Semplificazioni e snellimenti per aprire i cantieri e riforme strutturali: il doppio binario di ANCE

9 Aprile 2021

Semplificazione appalti con regole chiare ed applicabili; proroga Superbonus 110 %; riforma organica della P.A.; accelerazioni rimborsi IVA e soppressione split payment: questi tra gli ambiti prioritari di intervento individuati dall'Associazione in Commissione bicamerale per la semplificazione, per snellire le procedure connesse all'attività di impresa.

Si è svolta l'8 aprile l'audizione informale dell'ANCE presso la Commissione bicamerale per la semplificazione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa.

Il Presidente Buia ha evidenziato in premessa come il settore delle costruzioni sia 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. A titolo di esempio, 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 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.

L'ANCE ha già chiarito nelle settimane scorse 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 parallelli. 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.

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 tirato a mano da tanti, troppi anni. 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.

Il Presidente è quindi passato ad illustrare le principali proposte dell'Ance per raggiungere questo obiettivo:

Infrastrutture e opere pubbliche

Nei lavori pubblici, lo sblocco delle procedure 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", 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. 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:

-problema delle "regole"

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.

-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.

-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 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.

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.). Ulteriori cause che incidono negativamente sul processo costruttivo sono l'eccessiva produzione normativa e il continuo mutamento delle norme.

Le proposte ANCE sono 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.

Fiscalità

Dal punto di vista fiscale occorre imprimere un deciso cambio di rotta, eliminando 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.

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 ha già ricevuto ottimi riscontri sul mercato, soprattutto negli ultimi mesi (a fine marzo erano stati realizzati interventi realizzati 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 deciderne oggi la proroga, nell’attuale impostazione, fino al 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

Ambiente ed economia circolare

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 non tanto delegificare quanto 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).

Lavoro e sicurezza

E’ necessario eliminare duplicazioni di alcuni adempimenti meramente burocratici, regolati dalla pluralità di norme succedutesi nel tempo o dovuti ad incoerenze normative.

Tra le altre azioni occorre 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.

Pubblica amministrazione rafforzata

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 al quale occorre mettersi subito al lavoro e su 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, da dedicare all’attuazione del *Recovery Plan*, come evocato in questi giorni da più esponenti del Governo.

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

Fonte: Ance

210408-Audizione ANCE-Semplificazioni

210408-Audizione ANCE-Semplificazioni-All. 1