

**DECRETO LEGGE 9 FEBBRAIO 2017, N.8
RECANTE NUOVI INTERVENTI URGENTI IN
FAVORE DELLE POPOLAZIONI COLPITE DAGLI
EVENTI SISMICI DEL 2016 E DEL 2017**

N. 4286/C

Audizione dell'Ance

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

27 febbraio 2017

Il decreto legge n.8 del 9 febbraio 2017 prevede una serie di misure volte ad affrontare l'emergenza e dare assistenza alle popolazioni colpite dagli ulteriori eventi sismici e dalle eccezionali condizioni metereologiche che, a gennaio, hanno colpito i territori del Centro Italia, già duramente colpiti dai terremoti di agosto e ottobre 2016.

Si tratta di disposizioni che si aggiungono e, in alcuni casi, modificano quanto già previsto dal decreto legge 189/2016 (cd. "decreto terremoto") convertito, con modificazioni nella legge n. 229/2016.

*Prima di entrare nel merito delle novità introdotte, l'Ance intende esprimere **pieno apprezzamento e il proprio sostegno per l'azione che la Protezione Civile e il Commissario Straordinario per la ricostruzione stanno svolgendo.***

Un'azione senz'altro complicata dal ripetersi degli eventi sismici e dalle eccezionali nevicate che hanno reso più difficoltoso l'avvio della ricostruzione.

*Basti considerare la stima dei danni, recentemente diffusa dalla Protezione Civile, per avere contezza della catastrofe che ha colpito il Centro Italia: **oltre 23,5 miliardi di euro** comprensivi sia dei danni diretti, pubblici e privati, che dei costi sostenuti dallo Stato per far fronte all'emergenza. **I danni sugli edifici privati sono stati stimati in circa 13 miliardi, mentre ammontano a 1,1 miliardi di euro quelli relativi agli edifici pubblici.***

Una catastrofe che ha colpito una zona molto vasta, che coinvolge quattro Regioni (Marche, Abruzzo, Lazio e Umbria), e un territorio caratterizzato dalla presenza di piccoli centri montani, molto frazionati e poco abitati.

*Tuttavia, pur comprendendo l'eccezionalità dell'urgenza che ha investito il Centro Italia, l'Ance, **nello spirito di collaborazione che fin da subito ha instaurato con la struttura commissariale, intende evidenziare alcuni aspetti per fornire soluzioni che possano garantire l'efficienza e l'efficacia del processo di ricostruzione e, al tempo stesso, il regolare funzionamento del mercato.***

Il decreto oggetto della presente audizione, nasce dall'esigenza di adottare misure derogatorie volte a superare la fase emergenziale, e a garantire, in quei luoghi, i servizi primari, come le scuole, necessari per evitare il rischio di spopolamento.

Strutture di emergenza

Si comprendono, quindi, le ragioni del rafforzamento delle misure derogatorie di Protezione Civile per la costruzione delle strutture di emergenza come quelle abitative (SAE) e quelle ad usi pubblici e finalizzate a garantire la continuità delle attività economiche e produttive.

Edilizia scolastica

*Allo stesso modo, l'Ance comprende i motivi che hanno determinato le disposizioni introdotte in tema di edilizia scolastica, per consentire il regolare svolgimento del prossimo anno scolastico. Tuttavia, **occorre ribadire l'esigenza che gli strumenti previsti per tale obiettivo non determinino situazioni di disparità di trattamento tra gli operatori.***

*Il riferimento è la norma, che riguarda anche i **21 edifici scolastici** individuati nell'Ordinanza 14, prevede **l'affidamento dei lavori attraverso procedure negoziate senza pubblicazione del bando di gara**. L'invito è rivolto, sulla base del progetto definitivo, ad almeno **cinque operatori iscritti nell'Anagrafe antimafia degli esecutori** o, in mancanza di un numero sufficiente, ad almeno cinque operatori presenti nelle **white list prefettizie** e che abbiano presentato domanda di iscrizione all'Anagrafe.*

Al momento, nonostante l'importante lavoro compiuto dalla Struttura di missione presso il Ministero dell'Interno, all'Anagrafe risultano iscritte circa 400 imprese.

Inoltre, la possibilità di iscriversi alle liste prefettizie non è consentita a tutte le imprese di costruzioni, ma solo a quelle che operano in una delle attività a rischio di cui all'articolo 1, comma 53, della legge 190/2012.

*La soluzione per consentire al maggior numero possibile di imprese di partecipare alle procedure di affidamento è contenuta nello stesso decreto legge n. 8/2017, che **all'art. 8 permette la partecipazione agli affidamenti per gli interventi di ricostruzione pubblica agli operatori economici che hanno presentato domanda di iscrizione all'Anagrafe**.*

*Al fine di evitare qualsiasi dubbio, è **auspicabile una nuova formulazione della norma o un'ordinanza che espliciti, in modo chiaro, che gli inviti a partecipare alla procedura negoziata siano rivolti anche ad imprese che hanno trasmesso istanza di iscrizione all'Anagrafe oltre che a quelle che risultino già iscritte o presenti nelle white list**.*

Al riguardo, inoltre, si fa presente che l'elenco delle imprese che hanno presentato domanda all'Anagrafe non è disponibile e, pertanto, sarà necessario consentire alle stazioni appaltanti la sua consultazione.

Anagrafe antimafia degli esecutori

In merito all'Anagrafe, la modifica introdotta dall'art.8 del decreto in commento, sopra richiamata, va nella direzione auspicata dall'Ance e offre una soluzione, limitata però alla ricostruzione pubblica, al rischio che l'Anagrafe antimafia degli esecutori possa determinare un rallentamento del processo di ricostruzione.

*Resta comunque necessario **intervenire anche per la ricostruzione privata, consentendo alle imprese esecutrici dei lavori di operare con la sola domanda di iscrizione all'Anagrafe, analogamente a quanto avviene per gli interventi di immediata esecuzione di cui all'articolo 8 del DL 189/2016**.*

Governance: istituzione delle Conferenze regionali

*In tema di governance, **l'istituzione delle conferenze regionali accanto alla conferenza permanente rappresenta un modello procedimentale che può avere riflessi positivi se maggiormente potenziato**.*

La necessità di operare attraverso modelli straordinari ha un suo fondamento qualora la normativa ordinaria sia carente di sistemi volti a semplificare e accelerare le procedure. A seguito delle recenti novità che sono state introdotte sul tema della conferenza di servizi (art. 14 e ss

della Legge 241/90) sarebbe stato opportuno far riferimento integralmente a tale istituto che già costituisce un importante strumento di collaborazione e coordinamento fra pubbliche amministrazioni.

Per quanto attiene il funzionamento della **Conferenza permanente è da valutare l'opportunità di attribuirle un ruolo più decisivo nell'approvazione degli strumenti urbanistici attuativi.**

A tale fine la Conferenza non dovrebbe esprimere solo un parere obbligatorio e vincolante ma assumere carattere decisorio in ordine all'approvazione definitiva degli strumenti attuativi.

Analoghe considerazioni valgono per le **conferenze regionali**. Come formulata la norma contenuta nel decreto legge le conferenze regionali sembrerebbero intervenire solo per esprimere alcuni pareri (es. ambientali, paesaggistico ecc) e non per tutti gli atti necessari ai fini dell'approvazione definitiva dei progetti. **Per una maggior celerità degli interventi di ricostruzione sarebbe opportuno rafforzare il ruolo di queste conferenze chiarendo anche che la determinazione conclusiva della conferenza costituisce a tutti gli effetti titolo per la realizzazione dell'intervento.**

Ambiente

In materia ambientale, il decreto in commento trasferisce in capo alla Regione gran parte delle competenze in materia, prima attribuite al Commissario straordinario.

Al riguardo si ritiene utile richiamare l'esperienza maturata in Emilia Romagna, a seguito del sisma del 2012, dove le competenze in materia ambientale erano per lo più ricondotte in capo al Commissario straordinario. Tale impostazione ha consentito una gestione efficace e soprattutto tempestiva dei rifiuti derivanti dai crolli.

In tal senso, si potrebbe anche **valutare l'opportunità di introdurre alcuni snellimenti procedurali**, ad esempio semplificando l'iter per l'impiego di campagne con impianto mobile, per le quali al momento è prevista la preventiva autorizzazione da parte del Presidente della Regione.

Si ricorda a questo proposito che per il sisma in Emilia Romagna, era consentito l'impiego di tali impianti con una semplice comunicazione alla Provincia ed Arpa territorialmente competenti.

Concentrazione di incarichi per i professionisti

L'Ance esprime **apprezzamento per la scelta di escludere dai limiti posti per evitare concentrazioni di incarichi nella ricostruzione privata (30 incarichi e importo di lavori inferiore a 25 milioni di euro), gli interventi di immediata esecuzione di cui all'art. 8 del DL 189/2016.**

Ciò consentirà di dare concreto avvio agli interventi di immediata esecuzione. Finora, infatti, i professionisti non hanno accettato incarichi di importi limitati nell'attesa di impiegare i 30 incarichi massimi previsti per interventi di ricostruzione di importo più rilevante.

Misure fiscali

Le misure fiscali introdotte dal nuovo DL 8/2017 sono da valutarsi positivamente in quanto offrono una serie di strumenti idonei a garantire, alle popolazioni colpite, una liquidità finanziaria per far fronte agli

adempimenti tributari, una volta che sarà terminato il periodo di sospensione dei versamenti, in questa sede ulteriormente prorogato.

Inoltre, sotto il profilo più generale, **l'ANCE auspicherebbe, come da più parti evidenziato, la necessità di istituire Zone Franche Urbane**, ovvero le cd. "no tax area" che, attraverso un insieme di esenzioni dal pagamento di tasse statali, regionali e comunali, potrebbe sicuramente servire a mitigare l'impatto del sisma sulle condizioni di disagio economico, a sostegno delle attività produttive.

* * *

Si coglie l'occasione della presente audizione per evidenziare ulteriori aspetti del processo di ricostruzione che meritano una riflessione.

Rapporti tra impresa e direttore lavori

In primo luogo, appare opportuna una riflessione in merito alla norma prevista all'articolo 34 comma 4 del DL 189/2016 che, stabilisce che "il direttore dei lavori non deve avere in corso né avere avuto negli ultimi tre anni rapporti diretti di natura professionale, commerciale o di collaborazione, comunque denominati, con l'impresa affidataria dei lavori né rapporti di parentela con il titolare o con chi riveste cariche societarie nella stessa".

Tale previsione costituisce un elemento di forte preoccupazione perché, in contesti territorialmente circoscritti come quelli colpiti dal terremoto, rischia di penalizzare le imprese locali.

L'Ance ritiene necessaria una modifica normativa che **circoscriva la disposizione sui rapporti tra imprese e direttore lavori ai casi di evidente conflitto di interesse in modo da contribuire alla ripresa delle attività economiche locali.**

In alternativa, è **auspicabile una modifica, da introdurre attraverso ordinanza, che preveda la nomina del direttore lavori dopo l'individuazione, da parte del committente, del progettista e dopo la l'espletamento della gara per la scelta dell'impresa esecutrice.**

Inoltre, al fine di evitare incertezze e rendere maggiormente coerente la disciplina, si evidenzia la necessità di una correzione delle ordinanze n. 4 e n.13 nelle quali è stato impropriamente riportato anche il progettista, oltre al direttore lavori, tra i soggetti che devono dichiarare di non aver avuto rapporti con l'impresa appaltatrice.

Subappalto nei lavori privati

Sempre con l'obiettivo di una maggiore chiarezza del quadro normativo è auspicabile che, tramite ordinanza, si possa **chiarire la norma prevista nel Decreto Legge 189/2016 che consente, nei lavori privati di ricostruzione, di poter subappaltare le lavorazioni speciali, previa autorizzazione del committente e nei limiti della normativa vigente.**

La formula potrebbe dare adito a interpretazioni non uniformi o comunque discordanti. Non è chiaro, infatti, cosa debba intendersi per "limiti previsti dalla normativa vigente". Dato che il subappalto è regolato dal codice civile l'unico riferimento dovrebbe essere quindi l'articolo 1656, ovvero il divieto di subappalto delle opere e servizi affidati all'appaltatore, salvo che non vi sia autorizzazione espressa da parte del committente.

Qualificazione delle imprese nei lavori privati

*In tema di **qualificazione delle imprese, l'Ance confida che l'obbligo della SOA per le imprese esecutrici dei lavori superiori a 150 mila euro venga esteso a tutta la ricostruzione privata, come assicurato dalla struttura commissariale.***

Al momento tale obbligo è previsto per i lavori di immediata esecuzione e per gli interventi immediati sul patrimonio culturale dallo stesso decreto terremoto, DL 189/2017, ed è stato esteso, tramite ordinanza, alla ricostruzione degli immobili produttivi.

Attraverso la qualificazione delle imprese si vuole assicurare il controllo sulla professionalità tecnica delle imprese, evitando il rischio che i lavori vengano affidati a soggetti improvvisati, del tutto inadeguati alla sfida della trasparenza, qualità e sicurezza delle opere realizzate. Peraltro analoghe disposizioni sono state previste in occasione del sisma dell'Aquila nel 2009 e di quello dell'Emilia Romagna nel 2012.

Individuazione dell'impresa esecutrice dei lavori privati

Ai fini della scelta dell'impresa esecutrice, il privato deve effettuare una procedura concorrenziale tra almeno tre imprese con affidamento dei lavori alla "migliore offerta".

Al riguardo l'Ance ritiene auspicabile che non sia il prezzo l'unico elemento qualificante, ma che possano trovare adeguata valutazione altri elementi necessari ad assicurare la celerità della ricostruzione e la sicurezza dal punto di vista qualitativo e strutturale.

*A tale proposito il **contratto tipo tra il beneficiario del contributo e l'impresa esecutrice dei lavori potrà assumere un ruolo importante per individuare criteri che sappiano valorizzare offerte sulla base di parametri aggiuntivi al prezzo.***

Governance

In merito alla governance, l'Ance ritiene necessario uno snellimento dei tempi di istruttoria delle pratiche, che possa facilitare l'accesso ai contributi da parte dei beneficiari e, al tempo stesso, accelerare i tempi necessari per fornire al Governo una stima dei possibili contributi da erogare.

*A tal fine, si propone **l'inserimento di una fase di "Pre-istruttoria" che consenta di determinare la quantificazione del contributo concedibile prima della procedura finalizzata alla concessione e all'erogazione del contributo stesso.***

DURC

Aspetti altrettanto salienti nell'esecuzione dei lavori di ricostruzione sono:

- **garantire la regolarità contributiva delle imprese comprensiva della verifica della congruità della manodopera sul valore dell'opera;***
- **verificare la corretta applicazione dei Ccnl di riferimento delle imprese operanti nei cantieri della ricostruzione.***

Ance, Cooperative e Sindacati hanno richiesto, nei giorni scorsi, con una lettera congiunta indirizzata al Commissario Errani, la possibilità di avviare, quanto prima, un tavolo tecnico per l'introduzione del controllo della congruità della manodopera sul valore dell'opera nell'ambito dei lavori di ricostruzione oltre che della corretta applicazione dei CCNL di riferimento da parte delle imprese operanti nel cantiere da parte delle

Casse Edili.

Si auspica, infatti, di poter avviare, preliminarmente nelle zone del cratere, il rilascio di un Durc la cui regolarità sia legata anche all'esito della verifica di congruità della manodopera.