

Prot. n. 1266 /PF/ga

19 novembre 2019

ALLE IMPRESE EDILI ASSOCIATE

LORO SEDI

Nuova collana "Guida pratica Ance".

Ritenendo di fare cosa gradita, vi ritrasmettiamo la nuova collana “*Guida pratica Ance*”, per offrire uno strumento semplice e agevole, di immediato utilizzo, per affrontare alcuni nodi fondamentali per lo sviluppo e il bene sociale:

- **Crisi d'impresa – come uscirne;**
- **Stop burocrazia – come sbloccare i lavori pubblici in Italia;**
- **Presunzione di Colpevolezza? – No grazie.**

Le proposte dell'ANCE illustrate nelle Guide hanno quindi l'obiettivo di tracciare una possibile via d'uscita.

Cordiali saluti.

IL DIRETTORE
(dott. Saverio Padalino)


ANCE | **GUIDA PRATICA**

Proposte e azioni
per far ripartire il Paese



STOP
BUROCRAZIA

Come sbloccare
i lavori pubblici in Italia



La burocrazia è un pesante macigno che blocca il Paese: impedisce la messa in sicurezza dei territori, frena la manutenzione delle opere esistenti e arresta la realizzazione di quelle nuove, necessarie alla collettività.

Con un paradosso: i soldi ci sono, ma non si riesce a spenderli. Si incagliano in mille pastoie burocratiche, al punto che occorre restituirli prima ancora di averli utilizzati.

Nel caos normativo, l'unica salvezza percepita dai dipendenti pubblici è quella di restare fermi, non fare nulla per paura di sbagliare. È per questo che proliferano commissari ad acta, cabine di regia, unità di missione, deroghe a pioggia, fino al “top di gamma”: il Supercommissario!

Risultato: un gravissimo danno sociale per i cittadini, che non possono contare su un Paese moderno, un territorio presidiato e tutelato e su infrastrutture sicure ed efficienti. Come uscirne?



1. No al Gioco dell'oca nei processi decisionali.

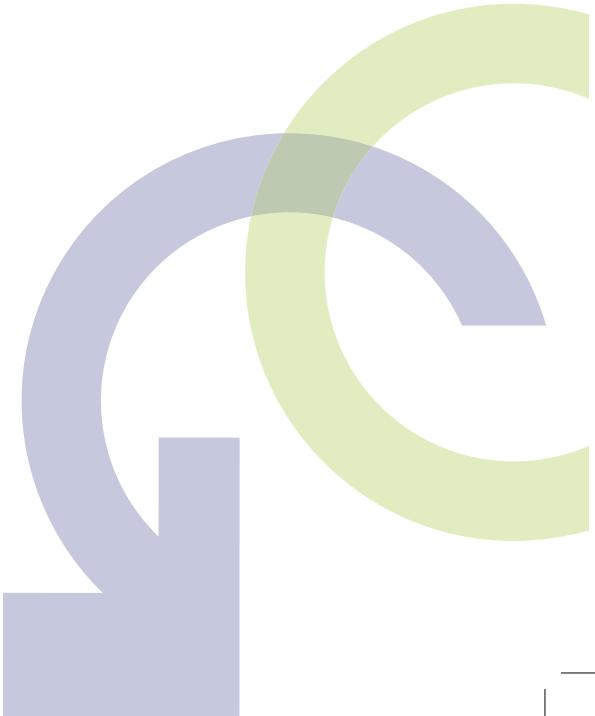
**Non si può sempre
ripassare dal “VIA!”**

Nelle procedure di spesa,
si assiste a continui ritorni
dei singoli progetti al CIPE
anche quando le decisioni
sono già state prese in fase
di programmazione e
pianificazione.



Proposta

Rivedere e **circoscrivere il ruolo del CIPE**, affidandogli compiti strettamente connessi alla sua **funzione di programmazione e controllo**, lasciando ai singoli Ministeri il governo dell'attuazione dei programmi, con il coinvolgimento del Mef laddove occorrono ulteriori risorse rispetto a quelle inizialmente programmate.





2. No ad innumerevoli passaggi procedurali tra i Ministeri

Non si contano le “navette” tra Ministeri su uno stesso provvedimento di spesa: pareri preventivi, seguiti da pareri successivi, nulla osta, autorizzazioni ecc...

I tempi di realizzazione delle infrastrutture in Italia sono di circa 3 anni per opere inferiori ai 100 mila euro e più di 15 anni per le grandi opere (oltre 100 milioni di euro). Oltre la metà (il 54%) si perde in tempi morti a causa della burocrazia. In altre parole, senza burocrazia, le opere pubbliche in Italia si potrebbero fare con la metà del tempo rispetto ad oggi.



Proposta

Eliminare i doppi passaggi MIT/MEF,
laddove non ci sia necessità di approvare
variazioni in aumento delle risorse
finanziarie già stanziate/programmate.





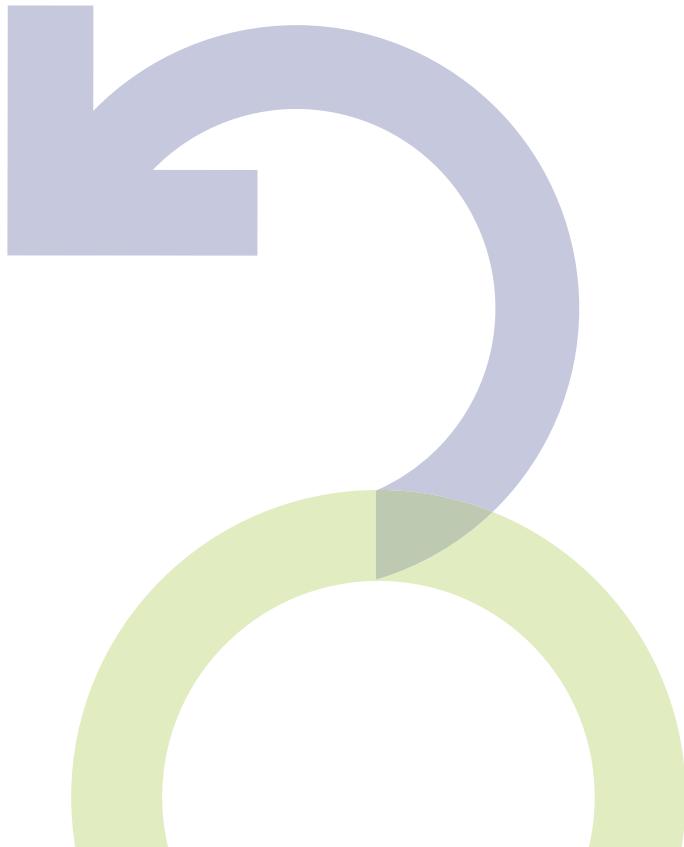
3. No all'ingorgo del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici

Dopo il Codice 50/2016, il Consiglio Superiore dei Lavori pubblici è stato investito della competenza a pronunciarsi, in linea tecnica, su un numero ingente di progetti, con rischio di rallentamento della sua attività.



Proposta

Limitare la pronuncia del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (CSLP) ai progetti di fattibilità, nell'ambito della Conferenza dei Servizi, **superiori a 200 mln. di euro.**





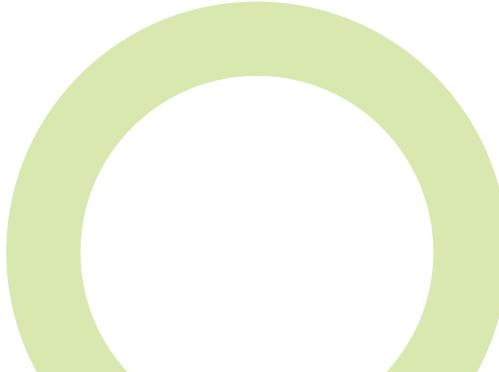
4. Si a controlli più veloci e più efficaci della Corte dei Conti

Bisogna razionalizzare le attività di controllo della Corte dei Conti, al fine di concentrarne l’azione sulle attività di programmazione iniziale e, successivamente, sull’operato delle amministrazioni, come avviene in altri Paesi europei.



Proposta

- Prevedere che la **registrazione delle delibere CIPE** da parte della Corte dei Conti avvenga **entro 60 giorni**, decorsi i quali, in caso di silenzio, la registrazione s'intende assentita.
- **Superare l'impostazione “numeristica”** del controllo contabile successivo, promuovendo, fra l'altro, l'integrazione della Corte con economisti ed esperti di altre discipline, sull'esempio tedesco.





5. No alle conferenze di servizi infinite

La conferenza di servizi, come era nello spirito iniziale della norma, deve rappresentare uno strumento di accelerazione dell'iter decisionale nella fase a monte della gara, all'insegna del principio di **unicità del momento decisorio** che riunisce le diverse fasi che portano alla approvazione di un'opera pubblica.



Proposta

Coordinare la disciplina della conferenza dei servizi, modificata dal D.lgs. 127/2016, (ad es. l'art. 14 comma 3 L. 241/90 prevede l'esame del progetto di fattibilità ed economica) con il codice dei contratti e con le eventuali altre normative correlate secondo le tipologie di intervento;

Prevedere in forma espressa che:

- tutti i termini indicati nell'ambito del procedimento di qualsiasi tipologia di conferenza dei servizi abbiano carattere perentorio
- la mancata risposta da parte dell'ente interessato, nei tempi prescritti, comporti l'applicazione dell'istituto del silenzio assenso



6. Stop alla burocrazia difensiva



Una Pa ferma, bloccata, in balia del disordine legislativo.

Appare quindi non più rinviabile un sistema di norme e procedure che non spinga la Pa a fuggire dalle proprie responsabilità.

Valga ad esempio il caso dell'autorizzazione paesaggistica, prevista dal dlgs 42/04, che rilasciata prima dell'avvio delle procedure di gara (con validità quinquennale) scade nel corso dell'esecuzione dell'opera e deve essere oggetto di un formale atto di rinnovo.



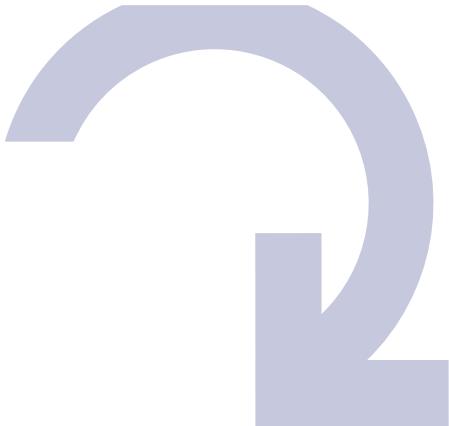
Proposta

- Riconfigurare il perimetro del reato di **abuso d'ufficio**, a partire dalla figura dell'omissione di atti d'ufficio, affinché il "non fare" smetta di essere più conveniente del "fare".
- Ridisegnare la **responsabilità erariale**, attraverso la tipizzazione delle presunzioni di assenza di colpa grave, ed escludendola in ogni caso, in presenza di sentenze riformate tra vari gradi di giudizio, e comunque ogni volta che il pubblico funzionario dia specificamente conto, nella sua decisione, di aver agito in adempimento di circolari, linee guida, bandi tipo (MIT/ANAC) o sentenze; ciò fatto salvo che la Corte dei Conti dimostri la mala fede e il dolo.
- **Dare una tempistica certa e perentoria per la conclusione delle operazioni di gara, per l'apertura dei i cantieri**, nonché per le **decisioni** che spettano alla stazione appaltante in fase esecutiva, a partire da quelle sul conten-zioso in corso d'opera.
- Prevedere che la validità dell'**autorizzazione paesaggistica** sia legata alla durata del cantiere e non a un termine predeterminato.



7. Si all'ANAC che vigila e non legifera

L'Anac dovrebbe tornare a svolgere un ruolo di vigilanza e di monitoraggio del settore, tipico di un'Autorità indipendente, evitando sovrapposizioni di competenze anzitutto con il sistema legislativo.



Proposta

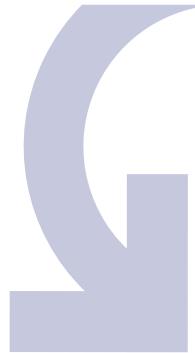
Superare il sistema della soft law (che non ha dato i risultati positivi attesi), con la predisposizione di un Regolamento attuativo dedicato ai lavori pubblici (e di uno per i servizi e le forniture) dotato di forza cogente, nel quale recepire i provvedimenti di attuazione del Codice 50 emessi fino ad oggi.

Limitare ad ipotesi specifiche - ossia quelle in cui, ad esempio, sussiste un elevato rischio sul piano della legalità - la possibilità, per le amministrazioni, di stipulare protocolli di vigilanza collaborativa con l'Anac o di richiedere alla stessa pareri preventivi.



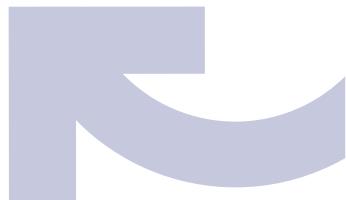
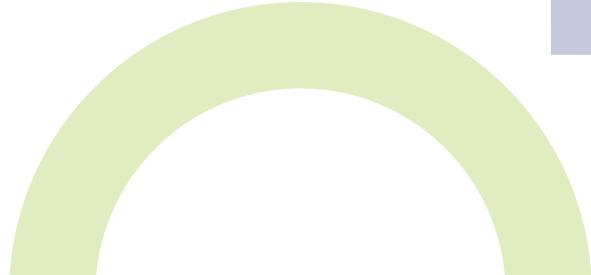
8. No ai Supercommissari in deroga alle regole sulla concorrenza

I gravi ritardi accumulati dalla pubblica amministrazione nella manutenzione del territorio sono diventati l'alibi per creare nuovi Commissari e bypassare così qualsiasi regola, sacrificando i principi di trasparenza, concorrenza e legalità. Un commissario "modello Genova" è giustificato solo per eventi straordinariamente eccezionali e non può costituire il paradigma da replicare sempre ed ovunque.



Proposta

Concentrare i **poteri di deroga** dei Commissari esclusivamente **per la fase “a monte”** - ossia per comprimere i tempi necessari ad ottenere le autorizzazioni propedeutiche alla messa in gara dei lavori, sul modello di quanto previsto per la tratta AV Napoli-Bari - con piena salvaguardia delle regole sul confronto concorrenziale nell'affidamento degli appalti.





ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI



www.ance.it



ANCE | **GUIDA PRATICA**

Proposte e azioni
per far ripartire il Paese

CRISI
D'IMPRESA
Come uscirne?

ANCE | ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI



Nel settore delle infrastrutture, dilaga il fenomeno delle **crisi d'impresa**. I fallimenti, i concordati, le liquidazioni non risparmiano più nessuno, arrivando a toccare anche i grandi gruppi imprenditoriali. Senza contare l'effetto domino: l'impresa in difficoltà trascina nel baratro tutta la filiera dei soggetti "a valle" (subappaltatori, fornitori ecc.) coinvolti nell'esecuzione dei lavori. Le cause di tale patologia, ormai sistemica, sono molteplici e di varia natura.

Il nuovo **Codice degli appalti** ha fornito un eccezionale contributo allo stato di caos attuale, ma non è l'unico soggetto sul banco degli imputati. Sicuramente, la normativa è contraddittoria, poco chiara, incompleta e ridondante.

Inoltre, l'apparato amministrativo è alla paralisi: per il pubblico funzionario conviene molto di più **non firmare** piuttosto che firmare. Risultato: la collettività subisce un danno; i lavori vengono sospesi, i cantieri si fermano, le imprese muoiono e i lavoratori vanno a casa. **Come uscirne?**

1. Evitare il contagio delle imprese sane

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 le procedure liquidatorie.

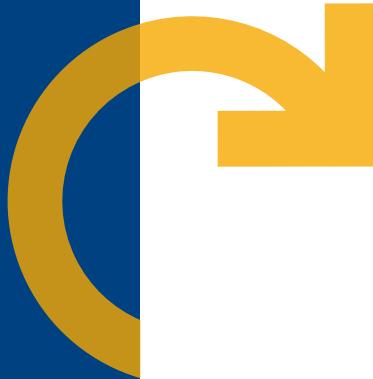
Proposta

- È necessario **eliminare la possibilità di far partecipare alle gare imprese fallite o in concordato in continuità** -con l'eccezione dell'ipotesi in cui sia stato presentato, ai fini dell'ammissione alla continuità, un piano di rientro che preveda la soddisfazione di ciascun credito chirografario nella misura minima del 50%, nonché l'ottemperanza al divieto di cessione del ramo d'azienda relativo al contratto d'appalto- o **anche in amministrazione straordinaria**, la cui presenza altera una sana concorrenza nel mercato.
- **Nei raggruppamenti orizzontali**, occorre prevedere che le singole imprese rispondano, ciascuna, per gli eventuali inadempimenti nei contratti stipulati con i terzi. La **responsabilità solidale** deve rimanere **verso la stazione appaltante**, nonché **nell'ipotesi di inadempienza nei confronti dei lavoratori** che, a qualsiasi titolo, siano intervenuti, in cantiere.



2. Non fermare i cantieri

Quando l'impresa affidataria fallisce, nel contratto, subentra la seconda classificata.



Proposta

Il secondo classificato, per subentrare, deve poter eseguire i lavori **alle condizioni da lui stesso offerte in gara**.





3. Pagare le imprese nei tempi previsti in Europa

Serve una normativa sulle modalità di pagamento del corrispettivo in linea con le norme europee.

Proposta

In applicazione della direttiva UE sui ritardi di pagamento (Dir. UE 2011/7/11) va ribadito che **i pagamenti non possono superare i 30 giorni complessivi**, decorrenti dalla maturazione del diritto dell'appaltatore.

4. Adeguare il corrispettivo agli aumenti eccezionali dei materiali

Le imprese non possono sostenere l'onere economico derivante dalle fluttuazioni eccezionali dei materiali da costruzione utilizzati nel corso dei lavori, soprattutto quelli di durata pluriennale.

Proposta

Va sancita l'obbligatoria previsione di clausole di revisione dei prezzi nell'ambito dei contratti stipulati post Codice 50.

Inoltre, occorre assicurare che le rilevazioni effettuate dagli organi a ciò deputati (Provveditorati, Istat e Unioncamere) siano effettivamente aderenti alle oscillazioni di prezzo riscontrate sul mercato, al fine di scongiurare il rischio che le imprese subiscano aggravi economici nella realizzazione delle opere.



5. Il contenzioso va deciso in tempi brevi

Occorre definire con certezza e velocità il contenzioso nel corso dei lavori. L'eccessiva durata della fase di risoluzione delle controversie indebolisce le imprese, che non vedono soddisfatte in tempi congrui le loro legittime richieste.



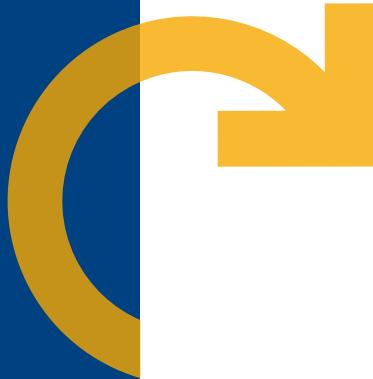
Proposta

- Eliminare la norma che limita la possibilità di iscrivere riserve su aspetti progettuali validati, non potendo l'appaltatore scontare gli effetti di eventuali errori progettuali della stazione appaltante.
- Rafforzare le sezioni specializzate in materia di impresa - cd Tribunale delle Imprese (introdotte dal D.Lgs. 27 giugno 2003, n. 168) - con la previsione di una o più sezioni specifiche che si occupino esclusivamente di tutte le controversie, di qualunque importo (oggi trattano solo quelle sopra soglia) aventi ad oggetto contratti pubblici di appalto di lavori, servizi o forniture.
- Potenziare gli strumenti di tutela alternativi al contenzioso giudiziario, attraverso la valorizzazione dell'istituto dell'accordo bonario e la reintroduzione dell'istituto del Collegio consultivo tecnico.
- Valorizzare l'istituto dell'arbitrato, gestito dall'ANAC.



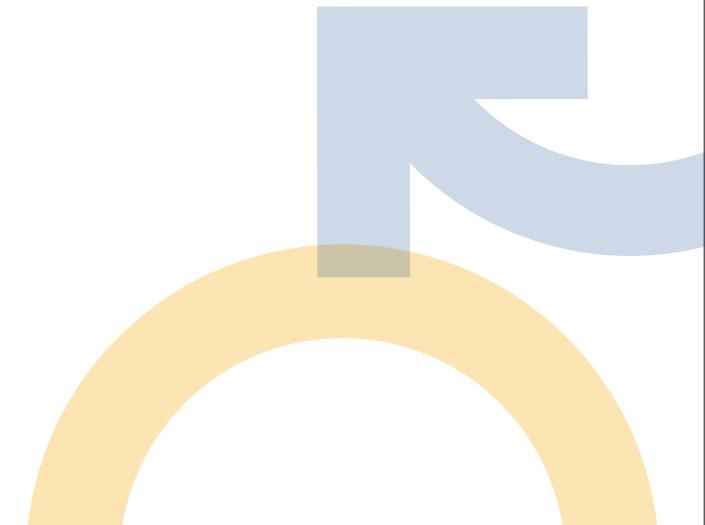
6. No allo split payment

Lo split payment provoca un aumento esponenziale del credito IVA, con tutte le difficoltà di recupero tempestivo dello stesso. L'estensione della fatturazione elettronica è già un'arma sufficiente per la lotta all'evasione IVA



Proposta

Bisogna abrogare lo split payment o, comunque, rendere l'IVA una partita contabilmente neutra prevedendo, per le imprese soggette "a monte" allo split payment, l'applicazione del reverse charge "a valle" anche sulle forniture.





ANCE | GUIDA PRATICA

Proposte e azioni
per far ripartire il Paese



Presunzione di **COLPEVOLEZZA?** **No, grazie**

Come coniugare
difesa della legalità e tutela
dei diritti costituzionali



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 l'infiltrazione mafiosa nel settore degli appalti, non costituiscano più un sufficiente strumento di deterrenza.

Il risultato è che il legislatore sembra aver abbandonato la regola costituzionale della “presunzione di innocenza” (articolo 27 comma 2 della Costituzione).

Questo avviene in tutti i settori della vita pubblica, non solo in quello economico. Naturalmente, quando si perde di vista una “stella polare” della civiltà giuridica di tale portata, il timore fondato è che le imprese, anche le migliori, siano destinate all'estinzione. Come uscirne?



1. No alla paralisi dell'impresa solo sulla base di meri indizi di colpevolezza

Le recenti modifiche apportate dalla Legge 17 ottobre 2017, n. 171 al codice delle leggi antimafia consentono l'applicazione delle misure di prevenzione personali (divieto/obbligo di soggiorno, sorveglianza speciale) e patrimoniali (sequestro o confisca) anche per i reati contro la Pa, ed in presenza di meri indizi di colpevolezza. Pertanto, è forte il rischio che, in attesa di chiarire la fondatezza dei capi d'imputazione e salva la possibilità che si accerti la sua estraneità alle condotte criminose, l'impresa subisca un danno economico irreversibile, che preclude la ripresa delle attività.



Proposta

Appare necessario garantire che lo strumento della gestione straordinaria da parte dell'Anac, il cosiddetto "commissariamento" (art. 32 del DL 90/2014), venga applicato anche agli indiziati di associazione per delinquere finalizzata alla corruzione, quale **misura preliminare ed obbligata** rispetto all'applicazione di misure di prevenzione patrimoniali, che determinerebbero la paralisi dell'azienda, in tutti i settori di attività imprenditoriale.





2. No alla rescissione del contratto di appalto senza una sentenza definitiva

Numerosi protocolli di legalità prevedono l'impossibilità, per un operatore economico rinvia a giudizio, di continuare a partecipare alle gare, oppure, se titolare di un contratto, di continuare ad eseguirlo, dovendo l'amministrazione rescindere ogni vincolo.

Tuttavia, è noto che anche per la massima giurisprudenza penale il **rinvio a giudizio** è un atto sostanzialmente dovuto, e non un **indizio di presunta colpevolezza** (vedi sentenza della Cassazione penale n. 32574/2016).



Proposta

Sarebbe opportuno che i **nuovi Protocolli di legalità** si adeguassero ad un **modello-tipo**, predisposto dal Ministero dell'interno d'intesa con l'Anac, attraverso il quale **eliminare la clausola risolutiva** in esame ovvero, in subordine, **riformularla** come segue:

- **sostituendo** il riferimento alle misure cautelari e al rinvio a giudizio, con quello a **sentenze di condanna almeno di primo grado**, emesse per reati di tipo corruttivo, consumati in relazione allo specifico contratto di appalto in corso;
- **sostituendo** il riferimento alla risoluzione contrattuale con la previsione del **ricorso alle misure straordinarie di sostegno e gestione delle imprese**, previste dall'articolo 32 sopra citato, al fine di garantire l'interesse pubblico alla ultimazione delle opere appaltate.

3. No alla esclusione dalle gare in assenza di regole chiare

La causa di esclusione che va sotto il nome di “illecito professionale” può essere applicata anche in presenza di comportamenti solo “astrattamente idonei” a configurarla.

È inaccettabile che la norma non definisca quale sia la fattispecie che determini tale causa di esclusione dalle gare.

Si ingenera, in tal modo, uno stato di grave indeterminatezza che danneggia tutti, a partire dalle imprese corrette, che lo stesso giorno e per il medesimo fatto potrebbero essere giudicate diversamente da due diverse stazioni appaltanti.

Con l’aggravante che l’esclusione può essere disposta anche a fronte di provvedimenti non definitivi. Ciò compromette alcuni fondamentali principi della Costituzione, come la presunzione di innocenza e l’inviolabilità del diritto alla difesa in giudizio.



Proposta

Ai fini dell'esclusione, non dovrebbe mai rilevare una richiesta di rinvio a giudizio, considerato che non presuppone un quadro probatorio certo sulla colpevolezza del soggetto interessato. Il livello minimo dovrebbe essere una sentenza almeno di primo grado. È essenziale fornire una tipizzazione delle situazioni che vanno sotto il novero dell'illecito professionale.

I fatti potenzialmente rilevanti dovrebbero essere **solo quelli commessi nei confronti della medesima stazione appaltante**, ed il periodo di interdizione dalle gare dovrebbe **decorrere dall'iscrizione del relativo provvedimento nel Casellario Informatico dell'Anac**.



4. No alla confisca senza condanna

Il Dlgs “spazzacorrotti” ha introdotto la possibilità di mantenere la confisca dell’impresa anche quando, dopo il giudizio di primo grado, sia intervenuto il proscioglimento per prescrizione del reato o per amnistia.

Per le imprese edili il mantenimento di una confisca aziendale equivale di fatto a comprometterne definitivamente l’attività.



Proposta

In luogo del sequestro e della confisca va privilegiata, per i lavori pubblici, la misura del **“commissariamento d’impresa”**, previsto all’articolo 32 del dl 90/2014, che consente di **non paralizzare totalmente l’attività d’impresa** e, soprattutto, di **non compromettere l’interesse pubblico al completamento delle opere** e delle commesse da realizzare. Tale misura, infatti, incide solo sul singolo contratto interessato dalla condotta illecita, che viene ad essere comunque ultimato, attraverso straordinarie forme di controllo o di affiancamento all’impresa.





5. No al DASPO a vita

Il Dlgs “spazzacorrotti” ha previsto inoltre la **stabilizzazione delle pene accessorie**.

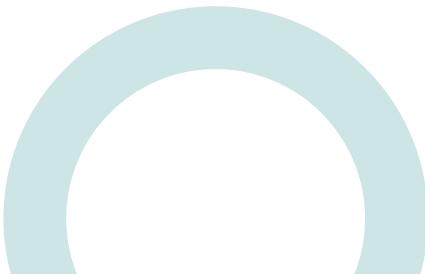
La riabilitazione dalla pena principale non produce dunque effetti sulle pene accessorie, che divengono sostanzialmente perpetue. Infatti, soltanto dopo almeno 12 anni (sic!) dalla riabilitazione per la pena principale, e sempreché venga accertata la buona condotta, si può presentare domanda al tribunale di sorveglianza per ottenere la riabilitazione dalla pena accessoria.

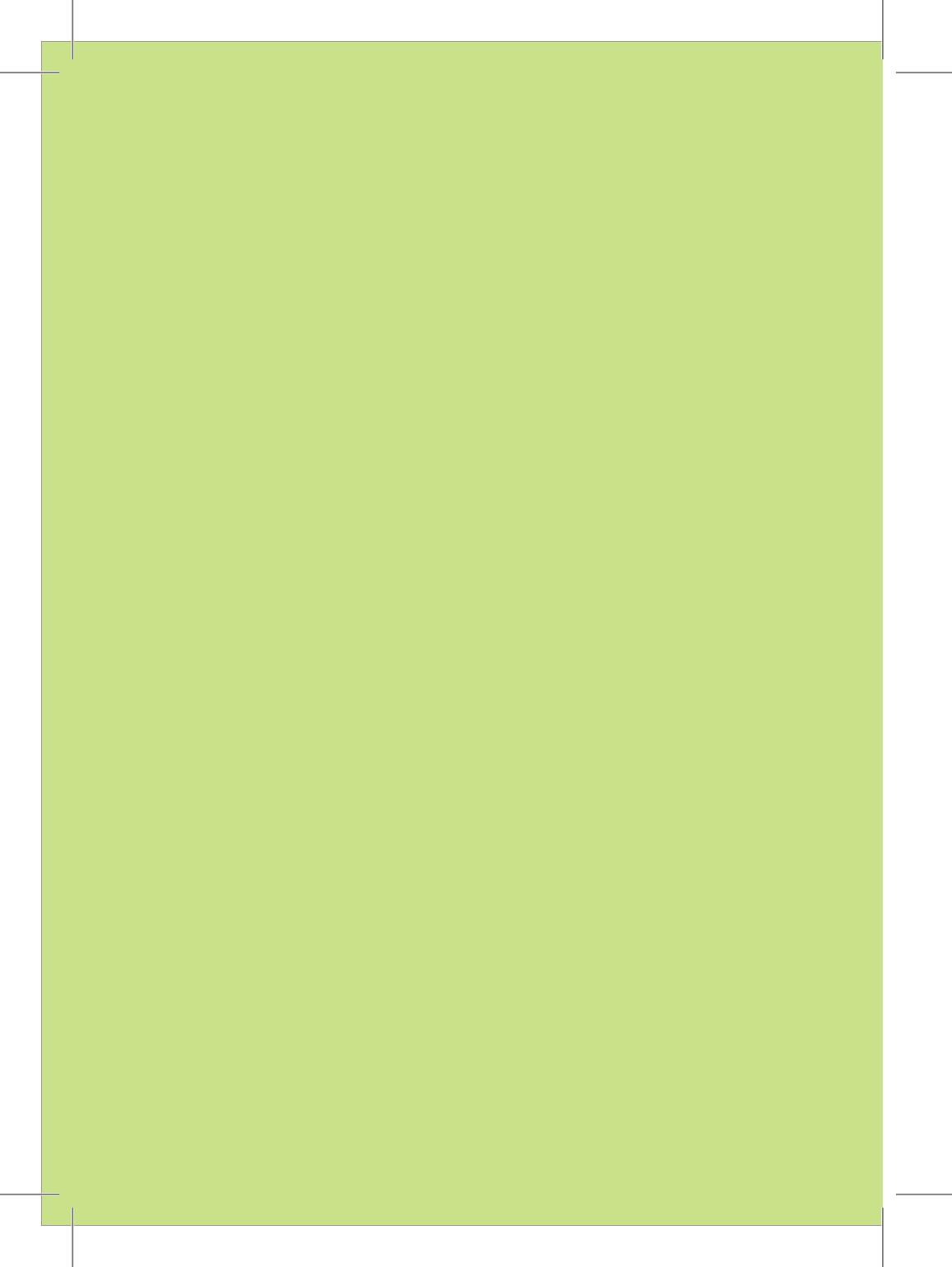


Proposta

La previsione suscita notevoli perplessità, condivise anche dall'Anac, sul piano della ragionevolezza e proporzionalità, e andrebbe pertanto superata.

È evidente, infatti, che un periodo temporale così elevato rischia di vanificare la finalità rieducativa della pena, costituzionalmente garantita (art. 27 della Costituzione), oltre a **compromettere definitivamente le possibilità di ripresa dell'attività imprenditoriale**, anch'essa costituzionalmente tutelata (art. 41 della Costituzione).









ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI



www.ance.it

