DL “Semplificazioni”: le valutazioni dell’Ance in audizione al Senato

29 Luglio 2020

Si è svolta il 29 luglio c.m. l’audizione informale dell’Ance, in videoconferenza, presso le Commissioni riunite Affari Costituzionali e Lavori Pubblici del Senato, nell’ambito dell’esame, in prima lettura, in sede referente, del disegno di legge di conversione del DL 76/2020 recante “Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale” (DDL 1883/S – Relatori Sen. Vincenzo Garruti del Gruppo parlamentare M5S e Sen. Valeria Sudano del Gruppo parlamentare IV).

Il Presidente Gabriele Buia che ha guidato la delegazione associativa ha evidenziato in premessa come il settore delle costruzioni sia quello che impatta maggiormente con la Pubblica amministrazione, sia nel mercato pubblico che in quello privato.

Per questo motivo, l’Ance ha invocato da mesi un’**immediata azione di contrasto al proliferare del moloch della burocrazia** e la necessità di avviare una efficace azione di snellimento delle procedure e delle norme che regolano il settore.

Il Presidente ha ricordato come l’Associazione abbia, quindi, accolto molto positivamente la decisione del Governo di porre **il tema delle semplificazioni al centro dell’azione di rilancio dell’economia** e dell’occupazione nel Paese, dopo la fase più acuta della crisi sanitaria.

E’ indubbio che il decreto contenga **molte misure puntuali positive** che vanno nella giusta direzione, ma è altrettanto vero **che alcune norme sui lavori pubblici rischiano di alterare per sempre la concorrenza e la trasparenza del mercato e che manca un vero piano di rigenerazione urbana.**

Tra le misure maggiormente positive c’è da segnalare, in particolare, la nuova disciplina del **danno erariale** o della volontà di rivedere i parametri dell’**abuso d’ufficio**, due temi prioritari, fortemente sollecitati dall’Ance perché hanno contribuito in modo determinante ad ingessare la pubblica amministrazione in questi anni, sui quali va dato atto al Governo di essere intervenuto con decisione.

Per quanto riguarda gli **investimenti pubblici**, invece di **intervenire sulle procedure a monte della gara**, dove, secondo le analisi Ance, si concentra il **70% delle cause di blocco** delle opere, la scelta è stata quella di **sacrificare la gara**.

Una scelta, quella basata sull’esaltazione del “Modello Genova”, che vede **l’Ance fortemente contraria perché, piuttosto che una semplificazione,** si **determina una larghissima deregolamentazione del settore, con conseguente chiusura del mercato e della concorrenza**.

Ciò tradisce gli obiettivi di trasparenza, massima partecipazione e pieno coinvolgimento delle imprese – soprattutto medio piccole – che, anche secondo l’Europa, devono sempre caratterizzare il funzionamento del mercato degli appalti pubblici.

Le procedure derogatorie, peraltro, troveranno applicazione ben oltre il 31 luglio 2021 dal momento che il loro utilizzo è legato all’adozione della delibera a contrarre – ossia ad un atto a rilevanza interna – e non all’indizione della gara (cd **“effetto trascinamento”**).

Il Presidente Buia ha, altresì, espresso **preoccupazione, nel sottosoglia**, per l’**assenza di pubblicità** di tali procedure, che **rende privo di significato il principio di rotazione degli invitati** – solo enunciato e mai declinato – ed “annulla” la possibilità, per le imprese, di presentare offerta in raggruppamento temporaneo, con

grave nocumento per le chance di partecipazione delle MPMI.

Al riguardo, ha evidenziato la necessità di **introdurre l'obbligo di avviso,** che renda noto l'avvio della procedura.

Ha, altresì, rilevato le **criticità presenti** anche nel **soprasoglia**, dove **l'assoluta assenza di pubblicità è ancora più grave,** considerati gli importi. Ciò, con **due ulteriori aggravanti**.

La prima è quella relativa al **numero minimo di invitati, che scende a 5 concorrenti**; numero, questo, addirittura inferiore a quello previsto, per la fascia di appalti compresa tra 350 mila euro e la soglia comunitaria. 4

La seconda è data **dal superamento del concetto di "numero chiuso" delle opere emergenziali e in deroga**, stante l'eliminazione, dal provvedimento definitivo, del Dpcm che avrebbe dovuto delimitare le "opere di rilevanza nazionale".

Secondo le stime dell'Ance, infatti, l'**importo delle opere che rischia di entrare nella deregolamentazione istituzionalizzata dal decreto-legge**, in particolare per appalti sopra soglia europea, ammonta a circa **94 miliardi di euro** (51 miliardi per effetto dell'articolo 2, 42 miliardi per effetto dell'articolo 9 e 1 miliardo per effetto dell'articolo 11)**, un importo colossale**, che corrisponde a **4 anni di investimenti in opere pubbliche**.

Il potenziale impatto della deregolamentazione contenuta nel decreto, che potrebbe assumere dimensioni ancora più rilevanti nei prossimi mesi con la presentazione all'Europa del Piano di rilancio italiano da 209 miliardi di euro, **è ben superiore a quello annunciato**, limitato ad un anno. La realtà, quindi, è ben diversa da quella che appare.

E mentre scompaiono concorrenza e trasparenza, le nicchie di potere rimangono, anzi si rafforzano: **cresce il mostro a più teste della governance degli investimenti pubblici** (7 strutture create negli ultimi mesi alle quali se ne potrebbero presto aggiungere altre due); rimangono gli 11 passaggi autorizzativi, che impiegano quasi 3 anni, necessari per approvare il contratto di programma Rfi; permangono i 5 anni e la selva di pareri per chiudere l'iter autorizzativo dei progetti Anas; sopravvive l'estrema f**rammentazione dei programmi di investimenti di Comuni**.

Tutti temi sui quali l'Ance ha offerto soluzioni concrete già nel **Piano Marshall** presentato 4 mesi fa, a partire dal Piano Italia proposto per **velocizzare l'utilizzo di 39 miliardi** di euro per opere degli enti locali (e 3 miliardi per progettazioni) stanziati dalle ultime leggi di bilancio. Tutti temi sui quali è necessario adottare misure urgenti, prima del Recovery Fund.

Il Presidente ha, poi, ricordato come rimangano **irrisolti nodi fondamentali della vita delle imprese**: i **tempi di pagamento della PA** (2 procedure di infrazione Ue), il **subappalto** (1 procedura di infrazione Ue e più sentenze della Corte di Giustizia), il riconoscimento dei **maggiori costi** sostenuti nei cantieri, anche per effetto della sottoproduzione, a causa del COVID-19, l'abolizione dello sciagurato meccanismo dello **split payment** (presentato dal Governo in Europa come una semplificazione della vita delle imprese!), solo per citare alcuni esempi.

Viene, inoltre, reintrodotto un meccanismo che permette alle stazioni appaltanti di **escludere dalla gara gli operatori** che non hanno ottemperato agli obblighi relativi al **pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali**, anche quando le **inadempienze non** sono **definitivamente accertate**. (art.80)

Per quanto riguarda, poi, l'**edilizia privata**, ha sottolineato che il decreto legge delinea un **percorso positivo di modifica ed integrazione al Testo Unico dell'Edilizia** (DPR 380/01) che non era più rinviabile, ma evidenzia, allo stesso tempo, una **sostanziale "mancanza di coraggio" nell'affrontare in modo più organico e completo la questione della rigenerazione urbana ovvero degli interventi sul tessuto urbano edificato**.

Tra gli **aspetti positivi** figurano **la maggiore certezza** nell'ambito della formazione del **silenzio assenso** del

permesso di costruire che lo sportello unico dovrà attestare, la nuova **modalità di verifica** per gli immobili **privi di agibilità**, la disciplina della **valutazione dello stato legittimo** del patrimonio edilizio, l' **estensione delle tolleranze edilizie** ad alcune irregolarità geometriche e dimensionali e la previsione della **proroga straordinaria** dei titoli edilizi.

Ha, quindi, indicato le **misure mancanti:**

– Affermare a livello statale il principio che la **rigenerazione urbana ha una finalità di tipo generale e di perseguimento di obiettivi di pubblica utilità**, quali la sicurezza e l'incolumità dei cittadini, l'igiene, la sostenibilità ambientale ecc. .

-Passare ad una logica dove **la salvaguardia deve conciliarsi con i processi di innovamento tecnologico** e rivitalizzazione di quelle parti ormai inadeguate.

– Estendere alle **convenzioni urbanistiche e ai relativi piani attuativi** la proroga prevista per i titoli abilitativi edilizi.

Con riferimento alle semplificazioni procedimentali, il Presidente ha rilevato che sarebbe necessario **rendere più efficace la conferenza di servizi** rafforzando **la perentorietà** dei termini previsti e introducendo una chiusura certa ed automatica da parte dell'amministrazione procedente e **mettere a regime** la procedura della conferenza di servizi semplificata.

Si è, quindi, soffermato – evidenziando le valutazioni dell'Associazione – sulle **principali misure** in materia di opere pubbliche e investimenti; in materia fiscale e contributiva; in materia di edilizia e ambiente.

Ha, quindi, illustrato le proposte per lo **snellimento delle procedure a monte** dell'affidamento dei lavori e p**er accelerare il processo realizzativo** con una riduzione dei tempi complessivi di almeno due anni per l'utilizzo delle risorse stanziate.

Si tratta, in primo luogo, di r**ivedere e circoscrivere il ruolo del CIPE** affidandogli compiti strettamente connaturati alla sua funzione di programmazione e controllo, eliminando in particolare tutti i passaggi al CIPE successivi all'approvazione, da parte dello stesso, del Documento pluriennale di pianificazione (DPP) o di altri documenti di pianificazione o programmazione (Contratto di Programma Anas e RFI).

Accanto al CIPE, l'Ance propone di **intervenire anche sulle procedure relative al parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici**, attraverso una stabilizzazione della norma prevista nello stesso decreto Semplificazioni con validità fino al 31 dicembre 2021.

Un altro importante ambito di intervento riguarda le procedure di approvazione dei documenti programmatori dei grandi soggetti attuatori, **quali i contratti di programma tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Anas e RFI** che insieme rappresentano circa il 30% degli investimenti in opere pubbliche.

Infine, per **accelerare la realizzazione degli investimenti** e consentire l'effettivo utilizzo delle risorse destinate agli investimenti locali nel nostro Paese, il Presidente ha auspicato l'avvio di un **"Piano Italia"**, un grande piano di investimenti territoriali, veloce nell'attuazione (con burocrazia zero: erogazione immediata, obbligo di rapido avvio dei lavori e procedure "a monte" della gara ultra semplificate su modello del Piano investimenti piccoli comuni previsto nella Legge di bilancio 2019 (L. 145/2018 art.1 co.107) e orientato alla sostenibilità ambientale e sociale, attraverso la creazione di un mega fondo che permetta l'utilizzo immediato, mediante mutui CDP/BEI, di 39 miliardi di euro di risorse già stanziate dalle ultime leggi di bilancio e

frammentate in molti programmi;

oppure in alternativa l'utilizzo immediato di 3 miliardi di euro destinati alla **progettazione di opere da parte degli enti pubblici**, già stanziati dalle leggi di bilancio, in modo da incrementare la platea di progetti che potranno essere velocemente posti a base di gara.

In allegato il Documento con il dettaglio della posizione dell'ANCE consegnato agli atti delle Commissioni.

Si veda precedente del 28 luglio 2020

41182-Documento Ance.pdfApri

41182-Agenzie stampa audizione Ance.pdfApri