

Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021

DDL 2469/S

**Presso la Commissione
Industria del Senato**

**Audizione ANCE
Febbraio 2022**

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI	2
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DDL CONCORRENZA	5
ULTERIORI PROPOSTE	10
CONCESSIONARI SENZA GARA (art. 177 D.lgs. n. 50/2016).....	10
AVVISI E PROCEDURE NEGOZiate DA PNRR.....	12
CONFERENZA DEI SERVIZI	13
REVISIONE REQUISITI IGIENICO-SANITARI E AGIBILITÀ	13
REVISIONE DPR 31/2017 (AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA SEMPLICATA).....	14

VALUTAZIONI GENERALI

Il disegno di legge AS 2469 recante “Disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza” rappresenta una delle riforme chiave del Piano nazionale di ripresa e resilienza, richiesta dalla Commissione Europea, per alleggerire i vincoli e favorire le attività economiche.

Proprio al fine di garantire la concorrenza e una sana competizione tra operatori occorre mettere rapidamente fine ad alcune prassi anticoncorrenziali che stanno fortemente danneggiando il settore delle costruzioni.

Si tratta della **concorrenza sleale** e dei **danni causati dalle migliaia di operatori improvvisati che stanno operando in questi mesi nei lavori dei bonus edilizi** (bonus facciate, bonus ordinari, superbonus, ecc). Negli ultimi sei mesi, sono nate 11.563 imprese che non hanno niente a che fare con il sistema delle costruzioni.

Per assicurare una corretta concorrenza, contrastare le frodi e assicurare la sicurezza nei cantieri, è **necessario introdurre un sistema di qualificazione** che attesti la capacità delle imprese impegnate nei lavori che beneficiano dei bonus edilizi, analogamente a quanto già previsto per tutti i lavori di ricostruzione post terremoto (Centro Italia, L'Aquila, Emilia Romagna) e come fanno altri Paesi europei.

Altrettanto importante, sarebbe garantire l'applicazione della contrattazione collettiva, nazionale e territoriale, dell'edilizia a tutela dei lavoratori e delle imprese che rispettano le regole, così come recentemente auspicato dal Ministro Orlando.

In merito ai contenuti del provvedimento, il Ddl Concorrenza interviene sul tema dei **servizi pubblici locali** conferendo la delega al Governo a riordinare, entro sei mesi, la relativa disciplina anche attraverso l'emanazione di uno specifico Testo Unico in materia.

L'Ance apprezza l'obiettivo di mettere ordine ad un quadro normativo che, come specificato nella stessa relazione illustrativa al DDL in commento, appare disaggregato e complesso perché frutto di frequenti modifiche normative, spesso adottate in regime d'urgenza.

Il tema della gestione dei servizi pubblici locali è sempre stato oggetto di grande attenzione da parte dell'Ance. Molti dei servizi pubblici, infatti, presentano un notevole fabbisogno di investimenti infrastrutturali, con un conseguente impatto sul mercato potenziale delle opere pubbliche e sulla loro qualità realizzativa.

I principi della delega contenuti nel DDL appaiono molto ampi e condivisibili perché finalizzati a rafforzare la qualità e l'efficienza dei servizi e a limitare il ricorso da parte degli enti locali allo strumento delle società *in house*, nel rispetto dei principi dettati dall'ordinamento comunitario.

Da sempre l'Ance è a favore di una liberalizzazione della gestione dei servizi pubblici che possa garantire una maggiore concorrenza anche nella realizzazione delle opere necessarie alla gestione del servizio, attraverso procedure ad evidenza pubblica che garantiscano il principio per cui se il confronto concorrenziale non ha avuto luogo “a monte”, deve necessariamente essere effettuato “a valle”.

Strettamente attinente alla tutela della concorrenza, oggetto del presente DDL, sono le questioni conseguenti **al vuoto normativo creato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 218 del 23 novembre 2021**, che ha abrogato l'art. 177 del Codice dei contratti, concernente la disciplina degli affidamenti **dei titolari di concessioni di lavori, servizi o forniture pubblici “senza gara”**.

Detta pronuncia, infatti, non ha disconosciuto affatto la finalità pro-concorrenziale che animava l'art. 177, né tantomeno ha disapprovato la scelta di recuperare "a valle" il deficit di concorrenza, attraverso un obbligo di esternalizzazione pari all'80 per cento, che non rappresenta invero un caso di *gold plating*.

Ciò che invece è stato censurato è che tale vincolo di esternalizzazione sia stato posto in modo radicale e indifferenziato.

Pertanto, **ad avviso dell'ANCE, è opportuno, per non dire urgente**, prevedere, all'interno del DDL di Legge annuale per il mercato e la concorrenza, **una nuova disciplina volta a regolare gli affidamenti dei concessionari, titolari di concessioni aggiudicate senza le procedure ad evidenza pubblica, alla luce di quei criteri "oggettivi ed inequivoci" indicati dalla stessa Corte.**

Peraltro, sussistono **forti dubbi** in merito al fatto che **la pronuncia della Corte abbia riguardato anche i concessionario autostradali**, che soggiacciono alla diversa quota di esternalizzazione del 60/40.

Infatti, alcun riferimento è stato fatto, nella motivazione della sentenza, al diverso - e più contenuto - limite del 60 per cento, gravante su quest'ultimi.

Ad ogni modo, stante l'incertezza generata sotto tale profilo dalla pronuncia in questione, **occorrerebbe chiarire al più presto anche tale equivoco, se del caso**, con apposita disposizione.

Infine, occorre ripristinare la piena pubblicità nelle procedure negoziate di cui al comma 3 dell'articolo 48 del DL 77/2021, utilizzabili per le opere del PNRR o del PNC (e gli altri programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea).

Gli avvisi attraverso cui le stazioni appaltanti devono dare evidenza dell'avvio di dette procedure, infatti, continuano ad avere, nonostante i correttivi apportati, una finalità di mera trasparenza, e non di piena pubblicità - come auspicato da ANCE.

Tali modifiche, pertanto, **non sono ancora sufficienti a sanare il *vulnus* ai principi di pubblicità e concorrenza che presidiano la normativa sui contratti pubblici**, rendendo peraltro **assai difficile – se non impossibile – la partecipazione in raggruppamenti temporanei d'impresa**, ossia di uno strumento chiave per la crescita delle MPMI.

Tra le altre norme di interesse vi sono gli articoli 23 e 24 che introducono un positivo intervento di semplificazione e razionalizzazione amministrativa - in chiave di sostegno alla concorrenza - attraverso due deleghe al Governo per:

- 1) la ricognizione e l'individuazione delle attività private e dei relativi regimi amministrativi con l'obiettivo di eliminare i provvedimenti autorizzatori non indispensabili, estendere l'ambito delle attività private liberamente esercitabili e digitalizzare le procedure;
- 2) la riforma dei controlli sulle attività economiche, rendendoli più semplici, efficaci ed efficienti e soprattutto, promuovendo forme di collaborazione fra le p.a. e i soggetti controllati, anche attraverso strumenti di dialogo e premiali.

Sicuramente tra le priorità di intervento vi sono le **procedure ambientali**, come ad esempio **la bonifica dei siti contaminati, il permitting ambientale** e l'applicazione di strumenti fondamentali come gli End of Waste e i sottoprodotti, che scontano ormai da anni discipline eccessivamente complesse e farraginose, penalizzando di fatto la **transizione all'economia circolare**.

Con particolare riferimento all'**edilizia**, si evidenzia la necessità, da un lato, di un **coinvolgimento maggiore e preventivo delle Regioni, degli enti locali e degli stakeholders interessati**, attualmente previsto solo a posteriori sui decreti legislativi e, dall'altro, di una **riforma complessiva della materia**, nell'ottica di **agevolare il nuovo modello di sviluppo territoriale improntato alla rigenerazione urbana**. Dal 2010 ad oggi ci sono stati numerosi interventi che, con cadenza annuale, hanno modificato e integrato la normativa di settore (Dpr 380/2001 "Testo Unico Edilizia"), ridisegnando sostanzialmente la materia, in assenza però di un disegno organico. In una logica concorrenziale come quella del provvedimento in esame è necessario che si arrivi ad una riforma unitaria che nel rimettere in discussione i regimi amministrativi introduca regole chiare anche per le procedure, i controlli e gli aspetti sanzionatori.

Nel settore edilizio si evidenzia inoltre la necessità che **si proceda con cautela nella definizione della nuova disciplina** in considerazione del mal coordinamento delle norme che ha interessato la materia nell'individuazione delle diverse tipologie di procedimento. Si ricorda, ad esempio, che la disciplina generale della SCIA continua ancora oggi ad essere contenuta nella Legge 241/1990 e che, con riferimento alla CILA – introdotta dal D.lgs. 222/2016 quale atto con cui è possibile eseguire tutti gli interventi non espressamente soggetti a permesso di costruire o SCIA – mancano indicazioni precise su diversi aspetti procedurali, quali effetti della presentazione, controlli e poteri esperibili dalla amministrazione.

Proprio nell'ottica della semplificazione dei procedimenti che interessano cittadini e imprese la delega dovrebbe comunque rappresentare l'occasione per:

- **modificare il cd. silenzio assenso tra amministrazioni** (art. 17-bis della Legge 241/90), **estendendolo anche ai rapporti fra p.a. nell'ambito dello Sportello Unico dell'Edilizia e dello Sportello Unico delle attività produttive**;
- **dare nuovo impulso alla redazione dei glossari delle attività edilizie previsti dal D.lgs. 222/2016** e, considerate le numerose criticità emerse nella loro applicazione, **rimettere mano all'unico Glossario adottato, quello degli interventi in attività edilizia libera, nonché alla Tabella A del D.lgs. 222/2016** che contiene l'elenco delle principali attività private, il loro regime amministrativo e i relativi riferimenti normativi;
- **modificare la disciplina della conferenza di servizi per snellire ulteriormente il suo funzionamento, estendendone l'uso in modalità semplificata (per via telematica) e garantendone sempre la chiusura certa con termini perentori e utilizzo del silenzio assenso**. La riforma del 2016 ha avuto il pregio di rafforzare questo strumento con regole più puntuali ed efficaci ma le mutate esigenze sociali ed economiche legate anche all'emergenza sanitaria richiedono una azione amministrativa più celere ed efficace.

Risulta, altresì, necessario favorire la cooperazione amministrativa tra le Istituzioni pubbliche, al fine di consentire l'interscambio delle informazioni e la semplificazione dei numerosi adempimenti in capo alle imprese.

Andrebbe, inoltre, rafforzata la collaborazione pubblico-privato, le sinergie tra il tessuto produttivo delle imprese, i sistemi di istruzione/formazione/ricerca e le Regioni, nonché i processi di partenariato con il sistema bilaterale edile e le istituzioni competenti, al fine di fronteggiare al meglio il processo di ammodernamento richiesto dalla globalizzazione e dall'impatto delle nuove tecnologie.

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DDL CONCORRENZA

DELEGA IN MATERIA DI SERVIZI PUBBLICI LOCALI (ART.6)

La norma conferisce la delega al Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo di riordino della materia dei servizi pubblici locali da coordinare con la normativa in materia di contratti pubblici e in materia di società in partecipazione pubblica per gli affidamenti in autoproduzione (in house).

La norma, che prevede anche la possibilità di adottare un apposito testo unico, elenca i principi e i criteri direttivi sulla base dei quali il decreto legislativo di riordino dovrà essere adottato. Si segnalano, tra gli altri, quelli relativi a:

- ripartizione dei poteri di regolazione e di controllo tra i diversi livelli di governo locale e le Autorità indipendenti, prevedendo la separazione, a livello locale, tra le funzioni regolatorie e le funzioni di diretta gestione dei servizi (lett. b);
- definizione dei criteri per l'organizzazione sul territorio dei servizi pubblici locali anche mediante l'armonizzazione delle normative e l'introduzione di incentivi e meccanismi di premialità che favoriscano l'aggregazione a livello locale (lett. d);
- razionalizzazione della disciplina relativa alle modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici (lett. e);
- previsione in caso di ricorso a società in house, per gli affidamenti di importo superiore alle soglie di rilevanza comunitaria, di una motivazione anticipata e qualificata da parte dell'ente locale, che giustifichi il mancato ricorso al mercato (lett. f);
- valutazione delle ragioni, economiche e qualitative, che giustificano il mantenimento dell'affidamento in house (lett. i)
- previsione di una disciplina che, in caso di superamento dell'affidamento in house, assicuri un'adeguata tutela occupazionale anche mediante l'impiego di apposite clausole sociali (lett. l);
- estensione della disciplina dei servizi pubblici locali anche al settore del trasporto pubblico locale, nel rispetto della normativa dell'Unione europea (lett. m);
- revisione delle discipline settoriali in materia di servizi pubblici locali, con particolare riferimento al settore dei rifiuti e alla gestione del servizio idrico, al fine di assicurarne l'armonizzazione e il coordinamento (lett. n);
- coordinamento della disciplina dei servizi pubblici locali con la normativa in materia di contratti pubblici e in materia di società in house (lett. p.);
- previsione di una disciplina transitoria che individui termini e modalità per l'adeguamento degli affidamenti in essere, al fine di garantire la tutela della concorrenza (lett. v).

Valutazione

L'Ance apprezza l'obiettivo di mettere ordine alla disciplina dei servizi pubblici locali.

I principi della delega appaiono molto ampi e condivisibili laddove finalizzati a rafforzare la qualità e l'efficienza dei servizi e a razionalizzare il ricorso da parte degli enti locali allo strumento delle società in house, conformemente ai principi comunitari.

Si condividono, inoltre, i principi attraverso i quali si intende riordinare la ripartizione dei poteri di regolazione e di controllo tra i diversi livelli di governo locale e le Autorità indipendenti, prevedendo la separazione, a livello locale, tra le funzioni regolatorie e le funzioni di diretta gestione dei servizi.

Allo stesso modo si apprezza la scelta di prevedere incentivi e meccanismi premiali in caso di aggregazioni nella gestione dei servizi territoriali così come l'armonizzazione delle normative di settore.

DELEGHE AL GOVERNO PER LA REVISIONE DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI E PER LA SEMPLIFICAZIONE E DEI CONTROLLI SULLE ATTIVITÀ ECONOMICHE (ARTT. 23 e 24)

Gli articoli 23 e 24 contengono **due deleghe per un nuovo intervento legislativo del Governo in tema di semplificazione amministrativa**, con l'obiettivo espresso di sostenere la concorrenza, rimuovere gli oneri per le imprese e garantire parità di trattamento fra gli operatori.

La prima delega consente **la ricognizione e l'individuazione delle attività private** oggetto di **provvedimento autorizzativo espresso**, di **silenzio assenso**, di **segnalazione certificata di inizio attività** nonché delle attività per le quali è sufficiente una **comunicazione preventiva**.

I futuri decreti legislativi dovranno, tra l'altro, **eliminare i provvedimenti autorizzatori non indispensabili**, fatti salvi quelli previsti dall'Unione Europea o posti a tutela di interessi costituzionalmente rilevanti e semplificare quelli non eliminati, estendere l'ambito delle attività private liberamente esercitabili, **semplificare e reingegnerizzare le procedure e gli adempimenti per la loro completa digitalizzazione e ridurre i tempi dei procedimenti autorizzatori per l'avvio dell'attività di impresa**.

La seconda delega è volta invece a **riformare**, rendendoli più semplici, efficaci ed efficienti, **i controlli sulle attività economiche**, in particolare eliminando gli adempimenti non necessari, semplificando quelli necessari, coordinando le diverse amministrazioni competenti e soprattutto, **promuovendo la collaborazione fra queste e i soggetti controllati anche attraverso strumenti di dialogo e premiali**.

In entrambi i casi i decreti legislativi dovranno essere adottati su proposta del Ministro della funzione pubblica, sentite le associazioni imprenditoriali, entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge

previa Intesa in Conferenza Unificata, parere del Consiglio di stato e delle Commissioni parlamentari competenti.

Valutazione: positiva

Si tratta di **misure più che mai necessarie che ricalcano quelle già previste dall'Agenda per la semplificazione 2020-2023**, attualmente in stand-by in attesa dell'attuazione degli obiettivi di riforma della p.a. fissati dal PNRR.

Sicuramente tra le priorità di intervento vi sono le **procedure ambientali**, che richiedono un profondo ed organico processo di semplificazione e razionalizzazione. Si fa riferimento innanzitutto alla procedura per la bonifica dei siti contaminati, attività peraltro fondamentale nella logica della rigenerazione urbana e della riqualificazione del territorio, al fine di poter valorizzare nuove potenzialità di sviluppo economico e sociale.

La disciplina contenuta nel Decreto Legislativo 152 del 2006, pur essendo stata negli anni oggetto di numerose modifiche presenta ancora numerose criticità, legate spesso alla mancata perentorietà dei termini, soprattutto nelle fasi endo-procedimentali, ma anche all'assenza di meccanismi idonei a superare i continui "rimpalli" tra enti coinvolti.

È essenziale poi intervenire per semplificare ed "aggiornare" il sistema autorizzatorio per la gestione dei rifiuti, sia nel caso delle attività di recupero, sia per le cd. autorizzazioni "caso per caso" (End of Waste) o quelle per i sottoprodotti, strumenti fondamentali per l'economia circolare, ma caratterizzati da procedure troppo complesse, incerte e soprattutto legate a prescrizioni, limiti e tecnologie che hanno oltre 20 anni e che quindi le rendono inadeguate alle attuali esigenze.

Con particolare riferimento al **settore edilizio**, si evidenzia in generale la necessità di un coinvolgimento maggiore e preventivo delle Regioni, degli enti locali e degli stakeholders interessati, attualmente previsto solo a posteriori sui decreti legislativi. L'edilizia negli ultimi anni ha conosciuto **un modello di riforma "condiviso" basato sull'Intesa con Regioni e comuni – principali attori della materia – e quindi particolarmente efficace nei risultati**. Basti pensare alla modulistica standardizzata e in generale all'attuazione degli obiettivi dell'Agenda per la semplificazione. A riprova della scarsa efficacia del metodo "unilaterale" della delega è possibile richiamare l'attuazione della Legge 124/2015 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", i cui decreti attuativi (ad es. quello sulla riforma della conferenza di servizi o il d.lgs. 222/2016, cd. Scia 2) presentano notevoli criticità e problemi applicativi causati principalmente dalla mancata condivisione con il sistema delle autonomie locali.

Sempre in via generale si evidenzia inoltre **l'opportunità che nel settore edilizio si proceda con cautela nella definizione della nuova disciplina** in considerazione del mal coordinamento delle norme che ha interessato la materia edilizia/urbanistica nell'individuazione delle diverse tipologie di procedimento. Si ricorda, prima fra tutti, proprio l'introduzione della SCIA caratterizzata da una non chiara applicazione nella materia edilizia in quanto non vi era stata la contestuale modifica nella normativa di settore (Dpr 380/2001). Anche la relativa disciplina generale continua oggi ad essere contenuta nella Legge 241/1990. Accanto alla SCIA è stata poi introdotta la CILA che con il D.lgs. 222/2016 ha assunto carattere residuale diventando l'atto con cui è possibile eseguire gli interventi non espressamente soggetti a permesso di costruire e SCIA. La CILA non è stata, però, accompagnata dalla definizione degli aspetti procedurali con particolare riguardo sia agli effetti della sua presentazione, sia dei controlli e dei poteri esperibili dalla amministrazione. A ciò si aggiunga il fatto che l'edilizia rientra nel governo del territorio, materia di legislazione concorrente e, pertanto, molte Regioni l'hanno disciplinata

autonomamente nel rispetto dei principi fondamentali e delle indicazioni del Testo Unico. Pertanto, come primo obiettivo i successivi interventi normativi dovranno essere finalizzati ad un riordino della normativa senza creare ulteriori problemi applicativi.

Proprio nell'ottica della semplificazione dei procedimenti che interessano cittadini e imprese, sarebbe necessario poi **modificare l'articolo 17-bis della Legge 241/90 che prevede il cd. silenzio assenso tra amministrazioni estendendolo anche ai rapporti fra p.a. nell'ambito dello Sportello Unico dell'Edilizia e dello Sportello Unico delle attività produttive.** Secondo il Consiglio di Stato (parere 1640/2016), il silenzio-assenso fra p.a. non opera nei casi in cui l'atto di assenso sia chiesto da un'altra pubblica amministrazione non nel proprio interesse, ma per quello del privato (destinatario finale dell'atto) il quale abbia presentato la relativa domanda tramite lo sportello unico.

La delega dovrebbe poi rappresentare l'occasione per **dare nuovo impulso alla redazione dei glossari delle attività edilizie previsti dal D.lgs. 222/2016 e per rimettere mano all'unico Glossario adottato, quello degli interventi in attività edilizia libera**, ossia l'elenco delle principali opere che non necessitano di alcuna abilitazione, contenuto nel DM 2 marzo 2018 nonché alla **Tabella A del D.lgs. 222/2016** che contiene le principali attività private, il loro regime amministrativo e i relativi riferimenti normativi. L'applicazione di questi elenchi ha evidenziato molte criticità e incongruenze sia nella disomogenea applicazione a livello territoriale, sia nel rapporto con altre normative di settore alle quali dovrebbero essere uniformati (ad esempio, il recente D.lgs. 199/2021 che ha riformato la materia dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili con norme anche in tema di procedure per l'installazione dei pannelli solari, degli impianti fotovoltaici, delle pompe di calore). La necessità di procedere ad una maggiore uniformità è importante anche per supportare l'applicazione dei bonus fiscali.

Risulta, altresì, necessario favorire la cooperazione amministrativa tra le Istituzioni pubbliche, al fine di consentire l'interscambio delle informazioni e la semplificazione dei numerosi adempimenti in capo alle imprese.

Andrebbe, inoltre, rafforzata la collaborazione pubblico-privato, le sinergie tra il tessuto produttivo delle imprese, i sistemi di istruzione/formazione/ricerca e le Regioni, nonché i processi di partenariato con il sistema bilaterale edile e le istituzioni competenti, al fine di fronteggiare al meglio il processo di ammodernamento richiesto dalla globalizzazione e dall'impatto delle nuove tecnologie.

**CONCENTRAZIONI
(ART. 28)**

La norma introduce modifiche alla disciplina sulla **valutazione e controllo delle operazioni di concentrazione da parte dell'Autorità garante della concorrenza e il mercato** e sulle soglie di fatturato da cui scaturisce l'obbligo di notifica delle operazioni di concentrazione.

In particolare, la norma prevede la facoltà per l'AGCM di richiedere, motivandola, la notifica di concentrazione sottosoglia, qualora sussistano concreti rischi per la concorrenza nel mercato nazionale.

Valutazione: positiva

L'Ance condivide la scelta di rafforzare i criteri di valutazione delle operazioni di concentrazione da parte dell'Antitrust, in considerazione delle specificità del settore delle costruzioni, caratterizzato da una struttura produttiva molto frammentata, composta in prevalenza da realtà di dimensione molto ridotta. In questo contesto, la concentrazione del potere economico finanziario, soprattutto in alcuni segmenti di mercato, può alterarne il regolare funzionamento a danno della concorrenza e della parità di trattamento tra gli operatori.

ULTERIORI PROPOSTE

QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE OBBLIGATORIA NELL'AMBITO DEI BONUS FISCALI

PROPOSTA

Al fine di garantire la concorrenza e una sana competizione tra operatori occorre mettere rapidamente fine ad alcune prassi anticoncorrenziali che stanno fortemente danneggiando il settore delle costruzioni. Si tratta della concorrenza sleale e dei danni causati dalle migliaia di operatori improvvisati che stanno operando in questi mesi nei lavori dei bonus edilizi (bonus facciate, bonus ordinari, superbonus, ecc). Negli ultimi sei mesi, sono nate 11.563 imprese che non hanno niente a che fare con il sistema delle costruzioni.

Gli incentivi fiscali per la riqualificazione degli edifici dovrebbero essere, invece, l'occasione, ormai ampiamente sentita da tutta l'opinione pubblica, di offrire una risposta concreta al bisogno di trasparenza, correttezza, affidabilità. Ciò significa prevedere di imporre che questo tipo di lavori, soprattutto se di un certo importo, siano affidati esclusivamente a operatori qualificati, che rispettano tutti le stesse regole e che pongono al primo posto la salute e la sicurezza dei lavoratori analogamente peraltro a quanto avviene per i lavori privati di ricostruzione, con contributi pubblici, delle aree terremotate del Centro Italia.

Si propone a tal fine di introdurre una specifica norma finalizzata a prevedere che i lavori di cui all'articolo 119 del D.L. n. 34/2020 nonché quelli ammessi ad usufruire di altre agevolazioni fiscali (cd. Eco e Sisma bonus ordinari e Bonus facciate) siano obbligatoriamente affidati a imprese in possesso del requisito SOA, di cui all'art. 84 del Codice appalti (Dlgs 50/2016), analogamente a quanto previsto per i lavori di ricostruzione post terremoto (Centro Italia, L'Aquila, Emilia Romagna). Tale requisito deve essere richiesto se l'importo dei lavori sia superiore a 258.000 euro.

La ragione di queste disposizione risiede nella natura pubblica delle risorse impiegate (una decina di miliardi spesi in più anni per la ricostruzione privata contro i circa 40 miliardi di lavori annuali con bonus edilizi), che rende necessario distinguere le imprese affidabili e organizzate da quelle improvvisate. Queste ultime, infatti, oltre a procurare un danno di reputazione e credibilità a tutto un settore, presentano evidenti problemi di risultato degli interventi e di sicurezza per i lavoratori impiegati.

Sulla qualità degli interventi eseguiti, condizione fondamentale per il raggiungimento di qualsiasi obiettivo di risparmio energetico e di sicurezza antisismica, il massiccio ingresso sul mercato, a cui si sta assistendo in questi mesi, di imprese, che non offrono alcuna garanzia sulla competenza professionale e sulla continuità aziendale, pone a carico delle famiglie committenti l'enorme rischio di veder vanificati gli effetti degli interventi, nonché di non riuscire ad ottenere i benefici sperati.

A fronteggiare tale rischio non appare neanche risolutiva la previsione del Testo Unico sulla sicurezza, che pone in capo ai committenti l'onere di verificare l'idoneità tecnico-professionale delle imprese esecutrici, compito non semplice da eseguire, per tale motivo spesso disapplicato, e privo di un apparato sanzionatorio davvero efficace.

La proposta normativa è in linea con la richiesta più volte formulata dal Governo e dal Legislatore di promuovere una crescita delle imprese per affrontare i progetti strategici del Paese.

Per consentire un'applicazione graduale della previsione, e permettere a tutte le imprese di dotarsi di tale attestazione, si propone di far decorrere l'obbligo dal 1° gennaio 2023 e, fino a tale data, consentire alle imprese di poter operare, previa dimostrazione dell'avvio dell'istruttoria necessaria con l'organismo di attestazione.

Oltre alla qualificazione SOA, è necessario prevedere l'obbligo di applicare la contrattazione collettiva nazionale e territoriale dell'edilizia, stipulata dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavori e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale, che prevede specifiche disposizioni a tutela della sicurezza e salute dei lavoratori. Per fare sì che il cantiere sia un luogo più sicuro occorre che tutti rispettino stesse regole e comportamenti.

Si ritiene che tutti coloro che operano in cantiere, compresi coloro che appartengono a settori i cui rischi tipici non sono quelli propri dell'edilizia, dovrebbero ricevere uguali tutele dal punto di vista della sicurezza sul lavoro e della formazione, mediante gli organismi paritetici del sistema.

CONCESSIONARI SENZA GARA (art. 177 D.lgs. n. 50/2016)

Strettamente attinente alla tutela della concorrenza, oggetto del presente DDL, sono le **questioni conseguenti alla sentenza della Corte Costituzionale n. 218 del 23 novembre 2021**, che **ha abrogato l'art. 177 del Codice dei contratti**, concernente la disciplina degli affidamenti dei **titolari di concessioni di lavori, servizi o forniture pubblici "senza gara"**.

Vale la pena ricordare che tale disposizione obbligava i predetti concessionari ad esternalizzare l'80 per cento dei contratti di loro competenza, potendo realizzare *in house* (se pubblici) o attraverso imprese collegate e/o controllate (se privati) la restante quota. Per i soli concessionari autostradali, la parte da esternalizzare è stata fissata al 60%.

Ciò posto, la pronuncia della Corte non disconosce affatto tale – corretta – finalità, né tantomeno viene disapprovata la scelta di recuperare "a valle" il deficit di concorrenza, attraverso un obbligo di esternalizzazione, che non rappresenta invero un caso di *gold plating*.

Ciò che invece è stato censurato è che tale vincolo di esternalizzazione sia stato posto in modo radicale e indifferenziato.

Tanto premesso, ne consegue che la Corte, lungi dal confermare la legittimità di una possibile *deregulation* a favore dei predetti concessionari, ha posto **l'urgenza di adottare un nuovo – e meglio tarato– limite percentuale, che** dovrà essere adottato *"calibrando l'obbligo di affidamento all'esterno sulle varie e alquanto differenziate situazioni concrete, attenuandone la radicalità, se del caso attraverso una modulazione dei tempi, ovvero limitandolo ed escludendolo, ad esempio, laddove la posizione del destinatario apparisse particolarmente meritevole di protezione, e comunque in definitiva dando evidenza alle circostanze rilevanti in funzione di un adeguato bilanciamento dei due diversi aspetti della libertà di impresa, costituiti, come visto, dalla aspirazione a proseguire un'attività in atto, da un lato, e dall'esigenza di assicurare la piena concorrenza, dall'altro"*.

Pertanto, **ad avviso dell'ANCE**, è opportuno, per non dire urgente, prevedere, all'interno del DDL di Legge annuale per il mercato e la concorrenza, una nuova disciplina volta a regolare gli affidamenti dei concessionari, titolari di concessioni aggiudicate senza le procedure ad evidenza pubblica, alla luce di quei criteri **"oggettivi ed inequivoci"** indicati dalla stessa Corte.

Peraltro, occorre sottolineare che i vincoli di cui all'abrogato art. 177 erano stati imposti proprio al fine di riallineare la disciplina interna ai principi imposti in materia dal diritto UE; con la conseguenza che, una volta venuti meno, l'ordinamento italiano si trova **nuovamente esposto al rischio di subire procedure di infrazione da parte della Commissione UE**.

Vale la pena infine sottolineare che, quanto sopra detto, è certamente riferibile ai concessionari soggetti all'obbligo dell'80/20.

Sussistono **fortissimi dubbi**, invece, in merito al fatto che **la pronuncia demolitoria della Corte abbia riguardato anche i concessionari autostradali**, che soggiacciono, come sopra ricordato, alla diversa quota del 60/40.

Infatti, alcun riferimento è stato fatto, nella motivazione della sentenza, al diverso - e più contenuto - limite del 60 per cento, gravante su quest'ultimi.

Di talché, **il principio di necessaria corrispondenza tra il devoluto e il deciso** può consentire di ritenere che, al di là della onnicomprensività del dispositivo, la sentenza non abbia riguardato il comparto dei concessionari autostradali, per il quale, pertanto, le prescrizioni dell'art. 177 dovrebbero considerarsi ancora in essere.

Ad ogni modo, stante l'incertezza generata sotto tale profilo dalla pronuncia in questione, **occorrerebbe chiarire al più presto anche tale equivoco, se del caso**, con apposita disposizione.

AVVISI E PROCEDURE NEGOZiate DA PNRR

L'articolo 48 del DL 77/2021, al comma 3, prevede che le stazioni appaltanti possano ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara quando ciò è necessario per la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione del PNRR o del PNC (e gli altri programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea).

Sul punto, l'articolo 16-ter del D.L. n. 121/2021 aveva introdotto l'obbligo per le stazioni appaltanti di dare evidenza dell'avvio di dette procedure mediante apposito avviso sui rispettivi siti web istituzionali, precisando tuttavia che *"La predetta pubblicazione non costituisce ricorso a invito, avviso o bando di gara a seguito del quale qualsiasi operatore economico può presentare un'offerta"*.

Successivamente, l'art. 6-ter della L. 29-12-2021 n. 233, di conversione del d. l. 152/202, ha chiarito che tali avvisi, pur non potendo costituire, com'è naturale, un invito agli operatori a presentare offerta, possono avere la funzione di sollecitare il mercato, consentendo agli operatori adeguatamente qualificati di poter manifestare il proprio interesse a partecipare alla gara.

Tale modifica, tuttavia, **non è ancora sufficiente a sanare il *vulnus* ai principi di pubblicità e concorrenza che presidiano la normativa sui contratti pubblici**.

Gli avvisi attraverso cui le stazioni appaltanti devono dare evidenza dell'avvio di dette procedure, infatti, continuano ad avere una finalità di mera trasparenza, e non di piena pubblicità - come auspicato da ANCE.

Questo rischia di determinare un grave danno al mercato, nel quale, peraltro, già si registra **un forte incremento delle procedure a concorrenza ridotta** (vedi Rapporto quadrimestrale ANAC sul mercato dei contratti pubblici relativo al 2° quadrimestre 2021)

Infine, l'assenza di una piena pubblicità rende **assai difficile – se non impossibile – la partecipazione in raggruppamenti temporanei d'impresa**, ossia di uno strumento chiave per la crescita delle MPMI. Per assicurare infatti l'effettiva possibilità di manifestare il proprio interesse alla partecipazione da parte delle imprese, la pubblicazione degli avvisi dell'avvio di procedure negoziate dovrebbe avvenire sempre in un momento antecedente rispetto all'effettiva indizione della gara.

Solo così, difatti, tale pubblicazione consentirebbe agli operatori di manifestare il loro interesse ad essere presi in considerazione, ovvero di organizzarsi in raggruppamenti temporanei (in ossequio al principio di pubblicità degli affidamenti pubblici).

Pertanto, con il DDL in commento si dovrebbe introdurre una modifica alla normativa citata, che stabilisca che gli avvisi di gara debbano essere tempestivamente e preventivamente pubblicati sui siti istituzionali delle stazioni appaltanti, in modo da consentire alle imprese interessate di poter manifestare preventivamente il loro interesse ad essere invitate, come operatore singolo o in raggruppamento.

CONFERENZA DEI SERVIZI

Vi sono alcuni ulteriori ambiti che dovrebbero essere oggetto in tempi rapidi di un nuovo intervento del legislatore, primo fra tutti **la conferenza di servizi**. La riforma del 2016 ha avuto il pregio di rafforzare questo strumento con regole più puntuali ed efficaci ma, alla luce della sua attuazione e delle mutate esigenze sociali ed economiche che richiedono un'azione amministrativa più celere ed efficace, risulta **necessario snellire ulteriormente il funzionamento della conferenza di servizi**, estendendone l'uso in modalità semplificata (per via telematica) e garantendone sempre la chiusura certa con termini perentori e utilizzo del silenzio assenso.

REVISIONE REQUISITI IGIENICO-SANITARI E AGIBILITÀ

Il mutamento del modello residenziale connesso alle nuove esigenze sociali e tecnologiche richiede oggi più che mai **la modifica delle norme che fino ad oggi hanno regolato la realizzazione dell'abitazione, prime fra tutte quelle del DM sanità 5 luglio 1975 sulle altezze minime e sui requisiti igienico-sanitari dei locali**.

La riforma dei requisiti igienico-sanitari è già prevista dall'art. 20, comma 1-bis del Dpr 380/2001 (come inserito dal D.lgs. 222/2016), che impone al Ministero della salute, previa intesa in Conferenza unificata, di definire i nuovi requisiti degli edifici secondo caratteristiche prestazionali, ma a tutt'oggi la norma non ha avuto attuazione.

Considerata l'urgenza del tema nel nuovo contesto sociale post-pandemico, occorre dare attuazione con sollecitudine alla riforma, anche per evitare ulteriori interventi derogatori (il

DM 1975 non si applica agli immobili realizzati prima del 1975 e ubicati nelle zone A o B del DM n. 1444/1968 e agli immobili soggetti a vincolo culturale).

Un ulteriore tema su cui sarebbe opportuno ritornare in considerazione del mutato contesto sociale e tecnologico è **la segnalazione certificata di agibilità degli edifici** (art. 24 e ss. del Dpr 380/2001) che attesta la sussistenza delle condizioni minime di sicurezza, igiene e salubrità nonché il risparmio energetico degli immobili e dei loro impianti, condizioni funzionali a rendere l'opera utilizzabile in modo permanente, a seconda delle diverse destinazioni.

Anche questa disciplina - peraltro in parte ancora inattuata (manca il decreto del Ministro delle infrastrutture sui requisiti degli immobili più risalenti legittimamente realizzati, necessari per ottenere l'agibilità) – **richiede di una regolamentazione più certa e soprattutto di una più puntuale individuazione degli interventi che ne sono soggetti.**

La scarsa chiarezza della disciplina statale fa sì che le amministrazioni nelle loro normative locali (es. regolamenti edilizi) intervengano a definire diversi aspetti (ambito di applicazione, procedura, documentazione richiesta, ecc.), determinando un'applicazione non uniforme della norma sul territorio nazionale con evidenti problemi di disparità di trattamento.

REVISIONE DPR 31/2017 (AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA SEMPLIFICATA)

Il Dpr 31/2017 ha impresso una svolta fondamentale nel settore degli interventi su immobili soggetti a vincoli paesaggistici poiché ha individuato una serie di opere prive di rilevanza escluse dal preventivo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, nonché un elenco di opere minori soggette ad autorizzazione paesaggistica semplificata. A distanza di cinque anni dalla sua entrata in vigore, occorre **integrare e modificare il Dpr 31/2017**, al fine di **individuare ulteriori tipologie di interventi esclusi dal previo rilascio di autorizzazione paesaggistica** (ad es. gli interventi di demolizione e ricostruzione totalmente fedeli rispetto all'edificio precedente) e **ampliare e precisare meglio gli interventi di lieve entità** (soggetti ad autorizzazione paesaggistica semplificata).