ANCE | ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa

Presso Commissione parlamentare per la Semplificazione

8 aprile 2021

INDICE

SINTESI 5
INFRASTRUTTURE E OPERE PUBBLICHE 11
1. Semplificazione procedure autorizzative - Cipe e Consiglio superiore dei lavori pubblici 11
2. Semplificazione procedure autorizzative - Contratti di programma RFI e ANAS 12
3. Riconoscimento maggiori oneri da covid-19 13
4. Sal mensili 14
5. Sal mensili “emergenziali” 14
6. Poteri derogatori per gli affidamenti “sopra-soglia” dl “semplificazione” 14
7. Poteri commissari straordinari dl “sblocca-cantieri” 15
8. Collegio consultivo tecnico “sotto-soglia” 16
9. Criteri di aggiudicazione (soglia di anomalia) 16
10. Procedure negoziate senza bando 17
11. Motivi di esclusione (illecito professionale) 18
12. Nullità clausole in violazione divieto ribaltamento costi piattaforme elettroniche 19
13. Qualificazione SOA 19
14. Accordi quadro 20
15. Subappalto 21
16. Responsabilità verso terzi dei componenti di un raggruppamento 23
17. Società tra concorrenti riuniti o consorziati 25
18. Eccezione di inadempimento 25
19. Accordo bonario 26
20. Semplificazione del sistema delle garanzie sul modello “Francese” 27
21. Aumento eccezionale del prezzo dei materiali da costruzione 27
FISCALITÀ 28
22. Dare certezza degli adempimenti fiscali 28
23. Eliminare lo split payment 28
24. Modificare regole esclusione dalle gare per irregolarità fiscale 28
25. Abrogare la disciplina sul versamento delle ritenute per appalti e subappalti 29
26. Modificare la definizione fiscale di “area edificabile” 29
27. Introdurre un principio di “compensazione universale” tra crediti commerciali p.a. e debiti fiscali 29
28. Responsabilizzare gli enti committenti sull’applicazione dell’iva 30
29. Anticipare il recupero dell’iva su crediti non riscossi per effetto di procedure concorsuali 30

SUPERBONUS 110% ... 31
30. Conformità urbanistica ... 31
31. Interventi per eco e sisma bonus: possibilità di correzione/integrazione delle asseverazioni ... 31
EDILIZIA E URBANISTICA ... 32
32. Superare le limitazioni e restrizioni previste dal decreto “Semplificazioni” per favorire gli interventi di demolizione e ricostruzione ... 32
33. Rendere più flessibile il cambio di destinazione d’uso ... 32
34. Incentivare e semplificare le operazioni di demolizione e ricostruzione ... 32
35. Introdurre un innovativo modello di rapporto con la pa ... 33
36. Semplificare la conferenza dei servizi e rendere più snelle le altre procedure autorizzatorie ... 34
37. Riformare la normativa in tema di verifica di stato legittimo degli edifici e di regolarizzazione delle difformità ... 34
38. Riduzione del termine per l’annullamento dei titoli edilizi ... 35
39. Introdurre l’istruttoria preliminare per verificare “in anticipo” la fattibilità degli interventi ... 35
40. Favorire il recupero del patrimonio edilizio attraverso l’ampliamento dell’ambito di applicazione della nuova definizione di ristrutturazione edilizia ... 36
41. Approvazione Piani attuativi in Giunta ... 36
42. Introdurre termini perentori per l’approvazione dei piani attuativi ... 37
43. Introduzione del recepimento automatico dei piani regolatori generali a seguito dell’adeguamento a normative di carattere sovraordinato ... 37
44. Chiarire che l’esproprio nei piani attuativi ha una durata pari al piano stesso ... 38
45. Semplificare la normativa sulla tutela degli acquirenti di immobili da costruire ... 38
AUTORIZZAZIONI ... 40
46. Semplificazione e tempi certi per VIA e VAS ... 40
47. Vincoli culturali e paesaggistici – Semplificazione del procedimento di autorizzazione paesaggistica ... 40
AMBIENTE ED ECONOMIA CIRCOLARE ... 42
48. Incentivare il riuso dei suoli rendendo più sostenibile il procedimento per la bonifica ... 42
49. Promuovere l’economia circolare attraverso l’adozione dei decreti end of waste ... 43
50. Incentivare il recupero in cantiere dei rifiuti edili ... 43
51. Promuovere il recupero di materiali di pregio ... 44
52. Terre e rocce da scavo. Semplificazione delle procedure del DPR 120/2017 ... 44
53. Favorire la gestione come sottoprodotti dei piccolissimi quantitativi di terre e rocce ... 45
54. Semplificare la gestione delle terre e rocce prodotte in situazioni di emergenza ... 45

LAVORO E SICUREZZA 47
55. Semplificazione procedura di verifica del DURC 47
56. Riduzione vincolo della responsabilità solidale 47
57. Eliminazione relazione tecnica per cassa integrazione ordinaria 48
58. Introduzione del “silenzio assenso” per cassa integrazione ordinaria 48
59. Validità della documentazione di sicurezza anche se su supporto informatico 49
60. Notifica preliminare 49
61. Valutazione rischio rumore 50
62. Verifica dell’idoneità tecnico professionale effettuata dall’impresa affidataria 50
63. Attrezzature di lavoro (anche su supporto informatico) 51
AUTOTRASPORTO IN EDILIZIA 52
64. Semplificazione delle autorizzazioni ai trasporti eccezionali di tipo periodico 52

SINTESI

Il settore delle costruzioni è quello che è più legato all'attività della Pubblica Amministrazione e che, di conseguenza, subisce gli effetti negativi di una sempre più traboccante burocrazia. Questa incide sia nel mercato dei lavori pubblici sia nell'edilizia privata.

Purtroppo in entrambi i settori siamo ancora in molti casi lontani dalle migliori esperienze europee.

Alcuni esempi mettono chiaramente in evidenza gli effetti negativi sul funzionamento del Paese e della sua economia :

- In Italia, i **tempi di realizzazione delle opere pubbliche** sono tra i più lunghi d'Europa. Secondo i dati della Presidenza del Consiglio, servono circa 3 anni per realizzare opere piccole (inferiori ai 100 mila euro) e più di 15 anni per costruire grandi opere (oltre 100 milioni di euro). Più della metà di questi sono tempi morti o "tempi di attraversamento", come vengono chiamati nel gergo tecnico.
- Nella classifica dei tempi per ottenere un **permesso di costruire**, la Banca mondiale ci colloca al 97° posto su 190 Paesi, con uno score di 68 su 100 (NB: 100 è attribuito al miglior Paese). Nella classifica generale del "Doing Business"[1], il nostro Paese si colloca al 58° posto, ha perso 13 posizioni in 4 anni ed è ora preceduto da Paesi come il Kosovo, il Kenya, la Romania, Cipro e il Marocco.
- In materia ambientale, secondo l'ultimo rapporto dell'ISPRA (marzo 2021), più della metà delle procedure di **bonifica di siti inquinati** (56%) si trova ancora nella fase inziale del procedimento e solo per il 16% è stato possibile avviare i lavori di bonifica o messa in sicurezza.

Bisogna segnare una **netta discontinuità** rispetto a questa situazione se vogliamo rilanciare l'economia nazionale, e il settore delle costruzioni in particolare, sfruttando il suo elevato effetto moltiplicatore - 1 miliardo di euro investito nelle costruzioni ne produce 3,5 nell'economia e attiva circa 16.000 posti di lavoro- e il suo ruolo strategico nell'economia nazionale (22% del Pil comprese le attività immobiliari).

E' fondamentale farlo, e farlo in fretta, anche in vista del **Recovery Plan**.

Come Ance, abbiamo detto chiaramente nelle scorse settimane che **il Piano italiano, nella versione attuale, non offre alcuna garanzia che le risorse europee potranno essere spese** nei tempi previsti**. Con l'attuale impostazione, secondo le nostre stime, a fine 2026, avremo speso solo il 48% delle risorse per i cantieri**.

Occorre dunque cambiare in modo radicale questa impostazione immaginando **due binari di intervento** che dovranno correre parallelamente.

Il primo dovrà **sfruttare tutte le semplificazioni esistenti e gli snellimenti possibili per mettere a terra subito le risorse, aprire i cantieri** e, sul fronte privato, far decollare il grande piano di efficientamento energetico e messa in sicurezza degli edifici previsto dal pacchetto degli interventi del **Superbonus.**

[1] L'indicatore complessivo misura aspetti come l'Avvio d'impresa, l'Ottenimento dei permessi edilizi, l'Ottenimento di una fornitura di energia elettrica, la Risoluzione di dispute commerciali.

Nello stesso tempo occorre **cominciare a lavorare alle riforme strutturali** indispensabili per ridare al sistema Paese quella efficienza che abbiamo perduto da tempo e che ci fa viaggiare col freno a mano tirato da tanti, troppi anni. E la prima e la più urgente è proprio quella della **Pubblica amministrazione** che è al centro della nuova azione di Governo e di questo non possiamo che essere soddisfatti, dato che **siamo stati tra i più ferventi sostenitori insieme ai sindaci e agli amministratori pubblici** dell'indifferibilità di un intervento in tal senso.

Facilitare la vita quotidiana delle imprese sotto tutti i profili - fiscali, normativi, giuslavoristi, ecc – dovrà essere l'obiettivo di base di tutte le misure adottate per consentire di liberare tutte le potenzialità finora inespresse.

Ecco le principali proposte dell'Ance per raggiungere questo obiettivo.

* * *

1- INFRASTRUTTURE E OPERE PUBBLICHE

Nei lavori pubblici, lo sblocco delle procedure autorizzative e uno snellimento del sistema normativo che regola il settore sono un'emergenza assoluta se vogliamo intervenire rapidamente su un patrimonio infrastrutturale obsoleto, spesso degradato e inefficiente, che necessita di manutenzione.

L'obiettivo delle misure di semplificazione proposte dall'Ance è quello di giungere il più velocemente possibile ad aprire i cantieri e realizzare le opere che servono ad ammodernare il Paese. Ciò, però, senza andare a detrimento dei principi di pubblicità e trasparenza delle procedure di gara, che, com'è noto, sono a presidio dei principi di concorrenza e parità di trattamento.

Le misure riguardano anzitutto la **fase "a monte" dell'affidamento**, dove, secondo i dati dell'indagine Ance "Sbloccacantieri"[2], si concentra il 70% dei ritardi, attraverso in particolare lo snellimento dell'operatività del CIPE e dell'iter di approvazione dei progetti da parte del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e l'accelerazione dell'approvazione dei Contratti di Programma di Anas e RFI.

Le altre misure proposte hanno l'obiettivo di **ridurre gli oneri a carico delle imprese e delle amministrazioni**, prevedendo regole di partecipazione il più possibile chiare e certe, in modo tale da garantire una competizione tra gli operatori aperta e meritoria.

Sempre al fine di evitare il "blocco" dei lavori in corso, devono reintrodursi **adeguati meccanismi di compensazione degli aumenti eccezionali registratisi negli ultimi mesi nei principali materiali da costruzione** Ad esempio l'incremento di circa il 130% registrato dal prezzo dell'acciaio tra novembre 2020 e febbraio 2021.

Inoltre, va semplificato il **sistema di garanzie di esecuzione** (art. 103 del Codice dei Contratti) che, oltre ad essere in "*gold plating*" rispetto alle prescrizioni comunitarie, appare obsoleto e non in linea con le attuali esigenze di flessibilità che connotano le varie fasi realizzative dell'opera; un modello di riferimento è rappresentato, ad esempio, dall'esperienza francese.

Devono poi essere affrontati tre tematiche di carattere generale:

[2] www.sbloccacantieri.it

a) Il problema delle "regole"

Occorre muovere da un dato di fatto: dal 1994 ad oggi, sono stati emanati oltre 500 provvedimenti normativi; ogni mese, la normativa di settore ha subito una variazione. Un "ecosistema" normativo così mutevole ha completamente disorientato non solo gli operatori del settore, ma gli stessi giudici amministrativi, chiamati ad applicare al caso concreto regole inevitabilmente schizofreniche, contraddittorie e mal coordinate.

b) Il rapporto contrattuale sul modello "suddito – sovrano"

Va superato lo sbilanciamento del sinallagma a favore della parte pubblica, derivante dal modello "suddito - sovrano" tipico della normativa sui contratti pubblici di matrice ottocentesca (basti pensare che sussistono ancora termini come "atto di sottomissione"). Al contrario, un modello contrattuale moderno dovrebbe essere regolato dal Codice Civile, che rappresenta il massimo della garanzia in termini di equilibrio dei contrapposti interessi.

c) La presunzione di colpevolezza

Negli ultimi anni, forse anche sull'onda emotiva di alcuni fatti delittuosi, si è andata affermando la convinzione che gli ordinari meccanismi, volti a contrastare i fenomeni corruttivi o di infiltrazione mafiosa nel settore degli appalti, non costituiscano più un sufficiente strumento di deterrenza. Occorre che la normativa sui lavori pubblici torni ad una più stretta aderenza al "principio di non colpevolezza", di cui all'art. 27, comma 2 della Costituzione.

2- EDILIZIA E URBANISTICA

La normativa edilizia-urbanistica soffre di una regolamentazione **complessa** che si basa sulla stratificazione di normative **statali, regionali, comunali** (decreti ministeriali, regolamenti attuativi, circolari etc.) e sul rinvio a discipline di settore.

In un tale contesto, **la realizzazione di interventi anche di modesta entità spesso richiede la presentazione di numerosi documenti e il rilascio di molti pareri da parte di enti diversi** (es. ARPA, Sovrintendenza ecc.).

Per una **SCIA per demolizione e ricostruzione**, ad esempio, si può arrivare a dover allegare più di **80 documenti** (tra dichiarazioni, autocertificazioni, documentazione tecnica etc.) e serve il coinvolgimento di 15/20 enti o servizi interni all'amministrazione.

Per la **conclusione di un procedimento urbanistico e la cantierizzazione di un'opera privata** servono **anche 5/10 anni**.

Ulteriori cause che incidono negativamente sul processo costruttivo sono l'**eccessiva produzione normativa e il continuo mutamento delle norme**. Dagli esiti dell'ultima consultazione pubblica "Semplifichiamo!" promossa dal Ministro per la pubblica amministrazione, nel settore dell'edilizia sono stati segnalata l'esistenza di numerosissime incertezze legate ai lavori di ristrutturazione edilizia e alla necessità, per professionisti e imprese, di districarsi tra molti obblighi di diversa natura introdotti dalle Amministrazioni comunali, che spesso cambiano da un comune all'altro.

Le proposte avanzate dall'Ance sono quindi finalizzate a **restituire maggiore certezza a cittadini e imprese e a velocizzare le procedure** (es. perentorietà dei termini di approvazione dei piani attuativi, istruttoria preliminare, chiara definizione di "rigenerazione urbana", ecc.).

Per quanto riguarda la **conferenza di servizi** è **fondamentale rafforzarne l'utilizzo prevedendo per i procedimenti edilizi il suo utilizzo obbligatorio sempre in modalità semplificata** (per via telematica) al fine di superare la frammentazione delle competenze decisorie e garantire **la chiusura certa con termini perentori** e l'utilizzo del **silenzio assenso**.

Ulteriori proposte sono finalizzate ad **incentivare gli interventi di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, principalmente attraverso la demolizione e ricostruzione.**

Oggi è necessario superare i limiti imposti da una normativa vetusta non più funzionale (es. liberalizzazione cambi di destinazione d'uso, semplificazioni degli interventi di ristrutturazione edilizia)**, perché pensata e finalizzata per favorire l'espansione della città** e **riformare l'attuale normativa in tema di verifica di stato legittimo degli edifici e di regolarizzazione delle difformità**, anche ai fini dell'accesso alle agevolazioni fiscali**.**

Un altro nodo che richiede un intervento mirato di semplificazione è il rapporto fra le procedure autorizzatorie edilizie e quelle previste dal d.lgs. 42/2004 per gli immobili soggetti a vincoli culturali o paesaggistici. Si tratta di procedure lunghe e complesse, nell'ambito delle quali i cittadini e le imprese devono fare i conti anche con rallentamenti causati dalla carenza di personale dagli enti preposti alla tutela (Soprintendenze), con termini non perentori e con l'assenza di poteri sostitutivi.

3- FISCALITÀ

Dal punto di vista **fiscale**, le nostre proposte mirano ad imprimere un deciso cambio di rotta, atto ad eliminare gli appesantimenti burocratici che ormai zavorrano la gestione dell'attività d'impresa, impedendone di fatto un sano sviluppo competitivo a livello di mercato.

Tra gli obiettivi, assumono centralità:

- l'**accelerazione** delle procedure per i **rimborsi IVA**;
- l'eliminazione dello ***split payment***, che grava sulle imprese per circa 2,4 miliardi di euro l'anno;
- la **sospensione della nuova causa di esclusione dalle gare per irregolarità fiscali non definitivamente accertate**, che viola i principi costituzionali del diritto alla difesa, alla libera iniziativa economica, alla proporzionalità tra sanzione e violazione tributaria;
- l'**abrogazione dei nuovi obblighi connessi al versamento delle** ritenute operate sui redditi dei lavoratori impiegati negli appalti/subappalti, e le conseguenti verifiche poste in capo ai committenti sul corretto operato degli appaltatori/subappaltatori, che comportano oneri finanziari e amministrativi spropositati a carico degli operatori economici.

4- SUPERBONUS 110%

Il Superbonus 110% rappresenta uno strumento strategico per lo sviluppo e per l'attuazione di un programma concreto di riqualificazione del patrimonio edilizio italiano, in linea con gli obiettivi di sostenibilità e di riduzione del consumo del suolo definiti nell'ambito del Green Deal europeo.

Lo strumento comincia ora ad avere **buoni riscontri sul mercato**, soprattutto negli ultimi mesi (a fine marzo erano stati realizzati interventi per circa un miliardo di euro).

Le iniziative sono però rallentate – e rischiano poi di essere bloccate - dall'incertezza sulla durata dei benefici e da alcune lungaggini burocratiche. E' quindi **necessario decidere oggi la proroga del Superbonus, nell'attuale impostazione**, **almeno fino a fine 2023, nell'ambito del Recovery Plan**.

Prioritarie appaiono anche le **esigenze di semplificazione** per favorire l'accesso ai benefici fiscali – in particolare la verifica preventiva della **conformità urbanistica** o il miglioramento di classificazione energetica per gli immobili vincolati - e accelerare i tempi di recupero del credito per evitare l'incidenza sulla liquidità delle imprese. Ulteriori proposte di dettaglio sono riportate nell'allegato 1.

5- AMBIENTE ED ECONOMIA CIRCOLARE

Le procedure ambientali preliminari (VAS e VIA in particolare ma anche Autorizzazione Unica ambientale, VINCA, ecc.) si inseriscono nel lungo processo che porta alla cantierizzazione di un'opera o di un intervento e rappresentano quel **giusto momento di considerazione delle scelte e degli effetti di natura ambientale.**

Gli ostacoli amministrativi, i tempi lunghi, gli oneri diretti e indiretti che si ripercuotono sugli operatori depotenziano questi procedimenti, **potenzialmente importanti per un percorso di crescita sostenibile**, ma che di fatto diventano degli **incubatori di adempimenti** stratificati.

La loro oggettiva complessità si scontra peraltro con un'amministrazione non sempre in possesso delle giuste ed adeguate risorse umane.

Secondo i dati aggiornati a giugno 2020, senza considerare quindi l'effetto dell'emergenza Covid, **il 60% dei procedimenti di Valutazione d'impatto ambientale** (Via), che riguardano per lo più infrastrutture di trasporto ed energetiche, era stato avviato da oltre un anno, con molti casi oltre 3-4 anni e punte di dieci anni. Il 44%, inoltre, ha concluso l'istruttoria tecnica ma resta in attesa di ulteriori passaggi burocratico-amministrativi o politici.

Occorre, però, non tanto delegificare ma **ripensare alcune regole** anche tenendo presente che molti degli interventi e delle opere prospettati per la ripresa e la resilienza saranno suscettibili dell'applicazione di queste procedure ambientali.

Importanti semplificazioni in materia di bonifiche si rendono poi necessarie per favorire il recupero dei siti contaminati e assicurare a tali aree nuova qualità ambientale, economica e sociale

Nella logica di favorire la transizione verso l'economia circolare, l'Ance propone infine alcune misure volte ad agevolare il recupero diretto dei rifiuti nel luogo di produzione (es. cantiere) e la gestione dei sottoprodotti (es. terre e rocce).

6- LAVORO E SICUREZZA

Con riferimento alle norme in materia di **lavoro e sicurezza**, le azioni di semplificazione si concretizzano nell'**eliminazione delle duplicazioni di alcuni adempimenti meramente burocratici**, regolati dalla pluralità di norme succedutesi nel tempo o dovuti ad incoerenze normative.

E' necessario inoltre

- avviare la procedura di verifica della regolarità contributiva in anticipo rispetto alla scadenza del Durc in corso di validità;
- introdurre il meccanismo del "silenzio assenso" nel procedimento di concessione della Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria;
- dematerializzare le procedure di presentazione delle domande di Cassa integrazione Guadagni Ordinaria e la notifica preliminare il cui invio, on line, coinvolga in particolare anche le Casse Edili territorialmente competenti;
- attuare la norma che consente ai datori di lavoro di conservare i documenti di sicurezza anche su supporto informatico e garantire che tale modalità venga riconosciuta anche dagli organi ispettivi;
- snellire le procedure e gli adempimenti che nulla aggiungono in termini prevenzionistici: uso di banche dati validate per la valutazione del rischio rumore, tenuta di documentazione sui controlli delle attrezzature per un periodo inferiore a quello indicato dalla norma e la semplificazione della verifica di idoneità tecnico professionale da parte dell'impresa affidataria, sono alcuni esempi di snellimento delle norme.

7 - UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE RAFFORZATA

Come Ance abbiamo denunciato più volte come la Pa sia stata depotenziata negli ultimi anni a causa del **blocco del turn over** e della **mancanza di professionalità adeguate** e come questo abbia ingessato l'attività del settore delle costruzioni.

Meritocrazia, servizi efficienti, prestazioni standardizzate, digitalizzazione dei processi. Ci aspettiamo che sia varato un progetto organico di riforma della Pa orientato a questi principi. **Questo l'obiettivo di medio a lungo termine sul quale occorre mettersi subito** al lavoro e sul quale stiamo anche noi proponendo alcune soluzioni operative.

Per fare fronte alle emergenze nelle amministrazioni e in particolare alla **mancanza di personale qualificato e specializzato**, è necessario rendere possibili maggiori assunzioni e l'utilizzo di contratti a tempo determinato, oltre che poter utilizzare forme di collaborazione esterne da dedicare all'attuazione del *Recovery Plan*, come evocato in questi giorni da più esponenti del Governo.

* * *

Se non vogliamo continuare ad interrogarci per anni su come semplificare le norme, la cosa migliore da fare è pensare subito a norme più semplici.

La legge è la bussola di riferimento che indica la strada da seguire. Deve essere pensata per incoraggiare i cittadini e gli imprenditori onesti.

L'esperienza ci insegna che i cavilli che vengono inseriti nelle leggi pensando di bloccare i disonesti in realtà bloccano tutti. Ma i disonesti poi, alla fine, trovano sempre il modo per aggirarlo.

Dobbiamo quindi rafforzare i controlli e penalizzare chi non rispetta le regole, non fare pagare un ingiusto prezzo burocratico a tutti.

INFRASTRUTTURE E OPERE PUBBLICHE

1. Semplificazione procedure autorizzative - Cipe e Consiglio superiore dei lavori pubblici

SINTESI

Per accelerare il processo realizzativo delle opere pubbliche occorre intervenire nelle fasi a monte dell'affidamento, dove si concentrano le principali criticità, attraverso uno snellimento dell'operatività del CIPE e dell'iter di approvazione dei progetti da parte del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

In Italia il processo di realizzazione delle opere pubbliche è estremamente lungo. Secondo i dati della Presidenza del Consiglio dei Ministri (2018):

- servono circa 3 anni per realizzare opere inferiori ai 100 mila euro e quasi 16 anni per le grandi opere, superiori ai 100 milioni di euro;
- oltre la metà (54%) del tempo impiegato riguarda i cosiddetti tempi di attraversamento ovvero i tempi amministrativi ("burocrazia") necessari per passare da una fase all'altra;
- circa il 57% del tempo riguarda le fasi di progettazione, antecedenti l'affidamento, per le quali è più alta l'incidenza dei tempi di attraversamento (68,7% progettazione preliminare, 59% progettazione definitiva, 51,3% progettazione esecutiva).

Inoltre, secondo uno studio dell'Ance, basato sulle opere censite attraverso il sito www.sbloccacantieri.it, quasi il 70% delle opere bloccate in Italia ha riscontrato criticità nelle fasi che precedono l'affidamento dei lavori.

Per questo è indispensabile intervenire proprio nelle fasi a monte per accelerare e semplificare tutti gli innumerevoli passaggi propedeutici all'approvazione della programmazione e allo sviluppo progettuale.

Un primo importante intervento riguarda il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), oggi denominato Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS).

I ripetuti passaggi al CIPE, previsti sia per la programmazione, sia per l'approvazione dei diversi livelli progettuali, nonché per l'assegnazione delle risorse, sono tra le cause che determinano un allungamento dei tempi di realizzazione delle opere.

Occorre rivedere e circoscrivere il ruolo del CIPE, affidandogli compiti strettamente connaturati alla sua funzione di programmazione e controllo, eliminando i passaggi al CIPE successivi all'approvazione da parte dello stesso del Documento pluriennale di pianificazione (DPP) o di altri documenti di pianificazione o programmazione, come i contratti di programma di ANAS e Rete Ferroviaria Italiana.

Il DPP costituisce lo strumento unitario di programmazione triennale delle risorse per gli investimenti pubblici. Tale documento contiene l'elenco degli interventi di competenza del Ministero, comprese le opere la cui progettazione di fattibilità è valutata meritevole di finanziamento.

Il DPP è redatto ed approvato con cadenza triennale (D.lgs. 228/2011). Ciò vuol dire che è già prevista l'approvazione del CIPE e annualmente la predisposizione da parte del Ministero delle

Infrastrutture di una relazione sullo stato di avanzamento degli interventi da allegare al DEF.

Tale relazione annuale contiene eventuali aggiornamenti e modifiche apportate ai progetti e viene trasmessa al CIPE per la presa d'atto.

Questi passaggi appaiono sufficienti a garantire la funzione di programmazione e controllo attribuita al Comitato.

L'eliminazione dei passaggi, successivi all'approvazione del DPP consentirebbe pertanto un'accelerazione nei tempi di realizzazione delle opere pubbliche.

Accanto al CIPE, occorre intervenire anche sulle procedure relative al parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici, attraverso almeno una stabilizzazione della norma prevista nel decreto Semplificazioni (DL 76/2020), con validità fino al 31 dicembre 2021, che:

- ha elevato, da 70 a 100 mln il valore oltre il quale è obbligatorio il parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici che si esprimerà sui progetti di fattibilità tecnica ed economica;
- ha previsto per i lavori pubblici di importo inferiore a 100 milioni di euro e fino a 50 milioni di euro, che le competenze del Consiglio superiore siano esercitate dai comitati tecnici amministrativi presso i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche;
- ha eliminato l'acquisizione di qualsiasi parere per i lavori pubblici di importo inferiore a 50 milioni di euro.

2. Semplificazione procedure autorizzative - Contratti di programma RFI e ANAS

SINTESI

Per ridurre i tempi che intercorrono tra lo stanziamento delle risorse e il loro effettivo utilizzo, occorre semplificare gli innumerevoli passaggi previsti per approvazione dei Contratti di programma dei grandi soggetti attuatori, quali Anas e RFI, che bloccano per anni la possibilità di utilizzare le risorse stanziate nel bilancio dello Stato e determinano ritardi nella realizzazione degli interventi programmati dagli Enti.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Con riferimento, in particolare, al Contratto di Programma MIT-RFI, l'iter attuale prevede ben 11 distinti passaggi (CIPE, Corte dei Conti, Commissioni parlamentari, decreto interministeriale di approvazione MIT/MEF, ecc.) e richiede tempi estremamente lunghi che superano quasi sempre i due anni, bloccando la possibilità di utilizzare le risorse stanziate, di anno in anno, dalle Leggi di bilancio.

La proposta di snellimento, comprende:

- la previsione della stipula del contratto di programma anche in mancanza del parere delle Commissioni parlamentari decorso il termine di 30 giorni previsto dalla normativa vigente;
- una variazione del parametro da prendere in considerazione per la qualificazione della modifiche sostanziali. La proposta intende ridurre la percentuale che passa dal 15 al 5%, e rivedere le modalità di calcolo del parametro che fa riferimento al totale dei costi e dei fabbisogni complessivi e non i costi e i fabbisogni relativi al singolo programma o progetto di investimento. La modifica proposta consentirebbe una velocizzazione dei tempi di

approvazione dei contratti di programma perché si ridurrebbero i casi di modifiche sostanziali, per le quali è previsto l'iter completo di approvazione. In caso di modifiche non sostanziali, infatti, è prevista un'approvazione più rapida dei vari Aggiornamenti annuali, con l'eliminazione dei pareri delle Commissioni parlamentari. E', comunque, garantita un'informativa al Parlamento e al CIPE e resta fermo il necessario Decreto interministeriale di approvazione MIT/MEF e la relativa registrazione alla Corte dei Conti;

- la trasmissione del Contratto all'Autorità di regolazione dei trasporti, non all'avvio dell'iter approvativo (che determina un significativo allungamento dei tempi della procedura) ma, in coerenza con la funzione istituzionale dell'Autorità, dopo la stipula dei Contratti di programma e dei relativi Aggiornamenti e, comunque, prima della loro approvazione e pubblicazione. Tale semplificazione riguarda sia i Contratti di programma iniziali quinquennali che i relativi Aggiornamenti annuali qualora comportino modifiche sostanziali, ossia un aumento superiore al 5% del totale dei costi e dei fabbisogni complessivi del contratto di programma;

Si propone, inoltre, sempre al fine di accelerare l'iter di approvazione dei documenti programmatori, il dimezzamento dei termini per il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti con riferimento ai contratti di programma, loro modificazioni o aggiornamenti, da stipulare tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti rispettivamente con RFI e ANAS (il termine passa da massimo 60 giorni a 30 giorni decorso il quale gli atti trasmessi alla Corte dei conti per il controllo preventivo di legittimità divengono in ogni caso esecutivi).

3. Riconoscimento maggiori oneri da covid-19

SINTESI

Occorre prevedere, per i lavori, pubblici e privati, in corso di esecuzione, **il pagamento di tutti i maggiori oneri, connessi all'emergenza sanitaria** relativa alla diffusione del virus COVID-19**, che hanno generato una sottoproduzione del cantiere.**

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Lo stato pandemico in corso ha stravolto tutte le economie mondiali e si sta ripercuotendo anche sull'edilizia e sulla vita dei cantieri in corso di esecuzione, generando, a carico delle imprese esecutrici, **maggiori costi/oneri, diretti e indiretti.**

In particolare, le **modalità esecutive sono necessariamente condizionate dall'adempimento delle misure anticontagio** imposte dalla legislazione nazionale e regionale - tra cui, anzitutto, il distanziamento personale e sociale - nonché dai protocolli sanitari siglati con la medesima finalità.

Tali modalità – oltreché le difficoltà di approvvigionamento indotte dallo stato pandemico - **producono una inevitabile riduzione e/o rallentamento del ritmo di produzione del cantiere**.

Al fine quindi di evitare il collasso delle imprese, occorre prevedere, per i lavori, pubblici e privati, in corso di esecuzione, **il pagamento di tutti i maggiori oneri, connessi all'emergenza sanitaria** relativa alla diffusione del virus COVID-19**, che hanno generato una sottoproduzione del cantiere.**

4. Sal mensili

SINTESI

In linea con le prescrizioni comunitarie, e considerato lo stato di grave crisi in cui versa il settore, aggravato dall'emergenza epidemiologica, occorre prevedere che le stazioni appaltanti procedano **all'adozione di SAL con scadenze certe, e comunque non superiori a 30 giorni**.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Le imprese devono ricevere pagamenti **secondo scadenze ravvicinate, non oltre i 30 giorni**. Ciò, al fine di consentire un'adeguata programmazione degli investimenti ed evitare che si blocchino le opere pubbliche in corso.

5. Sal mensili "emergenziali"

SINTESI

Con riferimento ai **lavori in corso alla data di entrata in vigore del DL "Semplificazione" (n. 76/2020),** per far fronte alla crisi economica e di liquidità che si sta generando a seguito della diffusione del virus COVID-19 , accanto all'emissione di un SAL d'emergenza **,** occorrerebbe prevedere il **pagamento di SAL mensili.**

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Con riferimento ai **lavori in corso,** è senz'altro **positiva** la previsione dell'emissione di **un SAL d'emergenza (entro 15 giorni, 5 per certificato di pagamento e 15 per pagamento)**, in deroga alle previsioni contrattuali. Misura, questa, prorogata fino al 15 giugno prossimo, con il decreto-legge - c.d. "Milleproroghe" – 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 febbraio 2021, n. 21.

In ragione dell'emergenza Virus COVID 19, per far fronte alla crisi economica e di liquidità che si sta generando, occorrerebbe altresì prevedere **il pagamento di SAL mensili**, anche in deroga alle previsioni contrattuali. Le imprese devono ricevere pagamenti secondo scadenze ravvicinate, non oltre i 15 giorni dai predetti SAL. Ciò, al fine di evitare che venga compromesso definitivamente l'intero tessuto produttivo del Paese e si blocchino le opere pubbliche in corso.

6. Poteri derogatori per gli affidamenti "sopra-soglia" dl "semplificazione"

SINTESI

Con riferimento alle **opere "emergenziali" e a quelle "in deroga",** di cui all'articolo 2 del DL "Semplificazione" (n. 76/2020)**,** rispetto alle quali sono previste ampi poteri derogatori sulla falsariga del "Modello Genova", occorre **garantire il rispetto delle procedure di gara di cui al D.lgs. 50/2016**.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Con riferimento alle **opere "emergenziali" e a quelle "in deroga",** di cui all'articolo 2 del

DL"Semplificazione" (n. 76/2020)**,** rispetto alle quali sono previste ampi poteri derogatori sulla falsariga del "Modello Genova", va evidenziato che tali poteri sono positivi per "la fase a monte" della gara, in modo tale di arrivare velocemente alla fase di affidamento delle opere.

La fase di affidamento delle opere, deve, però, avvenire nel pieno rispetto delle procedure previste dal Codice dei contratti e dalla legislazione ad esso connessa, in modo tale da garantire una competizione tra gli operatore economici che sia il più possibile aperta e meritoria. Questo modello ha già dato ottimi risultati, come dimostra l'esperienza degli interventi sugli assi ferroviari Napoli-Bari e Palermo - Catania.

Non può, invece, accettarsi che le deroghe si spingano fino a consentire – come nel caso di specie e come già avvenuto nel caso dell'affidamento dei lavori per la ricostruzione del Ponte di Genova, nonché per i lavori della ricostruzione post Sisma del Centro Italia, quelli per i Mondiali di sci di Cortina 2021, e anche per il G7 Taormina - ai commissari straordinari di derogare a tutte le norme vigenti in materia di contratti pubblici.

La proposta quindi è volta ad evitare che vengano disattese anche in tale caso gli obblighi di gara che il legislatore comunitario ha imposto agli Stati Membri a tutela dei principi di massima concorrenza, trasparenza e legalità, nell'affidamento dei contratti pubblici. Ciò, in modo da garantire una competizione tra gli operatori economici che sia il più possibile aperta e meritoria.

7. Poteri commissari straordinari dl "sblocca-cantieri"

SINTESI

Con riferimento agli interventi "**commissariati" ai sensi del DL "Sblocca-cantieri"(n. 32/2019)**, rispetto ai quali sono previste ampi poteri derogatori sulla falsariga del "Modello Genova", occorre garantire il rispetto delle **procedure di gara di cui al D.lgs. 50/2016**.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Per realizzare celermente gli interventi infrastrutturali prioritari, è di fondamentale importanza semplificare le procedure che attengono alla fase di programmazione e approvazione dei relativi progetti, in modo tale di arrivare velocemente alla fase di affidamento delle opere.

La fase di affidamento delle opere, deve, però, avvenire nel pieno rispetto delle procedure previste dal Codice dei contratti e dalla legislazione ad esso connessa, in modo tale da garantire una competizione tra gli operatori economici che sia il più possibile aperta e meritoria. Questo modello ha già dato ottimi risultati, come dimostra l'esperienza degli interventi sugli assi ferroviari Napoli-Bari e Palermo - Catania.

Non può, invece, accettarsi che le deroghe si spingano fino a consentire – come nel caso di specie e come già avvenuto nel caso dell'affidamento dei lavori per la ricostruzione del Ponte di Genova, nonché per i lavori della ricostruzione post Sisma del Centro Italia, quelli per i Mondiali di sci di Cortina 2021, e anche per il G7 Taormina - **ai commissari straordinari di derogare a tutte le norme vigenti in materia di contratti pubblici**.

La proposta quindi è volta ad evitare che vengano disattese anche in tale caso gli obblighi di gara che il legislatore comunitario ha imposto agli Stati Membri a tutela dei principi di massima concorrenza, trasparenza e legalità, nell'affidamento dei contratti pubblici.

8. Collegio consultivo tecnico "sotto-soglia"

SINTESI

La proposta è finalizzata a rendere **obbligatoria la nomina del Collegio consultivo tecnico anche per gli appalti sotto la soglia comunitaria**, nonché a chiarire quale siano i compiti e le funzioni che lo stesso può svolgere, per la rapida risoluzione delle controversie che possono sorgere in fase di esecuzione.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

L'istituto del **Collegio Consultivo Tecnico**, di cui all'articolo 6 del DL "Semplificazione" (n. 76/2020) rappresenta una delle più importanti novità introdotte dal legislatore **per addivenire in tempi rapidi al superamento delle controversie che possono sorgere in corso d'esecuzione**, e cosi giungere celermente alla realizzazione delle opere.

È interesse di tutti quindi che tale strumento diventi pienamente operativo e trovi un'applicazione generalizzata per tutti gli appalti di lavori, senza distinzioni in ragione degli importi, anche perché la stragrande maggioranza dei contratti pubblici affidati in Italia sono di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria.

A tal fine, occorre **rendere obbligatoria la nomina del Collegio consultivo tecnico anche per gli appalti sotto la soglia comunitaria**, nonché chiarire quale siano i compiti e le funzioni che lo stesso può svolgere, per la rapida risoluzione delle controversie che possono sorgere in fase di esecuzione.

9. Criteri di aggiudicazione (soglia di anomalia)

SINTESI

È necessario reintrodurre un meccanismo di determinazione della soglia di anomalia - **cd. sistema "antiturbativa"** – basato sul sorteggio tra 5 possibili metodi alternativi, nonché prevedere il concetto di **interesse transfrontaliero**, in modo tale da garantire un'applicazione omogenea del sistema dell'esclusione automatica delle offerte anomale su tutto il territorio nazionale.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

E' assolutamente necessario **snellire le procedure di gara**, in modo che le risorse si trasformino velocemente in cantieri. Senza tali interventi, le risorse stanziate rischiano di non produrre alcun effetto in termini di spesa effettiva, poiché le attuali procedure bloccano la realizzazione concreta delle opere pubbliche, seppur finanziate. In tale ottica, la proposta emendativa interviene con diverse modifiche sulla disciplina dei criteri di aggiudicazione, al fine di semplificare ed accelerare le procedure di spesa, anche in chiave anti-crisi.

In primo luogo, occorre prendere atto delle **numerose difficoltà riscontrate nell'applicazione della metodologia di calcolo della soglia di anomalia** delle offerte introdotta dal decreto 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55 (cd "Sblocca-cantieri"), soprattutto con riferimento al metodo previsto nel caso in cui il numero delle offerte ammesse sia inferiore a 15.

Ciò, ha inevitabilmente rallentato, e in alcuni casi paralizzato, lo svolgimento delle gare e,

conseguentemente, la realizzazione delle opere.

Vieppiù, la nuova metodologia di calcolo introdotta dal decreto cd "sblocca-cantieri", che prevede una diversificazione dei criteri di calcolo sulla base del numero delle offerte ammesse (sopra e sotto le 15), ha in parte depotenziato la sua efficacia antiturbativa, ossia la volontà di rendere la soglia non predeterminabile al momento della presentazione dell'offerta.

È necessario quindi **reintrodurre un meccanismo di determinazione della soglia di anomalia - cd. sistema "antiturbativa"** – basato sul sorteggio tra 5 possibili metodi alternativi. In particolare, il metodo di determinazione della soglia di anomalia andrebbe rivisto, sulla base dei seguenti obiettivi:

1) ripristinare l'alternativa tra più e diversi possibili metodi matematici, aumentando gli elementi di variabilità, per impedire eventuali condizionamenti;

2) rendere la scelta automatica del sistema matematico da applicare, e non prevede, come in passato, un sorteggio del metodo da utilizzare;

3) puntare su metodi equilibrati, che, da un lato, evitino situazioni di eccessivo ribasso, e, dall'altro lato, non precludano la presentazione di offerte economicamente convenienti anche per l'amministrazione.

Infine, occorre prevedere il **concetto di interesse transfrontaliero**, in modo tale da garantire un'applicazione omogenea del sistema dell'esclusione automatica delle offerte anomale su tutto il territorio nazionale.

10. Procedure negoziate senza bando

SINTESI

È necessario introdurre meccanismi di **selezione** degli **operatori** da invitare alle **procedure negoziate**, diversificati in ragione dell'importo dei lavori da affidare e idonei a garantire una adeguata tutela della concorrenza e del mercato; ciò, anche al fine di **scongiurare l'utilizzo del sorteggio** da parte delle stazioni appaltanti.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

La proposta è anzitutto finalizzata **a contrastare la prassi, diffusa tra le stazioni appaltanti**, di selezionare le **imprese da invitare alle procedure negoziate senza bando, attraverso un sorteggio tout court** tra le imprese che hanno manifestato interesse.

Tale sistema, infatti, svilisce la qualificazione delle imprese e produce effetti distorsivi del mercato, determinando frequenti casi di gare deserte o scarsamente partecipate, in quanto non sempre l'impresa sorteggiata è effettivamente interessata ai lavori.

Per tale ragione, si rende necessario introdurre **specifici meccanismi di selezione, diversificati in ragione dell'importo dei lavori da affidare, idonei a garantire una adeguata tutela della concorrenza e del mercato** e, almeno, per i lavori di modesto importo (cioè fino a 500 mila euro) aperti alla possibilità di assicurare un **idoneo coinvolgimento delle micro, piccole e medie imprese del territorio**. Tale ultimo aspetto, peraltro, appare, in linea con gli obiettivi di tutela degli "aspetti della territorialità" e della "filiera corta", richiamati dall'art. 1, lett. ddd) della Legge delega per il recepimento delle Direttive appalti e concessioni, n. 11/2016.

Per quanto riguarda, poi, gli affidamenti di importo più elevato (cioè compreso tra 500 mila euro e 1 milione di euro) si rende necessario assicurare il massimo livello di concorrenza possibile,

invitando alla procedura tutti gli operatori che abbiano presentato manifestazione di interesse.

Peraltro, in ragione della natura semplificata tipica della procedura negoziata, si ritiene opportuno introdurre, in chiave semplificatoria, alcuni snellimenti procedurali che accompagnino lo svolgimento della gara, quali la mancata presentazione di autodichiarazioni sul possesso dei requisiti, assorbite *ex se* dall'offerta, con conseguente verifica a campione in gara, sul 10% degli offerenti, e verifica finale sull'affidatario e aggiudicazione tramite esclusione automatica delle offerte anomale accompagnata dal metodo "antiturbativa".

Coerentemente, deve essere vietato alle amministrazioni, fatta eccezione per la fascia di importo che va da 40 a 150 mila euro, dove il sorteggio è qualificato, di individuare gli operatori economici da invitare (in caso essi siano in sovrannumero rispetto a quanto previsto nell'avviso) mediante sorteggio ovvero mediante altro metodo di estrazione casuale dei nominativi.

11. Motivi di esclusione (illecito professionale)

SINTESI

È necessario ricondurre la disciplina **dell'illecito** all'interno di confini più precisi, che ne garantiscano una **equilibrata applicazione**, nell'interesse sia delle imprese che delle amministrazioni appaltanti, **allineando** altresì il testo della norma (art. 80, D.lgs. 50/2016) alle disposizioni delle direttive comunitarie

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

La proposta mira anzitutto ad all**ineare pienamente il testo dell'art. 80, comma 5, lett. c), del nuovo Codice Appalti (d.lgs. n. 50/2016) alle disposizioni contenute nella direttiva comunitaria** 2014/24/UE (art. 57, par. 4).

Il grave **illecito professionale**, di cui al citato articolo 80, comma 5, lettera c), ha costituito, fin dall'entrata in vigore della normativa, una causa di esclusione particolarmente critica e foriera di contenzioso.

Infatti, la genericità di tale nozione e l'assenza di chiare indicazioni normative hanno favorito, nella prassi applicativa, un'interpretazione estremamente ampia di tale fattispecie escludente che, di fatto, è diventata il contenitore nel quale le amministrazioni possono ricondurre qualunque fatto, anche non accertato in via definitiva, ritenuto lesivo del rapporto fiduciario con l'appaltatore.

In particolare, è necessario ricondurre la disciplina dell'illecito all'interno di confini più precisi, che ne garantiscano una equilibrata applicazione, nell'interesse sia delle imprese che delle amministrazioni appaltanti.

In tale ottica, è indispensabile che il "mezzo adeguato" alla comprova del grave illecito professionale abbia carattere oggettivo, al fine di evitare che l'esclusione possa essere disposta sulla base di valutazioni meramente soggettive dei fatti contestati ed in assenza di qualsivoglia certezza sulla loro fondatezza.

Per tale ragione, la proposta prevede che il "mezzo adeguato" alla comprova dell'illecito dovrebbe essere sempre rappresentato da **un accertamento giudiziale almeno di primo grado**. Viceversa, non dovrebbe mai rilevare l'eventuale richiesta di **rinvio a giudizio,** considerato che si tratta di un provvedimento di larga applicazione, che **non presuppone mai un quadro probatorio certo sulla colpevolezza del soggetto interessato**. Infatti, per costante giurisprudenza, il rinvio a giudizio va sempre adottato dal GUP, quando il quadro probatorio emerso nell'udienza preliminare non sia tale da far prevedere, in modo chiaro ed inequivocabile, che in dibattimento si perverrà ad una soluzione diversa e cioè di non colpevolezza *(cfr. Cass.*

Pen. sentenza n. 32574/2016).

Solo per quanto attiene, **all'ipotesi di cui alla terra c)-ter dell'articolo 80, ossia con riferimento alle significative o persistenti carenze esecutive**, in linea con quanto richiesto dalla Commissione Europea, viene previsto che la stazione appaltante possa valutare, nel tempo occorrente alla definizione del giudizio, i fatti potenzialmente rilevanti che l'operatore ha commesso nei suoi confronti.

12. Nullità clausole in violazione divieto ribaltamento costi piattaforme elettroniche

SINTESI

La proposta è finalizzata a **rafforzare** ulteriormente il **divieto** di **addebito** agli operatori economici di qualsiasi tipologia di costo connesso al ricorso ai **servizi di committenza telematici**, di cui all'art. 41, comma 2 bis, del Codice dei Contratti.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Sta assumendo dimensioni realmente preoccupanti la prassi, del tutto illegittima, di alcune Centrali di committenza di richiedere agli operatori economici di obbligarsi a versare, una volta conseguita l'aggiudicazione, una somma predeterminata a titolo di ristoro per l'espletamento dei servizi di committenza nell'ambito di procedure di gara svolte tramite piattaforme di *e-procurement*.

Ciò, peraltro, nonostante le ripetute pronunce dell'ANAC volte a stigmatizzare l'illegittimità tali i clausole (sul punto, vedi atto di segnalazione al Governo 25 febbraio 2015, n. 3; Delibera 28 Novembre 2018, n. 1123, Parere 3 giugno 2019, n. 4420 e da ultimo v. delibera n. 780/2019), e in spregio alla consolidata giurisprudenza sul punto (sul punto, v. TAR Puglia –Lecce, sent. 31 ottobre 2019, n. 1664) talora promossa dalla stessa ANAC (vedi TAR Lombardia – Milano, sent. 3 febbraio 2020, n. 240).

L'effetto è quindi di incentivare un forte contenzioso, con tutto quanto ne consegue in termini di extracosti per il pubblico erario, e di arrecare danni, sia alle imprese, gravate dalla richiesta di oneri economici illegittimi, sia alla speditezza delle procedure di gara.

La proposta, quindi, è finalizzata a **rafforzare ulteriormente il divieto di addebito agli operatori economici di qualsiasi tipologia di costo connesso al ricorso ai servizi di committenza telematici**, di cui all'art. 41, comma 2 bis, del Codice dei Contratti. La nuova disposizione si applica anche ai contratti i cui bandi o avvisi siano stati pubblicati prima della data di entrata in vigore della presente disposizione.

13. Qualificazione SOA

SINTESI

Nell'ottica di garantire il completamento delle opere, occorre **estendere il meccanismo di qualificazione previsto per i beni culturali** anche agli altri lavori, consentendo l'utilizzabilità sine die dei certificati di esecuzione lavori, nonché consentire alle imprese di **mantenere la titolarità del contratto**, anche laddove abbiano subito una **perdita** di attestazione – o un suo **ridimensionamento** – **in corso di esecuzione**

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Le proposte sono motivate dal grave periodo di crisi in cui versa il settore da oltre15 anni, caratterizzato da una forte e generalizzata contrazione dei fatturati, dovuta al crollo degli appalti in termini di numero, importo e diversificazione delle tipologie di qualificazioni richieste.

L'obiettivo è quello di garantire il mantenimento delle professionalità delle imprese, scongiurando altresì l'aggravamento della crisi occupazionale in corso.

Per tale ragione, e nell'ottica di garantire il completamento delle opere, occorre:

1) **estendere il meccanismo di qualificazione previsto per i beni culturali anche agli altri lavori**, consentendo l'utilizzabilità sine die dei certificati di esecuzione lavori. L'esperienza maturata dall'impresa potrà essere utilizzata per la qualificazione a condizione che sia rispettato il principio di continuità nell'esecuzione dei lavori o nell'attestazione di qualificazione oppure che sia rimasta invariata la direzione tecnica dell'impresa.
2) **consentire alle imprese di mantenere la titolarità del contratto, anche laddove abbiano subito una perdita di attestazione – o un suo ridimensionamento – in corso di esecuzione**.

14. Accordi quadro

SINTESI

La proposta mira ad assicurare all'affidatario un **importo minimo di contratto attuativo garantito**, nonché chiarire in modo inequivocabile che, nel caso degli accordi quadro, il momento in cui deve essere costituita la **garanzia definitiva è quello della stipula dei singoli contratti attuativi**

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Le proposte sono finalizzate a superare alcune importanti criticità riguardanti l'istituto dell'Accordo Quadro. In particolare, **occorre garantire un maggior equilibrio nei rapporti tra committente ed affidatari in quanto**, a fronte degli ingenti impegni assunti da questi ultimi in sede di gara (sul piano economico, assicurativo e della qualificazione) attualmente l'operatore economico non ha alcuna certezza sui contratti attuativi che saranno conferiti "a valle" dell'aggiudicazione.

Pertanto, appare opportuno, anzitutto, assicurare all'affidatario un **importo minimo di contratto attuativo** garantito, cantierabile in via immediata, indicando nel bando sia il relativo importo – che la stazione appaltante potrà liberamente fissare all'interno di una "forchetta" (30-50% dell'importo dell'accordo quadro) – sia la data in cui sarà stipulato il relativo contratto attuativo.

In secondo luogo, è necessario chiarire in modo inequivocabile che, nel caso degli accordi quadro, il momento in cui **deve essere costituita la garanzia definitiva, di cui all'articolo 103 del Codice, è quello della stipula dei singoli contratti attuativi**. Occorre, infatti, superare la prassi diffusa di richiedere tale garanzia - che è posta a copertura della corretta esecuzione del contratto - nel momento della sottoscrizione dell'Accordo Quadro. In tale fase, infatti, non esiste ancora un contratto da eseguire, e dunque la garanzia richiesta non copre il rischio cui è naturalmente preposta.

Tale prassi, oltre a comportare aggravi economici pesantissimi per le imprese, peraltro inutilmente

sostenuti, è particolarmente critica in quanto, a causa dei ritardi con cui vengono sottoscritti i contratti attuativi, determina un "blocco" prolungato del "castelletto" dell'impresa, che compromette la possibilità di accedere ad ulteriori forme di credito e dunque di poter partecipare ad altre gare.

Infine, allo scopo di non creare un inutile danno alle imprese in sede di qualificazione, è necessario chiarire che i **certificati di esecuzione lavori debbano essere computati rispetto all'importo complessivo dei lavori eseguiti e non rispetto a quello, più contenuto, dei singoli contratti attuativi sottoscritti**.

15. Subappalto

SINTESI

La proposta si rende necessario al fine di rendere coerente la disciplina nazionale sul subappalto con la normativa comunitaria, **eliminando**, tra le altre cose**, la percentuale massima di subappalto utilizzabile negli appalti** e consentendo alle stazioni appaltanti di prevedere un limite allo stesso solo con riferimento alla **categoria prevalente, al massimo fino alla metà dell'importo della stessa categoria**.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

L'emendamento si rende necessario al fine di rendere coerente la disciplina nazionale sul subappalto con la normativa comunitaria, che non prevede limitazione alla possibilità di eseguire le lavorazioni anche in via indiretta, come recentemente sancito anche dalle recenti sentenze della Corte di Giustizia Europea (sentenze nn. C-395/18 del 30 gennaio 2020, C- 402/18 del 27 novembre 2019, C-63/18 del 26 settembre 2019 e C-406/14 del 14 luglio 2016), oltreché confermato nelle previsioni delle Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014.

A conferma di ciò, la **Commissione Europea,** nel mese di gennaio, ha aperto la **procedura di Infrazione n. 2018/2273** avverso lo Stato Italiano per violazione delle direttive UE 2014, nn. 23,24 e 25, ritendo non conforme alla legislazione comunitaria, *inter alia*, i principali limiti previsti dalla normativa nazionale (D.lgs. 50/2016) in materia di subappalto, ossia:

1. il **divieto di subappalto oltre il 30 per cento dell'importo totale** di un contratto pubblico (art. 105, comma 2, terza frase, D.lgs. 50/2016);
2. il **divieto di subappalto oltre il 30 per cento dell'importo delle categorie cd SIOS** (art. 105, comma 5, D.lgs. 50/2016);
3. il **divieto di subappalto " a cascata" generalizzato** (art. 105, comma 19, D.lgs. 50/2016);
4. nonché, il **divieto per l'offerente di divenire subappaltatore di altro offerente della medesima gara** (art. 105, comma 4, lett. a), D.lgs. 50/2016).

A ciò si aggiungano le cennate contestazioni della Corte di giustizia dell'Unione Europea (su cui in particolare, tra le altre, vedi sentenza del 26 settembre 2019, causa C-63/18, **Vitali** SPA contro Autostrade per l'Italia SpA).

Più specificamente, quest'ultima ha ritenuto che "*anche supponendo che una restrizione quantitativa al ricorso al subappalto possa essere considerata idonea a contrastare siffatto fenomeno [*dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici], *una restrizione come quella di cui trattasi nel procedimento principale eccede quanto necessario al raggiungimento di tale obiettivo".*

Sul punto, la Corte ricorda che *"la normativa nazionale di cui al procedimento principale vieta in*

modo generale e astratto il ricorso al subappalto che superi una percentuale fissa dell'appalto pubblico in parola, cosicché tale divieto si applica indipendentemente dal settore economico interessato dall'appalto di cui trattasi, dalla natura dei lavori o dall'identità dei subappaltatori. Inoltre, un siffatto divieto generale non lascia alcuno spazio a una valutazione caso per caso da parte dell'ente aggiudicatore (v., per analogia, sentenza del 5 aprile 2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, punti 54 e 55)".

Pertanto, una restrizione al ricorso del subappalto come quella di cui trattasi nel procedimento principale, conclude la Corte, *non può essere ritenuta compatibile con la direttiva 2014/24*.

Ciò premesso, **la proposta di modifica ANCE è quella che meglio risponde alle indicazioni UE, in un'ottica di equo contemperamento di tutti gli interessi in gioco**, in quanto:

1) **elimina la percentuale massima di subappalto utilizzabile negli appalti,** rispetto a quanto attualmente previsto dal nuovo Codice, che la fissa, indistintamente per tutti i settori di attività (lavori, servizi e forniture), al 30 per cento dell'importo complessivo dell'appalto (e temporaneamente innalzata al 40 per cento con il decreto 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55 , cd "Sblocca-cantieri");

2) al contempo, al fine di non incorrere nel divieto di – sostanziale - cessione del contratto, di cui all'art. 105, comma 1, lascia alla stazione appaltante la possibilità di fissare, **di volta in volta**, nel bando o nell'avviso di gara, **un limite al subappalto, da apporre però unicamente alla categoria prevalente (**che racchiude senz'altro quelle "**prestazioni essenziali"** dell'appalto rispetto alle quali, secondo la normativa comunitaria la stazione appaltante può valutare l'esigenza di richiedere l'esecuzione diretta dell'appaltatore) e dando la possibilità di fissare tale divieto **al massimo fino alla metà dell'importo della categoria prevalente stessa.**

In tal modo, il limite al subappalto, non sarebbe più "generale ed astratto" , ma verrebbe rimesso alla scelta della stazione appaltante da esercitare nell'ambito di una "range" percentuale, in base alle caratteristiche dello specifico appalto.

Inoltre, tale soluzione, imponendo, per converso, l'esecuzione diretta da parte dell'appaltatore di almeno la metà della categoria essenziale/prevalente consente di evitare che il subappalto sia completamente "libero", valorizzando in tal modo, le imprese dotate di mezzi e personale, oltreché del necessario "know-how".

3) **liberalizza il subappalto per tutte le categorie di lavorazioni scorporabili** (SIOS e/o a qualificazione obbligatoria), fermo restando l'obbligo, in caso di subappalto, di esecuzione delle stesse attraverso operatore dotato di adeguata qualificazione;

4) **elimina definitivamente l'obbligo di indicare in gara la terna di nominativi dei subappaltatori,** sia sopra che per il sottosoglia (eliminazione, questa, attualmente già contenuta nel DDL 2670/C, recante "*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2019-2020*"). Al riguardo, va altresì ricordato che, proprio a fronte delle peculiarità che caratterizzano gli appalti di lavori pubblici, l'articolo 71, paragrafo 5, della direttiva 2014/24/UE, contiene una particolare previsione, con riferimento a tale ambito, che inserisce l'obbligo di indicare dei nominativi dei subappaltatori dopo l'aggiudicazione dell'appalto e, al più tardi, all'inizio dell'esecuzione del contratto;

5) coerentemente, **elimina definitivamente la disposizione che prevede l'esclusione del concorrente per carenze dei requisiti del subappaltatore** in quanto, peraltro, non prevista dalle direttive comunitarie;

6) **sopprime la previsione che richiede la corresponsione al subappaltatore dei costi della manodopera**. Tale previsione, infatti, rischia di produrre difficoltà interpretative ed applicative, senza nulla aggiungere sul piano delle garanzie a tutela del personale

impiegato nell'ambito del subappalto, già soddisfatte dalla previsione di cui al comma 9 della norma. In linea con quanto stabilito dall'ANAC negli ultimi bandi tipo, l'obbligo di corrispondere i costi della manodopera senza alcun ribasso, è finalizzato a garantire il rispetto dei minimi salariali del personale utilizzato nell'ambito del subappalto. Tale finalità, tuttavia, risulta già garantita dal comma 9 della norma, ai sensi della quale il subappaltatore, come anche l'appaltatore, è tenuto ad osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e la zona in cui si eseguono le prestazioni. Peraltro, l'appaltatore è responsabile in solido con il subappaltatore di tale osservanza nei confronti dei propri dipendenti. Il divieto di ribasso della manodopera, invece, come attualmente formulato dalla norma, potrebbe essere interpretato, in sede applicativa, quale obbligo, per l'appaltatore, di pagare integralmente al subappaltatore il costo del personale da questo sostenuto, senza possibilità di applicare alcun ribasso, pur nel rispetto dei minimi salariali. Se così fosse, si creerebbe una situazione di ingiustificata disparità di trattamento, tra appaltatore e subappaltatore. Infatti, la previsione inserita nell'articolo 82, comma 3-bis del precedente Codice dei contratti, ai sensi della quale *"Il prezzo più basso è determinato al netto delle spese relative al costo del personale.."* non è stata ripristinata all'interno del nuovo Codice. Pertanto, nell'ottica di garantire una piena equità di trattamento dei soggetti coinvolti nell'esecuzione dell'appalto ed una corretta strutturazione del sinallagma contrattuale, non essendo previsto "a monte" un divieto di ribasso della manodopera a favore dell'appaltatore, tale divieto non può essere imposto nemmeno "a valle" a favore del subappaltatore.

7) recupera il ruolo centrale dell'appaltatore nell'esecuzione dell'appalto, bilanciando la responsabilità di quest'ultimo nei confronti della stazione appaltante con una disposizione che **consente di utilizzare, ai fini della qualificazione della stessa impresa aggiudicataria, le lavorazioni affidate in subappalto**. Ciò, in coerenza sia con la normativa comunitaria sia con la giurisprudenza della Corte, che considerano coerente con i principi comunitari l'esecuzione dell'opera attraverso un subappaltatore. Infatti, secondo tale ricostruzione, un operatore economico è ammesso a presentare un'offerta, laddove si reputi idoneo a garantire l'esecuzione di detto appalto, in modo diretto oppure facendo ricorso al subappalto (ex multis, C-234/14 del 14 gennaio 2016 e C-305/08 del 23 dicembre 2009). Tale principio deve essere letto nel senso che sussiste una netta differenza tra l'affidamento di un appalto a un raggruppamento di imprese e l'affidamento a un operatore singolo, poiché solo in quest'ultimo caso, l'impresa singola è affidataria dell'intera opera non di una sua parte. Ne consegue che quest'ultima affidataria dovrebbe poter utilizzare, per qualificarsi, parte dei lavori eseguiti, anche quelli non in via diretta. Si ripropone, sul punto, quanto previsto dal d.p.r. 207/2010, in tema di qualificazione dell'appaltatore attraverso i lavori eseguiti in subappalto;

8) chiarisce, infine, che, nel caso dei contratti similari al subappalto, le attività ovunque espletate, per i lavori, devono essere solo quelle svolte nel cantiere cui si riferisce l'appalto.

16. Responsabilità verso terzi dei componenti di un raggruppamento

SINTESI

Con la proposta di modifica si intende **rimodulare la responsabilità dei componenti del raggruppamento di impresa verso terzi**, limitandola ai **lavoratori** che, a qualsiasi titolo, siano **intervenuti**, in **cantiere**, per l'esecuzione dell'opera.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

La **responsabilità solidale *tout court* verso i fornitori e subappaltatori** delle imprese associate determina un ingiustificato **aggravio della posizione dei concorrenti**, in considerazione della specifica natura di tale forma associativa.

Come è noto, infatti, il raggruppamento di imprese non è un'impresa in senso tecnico e giuridico, ma è uno strumento temporaneo, occasionale e limitato di cooperazione o di integrazione messo in opera, di volta in volta, per consentire a più imprese, tra cui una capogruppo, di presentare un'offerta unitaria in gare di appalto.

La riunione di imprese, pertanto, non ha soggettività giuridica unitaria: ciascuna impresa, pur operando all'interno della riunione, si presenta munita della propria esperienza, dei propri mezzi economici, tecnici e finanziari, delle proprie metodologie applicative e di condizioni personali di affidabilità e ciò non consente alla stessa di creare un nuovo soggetto giuridico, né una nuova associazione.

Dunque, ogni concorrente conserva la propria autonomia economica, finanziaria e, soprattutto, la propria autonomia in sede di esecuzione delle prestazioni di rispettiva competenza : una volta consentito l'accesso dei diversi concorrenti alla gara pubblica, sulla base della dimostrazione rigorosa circa il possesso dei requisiti oggettivi atti a dimostrare l'idoneità dell'impresa all'esecuzione dell'appalto, è fortemente iniquo che ciascun operatore venga chiamato a sopperire alle mancanze di altre imprese soltanto perché associate nel medesimo raggruppamento.

Tale **responsabilità verso terzi** per i contratti sottoscritti da altri componenti del raggruppamento deve essere tuttalpiù limitata ai **lavoratori che, a qualsiasi titolo, siano intervenuti, in cantiere, per l'esecuzione dell'opera**.

Risulta infatti di palmare evidenza la sproporzione di una disposizione che consente a tutti i dipendenti di qualunque fornitore e subappaltatore di uno dei componenti del raggruppamento, in caso di inadempimento, di imporre alla altre imprese non inadempienti – che si ricorda essere soggetti terzi ed assolutamente non avente alcun legame stabile – l'esecuzione delle medesime prestazioni, sebbene le stesse siano ulteriori ed eccedenti rispetto a quelle derivanti dai contratti sottoscritti dal singolo componente.

Va altresì considerato che il settore delle costruzioni, e, in particolare, il mercato delle opere pubbliche, sta vivendo la peggiore crisi economica mai verificatasi dal dopoguerra ad oggi; crisi che, negli ultimi dieci anni, ha colpito tutti gli operatori del mercato, siano essi piccoli, medi o grandi, ed ha completamento compromesso il tessuto produttivo del Paese, generando una mancanza di liquidità che ha già messo in ginocchio la maggior parte delle imprese.

L'effetto "a cascata" generato dalla responsabilità solidale dei raggruppamenti sopradescritti rischia di compromettere definitivamente la realizzazione delle principali opere in corso di esecuzione, e quindi il processo di ammodernamento del Paese, poiché la crisi economica, oggi, sta colpendo anche le imprese più grandi e strutturate - come dimostrano le recenti cronache giornalistiche - con inevitabile effetti negativi su tutta la filiera delle costruzioni, ed, in particolare, sui soggetti più piccoli chiamati a rispondere dei debiti nei confronti di tutti i subappaltatori e fornitori.

Occorre quindi intervenire, immediatamente, prima che venga compromesso l'intero tessuto produttivo del paese e si blocchino tutte le opere, applicando in via emergenziale e straordinaria la modifica del regime di responsabilità verso terzi anche agli appalti pubblici in corso di esecuzione.

Ciò, al fine di tutelare l'interesse generale alla prosecuzione delle opere che servono al Paese.

17. Società tra concorrenti riuniti o consorziati

SINTESI

Con la proposta di modifica, si intende introdurre nel Codice, **a regime**, la possibilità per i concorrenti riuniti, dopo l'aggiudicazione, di costituire **una società "operativa" per l'esecuzione unitaria dei lavori**.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Tale società, oggi, continua ad essere regolata dall'art. 93 del DPR 207/2010, **tuttora vigente in via transitoria,** ai sensi dell'art. 216, comma 14, del Codice, che fa salvi gli artt. da 60 a 96 del citato regolamento, in attesa dell'adozione del nuovo regolamento unico di attuazione del Codice 50/2016.

In una ottica di maggiore coerenza normativa e di semplificazione, sarebbe opportuno che la disciplina di tale società fosse recepita direttamente nel Codice.

In caso di esecuzione totale dei lavori da parte della società consortile, viene, infine, introdotto, **ai soli fini IVA, il principio secondo il quale la stessa subentra nella titolarità del contratto nei confronti della stazione appaltante**.

18. Eccezione di inadempimento

SINTESI

Al fine di garantire l'equilibrio contrattuale in fase di esecuzione dell'appalto, è fondamentale reintrodurre la possibilità per le imprese che non vengono pagate dalle amministrazioni di sospendere i lavori ed agire per la risoluzione del contratto, ogni qual volta l'ammontare delle rate di acconto non pagate raggiunga il 15% dell'importo contrattuale netto (**cd eccezione di inadempimento**).

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

La necessità dell'istituto dell'eccezione di inadempimento nasce dal **ritardo con cui la Pubblica Amministrazione provvede al pagamento dei corrispettivi dovuti per l'esecuzione delle commesse**: un tema che resta, oggi, purtroppo di drammatica attualità e che suscita ormai da anni l'interesse e l'allarme degli imprenditori che operano nel pubblico mercato.

Questi ultimi, infatti, sono soggetti al pesante gravame di un onere aggiuntivo rappresentato dall'ulteriore costo che gli stessi devono sostenere per far fronte all'intervallo di tempo, spesso consistente, che si viene a determinare tra il momento della liquidazione dei costi gestionali e quello dell'incasso del corrispettivo pattuito.

L'assenza di tale istituto nel nuovo Codice è stata la causa che ha determinato l'entrata in crisi di moltissime imprese, con conseguenze negative "a cascata" su tutte le imprese della filiera.

19. Accordo bonario

SINTESI

L'obiettivo della proposta è di rendere più funzionale l'istituto dell'**accordo bonario** dettando regole chiare e perentorie, cosi da valorizzare tale strumento, in una ottica di deflazione del contenzioso giurisdizionale.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Al fine di valorizzare l'istituto dell'accordo bonario, sono introdotte le seguenti novità:

- **obbligo per il Rup di promuovere**, entro trenta giorni dalla comunicazione del direttore dei lavori di cui al comma 3 dell'art. 205 del D.lgs. 50/2016, **la costituzione di apposita commissione**, a prescindere dall'importo dell'appalto, affinché formuli, acquisita la relazione riservata del direttore dei lavori e, ove costituito, dell'organo di collaudo, entro novanta giorni dalla costituzione della commissione, **proposta motivata di accordo** bonario; obbligo per il Rup di motivare anche la mancata attivazione;
- la commissione deve essere formata da **tre componenti** aventi competenza specifica in relazione all'oggetto del contratto, nominati, rispettivamente, uno dal responsabile del procedimento, uno dal soggetto che ha formulato le riserve, e il terzo, il presidente, direttamente dall'albo ANAC previsto per la Camera Arbitrale;
- o**bbligo del Rup e del dirigente della stazione** appaltante a cui viene successivamente trasmessa la proposta da accordo bonario **di motivare espressamente la volontà di discostarsi dalle risultanze contenute nella proposta di accordo formulata** dalla commissione incaricata;
- in caso di mancata attivazione dell'accordo bonario, **riconoscimento ex lege della possibilità per le parti di richiedere**, ai fini della determinazione della fondatezza delle riserve iscritte, l'accertamento tecnico preventivo, **ai sensi dell'art. 696 bis del c.p.c**, con sospensione del termine di cui all'art. 205, comma 6 bis, del D.lgs. 50/2016, ai fini dell'instaurazione del contenzioso giudiziario;
- in caso di **rifiuto della proposta di accordo bonario** formulata dalla commissione**, facoltà di impugnazione della stessa davanti al giudice amministrativo**, in sede di giurisdizione esclusiva, nei limiti della correttezza, logicità, e ragionevolezza del procedimento di valutazione seguito dalla PA;
- **limitazione della responsabilità erariale del soggetto incaricato** di formulare la proposta di accordo bonario alle sole **ipotesi di dolo**, a fronte della riconosciuta possibilità di **condanna dello stesso, in sede di contenzioso giudiziario** (ordinario o amministrativo), a **risarcire la somma ingiustamente negata in sede amministrativa**.

20. Semplificazione del sistema delle garanzie sul modello "Francese"

SINTESI

L'attuale normativa (art. 103, D.lgs. 50/2016) prevede, per i contratti pubblici, una volta divenuti aggiudicatari, il rilascio della garanzia definitiva, sotto forma di cauzione o fideiussione, bancaria o assicurativa, nella misura del 10% dell'importo del contratto. In caso di aggiudicazione con ribassi superiori al dieci per cento la garanzia da costituire è aumentata di tanti punti percentuali quanti sono quelli eccedenti il 10 per cento. Ove il ribasso sia superiore al venti per cento, l'aumento è di due punti percentuali per ogni punto di ribasso superiore al venti per cento. Ciò, determina un "blocco" prolungato del "castelletto" dell'impresa, che compromette la possibilità di accedere ad ulteriori forme di credito e dunque di poter partecipare ad altre gare.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Sulla falsariga del sistema vigente in Francia occorre prevedere, in relazione ai contratti i cui bandi o avvisi, siano pubblicati entro il 31 dicembre 2026, 'applicazione, sull'importo netto progressivo dei lavori, di una ritenuta del 5 per cento, a garanzia dell'adempimento di tutte le obbligazioni del contratto. In alternativa è facoltà dell'appaltatore costituire un contratto autonomo di garanzia ovvero una garanzia definitiva sotto forma di cauzione o fideiussione, da esercitare anche in corso di esecuzione dei lavori; in tale ultimo caso, la predetta percentuale è calcolata sull'importo dei lavori residuo o SAL per SAL.

21. Aumento eccezionale del prezzo dei materiali da costruzione

SINTESI

A partire dal mese di settembre del 2020, sono stati registrati dei rincari eccezionali di alcuni materiali da costruzione (tra cui, ad esempio, acciaio e polietileni) che vanno ben oltre l'alea contrattuale, travalicando le normali fluttuazioni del mercato.

L'attuale Codice dei contratti pubblici non prevede, purtroppo, adeguati meccanismi di revisione prezzi; pertanto, i contratti non risultano più economicamente sostenibili, con il conseguente rischio di un progressivo rallentamento dei lavori in corso, nonostante gli sforzi messi in campo dalle imprese per far fronte agli impegni assunti.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

È necessario adottare un provvedimento straordinario che, per il 2021, sulla falsariga di quanto previsto nel 2008, vada in deroga alla normativa vigente e consenta, con rilevazione su base trimestrale, la compensazione degli aumenti per i lavori in corso di esecuzione.

FISCALITÀ

22. Dare certezza degli adempimenti fiscali

SINTESI

Imprimere un cambio di rotta per eliminare gli appesantimenti burocratici che impediscono una gestione fluida dell'attività d'impresa e per definire tempistiche e modalità certe di esecuzione degli adempimenti a carico degli operatori economici.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Stabilire termini perentori di emanazione dei provvedimenti attuativi di natura fiscale, in mancanza dei quali deve essere prevista un'automatica posticipazione dell'entrata in vigore delle disposizioni tributarie, almeno decorsi 60 giorni dalla pubblicazione delle norme attuative o dalla diffusione delle istruzioni amministrative.

23. Eliminare lo split payment

SINTESI

Intervenire sul meccanismo dello split payment, che grava sulle imprese per circa 2,4 miliardi di euro l'anno, vista la completa implementazione della fatturazione elettronica come strumento anti-evasione.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

- Eliminare del tutto il meccanismo dello split payment

in alternativa:

- Estendere l'applicazione del "reverse charge", quale meccanismo di liquidazione dell'IVA dovuta ai fornitori, tutte le volte in cui si applichi lo split verso i committenti pubblici,
- oppure Consentire il recupero integrale del credito IVA eliminando l'attuale tetto massimo di crediti d'imposta compensabili, pari a 700.000 euro annui
- Accelerare il rimborso del credito IVA da split payment, consentendo la presentazione della relativa istanza anche con cadenza mensile

24. Modificare regole esclusione dalle gare per irregolarità fiscale

SINTESI

Sospendere la nuova causa di esclusione dalle gare pubbliche per irregolarità fiscali non definitivamente accertate per importi superiori a 5.000 euro, al fine di introdurre elementi a garanzia dei principi costituzionali del diritto alla difesa, alla libera iniziativa economica, alla proporzionalità tra sanzione e violazione tributaria.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Eliminare il riferimento alla soglia del tutto esigua dei 5.000 euro e rinviare, contemporaneamente, ad un successivo provvedimento normativo la determinazione di una nuova soglia più congrua e proporzionata al valore dell'appalto (comunque non inferiore a 50.000 euro) e le condizioni alle quali dovranno attenersi le Stazioni appaltanti per applicare la disposizione, assicurando così uniformità di comportamento da parte degli enti committenti e certezza agli operatori economici.

25. Abrogare la disciplina sul versamento delle ritenute per appalti e subappalti

SINTESI

Eliminare i nuovi obblighi connessi al versamento delle ritenute operate sui redditi dei lavoratori impiegati negli appalti/subappalti, e le conseguenti verifiche poste in capo ai committenti sul corretto operato degli appaltatori/subappaltatori, che comportano oneri finanziari e amministrativi spropositati a carico degli operatori economici

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Abrogare la disciplina introdotta dal 1° gennaio 2020 in tema di versamento e controlli sulle ritenute operate sul reddito dei lavoratori impiegati negli appalti e subappalti (art.4, DL 124/2019, convertito nella legge 157/2019), in presenza di lavori su commessa di importo superiore a 200.000 euro e con utilizzo di beni strumentali del committente

26. Modificare la definizione fiscale di "area edificabile"

SINTESI

Superare il concetto "teorico" di area edificabile, legato al solo piano regolatore generale, per qualificare fiscalmente l'area come "edificabile" solo quando si può effettivamente utilizzare in senso edificatorio.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Modificare la norma attuale (art.36, co.2, del DL 223/2006, convertito nella legge 248/2006), stabilendo che un'area è da considerarsi edificabile, agli effetti di tutti i tributi, se definita tale dal piano regolatore generale approvato dal Comune e, laddove previsti, dai piani attuativi dello stesso.

27. Introdurre un principio di "compensazione universale" tra crediti commerciali p.a. e debiti fiscali

SINTESI

Attualmente, i crediti "commerciali" vantati dalle imprese nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni (derivanti da forniture, somministrazioni e appalti) possono essere compensati solo con i debiti fiscali già accertati. Questo principio avvantaggia le imprese fiscalmente

irregolari, a discapito degli operatori che, non avendo debiti tributari pregressi da estinguere, subiscono appieno il ritardo dei pagamenti da parte delle PP. AA.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Introdurre un principio di "compensazione universale" dei crediti commerciali vantati nei confronti delle PA con tutti i debiti e versamenti fiscali.

28. Responsabilizzare gli enti committenti sull'applicazione dell'iva

SINTESI

Vengono segnalati accertamenti effettuati nei confronti delle imprese che hanno applicato l'aliquota IVA ridotta al 10% (anziché quella ordinaria al 22%), su pressione degli Enti committenti, che hanno dichiarato la spettanza di tale aliquota, al solo fine di ridurre l'impegno di spesa relativo all'imposta. In queste ipotesi, la responsabilità sulla corretta applicazione dell'imposta ricade comunque sull'impresa che esegue la prestazione, gravando su di essa il recupero della maggiore imposta dovuta e delle relative sanzioni.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Introdurre il principio di non punibilità delle imprese che, nell'applicazione dell'aliquota IVA ridotta al 10% prevista per gli interventi relativi ad opere di urbanizzazione, si siano uniformate ad una specifica indicazione dell'Ente pubblico committente, contenuta nel contratto d'appalto o in altri documenti riconducibili all'Ente pubblico stesso.

29. Anticipare il recupero dell'iva su crediti non riscossi per effetto di procedure concorsuali

SINTESI

Ad oggi, l'impresa, che vanta crediti mai riscossi nei confronti di operatori assoggettati a procedure concorsuali, può recuperare l'IVA solo al termine della procedura medesima, subendo appieno le lungaggini legate all'accertamento dell'insolvenza del debitore. In pratica, l'impresa deve versare l'IVA già al momento di emissione della fattura, anche se, di fatto, il corrispettivo non viene poi incassato perché l'operatore è insolvente. Il recupero dell'imposta già versata all'Erario è invece subordinato all'esito ufficiale della procedura concorsuale a carico del debitore.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Consentire alle imprese di recuperare l'IVA relativa a crediti rimasti insoluti, già al momento dell'avvio della procedura concorsuale a carico del debitore, senza attendere il definitivo accertamento dello stato di crisi, o di insolvenza.

SUPERBONUS 110%

30. Conformità urbanistica

SINTESI

L'attuazione pratica delle norme sul Superbonus 110% sta ponendo importanti questioni in merito alla fattibilità degli interventi per il difficile processo di accertamento della conformità urbanistica degli edifici.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Slegare l'accesso delle agevolazioni fiscali dagli aspetti di conformità urbanistica considerando valide le asseverazione dei tecnici che riportino esclusivamente gli estremi del titolo (o la data di esecuzione dell'opera nel caso in cui si tratti di immobile costruito in un'epoca in cui non era obbligatorio il relativo titolo) senza necessità di procedere alle relative verifiche.

31. Interventi per eco e sisma bonus: possibilità di correzione/integrazione delle asseverazioni

SINTESI

La normativa non prevede la possibilità, per i tecnici chiamati a produrre le asseverazioni, di correggere quanto da loro inviato/depositato, se affetto da errori formali, in particolare nel caso di interventi di sisma bonus, neanche quando è lo stesso tecnico che scopre l'errore.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Deve essere espressamente prevista la possibilità, per i tecnici che producono le asseverazioni, di poterle integrare dei dati mancanti o di correggerle con asseverazioni integrative da presentare appena possibile.

La normativa prevede che siano prodotte asseverazioni riguardanti la rispondenza dell'intervento ai requisiti fissati dalla legge, sia per l'efficienza energetica che per la sicurezza strutturale e, nel caso del Super bonus al 110%, anche la verifica della congruità dei costi dell'intervento.

In particolare:

- per gli interventi di ecobonus, il tecnico abilitato produce le asseverazioni a fine lavori o in occasione degli stati di avanzamento lavori (SAL);
- per interventi di sismabonus, il progettista dell'intervento strutturale deposita allo sportello unico competente l'asseverazione unitamente alla richiesta del titolo abilitativo edilizio e comunque prima dell'inizio dei lavori. A questa asseverazione seguiranno quelle del direttore dei lavori, a fine lavori o in corrispondenza dei SAL, e quella del collaudatore (ove nominato per legge) a fine lavori.

La normativa non prevede la possibilità, per i tecnici chiamati a produrre le asseverazioni, di correggere quanto da loro inviato/depositato, se affetto da errori formali nel compilare dette asseverazioni, in particolare nel caso di interventi di sisma bonus. È una situazione eccessivamente penalizzante, in particolar modo quando è lo stesso tecnico che scopre l'errore.

EDILIZIA E URBANISTICA

32. Superare le limitazioni e restrizioni previste dal decreto "Semplificazioni" per favorire gli interventi di demolizione e ricostruzione

SINTESI

Intervenire sulle disposizioni edilizie (DPR 380/2001) che il DL 76/2020 ha modificato e che sono di ostacolo all'esecuzione degli interventi nei centri storici e per gli immobili soggetti a tutela ai sensi del DLGS 42/2004.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

In linea con quanto indicato dalla *Corte Costituzionale 29/2021* (*secondo cui la normativa statale in tema di vincoli storico-artistici e paesaggistici non prevede un divieto assoluto e a priori di intervento sugli immobili vincolati ma occorre verificarne, di volta in volta, la compatibilità con i valori tutelati nell'ambito del procedimento di autorizzazione culturale o paesaggistica*) consentire gli interventi demolizione e ricostruzione come ristrutturazione edilizia anche in caso di modifiche delle caratteristiche preesistenti degli edifici (es. prospetti, sagoma etc..) previa autorizzazione da parte dell'ente preposto alla tutela.

33. Rendere più flessibile il cambio di destinazione d'uso

SINTESI

Superare la rigidità delle previsioni urbanistiche (molto spesso caratterizzate da un eccessivo dettaglio delle destinazioni d'uso) al fine di rendere più flessibili i mutamenti di destinazione d'uso per stimolare la formazione di un tessuto edilizio più funzionale alle esigenze economiche del territorio.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Consentire ai Comuni di individuare le sole destinazioni incompatibili (ammettendone le altre) ponendo dei limiti ai cambi d'uso solo se sussistono esigenze particolari (es. con la tutela del rischio idrogeologico, con la normativa in tema di sicurezza ecc.)

34. Incentivare e semplificare le operazioni di demolizione e ricostruzione

SINTESI

Rendere sostenibili gli interventi da eseguire sul patrimonio edilizio esistente nella logica di contenimento del consumo di suolo incentivando in particolare le operazioni di demolizione e ricostruzione.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

- Dichiarare di interesse pubblico gli interventi di rigenerazione sul patrimonio edilizio esistente, attuati sia mediante piani/programmi, che in via diretta;
- Consentire le **modifiche alle distanze, altezze, e densità** in deroga al DM 1444/68;
- Chiarire che per gli interventi di ristrutturazione edilizia e di demolizione e ricostruzione gli **oneri di urbanizzazione sono dovuti e commisurati al solo aumento del volume o delle superfici originarie**;
- **Riduzioni del contributo di costruzione**: per gli interventi di ristrutturazione edilizia compresa la demolizione e ricostruzione il contributo è ridotto in misura non inferiore al 40% rispetto alle nuove costruzioni (con possibilità delle Regioni di prevedere maggiori riduzioni) con facoltà per i Comuni di deliberare ulteriori riduzioni fino alla completa esenzione dallo stesso in caso di interventi finalizzati al miglioramento delle normative antisismiche, al raggiungimento di una migliore prestazione energetica o per interventi di bonifica o rimozione di materiali pericolosi.
- **Contributo straordinario**: introdurre il principio della valutazione in contraddittorio tra le parti circa l'effettiva sussistenza del plus valore ed escludere l'applicazione del contributo in caso di interventi di recupero nel territorio urbanizzato.
- Chiarire che **gli standard urbanistici dovuti sono commisurati al volume o alle superfici eccedenti quelle originarie**.
- Prevedere **modalità di adempimento degli obblighi derivanti dal DM 1444/1968, alternative alla cessione delle aree**, quali la **monetizzazione** nei casi di comprovata impossibilità di cessione o di cessione inopportuna per localizzazione, estensione e conformazione delle aree, nonché la **possibilità di assicurare i servizi pubblici necessari** nell'ambito urbano di intervento **all'interno degli edifici rigenerati**, sia mettendo a disposizione del comune talune superfici, sia gestendo direttamente il servizio.
- **Permesso di costruire convenzionato**: ampliarne l'ambito di applicazione come modalità ordinaria di intervento negli ambiti urbani consolidati in luogo del piano attuativo
- Agevolare l'approvazione degli interventi di rigenerazione che rispondono ai requisiti di interesse pubblico da realizzarsi su edifici plurifamiliari (**condomini**) prevedendo che la loro approvazione avvenga con una **maggioranza semplificata** (analogamente a quanto è stato previsto dall'art. 119 D.L. n. 34/2020 per il cd. Superbonus 110%).

35. Introdurre un innovativo modello di rapporto con la pa

SINTESI

Garantire il completo processo di digitalizzazione della Pubblica amministrazione attraverso il rafforzamento delle competenze digitali della PA e la previsione di meccanismi che si traducano in reale beneficio di gestione nei rapporti tra privati e pubblica amministrazione.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

- Eliminare la **duplicazione di competenze degli Sportelli Unici Edilizia e Attività produttive** come già previsto in alcune realtà regionali (es. Umbria, Sardegna);
- Creazione di un modello di Sportello unico "virtuale" inteso come **Portale Unico di un ufficio decisionale** nel quale possano interagire responsabile del procedimento, soggetto istante e le diverse amministrazioni coinvolte nella procedura;

- **Regime amministrativo orientato più al controllo successivo delle opere** piuttosto che all'istruttoria dei progetti, valutando un ripensamento del sistema degli attuali titoli edilizi (es permesso di costruire) con il completo passaggio da un modello autorizzativo ad un modello autocertificativo. Maggiore accesso alle asseverazioni sostitutive dei pareri da parte dei professionisti

36. Semplificare la conferenza dei servizi e rendere più snelle le altre procedure autorizzatorie

SINTESI

Garantire tempi di chiusura certi e superare la frammentazione delle competenze decisorie in capo alle diverse amministrazioni coinvolte attraverso un reale processo di razionalizzazione delle procedure.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

- **Rafforzare e implementare la disciplina della conferenza di servizi in modalità semplificata** per superare la frammentazione delle competenze decisorie. Rispetto da parte dei soggetti preposti al rilascio dei pareri dell'assunto dell'art. 14 bis comma 3 della L. 241/1990 "*Le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso sono espresse in modo chiaro e analitico*". Troppi pareri sono invece poco chiari e rimettono in discussione tutto. Spesso i soggetti preposti confondono la scadenza per esprimere il parere con quella per richiedere integrazioni e chiedono integrazioni fuori tempo utile.
- **Estensione generalizzata del silenzio assenso** in tutti casi di non risposta da parte delle amministrazioni preposte con la specifica che il responsabile del procedimento è tenuto ad adottare il provvedimento conclusivo entro 10 giorni dal formarsi del silenzio assenso decorso il quale il soggetto interessato può iniziare l'attività.
- In caso di **SCIA maggiore chiarezza normativa sulla possibilità di iniziare i lavori** alla scadenza dei termini del procedimento, che in assenza di comunicazioni avverse nei termini stabiliti **equivale ad assenso incondizionato. Prevedere l'attestazione da parte dello sportello unico della formazione del silenzio (**come oggi previsto per il Permesso di costruire).
- **Snellire le pratiche edilizie distinguendo** tra pareri/asseverazioni/atti di assenso necessari allo svolgimento dell'istruttoria e pareri/asseverazioni/atti di assenso necessari prima dell'inizio dei lavori.

37. Riformare la normativa in tema di verifica di stato legittimo degli edifici e di regolarizzazione delle difformità

SINTESI

Rendere la normativa più funzionale a favorire gli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente (ai fini anche dell'accesso alle agevolazioni fiscali)

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

- **Stato legittimo:** specificando che in tutti i casi in cui l'immobile sia stato oggetto di interventi edilizi che hanno interessato l'intero immobile o unità immobiliare, **la verifica dello stato legittimo deve avere a riferimento il solo titolo edilizio relativo a tali lavori** (e gli eventuali titoli successivi), **senza la necessità di risalire ai titoli abilitativi precedenti;**
- **Verifica dello stato legittimo degli edifici da demolire e ricostruire –**limitarla solo ai parametri in base ai quali sono calcolate le caratteristiche dimensionali del nuovo edificio (es. volume, superficie) omettendo ogni verifica sulla regolarità dell'immobile per aspetti destinati ad essere rimossi con la demolizione (distribuzione interna, destinazioni d'uso);
- **Tolleranze costruttive:** estensione delle tolleranze costruttive (ora 2% per violazioni di distacchi, distanze ecc.) anche ad alcuni casi di legittimo affidamento (es. parziale difformità realizzate in esecuzione di un titolo edilizio a cui sia seguita l'agibilità);
- **Accertamento di conformità:** possibilità di ottenere la sanatoria amministrativa nel caso in cui l'intervento sia conforme alle sole previsioni urbanistiche vigenti al momento della presentazione della domanda (e non anche al momento della realizzazione dell'intervento cd. sanatoria giurisprudenziale);
- **Varianti ante 1977:** considerare tali opere come "tolleranze" oppure da regolarizzare solo con il pagamento di una sanzione (con effetto legittimante) qualora costituenti parziali difformità e nei casi in cui sia stato rilasciato il certificato di abitabilità o agibilità ai sensi del RD 27 luglio 1934, n. 1265, costituendo il certificato stesso attestazione di conformità di quanto realizzato.

38. Riduzione del termine per l'annullamento dei titoli edilizi

SINTESI

Ridurre il termine di 18 mesi previsto dall'articolo 21 nonies della Legge 241/90 per l'annullamento dei titoli edilizi.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Per i titoli edilizi il termine di 18 mesi risulta non congruo rispetto all'attività che si intende esercitare. Il termine in questi casi deve essere ridotto a 180 giorni decorrenti rispettivamente dal rilascio del titolo edilizio (per il Permesso di costruire) e dalla data di scadenza del termine previsto dalla legge per l'esercizio del potere di verifica da parte dell'amministrazione competente (per la SCIA)

39. Introdurre l'istruttoria preliminare per verificare "in anticipo" la fattibilità degli interventi

SINTESI

Si propone l'introduzione di un'istruttoria preliminare che consenta di definire in anticipo, rispetto alla presentazione della domanda di titolo abilitativo, cosa sia possibile in concreto realizzare in una determinata area o immobile.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Possibilità di attivare presso lo Sportello Unico un'istruttoria preventiva del progetto edilizio, come previsto già in alcune realtà regionali o come disciplinato dall'art. 40 del Regolamento Edilizio del Comune di Milano, che sia vincolante nella fase successiva di presentazione della relativa istanza (PDC o SCIA) anche per evitare che successivamente il procedimento possa subire battute d'arresto per mancanza della documentazione necessaria o per mancato rispetto dei requisiti di legge. in particolare, sarebbe opportuno generalizzare la possibilità di instaurare un procedimento istruttorio preliminare che consenta l'individuazione delle linee fondamentali degli elementi caratterizzanti l'intervento e la fattibilità dello stesso. Gli esiti di tale fase preliminare – la quale ove necessario potrà prevedere anche il coinvolgimento degli Organi (es. Commissione paesaggio se previste) o Enti competenti tramite l'acquisizione di pareri ovvero Convocazione di una Conferenza di Servizi preliminare ai sensi dell'art. 14 bis della L. 241/1990 – dovranno essere replicati in un provvedimento, valido ed efficace per 12 mesi, i cui contenuti saranno reiterati nel procedimento definitivo per il rilascio del titolo edilizio. Tale istruttoria preliminare dovrà altresì essere retta da tempi certi e aventi natura perentoria.

40. Favorire il recupero del patrimonio edilizio attraverso l'ampliamento dell'ambito di applicazione della nuova definizione di ristrutturazione edilizia

SINTESI

Estendere le tipologie di intervento ricadenti nell'ambito della ristrutturazione edilizia con ampliamento.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Nell'ambito della nuova definizione di ristrutturazione edilizia come modificata dal DL 76/2020, come convertito in Legge n. 120/2020, sono contemplati anche incrementi di volumetria "*nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali […] anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana*". La recente circolare ministeriale esplicativa limita fortemente l'ambito di applicazione dell'intervento strumentale alla rigenerazione urbana, circoscrivendolo al solo recupero e riqualificazione di aree urbane e/o immobili in condizioni di dismissione o degrado. Consapevoli del valore che la nuova definizione di ristrutturazione edilizia può avere nell'ambito di un reale ed efficacie recupero del vetusto tessuto edilizio esistente, si ritiene opportuno ampliare la fattispecie a tutti gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti demolizione e ricostruzione con ampliamento volumetrico laddove eventualmente previsto dalla disciplina locale o sovraordinata (in virtù, ad esempio, di incentivi per l'efficientamento energetico), indipendentemente dal dichiarato stato di dismissione dell'edificio o dell'area oggetto di intervento.

41. Approvazione Piani attuativi in Giunta

SINTESI

La previsione si pone l'obiettivo di andare a definire quali sono le competenze della Giunta Comunale in sede di approvazione di uno strumento attuativo conforme al piano regolatore generale, tenuto conto del riparto di competenze tra i diversi organi comunali, stabilito nel TUEL

agli articoli 42 e seguenti (D.lgs. 267/2000).

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

La proposta è finalizzata a coordinare la competenza che il Legislatore ha conferito alla Giunta Comunale, per effetto di quanto stabilito al comma 13, lettera b) del DL 70/2011 (convertito nella L. 106/2011), con il riparto di competenze individuato dal TUEL (D.lgs. 267/2000), andando a chiarire che rientrano tra le competenze della Giunta Comunale anche quelle connesse all'approvazione del piano attuativo, come quelle di:

- acquisizione al patrimonio delle aree cedute a titolo di standard urbanistici;

- individuazione delle OO.UU., ivi incluse quelle esterne al piano, purché conformi al piano regolatore generale, da eseguirsi a scomputo dei contributi dovuti.

42. Introdurre termini perentori per l'approvazione dei piani attuativi

SINTESI

La previsione si pone l'obiettivo di andare a cristallizzare una tempistica certa per l'espletamento della procedura urbanistica volta all'approvazione dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Si propone una procedura secondo cui il piano attuativo è approvato dalla Giunta Comunale, pubblicato, osservato e controdedotto, in base alle regole regionali vigenti ed approvato con i termini di cui all'art. 22, comma 1, della Legge 136/1999 (90 giorni a decorrere dalla data di presentazione dell'istanza). Detti termini potrebbero essere elevati a 180 giorni nei comuni con popolazione a 50.000 abitanti. Il piano attuativo, così approvato, è trasmetto alla Regione per una verifica di conformità allo strumento urbanistico generale e alle norme urbanistiche. La suddetta verifica ha un termine di 60 giorni, decorso infruttuosamente il quale, il piano attuativo si intende approvato.

43. Introduzione del recepimento automatico dei piani regolatori generali a seguito dell'adeguamento a normative di carattere sovraordinato

SINTESI

La previsione si pone l'obiettivo di introdurre il principio del "recepimento automatico" dei piani regolatori generali, nel caso in cui sopraggiunga una normativa statale o regionale, di carattere sovraordinato, in materia di rigenerazione urbana comportante una loro ri-funzionalizzazione in positivo, a seguito delle nuove regole.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

La proposta si pone nell'ottica della razionalizzazione e della semplificazione delle procedure al fine di eliminare quelle superflue, come quella che dovrebbe espletare un piano regolatore generale, semplicemente, per adeguarsi a nuove regole e principi introdotti dal Legislatore. Vi sono molti casi, infatti, in cui non vi è alcuna necessità di procedere ad una variante generale al piano regolatore, affinché lo strumento assorba le nuove regole operative introdotte a livello statale o regionale e consenta l'attuazione degli interventi sulla base delle stesse, sfruttando gli ambiti territoriali già individuati nel PRG. Tale principio sarebbe, in molti casi, un potente acceleratore che potrebbe far vedere calare realmente sul territorio interventi di riqualificazione urbana, ferma restando, purché ancorata ad un termine certo e perentorio, la potestà dei comuni di escludere alcune applicazioni in determinati ambiti, pena l'applicazione delle nuove regole su tutto il territorio.

44. Chiarire che l'esproprio nei piani attuativi ha una durata pari al piano stesso

SINTESI

La previsione si pone l'obiettivo di chiarire che, nell'ambito dei piani attuativi, i termini espropriativi hanno la medesima efficacia dello strumento urbanistico.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

E' necessario precisare, a livello normativo, che quando il vincolo preordinato all'esproprio deriva dall'approvazione di uno strumento urbanistico attuativo, la cui durata di validità, salvo proroghe, è di 10 anni decorrenti dalla sua definizione amministrativa, questa permane per tutto il periodo di vigenza dello strumento attuativo.

45. Semplificare la normativa sulla tutela degli acquirenti di immobili da costruire

SINTESI

La necessità di tutelare gli acquirenti di immobili da costruire/in corso di costruzione continua a rappresentare **una finalità condivisibile attuata però con strumenti e regole che sempre più, anche con le ultime modifiche normative, creano ostacoli per le imprese** e il sistema del credito.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Il D.Lgs. 14/2019 ha apportato significative modifiche alla normativa che tutela gli acquirenti di immobili da costruire di cui al D.Lgs. 122/05.

Di particolare evidenza sono gli aspetti legati all'introduzione dell'obbligo di stipulare il contratto preliminare di compravendita (o atto equipollente) per atto pubblico o scrittura privata autenticata per il tramite del Notaio; come è noto ciò comporta l'obbligo di procedere anche alla trascrizione

dei suddetti contratti preliminari presso la Conservatoria Immobiliare.

Si configura così un fattore sostanzialmente impeditivo al finanziamento ipotecario dell'opera in quanto da un lato le banche subordinano da tempo la concessione dello stesso alla esibizione di un congruo numero di pre-vendite e, dall'altro, il riscontro commerciale divenuto preliminare trascritto impedisce la natura privilegiata dell'ipoteca a garanzia del mutuo.

Si propone pertanto di continuare ad assicurare il controllo di legalità da parte del notaio sui contratti preliminari di compravendita aventi oggetto immobili da costruire prevedendo molto più semplicemente l'apposizione di un visto di conformità senza necessità che il contratto sia redatto nella forma dell'atto pubblico o scrittura privata autenticata al fine di subire gli effetti della trascrizione.

AUTORIZZAZIONI

46. Semplificazione e tempi certi per VIA e VAS

SINTESI

Le procedure ambientali a monte si inseriscono nel lungo processo che porta alla cantierizzazione di un'opera o di un intervento e rappresentano quel giusto momento di considerazioni delle scelte e degli effetti di natura ambientale.

I procedimenti di VAS sui piani urbanistici rappresentano all'incirca il 90% del totale delle VAS: la sua complessità incide sulla durata complessiva del procedimento di formazione degli strumenti di pianificazione e di programmazione. Tuttavia la questione relativa alla delimitazione dell'ambito di applicazione della normativa continua ad essere uno dei più dibattuti a livello normativo e interpretativo e oggetto di contenzioso in ambito giuridico. E' necessario un intervento legislativo finalizzato a scongiirare l'eccessiva discrezionalità amministrativa.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

- Occorre dare concreta attuazione alla previsione in base alla quale i termini del procedimento di VIA sono **perentori** anche riconoscendo il reato di omissione in atti di ufficio a fronte dell'inerzia della pubblica amministrazione nel concludere il procedimento. Altresì è necessario prevedere una forma di **tutela risarcitoria immediata per il ritardo**.
- Per la VAS sui piani territoriali e urbanistici occorre introdurre dei percorsi facilitati in funzione dell'ambito interessato. In particolare si dovrebbe consentire alle Regioni di disciplinare, con proprie norme, ulteriori procedure semplificate per lo svolgimento della verifica di assoggettabilità o della Vas sui piani o programmi comunque denominati che interessano zone limitate del territorio e sia specifici criteri per l'individuazione dei piani attuativi da escludere dall'ambito di applicazione della verifica di assoggettabilità o della Vas. In ogni caso andrebbe chiarito che non sono comunque sottoposti a Vas né a verifica di assoggettabilità i piani e i programmi, qualunque sia la loro denominazione, che interessano aree di dimensioni ridotte (es. entro i 4000 mq. di superficie territoriale o fino a 2000 mq di superficie utile).

47. Vincoli culturali e paesaggistici – Semplificazione del procedimento di autorizzazione paesaggistica

SINTESI

La normativa statale in materia di vincoli culturali e paesaggistici, contenuta nel D.lgs. 42/2004 "Codice dei beni culturali e del paesaggio", si caratterizza per l'elevata complessità e ciò rende necessari interventi di snellimento delle relative procedure, anche con riferimento alla pianificazione paesaggistica.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

- **Autorizzazione culturale:** ridurre da 120 gg a 60 gg il termine previsto per il rilascio da parte della Soprintendenza e, in caso di mancata risposta entro il termine di legge, prevedere la possibilità di rivolgersi in via sostitutiva al competente organo centrale del

Ministero della cultura.

- **Autorizzazione paesaggistica – efficacia:** legare la validità dell'autorizzazione (attualmente pari a 5 anni) alla durata dei lavori, soprattutto per le opere più grandi e complesse;
- **Autorizzazione paesaggistica ordinaria:** ridurre e rendere perentori tutti i termini previsti dal procedimento;
- **Piani paesaggistici - Misure di salvaguardia:** al fine di evitare il blocco a tempo indeterminato delle iniziative edilizie, introdurre nel Codice un limite massimo di efficacia delle misure di salvaguardia operanti con l'adozione del piano paesaggistico regionale (ad esempio, due/tre anni), sulla falsariga di quanto previsto dai piani urbanistici dall'art. 12 del DPR 380/2001 "Testo Unico Edilizia".

AMBIENTE ED ECONOMIA CIRCOLARE

48. Incentivare il riuso dei suoli rendendo più sostenibile il procedimento per la bonifica

SINTESI

Il recupero di siti contaminati ed il loro ri-uso rappresentano una importante opportunità per restituire a tali aree nuova qualità ambientale, economica e sociale, ciò anche nella logica del contenimento del consumo di suolo, il cui saldo dovrà essere pari a zero entro il 2050.

L'iter delineato dal D.Lgs. 152/2006 (Codice dell'ambiente) per la bonifica dei siti contaminati però presenta numerose criticità che di fatto hanno costituito un forte disincentivo all'avvio di tali operazioni, a causa di:

a) **Procedure** troppo complesse e farraginose;

b) **Tempi e costi** incerti e indeterminabili;

c) **Assenza di coordinamento** con la normativa urbanistica e più in generale con quelle finalizzate alla trasformazione/ rigenerazione urbana.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

- **Stabilire tempi perentori** entro i quali:
  - l'ARPA deve fornire gli esiti delle analisi svolte sui terreni, ossia massimo 30 giorni dalla data di effettuazione dei campionamenti delle matrici ambientali;
  - la Provincia (o il Ministero per determinati casi) deve rilasciare il certificato di avvenuta bonifica, ossia massimo 20 giorni dal ricevimento della relazione tecnica predisposta dall'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente territorialmente competente.
- **Introdurre strumenti** volti a **superare le inerzie** delle pubblica amministrazione, prevedendo la possibilità, nelle more del rilascio del certificato di avvenuta bonifica da parte della Provincia, di avviare i lavori edili, a seguito dell'accertamento da parte dell'ARPA dell'avvenuto raggiungimento degli obiettivi di bonifica;
- **Prevedere l'introduzione** a livello regionale **di specifici meccanismi incentivanti ossia:**
  - la riduzione del contributo di costruzione nella misura minima del 30%,
  - lo scomputo dagli oneri di urbanizzazione secondaria di una quota parte (minimo il 50%) delle spese sostenute per gli interventi di bonifica;
- **Consentire** ai Comuni di prevedere quote maggiori di scomputo dagli oneri di urbanizzazione in considerazione della rilevanza del singolo intervento.
- **Prevedere** l'accreditamento presso la Regione di laboratori privati per svolgere indagini ambientali a supporto/sostituzione dei laboratori ARPA e l'allineamento del prezzario analisi ARPA ai prezzi di mercato dei laboratori privati.

49. Promuovere l'economia circolare attraverso l'adozione dei decreti end of waste

SINTESI

Sono ancora troppo pochi i decreti adottati in materia di End of Waste (EoW), nonostante siano trascorsi oltre 11 anni da quando questo istituto è stato introdotto nel nostro ordinamento. E quando il legislatore è intervenuto, come nel caso del fresato d'asfalto, ha previsto **norme e procedure davvero troppo complesse**!

Tutto ciò ha determinato una situazione di **grave incertezza** tra gli operatori e soprattutto un **forte disincentivo** all'uso di questo strumento, che è fondamentale per la **transizione all'economia circolare.**

Occorre, quindi, da un lato dare **nuovo impulso all'attività normativa** su questa tematica e dall'altro **individuare meccanismi e adempimenti in grado di promuovere il ricorso a questo istituto.**

E' necessario adottare un nuovo approccio, basato sull'analisi dei prodotti e delle loro caratteristiche, per arrivare, solo successivamente, ad individuare modalità e parametri per la gestione dei rifiuti come "end of waste".

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

- Accelerare l'iter per l'adozione dei decreti previsti dall'art. 184 ter del D.Lgs. 152/2006;
- Promuovere il ricorso allo strumento dell'end of waste attraverso:
  - l'introduzione di procedure e condizioni tecniche "sostenibili", superando le criticità e le ingessature contenute nel decreto 69/2018 relativo al fresato d'asfalto, ad esempio chiarendo che per i rifiuti in ingresso non è necessario effettuare il test di cessione, nonché sopprimendo l'obbligo di conservazione per 5 anni dei campioni di materiali estratti dai singoli cumuli, un adempimento che non è imposto neanche per gli impianti di recupero, ma al massimo è previsto per le discariche);
  - la definizione dell'ambito di applicazione partendo dall'analisi dei prodotti finali: occorre in particolare eliminare la fissazione "a priori" dei codici EER che possono essere gestiti come end of waste;
  - eliminare il richiamo ai limiti quantitativi previsti per le operazioni di recupero in procedura semplificata, in quanto in questo caso non si tratta di attività di recupero.

50. Incentivare il recupero in cantiere dei rifiuti edili

SINTESI

- Il **procedimento autorizzatorio** per il recupero dei rifiuti delineato dal Codice dell'ambiente (D.Lgs. 152/2006) **è molto complesso, lungo e soprattutto oneroso**.
- Questo rappresenta un vero e proprio disincentivo a realizzare direttamente nel cantiere edile l'attività di recupero dei rifiuti.
- Ciò determina il paradosso che nella maggior parte dei casi le imprese edili dopo aver prodotto dei rifiuti in cantiere li portano ad un impianto autorizzato per il loro recupero (operazione che spesso è solo documentale) e poi li ri-trasportano nel cantiere dove vengono effettivamente reimpiegati. Tutto ciò con evidenti ripercussioni per l'ambiente dovuti ai

trasporti e alle movimentazioni effettuate.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

- Agevolare il recupero diretto in cantiere dei rifiuti prodotti, riducendo i tempi (massimo 30 giorni per la comunicazione di avvio delle singole campagne) e gli adempimenti previsti dall'art. 208, comma 15, del D.Lgs. 152/2006 per l'avvio delle singole campagne mobili.
- Escludere gli impianti mobili per il trattamento rifiuti dall'obbligo di avvio della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, in quanto si tratta di impianti temporanei.

51. Promuovere il recupero di materiali di pregio

SINTESI

La definizione di "rifiuto" contenuta nel Codice dell'ambiente (D.Lgs. 152/2006) e ancora di più l'interpretazione che organi di controllo e giurisprudenza ne hanno dato nel tempo ha portato al paradosso che materiali di pregio, sotto il profilo storico e artistico (come coppi antichi, mattoni etc.) debbano essere gestiti come rifiuti (con tutti i relativi adempimenti) poiché rimossi nell'ambito di interventi edilizi di ristrutturazione/risanamento conservativo.

Tutto ciò indipendentemente dal valore di questi materiali e dal fatto che siano ancora idonei al loro uso. A ciò si aggiunga che nella gran parte dei casi sono proprio le Soprintendenze a imporre il ripristino di quegli stessi materiali.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Facilitare il recupero di quei materiali di pregio, derivanti dagli interventi di manutenzione, restauro e risanamento conservativo, recupero, ristrutturazione edilizia e demolizione e ricostruzione, e relativi a immobili tutelati dal D.Lgs 42/2004 di interesse architettonico, artistico e storico o paesaggistico nonché quelli appartenenti all'edilizia storica o comunque di interesse per la tradizione costruttiva locale, prevedendo espressamente la loro esclusione dall'ambito di applicazione della normativa dei rifiuti di cui all'art. 183 del D.Lgs. 152/2006 (Codice dell'ambiente).

52. Terre e rocce da scavo. Semplificazione delle procedure del DPR 120/2017

SINTESI

La disciplina prevista dal DPR 120/2017 non è in linea con i normali tempi cantieristici, soprattutto nel caso di cantieri di piccole dimensioni e cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA. L'iter procedurale delineato dal decreto infatti prevede che l'operatore fornisca informazioni di dettaglio in merito alla gestione delle terre e rocce da scavo (es. luogo di effettivo riutilizzo) **in una fase del procedimento edilizio molto anticipata** rispetto al momento in cui si può avere l'effettiva conoscenza della possibilità, o meno, di realizzare l'intervento edile. E' necessario semplificare le procedure di cui all'art. 20 e 21 del DPR 120/2017 per evitare che decada la qualifica di sottoprodotto.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

1) Ridurre i tempi previsti dal DPR 120/2017 prevedendo la possibilità di iniziare i lavori di scavo direttamente a seguito dell'invio della Dichiarazione di utilizzo o dell'aggiornamento della Dichiarazione stessa nel caso di modifiche sostanziali;

2) Spostare in capo al soggetto che effettivamente utilizza le terre nel sito di destinazione l'onere di effettuare la dichiarazione di avvenuto utilizzo.

53. Favorire la gestione come sottoprodotti dei piccolissimi quantitativi di terre e rocce

SINTESI

Il DPR 120/2017 di riordino della disciplina sulle terre e rocce da scavo non ha definito una procedura "specifica" per il riutilizzo "in sito" di piccoli quantitativi di terre e rocce da scavo, incentivando la gestione di questi materiali come rifiuti e quindi il loro conferimento a discarica a causa di:

- **adempimenti** troppo complessi;
- **tempi** incompatibili con la durata degli interventi.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Facilitare, nella logica dell'economia circolare, il recupero e riutilizzo delle terre e rocce da scavo prodotte nell'ambito di piccoli scavi, a condizione che:

a. il riutilizzo avvenga nello stesso sito in cui sono state scavate;
b. si tratti di piccoli quantitativi (500 mc);
c. non ne derivino impatti negativi per l'ambiente;
d. il riutilizzo sia appositamente "documentato".

54. Semplificare la gestione delle terre e rocce prodotte in situazioni di emergenza

SINTESI

Il DPR 120/2017 di riordino della disciplina sulle terre e rocce da scavo non ha definito una procedura "specifica" per la gestione delle terre e rocce da scavo prodotte nell'ambito di situazioni di emergenza (es. crolli, interventi urgenti etc). In tali casi, trattandosi di interventi urgenti non è possibile effettuare le comunicazione preventiva e quindi queste terre e rocce sono necessariamente gestite come rifiuti. Al riguardo, si evidenzia che il dm 161/2012 prevedeva un'apposita procedura per gestire sempre come sottoprodotti le terre derivanti da questo tipo di interventi, ma tale procedura non è stata riprodotta nell'ambito del DPR 120/2017.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Introdurre una procedura apposita per la gestione come sottoprodotti delle terre e rocce da scavo prodotte a seguito di interventi emergenziali, derogando all'iter e soprattutto alle stringenti tempistiche previste dal DPR 120/2017.

LAVORO E SICUREZZA

55. Semplificazione procedura di verifica del DURC

SINTESI

Si rende necessario, quale misura di semplificazione, prevedere un meccanismo che consenta alle imprese di avviare la procedura di verifica della regolarità contributiva in anticipo rispetto alla scadenza del Durc in corso di validità.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Considerate le attuali regole di funzionamento del Durc on line, al momento non è possibile presentare la richiesta di un nuovo Durc prima della scadenza di quello vigente, con il conseguente rischio di lasciare temporaneamente "scoperta" l'impresa durante l'arco temporale della procedura di verifica.

Infatti, il DURC ha una validità di 120 giorni e solo allo scadere di tale termine è possibile procedere ad una nuova richiesta. Visti i numerosi ritardi nel rilascio di un DURC dopo la sua scadenza naturale si ritiene necessario un intervento nei confronti degli enti preposti al rilascio (INPS e INAIL), per la definizione di un sistema attraverso il quale, possa procedersi alla richiesta di un nuovo documento 15 giorni prima della scadenza suddetta (120 giorni), per evitare periodi di vuoto gravosi per l'impresa regolare.

56. Riduzione vincolo della responsabilità solidale

SINTESI

Si rende necessario, quale misura di semplificazione, intervenire per ridurre da 24 a 12 mesi il periodo di responsabilità solidale, di cui all'art. 29 del D.Lgs n. 276/03 e individuare le specifiche esimenti.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

La responsabilità solidale, di cui all'art. 29 del D.Lgs n. 276/2003, rappresenta un gravoso impegno per il responsabile in solido, troppo spesso non evitabile nonostante la dovuta "diligenza".

La condotta dei soggetti coinvolti nella filiera degli appalti, per ciò che riguarda il trattamento retributivo e previdenziale dei lavoratori interessati, ad oggi non contempla, anche se attivate tutte le dovute azioni e cautele del caso, alcun meccanismo di esimente e peraltro potrebbe causare, stante l'arco temporale di ben due anni dalla fine dell'appalto o del subappalto, successive gravose ripercussioni finanziarie, non previste né prevedibili, per il co-obbligato in solido.

E' necessario, inoltre, individuare normativamente la documentazione sufficiente ad attestare la regolarità delle imprese con le quali sussiste il vincolo di responsabilità solidale, a fronte della quale le imprese stesse possano essere sollevate dal suddetto vincolo.

57. Eliminazione relazione tecnica per cassa integrazione ordinaria

SINTESI

Si rende necessario procedere alla completa dematerializzazione della procedura di presentazione delle domande di Cassa integrazione Guadagni Ordinaria

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Le domande di Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria sono inviate all'INPS con un'apposita procedura telematica, cui va allegata (per causali diverse da "Covid-19") una relazione tecnica da produrre però in formato PDF, quindi sostanzialmente con un documento cartaceo.

Ai fini della completa dematerializzazione della procedura di presentazione delle domande di Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria, il modulo telematico andrebbe integrato con un'apposita sezione in cui inserire tutte le informazioni che, attualmente, vengono rese attraverso la suddetta relazione tecnica.

58. Introduzione del "silenzio assenso" per cassa integrazione ordinaria

SINTESI

Nell'ambito del procedimento di valutazione e autorizzazione delle domande di Cassa Integrazione Ordinaria, si propone di introdurre il meccanismo del "silenzio assenso" in caso di mancata decisione dell'INPS entro 30 giorni.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

La riforma degli ammortizzatori sociali introdotta dal D.Lgs. n. 148/15 ha attribuito alle sedi territoriali dell'INPS la competenza decisionale in ordine alla concessione del trattamento di cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO), abrogando le preesistenti Commissioni provinciali competenti distintamente per l'edilizia e per l'industria.

Ciò ha comportato di fatto un incremento dei centri decisionali e una conseguente diversificazione, anche all'interno della medesima provincia, dei tempi di conclusione del procedimento di autorizzazione della CIGO.

Pertanto, si propone di introdurre, nell'ambito del procedimento decisionale di cui sopra, il meccanismo del "silenzio assenso" in caso di mancata pronuncia dell'Istituto entro il termine di 30 giorni dalla presentazione della domanda.

Inoltre, deve essere resa obbligatoria l'interlocuzione preventiva con l'impresa da parte della sede INPS (con l'assegnazione all'impresa stessa di un congruo termine di tempo per presentare eventuali chiarimenti o argomentazioni a supporto), prima di procedere all'eventuale reiezione dell'istanza di CIGO.

59. Validità della documentazione di sicurezza anche se su supporto informatico

SINTESI

Occorrerebbe eliminare le duplicazioni di adempimenti regolati da una pluralità di norme succedutesi nel tempo, le numerose incoerenze normative e gli adempimenti meramente burocratici che nulla aggiungono in termini di prevenzione.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

L'attuazione della disposizione, contenuta al comma 5 dell'articolo 53 del D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 sulla tenuta della documentazione rilevante in materia di igiene, salute e sicurezza e tutela della condizioni di lavoro, su un unico supporto informatico, quale modalità alternativa alla tenuta cartacea di tali documenti, è una importante misura di semplificazione: qualora il datore di lavoro scegliesse tale modalità di conservazione, dovrebbe essere riconosciuta anche dai soggetti deputati ad effettuare i controlli.

60. Notifica preliminare

SINTESI

La notifica preliminare è trasmessa in forma cartacea ad Azienda sanitaria locale e Direzione Provinciale del Lavoro (e al prefetto in caso di lavori pubblici e in alcune realtà territoriali alle Casse Edili/Edilcasse) ed è considerata uno degli strumenti più efficaci per la tutela ed il controllo della sicurezza nei cantieri.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Si dovrebbe dare immediata attuazione all'estensione a tutto il territorio nazionale di un sistema on line di trasmissione della notifica preliminare che coinvolga in particolare anche le Casse Edili territorialmente competenti.

Questo apporterebbe un significativo contributo in ordine alla semplificazione dell'attività burocratica di imprese, professionisti e committenti, che fruirebbero di un "cruscotto" riassuntivo di tutte le notifiche inviate. Inoltre, si ottimizzerebbe l'interazione tra i diversi organi, al fine di ottenere una mappatura di tutti i lavori edili sul territorio, anche in considerazione di una maggiore tutela della sicurezza dei lavoratori.

L'incrocio dei dati in possesso delle Casse Edili con quelli della notifica preliminare permetterebbe infine una più attenta verifica delle condizioni di regolarità delle imprese, soprattutto in sede di attestazione della regolarità contributiva, nonché la possibilità di costituire una banca dati di settore anche ai fini di una migliore programmazione della attività ispettiva.

Servirebbe inoltre un intervento per consentire, attraverso l'inserimento di alcune informazioni integrative, di tracciare le linee guida per un operato ispirato alla massima garanzia e trasparenza per i soggetti coinvolti nei lavori, nonché di rendere, attraverso un'informativa più esaustiva, più agevole la programmazione degli interventi di vigilanza nel settore edile.

Andrebbe apportata una modifica per ampliare le informazioni in essa contenuta.

In caso di mancato aggiornamento del documento, andrebbe prevista, in capo al committente,

l'applicazione del minimo della sanzione amministrativa di cui all'art. 157, co 1 lett. c).

61. Valutazione rischio rumore

SINTESI

La valutazione del rischio di esposizione al rumore durante il lavoro (articolo 190 del decreto legislativo n. 81/2008) è effettuata dal datore di lavoro tramite misurazioni strumentali. In un settore come quello delle costruzioni, tale valutazione è sicuramente complessa per la molteplicità delle macchine utilizzate, delle lavorazioni e delle condizioni operative ad esse associate che richiederebbero di eseguire un numero smisurato di rilevamenti, con la continua elaborazione della valutazione del rischio e conseguenti calcoli per l'individuazione del livello di esposizione dei lavoratori e dei più idonei dispositivi di protezione individuale per l'udito.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

La valutazione del rischio rumore, e non solo una stima preventiva dello stesso, dovrebbe poter essere effettuata ricorrendo alle banche dati sul rumore approvate dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro.

Ad oggi, l'unica banca dati validata dalla Commissione consultiva permanente è quella realizzata dal CPT di Torino in collaborazione con INAIL Direzione Regionale Piemonte. I dati ivi contenuti sono stati ottenuti attraverso misurazioni effettuate con strumentazione e protocolli di misura rispondenti alle norme tecniche vigenti. Inoltre, le misure di pressione sonora definiscono nel dettaglio il tipo di macchina (marca, modello, anno di produzione ecc.) e l'attività durante la quale è stata eseguita la misurazione.

62. Verifica dell'idoneità tecnico professionale effettuata dall'impresa affidataria

SINTESI

L'articolo 97 del d.lgs. n. 81/2008, al comma 2, prevede che l'impresa affidataria verifichi l'idoneità tecnico professionale delle imprese subappaltatrici e dei lavoratori autonomi, con le modalità di cui all'allegato XVII. La stessa verifica viene effettuata dal committente, in relazione alle funzioni o ai lavori da affidare, sempre con le modalità di cui all'allegato XVII, nei confronti delle imprese affidatarie, delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi. Tale previsione è contenuta all'articolo 90, comma 9, lettera a). Ad oggi due soggetti diversi, committente ed impresa affidataria, richiedono alle imprese, nello stesso momento, la stessa documentazione con modalità diverse.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Occorre parificare la verifica dell'idoneità tecnico professionale effettuata dal committente e dall'impresa affidataria nel caso di cantieri la cui entità presunta è inferiore a 200 uomini giorno e i cui lavori non comportano rischi particolari di cui all'allegato XI.

L'articolo 90, comma 9, lettera a, prevede che, nel caso di cantieri la cui entità presunta è inferiore a 200 uomini giorno e i cui lavori non comportano rischi particolari di cui all'allegato XI, la verifica

si considera soddisfatta mediante presentazione di autocertificazione, in ordine al possesso di alcuni requisiti di cui al summenzionato allegato XVII, fermo restando l'esibizione del certificato di iscrizione alla camera di commercio e del documento unico di regolarità contributiva.

Nel caso di cantieri di piccola entità e privi di rischi "particolari" di cui all'allegato XI, l'autocertificazione costituisce una semplificazione della verifica dell'idoneità. La stessa misura semplificativa non è contemplata nel caso in cui la verifica dell'idoneità tecnico professionale viene effettuata dall'impresa affidataria.

63. Attrezzature di lavoro (anche su supporto informatico)

SINTESI

Le attrezzature di lavoro devono essere sottoposte a controlli periodici e straordinari a cura del datore di lavoro. I risultati di tali controlli devono essere riportati per iscritto e conservati per almeno tre anni, ai sensi dell'articolo 71, comma 9, del D. Lgs. n. 81/2008 e s.m.i.. Tre anni di conservazione dei documenti appare un lasso di tempo la cui lunghezza non è dimostrabile abbia influenza sulla reale efficienza delle attrezzature.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Si ritiene che, per una reale sicurezza delle attrezzature nonché ai fini dei necessari controlli degli organi di vigilanza, siano sufficienti i risultati dei più recenti controlli effettuati e non anche quelli di tre anni addietro.

Onde ridurre la mole di documenti che il datore di lavoro deve conservare, il periodo di tenuta dei risultati dei controlli delle attrezzature potrebbe essere ridotto da tre a un anno, consentendo la tenuta della documentazione anche su sopporto informatico.

AUTOTRASPORTO IN EDILIZIA

64. Semplificazione delle autorizzazioni ai trasporti eccezionali di tipo periodico

SINTESI

Sarebbe opportuno semplificare le procedure per il rilascio delle autorizzazioni ai trasporti eccezionali di tipo "periodico", per le quali è necessario presentare ad ogni ente proprietario delle strade la richiesta di autorizzazione, allegando la medesima documentazione.

DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA

Al fine del trasporto di macchine operatrici con complessi veicolari di peso non superiore a 56 tonnellate è necessario presentare richiesta di autorizzazione ad ogni ente proprietario della strada (ANAS, Provincia, Autostrade), allegando la medesima documentazione (schema grafico, carte di circolazione, dichiarazioni di rispetto delle norme del Codice della Strada). Inoltre, **si tratta di autorizzazioni di tipo "periodico", senza la necessità di individuare preventivamente il percorso del trasporto e, pertanto, senza la necessità di verifiche specifiche da parte degli enti proprietari**.

Ad oggi, le autorizzazioni di tipo "periodico" sono sottoposte allo stesso iter delle autorizzazioni "singole" e "multiple" ai trasporti eccezionali, caratterizzate da differenti peculiarità.

Si propongono pertanto le seguenti semplificazioni:

1) **durata triennale** delle autorizzazioni;
2) **pagamento di un unico indennizzo di maggiore usura del manto stradale**, da ripartire tra gli Enti coinvolti (ANAS, Tesoreria dello Stato di Viterbo, Provincia, Autostrade);
3) **utilizzo di un unico portale telematico per la richiesta di autorizzazione, con indicazione semplificata delle aree e delle tipologie di strade di interesse (statale, regionale, provinciale, comunale, autostrade)**.