

**AUDIZIONE ANCE  
SULLA SEMPLIFICAZIONE  
LEGISLATIVA E AMMINISTRATIVA**

*Commissione Parlamentare per la semplificazione  
Roma, 5 febbraio 2014*

## Sommario

Considerazioni generali .....	3
Mercato privato .....	5
Fiscalità .....	6
Mercato delle opere pubbliche .....	9
Mercato del lavoro .....	13
Sicurezza sul lavoro .....	16
Tecnologie delle costruzioni .....	18

## Considerazioni generali

Secondo l'indice di competitività del World Economic Forum (Wef), l'Italia si colloca al ventunesimo posto su 27 Stati membri dell'Unione europea. Il rapporto ha evidenziato come il potenziale italiano rappresentato, in particolare, da un settore privato caratterizzato da un alto numero di imprese e un elevato livello di innovazione, non trovi piena applicazione a causa delle regolamentazioni onerose e della burocrazia superflua ed inefficiente.

La burocrazia nel nostro Paese è una delle tasse occulte più alte pagate dalle imprese: la classifica Doing Business 2013 della Banca Mondiale sui contesti più favorevoli agli affari, su 185 Paesi analizzati, colloca l'Italia al 73° posto, all'ultimo posto tra gli Stati europei (solo la Grecia è sotto di noi).

La Pubblica Amministrazione sia centrale che territoriale rappresenta, sempre più spesso, un soggetto in conflitto con l'impresa, e che ha completamente smarrito il perseguimento dell'efficienza e dell'efficacia della sua azione, anche attraverso la leale collaborazione con i cittadini/imprese.

Il tema della semplificazione, fondamentale per il rilancio della competitività economica e territoriale, è un tema da anni al centro del dibattito politico-imprenditoriale-civile, e si presenta come obiettivo di largo respiro, operando su diversi temi e livelli.

Sicuramente, uno dei passi fondamentali per una maggiore efficienza e anche per il migliore funzionamento del nostro sistema, è rappresentato, non solo dalla semplificazione legislativa ed amministrativa che può essere attuata nel breve periodo, ma anche da una riforma istituzionale, con la quale si ripensi alla riallocazione delle diverse competenze, assicurando una maggiore concertazione con le autonomie territoriali. Le modifiche introdotte nel 2001 al Titolo V della Costituzione hanno individuato un modello che sta ingenerando, per molti aspetti, confusione, nonostante che per alcuni settori il decentramento regionale datava ad esempio dal 1977 con il DPR 616, o anche prima (edilizia residenziale pubblica Legge 865/71).

Anche la semplice abrogazione di normative ormai desuete e spesso datate avviate a più riprese nelle precedenti legislature rappresenta non solo un segno positivo, ma testimonia come attraverso comportamenti tutto sommato semplici, si possa fare molto.

Altro passaggio essenziale per una effettiva semplificazione amministrativa è quella relativa alla necessità di "correntizzare" e rendere trasparente il procedimento amministrativo necessario per poter dare inizio ad una attività. E' irrealistico parlare di comunicazione di inizio attività se poi per poterla effettivamente avviare sono necessari nulla-osta, pareri ecc. i cui tempi di rilascio sono ben superiori a quelli previsti per l'inizio dell'attività!

La scarsa trasparenza del processo amministrativo non ha un effetto deprimente solo per il mercato interno, ma anche per gli investitori stranieri per i quali certezze e cronoprogrammi sono essenziali nella valutazione della convenienza o meno ad intervenire nel nostro Paese.

Occorre, pertanto, riflettere sui limiti e le incoerenze di tale sistema per cercare di individuare delle soluzioni.

Nell'ambito delle **iniziative** da intraprendere, vi è, pertanto, la necessità che:

- si attui un **riordino delle discipline normative** privilegiando l'uso di **Testi Unici**;
- **si prosegua nel percorso di riforma, semplificazione e razionalizzazione** del sistema amministrativo statale e degli enti locali;
- si proceda ad una **riforma delle istituzioni** e ad una **riallocazione delle funzioni**;
- si modelli il **rapporto Stato - Regioni** verso una **maggiore uniformità di trattamento**.

**Per quanto riguarda, in particolare, il settore delle costruzioni, il documento, articolato per aree di competenza, evidenzia linee di semplificazione di ordine generale e indicazioni più di dettaglio.**

---

## Mercato privato

- ❖ Le iniziative di semplificazione attuate in questi anni mostrano una progressiva evoluzione normativa orientata più alla soluzione di problemi concreti e puntuali dei rapporti tra pubblica amministrazione e privati, che alla **previsione di un quadro generale** di interventi.

Ciò ha portato ad un crescente numero di leggi, decreti - legge ecc. che in Italia si stima siano oltre 21mila. Un numero troppo elevato rispetto a quello di altri Paesi, a cui vanno poi aggiunte le circa 25mila leggi regionali, oltre agli atti normativi di livello inferiore.

Le leggi e i regolamenti sono troppi, prodotti di continuo e modificati frequentemente, spesso poco coordinati tra loro.

*Emblematica è la recente questione dell'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica, modificata a giugno con il Decreto Legge 69/2013 (cd. Decreto Del Fare), rimodificata in senso positivo nella legge di conversione 98/2013 e di nuovo modificata in negativo lo scorso 9 ottobre con la Legge 112/2013!*

- ❖ Pur nella consapevolezza e nella positività di alcuni passi che sono stati fatti in tema di semplificazione, è necessario **non arrestare la semplificazione alla mera “previsione legislativa”, ma accompagnare la stessa verso l’attuazione concreta.**
- ❖ Un’efficace semplificazione non può prescindere dalla necessità di assicurare innanzitutto la **certezza dei tempi e dei termini previsti nelle singole procedure** (ad esempio il procedimento per il rilascio del permesso di costruire).
- ❖ Semplificare, inoltre, significa **intervenire sull’intera procedura** e, quindi, nel suo complesso e non limitarsi al singolo atto finale.

*Nel caso, ad esempio, delle autorizzazioni al recupero dei rifiuti in procedura semplificata è prevista la possibilità di avviare le operazioni decorsi novanta giorni dalla presentazione alla Provincia, territorialmente competente, della comunicazione di inizio attività e della relativa documentazione.*

*Prima ancora, però, occorre compiere numerosi adempimenti (verifica di assoggettabilità a VIA, immissioni in atmosfera, procedure edilizie, vincoli idrogeologici, vincoli paesaggistici, etc.) per i quali, invece, sono previsti tempi lunghi e spesso incerti che vanificano di fatto l’intento di semplificazione.*

Nel dettaglio delle singole proposte si rilevano le seguenti **priorità**:

1. **Riordino della disciplina edilizia** attraverso il ricongiungimento di tutte le semplificazioni introdotte nell’ambito del DPR 380/2001;

2. **Predisposizione di un Testo Unico per l'edilizia residenziale pubblica** in conseguenza anche della definizione di alloggio sociale contenuta nel DM del 22 aprile del 2008;
3. **Uniformazione e informatizzazione delle procedure edilizie** attraverso:
  - a. la predisposizione di un moduli unici per ciascuno dei titoli edilizi e di istruzioni condivise, allegate alla modulistica unificata, che forniscano una interpretazione uniforme delle disposizione normative in materia edilizia;
  - b. informatizzazione della procedura che consenta la presentazione on-line di tutta la documentazione necessaria.
4. Predisposizione di **linee condivise e uniformi applicabili in tutto il territorio** in merito all'applicazione delle normative introdotte attraverso l'istituzione di Tavoli di lavoro che vedano la partecipazione di tutti gli enti coinvolti e le associazioni di categoria.
5. **Revisione del Codice dei beni culturali e del paesaggio.**
6. **Revisione del Codice dell'ambiente.**
7. **Modifica delle procedure per la bonifica dei siti inquinati.**
8. Introduzione di **procedure semplificate per il riutilizzo delle macerie derivanti da interventi di demolizione e costruzione.**

---

## Fiscalità

- ❖ Negli ultimi anni, sotto il profilo fiscale, sono state introdotte numerose modifiche normative, che hanno interessato sia i privati che le imprese operanti nel settore delle costruzioni, i quali, oltre ad aver subito un forte aumento del prelievo fiscale, hanno visto una **moltiplicazione degli adempimenti amministrativi**.

Gli ulteriori **costi di gestione amministrativa** dipendono, in larga parte, dall'oggettiva **difficoltà di applicazione** delle nuove disposizioni, che, di frequente, induce in errore gli operatori economici e li espone a sanzioni che incidono direttamente sulla redditività dell'attività produttiva vera e propria.

Da qui la necessità, specie nell'attuale fase di perdurante crisi economica, di ridurre gli oneri amministrativi delle imprese, tenuto conto che gran parte di essi produce l'unico effetto di trasferire sugli operatori quei meccanismi di controllo che dovrebbero essere propri dell'Amministrazione finanziaria.

- ❖ Analogamente, per i soggetti non esercenti attività d'impresa (ossia i privati), appare urgente **rendere meno gravoso** possibile l'assolvimento degli obblighi tributari, primo fra tutti il versamento dei tributi locali.

Alla luce di tale stratificazione normativa, che rende assai difficoltosa sia la comprensione che l'applicazione della disciplina fiscale, appare necessario:

– **Introdurre un testo unico sulla tassazione immobiliare**

A tal riguardo, si evidenzia che, relativamente all'imposizione sul possesso degli immobili nell'ambito dei tributi locali, il passaggio dall'ICI all'IMU non è stato privo di criticità.

Basti pensare all'abitazione principale, esclusa dall'ICI a partire dal 2008, e poi inserita, in un primo tempo, nell'ambito applicativo dell'IMU, per poi esserne nuovamente esclusa.

Dal 2014, peraltro, tale immobile risulta assoggettato alla nuova TASI (che nonostante abbia come presupposto impositivo la copertura dei servizi indivisibili del Comune, si configura, nella sua struttura, come un'IMU camuffata da imposta sui servizi).

Di fatto, si tratta di un'ulteriore patrimoniale sugli immobili.

Considerazioni analoghe possono esser fatte in materia degli ulteriori tributi locali relativi alla gestione dei rifiuti (TARSU, TARES, TARI, nell'ambito della nuova imposta unica comunale – IUC).

Tali continue modifiche normative hanno finito per disorientare i contribuenti circa il corretto ambito di applicazione delle sempre nuove disposizioni.

– **Ripristinare il ruolo di garanzia dell'Amministrazione finanziaria circa il controllo sul rispetto degli adempimenti fiscali**

Sotto tale profilo, il caso dell'introduzione della responsabilità solidale fiscale tra appaltatore e subappaltatore in relazione al versamento all'Erario delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente, costituisce l'ennesima prova dell'affidamento alle imprese di impropri compiti ispettivi, spettanti invece all'Amministrazione finanziaria.

Tale responsabilità solidale viene meno solo a seguito di apposita verifica, da parte dell'appaltatore, del corretto adempimento degli obblighi fiscali in capo al subappaltatore.

A tal fine, l'appaltatore può sospendere i pagamenti dei corrispettivi sino all'esibizione della documentazione che attesti l'assolvimento degli adempimenti fiscali del subappaltatore.

**E' evidente la necessità di eliminare tale gravoso compito (come annunciato anche dal Governo), che rallenta e, in alcuni casi, blocca del tutto i pagamenti relativi ai contratti d'appalto.**

Si tratta dell'ennesimo esempio di una distorsione del nostro sistema di controlli in materia fiscale, che delega alle imprese compiti a cui devono essere preposti, invece, gli organi dello Stato.

Sotto tale profilo, occorre affermare il principio della netta separazione tra i compiti di liquidazione e gestione dei tributi da quelli di controllo, che devono essere esercitati dagli organi a ciò preposti.

– **Ripensare l'attuale rapporto Fisco-contribuente**

Per i privati, le distorsioni derivanti dall'eccessiva stratificazione normativa si sono tradotte, ad esempio, **nelle difficoltà di calcolo delle imposte dovute a livello locale** (fra tutte, l'IMU), che comporta un ampio ricorso agli operatori del settore (CAF, professionisti) per determinare l'importo dovuto, sostenendo, altresì, i relativi costi per il servizio reso.

**Al riguardo, appare necessario garantire l'invio, da parte dei Comuni, di modelli precompilati, con l'esatta indicazione dell'imposta da versare (ad es. bollettino postale o Modello F24).**

Ai fini delle tasse sui rifiuti ciò già avviene. La nuova disciplina TASI prevede già tale facoltà, che andrebbe resa, invece, obbligatoria. Lo stesso principio dovrebbe valere anche per l'IMU, rimasta in vigore per tutti gli immobili, esclusa l'abitazione principale.

Ulteriore criticità riguarda i **meccanismi di compensazione tra crediti e debiti tributari**, ai fini delle imposte dirette e dell'IRAP, per la quale, in presenza di importi superiori a 15.000 euro, dal 2013, è richiesto il visto di conformità nella dichiarazione dei redditi (come già previsto ai fini IVA).

Tale ulteriore obbligo, oltre all'evidente aggravio di costi per le imprese, costrette a rivolgersi ai professionisti abilitati ad apporre il visto sulla dichiarazione, le espone a sanzioni in caso di mancato rispetto di tale adempimento, producendo l'ulteriore effetto di esasperare e compromettere la fiducia degli operatori economici nell'Amministrazione finanziaria.

Si tenga presente, infatti, che tali misure, pur volte al condivisibile obiettivo di lotta all'evasione, finiscono, poi, per tradursi, nella sostanza, in un aumento degli oneri amministrativi e finanziari a carico dei soggetti regolari.

Un rapporto equo tra Fisco e contribuente imporrebbe, invece, la presenza di sistemi di recupero quasi immediato dei crediti vantati dalle imprese.

**In tal ambito, occorre, quindi, eliminare il visto di conformità ai fini della compensazione superiore a 15.000 euro, e ripristinare l'automatismo già previsto per compensazioni di importi inferiori.**

---

## Mercato delle opere pubbliche

- ❖ La semplificazione normativa ed amministrativa rappresenta un obiettivo di grande rilievo anche nel settore degli appalti di lavori pubblici, producendo benefici complessivi, che avvantaggiano sia le imprese sia le amministrazioni appaltanti.

In questa specifica materia vi è sicuramente una produzione normativa particolarmente intensa, determinata, in parte, dalla necessità di adeguare costantemente il quadro normativo interno alle direttive comunitarie ed, in parte, dall'esigenza di tener conto dei possibili mutamenti della situazione economica e del mercato.

Da un punto di vista formale, **un'opera di sistemazione della normativa di settore** è stata effettuata con l'adozione del codice dei contratti pubblici (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163), con il quale sono state recepite le direttive comunitarie del 2004 sugli appalti di lavori servizi e forniture, nei settori ordinari e speciali. Si è trattato senz'altro di un'opera che ha prodotto benefici positivi, in termini di certezza normativa, consentendo a tutti gli operatori del settore di individuare in un unico testo di rango primario la disciplina di riferimento da applicare.

Tuttavia, **restano ancora talune incertezze in relazione a normative preesistenti, che non sono entrate nel codice dei contratti, ma che non risultano neppure formalmente abrogate.**

*E' il caso, ad esempio, della normativa sulla contabilità di Stato, che risulta in parte ancora vigente, e sulla cui applicazione al settore degli appalti pubblici dovrebbe essere fatta maggiore chiarezza.*

*Inoltre, ci sono disposizioni sopravvenute non integrate nel testo del codice (si pensi, ad esempio, alle norme sulla tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla L. n. 136/2010, ed a quelle sui ritardati pagamenti della P.A., di cui al D.Lgs. n. 192/2012) che, quindi, possono rendere più difficile la conoscenza completa della regolamentazione del settore.*

**In tal senso, sarebbe opportuna un'opera di ulteriore affinamento e coordinamento normativo.**

- ❖ Sul piano dei contenuti, poi, c'è senz'altro spazio per un significativo intervento di **semplificazione e snellimento, diretto sia a rendere più rapido ed efficiente l'iter di realizzazione di un'opera pubblica**, sia ad eliminare alcuni oneri ed adempimenti che, ingiustificatamente, gravano sulle imprese.

**Per quanto riguarda il processo di realizzazione di un'opera pubblica**, si rendono opportuni interventi di semplificazione con riferimento a tutte le fasi principali della procedura, ed in particolare:

- **nella fase di programmazione, progettazione ed approvazione delle opere**  
il percorso di pianificazione ed approvazione delle opere appare, troppo spesso, incerto sia sul piano della effettiva realizzabilità dell'intervento sia sul piano dei tempi necessari. Si rendono quindi opportuni interventi tesi a rendere più efficienti tali momenti della procedura, dando maggiore certezza sui tempi e sugli esiti della decisione finale, anche attraverso l'introduzione di forme di confronto e consultazione preventiva, sia con la popolazione sia con i vari soggetti istituzionali interessati all'intervento.
  
- **nella fase di svolgimento della procedura**  
i tempi di svolgimento della gara appaiono ingiustificatamente lunghi, spesso a causa delle caratteristiche delle singole Amministrazioni che non sono adeguatamente strutturate. In tal senso, possono risultare particolarmente utili:
  - la diffusione di **bandi e schemi tipo** per la redazione della documentazione di gara, la diffusione delle **Centrali di Committenza, purché al di sopra di certi importi**, per la gestione delle procedure, accompagnata dalla previsione di **percorsi formativi mirati e sistematici** del personale coinvolto nelle varie fasi delle procedure contrattuali;
  - un'ottimizzazione della **fase di valutazione delle offerte anomale**;
  - con riferimento agli appalti sotto soglia, la previsione, a regime, dell'**obbligatorietà dell'esclusione automatica delle offerte anomale per i lavori di importo contenuto** (fino a 2,5 milioni di euro) quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, nonché la facoltatività per la stazione appaltante per i lavori fino a 5 milioni di euro, accompagnata da un "meccanismo antiturbativa", tale da eliminare il rischio di accordi collusivi tra imprese, finalizzati ad orientare l'aggiudicazione;
  - la **limitazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti sotto soglia comunitaria** (che potrebbero identificarsi con quelli di importo pari a 2,5 milioni di euro), stante la sua onerosità e complessità, accompagnando tale modifica anche con una modifica delle regole da seguire **per la scelta dei componenti la commissione giudicatrice**, tali da garantire imparzialità dei commissari e piena trasparenza del relativo operatore;
  - **il ripristino di un sistema "bifasico" di aggiudicazione del contratto** (aggiudicazione provvisoria e definitiva), a fronte di quello attuale "trifasico" (aggiudicazione provvisoria, definitiva e definitiva-efficace), in un'ottica di snellimento ed accelerazione dei tempi di aggiudicazione dell'appalto.

**Per quanto riguarda la semplificazione e lo snellimento di oneri burocratici ed amministrativi** che gravano sulle imprese, occorrerebbe intervenire attraverso:

- **l'introduzione di un obbligo generalizzato di pubblicazione in modalità telematica di tutta la documentazione di gara** (progetti, bandi, disciplinare), che dovrebbe costituire l'unica forma di pubblicazione;
- **l'eliminazione di talune forme anacronistiche di pubblicazione dei bandi, quale quella cartacea su quotidiani locali**, che appare ormai ingiustificata ed i cui costi economici sono attualmente addossati alle imprese;
- **la garanzia di una maggiore equità nei rapporti contrattuali con la Pubblica Amministrazione**, attraverso una disciplina del contratto di appalto che garantisca una posizione di sostanziale parità tra amministrazione appaltante ed appaltatore. In tal senso, dovrebbero essere eliminate tutte quelle disposizioni che, derogando al codice civile, riconoscono all'appaltatore diritti limitati nei confronti delle amministrazioni appaltanti (ad esempio, in tema di riserve, risarcimenti danni, rispetto di termini, eccetera) addivenendo ad una più equilibrata impostazione del rapporto contrattuale;
- **la previsione di strumenti maggiormente efficaci e tempestivi per la risoluzione extra-giudiziaria del contenzioso**. Infatti, i tempi della giustizia civile sono notoriamente troppo lunghi e quindi incompatibili con lo svolgimento dell'attività di impresa. Tuttavia, gli istituti alternativi attualmente contemplati dall'ordinamento non risultano efficaci. Infatti, l'istituto dell'arbitrato è pressoché inutilizzato, mentre quello dell'accordo bonario necessiterebbe di un intervento di semplificazione teso a renderlo più efficiente;
- **la previsione dell'obbligatorietà delle cd. "white list"**. Si tratta, in particolare, degli elenchi, da costituire presso le Prefetture, di imprese operanti in settori particolarmente esposti al rischio di infiltrazione mafiosa e sottoposti a controlli periodici da parte delle Prefetture stesse, nell'ambito dei quali gli appaltatori possono scegliere i propri subcontraenti, con la certezza di venire in contatto con soggetti non collusi con la criminalità organizzata. Le "white list", infatti, sono già previste dalla legge anticorruzione (legge 6 novembre 2012, n. 190) ma hanno un carattere facoltativo, che le rende poco efficaci; infatti, l'iscrizione su base volontaria rischia di svuotarne la funzione, giacché gli operatori economici tendono a sottovalutarne l'utilità e quindi a non iscriversi negli elenchi. Viceversa, attraverso l'introduzione di un principio di obbligatorietà dell'iscrizione, tale strumento potrebbe svolgere pienamente la sua funzione, producendo effetti positivi su diversi piani: anzitutto, in termini di semplificazione per l'appaltatore, avendo questo la certezza di scegliere i propri partners tra soggetti già verificati sotto il profilo della non mafiosità; in secondo luogo, in termini di semplificazione per le imprese iscritte negli elenchi, le quali, in tal modo, evitano il lungo iter burocratico necessario per il rilascio dell'informazione antimafia quando si debba concludere un contratto o

richiedere un'autorizzazione; infine, in termini di "indicatore reputazionale", sempre per le imprese iscritte, dal momento che l'inserzione nelle "white list" attesta la estraneità dell'impresa all'ambiente malavitoso, ciò che può costituire importante elemento di selezione in tutti i rapporti contrattuali;

- **accesso al mercato delle cessioni pro soluto per le imprese creditrici della PA.** Il tema dell'esatto e tempestivo pagamento dei lavori eseguiti è diventato, negli ultimi due anni, uno dei rischi più gravi per la sopravvivenza delle imprese.

Da sempre, il Certificato di pagamento, ai sensi degli artt. 141 e 143 del Regolamento, emesso dal Responsabile Unico del Procedimento (RUP), è stato utilizzato dalle imprese, e riconosciuto dalle Banche, quale mezzo per garantire la certezza del credito e per compiere operazione di anticipazione oppure di cessione.

A valle di questa certificazione, obbligatoria per legge, emerge il diritto delle imprese creditrici a veder soddisfatto il proprio credito, senza alcun bisogno di ulteriori attestati rilasciati da chiunque.

Da parte degli Istituti finanziari viene evidenziato il rischio, insito nella procedura di realizzazione dei lavori pubblici, di mancato o inesatto adempimento dell'opera.

Per questa ragione, l'art. 113 del Codice dei Contratti obbliga l'esecutore del contratto a costituire apposita garanzia fideiussoria che cessa di avere effetto solo alla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio o del certificato di regolare esecuzione (Art. 141), proprio al fine di tutelare la stazione appaltante, e, indirettamente, gli istituti finanziari, da difetti costruttivi che impediscono il corretto funzionamento dell'opera.

L'art. 117 co. 5 del Decreto Legislativo n. 163/2006 - Codice dei Contratti Pubblici stabilisce che "l'amministrazione cui è stata notificata la cessione può opporre al cessionario tutte le eccezioni opponibili al cedente in base al contratto relativo a lavori, servizi, forniture, progettazione, con questo stipulato".

**Questa norma, di fatto, impedisce alle imprese realizzatrici di opere pubbliche qualsiasi tipo di cessione dei crediti, soprattutto per quanto riguarda la formula pro soluto.** Allo stesso modo, anche operazioni di cartolarizzazione di questi crediti non sono realizzabili, perché i rischi in capo al cessionario sono elevati.

Si propone, quindi, di dare **la possibilità alle stazioni appaltanti di poter derogare da questa norma**, considerate anche le garanzie fidejussorie di cui dispongono.

Una tale modifica permetterebbe alle imprese realizzatrici di opere pubbliche di poter scontare i propri crediti presso il sistema bancario come, peraltro, già avviene per le aziende titolari di contratti di fornitura per la PA.

## Mercato del lavoro

Il settore dell'edilizia presenta caratteristiche proprie che ne influenzano in modo determinante il relativo mercato del lavoro, in quanto caratterizzato da un forte grado di destrutturazione delle imprese che, nel corso degli anni, sono andate sempre più orientandosi verso la piccola dimensione; per l'appunto, la quasi totalità delle attività edili, circa il 95%, è rappresentata da piccolissime imprese con un organico fino a 9 addetti.

Le specifiche lavorazioni e le tipicità proprie del settore, caratterizzato dalla frammentazione e mutevolezza degli insediamenti produttivi, dovuta per lo più alla mobilità dei cantieri, alla mobilità dei lavoratori, all'influenza delle condizioni atmosferiche nonché alla stagionalità del ciclo produttivo, comportano, infatti, che il settore edile sia particolarmente esposto a fenomeni negativi quale quello del lavoro sommerso e dell'incidenza degli infortuni.

Le criticità sopra evidenziate necessitano di **soluzioni appropriate e specifiche** per il settore delle costruzioni che tengano conto delle peculiarità proprie dello stesso del tutto differenti rispetto agli altri settori produttivi del comparto industriale.

**Le azioni poste in essere sino ad oggi** dalle parti sociali dell'edilizia, che hanno trovato riscontri favorevoli nell'ambito di alcuni provvedimenti legislativi, sebbene abbiano contribuito ad ottimizzare l'esercizio dell'attività di impresa e a raggiungere obiettivi fondamentali sul fronte del lavoro sommerso e dell'incidenza degli infortuni sul lavoro, tuttavia, **non risultano più contestualizzabili alle attuali necessità di esclusivo interesse del settore delle costruzioni.**

In tale contesto non possono che reiterarsi, dunque, per un rilancio del settore e per garantire una maggiore competitività delle imprese sul mercato, le ulteriori richieste che da tempo le parti sociali dell'edilizia, anche unitamente, hanno rivolto ai rappresentanti governativi nel tempo, e le cui risposte sono ormai necessarie in tempi brevi per riavviare l'attività.

A tal fine, si reputa opportuno che siano previste misure normative e amministrative ad hoc riferite, in particolare, alle seguenti tematiche:

### **1. Semplificazione normativa - Testo Unico del Lavoro in Edilizia**

Alla luce della copiosa normativa in materia di lavoro e della sovrapposizione di leggi e disposizioni che, nel tempo, rendono difficile l'individuazione dell'esatta disciplina degli istituti e alla luce delle peculiarità del settore edile, si chiede di procedere alla predisposizione di un vero e proprio "Testo Unico del Lavoro in edilizia". Tale testo dovrebbe, pertanto, ricomprendere norme di legge sul lavoro ad hoc per un uso più semplice e snello da parte degli operatori stessi.

## **2. Semplificazione contributiva - Riduzione del costo del Lavoro - Allineamento aliquote contributive con altri settori**

Si ritiene indispensabile intervenire soprattutto sulla riduzione del costo del lavoro in edilizia sul quale, rispetto agli altri settori, gravano rilevanti oneri sociali, sproporzionati anche rispetto all'industria in genere, che sono superiori di oltre 10 punti percentuali. Ciò deriva, in particolare, dal contributo cassa integrazione guadagni ordinaria per gli operai (5,20% in edilizia rispetto all'1,90/2,20 del resto dell'industria) e dai 6 punti percentuali circa in più per ciò che concerne i premi Inail. Su tale riduzione vi è la piena condivisione di tutte le parti sociali, come si evince dai numerosi protocolli sul costo del lavoro firmati congiuntamente.

Fondamentale è anche la parificazione del premio Inail per il settore delle costruzioni a prescindere dalla qualificazione giuridica dell'impresa, con l'intento di pervenire all'unicità della misura del costo del lavoro, nonché parametrare il tasso dei premi Inail all'effettiva incidenza del dato infortunistico che, negli ultimi anni, in edilizia risulta essere in costante diminuzione.

Non è più rinviabile, inoltre, un intervento volto al riallineamento delle aliquote contributive tra lavoro autonomo (24% a regime nel 2018) e lavoro subordinato (35%), elevando le une a favore della riduzione delle altre, proprio per evitare il ricorso al falso lavoro autonomo che cela dietro di sé forme non denunciate di subordinazione, con evidente alterazione del mercato e della concorrenza leale tra le imprese.

## **3. Semplificazione adempimenti per le assunzioni - Riduzione dei vincoli alla mobilità dei lavoratori - maggiore flessibilità**

Prevedere una maggiore flessibilità in entrata per l'edilizia, favorendo forme di tutela sia per le imprese che per i lavoratori, è diventata ormai un'esigenza non più trascurabile.

L'edilizia ha peculiarità che rendono difficoltosa l'applicazione stringente dell'attuale normativa, se non a forte discapito degli operatori del settore e della garanzia di un lavoro regolare.

E' indispensabile, dunque, che vengano introdotte forme più snelle per l'assunzione dei lavoratori nei cantieri e, pertanto, proprio al fine di incrementare nuova occupazione e supportare processi di crescita dimensionale delle imprese, si propone di introdurre una previsione che consenta, anche in via sperimentale per un periodo limitato di tempo, di non computare i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato ad incremento della base occupazionale, ai fini dei limiti dimensionali previsti dalle vigenti normative di legge.

Inoltre, alla luce della situazione di crisi in cui versa attualmente il comparto edile e, tenuto conto dello scenario preoccupante che si prospetta per gli anni venturi, si ritiene improcrastinabile l'avvio di soluzioni innovative ed efficaci che consentano di conciliare le esigenze aziendali di flessibilità sia in entrata che in uscita, con le esigenze di protezione dell'occupazione.

#### **4. Semplificazione della recedibilità dei rapporti di lavoro**

Risulta indispensabile, inoltre, prevedere, sempre per un periodo di tempo limitato, la possibilità che si possa recedere liberamente dai contratti a termine, fermo restando un periodo di preavviso di 15 giorni.

Si ritiene, altresì, auspicabile introdurre una disposizione che consenta di considerare dimissionario il lavoratore che si assenti, ingiustificatamente e senza alcun preavviso, dal lavoro per un periodo superiore a 5 giorni consecutivi, esonerando, pertanto, il datore di lavoro dal c.d. contributo di licenziamento.

Peraltro, si ritiene necessario esonerare il datore di lavoro dal suddetto contributo di licenziamento anche qualora il lavoratore sia stato licenziato per giusta causa. Infatti, essendo tale tipologia di licenziamento collegata a specifiche situazioni che riguardano la condotta grave del lavoratore, non si ritiene condivisibile porre tale ulteriore aggravio in capo al datore di lavoro.

#### **5. Semplificazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro - Attribuzione di tale funzione agli Enti Bilaterali di settore**

Consentire che gli Enti Bilaterali, presso i quali si concentrano gli snodi fondamentali dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, diventino il riferimento principale per le imprese che intendono assumere i lavoratori, attraverso la possibilità di consultare banche dati aggiornate sullo stato occupazionale e di formazione del lavoratore.

Nel contempo, tali Enti, devono poter garantire ai lavoratori iscritti e momentaneamente disoccupati, corsi di formazione continua e di riqualificazione professionale per garantirne il più rapido reimpiego.

Tali obiettivi, rivolti al ruolo degli Enti Bilaterali quali sostegno alla disoccupazione per garantire un più facile reimpiego dei lavoratori, profilano anche un quadro più snello della flessibilità che deve poter contare, per l'appunto, su valide e consistenti alternative per i lavoratori nonché a certezze dei rapporti per le imprese.

#### **6. Applicazione del contratto**

È fondamentale ribadire il principio in base al quale, a fronte di lavorazioni prettamente o prevalentemente edili, sia applicato il contratto collettivo dell'edilizia, con conseguente iscrizione in Cassa Edile, al fine di evitare fenomeni distorsivi del mercato del lavoro.

Sono, infatti, frequenti i casi in cui le imprese, pur partecipando a gare d'appalto per l'aggiudicazione di lavori edili o prevalentemente edili, applicano contratti diversi da quello dell'edilizia, come quello del settore metalmeccanico, con costi evidentemente inferiori rispetto a quelli previsti per l'edilizia e ciò con evidenti conseguenze di alterazione della concorrenza tra le imprese.

### **7. Regolarità riferita al singolo comparto produttivo**

Deve proseguire l'impegno già avviato da tempo per la verifica della regolarità contributiva dell'impresa riferita al singolo cantiere o al singolo insediamento produttivo, soprattutto ai fini della responsabilità solidale delle imprese.

### **8. Modifiche della notifica preliminare**

Al fine di ottimizzare l'interazione tra i diversi organi e al fine di consentire, nella fase preliminare delle opere, una mappatura di tutti i lavori edili sul territorio, si rende necessario realizzare su scala nazionale un progetto informatico volto alla **dematerializzazione della notifica preliminare** di cui all'art. 99 del D.Lgs. n. 81/08 e smi.

In tale ottica, i dati obbligatori della notifica contenuti nell'allegato XII al testo unico della sicurezza, dovrebbero essere integrati da una serie di informazioni relative ai singoli cantieri dell'impresa e all'intera filiera degli eventuali subappalti assegnati, all'importo presuntivo del valore del subappalto e delle singole prestazioni d'opera, nonché con i dati relativi alla parte di lavoro effettuato dai lavoratori autonomi e dalle imprese non edili.

Inoltre, occorre introdurre una norma che sanzioni il caso di mancato aggiornamento della notifica.

Infine, si evidenzia la necessità di implementare la categoria degli Enti destinatari delle informazioni contenute nella notifica preliminare; infatti, oltre alle ASL e alle DPL, come previsto dalla norma, si chiede di inserire quali destinatarie della notifica preliminare anche le Casse Edili, al fine di pervenire alla costituzione di una banca dati di settore e alla mappatura completa dei cantieri sul territorio. Con l'incrocio dei dati in possesso delle Casse Edili con quelli degli altri Enti si consentirebbe, tra l'altro, una più attenta verifica delle condizioni di regolarità delle imprese, soprattutto in sede di attestazione della regolarità contributiva.

---

## **Sicurezza sul lavoro**

La materia della salute e della sicurezza dei lavoratori ricopre un ruolo centrale nella vita quotidiana delle imprese e dei lavoratori ed è considerata tale anche dall'intera opinione pubblica e dai media. E' questo un segnale di civiltà che, per le imprese, assume anche una forte valenza di ordine morale, sociale ed economica.

Ance ha posto i temi della prevenzione degli infortuni e della salute dei lavoratori in posizione preminente, rendendola oggetto di attenzione e di azioni concrete. Esigenza tanto più necessaria in un settore in cui prevalgono le aziende di piccola o piccolissima dimensione e che sentono fortissima la necessità di assistenza qualificata.

**FARE sicurezza** in edilizia è sicuramente più difficile che in altri settori industriali:

- nelle costruzioni ogni prodotto è un prototipo con i suoi problemi specifici;
  - nel settore esistono rischi oggettivamente gravi che in altre attività non si presentano;
  - la dimensione media delle aziende è assai ridotta;
- ❖ Appare evidente, in un quadro così complesso, che **è necessario avere regole certe, chiare e univoche**, con l'obiettivo primario di garantire migliori condizioni di sicurezza sui luoghi di lavoro.

Va, tuttavia, riconosciuto al legislatore italiano lo sforzo fatto attraverso l'emanazione del TU sicurezza al fine di riorganizzare provvedimenti risalenti agli anni 50: il TU rappresenta sicuramente un grandissimo passo in avanti, ma doveva servire anche a ridurre, laddove possibile, oneri burocratici e adempimenti superflui.

Questo risultato è stato raggiunto solo in parte.

Oggi assistiamo al tentativo di apportare "semplificazioni" ad una normativa ipertrofica e di difficile applicazione, e la complessità delle norme si traduce in costi per le aziende, in molti casi per far fronte alla mole di adempimenti richiesti, il datore di lavoro deve fare sempre più ricorso a professionalità ad hoc, a consulenti.

- ❖ **Aumentare la sicurezza negli ambienti di lavoro abbassandone i costi per le imprese è possibile, anche tramite la riduzione degli adempimenti burocratici.** Nel "decreto del fare", si rimanda ad interessanti misure di semplificazioni, e questo è sicuramente apprezzato dal nostro settore; ma si deve accuratamente evitare che tali misure diano luogo a **dubbi interpretativi e, di conseguenza, a discrezionalità.**

E' proprio questo il timore degli operatori economici. L'Ance vuole che le regole ci siano e siano anche forti e stringenti, perché sulla sicurezza non si può e non si deve abbassare la guardia, ma vuole anche che le regole siano chiare e semplici e che non lascino spazio ad interpretazioni ardite.

Non si può pensare che una norma appena scritta sia seguita da una circolare interpretativa che, spesso, non chiarisce ma complica e, comunque, può anche non essere presa in considerazione dagli organi di vigilanza. Questo danneggia le imprese che investono in sicurezza ma che si ritrovano a competere con soggetti spregiudicati e assolutamente non rispettosi delle regole.

Di seguito si segnalano alcune criticità e le relative proposte migliorative.

#### **1. Campo di applicazione del Titolo IV del testo unico sicurezza**

I piccoli lavori, la cui durata presunta non è superiore ai dieci uomini giorno, finalizzati alla realizzazione o manutenzione delle infrastrutture per servizi, sono esclusi dall'applicazione delle disposizioni del Testo Unico previste per i cantieri temporanei e mobili.

→ Ripristinare la vecchia formulazione dell'articolo 88, comma 1 lettera g-bis del d. lgs. 81/08.

## 2. Programma di sorveglianza sanitaria

La periodicità delle visite periodiche previste dal piano di sorveglianza sanitaria oggi è tassativa.

→ Maggiore flessibilità a giudizio del medico competente.

## 3. Verifiche delle attrezzature di lavoro

La semplificazione prevista dal decreto del fare non è efficace, non funziona.

→ Modificare l'articolo 71 del Decreto legislativo 81/08 estendendo ai soggetti privati la possibilità di effettuare anche la prima verifica delle attrezzature.

## 4. Notifica preliminare

E' ancora oggi trasmessa in forma cartacea a Comune, Azienda sanitaria locale e Direzione territoriale del lavoro.

→ "Notifiche preliminari *on-line*" estese a tutto il territorio italiano.

## 5. Obblighi dell'impresa affidataria

L'affidatario deve svolgere un puntuale controllo e vigilanza sulle singole attività lavorative svolte dalle imprese esecutrici.

→ Limitare la portata della disposizione agli aspetti organizzativi generali inerenti alle interferenze con i propri subappaltatori.

## 6. Valutazione rischio rumore

Difficile applicazione nel settore delle costruzioni.

→ Possibilità di effettuare la valutazione del rischio rumore ricorrendo a livelli di rumore standard.

## 7. Formazione e abilitazione degli operatori di attrezzature di lavoro

La richiesta di possibile semplificazione è nell'ambito del **riconoscimento dell'esperienza progressa**, in particolare nell'accordo sul patentino attrezzature al pari delle modalità che il ministero ha previsto per il settore agricolo.

---

## Tecnologie delle costruzioni

Ampi spazi di semplificazione normativa si aprono anche sulla materia tecnica, con specifico riguardo agli aspetti dell'**efficienza energetica nell'edilizia** e della **sicurezza delle strutture**.

- ❖ In **tema di energia, pesano i ritardi e le inerzie nel recepimento e nell'attuazione** sia dei provvedimenti comunitari (sono occorsi tre anni e una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per recepire la Direttiva 2010/31/UE sul rendimento energetico nell'edilizia), sia negli strumenti attuativi necessari (i decreti che fissano la disciplina di dettaglio del D. Lgs. n. 192/05).

- ❖ Il **quadro normativo si presenta frammentato e confuso**, basti vedere il lungo elenco dei provvedimenti vigenti che interessano l'edilizia con riguardo all'aspetto energetico:

- |                   |                   |
|-------------------|-------------------|
| - L. 10/1991      | - D.M. 26/06/2009 |
| - D.P.R. 412/1993 | - L. 99/2009      |
| - D.Lgs. 192/2005 | - D.Lgs. 56/2010  |
| - D.Lgs. 311/2006 | - D.Lgs. 28/2011  |
| - D.Lgs. 115/2008 | - D.M. 22/11/2012 |
| - D.L. 112/2008   | - D.P.R. 74/2013  |
| - L. 244/2008     | - D.P.R. 75/2013  |
| - D.P.R. 59/2009  | - D.L. 63/2013    |

Un intrico di norme sovrapposte, duplicate, talvolta perfino contraddittorie, all'interno del quale tanto il cittadino quanto l'impresa finiscono per "smarrirsi". Come noto, **l'ipertrofia legislativa non agevola il rispetto delle regole**, con il potenziale effetto di ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità energetica fissati per l'Italia a livello nazionale ed europeo.

- ❖ Le stesse confusioni si ripropongono altresì tra ordinamento nazionale e leggi regionali, ove esistenti, a causa della **competenza concorrente** in materia di energia fissata dal Titolo V della Costituzione.

*Un esempio è la normativa sulla certificazione energetica degli edifici: le Regioni, infatti, hanno facoltà di disciplinare autonomamente non solo il quadro degli obblighi relativi alla redazione dell'attestato, ma anche i requisiti professionali dei soggetti certificatori e le metodologie di riferimento per il calcolo delle prestazioni energetiche. Ne deriva un quadro a macchia di leopardo, in cui è impedita la confrontabilità delle prestazioni energetiche degli edifici sul territorio nazionale, ed è limitata la mobilità dei professionisti tra Regioni diverse.*

Nel dettaglio:

- Occorrerebbe **rendere omogeneo e coerente il quadro normativo**, riordinando e conglobando le norme contenute nei diversi provvedimenti in un **Testo Unico sull'energia nell'edilizia**, e servirebbe intervenire con una **revisione del Titolo V della Costituzione**, al fine di eliminare le sovrapposizioni e duplicazioni tra normativa nazionale e regionale.
- Una considerazione simile può essere svolta in merito all'opportunità di **rivisitare la Parte II del D.P.R. n. 380/2001**, "Normativa tecnica per l'edilizia", contenente:

- Disposizioni di carattere generale (Capo I);
  - Disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica (Capo II);
  - Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati, pubblici e privati aperti al pubblico (Capo III);
  - Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche (Capo IV);
  - Norme per la sicurezza degli impianti (Capo V);
  - Norme per il contenimento del consumo di energia negli edifici (Capo VI).
  - Tali disposizioni si affiancano e talvolta si sovrappongono alle norme contenute in diversi altri provvedimenti, tra cui sono già stati citati quelli riguardanti l'energia.
- In materia di sicurezza delle strutture, il D.P.R. n. 380/2001 riprende, senza abrogare, la legge 5 novembre 1971, n. 1086, recante "Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica", e la legge 2 febbraio 1974, n. 64, recante "Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche".

La disciplina ivi contenuta è pertanto espressione di un'epoca in cui sia le conoscenze tecniche che la stessa classificazione sismica del territorio nazionale erano molto diverse da quelle di oggi.

Sarebbe opportuno **adeguare il quadro delle regole e degli adempimenti richiesti allo stato dell'arte**, mantenendo inalterata la garanzia della sicurezza delle strutture.

---