una riflessione.

In primo luogo, sull'art. 34 comma 4 del DL 189/2016 - in base al quale "il direttore dei lavori non deve avere in corso né avere avuto negli ultimi tre anni rapporti diretti di natura professionale, commerciale o di collaborazione, comunque denominati, con l'impresa affidataria dei lavori né rapporti di parentela con il titolare o con chi riveste cariche societarie nella stessa" - ha evidenziato che tale previsione costituisce un elemento di forte preoccupazione perché, in contesti territorialmente circoscritti come quelli colpiti dal terremoto, rischia di penalizzare le imprese locali. Sempre con l'obiettivo di una maggiore chiarezza del quadro normativo ha auspicato che, tramite ordinanza, si possa chiarire la norma prevista nel Decreto Legge 189/2016 - volta a consentire, nei lavori privati di ricostruzione, di poter subappaltare le lavorazioni speciali, previa autorizzazione del committente e nei limiti della normativa vigente - e che potrebbe dare adito a interpretazioni non uniformi o comunque discordanti.

In tema di qualificazione delle imprese, l'Ance ha espresso la necessità che l'obbligo della SOA per le imprese esecutrici dei lavori superiori a 150 mila euro venga esteso a tutta la ricostruzione privata, come assicurato dalla struttura commissariale.

Ai fini della scelta dell'impresa esecutrice, l'Associazione ha rilevato l'opportunità che non sia il prezzo l'unico elemento qualificante, ma che possano trovare adeguata valutazione altri elementi necessari ad assicurare la celerità della ricostruzione e la sicurezza dal punto di vista qualitativo e strutturale.

In merito alla governance, ha manifestato la necessità di uno snellimento dei tempi di istruttoria delle pratiche, che possa facilitare l'accesso ai contributi da parte dei beneficiari e, al tempo stesso, accelerare i tempi necessari per fornire al Governo una stima dei possibili contributi da erogare. Ha, infine, indicato quali aspetti altrettanto salienti nell'esecuzione dei lavori di ricostruzione la necessità di garantire la regolarità contributiva delle imprese comprensiva della verifica della congruità della manodopera sul valore dell'opera e di verificare la corretta applicazione dei Ccnl di riferimento delle imprese operanti nei cantieri della ricostruzione.

A tale riguardo è stato richiesto, nei giorni scorsi, con una lettera congiunta Ance-Sindacati-Cooperative, indirizzata al Commissario per la ricostruzione, la possibilità di costituire, quanto prima, un tavolo tecnico, auspicando di poter avviare, preliminarmente nelle zone del cratere, il rilascio di un Durc la cui regolarità sia legata anche all'esito della verifica di congruità della manodopera.

In allegato il documento consegnato agli atti della Commissione con il dettaglio delle proposte ANCE.

Si veda precedente [del 24 febbraio u.s.](#)