

DECRETO LEGGE 17 OTTOBRE 2016, n.189 “INTERVENTI URGENTI IN FAVORE DELLE POPOLAZIONI COLPITE DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016”

Sintesi della posizione ANCE

L'Ance ha espresso apprezzamento per l'impianto complessivo che il Governo ha voluto dare con il Decreto Legge n. 189 del 17 ottobre 2016 alla ricostruzione delle zone colpite dal sisma del 24 agosto 2016, che sembra poter garantire un piano di interventi all'insegna dell'efficienza, della trasparenza e della legalità.

GOVERNANCE

Dal punto di vista della **governance**, il Decreto individua nella figura del Commissario straordinario un'unica regia nell'attività di ricostruzione e prevede il coinvolgimento delle Regioni e dei Comuni interessati, nonché dei Ministeri competenti, attraverso la previsione e istituzione di una serie di organismi.

Pur nella consapevolezza della complessità di un piano che coinvolge una pluralità di soggetti istituzionali territoriali, **l'articolazione delle funzioni** tra i vari organismi previsti nel decreto legge, la **mancanza di tempistiche certe** e il **rinvio a successivi provvedimenti**, rischiano di rallentare il processo della ricostruzione.

In particolare, l'Ance condivide la scelta di affidare al Commissario la definizione di criteri omogenei in merito alle modalità di concessione dei contributi in relazione alla tipologia degli immobili e al livello di danneggiamento. Desta, invece, qualche perplessità **l'assenza di una tempistica procedurale connessa alla definizione di tali criteri e modalità per la ricostruzione privata.**

In considerazione dell'eccezionalità dell'evento **è auspicabile che venga individuata una procedura semplificata per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi sia nei tempi che nel regime applicabile.**

Al fine di assicurare gli obiettivi di semplificazione e celerità della ricostruzione è, **inoltre, opportuno che:**

- **sia chiarito il ruolo dello sportello unico** che nel Decreto sembrerebbe essere limitato alle sole attività produttive mentre si dovrebbe prevedere un unico punto di accesso (tipo Suape – Sportello Unico delle Attività Produttive ed Edilizia) per la definizione di tutti i procedimenti connessi alla ricostruzione privata;
- in considerazione del ruolo ad esso affidato **lo sportello dovrà operare come unico interlocutore tra il privato e tutte le amministrazioni coinvolte.** In particolare, ferma restando la competenza in capo ai comuni sui procedimenti edilizi il rilascio dei titoli necessari per eseguire gli interventi dovrà però far capo direttamente allo sportello;
- vi sia un **coordinamento tra le funzioni demandate allo Sportello unitario e la disciplina contenuta nel successivo articolo rubricato “Conferenza permanente”.**

Ai fini di una efficace ed effettiva operatività dello sportello si auspica che tale strumento sia sostenuto da una **adeguata offerta di formazione tecnologica e organizzativa delle pubbliche amministrazioni**.

Considerato, altresì, che il riconoscimento dei contributi è strettamente collegato anche all'obbligatoria indicazione delle imprese esecutrici, è opportuno che, oltre a definire tempistiche certe, sia ammessa la possibilità di indicare anche in un momento successivo il nominativo dell'impresa al fine di evitare che, nelle more della definizione della domanda di contributo, intervengano situazioni giuridiche di diversa natura che influiscano sull'affidamento dell'impresa.

Per quanto attiene al funzionamento della **Conferenza permanente è da valutare l'opportunità di attribuirle un ruolo più decisivo nell'approvazione degli strumenti urbanistici attuativi**, in considerazione della natura di tale organismo volto al coordinamento e al raccordo tra le diverse amministrazioni coinvolte nell'assunzione delle decisioni. A tale fine la Conferenza non dovrebbe esprimere solo un parere obbligatorio e vincolante ma assumere carattere decisivo in ordine all'approvazione definitiva degli strumenti attuativi. D'altronde ciò sarebbe anche in linea con quanto espressamente previsto dallo stesso Decreto ossia che la determinazione conclusiva della conferenza permanente ha l'effetto di variante agli strumenti urbanistici vigenti.

RICOSTRUZIONE PRIVATA

Per quanto riguarda la **ricostruzione privata**, l'erogazione dei contributi avverrà attraverso finanziamenti agevolati con credito di imposta, da definire mediante convenzioni con l'ABI.

I contributi finanzieranno fino al 100% i danni subiti da abitazioni principali, seconde case, condomini e immobili destinati ad attività produttive localizzati nelle aree del cratere.

Al di fuori del cratere il decreto conferma un contributo pari al 100% per le abitazioni principali e gli immobili produttivi, mentre per le seconde case il contributo potrà coprire, al massimo, il 50% dei danni, tranne per quelle in centri storici e borghi caratteristici o ricomprese nelle unità minime di intervento (UMI) alle quali viene garantito un contributo pari al 100% dei danni subiti.

Il Decreto prevede espressamente che i contratti stipulati dai privati, per i quali siano erogati i contributi ai fini dell'esecuzione degli interventi e per l'acquisizione di beni e servizi connessi agli stessi, non rientrano nella disciplina dei contratti pubblici di cui al Dlgs 50/2016.

In ogni caso al fine di assicurare la selezione qualificata delle imprese e la trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche diverse disposizioni del Decreto sono improntate a garantire che anche gli affidamenti dei lavori avvengano nel rispetto di determinate procedure.

In particolare, si prevede che nella scelta dell'impresa esecutrice il privato debba effettuare una procedura concorrenziale tra almeno tre imprese con affidamento dei lavori alla "migliore offerta" senza, però, indicati criteri in base ai quali effettuare la valutazione comparativa.

Sul tema della **qualificazione delle imprese esecutrici**, invece, il decreto non prevede l'obbligo del possesso della SOA tranne che per i lavori di immediata esecuzione.

Tale scelta appare incompatibile con l'obiettivo di garantire un processo di ricostruzione fondato sulla trasparenza, qualità e sicurezza delle opere realizzate.

L'Ance ritiene necessario che, nel corso dei lavori parlamentari, venga esteso ai lavori privati l'obbligo della SOA per le imprese esecutrici di lavori di importo superiore ai 150.000 euro. Ciò consentirebbe di controllare la professionalità tecnica delle imprese ed eviterebbe il ricorso a soggetti improvvisati, del tutto inadeguati a garantire un processo di ricostruzione fondato sulla trasparenza, qualità e sicurezza delle opere realizzate.

Con riferimento agli **Interventi di immediata esecuzione**, il decreto sancisce che gli affidamenti sono effettuati con riferimento ad imprese che non abbiano commesso violazioni agli obblighi contributivi e previdenziali come attestati dal documento unico di regolarità contributiva (Durc) rilasciato a norma dell'art. 8 del Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 30 gennaio 2015, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 125 del 1 giugno 2015.

Si segnala che, pur essendo tale dicitura riportata nell'attuale Codice degli appalti, all'art. 80, co. 4, la medesima come più volte già ribadito può risultare fuorviante.

Le violazioni cui si riferisce, infatti, l'art. 8 sono quelle di cui all'all. A di tale decreto, che consistono in violazioni alle norme in materia di salute e sicurezza del lavoro e più in generale a quelle di natura lavoristica che in inibiscono al rilascio del Durc a determinati fini (fruizione dei benefici normativi e contributivi del soggetto richiedente).

Sarebbe pertanto più consono **fare riferimento alle violazioni in materia contributiva che inibiscono il rilascio del Durc.**

RICOSTRUZIONE PUBBLICA

In merito alla **ricostruzione pubblica**, il finanziamento avverrà attraverso la stipula di appositi mutui, di durata massima venticinquennale, con oneri di ammortamento a carico del Bilancio dello Stato.

I soggetti attuatori saranno: le Regioni, il Ministero dei Beni delle Attività Culturali e del Turismo, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e le Diocesi per i beni ecclesiastici e religiosi se finanziati con risorse proprie. Tali stazioni appaltanti si avvarranno della centrale unica di committenza individuata in INVITALIA.

Il Commissario straordinario coordinerà gli interventi di ricostruzione pubblica attraverso Ordinanze, che potranno, quindi, avere carattere derogatorio della normativa generale in materia di appalti pubblici.

Occorre garantire che tali provvedimenti derogatori garantiscano la trasparenza degli affidamenti e il regolare funzionamento del mercato.

Per i possibili risvolti sulle dinamiche concorrenziali, suscita perplessità la possibilità di ricorrere a società in house delle amministrazioni centrali dello Stato per l'attuazione

degli interventi previsti nel programma di infrastrutture ambientali di cui all'art. 27 del decreto legge.

In passato, provvedimenti analoghi, che determinano gestioni non concorrenziali, hanno influito sul regolare funzionamento del mercato a discapito della qualità delle opere.

L'Ance ritiene auspicabile, quindi, un ripensamento nel corso della conversione in legge del decreto.

LEGALITÀ E TRASPARENZA

Sul tema della **legalità e trasparenza**, appare apprezzabile l'impegno dato dal Governo al Decreto Legge, improntato a garantire legalità e trasparenza attraverso un innalzamento dei presidi volti ad ostacolare le infiltrazioni criminali dal processo di ricostruzione delle aree terremotate.

A tal fine viene creata un'apposita struttura di missione, presso il Ministero dell'Interno alla quale vengono affidati i controlli antimafia, e viene istituita **l'anagrafe antimafia degli esecutori**, ovvero l'elenco, tenuto dalla struttura di missione, presso il quale devono essere iscritti tutti gli operatori economici interessati a partecipare, a qualunque titolo e per qualsiasi attività, agli interventi di ricostruzione, pubblica e privata.

E' forte il rischio che la concentrazione di una simile mole di lavoro su un singolo ufficio, per quanto inserito nella struttura del Ministero dell'Interno, possa dilatare notevolmente i tempi necessari per le istruttorie finalizzate all'iscrizione delle imprese.

Sarebbe opportuno, quindi, per accelerare l'avvio della ricostruzione, consentire, quanto meno fino all'entrata a regime del sistema dei controlli, che gli operatori economici possano operare dopo la presentazione dell'istanza di iscrizione all'Anagrafe, senza dover attendere i tempi necessari alle verifiche antimafia, naturalmente, restando valide le cautele di legge già previste in caso di successivo diniego dell'iscrizione.

Anche la scelta di ripetere i controlli antimafia per le imprese che risultano già iscritte nelle white list prefettizie esistenti da più di tre mesi, rischia di creare ulteriori attese. Le imprese già iscritte nelle white list non necessitano di ulteriori controlli, tanto più che la normativa vigente prevede che l'iscrizione alle liste prefettizie abbia valenza annuale.

TUTELA DEI LAVORATORI

La disposizione sancisce l'assoggettamento della realizzazione degli interventi di riparazione, ripristino e ricostruzione *alle disposizioni previste per le stazioni appaltanti pubbliche relativamente alla osservanza integrale dei contratti collettivi nazionali e territoriali nonché con riguardo al possesso del Durc.*

Al comma 1, in sede di conversione sarebbe opportuno introdurre il preciso riferimento all'art. 30, comma 4, del codice degli appalti, per ciò che concerne la corretta applicazione del Ccnl.

Deve, inoltre, tenersi in considerazione che la disposizione, con riferimento al Durc da acquisirsi relativamente ai **lavori eseguiti e al periodo di esecuzione degli stessi**, dovrà comportare una modifica dell'attuale assetto del Durc on Line, in quanto tale possibilità è attualmente realizzabile solo per alcune specifiche casistiche (richiesta di un Durc alla data del...) che, peraltro, resteranno in vigore esclusivamente sino al 31 dicembre 2016 (cfr art. 9 del decreto sul Durc).

Il comma 3 del medesimo art. 35, analogamente a quanto già in essere nella normativa sul sisma Abruzzo, prevede l'obbligo di iscrizione e versamento da parte delle imprese affidatarie o esecutrici dei lavori, alle Casse Edili delle province interessate dal sisma.

E' prevista, inoltre, al comma 7 l'istituzione, presso i centri per l'impiego e le Casse edili delle province interessate, di **liste di prenotazione per l'accesso al lavoro**.

Sarebbe opportuno prevedere tale istituzione presso le Scuole Edili, e non anche presso le Casse Edili, in quanto le prime sono deputate, per propria mission, a svolgere tale funzione di incontro tra domanda e offerta di lavoro (vd. anche Blen.it e Borsa Lavoro).

SOSPENSIONE DEI VERSAMENTI E DEGLI ADEMPIMENTI FISCALI

Viene disposta, tra le altre, la proroga, dal 20 dicembre 2016 al 30 settembre 2017, del termine per la ripresa dei versamenti fiscali, in scadenza tra il 24 agosto ed il 16 dicembre 2016, che, in base al decreto del MEF del 1° settembre 2016, sono stati sospesi per effetto degli eventi calamitosi.

Dal disposto normativo (art.48, co.10-12, del decreto legge), la proroga sembrerebbe riguardare solo il termine per la ripresa dei versamenti e degli adempimenti rinviati (fissata, dal citato decreto MEF, al prossimo 20 dicembre), mentre non sembrerebbe interessare anche il periodo di sospensione compreso tra il 24 agosto ed il 16 dicembre 2016, con l'effetto che gli adempimenti ed i versamenti tributari scadenti successivamente a tale data (cioè da gennaio 2017) dovrebbero essere comunque assolti entro le ordinarie scadenze fissate dalla normativa fiscale.

Viceversa, nella Relazione Tecnica di accompagnamento al Decreto legge (art.48), si stimano effetti finanziari anche relativamente alla sospensione dei versamenti per il periodo gennaio – settembre 2017 (manifestando con ciò che la *ratio* normativa era in realtà quella di riferire la proroga al periodo di sospensione).

Sarebbe **opportuno**, pertanto, **chiarire a livello normativo** che la **proroga al 30 settembre 2017 riguarda il periodo di sospensione dei versamenti e degli adempimenti tributari**, così da consentire ai contribuenti, già duramente colpiti dagli eventi calamitosi, di destinare le risorse disponibili alla ripresa delle attività, potendo contare su un effettivo rinvio dei versamenti fiscali.