

DL Sisma: le osservazioni dell'ANCE alla Camera

5 Novembre 2019

Si è svolta il 4 novembre c.m. l'audizione dell'ANCE presso la Commissione Ambiente della Camera nell'ambito dell'esame, in prima lettura, in sede referente, del DL 123/2019, recante "Disposizioni urgenti per l'accelerazione e il completamento delle ricostruzioni in corso nei territori colpiti da eventi sismici" ([DDL 2211/C](#)).

L'Ing. Rodolfo Girardi, Vice Presidente Centro Studi, che ha guidato la delegazione associativa ha evidenziato, in premessa, che **a oltre tre anni dal primo sisma che ha devastato il Centro Italia, la ricostruzione stenta a decollare**, come testimoniato dagli ultimi dati diffusi dal Commissario Straordinario. A fronte di 80.000 domande attese per la ricostruzione privata, al 31 maggio 2019 solo il 12% degli aventi diritto ha presentato domanda di contributo. Peraltro, il 65% delle domande di contributo è ancora in fase istruttoria. Ritardi si registrano anche per la ricostruzione pubblica, per la quale sono stati programmati circa 2.300 interventi per quasi 2,2 miliardi di euro. A fine maggio scorso risultano erogati solo 41 milioni di euro per l'avvio della fase di progettazione.

Occorre urgentemente avviare la "fase 2", quella della ricostruzione materiale, unica via per ridare fiducia alle persone colpite. Sulle difficoltà di avvio della ricostruzione ha pesato, certamente, l'eccessiva complessità delle procedure, racchiusa in 86 ordinanze commissariali.

Inoltre, le continue modifiche alle ordinanze, anche se necessarie a rispondere a problematiche reali, hanno creato incertezze e un allungamento dei tempi dovuto alla necessità di un costante aggiornamento delle procedure. A ciò si aggiungano, per le domande presentate, i tempi lunghissimi per la gestione delle istruttorie da parte degli Uffici Speciali per la Ricostruzione (USR), penalizzati finora da un organico carente e non stabile.

Tale stato delle cose rende **urgente l'adozione di specifiche linee guida contenenti indicazioni chiare per la corretta ed omogenea attuazione delle procedure e degli adempimenti connessi agli interventi di ricostruzione**, peraltro, previste normativamente dal DL 55/2018 ma mai attuate.

In merito al provvedimento in oggetto, ha **espresso apprezzamento per** le novità introdotte perché testimoniano **la volontà concreta del Governo di imprimere un'accelerazione al processo di ricostruzione** attraverso uno snellimento reale delle procedure. Tuttavia, non è possibile non sottolineare **alcuni limiti** delle disposizioni previste.

In particolare, ha evidenziato come l'efficacia della norma prevista all'articolo 3 - che consente all'Ufficio speciale per la ricostruzione di adottare il provvedimento di concessione del contributo sulla base della sola certificazione redatta dal professionista - sia strettamente legata all'assunzione da parte del professionista stesso di oneri e verifiche che, di norma, competono all'amministrazione, oltre che di responsabilità connesse al riconoscimento di un contributo pubblico. Inoltre, la procedura introdotta con la norma in esame sembra prevalentemente orientata ad accelerare l'adozione del provvedimento di concessione del contributo, in deroga alla disciplina ordinaria, lasciando invariata la fase relativa al rilascio del titolo edilizio. Occorre, pertanto, chiarire se:

la nuova procedura sia alternativa rispetto a quella ordinaria (art. 12 DL 189/2016) e se la stessa sia automatica o rimessa alla scelta del soggetto richiedente;

la procedura di autocertificazione da parte del professionista sia finalizzata solo al riconoscimento del provvedimento di concessione del contributo o anche per la fase istruttoria per il rilascio del relativo titolo edilizio.

In ogni caso, è necessario evitare il rischio che la norma rimanga di fatto inattuata analogamente a quanto sembra stia avvenendo con la disposizione introdotta con il Decreto Legge "Sblocca cantieri" (DL 32/2019), che ha attribuito ai comuni la possibilità di curare le istruttorie relative agli edifici con danni lievi o gravissimi.

Il Vicepresidente ha espresso, poi, una valutazione positiva sulle **misure introdotte per la gestione delle macerie**, in quanto finalizzate ad incentivare e favorire, nella logica dell'economia circolare, il recupero dei rifiuti derivanti dagli eventi sismici.

Tuttavia, per dare maggiore efficacia a tale previsione normativa occorre, contemporaneamente, accelerare anche il processo di ricostruzione. Il rischio, in caso contrario, è quello di avere grandi quantitativi di rifiuti "trattati", pronti ad essere reimpiegati, che però di fatto non possono essere riutilizzati.

Sempre nella logica di favorire il recupero di tali rifiuti, ha evidenziato la necessità di adeguare i valori limite dei solfati, fissati dal decreto ministeriale del 5 febbraio 1998, che già nella comune esperienza hanno evidenziato particolari criticità e problematiche applicative.

Con riferimento alle misure per la ricostruzione pubblica, ha condiviso la scelta di dare priorità alla ricostruzione degli edifici scolastici, che rappresentano un servizio primario necessario per evitare lo spopolamento dei territori.

Non è, invece, condivisibile la previsione che non permette, in alcun caso, di mutare la destinazione urbanistica dell'area dove è sito l'edificio scolastico danneggiato anche qualora, per impedimenti oggettivi, si optasse per la ricostruzione in altro sito. Tale scelta potrebbe comportare di fatto l'impossibilità di destinare l'area e il nuovo edificio ad usi più idonei e compatibili con le necessità della collettività. Tale previsione andrebbe quindi eliminata.

Ha, altresì, manifestato apprezzamento per le misure volte a incentivare gli imprenditori a non abbandonare i territori, come l'estensione al territorio dei Comuni del cratere della misura prevista a favore dei giovani imprenditori nel Mezzogiorno, denominata "Resto al Sud" e per la scelta di ridurre del 60% degli importi da restituire in relazione alla c.d. "busta paga pesante". Quest'ultima disposizione appare in linea con l'esigenza, da subito rilevata dal sistema economico del territorio, di esentare, anche solo parzialmente, i lavoratori dall'imposizione fiscale e le imprese dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria.

Ha, poi, illustrato **ulteriori proposte concrete per un'effettiva accelerazione alla ricostruzione**, nate dal confronto costante con il Sistema Associativo delle zone terremotate, ovvero con le principali imprese impegnate nella ricostruzione, che potranno trovare spazio nella conversione in Legge del Decreto in commento o attraverso Ordinanze del Commissario Straordinario.

In particolare si è soffermato sui vincoli posti, in tema di ricostruzione privata, alla procedura di affidamento delle lavorazioni tramite subappalto che, portando di fatto ad una assimilazione al regime pubblicistico, stanno creando notevoli difficoltà alle imprese. Al riguardo, chiede che venga superata tale impostazione pubblicistica,

consentendo il subappalto di tutte le lavorazioni senza alcun limite percentuale conformemente all'art. 1656 del codice civile. Tale richiesta risulta ancora più ragionevole alla luce della recente sentenza della Corte di Giustizia Europea del 26 settembre 2019 (C-63/18) che ha confermato l'incompatibilità con il diritto europeo dei limiti in materia di subappalto previsti dalla normativa nazionale di cui al Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n.50/2016).

Ha, inoltre, segnalato l'opportunità di assicurare che i pagamenti alle imprese siano scadenzati in modo tale da garantire un regolare svolgimento dei lavori compatibile con l'obiettivo di un veloce processo di ricostruzione. Occorre, quindi, prevedere una diversa scansione dei SAL, maggiormente conforme alle esigenze del cantiere, che, al tempo stesso, riduca l'esposizione finanziaria delle imprese al momento del collaudo.

In merito alla necessità riscontrata di **garantire la celere realizzazione dei programmi di ricostruzione pubblica, attraverso una semplificazione delle procedure per l'affidamento dei lavori**, ha illustrato una proposta in grado di contemperare l'esigenza di garantire un adeguato livello di concorrenza e rotazione delle imprese e, al tempo stesso, una semplificazione della procedura. Tale proposta, in linea con le recenti modifiche introdotte dal DL "Sblocca-cantieri", si fonda sull'applicazione, in caso di utilizzo del criterio del massimo ribasso, del metodo dell'esclusione automatica delle offerte anomale per le gare di importo fino alla soglia di rilevanza comunitaria; ciò, congiuntamente, con l'innalzamento del numero di operatori (almeno 15) che devono essere invitati dal Rup alle singole procedure. Tale metodo, infatti, trova applicazione solo ove vi sia un numero di offerte ammesse pari o superiore a 10.

Il Vicepresidente si è, altresì, soffermato su ulteriori aspetti che riguardano sia la ricostruzione privata sia quella pubblica.

In primo luogo, ha evidenziato la necessità di **intervenire sul Prezzario Interregionale al fine di completarlo**, con tutte le lavorazioni e tecnologie usate, e prevederne un aggiornamento periodico. In attesa dell'aggiornamento del Prezzario Interregionale, in considerazione delle carenze rilevate, l'Associazione propone di fare riferimento ai Prezzari vigenti in ciascuna Regione, che risultano sufficientemente completi e dettagliati.

Allo stesso modo occorre definire subito, con chiarezza, le modalità operative da seguire in merito alla tracciabilità dei flussi finanziari, soprattutto con riferimento alla ricostruzione privata. In generale, è necessario consentire alle imprese di operare nella certezza delle procedure al fine di non incorrere in future sanzioni.

Con riferimento al tema del Durc di congruità, ha rilevato l'opportunità di fornire disposizioni ufficiali in merito al periodo transitorio. Occorre, altresì, intervenire per sanare alcune criticità rilevate nel testo. Al fine, infatti, di evitare eventuali blocchi nei pagamenti, è necessario che, con un'apposita circolare esplicativa, vengano fornite le istruzioni operative per l'applicazione dell'intervento sostitutivo nei lavori privati con contributo pubblico, in analogia a quanto previsto nei lavori pubblici.

In materia di trasparenza e legalità, è opportuno chiarire, coerentemente con quanto previsto nel DL 189/2016 all'articolo 8, comma 5, lett.a), che in caso di interventi di ricostruzione per danni lievi è sufficiente, sia ai fini dell'avvio dei lavori che del pagamento del contributo, che le imprese affidatarie dei lavori, anche subappaltatrici, abbiano presentato domanda di iscrizione all'Anagrafe.

Infine, ha manifestato l'auspicio di un potenziamento delle Prefetture provinciali affinché possano supportare adeguatamente e tempestivamente l'attività di controllo della Struttura di Missione presso il Ministero

dell'Interno, deputata ai controlli per la ricostruzione del Centro Italia.

In allegato il Documento con il dettaglio della posizione ANCE sul provvedimento consegnato agli atti della Commissione.

Si veda precedente del [31 ottobre c.m.](#)

[37572-Doc Audizione Ance DL Sisma.pdf](#)[Apri](#)