

**Conversione in legge del decreto
legge 12 settembre 2014, n.133,
recante misure urgenti per l'apertura
dei cantieri, la realizzazione delle
opere pubbliche, la digitalizzazione
del Paese, la semplificazione
burocratica, l'emergenza del
dissesto idrogeologico e per la
ripresa delle attività produttive
(Decreto "Sblocca Italia")**

N. 2629/C

–Audizione dell'Ance–

Presso VIII Commissione (Ambiente,
territorio e lavori pubblici) della Camera dei
Deputati

26 settembre 2014

Sommario

PREMESSA.....	3
NORME ECONOMICO FINANZIARIE	4
Le risorse per le infrastrutture (art. 3).....	4
Rischio idrogeologico (art. 7).....	6
Opere incompiute segnalate dagli Enti Locali (art. 4)	7
Pagamenti PA (art. 4).....	7
Fondi europei (art. 12).....	9
NORME FISCALI	10
Misure per l'incentivazione degli investimenti in abitazioni in locazione (art. 21)	10
NORME IN MATERIA DI LAVORI PUBBLICI.....	11
Semplificazioni procedurali per le infrastrutture strategiche affidate in concessione (art. 2) ..	11
Norme in materia di concessioni autostradali (art. 5).....	11
Interventi di estrema urgenza in materia di vincolo idrogeologico, di normativa antisismica e di messa in sicurezza degli edifici scolastici e dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica – AFAM (art. 9)	13
Misure per la riqualificazione urbana e ambientale del Comprensorio Bagnoli-Coroglio (art. 33)	14
Modifiche al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, per la semplificazione delle procedure in materia di bonifica e messa in sicurezza di siti inquinati. Misure urgenti per la realizzazione di opere lineari realizzate nel corso di attività di messa in sicurezza e bonifica (art.34).....	15
Ulteriori proposte in chiave di semplificazione e accelerazione cantieri	15
NORME IN MATERIA DI MERCATO PRIVATO.....	20
Misure di semplificazione in materia edilizia e urbanistica (art. 17)	20
Liberalizzazione del mercato delle grandi locazioni ad uso non abitativo (art. 18).....	24
Misure di semplificazione in materia di beni paesaggistici (art. 25)	25
Contratti di godimento in funzione della successiva alienazione degli immobili (art. 23)	25
Misure di semplificazione in materia di ambiente (articoli 8 e 34, commi 7, 8, 9 e 10)	26

PREMESSA

Il 2014 rappresenterà il settimo anno consecutivo di crisi e, dal 2008, il settore delle costruzioni avrà perso il 31,7% degli investimenti pari a circa 58.800 milioni di euro. Gli investimenti in costruzioni si collocano, nel 2014, su un livello particolarmente basso, paragonabile a quello del 1967.

Tuttavia, questo scenario, pur nella sua gravità, è ancora lontano dal rappresentare il vero e proprio crollo del mercato delle costruzioni: infatti, se si esclude la riqualificazione dello stock abitativo, unico comparto che ha registrato aumenti dei livelli produttivi, la perdita raggiunge il 47,2%.

La crisi settoriale continua a incidere pesantemente sull'occupazione e sul tessuto produttivo. Dall'inizio della crisi il settore delle costruzioni ha perso 522.000 occupati (-25,9%). Considerando anche i settori collegati alle costruzioni, si stimano in circa 790.000 i posti di lavoro persi.

Tra il 2009 ed il 2012 sono uscite dal mercato 57.000 imprese di costruzioni e, tra il 2009 ed il primo semestre 2014 sono 15.150 le imprese entrate in procedura fallimentare.

Nel 2015, in assenza di incisivi interventi di politica economica e di allentamento della stretta creditizia, per il settore proseguirà, per l'ottavo anno consecutivo, la caduta dei livelli produttivi.

Per interrompere la lunga crisi del settore delle costruzioni e soprattutto per dare rilancio alla crescita economica del Paese, serve un intervento shock sugli investimenti in infrastrutture.

In tutti i momenti di crisi nella storia del Paese, infatti, l'edilizia ha dato risposte ampiamente positive creando le basi per la crescita e lo sviluppo.

Il provvedimento "Sblocca Italia" (D.L. 12 settembre 2014 n.133), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 212 del 12 settembre scorso, rappresenta un momento importante della politica economica del Governo e mostra un segnale di attenzione verso l'edilizia, come motore per la ripresa del mercato interno.

Un motore che si alimenta principalmente di investimenti in piccole e medie infrastrutture realizzate sul territorio, per le quali negli anni scorsi sono state stanziare risorse importanti che, a tutt'oggi, risultano non ancora utilizzate.

I programmi per la riduzione del rischio idrogeologico (2,5 miliardi disponibili) e per l'adeguamento degli istituti scolastici (2,7 miliardi) costituiscono esempi intollerabili.

E', dunque, auspicabile che questo decreto rappresenti il primo tassello di una politica di sviluppo che riconosca all'edilizia un ruolo propulsivo per la ripresa economica e che potrà trovare compimento nella prossima Legge di Stabilità.

Infine destano preoccupazione alcune norme, contenute nel decreto, che determinano pericolose limitazioni alla concorrenza e che rischiano, nella situazione di crisi sopra descritta, di escludere dal mercato dei lavori pubblici moltissime imprese del settore.

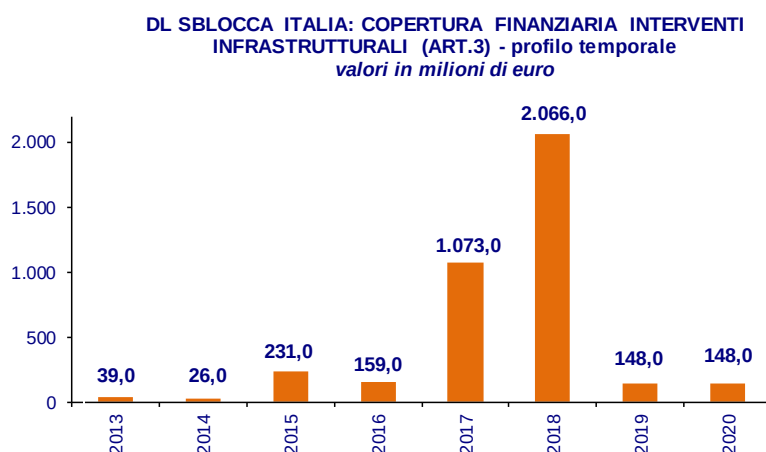
NORME ECONOMICO FINANZIARIE

Le risorse per le infrastrutture (art. 3)

In tema di risorse per le infrastrutture, il Decreto Legge “Sblocca Italia”, all’articolo 3, destina 3.980 milioni di euro per l’accelerazione di interventi infrastrutturali. Si tratta di 29 opere e quattro programmi (Ponti e Gallerie Anas, opere dei Comuni, 6.000 campanili e opere di competenza dei Provveditorati) suddivisi in funzione dei tempi necessari per la loro cantierizzazione.

L’attenzione che il Governo ha posto verso l’edilizia come motore per la ripresa dell’economia è certamente apprezzabile. Tuttavia, le risorse messe a disposizione e il loro profilo temporale eccessivamente lungo non sono in grado di imprimere un impatto immediato sul settore delle costruzioni e sul mercato interno che l’attuale situazione economico-finanziaria del Paese richiederebbe con urgenza.

Solo l’11% delle risorse previste, pari a 416 milioni di euro, risultano disponibili nel triennio 2014-2016 e oltre il 60% saranno utilizzabili solo a partire dal 2018.

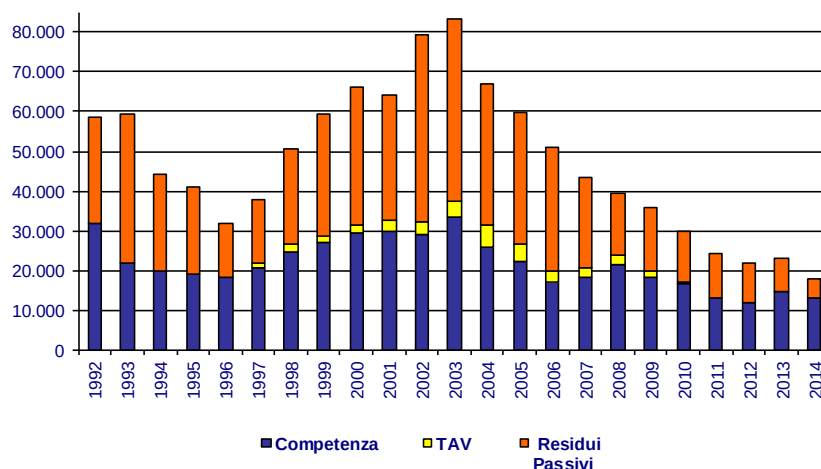


Elaborazione Ance su DL n.133/2014 "Sblocca Italia"

E’ evidente che il Decreto “Sblocca Italia” non è sufficiente e che la **prossima Legge di Stabilità** dovrà trovare lo spazio per **liberare risorse aggiuntive da destinare agli investimenti infrastrutturali utili per il Paese**, quali la messa in sicurezza del territorio e degli edifici scolastici, gli interventi per le città, nonché quelli di manutenzione della rete stradale e ferroviaria.

E’ necessario, quindi, che la prossima manovra di finanza pubblica interrompa il trend decrescente degli stanziamenti per le infrastrutture che dal 2009, anno dello scoppio della crisi che ha investito l’economia mondiale, hanno registrato pesanti riduzioni a fronte di aumenti della spesa corrente.

RISORSE DISPONIBILI PER NUOVE INFRASTRUTTURE
Milioni di euro 2014



Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato

Dal 2008 al 2014 l'analisi sul Bilancio dello Stato segna, infatti, una riduzione del 38,7% in termini reali degli stanziamenti in conto capitale destinati a nuove opere pubbliche (-43,1% per la spesa in conto capitale complessiva), a fronte di spese correnti al netto degli interessi in aumento (+3%) nonostante i vari tentativi di *spending review* in corso.

Accanto alla necessità di nuovi stanziamenti **è urgente spendere le risorse per le opere pubbliche messe in campo dagli ultimi provvedimenti**, in modo che possano produrre effetti sull'economia.

Al riguardo si evidenzia che risultano già stanziati e ancora da utilizzare **2,5 miliardi di euro per gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico e 2,7 miliardi di euro per le scuole**. Si tratta complessivamente di circa 5 miliardi di euro che possono produrre effetti positivi in termini di crescita e occupazione.

In merito alle procedure di spesa, la scelta operata nel decreto Sblocca Italia di fissare dei termini per l'utilizzo dei fondi, pena la revoca degli stessi, e di stabilire dei sistemi di monitoraggio sullo stato di avanzamento dei lavori, appare apprezzabile dopo i buoni risultati conseguiti da analoghe misure previste nel Decreto del Fare (DL 69/2013).

Ovviamente qualsiasi misura volta a migliorare e accelerare la spesa sarà realmente efficace solo se accompagnata da un **intervento sul Patto di stabilità interno degli enti territoriali in modo da consentire un'equilibrata politica di investimenti da parte degli enti locali**.

In questo senso, appare importante che nella prossima Legge di Stabilità sia previsto il rifinanziamento delle misure di **allentamento del Patto di stabilità interno a favore degli investimenti degli enti locali**, contenute nella Legge di stabilità per il 2014 per un miliardo di euro. Tale provvedimento è stato positivo per rilanciare gli investimenti degli enti locali e ha contribuito ai buoni risultati registrati dai bandi di gara dei primi sei mesi del 2014. In questo periodo, infatti, Comuni e Province hanno messo in gara 710 milioni di euro di lavori in più, corrispondenti a quasi 1.000 bandi, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, registrando rispettivamente un incremento nel valore dei bandi pubblicati del 28,4% e del 34,7%.

Parallelamente **la prossima Legge di Stabilità dovrà gettare le basi per una riforma strutturale del Patto di stabilità interno** che superi i gravi limiti sugli investimenti in conto capitale che le attuali regole determinano.

PRIORITA' IN TEMA DI RISORSE PER LE INFRASTRUTTURE

In vista della prossima presentazione del Disegno di Legge di Stabilità per il 2015, l'Ance ha individuato alcune priorità che potranno contribuire a dare impulso al settore sostenendo la crescita economica.

- 1. Aumentare le risorse per nuove infrastrutture attraverso una politica di bilancio basata su tagli della spesa improduttiva ;**
- 2. Accelerare i programmi già finanziati: 5 miliardi già disponibili per rischio idrogeologico e scuole**
- 3. Allentamento del Patto di stabilità interno degli enti locali e delle Regioni**
- 4. Riforma strutturale del Patto di stabilità interno e modificare le regole di contabilizzazione della spesa in conto capitale**

Rischio idrogeologico (art. 7)

Le misure relative al rischio idrogeologico, previste all'articolo 7 del decreto, **non prevedono significativi finanziamenti aggiuntivi e non forniscono chiarimenti in merito all'utilizzo dei 2,5 miliardi di euro già stanziati e ancora da utilizzare.**

La norma prevede infatti l'assegnazione di soli **110 milioni di euro aggiuntivi** per la realizzazione di interventi urgenti di sistemazione idraulica dei corsi d'acqua al fine di risolvere situazioni di criticità ambientale in alcune **aree metropolitane** interessate da fenomeni di esondazione e alluvione.

Al riguardo appare opportuno ricordare che, in più occasioni, il Governo aveva indicato l'intenzione di destinare **7 miliardi di euro aggiuntivi della programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2014-2020** alla riduzione del rischio idrogeologico. Un tale finanziamento, peraltro già previsto dalla Legge di stabilità 2014, consentirebbe di **programmare un intervento nazionale più ambizioso e strutturale per la messa in sicurezza del territorio.**

Inoltre, **suscita forte preoccupazione la possibilità di ricorrere a società in house dei Ministeri** per l'attuazione degli interventi previsti dal piano di mitigazione del rischio idrogeologico. Dal decreto-legge, emerge l'intenzione di invertire decisamente la rotta intrapresa durante la primavera, allontanandosi dagli obiettivi di massima trasparenza, in particolare nell'affidamento dei lavori di riduzione del rischio idrogeologico, e riproponendo un modello di intervento simile a quello ideato in passato in particolare per l'intervento della Protezione Civile.

La società che sembra predestinata a beneficiare della norma è la SOGESID S.p.A.; società rispetto alla quale sia la Commissione VIII della Camera sia il Ministro dell'Ambiente avevano espresso fortissime perplessità, evidenziando la necessità di adottare procedure ordinarie e più trasparenti, in un'audizione tenutasi il 18 luglio 2012.

Pertanto, **la disposizione che prevede la possibilità di ricorrere a società *in house* statali andrebbe soppressa.**

Infine, si evidenzia che il rafforzamento del ruolo assegnato al Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare nell'attuazione del programma di riduzione del rischio idrogeologico sembra andare nella direzione opposta rispetto alla scelta di istituire un **forte coordinamento presso la Presidenza del Consiglio di Ministri.**

Opere incompiute segnalate dagli Enti Locali (art. 4)

La norma prevede misure per il completamento di opere bloccate, segnalate dagli enti locali in risposta alla sollecitazione del Presidente del Consiglio.

In particolare, è previsto un allentamento del Patto di stabilità interno, per un importo di 250 milioni di euro nel 2014, per la realizzazione di opere oggetto di segnalazione alla Presidenza del Consiglio entro il 15 giugno 2014.

L'allentamento del Patto di stabilità interno per favorire la realizzazione di opere urgenti per le quali gli enti locali dispongono già di risorse rappresenta una misura positiva, più volte invocata dall'Ance. La dimensione finanziaria dell'allentamento (250 milioni di euro) appare tuttavia limitata. Inoltre, occorre precisare che in base alle scadenze definite per l'utilizzo della misura, l'allentamento dovrebbe riguardare prevalentemente il pagamento di debiti pregressi.

Pagamenti PA (art. 4)

Nonostante le misure adottate dal Governo, i ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione continuano a determinare una situazione di estrema sofferenza nel settore delle costruzioni, uno dei settori più colpiti dal fenomeno in Italia.

Nel primo semestre 2014, l'81% delle imprese registra ancora ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione. A fronte del mancato pagamento della P.A., il 53% delle imprese ha ridotto gli investimenti previsti ed il 36% ha dovuto ridurre il numero dei dipendenti.

Le misure finora adottate dai vari Governi hanno avuto effetti positivi, ma ancora troppo limitati, sull'andamento dei ritardi di pagamento. Secondo le stime dell'Ance, infatti, circa 10 miliardi di euro di ritardati pagamenti -compresi quelli maturati nei primi mesi del 2014- rimangono ancora senza una soluzione ed i tempi medi di pagamento nei lavori pubblici rimangono molto elevati: **circa 7 mesi.**

Mentre gli altri settori hanno beneficiato di nuovi stanziamenti e di interventi di natura strutturale per evitare la formazione di nuovi debiti, l'edilizia non ha beneficiato di nuove misure. Le misure adottate dal Governo tra aprile e giugno 2014 (DL 66/2014), infatti, si riferiscono esclusivamente alla spesa corrente, come riconosciuto dalla nota diffusa da Palazzo Chigi il 21 settembre scorso, e non riguardano le spese in conto capitale. Per gli altri settori, quindi, il problema riguarda prevalentemente l'attuazione di misure già adottate mentre per l'edilizia mancano ancora molte misure.

In questo senso, **la misura di allentamento del Patto di stabilità interno** per un importo di 300 milioni di euro (articolo 4, commi 5 e 6), ripartito però in due anni, **rappresenta un primo segnale positivo della volontà politica di trovare una**

soluzione definitiva anche al problema dei debiti di parte capitale, come previsto dal protocollo siglato con il Ministero dell'Economia e delle Finanze il 21 luglio 2014.

La somma stanziata appare tuttavia ancora molto limitata rispetto al fabbisogno. Dall'intervento rimangono peraltro escluse alcune tipologie di spese degli enti territoriali (trasferimenti in conto capitale ad altre pubbliche amministrazioni o ad enti e società partecipati, ecc).

Il decreto n°133/2014 rinvia quindi la risoluzione del problema del settore dei lavori pubblici alla Legge di stabilità 2015. Questo nuovo rinvio si basa sul mantenimento di una **“finzione contabile”** che consente il rispetto solo formale degli impegni presi a livello europeo: per non fare fallire lo Stato, si fanno fallire le imprese.

UNA FINZIONE CONTABILE TUTTA ITALIANA



Fonte: Ance

Non si pagano le imprese di costruzioni per rispettare il tetto del 3% di rapporto deficit/PIL. Questa “finzione contabile” viene applicata solo in Italia e penalizza le imprese che realizzano lavori rispetto alle imprese di altri settori.

E' quindi urgente un intervento che metta fine a questa situazione.

PRIORITA DI INTERVENTO SUI PAGAMENTI PA

Per l'Ance, la **risoluzione del tema dei pagamenti** della Pubblica Amministrazione necessita un **intervento, già nell'ambito della prossima Legge di stabilità, sulle seguenti questioni prioritarie:**

1. **Consistente allentamento del Patto di stabilità interno degli enti locali e delle Regioni** per completare il piano di pagamento dei debiti arretrati;
2. **Riforma strutturale delle regole del Patto di stabilità interno e revisione delle modalità di contabilizzazione della spesa in conto capitale a livello nazionale;**
3. **Introduzione di un limite temporale massimo per l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori;**
4. **Modifica all'articolo 117 del Codice dei Contratti Pubblici in materia di cessione pro soluto dei crediti verso la PA;**

5. Riforma delle regole sulla perenzione dei fondi per infrastrutture;

6. Introduzione di un meccanismo di certificazione automatica dei crediti scaduti

Per quanto riguarda i debiti in conto capitale (quindi per lavori pubblici) della Pubblica Amministrazione, la sola definizione di un piano di pagamento dei debiti pregressi non basta a risolvere il problema dei pagamenti perché non interviene sulle cause strutturali del problema.

Fondi europei (art. 12)

La norma che prevede la possibilità per l'Esecutivo nazionale di definanziare e riprogrammare le risorse dei fondi strutturali europei e FSC non impegnati, anche attribuendole ad altro livello di governo, va nel senso dell'accelerazione della spesa ed appare quindi positiva. Secondo le stime dell'Ance, infatti, i fondi strutturali e FSC rappresentano più di un terzo dei fondi destinati ogni anno dallo Stato a nuove infrastrutture.

Tuttavia, è opportuno assicurare che, nel difficile contesto della finanza pubblica, la previsione non sia utilizzata per riprogrammare risorse inizialmente destinate ad infrastrutture a favore di altre tipologie di intervento. In questo senso, sarebbe opportuno introdurre una norma di salvaguardia delle risorse destinate ad infrastrutture.

NORME FISCALI

Misure per l'incentivazione degli investimenti in abitazioni in locazione (art. 21)

Sotto il profilo fiscale, significativo è il segnale d'attenzione dimostrato con l'introduzione di incentivi fiscali per l'acquisto delle case da locare a canone ridotto, sulla falsa riga della "*Loi Scellier*" francese, che ha contribuito a sostenere il mercato immobiliare oltralpe in questa fase economica.

La misura ha il duplice obiettivo di soddisfare le esigenze abitative delle fasce sociali più deboli, favorendo l'investimento immobiliare privato destinato alla locazione a canoni agevolati, e di riavviare il comparto residenziale, fortemente colpito dalla crisi in atto.

Trattandosi, infatti, di acquisti di case nuove o ristrutturate, riteniamo che la misura, non solo favorirà lo smobilizzo dello stock esistente, ma contribuirà ad avviare nuovi cantieri, considerata l'applicabilità fino a tutto il 2017, anche in un'ottica di massimizzazione delle *performances* energetiche del patrimonio edilizio.

E', quindi, necessario emanare celermente il decreto del MIT e del MEF che dovrà individuare le ulteriori modalità operative dell'incentivo.

NORME IN MATERIA DI LAVORI PUBBLICI

Semplificazioni procedurali per le infrastrutture strategiche affidate in concessione (art. 2)

La disposizione in commento prevede alcune novità in materia di concessioni relative alle infrastrutture strategiche. In particolare, viene prevista la possibilità che i bandi di gara prevedano, nell'ipotesi di sviluppo del progetto per stralci funzionali o nei casi più complessi di successive articolazioni per fasi, l'integrale caducazione della concessione, con la conseguente possibilità, in capo al concedente, di rimettere a gara la concessione per la realizzazione dell'intera opera; ciò potrà avvenire nel caso in cui, entro un termine da indicare nel bando di gara stesso, e comunque non superiore a tre anni, dalla data di approvazione da parte del CIPE del progetto definitivo dello stralcio funzionale immediatamente finanziabile, la sostenibilità economico finanziaria degli stralci successivi non sia attestata da primari istituti finanziari.

Viene, altresì, precisato che la disposizione non si applica alle concessioni ed alle procedure in finanza di progetto con bando già pubblicato alla data di entrata in vigore del decreto legge.

Vi sono, poi, alcune disposizioni volte ad estendere l'applicazione di norme vigenti in materia di concessioni agli interventi in finanza di progetto relativi a infrastrutture strategiche nonché agli interventi le cui proposte sono state dichiarate di pubblico interesse.

Valutazione

La valutazione dell'Ance in merito alla norma in commento è positiva poiché le **previsioni contenute nella disposizione appaiono funzionali alla garanzia dell'effettiva sostenibilità economico-finanziaria del progetto e dell'intera opera**, nei casi di interventi particolarmente complessi.

In buona sostanza, si prevede un congruo lasso di tempo entro il quale gli istituti finanziari devono attestare la sostenibilità economica e finanziaria di ciascuno stralcio dell'opera, a pena del rifacimento dell'intera procedura di affidamento della concessione.

Norme in materia di concessioni autostradali (art. 5)

La disposizione in commento introduce importanti novità in materia di concessioni autostradali. Si prevede, fra l'altro, che, nel rispetto dei principi dell'Unione Europea, i concessionari di tratte autostradali nazionali, entro il 31 dicembre 2014, possano proporre modifiche del rapporto concessorio anche mediante l'unificazione di tratte interconnesse, contigue, ovvero tra loro complementari, ai fini della loro gestione unitaria.

Entro il 31 dicembre 2015 il concessionario è poi tenuto a predisporre un nuovo piano economico finanziario per la stipula di un atto aggiuntivo o di un'apposita convenzione unitaria.

In tale contesto, l'affidamento dei lavori, nonché delle forniture e dei servizi di importo superiore alla soglia comunitaria, ulteriori rispetto a quelli previsti dalle vigenti convenzioni, deve avvenire nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica disciplinate dal d.lgs. n. 163/2006.

Ai relativi affidamenti si applica l'art. 11, comma 5, lett. f), della legge 23 dicembre 1992, n. 498. Si ricorda che tale ultima disposizione stabilisce che, nei casi in cui le concessionarie autostradali siano soggette agli obblighi di provvedere, nel caso di concessionari che non sono amministrazioni aggiudicatrici, agli affidamenti a terzi di lavori, le commissioni di gara per l'aggiudicazione dei contratti devono essere nominate dal Ministro delle Infrastrutture, fermi restando i poteri di vigilanza dell'Autorità.

Valutazione

La formulazione della norma in commento si riferisce a tutte le concessioni autostradali nazionali, prevedendo la possibilità di unificare quelle interconnesse, contigue ovvero tra loro complementari.

Tale operazione, tuttavia, **sottrae, di fatto, il nuovo rapporto concessorio all'obbligo di affidamento con gara, con pregiudizio dei principi comunitari e nazionali in materia di procedure ad evidenza pubblica.** Ciò appare tanto più grave in considerazione del fatto che il sistema delle concessioni nel comparto autostradale risulta già contraddistinto dall'assenza del confronto concorrenziale in sede di affidamento, in quanto per lo più le concessioni sono state affidate e /o prorogate senza gara, nonché, a valle, dalla mancanza di un obbligo di gara pieno in sede di affidamento dei lavori da parte dei concessionari stessi.

Quanto ai lavori di competenza dei predetti concessionari, la disposizione prevede, quindi che **l'affidamento dei lavori** (nonché delle forniture e dei servizi) **a terzi di importo superiore alla soglia comunitaria**, ulteriori rispetto a quelli previsti dalle vigenti convenzioni, **debba avvenire nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica** di cui al Codice dei contratti pubblici. Inoltre, è previsto che le **commissioni di gara debbano essere nominate dal Ministro delle Infrastrutture.**

Pertanto, sembrerebbe delinearsi il seguente scenario:

- per i lavori previsti nelle vigenti convenzioni, sia sopra che sotto soglia comunitaria, dovrebbe continuare ad applicarsi l'art. 253, comma 25, secondo cui solo il 40% dei lavori è realizzabile "in house" dai concessionari;
- per i nuovi lavori, ulteriori rispetto a quelli previsti nelle vigenti convenzioni, laddove d'importo inferiore alla soglia comunitaria, continui a trovare applicazione l'art. 253, comma 25, secondo cui solo il 40% dei lavori è realizzabile "in house" dai concessionari, con l'obbligo di metterli in gara in una quota minima pari al 60%;
- per i nuovi lavori, ulteriori rispetto a quelli previsti nelle vigenti convenzioni, se di importo superiore alla soglia comunitaria, verrà introdotto l'obbligo di affidamento a terzi, con commissione di gara nominata dal Ministero.

Ciò premesso, **alcuni aspetti possono essere valutati positivamente.** In questo senso, va accolta con favore la necessità, più volte rilevata da Ance, di una riapertura "a valle" della concorrenza con commissioni di gara pubbliche, stante l'assenza della gara "a monte" dovuto alla nuova possibile proroga "ex lege" delle concessioni in essere.

Va, tuttavia, rilevato, che **l'ambito dei lavori sottoposti a tale obbligo appare decisamente insufficiente**, essendo limitato esclusivamente ai lavori "ulteriori" rispetto a quelli previsti dalle vigenti convenzioni nonché "di importo superiore alla soglia comunitaria".

Pertanto, al fine di superare tali criticità, è opportuno intervenire modificando la norma, estendendo a tutti i lavori – e non solo a quelli ulteriori rispetto a quelli previsti dalle vigenti convenzioni e solo se di importo superiore alla soglia comunitaria - **l'introduzione dell'obbligo di affidamento a terzi con gara**, nel rispetto cioè delle procedure ad evidenza pubblica di cui al Codice dei Contratti Pubblici e **con ricorso ad una commissione di gara pubblica**.

Interventi di estrema urgenza in materia di vincolo idrogeologico, di normativa antisismica e di messa in sicurezza degli edifici scolastici e dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica – AFAM (art. 9)

Tale articolo contiene disposizioni di semplificazione amministrativa e di accelerazione delle procedure per gli interventi di somma urgenza in materia di vincolo idrogeologico, di normativa antisismica e di messa in sicurezza degli edifici scolastici e dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica - AFAM.

Valutazione

Tali **misure presentano, ad avviso dell'Ance, forti criticità**, in quanto determinano un forte restringimento della concorrenza e del mercato.

Infatti, in primo luogo, viene previsto, in via generale, che, oltre ai casi di “estrema urgenza” di cui agli articoli 57, co 2, lett. c) e 221, comma 1, lettera d) del D.lgs. 163/2006, possano essere affidati con procedura negoziata senza bando gli interventi, sia sopra che sotto soglia comunitaria, certificati dall'Ente interessato come “indifferibili”, attinenti agli edifici scolastici, nonché di mitigazione dei rischi idraulici e geomorfologici del territorio, nonché di adeguamento della normativa sismica e di tutela ambientale e del patrimonio culturale.

Inoltre, per importi fino alla soglia comunitaria, è prevista la possibilità di invitare solo 3 operatori, nonché di limitare le modalità di pubblicazione dei bandi o avvisi alla sola modalità informatica, oltre ad una riduzione dei termini di ricezione delle domande di partecipazione e delle offerte.

Peraltro, per i soli lavori di messa in sicurezza degli edifici scolastici e di quelli di alta formazione artistica, musicale e coreutica, è prevista la possibilità di affidamento diretto da parte del RUP per importi fino a 200.000 euro, purché nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e rotazione, con invito rivolto ad almeno cinque operatori economici.

Tali disposizioni, peraltro, non sono volte ad accelerare l'esecuzione di interventi già finanziati, o riferiti a programmi specifici (quali ad esempio gli interventi individuati dagli accordi di programma già sottoscritti di cui al DL “del Fare” n. 69/2013, o al D.L. 91/2014), quanto, piuttosto, ad introdurre delle norme generali applicabili *ratione materiae* alle sfere di intervento sopra descritte.

Un primo ambito di applicazione della normativa riguarda le opere di messa in sicurezza degli edifici scolastici rientranti nel **piano di edilizia scolastica da 1,1 miliardi di euro** approvato dal Governo all'inizio a luglio 2014 .

Il Piano prevede 2.039 interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici per un importo pari a circa 608 milioni di euro, da appaltare entro dicembre 2014.

Con l'utilizzo delle nuove procedure di somma urgenza per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, circa il 55% degli appalti sarebbe assegnato attraverso affidamento diretto, con l'invito di soli 5 operatori, mentre il restante 45% sarebbe affidato attraverso una procedura di gara che prevede l'invito di soli 3 operatori economici, quindi con concorrenza estremamente limitata.

La forte riduzione della concorrenza operata nell'ambito di un programma prioritario ed emblematico del Governo, che prevede l'affidamento di più di 600 milioni di euro di lavori medio-piccoli nei prossimi 4 mesi, non appare condivisibile.

Il programma di edilizia scolastica, la cui prima fase ha un valore complessivo di circa 1,1 miliardi di euro, deve rappresentare un elemento centrale dell'azione di rilancio dell'economia e di sostegno all'attività nel settore dell'edilizia e non può essere integralmente sottratto al mercato o affidato in base a procedure di concorrenza estremamente ridotta.

Per tali ragioni, l'articolo 9 andrebbe soppresso.

In subordine, laddove tale soppressione non venisse accolta, al fine di risolvere le criticità evidenziate, potrebbe essere tutt'al più ipotizzato il ricorso ad una procedura di gara che preveda, sulla falsariga della procedura ristretta semplificata, il sorteggio, con modalità elettronica, di un numero congruo di operatori (ad esempio 20), adeguatamente qualificati, iscritti ad elenchi istituiti presso soggetti istituzionali (ad esempio l'ANAC).

Ciò anche **al fine di garantire adeguatamente i principi di massima concorrenza e rotazione.**

Misure per la riqualificazione urbana e ambientale del Comprensorio Bagnoli-Coroglio (art. 33)

La disposizione in commento contiene, per quanto interessa la realizzazione dei lavori pubblici, la disciplina del procedimento di formazione approvazione e attuazione del programma di riqualificazione urbana del Comprensorio Bagnoli-Coroglio, prevedendo, anzitutto, la nomina di un Commissario straordinario del Governo, incaricato della stipula dell'accordo di programma, e di un Soggetto Attuatore del programma di riqualificazione.

Il provvedimento chiarisce, altresì, che il soggetto attuatore, nominato con DPCM, nominato nel rispetto dei principi europei di trasparenza e di concorrenza, diviene stazione appaltante per l'affidamento dei lavori di bonifica ambientale e realizzazione delle opere infrastrutturali. In tali casi, è previsto un dimezzamento di tutti i termini stabiliti dal codice dei contratti, con unica esclusione di quelli processuali. Il soggetto attuatore, peraltro, può irrogare le sanzioni pecuniarie previste dall'accordo di programma, in caso di ritardo nella realizzazione del programma di riqualificazione.

Valutazione

La disposizione desta, ad avviso dell'Ance, perplessità, soprattutto per quanto concerne le procedure che riguardano l'affidamento dei lavori pubblici, poiché il previsto il dimezzamento di tutti i termini procedurali riportati dal Codice dei contratti potrebbe condizionare sia il corretto svolgimento della gara sia, "a monte", la

partecipazione di tutti gli interessati e, con essi, l'individuazione del miglior offerente. Tali innovazioni andrebbero, quindi, soppresse.

Modifiche al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, per la semplificazione delle procedure in materia di bonifica e messa in sicurezza di siti inquinati. Misure urgenti per la realizzazione di opere lineari realizzate nel corso di attività di messa in sicurezza e bonifica (art.34)

La disposizione in commento prevede alcune novità in materia di affidamento dei lavori di bonifica, introducendo numerose modifiche al d.lgs. n. 163/2006.

Valutazione

La nuova previsione **consente alla stazione appaltante di ricorrere alle procedure negoziate senza bando (quindi ricorrendo ad una procedura su invito, non aperta a tutti)**, anche qualora non vi sia, come da regola generale, l'estrema urgenza dell'intervento, **ma il ricorrere della semplice urgenza**.

Tali modifiche andrebbero, in linea generale, soppresse.

In subordine, laddove tale soppressione non venisse accolta, potrebbe essere previsto, tutt'al più, il ricorso ad elenchi di soggetti abilitati ad eseguire interventi di bonifica istituito presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione, dal quale le stazioni appaltanti devono attingere il nominativo dei soggetti da invitare, facendo attenzione al rispetto del generale principio della rotazione.

Peraltro, anche la riduzione dei termini per la ricezione delle domande di partecipazione alla gara o per la presentazione delle offerte, indipendentemente dal ricorrere di una possibile motivazione, dovrebbe essere eliminata, rendendo difficile una corretta valutazione sull'opera di bonifica.

Ulteriori proposte in chiave di semplificazione e accelerazione cantieri

Art. 39 del DL n. 90/2014: la sanzione per le irregolarità essenziali in gara

L'articolo 39 del D.L. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, con la legge n. 114/2014, interviene sulla disciplina dei requisiti di ordine generale necessari per la partecipazione alle procedure di gara, di cui all'art. 38 del Codice dei contratti pubblici, prevedendo che, in caso di mancanza, incompletezza o altre irregolarità essenziali degli elementi e delle dichiarazioni sostitutive, il concorrente debba provvedere al pagamento di una sanzione pecuniaria stabilita dal bando, il cui valore non può essere inferiore all'uno per mille né superiore all'uno per cento del valore della gara e, in ogni caso, non può superare i 50 mila euro.

Il versamento della sanzione è garantito dalla cauzione provvisoria.

Nei casi di irregolarità, incompletezze o mancanze nelle dichiarazioni non essenziali, la stazione appaltante non richiede alcuna regolarizzazione, né applica sanzioni.

Tali previsioni si applicano ad ogni ipotesi di mancanza, incompletezza o irregolarità degli elementi e delle dichiarazioni da produrre in gara, anche da parte di soggetti terzi.

La disposizione prevede, inoltre, che ogni variazione che intervenga, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale, successivamente alla fase di ammissione, regolarizzazione o esclusione delle offerte, non rileva ai fini del calcolo della media né della soglia di anomalia delle offerte.

Valutazione

Va valutato positivamente il principio, sancito nella norma, secondo il quale deve essere consentita al concorrente la sanatoria di errori sulle dichiarazioni, al fine di evitare esclusioni dalla gara per motivi meramente formali.

Tuttavia, sussistono talune criticità.

Anzitutto, non viene chiarita la nozione di irregolarità essenziale, con il rischio di un aumento, anziché di una diminuzione, del contenzioso in gara.

Inoltre, sussistono forti dubbi in merito alla compatibilità della “sanzione” di cui all’art. 39 con i principi comunitari, nonché con quelli nazionali, in materia di dichiarazioni sostitutive e semplificazioni amministrative.

Infatti, va ricordato che, ai sensi dell’articolo 71 del DPR 445/2000, in caso di autodichiarazioni irregolari o incomplete, non costituenti falsità, deve essere consentita la regolarizzazione o il completamento, senza alcun aggravio economico per l’interessato.

Inoltre, sussiste un problema di incompatibilità tra la sanzione e la sua copertura tramite cauzione provvisoria. Infatti, ai sensi del Codice delle Assicurazioni Private (di cui al D.Lgs. n. 209/2005), risulta vietato stipulare contratti di assicurazione che abbiano per oggetto il trasferimento del rischio di pagamento delle sanzioni amministrative (art. 12).

Per tali ragioni, la sanzione dovrebbe essere soppressa.

In subordine, la norma potrebbe essere riformulata nel senso di consentire sempre la regolarizzazione delle irregolarità essenziali riguardanti le dichiarazioni in gara entro un termine perentorio. In tale caso, solo se il concorrente intenda regolarizzarsi dovrà pagare alla stazione appaltante un indennizzo, a copertura della ulteriore attività istruttoria necessaria alla verifica della completezza delle autodichiarazioni. La sanzione assumerebbe, quindi, natura indennitaria. In caso di mancata regolarizzazione, quindi, dovrebbe aver luogo esclusivamente l’interruzione del procedimento - *rectius*, nei procedimenti di gara, l’esclusione del concorrente - senza l’irrogazione di alcuna sanzione pecuniaria ulteriore.

Peraltro, la modifica in senso indennitario della “sanzione” appare meno stridente con il disposto dell’articolo 71 del DPR 445/2000 che, come detto, prevede che le autodichiarazioni irregolari o incomplete, non costituenti falsità, possano essere regolarizzate e che, in caso di inerzia da parte dell’interessato, il procedimento non abbia seguito.

Infine, sarebbe opportuno riformulare, in senso maggiormente chiaro, la parte della norma che specifica la non rilevanza, ai fini del calcolo della media delle offerte e della determinazione della soglia di anomalia, di ogni variazione che intervenga dopo la fase di ammissione, regolarizzazione o esclusione delle offerte, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale.

Infatti, il dettato letterale della previsione, che specifica che si è in una fase successiva all'ammissione delle offerte, potrebbe portare a ritenere che si debbano considerare irrilevanti le variazioni legate al controllo sul possesso dei requisiti di qualificazione che, come noto, vengono accertati in sede di verifica a campione nonché in capo all'aggiudicatario provvisorio ed al secondo classificato.

Ora, se si dovessero considerare irrilevanti eventuali esclusioni dovute all'assenza di requisiti di qualificazione accertate in sede di verifica a campione, si avrebbe che la soglia di anomalia verrebbe calcolata sulla base di tutte le offerte ammesse, comprese quelle di soggetti privi della necessaria idoneità.

Tale possibilità è dunque da scartare, in quanto, in tal caso, le procedure di gara si presterebbero facilmente a forme di condizionamento dovute alla presentazione di offerte "di appoggio" da parte di soggetti privi dei requisiti di qualificazione necessari, in considerazione della possibilità di influire sulla determinazione della soglia di anomalia, presentando offerte contenenti dichiarazioni sostitutive, di cui all'art. 38 del Codice dei contratti, formalmente complete ma non veritiere.

Altra questione, invece, è quella in cui sia l'aggiudicatario provvisorio ad essere privo dei requisiti di qualificazione. In tale ipotesi, sembra potersi desumere dalla norma che, per procedere alla nuova aggiudicazione, non sia necessario rideterminare la soglia di anomalia ma, al contrario, sia possibile scorrere la graduatoria dei concorrenti fino all'individuazione del nuovo aggiudicatario.

Tale ipotesi potrebbe avere un effetto positivo in termini di accelerazione degli affidamenti e deflazione del contenzioso, considerata la cristallizzazione della graduatoria originariamente determinata.

Pertanto, sarebbe opportuno chiarire nella norma che tale principio è applicabile ai soli casi di esclusione del primo e secondo classificato, al fine di evitare forme di alterazione del mercato, conseguenti ad aggiudicazioni disposte tenendo conto della partecipazione di soggetti che, a causa dell'assenza dei necessari requisiti, non dovevano essere ammessi in gara.

Anticipazione

Sempre in chiave di trasparenza e semplificazione, ma soprattutto in un'ottica di sblocco ed accelerazione dei cantieri, si propone di **portare a regime, o quantomeno di prorogare**, la disposizione del D.l.c.d. "del Fare" che ha reintrodotto l'**anticipazione** del corrispettivo d'appalto negli appalti pubblici.

La misura consentirebbe, infatti, alle imprese, nel perdurare della crisi che ha investito il settore, di disporre delle risorse finanziarie necessarie a dare avvio al cantiere, e di onorare puntualmente i propri impegni nei confronti dei dipendenti e dei fornitori, ricorrendo solo in minima parte al difficile e costoso credito bancario.

Infatti, la pesante restrizione del credito bancario e i ritardi nei pagamenti dei crediti da parte della PA, hanno determinato una grave crisi di liquidità del settore che sta tutt'ora penalizzando tutta la filiera. L'introduzione a regime dell'anticipazione, o la proroga dell'efficacia della disposizione che la prevede, consentirebbe, quindi, di evitare l'impasse sulle nuove realizzazioni, determinata, da un lato, dalla carenza di risorse delle imprese e, dall'altro, dal rifiuto dei fornitori di fornire i materiali necessari all'avvio dei lavori prima del relativo pagamento.

Subappalto necessario

Altra misura necessaria riguarda la delicata tematica del subappalto, e concerne, in particolare, la supposta esistenza di un obbligo, a carico dei concorrenti alle gare, di indicare già in tale sede oltre alle opere ed alle lavorazioni che si intendono subaffidare - come espressamente prescrive l'art.118, comma 2, n.1, del d.lgs. 12 aprile 2006, n.163 - anche il nominativo dei relativi affidatari.

Infatti, in sede di giurisprudenza amministrativa, sia da parte dei giudici di primo grado, sia delle diverse sezioni del Consiglio di Stato, emerge grande incertezza interpretativa su tale questione.

Ciò con riferimento ai subappalti cosiddetti "necessari", cioè quelli che hanno oggetto prestazioni la cui esecuzione può essere affidata solo ad imprese dotate di specifica qualificazione, nell'ipotesi in cui l'affidatario ne risulti privo (Così Consiglio di Stato n.2675 del 26 maggio 2014; 1224 del 13 marzo 2014. TAR Puglia, n.565, del 16 aprile 2013).

Tale aggiuntivo obbligo non trova peraltro riscontro alcuno nella normativa vigente che, anzi, lo esclude senza alcun distinguo proprio in forza della citata previsione di cui all'art.118, se letta ed applicata in modo corretto; in questo secondo senso si esprimono infatti altre decisioni, che evitano di mischiare insieme confondendole, discipline afferenti tre diversi istituti quali l'obbligo di raggruppamento verticale, l'avvalimento ed il subappalto (Consiglio di Stato n.3449 del 7 luglio 2014; 3963 del 25 giugno 2013. TAR Puglia, n.n.2135, del 17 ottobre 2013).

Tanto premesso, si renderebbe necessaria una modifica normativa volta a superare l'impasse interpretativo in sintesi rappresentato, chiarendo che, per quel che riguarda il subappalto, la mancata indicazione da parte del concorrente del nominativo del subappaltatore non può mai costituire causa legittima di esclusione del concorrente dalla gara; ciò in quanto, in tale istituto, diversamente dagli altri, il sindacato sull'idoneità dell'esecutore ha modo di esercitarsi, da parte della stazione appaltante, all'atto dell'autorizzazione - sempre necessaria - del sub contratto.

Differimento banca dati requisiti (AVCPass)

Altra misura finalizzata ad evitare il rischio del blocco delle procedure di gara è quella volta al **differimento dell'entrata in vigore** della norma secondo cui la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle gare d'appalto è acquisita esclusivamente attraverso la **Banca dati nazionale istituita presso l'ex AVCP, oggi ANAC**.

Ciò in quanto le piccole stazioni appaltanti non sono ancora attrezzate, in termini di strumenti informatici e di preparazione del personale, ad utilizzare il sistema, denominato "**AVCpass**", istituito dall'Autorità per l'immissione on line dei dati necessari al controllo dei requisiti, con il forte rischio di un blocco delle gare in via di pubblicazione.

Il rinvio di ulteriori sei mesi, pertanto, consentirebbe anche ai piccoli Comuni di organizzarsi per l'utilizzo del nuovo strumento.

Offerta economicamente più vantaggiosa

In chiave acceleratoria, sarebbe opportuno introdurre una limitazione alle possibilità di utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa agli appalti sotto soglia comunitaria. Più in particolare, sarebbe opportuno prevedere **un limite di importo (2,5 milioni di euro) al di sotto del quale le amministrazioni appaltanti, non possano utilizzare tale criterio.**

Commissione giudicatrice

Strettamente connessa alla modifica sopra citata è quella riguardante le regole da seguire nella scelta dei componenti la commissione giudicatrice, da nominare in caso di offerta economicamente più vantaggiosa. Più in particolare, sarebbe opportuno prevedere una **modalità di selezione di almeno due commissari, di cui uno con funzioni di Presidente, che implichi sistematicamente la scelta all'esterno della stazione appaltante, in appositi albi di livello nazionale**, modalità che garantisce idoneamente l'imparzialità dei commissari nominati e la piena trasparenza del relativo operato.

Esclusione automatica offerte anomale

Per quanto riguarda, infine, il meccanismo dell'esclusione automatica delle offerte anomale, che le amministrazioni possono adottare laddove il criterio di aggiudicazione prescelto sia quello del massimo ribasso, si rende opportuna l'introduzione di alcuni correttivi rispetto all'attuale disciplina. A seguito delle modifiche apportate al Codice dei Contratti dal c.d. terzo decreto correttivo (D.Lgs. n. 152/2008), la possibilità di ricorrere all'esclusione automatica delle offerte anomale è stata limitata agli appalti di importo pari od inferiore ad 1 milione di euro. Tale importo è stato, da ultimo elevato, in via transitoria (fino al 31 dicembre 2015) alla soglia comunitaria.

Le modifiche che si ritiene opportuno introdurre mirano, sostanzialmente, ad inserire un **elemento di casualità** nella scelta del criterio attraverso il quale procedere al **calcolo della soglia di anomalia**, oltre la quale far scattare l'esclusione automatica delle offerte anomale.

Con riferimento agli appalti sotto soglia, è opportuno prevedere, a regime, **l'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 per i lavori sopra i 2,5 milioni di euro e fino a 5 milioni di euro, solo se di interesse non transfrontaliero, accompagnata da un "meccanismo antiturbativa", tale da eliminare il rischio di accordi collusivi tra imprese, finalizzati ad orientare l'aggiudicazione.**

NORME IN MATERIA DI MERCATO PRIVATO

Misure di semplificazione in materia edilizia e urbanistica (art. 17)

Il Decreto legge 133/2014 cd. “Sblocca Cantieri” rappresenta l’ulteriore tassello per rilanciare l’edilizia attraverso l’introduzione di misure di semplificazione.

Decreto Sviluppo, Decreto Competitività, Decreto del Fare sono alcuni dei precedenti legislativi che hanno costruito questo percorso normativo dove i fattori comuni della semplificazione e del rilancio dell’edilizia hanno costituito la base per la previsione di interessanti disposizioni nella materia urbanistica/edilizia.

Con lo “Sblocca cantieri” la materia urbanistica/edilizia torna al centro dell’agenda politica.

Anche in questo caso, come nei precedenti decreti, si tratta di norme interessanti che vanno nella direzione della semplificazione e della agevolazione degli interventi edilizi, soprattutto quelli di ristrutturazione in un’ottica di contenimento del consumo del suolo.

La materia del governo del territorio nelle sue articolazioni dell’urbanistica e dell’edilizia dovrebbe, però, trovare maggiore coordinamento con la previsione di un corpus normativo unitario.

L’intensa regolazione normativa e amministrativa caratterizzata da interventi singoli e disparati e da una carente uniformità di disciplina rappresenta, infatti, per l’ANCE il primo degli ostacoli operativi per l’attuazione delle misure di semplificazione.

Le modifiche al Tu edilizia contenute nell’art. 17 sono, quindi, da valutare positivamente nella prospettiva che siano accompagnate da una concreta attuazione a livello locale e da una maggiore armonizzazione con l’intero sistema normativo sia nazionale che regionale.

Sotto questo profilo è molto importante che le disposizioni contenute nel Decreto vengano “completate” e rese maggiormente “vincolanti” per avere un reale impatto sull’attività del settore.

Frazionamento/accorpamento (art. 17, comma 1, lett. e) n. 2)

Tra queste misure di particolare rilevanza è la nuova normativa sul frazionamento e accorpamento delle unità immobiliari.

Si tratta di una norma auspicata dall’ANCE che potrà avere notevoli impatti positivi anche per rispondere efficacemente alla crescente domanda abitativa in un’ottica finalizzata alla riduzione del consumo del suolo e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.

L’inquadramento di tali interventi nella categoria della manutenzione straordinaria e il loro assoggettamento a CILA (comunicazione di inizio lavori asseverata) è certamente un’efficace semplificazione procedurale che, tuttavia, rischia di non trovare applicazione sia per il carattere oneroso di tali interventi, sia per il mancato coordinamento con le normative locali.

La ratio sottesa della normativa dovrebbe, infatti, essere quella di agevolare tale categoria di interventi non solo da un punto di vista procedurale, ma anche in termini di onerosità rendendoli gratuiti.

Con le modifiche apportate dal decreto il risultato, invece, è stato quello di una **semplificazione unicamente nel titolo autorizzatorio edilizio con la previsione, però, dell'onerosità addirittura applicata agli interventi di manutenzione straordinaria in generale.**

Il risultato è addirittura negativo se non si ripristinerà, quanto meno, la gratuità per gli interventi di manutenzione straordinaria.

Nel merito di tale indicazione, inoltre, non si potrà non tener conto delle buone prassi delle normative regionali o locali che ne prevedono un regime più favorevole.

Ne è un esempio l'Emilia Romagna che ha recentemente previsto l'esenzione del contributo per il frazionamento delle unità immobiliari al ricorrere di determinate condizioni. Lo stesso dicasi per altre discipline regionali che hanno già qualificato come manutenzione straordinaria tali interventi (es. Legge regionale Lombardia 12/2005) assoggettandoli, in alcuni casi, a titolo abilitativo gratuito (Legge regionale Veneto 61/85 come recentemente modificata dalla Lr 34/12).

E', quindi, necessario che in sede di conversione venga precisato il carattere gratuito degli interventi di frazionamento e, comunque, in via generale della manutenzione straordinaria. In questo contesto vanno comunque salvaguardate le previsioni regionali esistenti, se più favorevoli.

In un'ottica di uniformità di trattamento della disciplina è, inoltre, opportuno che siano superati i vincoli e le limitazioni eventualmente poste dalla strumentazione urbanistica locale.

In particolare, è necessario che si preveda la possibilità, da un lato, di superare le possibili esclusioni previste nelle regolamentazioni locali per l'esecuzione degli interventi di frazionamento/accorpamento, dall'altro di consentire l'esecuzione degli stessi in deroga ad eventuali limiti dimensionali o quantitativi che fossero espressamente stabiliti dagli strumenti urbanistici vigenti (es. eventuali limiti riguardanti le dimensioni minime delle unità immobiliari o il numero delle unità presenti in un determinato ambito). Anche in questo caso si segnala che l'Emilia Romagna ha previsto una disciplina simile per il frazionamento di immobili produttivi.

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante (art. 17, comma 1 lett. n)

Un'ulteriore norma su cui è opportuno intervenire in sede di conversione è quella con cui si disciplina a livello statale il **mutamento di destinazione d'uso con l'indicazione delle diverse macro categorie.**

E' una norma certamente positiva ma che è da valutare con attenzione sotto diversi profili.

In primis è necessario che sia chiarito il suo rapporto con la legislazione regionale (es. coordinamento con quella eventualmente esistente, ovvero indicazione di un termine per l'emanazione della legge regionale), nonché con la strumentazione urbanistica.

La ratio sottesa della norma è quella di introdurre nuove macro categorie (ad oggi non definite a livello statale se non dal DM 1444/68 per la determinazione degli standard urbanistici) e di agevolare i relativi cambi di destinazione d'uso quando avvengano nell'ambito della stessa categoria funzionale consentendo che la modifica possa sempre trovare applicazione.

La norma del DL 133/14, tuttavia, fa salve le diverse previsioni delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici.

Ne consegue che tale agevolazione sembra applicarsi nei soli casi in cui la normativa regionale non preveda una disciplina difforme e non vi siano limitazioni/esclusioni da parte delle relative previsioni di piano.

Non tutti i cambiamenti di destinazione nell'ambito della stessa categoria funzionale saranno, quindi, ammissibili soprattutto quando si pongano in manifesto contrasto con i vigenti assetti urbanistici di zona.

E' indubbio, infatti, che la variazione di destinazione d'uso sia subordinata alle prescrizioni contenute per ciascun ambito considerato dallo strumento urbanistico generale e che, ferme le destinazioni che il piano non ammette nella zona, si dovrà sempre operare all'interno di quelle ammissibili.

La norma come formulata non supera, pertanto, tale problematica che dovrà, invece, essere presa in considerazione al fine di non svuotarne la portata innovativa.

Un'altra questione da tenere in considerazione è in riferimento all'inclusione nell'ambito della stessa categoria funzionale della **categoria residenziale con quella turistico-ricettiva e dell'eventuale cd. vincolo di destinazione alberghiero**.

Sul punto, infatti, si evidenzia che la Legge 217/1983, ai fini della conservazione e della tutela del patrimonio ricettivo, ha demandato alle Regioni la possibilità di sottoporre a vincolo di destinazione le strutture ricettive prevedendo che i Comuni individuino le aree destinate ad attività turistiche e ricettive e determinino la disciplina di tutela e di utilizzazione di tali aree. In questi casi per procedere al mutamento di destinazione d'uso sarà necessario rimuovere tale vincolo solo se ne viene comprovata la non convenienza economica-produttiva.

Si tratta di un vincolo che grava sull'area previsto nell'ambito della programmazione urbanistica comunale.

La previsione statale, come formulata, non sembra superare tale limite eventualmente posto sull'area e che, quindi, sarà necessario verificare.

Tale previsione normativa, pertanto, potrebbe vanificare la portata della norma volta a rendere automatico o comunque a semplificare il relativo cambio di destinazione d'uso.

Sul punto si evidenzia che nell'art. 31 del Decreto legge è stata dettata una particolare disciplina per la riqualificazione degli esercizi alberghieri.

In particolare, al comma 2 è previsto che con Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri relativamente ai "condhotel" siano stabiliti i criteri e le modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi e limitatamente alla realizzazione della quota delle unità abitative a destinazione residenziale. In ogni caso, prosegue la norma, il vincolo di destinazione può essere rimosso, su richiesta del proprietario, solo previa restituzione di contributi e agevolazioni pubbliche eventualmente percepiti ove lo svincolo avvenga prima della scadenza del finanziamento agevolato.

Tale disposizione è necessario che sia coordinata con la normativa in tema di mutamento di destinazione d'uso per le strutture turistico-ricettive e con la Legge 217/1983 che non risulta abrogata.

Infine, è opportuno che si valuti anche la scelta di classificare in due diverse categorie la destinazione residenziale e quella direzionale.

Si tratta di due destinazioni che a livello catastale sono classificate nella stessa categoria (gruppo A) e che sono quasi sempre ritenute compatibili nelle previsioni di piano.

Urbanizzazione degli interventi di trasformazione urbana complessi (art. 17 comma 1 lett. g n. 2)

Fra le disposizioni di modifica al TU Edilizia presenti nel Decreto Legge 133/2014 ve ne è anche una che, aggiungendo un periodo al comma 2 bis dell'art. 16 del Dpr 380/2001, introduce una modalità alternativa di urbanizzazione per gli "interventi di trasformazione urbana complessi", ossia interventi di dimensione rilevanti come definiti dall'allegato IV alla Parte seconda del D.lgs. 152/2006 (Codice dell'ambiente).

In particolare, si prevede che in questi casi, in alternativa al sistema contributivo generale stabilito dall'art. 16 del TU Edilizia, il contributo di costruzione per gli interventi è dovuto solo per la parte relativa al costo di costruzione, mentre le opere di urbanizzazione sarebbero qualificate anche come opere funzionali all'intervento edilizio e **sono "messe in carico" all'operatore privato che ne resterà proprietario**, assicurando le finalità e gli usi di interesse collettivo delle opere realizzate.

La norma si presenta particolarmente critica e oltretutto non in linea con le finalità di urgenza e semplificazione del provvedimento.

Premesso che il mantenimento della proprietà rappresenta un onere particolarmente "pesante" per l'operatore privato, al fine di rendere "sostenibile" la norma, va chiarito che:

- la scelta di questo regime alternativo è rimessa all'operatore privato promotore dell'intervento che ne deve fare espressa richiesta al Comune;
- l'esecuzione delle opere deve essere rimessa direttamente all'operatore privato, senza necessità di esperire procedure di evidenza pubblica e in questo senso, al fine di evitare equivoci interpretativi, deve essere soppresso l'inciso "fermo restando quanto previsto dall'articolo 32, comma 1, lettera g) del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163";
- il regime di proprietà delle opere di urbanizzazione deve essere oggetto di una espressa negoziazione fra le parti nell'ambito della convenzione che accede allo strumento attuativo dove dovrà essere specificato quali di esse rimangono in proprietà dell'operatore e quali invece vengono trasferite al comune (e per queste si potrà ricorrere alle procedure del D.lgs. 163/2006).

Sempre in tema di urbanizzazione, il decreto legge potrebbe rappresentare l'occasione per chiarire un profilo della disciplina della realizzazione delle opere di urbanizzazione a scomputo del contributo di costruzione e cioè la corretta individuazione del soggetto che stipula la convenzione con il Comune, assumendo tutti gli obblighi connessi alla realizzazione della parte pubblica del piano attuativo.

L'art. 32, comma 1, lettera g) del D.lgs. 163/2006 prevede che siano i soggetti privati, titolari di permesso di costruire, ad assumersi in via diretta l'esecuzione delle opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso.

Nella pratica, però, non sempre il soggetto/i soggetti titolare/i del permesso di costruire coincidono con il soggetto che si assume gli obblighi connessi alle finalità pubbliche del piano e realizza le opere di urbanizzazione a scomputo.

Soprattutto nei casi di interventi di trasformazione urbana in cui sono coinvolti una pluralità di soggetti privati, i comuni (es. Roma) chiedono la costituzione di un consorzio che dovrà stipulare la convenzione e svolgere tutti gli adempimenti connessi alla esecuzione delle opere a scomputo.

L'art. 32, comma 1, lettera g) del D.lgs. 163/2006 andrebbe quindi modificato con l'inserimento della possibilità che le opere di urbanizzazione possano essere realizzate in alternativa dal titolare del permesso di costruire o dal consorzio qualora ciò sia richiesto dal comune.

Permesso di costruire convenzionato (art. 17, comma 1, lett. q)

Il nuovo articolo 28 bis del TU edilizia introduce l'istituto del permesso di costruire convenzionato che trova applicazione in presenza di interventi in diretta attuazione dello strumento urbanistico generale le cui esigenze di urbanizzazione possono essere soddisfatte con modalità semplificate.

Si tratta di uno strumento già presente in diverse realtà territoriali (es. Piemonte) e ampiamente utilizzato.

La norma quindi deve essere coordinata con le normative regionali e locali sullo stesso tema che in alcuni casi prevedono disposizioni difformi ed a volte anche più favorevoli (es. Roma dove le esigenze di urbanizzazione legate a questo tipo di interventi sono comunque soddisfatte mediante più semplici e meno onerosi atti d'obbligo).

E', quindi, necessario che in sede di conversione venga inserita una clausola che faccia salve le diverse normative regionali o locali che disciplinano la medesima fattispecie.

Liberalizzazione del mercato delle grandi locazioni ad uso non abitativo (art. 18)

La norma che consente di derogare all'articolo 79 della legge n. 392/1978 è da valutarsi positivamente consentendo una forma di liberalizzazione nel mercato delle "grandi locazioni" non abitative.

La possibilità riconosciuta alle parti di poter andare in deroga deve intendersi estesa a tutti le condizioni o i limiti previsti dalla legge.

Le parti contrattuali quindi saranno libere di negoziare liberamente tutti gli aspetti del rapporto contrattuale senza protezioni di favore per il conduttore. Si auspica quindi che in sede di conversione non vengano introdotte clausole limitative di tale deroga.

Misure di semplificazione in materia di beni paesaggistici (art. 25)

Le disposizioni contenute nell'art. 25 vanno nella direzione della semplificazione e della velocizzazione dei procedimenti di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (art. 146 D.lgs. 42/2004 "Codice dei beni culturali") secondo quanto auspicato dall'Ance. In particolare:

- viene riproposta la norma (già contenuta nel decreto legge 69/2013 cd. "decreto fare" e successivamente nel recente decreto legge 83/2014 cd. "decreto cultura" ma sempre soppressa durante l'iter di conversione in legge) che permette all'amministrazione, decorsi 60 gg dalla ricezione degli atti da parte del soprintendente senza che questo abbia emesso il proprio parere sull'intervento, di provvedere direttamente e autonomamente sulla domanda di autorizzazione senza poter più indire una conferenza di servizi;
- viene prevista la possibilità per il Governo di individuare nell'ambito della revisione del regolamento sulla procedura semplificata di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (delega già prevista dall'art. 12 Decreto Legge 83/2014) tipologie di intervento prive di rilevanza paesaggistica per le quali non è richiesta l'autorizzazione ai sensi dell'art. 149 del Codice.

Si tratta di misure fondamentali per rendere più agevole l'attività quotidiana del settore delle costruzioni che l'Ance auspica non siano soppresse o modificate in sede di conversione.

In particolare, è auspicabile che si sia in presenza di un intervento normativo stabile che rappresenti il primo passo di un disegno politico organico di semplificazione amministrativa e non dell'ennesima modifica alla disciplina dell'autorizzazione paesaggistica nell'arco di poco più di un anno (e cioè dall'entrata in vigore, il 22 giugno 2013, del Decreto Legge 69/2013 "del fare").

È più che evidente la ripercussione negativa che questa **"schizofrenia" normativa** ha avuto e sta avendo sull'attività del settore, soprattutto privato, delle costruzioni in termini di incertezza sia nella fase programmatica della definizione dei cronoprogrammi, sia in quella dell'ottenimento dei provvedimenti abilitativi l'intervento, sia infine nella fase successiva dei lavori e della validità delle autorizzazioni.

Contratti di godimento in funzione della successiva alienazione degli immobili (art. 23)

Il settore delle transazioni immobiliari sta vivendo una fase di cambiamento radicale della domanda e dell'offerta posizionata, almeno sino ai mesi scorsi, su un forte calo delle compravendite anche nelle grandi aree urbane.

In questo contesto per agevolare la ripresa delle transazioni sono stati elaborati nella prassi commerciale nuovi strumenti negoziali che tengono conto delle diverse e contrapposte esigenze in tempi di crisi. Si sono, infatti, diffuse seppur molto moderatamente, alcune soluzioni (mutuate anche da ordinamenti stranieri pure se in parte si tratta della rivisitazione di formule giuridiche già presenti nel nostro codice civile) che genericamente vanno raggruppate sotto la categoria del "rent to buy", ma che di fatto hanno riflessi civilistici e fiscali anche assai diversi tra loro.

La norma contenuta nell'art. 23 del decreto legge n. 133 è, nel suo complesso, da valutarsi positivamente in quanto, come da tempo auspicato dall'Ance introduce alcune

regole civilistiche essenziali (tra cui la trascrizione del contratto per tutta la sua durata nell'ottica di tutelare entrambe le parti) per favorire l'utilizzo di questi contratti soprattutto da parte delle imprese di costruzione che proprio in conseguenza della crisi possono disporre di alloggi invenduti. Al tempo stesso si viene incontro a quella fascia di utenza che non ha i "requisiti" economici e finanziari per effettuare l'acquisto di una casa e può quindi optare per una sorta di "vendita dilazionata" riservandosi la possibilità di recedere dal contratto.

Fatte queste osservazioni di ordine generale sembra opportuno evidenziare, entrando più nel dettaglio della norma, che la previsione contenuta nel comma 4 (rinvio all'articolo 8 del D. Lgs. 122/2005 in base al quale *"Il notaio non può procedere alla stipula dell'atto di compravendita se, anteriormente o contestualmente alla stipula, non si sia proceduto alla suddivisione del finanziamento in quote o al perfezionamento di un titolo per la cancellazione o frazionamento dell'ipoteca a garanzia o del pignoramento gravante sull'immobile"*) se applicata ad un contratto di locazione con successiva vendita, dove il trasferimento della proprietà dell'unità immobiliare non avviene *ab initio*, debba ritenersi valida solo per la parte in cui si obbliga la parte locatrice all'eventuale frazionamento del mutuo e l'attribuzione della relativa quota all'unità immobiliare oggetto del contratto di futura vendita.

Pertanto si obietta che diversamente non potrebbe essere. In altre parole sarebbe di fatto inattuabile poter estendere *tout court* la previsione dell'articolo 8 ai contratti disciplinati dall'articolo 23 del DL. Infatti, poiché al momento della concessione in godimento dell'immobile non avviene il trasferimento della proprietà, la parte locatrice (futura venditrice) potrebbe (e di norma non è) in grado di disporre della liquidità necessaria per estinguere il mutuo e cancellare l'ipoteca.

Misure di semplificazione in materia di ambiente (articoli 8 e 34, commi 7, 8, 9 e 10)

L'ambiente e le sue problematiche hanno acquisito negli ultimi anni un ruolo sempre più rilevante nell'agenda politica nazionale ed internazionale.

Ne sono riprova i numerosi interventi normativi che si sono susseguiti negli ultimi otto anni. Dal 2006, infatti, anno di entrata in vigore del Codice dell'ambiente che avrebbe dovuto riordinare e coordinare tutta la normativa in materia ambientale, abbiamo assistito a due riforme nel 2008 e nel 2010 e a infinite piccole modifiche, da ultimo il decreto legge 91 di pochi mesi fa.

Nella gran parte dei casi questi interventi normativi si ponevano quale obiettivo principale quello di **semplificare, agevolare, risolvere criticità**, ma in realtà il primo effetto che hanno avuto sugli operatori privati e anche sugli stessi amministratori è stato quello di aumentare l'**incertezza sulle norme e i dubbi interpretativi**, in una materia, quale quella ambientale, già di per sé alquanto complessa.

La sensazione è che si proceda senza un disegno organico e che soprattutto non si affronti il problema nel suo complesso.

Al riguardo, l'Ance ha più volte sottolineato come la questione ambientale debba essere affrontata in una logica per così dire di area vasta, al fine di individuare una strategia ad ampio raggio, evidenziando la necessità di definire un quadro di **regole certe, chiare, sostenibili, scandite da tempi perentori, ma anche e soprattutto procedure stabili nel tempo!**

Stabilità e certezza del quadro regolatorio sono condizioni indispensabili se si vuole perseguire una politica di effettivo rilancio dell'attività delle imprese e quindi dell'economia del Paese.

È evidente, infatti, che iter procedurali sempre diversi e oggetto di continue modifiche hanno un effetto destabilizzante per imprese e operatori pubblici e soprattutto disincentivante nei confronti di comportamenti "ambientalmente" virtuosi e improntati, come vorrebbe l'Europa, ad una economia a rifiuti zero e ciò appare ancora più vero in un momento così difficile per il mondo delle imprese e in generale per l'economia.

È quindi prioritario delineare percorsi amministrativi che preservino l'ambiente e le sue componenti ma che al contempo siano "sostenibili" per gli operatori e conoscibili in via anticipata, solo in questo modo potranno effettivamente raggiungere l'obiettivo di tutela cui sono deputati.

Il decreto legge 133 interviene sotto molteplici aspetti in materia ambientale e se da un lato sembra voler apportare importanti semplificazioni, consentendo ad esempio l'esecuzione di alcune opere nell'ambito degli interventi di bonifica di siti contaminati, dall'altro però introduce una nuova delega, l'ennesima, per la disciplina delle terre e rocce da scavo.

Proprio questa ultima previsione desta le maggiori preoccupazioni, perché si tratterebbe del **nono intervento legislativo in otto anni**, il che vuol dire più di una modifica normativa all'anno! A ciò poi si devono aggiungere le ulteriori differenze e specificità introdotte a livello regionale.

In questo contesto normativo così instabile, frammentato, disomogeneo e complesso diventa davvero insostenibile se non impossibile per le imprese continuare ad operare!

Terre e rocce da scavo (art. 8)

La norma prevede che entro novanta giorni, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge, sia adottato un decreto del Presidente della Repubblica, finalizzato a **riordinare e semplificare la disciplina riguardante la realizzazione degli interventi in materia di gestione delle terre e rocce da scavo**.

Al riguardo, si evidenzia come se da un lato l'intento di un riordino e di una semplificazione della normativa sia senza dubbio positivo, dall'altro però l'ennesima delega e quindi l'ennesima modifica normativa della disciplina delle terre e rocce da scavo desti forti perplessità.

Come evidenziato nelle premesse, e considerate le ripetute modifiche normative è inconcepibile che in un'ottica di semplificazione le imprese abbiano dovuto confrontarsi ogni anno con nuove procedure e nuovi adempimenti, magari anche a lavori già avviati!

Attualmente la disciplina delle terre e rocce da scavo è contenuta nel dm 161/2012 con riferimento alle opere soggette a VIA e ad AIA con una produzione di materiali da scavo superiore ai 6000 metri cubi e nell'art. 41 bis del d.l. 69/2013 per tutte le altre opere.

Le preoccupazioni maggiori in ordine alla nuova delega sorgono proprio con riferimento a tale ultima norma, introdotta poco più di un anno fa e che fino ad ora non solo non ha evidenziato particolari criticità sia da parte degli operatori pubblici sia da quelli privati, ma che anzi ha consentito di sbloccare l'attività per circa l'80% delle imprese.

Se queste sono le premesse è evidente che una modifica della disciplina delineata nell'art.41 bis non potrà che avere effetti negativi, non fosse altro che in termini di nuova incertezza e instabilità nel diritto!

Per quanto riguarda, invece, il dm 161/2012, l'Ance ha più volte sottolineato come l'impianto procedurale in esso contenuto presenti numerose criticità e rischi, a causa della sua farraginosità, di essere in gran parte disapplicato.

Sotto tale profilo, quindi, sarebbe senz'altro auspicabile un intervento volto a superare tali problematiche, purchè ciò però non vada a detrimento di quelle regole e quelle procedure che invece hanno già prodotto un effetto sblocca cantieri!

Per quanto riguarda poi le modalità di predisposizione di questo DPR, si evidenzia come sarebbe auspicabile prevedere un coinvolgimento delle Commissioni Parlamentari competenti sulla materia: ciò, infatti, consentirebbe di assicurare il necessario coordinamento con gli altri provvedimenti sulle questioni ambientali, attualmente all'esame del Parlamento stesso.

Un ulteriore aspetto, ad avviso dell'Ance, merita una più attenta riflessione, proprio al fine di evitare dubbi interpretativi/applicativi e riguarda la palese contraddittorietà tra la rubrica dell'articolo in esame e le disposizioni in esso contenute.

Infatti, in base alla rubrica l'articolo sembrerebbe essere deputato alla *"disciplina semplificata del deposito preliminare alla raccolta e della cessazione della qualifica di rifiuto delle terre e rocce da scavo che non soddisfano i requisiti per la qualifica di sottoprodotto."*, nonchè *"alla disciplina della gestione delle terre e rocce da scavo con presenza di materiali di riporto e delle procedure di bonifica di aree con presenza di materiali di riporto"*.

Di tutto quanto riportato nella rubrica però non vi è alcuna traccia nella norma in esame, che invece si limita a prevedere una più generica delega per la disciplina delle terre e rocce da scavo.

È evidente che in questa situazione di grave incertezza normativa appare fondamentale assicurare il giusto coordinamento tra rubrica e testo della norma, al fine non solo di chiarire l'ambito di applicazione delle disposizioni ivi contenute, ma soprattutto di specificare i poteri di delega attribuiti.

Infine, si sottolinea come la predisposizione di questo DPR potrebbe rappresentare l'occasione per definire alcune questioni particolarmente problematiche e controverse.

Si fa riferimento, in particolare, ad una revisione della **normativa delle bonifiche** di aree inquinate, oggetto anch'essa negli ultimi anni di molteplici modifiche normative, da ultimo con il decreto legge 91/2014, ma la cui procedura, soprattutto quella che potremmo definire "ordinaria", presenta ancora rilevanti criticità e risulta, in molte parti, eccessivamente farraginoso.

Ulteriore aspetto sul quale si potrebbe intervenire attraverso questo DPR è quella della disciplina della "cessazione della qualifica di rifiuto", istituto rimasto per lo più inattuato e sul quale andrebbe quindi indirizzato l'intervento legislativo, in virtù del disposto contenuto nell'art. 184 ter del D.Lgs. 152/2006 e soprattutto della normativa comunitaria.

Procedure in materia di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati (art. 34 commi 7, 8, 9 e 10)

La norma introduce novità in materia di bonifica dei siti contaminati e in particolare consente **l'effettuazione, nelle aree inquinate in cui sono in corso o non sono ancora state avviate attività di messa in sicurezza e bonifica, di una serie di interventi.**

In particolare, viene consentito di realizzare interventi ed opere richieste dalla normativa sulla sicurezza, di manutenzione ordinaria e straordinaria di impianti e infrastrutture, nonché opere lineari a condizione che detti interventi siano realizzati secondo modalità e tecniche che non pregiudicano il completamento e l'esecuzione della bonifica (comma 7).

La norma delinea, inoltre, particolari procedure e modalità per la caratterizzazione, lo scavo e la gestione dei terreni contaminati, prevedendo specifiche tempistiche (comma 8).

Viene, infine, ammesso il riutilizzo in situ dei materiali prodotti dagli scavi se conformi alle concentrazioni soglia di contaminazione/valori di fondo, mentre sono dettate specifiche prescrizioni nel caso in cui tali concentrazioni siano superate ma i valori siano comunque inferiori alle concentrazioni soglia di rischio (commi 9 e 10).

È senza dubbio da valutarsi positivamente la previsione contenuta al comma 7, in quanto viene consentito di realizzare tutte quelle opere che sono propedeutiche o comunque strettamente correlate al più generale intervento di bonifica, ma che fino ad ora risultavano di fatto “bloccate” in attesa della conclusione dei lavori di bonifica o messa in sicurezza.

Al riguardo, si sottolinea però che al fine di evitare di comprimere eccessivamente l'ambito di applicazione di questa disposizione, andrebbe chiarito che l'elenco di opere indicato non è esaustivo, ma solo esemplificativo (e quindi sono ammissibili anche altri interventi oltre a quelli prettamente lineari).

Infatti, come specificato poi dalla norma stessa, ciò che davvero rileva al fine di consentire o meno la realizzazione di opere nelle more dell'esecuzione di un progetto di bonifica è il fatto che si deve trattare di interventi che non pregiudicano o interferiscono con il completamento e l'esecuzione della bonifica stessa, né tanto meno determinano rischi per la salute.

Perplessità sorgono, invece, con riferimento alle procedure per la caratterizzazione e gestione dei terreni movimentati, nonché per il riutilizzo in situ dei materiali prodotti dagli scavi.

In primo luogo, infatti, non è chiaro se le disposizioni indicate nell'art. 34 siano norme destinate ad operare esclusivamente alle opere pubbliche ovvero se si applichino anche a quelle private.

Tali dubbi sorgono a causa del fatto che il comma 8 in più punti richiama commi dell'art. 34 deputati a modificare il codice degli appalti (D.Lgs. 163/2006): è evidente, quindi, che un'interpretazione strettamente letterale della norma imporrebbe di limitarne l'ambito di applicazione alle sole opere pubbliche.

Questa impostazione però si presta a molteplici obiezioni, soprattutto in considerazione del fatto che apparirebbe alquanto iniquo prevedere particolari regimi e semplificazioni solo nel caso di opere pubbliche a dispetto di quelle private, laddove si tratta degli **stessi materiali, impiegati nelle medesime attività e utilizzi.**

Questa ricostruzione, peraltro, sembrerebbe trovare conferma nella stessa relazione illustrativa allo schema di disegno di legge in esame, che nell'analizzare la disposizione in questione non sembra circoscriverla al solo comparto pubblico.

È pertanto auspicabile un chiarimento in materia, proprio al fine di evitare dubbi interpretativi e distorsioni applicative di questa procedura.

Perplessità, sorgono anche con riferimento all'ambito di applicazione dei successivi commi 9 e 10, in ordine ai quali non solo non è chiaro se, come sopra evidenziato, possano essere applicati anche alle opere private, ma anche se si tratti di disposizioni dal carattere generale ovvero di norme direttamente correlate agli interventi disciplinati dal comma 7.

Sul punto, la relazione illustrativa sembra ricollegare sia le disposizioni del comma 8 sia quelle contenute nei successivi commi 9 e 10 esclusivamente agli interventi previsti dal comma 7 e quindi relativi alle opere da eseguire nelle more dell'attuazione del progetto di bonifica.

Anche sotto questo aspetto un intervento chiarificatore potrebbe evitare l'insorgere di dubbi interpretativi.

Riporti

Una ulteriore questione che ad avviso dell'Ance dovrebbe essere affrontata in una logica di semplificazione delle procedure ambientali è quella legata alla disciplina **riporti**, tema indicato nella rubrica dell'articolo 8 ma poi di fatto non espressamente trattato.

Sulla questione si sono registrati **ben 3 interventi normativi dal 2012** ad oggi e, nonostante tutto, si registrano interpretazioni discutibili e spesso distorte che originano continui contenziosi.

È intervenuto prima il d.l. 2/2012 con il quale i riporti - definiti quali materiali eterogenei utilizzati per la realizzazione di riempimenti e rilevati, non assimilabili per caratteristiche geologiche e stratigrafiche al terreno in situ, all'interno dei quali possono trovarsi materiali estranei - erano stati sostanzialmente equiparati al suolo, e quindi ad una matrice ambientale vera e propria non costituente rifiuto.

Successivamente è intervenuto il dm 161/2012 che ai fini della gestione dei materiali da scavo come sottoprodotti ha introdotto specifiche condizioni per il riutilizzo dei riporti scavati, prevedendo che la componente antropica presente non possa essere superiore al 20%.

Il d.l. 69/2013 ha, poi, modificato l'art. 3 del d.l. 2/2012 e introdotto l'obbligo di sottoporre il materiale di riporto al test di cessione (o eluato), oltre che a verifica delle concentrazioni soglia di contaminazione di riferimento, per poter rientrare nel campo di applicazione dell'art. 185, comma 1, lett. b) e c), ossia il terreno non scavato, anche contaminato e il suolo non contaminato scavato e riutilizzato nel medesimo sito.

A complicare ulteriormente la questione, si è aggiunto anche un parere del Ministero dell'ambiente all'ISPRA che ha introdotto ulteriori motivi di incertezza interpretativa.

E' evidente che una simile situazione deve formare oggetto di un organico intervento legislativo, con il quale dovrebbe essere eliminato l'obbligo delle verifiche qualitative, tramite test di cessione e caratterizzazione, per i riporti di cui all'art. 185, in quanto non

si tratta di rifiuti ma di matrici ambientali e come tali non dovrebbero essere assoggettati alle prescrizioni proprie dei rifiuti.

In tal senso, il decreto-legge può rappresentare l'occasione per intervenire in modo più incisivo su tale criticità e risolvere finalmente questa controversa questione.