

**Conversione in legge del decreto-legge 24 ottobre 2019, n. 123, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione e il completamento delle ricostruzioni in corso nei territori colpiti da eventi sismici**

**DDL n. 2211/C**

**Audizione dell'Ance**

*Presso la Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati*

**4 novembre 2019**

## SOMMARIO

|                                                               |          |
|---------------------------------------------------------------|----------|
| <b>VALUTAZIONI GENERALI .....</b>                             | <b>3</b> |
| <b>IL DECRETO LEGGE N. 123/2019 .....</b>                     | <b>6</b> |
| Le misure di interesse per il settore delle costruzioni ..... | 6        |
| <b>ULTERIORI PROPOSTE DELL'ANCE .....</b>                     | <b>8</b> |
| La ricostruzione privata .....                                | 8        |
| La ricostruzione pubblica .....                               | 11       |
| Ulteriori questioni .....                                     | 12       |

## VALUTAZIONI GENERALI

- A oltre tre anni dal primo sisma che ha devastato il Centro Italia, **la ricostruzione stenta a decollare, come testimoniato dagli ultimi dati diffusi dal Commissario Straordinario.**

A fronte di 80.000 domande attese per la ricostruzione privata, al 31 maggio 2019 solo il 12% degli aventi diritto ha presentato domanda di contributo. Peraltro, il 65% delle domande di contributo è ancora in fase istruttoria.

Ritardi si registrano anche per la ricostruzione pubblica, per la quale sono stati programmati circa 2.300 interventi per quasi 2,2 miliardi di euro. A fine maggio scorso risultano erogati solo 41 milioni di euro per l'avvio della fase di progettazione.

- E' necessario **compiere un salto di qualità nel rispondere, in modo pieno e deciso, alla legittima domanda di normalità e di futuro dei cittadini residenti nelle aree colpite.**

Il tempo degli impegni è decisamente finito. Occorre urgentemente avviare la "fase 2", quella della ricostruzione materiale, unica via per ridare fiducia alle persone colpite.

- Sulle difficoltà di avvio della ricostruzione ha pesato, certamente, **l'eccessiva complessità delle procedure**, racchiusa in 86 ordinanze commissariali.

Inoltre, le continue modifiche alle ordinanze, anche se necessarie a rispondere a problematiche reali, hanno creato **incertezze** e un allungamento dei tempi dovuto alla necessità di un costante aggiornamento delle procedure.

A ciò si aggiungano, per le domande presentate, i **tempi lunghissimi per la gestione delle istruttorie da parte degli Uffici Speciali per la Ricostruzione (USR)**, penalizzati finora da un **organico carente e non stabile.**

- Questo stato delle cose rende urgente l'adozione di specifiche **linee guida contenenti indicazioni chiare per la corretta ed omogenea attuazione delle procedure** e degli adempimenti connessi agli interventi di ricostruzione, peraltro, previste normativamente dal DL 55/2018 ma mai attuate.
- Le novità introdotte con il Decreto Legge in commento sono apprezzabili, perché testimoniano la **volontà concreta del Governo di imprimere un'accelerazione al processo di ricostruzione attraverso uno snellimento reale delle procedure.** Tuttavia, non è possibile non sottolineare alcuni limiti delle disposizioni previste.
- In particolare, l'Ance intende evidenziare come l'efficacia della norma prevista all'articolo 3, che consente all'Ufficio speciale per la ricostruzione di adottare il provvedimento di concessione del contributo, sulla base della sola **certificazione redatta dal professionista**, sia strettamente legata **all'assunzione da parte del professionista stesso di oneri e verifiche** che, di norma, competono all'amministrazione, **oltre che di responsabilità** connesse al riconoscimento di un contributo pubblico.

Inoltre, la procedura introdotta con la norma in esame sembra prevalentemente orientata ad accelerare l'adozione del provvedimento di concessione del contributo, in deroga alla disciplina ordinaria, lasciando invariata la fase relativa al rilascio del titolo edilizio.

Occorre, pertanto, chiarire se:

- la nuova procedura sia alternativa rispetto a quella ordinaria (art. 12 DL 189/2016) e se la stessa sia automatica o rimessa alla scelta del soggetto richiedente;

- la procedura di autocertificazione da parte del professionista sia finalizzata solo al riconoscimento del provvedimento di concessione del contributo o anche per la fase istruttoria per il rilascio del relativo titolo edilizio.

In ogni caso, è necessario evitare il rischio che la norma rimanga di fatto inattuata analogamente a quanto sembra stia avvenendo con la disposizione introdotta con il Decreto Legge "Sblocca cantieri" (DL 32/2019), che ha attribuito ai comuni la possibilità di curare le istruttorie relative agli edifici con danni lievi o gravissimi.

- Con riferimento alle misure introdotte per la **gestione delle macerie**, la valutazione dell'Ance non può che essere positiva, in quanto finalizzata ad incentivare e favorire, nella logica dell'economia circolare, il **recupero dei rifiuti derivanti dagli eventi sismici**.

È evidente, però, che per dare maggiore efficacia a tale previsione normativa occorra, contemporaneamente, accelerare anche il processo di ricostruzione. Il rischio, in caso contrario, è quello di avere grandi quantitativi di rifiuti "trattati", pronti ad essere reimpiegati, che però di fatto non possono essere riutilizzati.

Sempre nella logica di favorire il recupero di tali rifiuti, si rende, inoltre, necessario adeguare i valori limite dei solfati, fissati dal decreto ministeriale del 5 febbraio 1998, che già nella comune esperienza hanno evidenziato particolari criticità e problematiche applicative.

- In merito alle misure per la **ricostruzione pubblica**, l'Ance condivide la scelta di dare priorità alla ricostruzione degli edifici scolastici, che rappresentano un servizio primario necessario per evitare lo spopolamento dei territori.

**Non è, invece, condivisibile la previsione che non permette, in alcun caso, di mutare la destinazione urbanistica dell'area dove è sito l'edificio scolastico danneggiato anche qualora, per impedimenti oggettivi, si optasse per la ricostruzione in altro sito.** Tale scelta potrebbe comportare di fatto l'impossibilità di destinare l'area e il nuovo edificio ad usi più idonei e compatibili con le necessità della collettività. Tale previsione andrebbe quindi eliminata.

- Infine, non si può non esprimere **apprezzamento** per le misure volte a incentivare gli imprenditori a non abbandonare i territori, come l'estensione al territorio dei Comuni del cratere della misura prevista a favore dei giovani imprenditori nel Mezzogiorno, denominata **"Resto al Sud"** e per la **scelta di ridurre del 60% degli importi da restituire in relazione alla c.d. "busta paga pesante"**. Quest'ultima disposizione appare in linea con l'esigenza, da subito rilevata dal sistema economico del territorio, di esentare, anche solo parzialmente, i lavoratori dall'imposizione fiscale e le imprese dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria.
- L'Ance coglie l'occasione della presente audizione per evidenziare **ulteriori proposte per un'effettiva accelerazione alla ricostruzione**. Si tratta di proposte concrete, nate dal confronto costante con il Sistema Associativo delle zone terremotate, ovvero con le principali imprese impegnate nella ricostruzione, che potranno trovare spazio nella conversione in Legge del Decreto in commento o attraverso Ordinanze del Commissario Straordinario.
- In tema di **ricostruzione privata**, l'Ance intende porre l'attenzione ai vincoli posti alla **procedura di affidamento delle lavorazioni tramite subappalto** che, portando di fatto ad una assimilazione al regime pubblicistico, stanno creando notevoli difficoltà alle imprese. L'Associazione chiede che venga superata tale impostazione pubblicistica, **consentendo il subappalto di tutte le lavorazioni senza alcun limite percentuale conformemente all'art. 1656 del codice civile**. Tale richiesta risulta ancora più ragionevole alla luce della recente **sentenza della Corte di Giustizia**

**Europea del 26 settembre 2019 (C-63/18)** che ha confermato l'incompatibilità con il diritto europeo dei limiti in materia di subappalto previsti dalla normativa nazionale di cui al Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n.50/2016).

- Occorre, inoltre, assicurare che i **pagamenti alle imprese** siano scadenzati in modo tale da garantire un **regolare svolgimento dei lavori compatibile con l'obiettivo di un veloce processo di ricostruzione**. Occorre, quindi, prevedere una **diversa scansione dei SAL**, maggiormente conforme alle esigenze del cantiere, che, al tempo stesso, riduca l'esposizione finanziaria delle imprese al momento del collaudo.
- E' necessario garantire la celere realizzazione dei programmi di ricostruzione pubblica, attraverso una **semplificazione delle procedure per l'affidamento dei lavori**. Sulla questione l'Ance ha elaborato una proposta in grado di contemperare l'esigenza di garantire un adeguato livello di concorrenza e rotazione delle imprese e, al tempo stesso, una semplificazione della procedura. Proposta, questa, che in linea con le recenti modifiche introdotte dal DL "Sblocca-cantieri", si fonda sull'applicazione, in caso di utilizzo del criterio del massimo ribasso, del metodo dell'esclusione automatica delle offerte anomale per le gare di importo fino alla soglia di rilevanza comunitaria; ciò, congiuntamente, con l'innalzamento del numero di operatori (almeno 15) che devono essere invitati dal Rup alle singole procedure. Tale metodo, infatti, trova applicazione solo ove vi sia un numero di offerte ammesse pari o superiore a 10.
- Ci sono poi ulteriori aspetti che riguardano sia la ricostruzione privata sia quella pubblica.

In primo luogo, è necessario intervenire sul **Prezzario Interregionale** al fine di completarlo, con tutte le lavorazioni e tecnologie usate, e prevederne un aggiornamento periodico.

In attesa dell'aggiornamento del Prezzario Interregionale, in considerazione delle carenze rilevate, l'Ance propone di **fare riferimento ai Prezzari vigenti in ciascuna Regione**, che risultano sufficientemente completi e dettagliati.

Allo stesso modo occorre definire subito, con chiarezza, le **modalità operative da seguire in merito alla tracciabilità dei flussi finanziari**, soprattutto con riferimento alla ricostruzione privata.

In generale, è necessario consentire alle imprese di operare nella certezza delle procedure al fine di non incorrere in future sanzioni.

- Con riferimento, infine, al tema del **Durc di congruità**, si rileva la necessità di **fornire disposizioni ufficiali in merito al periodo transitorio**. Occorre, altresì, intervenire per sanare alcune criticità rilevate nel testo. Al fine, infatti, di evitare eventuali blocchi nei pagamenti, è necessario che, con un'apposita circolare esplicativa, vengano fornite le **istruzioni operative per l'applicazione dell'intervento sostitutivo nei lavori privati con contributo pubblico**, in analogia a quanto previsto nei lavori pubblici.
- In materia di **trasparenza e legalità**, è opportuno chiarire, coerentemente con quanto previsto nel DL 189/2016 all'articolo 8, comma 5, lett.a), che **in caso di interventi di ricostruzione per danni lievi** è sufficiente, sia ai fini dell'avvio dei lavori che del pagamento del contributo, che le imprese affidatarie dei lavori, anche subappaltatrici, abbiano presentato domanda di iscrizione all'Anagrafe.

Inoltre, è auspicabile un potenziamento delle Prefetture provinciali affinché possano supportare adeguatamente e tempestivamente l'attività di controllo della Struttura di Missione presso il Ministero dell'Interno, deputata ai controlli per la ricostruzione del Centro Italia.

## IL DECRETO LEGGE N. 123/2019

### Le misure di interesse per il settore delle costruzioni

#### Ricostruzione privata (Art. 2, co. 1)

La norma integra la disciplina relativa all'individuazione della metodologia di calcolo dei contributi per la ricostruzione privata, prevista all'art. 6, comma 7, del D.L. 189/2016, prevedendo una **maggiorazione del contributo per gli interventi relativi a murature portanti di elevato spessore e di bassa capacità strutturale**.

#### Valutazione

*L'integrazione è valutata positivamente dall'Ance perché volta a garantire una maggiorazione del contributo, che verrà definito tramite Ordinanza, per quelle costruzioni che, data la bassa capacità strutturale, richiedono interventi di ripristino più onerosi.*

#### Ricostruzione pubblica (Art. 2, co. 2)

La norma interviene sulla disciplina della ricostruzione pubblica assegnando una **priorità alla ricostruzione di edifici scolastici** che, se localizzati nei centri storici, dovranno essere ricostruiti nel luogo nel quale si trovavano, salvo impedimenti oggettivi; in ogni caso, la destinazione d'uso dell'area in cui sorgevano non potrà essere modificata.

#### Valutazione

*L'Ance valuta positivamente la priorità assegnata alla ricostruzione degli edifici scolastici, necessari per consentire il ripopolamento delle zone colpite dal sisma.*

*Non è, invece, condivisibile la previsione che non permette, in alcun caso, di mutare la destinazione urbanistica dell'area dove è sito l'edificio scolastico danneggiato anche qualora, per impedimenti oggettivi, si optasse per la ricostruzione in altro sito. Tale scelta potrebbe comportare di fatto l'impossibilità di destinare l'area e il nuovo edificio ad usi più idonei e compatibili con le necessità della collettività. Tale previsione andrebbe quindi eliminata.*

#### Semplificazione e accelerazione della ricostruzione privata (Art. 3)

La norma introduce misure per la semplificazione e l'accelerazione della ricostruzione privata.

Per gli interventi che rientrano nei limiti di importo definiti con ordinanze commissariali, **l'Ufficio speciale per la ricostruzione può adottare il provvedimento di concessione del contributo, sulla base della sola certificazione redatta dal professionista**, anche con riguardo alla conformità edilizia ed urbanistica nonché del contributo concedibile.

Qualora siano necessari specifici pareri (ambientali, paesaggistici, di tutela dei beni culturali o, ancora, dei parchi nazionali o delle aree protette), il professionista può chiedere la convocazione della Conferenza regionale di cui all'articolo 16, commi 4 e 5, del decreto n.189.

Quest'ultima è comunque convocata dall'Ufficio speciale per la ricostruzione per acquisire l'autorizzazione sismica nonché, ove occorra, i pareri degli enti competenti al fine del rilascio del permesso a costruire o del titolo unico per le attività produttive e comunque nei casi di sanatoria edilizia disciplinati dal comma 6 dell'articolo 1-sexies del decreto-legge n. 55 del 2018.

Tale procedura di concessione dei contributi si aggiunge a quella ordinaria prevista dall'articolo 12 del DL n.189.

La norma prevede, inoltre, un **ordine di priorità per la concessione del contributo** (prima le abitazioni principali di chi riceve il contributo di autonoma sistemazione, poi le altre abitazioni principali, successivamente le attività produttive in esercizio che non hanno presentato domanda di delocalizzazione temporanea, infine tutte le altre).

Infine, è previsto un **controllo mensile a campione da parte degli USR su almeno il 20% delle domande di contributo presentate**.

#### Valutazione

*L'Ance condivide l'obiettivo della norma volta ad accelerare il processo di ricostruzione privata e le modalità adottate che vanno nella direzione di uno snellimento concreto del procedimento.*

*Tuttavia, l'efficacia di tale procedura è strettamente legata all'assunzione da parte dei professionisti di oneri e verifiche che, di norma, competono all'amministrazione, oltre che di responsabilità connesse al riconoscimento di un contributo pubblico.*

*Inoltre, la procedura introdotta con la norma in esame sembra prevalentemente orientata ad accelerare l'adozione del provvedimento di concessione del contributo, in deroga alla disciplina ordinaria, lasciando invariata la fase relativa al rilascio del titolo edilizio.*

*Occorre, pertanto, chiarire se:*

- *la nuova procedura sia alternativa rispetto a quella ordinaria (art. 12 DL 189/2016) e se la stessa sia automatica o rimessa alla scelta del soggetto richiedente;*
- *la procedura di autocertificazione da parte del professionista sia finalizzata solo al riconoscimento del provvedimento di concessione del contributo o anche per la fase istruttoria per il rilascio del relativo titolo edilizio.*

*In ogni caso, al fine di evitare che la disposizione non raggiunga gli obiettivi prefissati, è opportuno prevedere un meccanismo di monitoraggio delle domande di contributo che verranno presentate alla luce del nuovo articolo in commento.*

*Il rischio è che la norma rimanga di fatto inattuata analogamente a quanto sembra stia avvenendo con la disposizione introdotta con il DL sblocca cantieri (DL 32/2019) che attribuisce ai comuni la possibilità di curare le istruttorie relative agli edifici con danni lievi o gravissimi.*

#### Rimozione delle macerie (Art. 4)

La norma introduce alcune **semplificazioni procedurali per il trattamento dei rifiuti derivanti dai crolli a seguito degli eventi sismici**, nel caso in cui siano utilizzati, nel sito di deposito temporaneo, impianti mobili, di cui all'art. 208, comma 15 del D.Lgs. 152/2006 (Codice dell'ambiente). Viene, in particolare, consentito di avviare le operazioni recupero-trattamento di tale tipologia di rifiuti, decorsi 15 giorni - e non i 60 giorni ordinari - dall'invio della comunicazione alla Regione (o Provincia se delegata) contenente le informazioni tecniche specifiche relative alla campagna di attività, i riferimenti dell'autorizzazione unica dell'impianto e dell'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali.

#### Valutazione

*Si tratta di una norma da valutare positivamente, in quanto finalizzata ad incentivare e favorire, nella logica dell'economia circolare, il recupero dei rifiuti derivanti dagli eventi sismici. È evidente però che per dare maggiore efficacia a tale previsione normativa occorra, contemporaneamente, accelerare anche il processo di ricostruzione. Il rischio, in caso contrario, è quello di avere grandi quantitativi di rifiuti "trattati", pronti ad essere reimpiegati, che però di fatto non possono essere riutilizzati.*

*Sempre nella logica di favorire il recupero di tali rifiuti, si rende, inoltre, necessario adeguare i valori limite dei solfati, fissati dal decreto ministeriale del 5 febbraio 1998, che già nella comune esperienza hanno evidenziato particolari criticità e problematiche applicative.*

#### Estensione dei contributi a comuni colpiti dal sisma (Art. 6)

La disposizione estende a tutti i comuni del cratere, con più di 30.000 abitanti, l'ambito di applicazione della norma, prevista nel DL "Sblocca cantieri" (DL 32/2019, art. 23, comma 1-bis) che attribuisce un contributo di 5 milioni di euro per il 2019 per la realizzazione di interventi urgenti di manutenzione straordinaria o di messa in sicurezza su strade ed

|                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                     | infrastrutture comunali.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <i>Valutazione</i>                                  | <i>Valutazione positiva.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Busta paga<br/>“pesante”<br/>(Art. 8, co. 2)</b> | La norma, al comma 2, stabilisce che gli adempimenti e i pagamenti delle ritenute fiscali e contributi previdenziali e assistenziali nonché dei premi per l'assicurazione obbligatoria sospesi (la cosiddetta “ <b>busta paga pesante</b> ”), in seguito agli eventi sismici a far data dal 24 agosto 2016, sono effettuati a decorrere dal 15 gennaio 2020 nel limite del 40 per cento degli importi dovuti.                                                                                                       |
| <i>Valutazione</i>                                  | <i>La disposizione è apprezzabile, laddove mira ad alleggerire il “cuneo fiscale” per i lavoratori e il costo del lavoro per le imprese residenti nei comuni colpiti dagli eventi sismici. Questa appare in linea con l'esigenza, da subito rilevata dal sistema economico del territorio, di esentare, anche solo parzialmente, i suddetti lavoratori dall'imposizione fiscale e le suddette imprese dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria.</i> |

## ULTERIORI PROPOSTE DELL'ANCE

### La ricostruzione privata

#### ✓ Liberalizzazione dell'istituto del subappalto nella ricostruzione privata

In tema di ricostruzione privata, una delle principali criticità che si intende segnalare riguarda i vincoli posti al subappalto dei lavori, che stanno creando notevoli difficoltà alle imprese.

L'attuale formulazione dell'art.31, comma 6, del DL n. 189/2016 prevede, il subappalto delle lavorazioni speciali fermando i limiti imposti dalla normativa vigente. Tale impostazione, tuttavia, è stata erroneamente interpretata dall'Ordinanza commissariale n. 19 che prevede un limite del 30% delle opere che è possibile subappaltare (v. Ordinanza Commissariale n. 19/2017 l'art. 23, co. 3 e l' Allegato 2 — art. 5 Schema tipo Contratto di appalto).

Tale limitazione, che sembrerebbe mutuata dalla disciplina pubblicistica, non è condivisibile anche in virtù di quanto previsto dall'articolo 6 del D.L. 189/2016 che esclude l'applicazione del codice dei contratti pubblici (D.Lgs n. 50/2016) per i contratti stipulati dai privati beneficiari di contributi per l'esecuzione di lavori di ricostruzione. Pertanto la disciplina applicabile è quella contenuta nel codice civile che per il subappalto non prevede alcun tipo di limitazione.

Al riguardo, appare opportuno evidenziare la recente sentenza della Corte di Giustizia Europea del 26 settembre 2019 (C-63/18) che ha confermato l'incompatibilità con il diritto europeo dei limiti in materia di subappalto previsti dalla normativa nazionale di cui al Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n.50/2016).

Inoltre, andrebbe chiarito meglio che, fermo restando l'obbligo di determinare, in sede di stipula del contratto di appalto, per quali lavorazioni è autorizzato il subappalto, i nominativi delle imprese subappaltatrici potranno essere indicati anche in un momento successivo. Infatti, le imprese impegnate nei lavori di ricostruzione sono per la maggior parte di piccole dimensioni e ciò determina la difficoltà, se non addirittura l'impossibilità, di individuare, con largo anticipo rispetto all'inizio dei lavori/opere da subappaltare, le imprese esecutrici.

### PROPOSTA

Si propone, quindi, di modificare l'Ordinanza n. 19 (art. 23, co. 3 e art. 5 dello Schema di contratto d'appalto di cui all'allegato 2 dell'Ordinanza) nel senso di:

- **consentire il subappalto di tutte le lavorazioni senza alcun limite percentuale in**

**conformità** all'art 1656 del codice civile il quale individua come unica condizione per l'ammissibilità del subappalto l'assenso del committente.

- **chiarire** (modificando di conseguenza anche lo schema di contratto di appalto allegato all'Ordinanza n. 19/2017) **che l'indicazione dei nominativi degli eventuali subappaltatori, una volta che il committente ha dato l'assenso preventivo sulle tipologie di lavorazioni ammesse al subappalto, può essere effettuata anche in un momento successivo** rispetto alla stipula del contratto di appalto principale ma comunque prima dell'inizio delle opere subappaltate.

In subordine, si propone di ammettere, sempre previa autorizzazione del committente, il subappalto della categoria prevalente (OG1 o OG2) fino alla soglia del 30%. Restano escluse da tale limitazione le lavorazioni scorporabili che potranno essere affidate in subappalto anche fino alla misura del 100% degli importi individuati dal computo metrico estimativo approvato dall'USR e riportati nel contratto stipulato tra il titolare del contributo e l'impresa appaltatrice.

Qualora non fosse accolta nessuna delle proposte sopra indicate, sarebbe necessario, quantomeno, intervenire sull'Ordinanza n. 19 al fine di innalzare al 40% la percentuale di affidamento in subappalto, uniformemente alla soglia vigente per i lavori pubblici.

#### ✓ *Polizza fideiussoria per anticipo del 20%*

Problemi finanziari per le imprese esecutrici dei lavori derivano dalla difficoltà di sottoscrivere la polizza fideiussoria per l'ottenimento dell'anticipazione del 20%, indispensabile per far fronte ai pagamenti di fornitori e subappaltatori.

Molte compagnie assicurative, infatti, non sono disposte a prestare la Polizza Fideiussoria, prevista dal Commissario Straordinario, perché ritengono che lo schema proposto possa essere accolto solo dal mercato bancario, in virtù delle deroghe espressamente richieste (articoli 1944, 1945 e 1955 del codice civile).

In particolare, è stato evidenziato l'articolo 2, punto 2, delle condizioni generali, secondo cui, derogando all'art. 1945 del codice civile, la garanzia fideiussoria si trasforma in un "contratto autonomo di garanzia" e dunque impossibilitando le compagnie assicuratrici a prestare la garanzia.

Altro punto da rivedere è legato all'articolo 6 nella sua totalità, perché, non indicando una precisa durata ed un limite al rinnovo delle garanzie, impedisce alle compagnie di poter emettere un contratto, dal momento che a queste condizioni nessun gruppo assicurativo troverebbe i contratti di riassicurazione.

## PROPOSTA

### Revisione dello schema di polizza fideiussoria

Si propone una revisione dello Schema di Polizza Fideiussoria vigente, con preventivo coinvolgimento delle compagnie assicuratrici, al fine di rendere operativa la previsione normativa dell'anticipazione del 20%.

Sul punto, ai fini di una semplificazione e velocizzazione delle procedure, si propone di **mutare le modalità adottate per la ricostruzione dell'Aquila che ricalcano il modello vigente per i lavori pubblici.**

#### ✓ *Rimodulazione dei SAL*

Un'altra problematica di particolare rilievo è legata alla progressione dei SAL, definita nelle vigenti Ordinanze, che non appare compatibile con l'obiettivo di garantire il regolare svolgimento dei lavori e un veloce processo di ricostruzione e determina un'ampia

esposizione finanziaria per le imprese al termine dei lavori (50% dei pagamenti a conclusione dei lavori per i danni lievi; 30% per quelli pesanti), tale da esporre al rischio di liquidità le imprese appaltatrici, costrette quindi a “finanziare con mezzi propri la ricostruzione”.

È pertanto auspicabile una rimodulazione nella tempistica del pagamento dei S.A.L., nonché una semplificazione delle procedure al fine di ridurre i tempi per l'erogazione del contributo da parte della banca.

## **PROPOSTA**

### **Rimodulare i SAL**

Per gli interventi di **ricostruzione leggera** previsti dalle ordinanze n. 4 e 8, sarebbe opportuno procedere alle erogazioni dei contributi – e quindi ai pagamenti alle imprese esecutrici – in maniera più funzionale alle esigenze di cantiere e tale da ridurre l'esposizione finanziaria delle imprese stesse.

**Si propongono 3 erogazioni in misura pari a 40/40/20, per gli interventi che beneficiano di un contributo almeno pari a 200.000 euro; per quelli al di sotto, tenuto conto della rapidità di esecuzione, si propone di lasciare inalterate le attuali due erogazioni di cui la prima pari all'importo dello Stato di avanzamento, fino ad un massimo del 70/80% del contributo da erogare.**

Per gli interventi di **ricostruzione pesante** e quelli relativi agli **immobili produttivi**, previsti nelle ordinanze n. 19 e n. 13, appare necessario rimodulare la progressione degli stessi SAL in modo da ridurre la quota a saldo del contributo e, quindi, l'esposizione finanziaria dell'impresa. Al riguardo si potrebbe optare per 20/35/35/10 in luogo di 20/20/30/30 attualmente previsto.

In ogni caso, **è indispensabile assicurare il rispetto dei termini previsti per le varie fasi procedurali.**

### **Ridurre i tempi per l'erogazione del contributo da parte della banca.**

Appare opportuno ridurre la tempistica dell'erogazione del contributo da parte degli Istituti di credito prevedendo termini perentori e inderogabili e procedure semplificate.

✓ *Esonero del pagamento del contributo di costruzione per interventi di adeguamento sismico*

Il Testo Unico Edilizia (DPR n. 380/2001), all'articolo 17, individua alcune ben circoscritte fattispecie per le quali il contributo di costruzione non è dovuto. Tra questa assume, specifico rilievo la previsione di cui al comma 3 lettera d) che si verifica quando si tratta di interventi da realizzare in attuazione di norme o di provvedimenti emanati a seguito di calamità naturali.

Al fine di assicurare una uniforme applicazione delle norme vigenti da parte dei Comuni che ricevono le pratiche edilizie e soprattutto incentivare i proprietari ad eseguire sui propri immobili anche interventi ulteriori (di adeguamento sismico attraverso la demolizione ricostruzione) rispetto a quelli per i quali è stato riconosciuto il contributo pubblico per la ricostruzione sarebbe opportuno che l'esenzione prevista dal richiamato articolo 17 TU Edilizia valesse per ogni tipologia di intervento.

## **PROPOSTA**

### **Applicabilità dell'esonero dal contributo di costruzione ai sensi dell'art. 17 DPR n. 380/2001**

Si propone di specificare che per tutti gli interventi di ricostruzione privata su immobili danneggiati dagli eventi sismici del 2016 si possa applicare l'esonero dal contributo di

costruzione previsto dall'articolo 17 DPR n. 380/2001.

### La ricostruzione pubblica

Grandi ritardi emergono anche sul fronte della ricostruzione pubblica.

Le misure derogatorie previste, nate dall'esigenza di superare la fase emergenziale e garantire i servizi primari, necessari per evitare lo spopolamento dei territori, non hanno prodotto i risultati sperati.

Emblematico è il caso del Programma straordinario scuole, approvato con l'Ordinanza n.14 a gennaio 2017. Dopo due anni e mezzo, solo 2 dei 18 edifici scolastici finanziati dallo Stato risultano conclusi e i lavori non sono stati avviati ancora per tutti gli interventi programmati.

E' evidente l'enorme distanza tra l'obiettivo annunciato di riaprire le scuole per l'anno scolastico 2017/2018 e la realtà.

L'Ance ha sempre ribadito la necessità di selezionare le imprese sul mercato, valorizzando quelle serie e adeguatamente qualificate, come previsto dal Codice, ritenendo inaccettabile l'utilizzo di un metodo casuale, come il sorteggio, per individuare gli operatori economici da invitare alle procedure negoziate.

Il sorteggio, è un meccanismo che svilisce la qualificazione acquisita dalle imprese, in quanto non tiene in alcuna considerazione le effettive capacità dei potenziali concorrenti e vanifica qualunque possibilità di programmazione dell'attività di impresa.

Purtroppo, anche nell'Ordinanza n. 56 del 10 maggio 2018 in materia di ricostruzione pubblica risulta confermato il ricorso al sorteggio per la scelta degli operatori da invitare alle procedure negoziate previste per l'affidamento degli interventi di importanza essenziale, individuati dal Commissario Straordinario ai sensi dell'art. 3-bis.1 del DL 189/2016.

### PROPOSTA

In considerazione dello stato emergenziale in cui continuano a versare gli **edifici pubblici** dopo il terremoto che ha colpito le zone del Centro-Italia nel 2016-17, è necessario introdurre un pacchetto di misure idonee a velocizzare gli affidamenti in gara, consentendo di pervenire rapidamente alla cantierizzazione dei lavori, nel rispetto della trasparenza e legalità.

Alla luce del quadro normativo vigente, fatte salve eventuali e successive modifiche, che occorrerà valutare, si propone di:

- prevedere misure di **semplificazione delle gare fino alla soglia di rilevanza comunitaria**, con invito di un numero minimo di operatori non inferiore a **15** per ogni intervento, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione ai lavori oggetto dell'appalto, con **esclusione automatica delle offerte anomale secondo il metodo ANCE "antiturbativa"** e con pubblicazione degli atti di gara;
- istituire, presso ciascun Soggetto Attuatore o Soggetto delegato, elenchi di operatori economici qualificati, in relazione ai diversi lavori oggetto degli interventi, suddivisi **per fasce di importo e tipologia di lavorazioni**, con **aggiornamento periodico**;
- al fine di eliminare il sistema del sorteggio "tout court", che svilisce la qualificazione delle imprese e produce effetti distorsivi del mercato, il RUP deve individuare gli operatori economici da invitare secondo le seguenti regole:
  - ✓ **per i lavori da 0 fino a 40.000 euro**: attraverso l'affidamento diretto, nel rispetto del principio di rotazione;

- ✓ **per i lavori sopra i 40.000 euro e fino a 150.000 euro:** il RUP affida, previa consultazione di **almeno tre imprese iscritte** nell'elenco della Stazione appaltante, nel rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti, anche attraverso criteri che favoriscono l'imprenditoria locale;
- ✓ **per i lavori d'importo da 150.000 a 350.000:** procedura negoziata con invito da parte del RUP di **almeno 15 operatori scelti** dall'elenco della stazione appaltante, nel rispetto dei principi di economicità, trasparenza, concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione, nonché del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti, anche attraverso criteri che favoriscono l'imprenditoria locale;
- ✓ **per i lavori d'importo sopra i 350.000 e fino alla soglia comunitaria:** procedura negoziata con invito rivolto ad un numero di operatori scelti dall'elenco della Stazione appaltante non inferiore a:
  - **20**, per affidamenti di importo fino ad 1 milione di euro;
  - **30**, per affidamenti da 1 a 2,5 milioni di euro;
  - **40**, per affidamenti da 2,5 milioni alla soglia di rilevanza comunitaria.

Nel rispetto dei principi di economicità, trasparenza, concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione, nonché del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti, il RUP seleziona gli operatori da invitare con il seguente criterio: **50% delle imprese selezionate fra tutte quelle "non locali" inserite nell'elenco, 10% scelte tra le imprese "locali" aventi sede nella provincia dove si eseguono i lavori, 40% scelte tra le imprese "locali" aventi sede nelle 10 province del cratere sismico** (L'Aquila, Teramo, Pescara, Rieti, Fermo, Ascoli Piceno, Macerata, Ancona, Perugia e Terni). Ove l'elenco della stazione appaltante non contenga un numero di imprese "non locali" idonee a garantire il raggiungimento del numero minimo degli operatori da invitare, il RUP seleziona le imprese mancanti tra quelle "locali";

- ✓ **per i lavori d'importo sopra alla soglia comunitaria:** procedure negoziate con criterio di aggiudicazione dell'OEPV, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.

**Per impresa "locale" deve intendersi quella che ha la sede legale e/o operativa, come risultante dalla Camera di Commercio, in una delle province del cd "cratere" alla data dell'evento sismico (24 agosto 2016).**

## Ulteriori questioni

### ✓ *Prezzario*

Il Prezzario Interregionale previsto all'art. 6 co. 9 del DL 189/2016, approvato con ordinanza n.7 del 14 dicembre 2016 e aggiornato con Ordinanza n. 58 del 4 luglio 2018, deve essere utilizzato per l'elaborazione dei progetti e dei computi metrici estimativi di tutti gli interventi, pubblici e privati, della ricostruzione.

Molti operatori, sia imprese di costruzioni che professionisti, segnalano numerose problematiche derivanti dalla carenza di lavorazioni indispensabili alla computazione degli interventi, e alla presenza di molte voci non congrue.

E' stata evidenziata, ad esempio, una notevole carenza di voci nel capitolo dei "consolidamenti e rifacimenti" sia nei centri storici che fuori. Sarebbe utile rivedere le descrizioni relative a:

- scavi (anche in funzione della natura del suolo);

- trasporti a scarica/impianti di trattamento;
- selezione dei materiali di risulta dal cantiere se c'è demolizione selettiva;
- applicazione dei materiali compositi;
- alcune finiture (infissi, tinteggiature, pavimenti, efficientamento energetico ecc.).

Risulterebbe opportuno, di conseguenza, rivedere anche i prezzi delle citate lavorazioni, poiché gli stessi interventi, effettuati in ambito di ristrutturazione, subiscono un incremento di costo notevole sia in termini di manodopera che di materiali, con notevole aumento dell'incidenza di sfridi.

I prezzi dei capitoli riguardanti le "opere murarie", i "conglomerati cementizi" e soprattutto le "carpenterie metalliche" risultano estremamente bassi e non vengono mai considerate le difficoltà di movimentazione e montaggio all'interno di edifici esistenti, che spesso non permettono l'uso di macchine operatrici come avviene, invece, nel caso di ordinarie procedure di installazione o posa.

Negli interventi di riparazione e consolidamento locale non sono mai contemplate le molteplici opere di protezione e salvaguardia di pavimenti, pareti, arredi, sanitari e rubinetterie, infissi e soglie, che diventano di conseguenza un onere per l'impresa esecutrice.

Sarebbe necessario prevedere delle maggiorazioni sui prezzi di elenco per tutti gli interventi del cratere che non siano nuova costruzione poiché le difficoltà di accesso, di movimentazione all'interno dell'area di lavoro, di posa e installazione, incidono notevolmente sull'economia del cantiere (approvvigionamento materiali, trasporti come rifiuto, stoccaggio materiali e attrezzature, continuo mutamento dell'assetto del cantiere, oneri di occupazione di suolo pubblico non riconosciuti ecc.).

#### **PROPOSTA**

E' necessaria un'**integrazione del Prezzario** al fine di completarlo con tutte le lavorazioni e tecnologie usate, prendendo a riferimento i prezzari vigenti nelle regioni colpite dal sisma.

Sarebbe opportuno, in ogni caso, inserire una maggiorazione delle lavorazioni per i cantieri ubicati in zone disagiate.

Si propone, inoltre, un **aggiornamento periodico del Prezzario Interregionale**. A tal fine è opportuna la costituzione di una Commissione specifica che veda a partecipazione delle Regioni, della rete delle professioni e delle associazioni di categoria del cratere.

In attesa dell'aggiornamento del Prezzario Interregionale, in considerazione delle carenze rilevate, l'Ance propone di fare riferimenti ai Prezzari vigenti in ciascuna Regione, che risultano sufficientemente completi e dettagliati.

#### *✓ Tracciabilità dei flussi finanziari*

Un ulteriore aspetto sul quale l'Ance intende porre l'attenzione è quello della tracciabilità dei flussi finanziari inerenti la ricostruzione.

La disciplina vigente prevede, anche per la ricostruzione privata, la tracciabilità ordinaria dei flussi finanziari, di cui alla Legge 136/2010.

Sul tema sono intervenute le Seconde Linee guida antimafia, ed è disponibile il "Documento operativo sulla Istruttoria, Controlli e Pagamenti" che fornisce alcune, incomplete, indicazioni pratiche sulle procedure da seguire con riferimento ai lavori di ricostruzione privata, oltre ad alcune FAQ presenti sul sito del Commissario Straordinario.

Nel complesso, tuttavia, il quadro appare ancora poco chiaro e frammentato.

Ad esempio, emergono incertezze in merito ai soggetti che costituiscono “la filiera obbligata alla tracciabilità” e alle modalità da seguire ai fini della tracciabilità dei pagamenti relativi agli stipendi e alle forniture.

#### **PROPOSTA**

Appare urgente, anche in considerazione dell’auspicabile aumento dei lavori di ricostruzione, l’adozione di **specifiche linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari**, che affrontino in materia unitaria e organica il tema, superando i dubbi e le incertezze in modo da consentire alle imprese di operare senza il rischio di incorrere in future sanzioni.

##### ✓ *Linee guida sulla ricostruzione*

In considerazione della estrema complessità e frammentazione del quadro normativo determinato dalle continue modifiche alla legislazione nazionale ma, soprattutto, alle Ordinanze Commissariali, si ritiene opportuno che il Commissario, come previsto dal DL 55/2018, elabori al più presto le **Linee guida finalizzate a dare certezza ed omogeneità alla attività di USR, cittadini, professionisti ed imprese**.

##### ✓ *Anagrafe antimafia degli esecutori*

Alcune imprese associate, impegnate in lavori di ricostruzione per danni lievi (Ordinanze n. 4 e 8), hanno segnalato casi di avvio di provvedimenti di revoca del contributo di ricostruzione, emessi dagli USR, a causa della mancata iscrizione all’Anagrafe Antimafia degli esecutori di cui all’articolo 30 del DL 189/2016.

Al riguardo, si evidenzia che, ai sensi dell’art.8, comma 5 lettera a) del suddetto Decreto Legge, per l’affidamento dei lavori relativi ad interventi di immediata esecuzione è sufficiente la presentazione della domanda di iscrizione all’Anagrafe.

Peraltro, si fa presente che, nella maggior parte dei casi, i ritardi nell’iscrizione all’Anagrafe sono imputabili a difficoltà operative riscontrate nelle Prefetture provinciali italiane e ancor più delle zone colpite dal sisma che non sono sufficientemente attrezzate ad effettuare i controlli antimafia su migliaia di imprese, in tempi compatibili con le esigenze di ricostruzione.

Analogamente, sono stati segnalati casi in cui gli USR, nel corso dell’istruttoria che precede le erogazioni del contributo, verificano l’iscrizione all’Anagrafe Antimafia delle imprese subappaltatrici anche per interventi di ricostruzione leggera, decurtando dal pagamento l’importo dei lavori realizzati dal subappaltatore se questo non risulta effettivamente iscritto all’Anagrafe, anche se in possesso della relativa istanza di iscrizione.

#### **PROPOSTA**

Appare opportuno **chiarire, coerentemente con le disposizioni legislative vigenti, che in caso di interventi di ricostruzione per danni lievi è sufficiente, sia ai fini dell’avvio dei lavori che dell’erogazione del contributo, che le imprese abbiano presentato domanda di iscrizione all’Anagrafe**.

Inoltre, è auspicabile un potenziamento delle **Prefetture provinciali affinché possano supportare adeguatamente e tempestivamente l’attività di controllo della Struttura di Missione**.

##### ✓ *Credito d’imposta per investimenti*

L’art.1 co.98-108, della legge la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (cd. *Legge di Stabilità 2016*) ha introdotto un’agevolazione fiscale per incentivare le imprese all’acquisto di macchinari (ad esclusione degli immobili) in favore delle imprese localizzate nelle regioni del

Sud Italia (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia- cd. “*credito d'imposta per il Mezzogiorno*”).

In particolare, sono **agevolati** gli **acquisti** (anche mediante contratti di leasing), facenti **parte di un progetto di investimento**<sup>1</sup>, relativi a **macchinari, impianti ed attrezzature**, destinati a strutture produttive già esistenti o collocate *ex novo* **nelle** medesime **Regioni**.

I suddetti **acquisti devono avere ad oggetto macchinari nuovi** e devono essere effettuati **dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2019**.

Il beneficio modulato a seconda delle dimensioni dell'impresa, spetta nella misura del:

- 20% nel limite massimo di 1,5 milioni di euro per le piccole imprese;
- 15% nel limite massimo di 5 milioni di euro per le medie imprese;
- 10% nel limite massimo di 15 milioni di euro per le grandi imprese<sup>2</sup>.

Il citato credito d'imposta è stato successivamente esteso dall'articolo 18-*quater* del Decreto legge 9 febbraio 2017, n. 8, convertito con modificazioni dalla legge 7 aprile 2017, n. 45, anche alle imprese operanti nelle regioni colpite dagli eventi sismici del “Centro Italia”, ovvero Lazio, Umbria, Marche e Abruzzo e ha avuto definitivo riconoscimento da parte della Commissione europea, con la recente nota del 6 aprile 2018.

In particolare, il citato art.18-*quater* prevede che nei 140 Comuni delle Marche, del Lazio, dell'Umbria e dell'Abruzzo colpiti dagli eventi sismici del 2016, sarà possibile ottenere, previa richiesta all'Agenzia delle entrate<sup>3</sup>, un credito d'imposta per nuovi investimenti in macchinari, impianti e attrezzature pari al:

- 45% per le piccole imprese;
- 35% per le medie imprese;
- 25% per le grandi imprese.

L'atteso placet europeo consentirà ora alle imprese di qualsiasi dimensione di fruire fino al 31 dicembre 2019 della medesima agevolazione prevista nelle aree del Mezzogiorno.

## PROPOSTA

Si chiede di **estendere per un ulteriore periodo d'imposta (fino al 31 dicembre 2020) la possibilità di accesso al credito per le imprese del “cratere”** utilizzando il plafond già messo a disposizione per il sistema produttivo, pari a circa 44 milioni di euro.

Il credito d'imposta rappresenta, infatti, uno strumento agevolativo estremamente virtuoso che potrebbe - in prospettiva - essere ancora più efficace se venisse consentito alle imprese - con un opportuno intervento normativo - la cessione a soggetti privati in luogo della compensazione nel modello F24 a scomputo delle imposte.

<sup>1</sup> Si tratta del “*progetto di investimento iniziale*” come definito dall'art. 2, punti 49, 50 e 51, del Regolamento UE 17 giugno 2014, n. 651/2014 della Commissione .

<sup>2</sup> Si ricorda che, ai fini dell'applicabilità del beneficio, le caratteristiche relative alle dimensioni dell'impresa sono individuate in base alla normativa europea, in materia di aiuti di Stato a finalità regionale. In particolare, *cfr.* art. 107, par. 3, lett. c), del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e Carta degli Aiuti a finalità regionale 2014-2020 C (2014 6424 *final del 16 settembre 2014*).

<sup>3</sup> Le imprese, peraltro, sono ancora in attesa delle istruzioni dell'Agenzia delle entrate per la richiesta delle agevolazioni.