

DL 840/S

**Conversione in Legge del Decreto
Legge 4 ottobre 2018, n. 113, c.d.
“Decreto Sicurezza”**

Audizione dell’Ance

**Presso la Commissione Affari
Costituzionali del Senato**

15 ottobre 2018

Sommario

PREMESSA..... 3

MISURE IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI..... 4

MISURE IN MATERIA DI SICUREZZA E REGOLARITÀ NEI CANTIERI 6

DL 840/S, conversione in legge del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”

Premessa

Il Disegno di Legge n. 840/S, di conversione del Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n. 113, contiene numerose previsioni volte ad intervenire con urgenza in materia di riconoscimento della protezione internazionale e di forme di tutela complementare, con la finalità di una più efficiente ed efficace gestione del fenomeno migratorio, nonché finalizzate ad introdurre misure di contrasto al possibile ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale.

Oltre a tali disposizioni, nel titolo II del provvedimento, sono contenute alcune norme finalizzate a rafforzare i dispositivi a garanzia della sicurezza pubblica, con particolare riferimento alla minaccia del terrorismo e al contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti pubblici, nonché al miglioramento del circuito informativo tra le Forze di polizia e l'Autorità giudiziaria e alla prevenzione e al contrasto delle infiltrazioni criminali negli enti locali.

Al riguardo, l'ANCE condivide pienamente la finalità della lotta alle infiltrazioni criminali nel settore degli appalti. Il contrasto ai fenomeni malavitosi - e all'illegalità in generale - è da sempre una delle priorità della politica associativa, nella consapevolezza che ciò rappresenti una condizione imprescindibile per la crescita e lo sviluppo del Paese.

Al contempo, le modalità attraverso le quali raggiungere tale obiettivo non possono, ad avviso dell'Associazione, compromettere la tutela di altri diritti e garanzie fondamentali previsti dall'ordinamento.

Né si dovrebbero porre le basi per far considerare gli operatori economici come soggetti giuridici “di serie B”, sulla base di mere presunzioni di colpevolezza, in un clima di generale sfiducia verso il settore.

Il provvedimento in oggetto conferma una strategia di

forte inasprimento della repressione penale dei fenomeni di malaffare, con aumento delle pene principali, al fine di ottenere il massimo effetto deterrente.

In proposito va evidenziato come una strategia realmente efficace dovrebbe agire anzitutto sulle cause “a monte” degli illeciti, al fine di impedirne il compimento.

Infatti, è principalmente **l'eccesso di burocrazia e la stratificazione di norme poco chiare a favorire il proliferare della corruzione e delle infiltrazioni criminali.**

Sarebbe quindi necessario intervenire, anzitutto, sul piano della trasparenza e della semplificazione normativa e procedurale; ciò, soprattutto, in materia di appalti pubblici, in cui tale traguardo non appare ancora raggiunto.

Si coglie quindi l'occasione per sollecitare un intervento urgente da parte del legislatore, sul Codice dei Contratti, a partire da alcune modifiche mirate, in chiave di trasparenza.

Infine, l'opacità normativa fa sì che, nello svolgimento della propria attività, l'imprenditore si trovi costantemente nella condizione di dover gestire il “rischio penale”, oltre il normale rischio economico d'impresa, con il pericolo reale di rendere insostenibile la stessa attività.

Ciò premesso, e quanto agli specifici contenuti del DL in esame, si osserva quanto segue.

Misure in materia di appalti pubblici

L'articolo 25 del provvedimento interviene in tema di **subappalto illecito, inasprendo in maniera incisiva le sanzioni previste per tale reato.**

In particolare, viene previsto che la pena della reclusione sia compresa in un **periodo da 1 a 5 anni** (in luogo del precedente arresto da 6 mesi ad 1 anno).

Si dispone inoltre l'applicazione di una multa, in luogo della precedente ammenda, di valore non inferiore a un terzo del valore del subappalto e non superiore a un terzo del valore dell'appalto.

Il reato viene, peraltro, trasformato da **contravvenzione in delitto**.

Valutazione associativa

Il subappalto illecito è il reato che si consuma quando *“Chiunque, avendo in appalto opere riguardanti la P.A., concede, anche di fatto, in subappalto o cottimo, in tutto o in parte, le opere stesse senza autorizzazione del committente”* (art. 1, comma 1, Legge 646/82).

Ora, si è dell’avviso che l’inasprimento introdotto dal DL rischia di produrre effetti contrari alla finalità che la norma stessa si pone, consistente nel contrasto – di per sé condivisibile - ai subappalti illeciti

Infatti, considerati i frequenti errori interpretativi che le amministrazioni appaltanti commettono nell’identificazione dei contratti di subappalto, il pericolo connesso all’irrigidimento del regime sanzionatorio è quello di mettere in difficoltà gli appaltatori onesti.

In proposito, va ricordato che l’articolo 105, comma 2, del nuovo Codice dei Contratti (d.lgs. 50/2016) prevede che i subappalti vadano sempre preventivamente autorizzati, a prescindere dal relativo importo.

L’autorizzazione, peraltro, può essere rilasciata anche per silenzio assenso.

inoltre, alcune tipologie di sub-contratti, detti “similari” ai subappalti –forniture con posa in opera e noli a caldo – non vanno autorizzati, ad eccezione di alcune ipotesi, ossia quando:

1. il sub-contratto ha un importo superiore al 2 per cento dell’importo delle prestazioni affidate o superiore a 100 mila euro;
2. l’incidenza del costo della manodopera è superiore al 50 per cento dell’importo del contratto da affidare.

In mancanza di una delle due condizioni, il sub-contratto deve essere semplicemente comunicato alla stazione appaltante dall’appaltatore, e non dalla stessa autorizzato.

Purtroppo, nonostante il chiaro dettato normativo, sono **frequenti i casi in cui le amministrazioni ritengono erroneamente necessaria l’autorizzazione anche**

per i sub-contratti “similari”, senza soffermarsi sull’effettiva ricorrenza delle due condizioni sopra descritte.

E’ evidente che, in tali ipotesi, l’appaltatore che abbia invece proceduto più correttamente alla mera comunicazione, ed abbia dato esecuzione al subcontratto, possa venire a trovarsi - ex post e senza sua colpa – in una situazione di subappalto illecito, con tutte le gravose conseguenze previste dalla norma, ora ulteriormente inasprite.

Ad avviso dell’Ance, pertanto, stante la frequente situazione di confusione applicativa della normativa sul subappalto da parte delle stazioni appaltanti, **si rende opportuno un ripensamento dell’innovazione introdotta dal DL.**

Misure in materia di sicurezza e regolarità nei cantieri

L’art. 26 prevede una modifica dell’ art. 99, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, includendo tra i soggetti destinatari della notifica preliminare (attualmente Asl e Dtl) anche il prefetto.

Valutazione associativa

Ad adiuvandum della proposta di modifica e della finalità perseguita, l’Ance richiede di estendere ulteriormente la platea dei soggetti destinatari della notifica preliminare, includendo le Casse Edili territorialmente competenti, a cui la notifica dovrebbe essere inviata contestualmente ed esclusivamente in via telematica.

Inoltre, si propone di modificare l’art. 90, comma 9, lett. c del D. Lgs. n. 81/08, prevedendo non solo l’obbligo di trasmettere copia della notifica preliminare all’amministrazione concedente, prima dell’inizio dei lavori, ma anche quello di fornire i relativi ed eventuali aggiornamenti durante l’esecuzione degli stessi.

Entrambe le proposte, se recepite, garantirebbero una più attenta verifica delle condizioni di regolarità delle imprese, soprattutto in sede di attestazione della regolarità contributiva, con la possibilità di costituire una banca dati, aggiornata, di settore, anche ai fini di

una migliore programmazione della attività ispettiva.

Come esplicitato nel Protocollo per il rilancio del settore edile, sottoscritto nell'ambito del rinnovo del relativo Ccnl lo scorso 18 luglio, si garantirebbero, in tal modo, le condizioni per creare un'apposita Anagrafe di cantiere, che consentirebbe di registrare presso la Cassa Edile di competenza tutti i lavoratori impegnati, a diverso titolo, nel sito produttivo, con importanti benefici anche in termini di formazione, salute e sicurezza.

Roma, 15 ottobre 2018