

## **Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione.**

**Ddl 989/S**

### **Audizione dell'Ance**

*Presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e Lavori  
pubblici del Senato della Repubblica*

**7 gennaio 2019**

## SOMMARIO

<i>SINTESI E VALUTAZIONI</i> .....	3
1. <i>FONDO DI GARANZIA (MODIFICA ALL'ART. 1)</i> .....	12
2. <i>GRAVE ILLECITO PROFESSIONALE (MODIFICA ALL'ART. 5)</i> .....	12
3. <i>RESPONSABILITA' SOLIDALE (AGGIUNTA ALL'ART. 3)</i> .....	14
4. <i>SPLIT PAYMENT E COMPENSAZIONE DEL CREDITO IVA (AGGIUNTA ALL'ART. 1)</i> .....	15
5. <i>SEMPLIFICAZIONE IN MATERIA DI FATTURAZIONE ELETTRONICA (AGGIUNTA ALL'ART. 3)</i> .....	16
6. <i>DEMATERIALIZZAZIONE NOTIFICA PRELIMINARE (AGGIUNTA ALL'ART. 3)</i> .....	17
7. <i>ADEMPIMENTI PER L'INIZIO LAVORI E CERTEZZA DEL TITOLO EDILIZIO (AGGIUNTA ALL'ART.3)</i> .....	17
8. <i>LOCALIZZAZIONE E APPROVAZIONE DEI PROGETTI DI OPERE PUBBLICHE (AGGIUNTA ALL'ART. 5)</i> .....	18
9. <i>CRITERI DI AGGIUDICAZIONE (AGGIUNTA ALL'ART. 5)</i> .....	18
10. <i>PROCEDURE NEGOZiate SENZA BANDO (AGGIUNTA ALL'ART. 5)</i> .....	20
11. <i>QUALIFICAZIONE SOA - PERIODO TRANSITORIO ATTESTAZIONI (AGGIUNTA ALL'ART. 5)</i> ..	21
12. <i>APPALTO INTEGRATO (AGGIUNTA ALL'ART. 5)</i> .....	21
13. <i>SUBAPPALTO (AGGIUNTA ALL'ART. 5)</i> .....	22
14. <i>RESPONSABILITÀ VERSO TERZI DEI COMPONENTI DI UN RAGGRUPPAMENTO SOCIETÀ TRA CONCORRENTI RIUNITI O CONSORZIATI E REGIME TRANSITORIO (AGGIUNTA ALL'ART. 5)</i> .....	22
15. <i>SNELLIMENTO CIPE E CSLPP (AGGIUNTA ALL'ART. 5)</i> .....	23
16. <i>SEMPLIFICAZIONE PER LA BONIFICA DEI SITI INQUINATI (AGGIUNTA ALL'ART. 6)</i> .....	24

## SINTESI E VALUTAZIONI

L'Ance ringrazia molto per l'occasione offerta di intervenire in audizione sul DL semplificazioni per presentarvi le proprie valutazioni e proposte.

Ma soprattutto per ripetere, ancora una volta e con sincero spirito costruttivo, i segnali di allarme ed gli appelli sulla situazione in cui versa il Paese a causa del blocco decennale del settore delle costruzioni e degli investimenti pubblici in infrastrutture ed in manutenzioni. **Appelli che ad oggi sono stati certamente ascoltati e compresi ma che non hanno ancora prodotto una significativa svolta nella politica industriale del Governo.**

### **LA NECESSITA' DI SOLUZIONI ALLA CRISI DEL SETTORE E LA DELUSIONE DELLA LEGGE DI BILANCIO**

***Un Paese in perenne codice rosso*** Per il Paese, che è in perenne "codice rosso", e per un settore delle costruzioni allo stremo, che ha già perso 600.000 posti di lavoro e 120.000 imprese, **il decreto-legge Semplificazioni rappresenta l'"ultima spiaggia"**.

***Un contributo aggiuntivo di 0,5% al PIL con il rilancio del settore*** Dobbiamo ridare dignità e vitalità ad un settore dalla lunga filiera, che attiva 31 settori economici su 36 e che, nonostante una profonda crisi, pesa ancora l'8% del Pil da solo e, complessivamente, più del 22%, comprendendo anche la filiera e le attività immobiliari.

Un settore che può dare un contributo aggiuntivo al Pil di 0,5% ogni anno.

Un settore composto per più del 90% da piccole e medie imprese, che hanno spesso meno di 10 dipendenti e dovrebbero concentrarsi sulla creazione di ricchezza piuttosto che spendere la loro energia per stare al passo con i sempre più numerosi adempimenti burocratici che vengono richiesti loro.

Questo perché la Pubblica Amministrazione non riesce a fare quello che dovrebbe fare e viene quindi chiesto alle imprese di svolgere i compiti della P.A.!

***L'ultima occasione dopo la delusione della Legge di Bilancio*** **Il DL Semplificazioni rappresenta l'ultima occasione** per gettare le basi per una ripresa delle costruzioni, dopo una Legge di Bilancio fortemente deludente, che ha visto **gli investimenti pubblici e il settore essere, ancora una volta, le vittime sacrificali dell'Accordo trovato in extremis con Bruxelles.**

In questo modo, **gli effetti sul rilancio delle opere pubbliche nel 2019 sono stati ridotti dell'85%** (da 3,5 miliardi aggiuntivi a soli 550 M€).

Tutto questo, nonostante una crisi che morde sempre di più e che ormai non coinvolge più soltanto le piccole e medie imprese ma si è estesa

anche alle grandi realtà del settore, con il rischio sempre più forte di un pericoloso effetto domino.

## **BUROCRAZIA: UN MACIGNO CHE BLOCCA IL PAESE**

*Semplificazioni  
indispensabili per  
fare ripartire il  
Paese*

**La burocrazia è un macigno che blocca il Paese.**

Secondo uno studio dell'Università di Tor Vergata, **il costo della burocrazia pesa per il 7,6% sul fatturato delle piccole e medie imprese in Italia.**

Non esiste altro Paese al mondo in cui occorrono tempi così lunghi per avviare un'opera pubblica, come certificato dai dati della Presidenza del Consiglio dei Ministri: ci vogliono in media oltre 4 anni per realizzare un'opera ! Ma si arriva a 15 per un'opera sopra i 100 milioni !

E i tempi morti –ovvero i tempi di attraversamento - rappresentano il 54% del totale.

Per ottenere un titolo autorizzativo nel settore privato, poi, occorrono tempi biblici.

*Ridurre la  
burocrazia: priorità  
del Manifesto della  
filiera delle  
costruzioni*

**L'eccesso di burocrazia e la sedimentazione delle normativa significano più corruzione e portano alla deresponsabilizzazione dei funzionari pubblici.**

Per questo motivo nel **Manifesto presentato a tutte le forze politiche** la scorsa primavera, insieme a tutta la filiera delle costruzioni, avevamo indicato la **necessità di semplificare come un elemento centrale** per dare supporto all'economia e rilanciare il settore.

Interventi urgenti risultano infatti indispensabili per velocizzare l'utilizzo delle risorse stanziare per la realizzazione di infrastrutture e per favorire la riqualificazione urbana.

*Decreto  
Semplificazioni  
insufficiente rispetto  
alle necessità e alle  
aspettative*

Avevamo quindi posto molte speranze nell'annunciato decreto-legge semplificazioni.

Dopo settimane di difficile gestazione, abbiamo dovuto tuttavia prendere atto di **un decreto dai contenuti molto limitati, rispetto alle prime bozze circolate, e insufficiente rispetto alle necessità e alle nostre aspettative.**

Auspichiamo ora un intervento deciso del Parlamento per migliorarne significativamente i contenuti.

## **LE MISURE DEL DECRETO**

*Positiva l'abolizione  
del SISTRI*

Con riferimento alle misure previste nel decreto, **l'abolizione del SISTRI rappresenta, ad oggi, l'unica nota positiva, a beneficio di tutti i settori produttivi.**

**Fondo di Garanzia  
da modificare**

**La creazione di un Fondo di Garanzia per il sostegno alle PMI che vantano crediti nei confronti della P.A., così come concepito, rappresenta una misura poco utile per le imprese del settore delle costruzioni** perché non riguarda la filiera e perché chi realizza lavori pubblici non utilizza mutui e quindi non ha bisogno di garanzie per allungarne la scadenza.

Ciò, nonostante le costruzioni siano uno tra i settori più colpiti dal fenomeno dei ritardi di pagamento della P.A. con 8 miliardi di euro di crediti e tempi medi di pagamento di circa 5 mesi.

**Per rendere efficace l'intervento, è necessario estendere l'operatività anche alle imprese operanti nel settore dell'edilizia privata, in difficoltà nella restituzione a banche o ad altri intermediari finanziari di finanziamenti, anche garantiti da ipoteca.**

In altre parole, occorre aiutare le imprese ancora vitali, che potrebbero subire una crisi di liquidità, a superare un momento di crisi.

**Accelerazione degli  
appalti pubblici**

**Le norme per la semplificazione e l'accelerazione degli appalti pubblici sono state svuotate. Si limitano ora ad un tentativo – tra l'altro mancato - di modificare la disciplina dell'illecito professionale per allinearla alla normativa comunitaria.**

Le modifiche introdotte dal decreto legge sul punto aprono ad **una maggiore indeterminatezza** della categoria del "grave illecito professionale".

Infatti, non viene in alcun modo precisato quali possano essere le situazioni di illecito idonee a mettere in dubbio l'integrità o l'affidabilità dell'impresa, e dunque, a causarne l'esclusione dalla gara.

Tale motivo di esclusione, pertanto, **andrebbe maggiormente circostanziato.**

Quanto poi alla situazione ostativa fondata sulla **risoluzione per inadempimento del contratto, si è persa certezza del diritto.**

L'impresa che abbia subito una risoluzione del contratto, infatti, può essere estromessa dalle gare anche se la risoluzione sia stata impugnata davanti al giudice.

**Si pensi, infatti, al danno irreparabile subito dall'impresa, qualora il giudice dovesse poi accertare che la risoluzione non era legittima!**

**Le urgenze sono  
altre: pacchetto di  
proposte Ance**

**Le urgenze sono altre.**

Occorre introdurre subito alcune semplificazioni in grado di accelerare la trasformazione delle risorse - più di 140 miliardi di euro stanziati negli ultimi 2 anni - in cantieri.

E' necessario snellire i passaggi procedurali a monte della gara,

eliminando le stratificazioni normative inutili:

**CIPE**

- Per velocizzare l'approvazione dei progetti e non perdere 5 mesi ad ogni passaggio, il **CIPE** deve tornare a programmare, mettendo insieme risorse e priorità; l'approvazione dei diversi livelli progettuali deve rimanere alle Amministrazioni competenti, con un flessibilità sul costo del 10% e con la trasmissione regolare di informative al Cipe per garantire un controllo;

**Consiglio Superiore**

**Conferenza dei servizi**

- Il **Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici** deve esprimersi sui progetti di fattibilità di importo superiore a 200 M€;
- Devono essere superate le incertezze normative, introdotte negli ultimi anni, che rallentano le procedure di **localizzazione e approvazione dei progetti di opere pubbliche** e quindi la loro cantierizzazione. In questo senso la disciplina della conferenza dei servizi, di recente modificata, va semplificata e coordinata con la normativa contenuta nel decreto legislativo 50/16 per i contratti pubblici relativi all'esecuzione delle opere pubbliche ed in particolare di quelle di interesse statale (regolamentate dal DPR 383/94).

**Il Codice dei Contratti va riscritto**

**Il nuovo Codice dei Contratti ha fallito.**

Abbiamo apprezzato che il Governo abbia preso atto della necessità, già da tempo evidenziata dall'ANCE, di intervenire ampiamente sul Codice, come si evince nella **bozza di DDL Delega** recentemente approvata dal Consiglio dei Ministri.

In attesa della riscrittura del Codice, occorre adottare alcune misure di semplificazione urgenti, di natura transitoria (fino al 31 dicembre 2019) da aggiungere a quelle contenute nella Legge di Bilancio 2019, appena varata.

**In attesa del completamento della riforma, 6 modifiche sbloccanti, da applicare fino al 31 dicembre 2019**

**Si tratta di 6 proposte "sbloccanti", molte delle quali condivise anche con l'ANCI, che riguardano:**

➤ **Il subappalto**

Nell'immediato, è però necessario **abolire la terna dei subappaltatori**, che finora ha solo generato un defatigante e dispendioso contenzioso, sia per le stazioni appaltanti che per le imprese.

➤ **I criteri di aggiudicazione**

La generalizzazione del criterio dell'OEPV sopra una certa soglia di importo non appare giustificabile.

Peraltro, la mancata attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, unitamente all'ancora dubbia operatività dell'albo dei commissari di gara, fanno venir meno i due unici contrappesi

previsti dal nuovo Codice alla discrezionalità delle amministrazioni sottesa all'applicazione dell'OEPV.

Al contempo, il ricorso al massimo ribasso "puro", con verifica dell'anomalia, è da contrastare perché non garantisce la qualità dell'opera, né che la stessa venga realizzata con tempi e costi certi.

E', altresì, indispensabile ampliare la possibilità di ricorso all'esclusione automatica delle offerte anomale con metodo "antiturbativa", ritoccando i sistemi matematici di determinazione della soglia di anomalia, di cui all'art. 97 del Codice.

**Fino al 31 dicembre 2019:**

**1) l'OEPV**

- ✓ deve essere **vietata sotto i 2 milioni di euro**
- ✓ **consentita, nella fascia tra 2 milioni e la soglia comunitaria, solo in presenza di complessità tecnica dell'appalto;**

**2) in assenza di complessità tecnica, va applicato il sistema dell'esclusione automatica delle offerte anomale, accompagnato da un metodo "antiturbativa" revisionato rispetto a quello attuale, che non ha dato i risultati sperati in termini di contenimento dei ribassi (al riguardo andrà sperimentato un altro metodo antiturbativa);**

➤ **Le procedure negoziate sotto soglia**

La recente **Legge di Bilancio 2019** è intervenuta sulle procedure negoziate sottosoglia.

Al riguardo, occorre accompagnare tali innovazioni anzitutto con il **definitivo superamento della pratica del sorteggio delle imprese da invitare.**

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

È necessario, quindi, vietare espressamente l'utilizzo di tale meccanismo.

Inoltre, occorre **garantire massima trasparenza e rotazione negli inviti.**

In particolare, **fino al 31 dicembre 2019:**

- ✓ **per i lavori sopra i 150.000 euro e fino a 350.000 euro: il RUP utilizza un sistema che consenta di riservare il 50% degli inviti alle imprese "locali", ove presenti, idoneamente qualificate, e**

**che hanno manifestato interesse, ed il restante 50% a tutte le altre imprese che hanno manifestato interesse, sempre idoneamente qualificate;**

- ✓ **per i lavori sopra i 350.000 euro e fino ad 1 milione di euro:** procedura aperta o procedura negoziata con indagine di mercato e obbligo per la stazione appaltante di invitare tutti i soggetti idoneamente qualificati che hanno manifestato interesse - in entrambi i casi - con semplificazioni procedurali (gara con metodo antiturbativa rivisto, solo con l'offerta, verifiche a "campione" in gara e verifica solo sull'aggiudicatario).

➤ **La nuova qualificazione SOA**

Occorre introdurre **alcune misure urgenti**, che possano consentire alle imprese **di superare la crisi**.

In particolare, in via transitoria, ossia **fino all'entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione**, occorre procedere ad un **"congelamento" delle qualificazioni attuali**, previa verifica della sussistenza di **alcuni parametri che ne dimostrino la vitalità**, quali:

- 1) la dimostrazione di una soglia percentuale di patrimonio netto;
- 2) almeno 3 anni degli ultimi cinque chiusi in utile;
- 3) la continuità di iscrizione in Cassa Edile;
- 4) assenza di procedure di concordato,

➤ **L'appalto integrato**

Il divieto assoluto di appalto integrato ed il conseguente obbligo di andare in gara con la progettazione esecutiva ha rappresentato un ostacolo al percorso di crescita/atterraggio degli investimenti, tanto più se legato alla difficoltà di individuare risorse e figure professionali per le sole progettazioni.

La garanzia rispetto alla centralità e alla qualità del progetto è data peraltro dal rafforzamento dei contenuti dei singoli livelli di progettazione e dall'obbligo, a partire dal 2019, della progettazione in BIM.

**Abbiamo condiviso questa necessità anche con l'ANCI.**

**Pertanto, fino al 31 dicembre 2019, occorre ripristinare la possibilità di ricorrere all'appalto integrato** per la realizzazione di investimenti pubblici, consentendo alle stazioni appaltanti di ricorrere



all'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori sulla base comunque - e obbligatoriamente - di un progetto definitivo dell'amministrazione aggiudicatrice.

➤ **La responsabilità solidale dell'ATI verso terzi**

La partecipazione alle gare di imprese fallite o in concordato in continuità costituisce un fenomeno distorsivo del mercato che penalizza le imprese sane. Queste ultime, infatti, non possono disporre di forme di protezione dai creditori analoghe a quelle che accompagnano tali procedure liquidatorie.

Aspetto peculiare, che crea un devastante "effetto domino", si ha quando l'impresa in crisi o che comunque versi in situazione di difficoltà finanziaria, faccia parte di un'associazione temporanea di imprese.

In tal caso, infatti, l'attuale regime di responsabilità solidale verso i terzi pone i soggetti *in bonis* in situazione di grave difficoltà, dovendo gli stessi sostenere, talvolta anche per intero, il peso delle richieste risarcitorie dei terzi, avanzate per gli inadempimenti dell'impresa raggruppata che versi in stato di crisi.

Pertanto, **fino al 31 dicembre 2019**, per le Ati orizzontali, **fatta salva la responsabilità solidale verso la stazione appaltante**, occorre rimodulare quella verso i terzi, **mantenendo quest'ultima solo nell'ipotesi di inadempienza nei confronti dei lavoratori che**, a qualsiasi titolo, siano intervenuti, in cantiere, per l'esecuzione dell'opera; ciò, anche per i contratti in corso di esecuzione.

## ULTERIORI PROPOSTE

### **Fiscale:**

In materia fiscale, due interventi di semplificazione risultano urgenti:

**-Eliminare il tetto di 700.000€ annui per compensare crediti imposta IVA derivanti da split payment**

- Ferma restando la necessità, con l'entrata in vigore dal 1 gennaio 2019 della fatturazione elettronica per tutte le operazioni, di **sopprimere immediatamente lo split payment** (senza aspettare il 30 giugno 2020), è necessario, quantomeno, consentire alle imprese un recupero integrale del credito IVA generato dal meccanismo eliminando (solo per tali crediti) **il tetto di 700.000 euro annui per la compensazione in sede di versamento con l'F24.**

**-Evitare sanzioni per errori o ritardi nella fatturazione elettronica dei subappalti**

- Per quanto riguarda la **fatturazione elettronica**, con riferimento al **2° semestre 2018**, occorre estendere ai **subappaltatori e subcontraenti della filiera degli appalti pubblici**, la **previsione di esclusione di sanzioni** introdotta dal recente decreto fiscale per la **tardiva emissione delle fatture** (no sanzioni sino al 30 settembre 2019, se la fattura elettronica viene emessa entro il

mese successivo, o sanzioni ridotte al 20% se la fattura elettronica viene emessa entro i due mesi successivi). Allo stesso modo occorre prevedere la **disapplicazione delle sanzioni per le fatture cartacee** emesse in quel periodo, a condizione che l'imposta sia stata comunque assolta. Quanto sopra per evitare un trattamento peggiorativo rispetto agli altri settori.

***Bonifica dei siti inquinati***

Per consentire l'effettivo avvio di interventi di **bonifica dei siti inquinati**, anche in una logica di contenimento di consumo di suolo, è necessario **rivedere l'attuale impianto procedurale al fine di garantire tempi certi per gli operatori e superare incertezze applicative**. La situazione corrente evidenzia la necessità di un radicale intervento di modifica e semplificazione della normativa sulle bonifiche contenuta nel codice dell'ambiente che tra l'altro preveda procedure differenziate tra aree nelle quali l'attività industriale è cessata e aree invece ancora in attività. In attesa di procedere ad una riforma organica si può però iniziare ad intervenire su aspetti che solo apparentemente possono sembrare secondari, ma che invece sono importanti soprattutto nella logica di avviare interventi riqualificazione urbana. Pertanto è necessario prevedere da un lato **termini perentori** (30 gg) entro i quali l'ARPA deve fornire gli esiti delle analisi svolte sui terreni e dall'altro un **meccanismo volto a superare l'eventuale inerzia da parte della Provincia** nel rilascio del certificato di avvenuta bonifica.

***Certezza dei titoli abilitativi edilizi***

Per dare certezza ai **titoli abilitativi edilizi** ed alle conseguenti eventuali contestazioni da parte di terzi è necessario **regolamentare i termini per la loro impugnazione** facendoli decorrere dall'apposizione del cartello di cantiere con cui si dà notizia dell'avvio dei lavori.

***Ridurre da 24 a 12 mesi il periodo di responsabilità solidale***

In materia di lavoro, **è necessario ridurre da 24 a 12 mesi il periodo di responsabilità solidale** del committente o dell'appaltatore nei confronti delle inadempienze del proprio appaltatore o subappaltatore.

Con riferimento al trattamento retributivo e previdenziale dei lavoratori, infatti, oggi non è previsto nessun meccanismo esimente anche quando vengono realizzate tutte le azioni e prese tutte le cautele del caso da parte dell'appaltatore e il periodo di due anni determina rischi di importanti ripercussioni finanziarie -retroattive, non previste e non prevedibili- per il co-obbligato in solido.

***Dematerializzare la notifica preliminare***

E' inoltre necessario **dematerializzare il processo di trasmissione della notifica preliminare**, attraverso l'estensione a tutto il sistema nazionale di un metodo di trasmissione on line che coinvolga anche le Casse Edili per assicurare un più efficace controllo della sicurezza dei cantieri.

**CONCLUSIONE**

***Non abbiamo più tempo***

In conclusione, appare necessario sottolineare nuovamente l'urgenza di adottare soluzioni per il settore.

**Non abbiamo più tempo.**

Negli ultimi anni, invece di semplificare, il legislatore ha introdotto numerose norme che hanno penalizzato le imprese.

***Manutenzione strade di Roma all'Esercito: le imprese pagano il conto dell'inefficienza legislativa e amministrativa***

Da questo punto di vista appare emblematica la scelta della Legge di Bilancio di affidare la manutenzione delle strade di Roma al Ministero della Difesa (60 M€ per la manutenzione e 15 M€ per i mezzi).

Una **scelta, figlia dell'incapacità di utilizzare le risorse e delle mancate semplificazioni**, alla quale **ci opporremo con forza in tutte le sedi** perché contraria ai principi di base del libero mercato, va in direzione opposta rispetto alle dichiarazioni di rilancio del comparto delle costruzioni e **fa pagare ancora una volta alle imprese il prezzo dell'inefficienza legislativa e dell'incapacità amministrativa.**

***Legge di Bilancio deludente; sulle semplificazioni, serve altro***

Come evidenziato inizialmente, nella Legge di Bilancio, per evitare la procedura di infrazione, sono stati sacrificati gli stanziamenti relativi agli investimenti.

**La legge non contiene poi nessuna delle nuove misure necessarie a favorire la rigenerazione urbana nel nostro Paese.**

Sono invece indispensabili azioni decise per favorire la riqualificazione urbana e sbloccare le opere pubbliche. In pochi mesi, nel sito *Sbloccacantieri*, l'Ance ha censito più di 400 opere bloccate, per un importo superiore ai 27 miliardi di euro !

E' necessario un **impegno del Governo e del Parlamento per dare continuità e sostanza all'azione di semplificazione avviata con questo decreto-legge.**

***Un tavolo di crisi per il settore***

Così come è indispensabile, per offrire soluzioni concrete alla crisi dell'edilizia, una risposta alla **richiesta di Tavolo di crisi per il settore che l'Ance ha presentato al Mise ormai più di sei mesi fa.**

## **1. FONDO DI GARANZIA (MODIFICA ALL'ART. 1)**

E' necessario **estendere l'operatività della sezione speciale del Fondo di Garanzia per le PMI** che il DL in esame ha costituito a favore delle PMI in difficoltà nella restituzione dei finanziamenti bancari e, al contempo, creditrici della PA, anche a copertura dei finanziamenti classificati come sofferenze e a quelli che siano già garantiti da ipoteca sugli immobili aziendali.

Inoltre, è opportuno **estendere l'operatività della sezione speciale a favore delle PMI del settore dell'edilizia** che è oggi attraversato da una crisi generalizzata anche a seguito delle crisi di alcuni grandi operatori del settore che operano con la pubblica amministrazione e delle inefficienze della PA.

L'innovazione intende **estendere l'intervento della sezione speciale del Fondo alle imprese operanti nel settore dell'edilizia, in difficoltà nella restituzione a banche o ad altri intermediari finanziari di finanziamenti, anche garantiti da ipoteca.**

## **2. GRAVE ILLECITO PROFESSIONALE (MODIFICA ALL'ART. 5)**

Il Decreto Legge in esame, all'art. 5, interviene sulla disciplina dell'illecito professionale, di cui al comma 5, lett. c), dell'art. 80 del D.lgs. 50/2016.

Il nuovo testo suddivide le fattispecie contemplate nella precedente versione **in tre differenti** ipotesi, al ricorrere delle quali il concorrente può essere escluso, ossia quando:

*"c) la stazione appaltante dimostri con mezzi adeguati che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità;*

*c-bis) l'operatore economico abbia tentato di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate ai fini di proprio vantaggio oppure abbia fornito, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione, ovvero abbia omesso le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione;*

*c-ter) l'operatore economico abbia dimostrato significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione per inadempimento ovvero la condanna al risarcimento del danno o altre sanzioni comparabili; su tali circostanze la stazione appaltante motiva anche con riferimento al tempo trascorso dalla violazione e alla gravità della stessa;"*

Le principali novità apportate sono le seguenti:

- la categoria del "grave illecito professionale" è ora prevista in via autonoma, mentre le due ulteriori fattispecie, prima meramente esemplificative dell'illecito, divengono ulteriori ed autonomi motivi di esclusione (previste rispettivamente alle nuove lettere c-bis e c-ter);

- la nuova lettera c-ter) consente l'esclusione del concorrente nel caso in cui le carenze nell'esecuzione di un precedente contratto sia anche solo persistenti (oltreché significative);
- è venuta meno la previsione che richiedeva che la risoluzione del contratto, disposta per le suddette carenze, fosse quella non contestata in giudizio, ovvero confermata all'esito di un giudizio, benché venga previsto l'obbligo, per la stazione appaltante, di motivare l'esclusione anche con riferimento al tempo trascorso dalla violazione e alla gravità della stessa.

Le modifiche introdotte dal decreto legge aprono ad **una maggiore indeterminatezza** della categoria del "*grave illecito professionale*".

Infatti, mentre tale ipotesi escludente diviene "altro" rispetto a quelle che erano, in precedenza, le sue ipotesi più esemplificative, **non viene tuttavia in alcun modo precisato quali possano essere le nuove situazioni**, ulteriori rispetto alle fattispecie ora rifluite alle nuove lettere c-bis e c-ter, idonee a mettere in dubbio l'integrità o affidabilità dell'operatore.

Un'ulteriore criticità è da ravvisarsi, poi, nella formulazione della lettera c-ter) del comma 5 dell'art. 80, che ritiene rilevante, **ai fini dell'esclusione, la "semplice" risoluzione per inadempimento del contratto**, non essendo più previsto che la risoluzione sia non contestata in giudizio, ovvero confermata all'esito di un giudizio.

L'impresa che abbia subito una risoluzione del contratto, pertanto, può essere estromessa dalle gare anche se la risoluzione sia stata impugnata davanti al giudice.

**Si pensi, però, al danno irreparabile subito dall'impresa, qualora il giudice dovesse poi accertare che la risoluzione non era legittima!**

D'altronde, anche autorevole e recente giurisprudenza ha recentemente sottolineato l'importante ruolo ricoperto per le imprese dalla **c.d. "garanzia giurisdizionale**, "cui il legislatore ha mostrato di voler assegnare un ruolo essenziale". (cfr. CGA sentenza n. 575/2017; Cons. Stato, sez. V, n. 279/2018).

### **Soluzione proposta**

Se la volontà del legislatore del Decreto è quella di uniformare il diritto interno in materia cause di esclusione alle corrispondenti previsioni comunitarie, si rende anzitutto necessario intervenire per:

- ✓ **eliminare dalla lettera c)** il richiamo all'**affidabilità** del concorrente, come tale non previsto dall'articolo 57, par. 4, lett. c), della Direttiva.

Diversamente, si produrrebbe una illegittima duplicazione delle fattispecie escludenti. Infatti, le situazioni che incidono propriamente sul concetto di affidabilità dell'impresa sono state ricomprese nella nuova lettera c ter), ed attengono agli inadempimenti contrattuali dell'impresa.

All'illecito professionale, invece, devono essere ricondotte le sole fattispecie incidenti sostanzialmente **sull'integrità** del soggetto concorrente, che viene

intaccata **prevalentemente dalla violazione di obblighi relativi ai doveri professionali.**

Ciò, peraltro, risulta in linea con quanto indicato nel considerando 101 della direttiva UE 2014/24/UE, in cui viene espressamente affermato che l'integrità dell'operatore economico è compromessa dalla grave violazione dei doveri professionali, indipendentemente dal fatto che l'operatore abbia, per il resto, adeguata capacità tecnica ed economica per l'esecuzione dell'appalto.

- ✓ **modificare il periodo di interdizione dalla gara**, per le fattispecie di cui alle lettere c), c bis) e c ter), per allinearli alla corrispondente previsione della direttiva comunitaria, anche in un'ottica di certezza del diritto.

A questo fine, al comma 10 dell'art. 80, occorre inoltre specificare che l'esclusione dalla gara **deve decorrere dall'avvenuto accertamento definitivo dell'illecito**, desumibile da sentenze di condanna definitive ovvero da provvedimenti amministrativi irrevocabili e inoppugnabili. Principi, questi, condivisi anche a livello nazionale da autorevole e recente giurisprudenza che ha sottolineato l'importante ruolo ricoperto per le imprese dalla c.d. "garanzia giurisdizionale", "cui il legislatore ha mostrato di voler assegnare un ruolo essenziale". (cfr. CGA sentenza n. 575/2017; Cons. Stato, sez. V, n. 279/2018).

### **3. RESPONSABILITA' SOLIDALE (AGGIUNTA ALL'ART. 3)**

La responsabilità solidale, di 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.

Tale aspetto, è stato anche oggetto di un Ordine del Giorno approvato dal Senato durante l'iter parlamentare che ha portato alla conversione del D.L. n. 25/2017. Tale Odg (Odg G2.104), *impegna il Governo ad adottare gli opportuni interventi normativi di propria competenza per la riduzione del periodo di vigenza della responsabilità solidale da 24 a 12 mesi.*

Per tale ragione, si ritiene di dover quantomeno circoscrivere il vincolo di responsabilità solidale del committente/appaltatore nei confronti delle inadempienze del proprio appaltatore/subappaltatore ad un anno dalla fine dei lavori oggetto dell'appalto o del subappalto, come tra l'altro originariamente previsto prima della riforma del 2006.

**Soluzione proposta**

Occorre intervenire per **ridurre da 24 a 12 mesi il periodo di responsabilità solidale**, ai sensi dell'art. 29 del D.Lgs n. 276/03.

**4. SPLIT PAYMENT E COMPENSAZIONE DEL CREDITO IVA (AGGIUNTA ALL'ART. 1)**

A seguito dell'autorizzazione delle autorità comunitarie, il meccanismo della "*scissione dei pagamenti*" (cd. "*split payment*"), introdotto nel 2015, è stato prorogato sino a giugno 2020, superando così la data del 31 dicembre 2017, originariamente fissata dalla stessa Unione Europea quale termine ultimo d'applicazione dello strumento.

Inoltre, con due provvedimenti successivi è stato altresì ampliato l'ambito soggettivo d'applicazione del meccanismo, coinvolgendo anche le società a partecipazione pubblica, nonché gli enti pubblici economici e le fondazioni partecipate da pubbliche amministrazioni.

Il più recente dibattito sull'eliminazione di tale adempimento, avviato da alcuni esponenti del Governo nell'ottica di porre in essere una semplificazione degli adempimenti a carico degli operatori economici, ha portato all'esclusione dei soli professionisti dall'ambito operativo del meccanismo (DL 87/2018, convertito con modifiche nella legge 96/2018).

Di contro, per tutti gli altri soggetti economici che operano con le Pubbliche Amministrazioni l'applicazione dello split payment è stato mantenuto, ancorché, per gli stessi soggetti e nei rapporti con le medesime stazioni appaltanti pubbliche, già vige, oramai dal 2015, la fatturazione elettronica come strumento anch'esso deputato alla lotta all'evasione nel comparto dell'IVA.

Dopo quasi 4 anni dall'introduzione della fatturazione elettronica, si può quindi sostenere che l'utilizzo del meccanismo dello split payment è divenuto del tutto superfluo, come mezzo di contrasto al sommerso.

Quindi, sarebbe quanto mai auspicabile abrogarlo del tutto, poiché, privato della sua natura di strumento antievasione, ha come unico effetto di danneggiare le imprese, provocando una pesante perdita di liquidità che ne mette seriamente a rischio l'equilibrio finanziario.

**Nell'attesa della sua completa eliminazione, si propone quantomeno di consentire alle imprese un recupero integrale del credito IVA generato dall'applicazione del meccanismo, eliminando i limiti massimi di compensabilità dei crediti d'imposta e contributivi attualmente vigenti, pari a 700.000 euro annui (ai sensi del combinato disposto dell'art. 34 della Legge 388/2000 e dell'art.9, co.2 del DL 35/2013, convertito con modificazioni nella legge 64/2013).**

## 5. SEMPLIFICAZIONE IN MATERIA DI FATTURAZIONE ELETTRONICA (AGGIUNTA ALL'ART. 3)

Il decreto legge 119/2018, convertito con modifiche nella legge 136/2018, ha previsto diverse misure dirette a semplificare l'avvio dell'obbligo di fatturazione elettronica nei rapporti tra privati (avvio previsto, in generale, dal prossimo 1° gennaio 2019, ma anticipato già allo scorso 1° luglio 2018 per i subappaltatori/subcontraenti della filiera degli appalti pubblici).

In particolare, tra le misure, viene previsto un periodo di moratoria delle sanzioni in caso di tardiva emissione della fattura elettronica.

In particolare, per il primo semestre 2019 e sino al 30 settembre 2019 per i soggetti che liquidano l'IVA mensilmente, il decreto:

- elimina le sanzioni in caso di emissione tardiva della fattura elettronica, purché la stessa avvenga entro il termine di liquidazione periodica (in caso di liquidazione mensile, entro il 16 del mese successivo a quello di effettuazione delle operazioni),
- riduce al 20% le sanzioni in caso di emissione tardiva della fattura elettronica, purché la stessa avvenga entro il termine di liquidazione del mese successivo.

La disposizione, seppur condivisibile, suscita tuttavia perplessità, laddove non prevede alcuna forma di sanatoria per i contribuenti che hanno subito l'anticipazione del nuovo adempimento fin dal luglio scorso, a soccorso dei quali, non solo non è stato previsto un periodo temporaneo di deroga alle sanzioni, ma neppure forme postume di sanatoria di comportamenti errati nel corso del secondo semestre 2018.

Tali soggetti, tra i quali i subappaltatori/subcontraenti della filiera degli appalti pubblici (di cui all'art.1, co. 917, lett.b, della legge 205/2017), stanno operando con ampi margini di incertezza, che continuano a permanere anche dopo l'emanazione dei primi chiarimenti da parte dell'Agenzia delle Entrate (avvenuta comunque il 2 luglio scorso, quindi dopo l'entrata in vigore dell'adempimento) e che li inducono in facili errori pesantemente sanzionati, anche in assenza di qualsivoglia intento di evasione dell'IVA.

**Occorre pertanto fare estendere la sanatoria per la tardiva emissione delle fatture elettroniche anche per quanto riguarda il 2° semestre 2018 e prevedere, altresì, la completa disapplicazione delle sanzioni, in caso di emissione di una fattura cartacea, anziché elettronica, dal 1° luglio al 31 dicembre 2018 e sempre a condizione che l'imposta sia stata comunque assolta.**

Solo in tal modo, verrebbero tutelate le imprese di minori dimensioni, che avrebbero il tempo necessario per adeguarsi al nuovo adempimento, senza subire ripercussioni onerose completamente svincolate da intenti fraudolenti.

Pertanto, occorre integrare l'art.10 del DL 119/2018, in modo da:



- estendere il periodo di moratoria delle sanzioni già previsto sino al 30 settembre 2019 anche in caso di emissione tardiva della fattura elettronica nel secondo semestre 2018, per i subappaltatori/subcontraenti della filiera degli appalti pubblici che, già dal 1° luglio 2018, sono obbligati a fatturare con modalità elettronica;
- per i medesimi soggetti, escludere del tutto l'applicabilità delle sanzioni in caso di emissione, dal 1° luglio al 31 dicembre 2018, di fatture cartacee in luogo di quelle elettroniche, sempreché l'imposta sia stata regolarmente assolta.

## **6. DEMATERIALIZZAZIONE NOTIFICA PRELIMINARE (AGGIUNTA ALL'ART. 3)**

Considerata uno degli strumenti più efficaci per la tutela ed il controllo della sicurezza nei cantieri, la notifica preliminare, prevista dal decreto legislativo n. 81/2008 all'articolo 99, è ancora oggi trasmessa in forma cartacea ad Azienda sanitaria locale e Direzione Provinciale del Lavoro, cosicché negli uffici competenti circolano ogni anno centinaia di migliaia di documenti relativi alle notifiche preliminari.

### **Soluzione 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.

## **7. ADEMPIMENTI PER L'INIZIO LAVORI E CERTEZZA DEL TITOLO EDILIZIO (AGGIUNTA ALL'ART.3)**

Per restituire una **maggiore garanzia e certezza delle situazioni giuridiche nonché diminuire il numero elevato di ricorsi amministrativi** è necessario prevedere una revisione dell'attuale impianto delle impugnazioni per la materia edilizia prevedendo che il termine di impugnazione per il permesso di costruire o di sollecitazione per le verifiche nei casi di SCIA/CILA decorra dalla **comunicazione al Comune dell'inizio dei lavori come indicata nel cartello di cantiere**. A tal fine è opportuno che sia specificato

**l'obbligo di comunicazione di inizio dei lavori per tutti gli interventi edilizi e di esposizione del cartello di cantiere.** Il mancato invio della comunicazione di inizio lavori e dell'apposizione del cartello di cantiere comporta l'immediata sospensione dei lavori sino alla regolarizzazione della procedura.

## **8. LOCALIZZAZIONE E APPROVAZIONE DEI PROGETTI DI OPERE PUBBLICHE (AGGIUNTA ALL'ART. 5)**

La normativa attuale pone a carico della **stazione appaltante** una serie di **adempimenti per la localizzazione delle opere pubbliche** che possono portare ad un **iter non solo complesso, ma temporalmente lungo**. Occorre quindi operare per **velocizzare le procedure di localizzazione e approvazione dei progetti delle opere pubbliche** e quindi la loro cantierizzazione, intervenendo su alcune **incertezze normative** che rendono più complessa l'attività della stazione appaltante.

In particolare è necessario un **coordinamento** tra l'art. **27 del D.lgs. 50/2016** e quegli istituti che hanno un ruolo fondamentale in tale disciplina, ossia la **conferenza di servizi** e la **valutazione d'impatto ambientale**. Tali istituti hanno subito infatti modifiche successivamente all'entrata in vigore del D.lgs. 50/2016 da parte dei seguenti provvedimenti:

- **D.lgs. 127/2016** "Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124";
- **D.lgs. 104/2017** "Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati".

Sarebbe, inoltre, opportuno intervenire sulla **localizzazione delle opere pubbliche di interesse statale** la cui disciplina è ancora contenuta nel **D.P.R. 18 aprile 1994, n. 383** ai sensi della quale **il perfezionamento dell'intesa Stato - Regione sulla localizzazione di un'opera pubblica avviene, ad ogni fine urbanistico ed edilizio, sul progetto definitivo piuttosto che sul progetto di fattibilità tecnica ed economica come ora previsto all'articolo 27 del D.lgs. 50/5016.**

## **9. CRITERI DI AGGIUDICAZIONE (AGGIUNTA ALL'ART. 5)**

È necessario addivenire ad una più corretta applicazione dei criteri di aggiudicazione dell'OEPV e dell'esclusione automatica delle offerte anomale, con il metodo antiturbativa.

**La generalizzazione del criterio dell'OEPV sopra una certa soglia di importo non appare giustificabile.**

Peraltro, la mancata attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, unitamente all'ancora dubbia operatività dell'albo dei commissari di gara, fanno venir

meno i due unici contrappesi previsti dal nuovo Codice alla discrezionalità delle amministrazioni sottesa all'applicazione dell'OEPV.

Senza contare i costi eccessivi che la partecipazione a tali gare comporta.

Al contempo, il ricorso al massimo ribasso "puro", con verifica dell'anomalia, è da contrastare perché non garantisce la qualità dell'opera, né che la stessa venga realizzata in tempi e costi certi.

E', altresì, indispensabile **ampliare la possibilità di ricorso all'esclusione automatica delle offerte anomale con metodo "antiturbativa", ritoccando i sistemi matematici di determinazione della soglia di anomalia**, di cui all'art. 97 del Codice.

In particolare, il metodo di determinazione della soglia di anomalia andrebbe rivisto, sulla base dei seguenti obiettivi:

- 1) **mantenere l'attuale alternativa tra più e diversi possibili** metodi matematici, aumentando gli elementi di variabilità, per impedire eventuali condizionamenti;
- 2) **eliminare il "sorteggio in gara" del sistema matematico** da applicare - che potrebbe prestare il fianco a situazioni distorsive - e rendere la sua scelta automatica;
- 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.

### **Soluzione proposta**

**Fino al 31 dicembre 2019:**

#### **1) l'OEPV**

- deve essere **vietata sotto i 2 milioni di euro**

- consentita, **nella fascia tra 2 milioni e la soglia comunitaria, solo in presenza di complessità tecnica dell'appalto;**

**2) in assenza di complessità tecnica**, va applicato **il sistema dell'esclusione automatica delle offerte anomale, accompagnato da un metodo "antiturbativa" revisionato rispetto a quello attuale**, che non ha dato i risultati sperati in termini di contenimento dei ribassi (al riguardo andrà sperimentato un altro metodo antiturbativa);

- i **criteri di valutazione tecnica** devono essere **oggettivi, misurabili** e il più possibile **declinati in sub-criteri, con puntuali verifiche in fase esecutiva** sulla effettiva attuazione delle migliori offerte;

- per la valutazione della componente prezzo occorre adottare **metodi di calcolo che consentano di contenere la rilevanza dei ribassi;**

- le **soglie di importo per l'applicazione dei criteri di aggiudicazione** devono essere le stesse anche per il settore dei **beni culturali**

## **10. PROCEDURE NEGOZiate SENZA BANDO (AGGIUNTA ALL'ART. 5)**

Bisogna selezionare le imprese sul mercato, valorizzando quelle serie e adeguatamente qualificate.

Il Codice ha introdotto questo principio. Occorre dare ad esso piena attuazione.

Per questa ragione, non è accettabile che le stazioni appaltanti utilizzino un metodo casuale, come il “**sorteggio**”, per individuare gli operatori economici da invitare alle procedure negoziate.

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

È necessario, quindi, eliminare completamente l'utilizzo di tale meccanismo, garantendo comunque alle amministrazioni una gestione semplice e veloce della procedura negoziata senza bando, nel massimo rispetto dei principi di trasparenza e concorrenza.

**La recente Legge di Bilancio 2019** è intervenuta sulle procedure negoziate sottosoglia, stabilendo che, nelle more di una complessiva revisione del Codice dei contratti pubblici, e **fino al 31 dicembre 2019**, le stazioni appaltanti, in deroga all'articolo 36, comma 2, del medesimo codice, possono procedere all'affidamento di lavori di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro mediante affidamento diretto previa consultazione, ove esistenti, **di tre operatori** economici e mediante le procedure di cui al comma 2, lettera b), del medesimo articolo 36 per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro. (art, 1, comma 912).

Al riguardo, occorre accompagnare tali innovazioni anzitutto con il **definitivo superamento della pratica del sorteggio delle imprese da invitare**.

Inoltre, occorre **garantire massima trasparenza e rotazione negli inviti**.

### **Soluzione proposta**

In particolare, **fino al 31 dicembre 2019**:

- ✓ **per i lavori sopra i 150.000 euro e fino a 350.000 euro**: il RUP utilizza un sistema che consenta di riservare il 50% degli inviti alle imprese “locali”, ove presenti, idoneamente qualificate e che hanno manifestato interesse, ed il restante 50% a tutte le altre imprese che hanno manifestato interesse, sempre idoneamente qualificate;
- ✓ **per i lavori sopra i 350.000 euro e fino ad 1 milione di euro**: procedura aperta o procedura negoziata con indagine di mercato e obbligo per la stazione appaltante di invitare tutti i soggetti idoneamente qualificati che hanno manifestato interesse - in entrambi i casi - con semplificazioni procedurali (gara con metodo antiturbativa rivisto, solo con l'offerta, verifiche a “campione” in gara e verifica solo sull'aggiudicatario).

## **11. QUALIFICAZIONE SOA - PERIODO TRANSITORIO ATTESTAZIONI** **(AGGIUNTA ALL'ART. 5)**

Bisogna **migliorare la qualificazione SOA**, al fine di garantire la par condicio nella competizione tra le imprese e l'interesse pubblico a vedere opere concluse e non solo appaltate; ciò senza escludere, nella fase "a regime", la previsione di criteri qualitativi e reputazionali per misurare l'affidabilità degli operatori economici, che non possono essere valutati solo su aspetti quantitativi o numerici; occorre inoltre prevedere, al di sopra di certi importi, indici di bilancio aggiuntivi e non sostitutivi rispetto al fatturato minimo richiesto che attestino la solidità patrimoniale e finanziaria dell'impresa.

**In attesa del completamento del processo di riforma, occorre introdurre alcune misure urgenti, che possano consentire alle imprese di traguardare le aziende fino a quella data.**

### **Soluzione proposta**

La riforma della qualificazione SOA deve passare per **due momenti essenziali**:

**1) in via transitoria**, fino all'attuazione del nuovo sistema di qualificazione, "**congelamento**" delle **qualificazioni attuali**, previa verifica della sussistenza di quattro parametri in capo all'impresa, che ne dimostrino "l'esistenza in vita", quali:

- patrimonio netto pari al 10% della cifra d'affari dell'ultimo anno;
- almeno tre anni degli ultimi 5 chiusi in utile;
- continuità dell'iscrizione in cassa edile;
- assenza di concordato o di presentazione di istanza di concordato.

**2) "a regime"**, una nuova qualificazione da attuare secondo i presupposti sopra descritti, consentendo inoltre, l'utilizzabilità sine die dei certificati di esecuzione lavori - sulla falsa riga della qualificazione nei beni culturali - con una verifica triennale "alleggerita" ed ulteriori affinamenti.

## **12. APPALTO INTEGRATO (AGGIUNTA ALL'ART. 5)**

Come condiviso anche con l'ANCI, il **divieto assoluto di appalto integrato** ed il conseguente obbligo di andare in gara con la progettazione esecutiva ha rappresentato un **ostacolo al percorso di crescita/atterraggio degli investimenti**, tanto più se legato alla difficoltà di individuare risorse e figure professionali per le sole progettazioni.

La garanzia rispetto alla centralità e alla qualità del progetto è data peraltro dal rafforzamento dei contenuti dei singoli livelli di progettazione e dall'obbligo, a partire dal 2019, della progettazione in BIM.

Inoltre, **l'appalto integrato appare maggiormente coerente** – se del caso – **con il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa** che consente al mercato di esprimere le reali migliori progettuali. D'altra parte, una sensibile rivalutazione dello strumento dell'appalto integrato è stata già compiuta nel decreto correttivo, così come nelle norme derogatorie per il suo utilizzo, introdotte per il sisma del Centro Italia e le Universiadi 2019.

#### **Soluzione proposta**

**Fino al 31 dicembre 2019**, occorre **ripristinare la possibilità di ricorrere all'appalto integrato** per la realizzazione di investimenti pubblici, consentendo alle stazioni appaltanti di ricorrere all'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori **sulla base comunque - e obbligatoriamente - di un progetto definitivo** dell'amministrazione aggiudicatrice.

### **13. SUBAPPALTO (AGGIUNTA ALL'ART. 5)**

Al fine di superare gli attuali limiti, diretti ed indiretti, introdotti con il nuovo Codice, occorre riportare il subappalto in linea con le prescrizioni comunitarie. Ciò posto, e nell'immediato, è anzitutto necessario **abolire la terna dei subappaltatori**, che finora ha solo generato un defatigante e dispendioso contenzioso, sia per le stazioni appaltanti che per le imprese.

#### **Soluzione proposta**

**Fino al 31 dicembre 2019**, è necessario **superare**:

- **l'obbligo di indicazione della terna dei subappaltatori**, sia in caso di appalto sia di concessioni;

### **14. RESPONSABILITÀ VERSO TERZI DEI COMPONENTI DI UN RAGGRUPPAMENTO SOCIETÀ TRA CONCORRENTI RIUNITI O CONSORZIATI E REGIME TRANSITORIO (AGGIUNTA ALL'ART. 5)**

**La partecipazione alle gare di imprese fallite o in concordato in continuità costituisce un fenomeno distorsivo del mercato, che penalizza le imprese sane.** Queste ultime, infatti, non possono disporre di forme di protezione dai creditori analoghe a quelle che accompagnano tali procedure liquidatorie.

Aspetto peculiare, che crea un devastante "effetto domino", si verifica quando l'impresa in crisi o che comunque versa in situazione di difficoltà finanziaria, fa parte di un'associazione temporanea di imprese.

In tal caso, infatti, l'attuale regime di responsabilità solidale verso i terzi pone i soggetti *in bonis* in situazione di grave difficoltà, dovendo gli stessi sostenere, talvolta anche per intero, il peso delle richieste risarcitorie dei terzi, avanzate per gli inadempimenti dell'impresa raggruppata che versi in stato di crisi.

#### **Soluzione proposta**

**Fino al 31 dicembre 2019, per le Ati orizzontali**, fatta salva la **responsabilità solidale** verso la stazione appaltante, occorre **rimodulare quella verso i terzi**, mantenendo quest'ultima **solo nell'ipotesi di inadempienza nei confronti dei lavoratori** che, a qualsiasi titolo, siano intervenuti, in cantiere, per l'esecuzione dell'opera; ciò, anche per i contratti in corso di esecuzione.

### **15. SNELLIMENTO CIPE E CSLPP (AGGIUNTA ALL'ART. 5)**

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

Basti considerare che in media una delibera CIPE impiega circa 5 mesi per completare il complesso iter di approvazione previsto, con casi che arrivano anche a superare l'anno.

Occorre intervenire per velocizzare le attività di approvazione dei progetti, lasciando la responsabilità ai soggetti attuatori e riconducendo al CIPE l'originale funzione programmatica.

#### **Soluzione proposta**

La proposta interviene sugli articoli 202 e 214 del Codice degli appalti (D.Lgs n. 50/2016) attraverso l'eliminazione dei passaggi al Cipe:

- a. laddove le singole leggi di spesa già provvedano ad individuare gli interventi da realizzare e le necessarie risorse;
- b. successivi all'approvazione, da parte dello stesso Comitato, del Documento pluriennale di pianificazione.

Il processo realizzativo dovrebbe prevedere, laddove è già previsto il passaggio al CIPE:

- la programmazione di interventi e delle risorse finanziarie in sede CIPE, laddove non definita per legge o in altro atto normativo di portata generale, con i relativi aggiornamenti annuali;
- la definizione e l'approvazione dei vari livelli progettuali da parte dell'amministrazione competente o della stazione appaltante, con successiva trasmissione dei progetti al CIPE al momento dell'aggiornamento della programmazione;

Al riguardo, appare opportuno ricordare, in particolare, che il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), nel quadro delineato nel Codice degli appalti, costituisce lo strumento unitario di programmazione triennale delle risorse per gli investimenti pubblici. Tale documento contiene, infatti, 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 e approvato con cadenza triennale ai sensi del 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 Documento di Economia e Finanza.

Tale relazione annuale contiene eventuali aggiornamenti e modifiche apportate ai progetti e viene trasmessa al CIPE, per la presa d'atto, ai sensi dell'art.2 comma 6 del sopra richiamato D.Lgs 228/2011.

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

In questo contesto appare, quindi, possibile semplificare l'iter realizzativo delle opere infrastrutturali prioritarie eliminando tutti i passaggi al CIPE, successivi all'approvazione del DPP, che non hanno carattere programmatico e si riferiscono a singoli interventi.

Si tratta di un intervento coerente con la scelta del definitivo superamento della Legge Obiettivo.

La proposta di modifica all'articolo 216, ai fini di uno snellimento del processo realizzativo delle opere pubbliche, interviene sulle disposizioni transitorie, proponendo che le opere strategiche, già inserite negli strumenti di programmazione approvati e per le quali la procedura di valutazione di impatto ambientale sia già stata avviata alla data di entrata in vigore del Codice (19 aprile 2016), siano approvate dagli enti aggiudicatori, fatti salvi tutti i procedimenti autorizzativi già perfezionati secondo la disciplina previgente.

La proposta, ai fini di uno snellimento del processo realizzativo delle opere pubbliche, propone di prevedere il parere obbligatorio del **Consiglio superiore dei lavori pubblici** sui progetti di fattibilità, in luogo dei progetti definitivi, innalzando la soglia da 50 milioni di euro, previsti dalla normativa vigente, a 200 milioni di euro.

## **16. SEMPLIFICAZIONE PER LA BONIFICA DEI SITI INQUINATI** **(AGGIUNTA ALL'ART. 6)**

La procedura per la realizzazione degli interventi di bonifica dei siti contaminati, contenuta nel Codice dell'Ambiente (D.lgs. 152/2006), si è mostrata in questi anni eccessivamente complessa ed articolata, al punto da rappresentare in molti casi un disincentivo all'avvio di simili operazioni.

Le principali criticità riguardano **l'incertezza nelle tempistiche e l'eccessiva onerosità degli adempimenti posti in capo all'operatore**, anche nel caso in cui l'inquinamento non sia allo stesso imputabile. Non sono ad esempio previsti termini perentori per il rilascio del certificato di avvenuta bonifica da parte della Provincia, per la quale in media occorre attendere più di 8 mesi, nonostante le opere siano state concluse con



esito positivo, conformemente al progetto e soprattutto ciò sia stato già “certificato” dall’ARPA!

Un primo **importante passo in avanti** in termini di semplificazioni è stato fatto con il **d.l. 91/2014** che ha introdotto **uno strumento alternativo e semplificato per la bonifica dei siti sia di interesse nazionale sia di competenza regionale** (artt. 242 bis e 252 bis D.lgs. 152/2006). L’intento era quello di introdurre un procedimento più snello e soprattutto articolato in fasi e tempistiche certe e quindi maggiormente sostenibili.

Tale percorso però nella **prassi** è stato scarsamente utilizzato dagli operatori a causa delle stringenti “condizioni” previste, il cui mancato rispetto comporta come “sanzione” l’applicazione della procedura ordinaria e quindi il rischio di dover ricominciare l’iter amministrativo di approvazione ordinario. Ciò peraltro in assenza di qualsiasi gradualità!

È quindi prioritario, per consentire **l’effettivo avvio di interventi di bonifica**, anche in una logica di contenimento di consumo di suolo, **“rivedere” in maniera più puntuale l’impianto procedurale**, cercando di superare le lungaggini e le incertezze applicative e assicurando un maggior coordinamento tra le varie fasi previste.

A tal fine, nella proposta emendativa sono previsti da un lato **termini perentori** entro i quali l’ARPA deve fornire gli esiti delle analisi svolte sui terreni e dall’altro un **meccanismo volto a superare l’eventuale inerzia da parte della Provincia** nel rilascio del certificato di avvenuta bonifica. Con l’attuale normativa, infatti, in assenza di specifiche disposizioni, le imprese edili sono costrette ad attendere per diversi mesi il rilascio della certificazione di avvenuta bonifica, prima di poter iniziare i lavori edili, nonostante la bonifica sia stata conclusa con esito positivo e conformemente al progetto approvato, come accertato dall’ARPA.

