

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI

**Conversione in legge del
decreto-legge 17 maggio 2022,
n. 50, recante misure urgenti in
materia di politiche energetiche
nazionali, produttività delle
imprese e attrazione degli
investimenti, nonché in materia
di politiche sociali e di crisi
ucraina**

DDL 3614/C

**Commissioni
Bilancio e Finanze
della Camera**

Memoria ANCE

Sommario

SEZIONE I	2
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL AIUTI	2
SEZIONE II	11
VALUTAZIONI COMPLESSIVE.....	11

SEZIONE I VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL AIUTI

MISURE IN MATERIA DI VIA (ARTT. 5, co. 3 - 7-10)

Proseguendo nel percorso di semplificazione delle procedure ambientali già avviato con precedenti provvedimenti, il decreto legge in oggetto apporta alcune modifiche molto puntuali sulla procedura VIA in relazione a:

- opere connesse alla realizzazione di impianti di rigassificazione (art 45 co. 3): in tal caso viene prevista l'applicazione dell'esenzione dalla VIA (similmente a quanto avvenuto per la ricostruzione del Ponte Morandi)
- impianti di produzione di energia elettrica alimentati a fonti rinnovabili e sottoposti all'autorizzazione unica ai sensi dell'articolo 12 DLgs 387/2003: in tal caso la modifica è finalizzata, nei procedimenti di competenza statale, a superare eventuali valutazioni contrastanti espresse tra amministrazioni a diverso titolo competenti (art. 7);
- Commissione Tecnica PNRR-PNIEC: in tal caso è stata prevista l'esclusione del diritto di voto per il rappresentante del Ministero della cultura.
- provvedimento finale di VIA: in tal caso è stato previsto che il provvedimento di proroga dell'autorizzazione non può contenere prescrizioni diverse e ulteriori rispetto a quelle già previste (salvo il caso di mutamento del conteso ambientale di riferimento)

Valutazione

Positiva. Si tratta, infatti, di modifiche che vanno nella direzione di agevolare lo svolgimento del procedimento di VIA.

MODIFICHE AL SUPERBONUS E ALLA CESSIONE DEL CREDITO DA BONUS IN EDILIZIA (ART.14)

Vengono introdotte due modifiche alla disciplina del *Superbonus 110%* dei bonus in edilizia, di cui una riguardante il termine di applicazione del 110% per le abitazioni unifamiliari e l'altra in tema di cessione dei crediti d'imposta connessi, più in generale, ai bonus edilizi "cedibili" (quindi, oltre al *Superbonus*, anche *Ecobonus* e *Sismabonus ordinari*, *Bonus edilizia*, *Bonus facciate*, *Bonus barriere architettoniche*).

In particolare, intervenendo sugli artt. 119 e 121 del DL 34/2020 (legge 77/2020), viene prevista:

- la proroga al **30 settembre 2022** del termine fissato al 30 giugno 2022, entro cui i proprietari di **ville unifamiliari** devono aver effettuato il 30% dei lavori onde poter fruire del superbonus sino al 31 dicembre 2022. La norma precisa, inoltre, che nel calcolo del 30% dei lavori possono essere compresi anche quelli non agevolati al 110%;

- la possibilità per le **banche** di **cedere** in ogni momento il **credito** derivante dai bonus edilizi ai soggetti **clienti professionali** privati (es. banche, imprese e organismi di investimento, imprese di assicurazione, fondi pensione, investitori istituzionali, imprese di grandi dimensioni) che abbiano stipulato un contratto di conto corrente con la banca stessa, ovvero con la banca capogruppo, senza che a questi sia consentita un'ulteriore cessione.

Pertanto, in virtù di tale modifica, il credito d'imposta generato da interventi edilizi agevolati dai suddetti bonus, anche quando spettante all'impresa esecutrice in virtù dello sconto praticato in fattura è attualmente cedibile:

- 1 prima volta a soggetti terzi incluse le banche e gli altri intermediari finanziari
- 2 ulteriori volte solo a banche, intermediari finanziari, società appartenenti a gruppi bancari e assicurazioni
- 1 ulteriore volta (dopo l'acquisizione del credito) solo da parte delle banche o delle società appartenenti ad un gruppo bancario a favore dei propri correntisti "professionali", senza facoltà per questi ultimi di ulteriore cessione.

Valutazione

Entrambe le modifiche sono da considerarsi positive. In particolar modo quella riguardante la cessione dei bonus fiscali è stata richiesta anche dal mondo bancario per consentire agli istituti di credito di smaltire più facilmente i crediti acquisiti, cedendoli ai propri correntisti, clienti professionali.

Tale intervento normativo, unitamente all'indirizzo fornito dall'Amministrazione finanziaria in merito alla possibilità di cedere singole quote annuali dei crediti d'imposta, dovrebbe garantire, per l'immediato futuro, lo sblocco del mercato dei crediti da parte del sistema bancario. Restano ferme le attuali gravi difficoltà nella cessione dei crediti già acquisiti dalle imprese e colpiti dalla sospensione delle acquisizioni da parte di banche e intermediari finanziari.

Proposte di modifica e/o integrazione

È comunque necessario uno sforzo ulteriore, sia per consentire il pieno utilizzo del Superbonus da parte dei soggetti gestori del patrimonio residenziale pubblico (IACP o Enti equipollenti), sia per rendere fattibili progetti complessi di sostituzione edilizia. A tal fine occorre:

-consentire l'applicazione del Superbonus per gli interventi effettuati su unità immobiliari dagli IACP (per il cui affidamento è necessario ricorrere alle procedure selettive pubbliche di cui al D.Lgs 50/2016 s.m.i.) con riferimento alle spese sostenute sino al 31 dicembre 2026, a condizione che alla data del 31 dicembre 2023 siano stati pubblicati i relativi Bandi;

-riaprire i termini, quantomeno sino al 2024, degli "incentivi alla valorizzazione edilizia", ossia dell'applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale fisse a favore delle imprese acquirenti fabbricati usati da riqualificare e re-immettere sul mercato, entro i successivi 10 anni, con caratteristiche energetiche e strutturali in linea con i più moderni standard costruttivi (art.7, DL 34/2019, convertito nella legge 58/2019);

-prorogare il Superbonus al 110% sino al 31 dicembre 2022, per l'acquisto di case derivanti da interventi di demolizione e ricostruzione con miglioramento sismico, con riferimento ai rogiti stipulati, dopo il termine dei lavori, entro la medesima data.

MISURE TEMPORANEE DI SOSTEGNO ALLA LIQUIDITÀ DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE (ART. 16) L'articolo sfrutta le opportunità di flessibilità nella concessione delle garanzie offerte dal Temporary Framework solo per gli investimenti finalizzati alla realizzazione di obiettivi di efficientamento o diversificazione della produzione o del consumo energetico. Rimangono in vigore, invece, le modifiche apportate all'operatività del Fondo dalla Legge di Bilancio che ne hanno ridimensionato di molto il raggio d'azione.

Valutazione

Negativa. Le previsioni contenute all'art. 16 non sfruttano tutte le opportunità connesse al Temporary Framework.

Proposte di modifica e/o integrazione

Sarebbe opportuno ampliare le previsioni di maggiore flessibilità nella concessione della garanzia previste, quantomeno per investimenti legati all'efficientamento energetico a tutte le tipologie di investimento. Inoltre, le percentuali di copertura consentiti dal nuovo Temporary Framework dovrebbero essere riconosciuti al massimo livello.

Per far fronte alle immediate esigenze di liquidità da parte delle imprese si ritiene necessario riproporre una moratoria sul credito, in linea con quanto già previsto per affrontare la crisi pandemica.

GARANZIE CONCESSE DA SACE S.P.A. A CONDIZIONI DI MERCATO (ART. 17) L'articolo concede la possibilità a SACE di concedere garanzie a condizioni di mercato alle imprese per investimenti fino a 200 milioni di euro. Lo scopo dell'articolo è quello di fornire un aiuto alle imprese nella concessione di prestiti, anche per agevolare l'avvio di tutti gli investimenti legati al PNRR.

Valutazione

Parzialmente positiva

I criteri di valutazione delle imprese previsti dalla norma appaiono troppo stringenti; in particolare la previsione secondo cui, per i primi 18 mesi dall'entrata in vigore, la percentuale di garanzie rilasciate a controparti aventi rating inferiore alla classe "BB-" secondo la scala Standard & Poor's non dovrà superare l'importo di 3,5 miliardi di euro. Tale vincolo, soprattutto in un contesto economico ancora alle prese con le gravi conseguenze della pandemia e ulteriormente aggravato dalla crisi ucraina, appare assolutamente non adeguato alle esigenze reali delle imprese.

CREDITO D'IMPOSTA FORMAZIONE 4.0 (ART. 22)

L'art. 22 del provvedimento, intitolato *Credito d'imposta formazione 4.0*, dispone che, al fine di rendere più efficace il processo di trasformazione tecnologica e digitale delle piccole e medie imprese, con specifico riferimento alla qualificazione delle competenze del personale, le aliquote del credito d'imposta del 50% e del 40% previste dalla legge n.160/2019 (art. 1, comma 211) per le spese di formazione del personale dipendente finalizzate all'acquisizione o al consolidamento delle competenze nelle tecnologie rilevanti per la

trasformazione tecnologica e digitale delle imprese, sono rispettivamente aumentate al 70% e al 50%, a condizione che le attività formative siano erogate dai soggetti individuati con decreto del Ministro dello sviluppo economico da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto e che i risultati relativi all'acquisizione o al consolidamento delle suddette competenze siano certificati secondo le modalità stabilite con il medesimo decreto ministeriale. Con riferimento ai progetti di formazione avviati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto che non soddisfino le predette condizioni, le misure del credito d'imposta sono rispettivamente diminuite al 40% e al 35%.

Valutazione

Valutazione positiva per la previsione dell'aumento del credito d'imposta per le spese di formazione del personale dipendente volte all'implementazione delle competenze nelle tecnologie rilevanti per la trasformazione tecnologica e digitale delle piccole e medie imprese che rappresentano la maggioranza nel settore edile.

Proposte di modifica e/o integrazione

Stante la necessità di favorire la qualificazione dei lavoratori dipendenti delle imprese edili nella sfera delle competenze tecnologiche e digitali, a fronte delle innovazioni che interessano i processi produttivi in edilizia, e considerata la rilevanza del sistema formativo bilaterale di settore, presente capillarmente su tutto il territorio nazionale, **si richiede di prevedere che tra i soggetti individuati con il futuro decreto del Ministro dello sviluppo economico deputato all'erogazione delle attività formative correlate al credito d'imposta siano annoverati anche gli Enti paritetici dell'edilizia.** Ciò in considerazione del ruolo centrale che nell'ambito delle costruzioni rivestono gli enti bilaterali nel garantire percorsi formativi mirati per lo sviluppo delle professionalità degli operatori del settore.

DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI (ART 26.)

L'articolo 26, al fine di fronteggiare gli aumenti in corso dei prezzi dei materiali da costruzione, dei carburanti e dei prodotti energetici, introduce, per il 2022, uno speciale meccanismo di aggiornamento dei prezzi utilizzati nei lavori pubblici, sia per i contratti in corso - derivanti da offerte presentate entro il 31.12.22 - sia per le future gare - bandite dopo l'entrata in vigore della norma (18 maggio 2022) e fino al 31.03.22.

Si riporta, di seguito, una sintesi dei principali contenuti della norma.

1) Lavori eseguiti tra il 1° gennaio 2022 e il 31 dicembre 2022

In particolare, per effetto della nuova disposizione, le imprese potranno beneficiare - per i lavori eseguiti tra gennaio 2022 e il 31 dicembre 2022 - di un meccanismo obbligatorio di adeguamento dei prezzi, attraverso lo straordinario aggiornamento dei prezzi in uso alla data di entrata in vigore del decreto.

Quanto alle modalità di aggiornamento dei prezzi, il comma 2 introduce una deroga al principio di aggiornamento annuale dei prezzi regionali, prescrivendo alle regioni di procedere, entro il 31 luglio 2022, ad un aggiornamento infrannuale di quelli in uso alla data di entrata in vigore del decreto in commento (18 maggio 2022).

Tale aggiornamento, dovrà tenere conto anche delle nuove Linee Guida

del Mims sull'omogenea redazione dei prezziari regionali (di cui all'art. 29, comma 12, DL Sostegni-ter n. 4/2022) – il cui termine di adozione, previsto per il 30 aprile scorso, è ormai scaduto.

Pertanto, nell'attesa di tale aggiornamento, è attuabile una disciplina transitoria, prevista al comma 3, che consente di operare un rialzo temporaneo fino al 20% dei prezziari aggiornati al 31 dicembre 2021. Resta fermo che, qualora all'esito dell'aggiornamento "infrannuale" dovesse risultare una variazione dei prezzi, per il 2022, inferiore ovvero superiore alla suddetta percentuale, le stazioni appaltanti dovranno procedere al conguaglio dei relativi importi, in occasione del pagamento degli stati di avanzamento dei lavori successivi all'adozione del prezzoario "infrannuale".

2) Nuove gare

Il secondo comma, terzo periodo, della norma prevede l'applicazione dei nuovi prezziari (aggiornati ai sensi dei commi 2 e 3) anche alle procedure di affidamento che saranno avviate successivamente alla data di entrata in vigore del decreto, e sino al 31 dicembre 2022.

Tali prezziari saranno, inoltre, utilizzabili transitoriamente fino al 31 marzo 2023, per i progetti a base di gara la cui approvazione sia intervenuta entro tale data.

3) Disciplina applicabile alle società del gruppo RFI e Anas

Le disposizioni contenute nell'art. 26 si applicano anche ai contratti di appalto e agli accordi quadro di lavori delle società del gruppo Ferrovie dello Stato e di Anas S.p.A, con talune limitazioni.

Detti soggetti sono, senza dubbio obbligati ad aggiornare, entro il 31 luglio 2022, i prezziari in uso alla data di entrata in vigore del decreto stesso, restando, invece, esclusa l'applicazione, nelle more dell'aggiornamento straordinario infrannuale, della disciplina transitoria di cui all'art. 26, comma 3.

Valutazione

Le misure introdotte dall'articolo 26 per far fronte al "caro materiali" nei cantieri edili - sia in corso, che di prossimo affidamento - sono senz'altro positive. Esse, infatti, testimoniano un cambio di passo da parte del Governo che, finalmente – anche a seguito della forte azione di sollecitazione dell'ANCE- ha fornito una risposta concreta alla drammatica situazione dei rincari in atto nel settore delle infrastrutture.

In questo quadro, riveste altresì primario rilievo l'introduzione del principio, più volte auspicato da ANCE, che obbliga le stazioni appaltanti, in via immediata, **ad aggiornare i prezziari ai valori correnti di mercato.**

Si tratta, infatti, di un adeguamento essenziale sia per ripristinare l'equilibrio economico dei contratti in corso, sia per consentire di bandire le gare su importi adeguati, consentendo la possibilità di presentare offerte congrue ed economicamente sostenibili, in linea con il principio di sana e leale concorrenza.

Ciò premesso, occorre al contempo segnalare alcuni **profili di criticità** che rischiano di vanificare o di compromettere la portata delle nuove disposizioni.

Anzitutto, va osservato che la norma si riferisce, principalmente, alle stazioni appaltanti che applicano i prezziari regionali, prendendo espressamente in considerazione, al di fuori di queste, esclusivamente a quelle riconducibili al Gruppo Ferrovie dello Stato (tra cui Anas ed RFI).

Ciò potrebbe far sorgere il dubbio che, fra i destinatari della normativa, non siano ricompresi quei soggetti che applicano, per i propri lavori, i prezzari/tariffari autonomi o misti, e autonomamente aggiornati. Si pensi ad esempio, a tutto il comparto delle cd. multiutilities. Ora, ad avviso dell'ANCE, questa lettura, già in base al testo vigente, non è sostenibile. Infatti, sia il comma 1 – che si riferisce in senso omnicomprensivo a tutti gli appalti pubblici di lavori – sia il comma 4 - che esclude dal novero dei soggetti interessati esclusivamente i concessionari che non sono amministrazioni aggiudicatrici – portano a tale conclusione. D'altra parte, diversamente opinando la norma risulterebbe foriera una ingiustificabile disparità di trattamento tra stazioni appaltanti - e, parallelamente, tra imprese esecutrici – e produrrebbe gravi ripercussioni per i soggetti coinvolti, aprendo al rischio di contenzioso. In ogni caso, la legge di conversione può essere l'occasione per chiarire definitivamente tale aspetto.

Un'ulteriore anomalia riguarda l'ambito di applicazione dell'art. 26 pe quanto concerne le società del gruppo Ferrovie dello Stato, tra cui, anzitutto, **Anas ed RFI**.

Infatti, tali soggetti restano esclusi dall'applicazione della meccanismo transitorio, di cui al comma 3, che consente, salvo successivo conguaglio, di operare un rialzo forfettario dei prezzari in attesa dell'aggiornamento straordinario infrannuale atteso entro il 31 luglio p.v..

Ora, tale disparità di trattamento non risulta né equa né comprensibile.

Sarebbe, quindi, opportuno prevedere una modifica che estenda a tali enti, nell'attesa dell'aggiornamento infrannuale, l'obbligo di aggiornamento forfettario, da applicare basando sull'ultimo prezzario disponibile.

Inoltre, con riferimento alla disciplina transitoria di cui al comma 3, occorre svolgere alcune considerazioni.

Essa prevede che, nell'attesa dell'aggiornamento infrannuale del prezzario, si applichi un incremento fino al 20% su quello aggiornato al 31 dicembre 2021.

Ora, si potrebbe porre un problema applicativo per tutte quelle regioni in cui l'ultimo prezzario disponibile non è stato aggiornato a tale data, risalendo a periodi precedenti, che per ciò solo potrebbero ritenersi al di fuori del meccanismo del rialzo temporaneo, di cui al comma 3

Al riguardo, va anzitutto osservato che il legislatore ha considerato la data del 31 dicembre 2021 nel presupposto che, a quella data, tutte le regioni procedano all'aggiornamento annuale dei prezzari, ai sensi dell'articolo 23, comma 16 del Codice Appalti.

Di conseguenza, non sarebbe ragionevole ed né equo che, ove la regione sia incorsa in un ritardo nell'aggiornamento annuale del prezzario, "sforando" il termine del 31 dicembre 2021, le stazioni appaltanti si ritengano, per ciò solo, esonerate dal meccanismo di aggiornamento transitorio dei prezzi.

In questi casi, sarebbe invece opportuno chiare, in adesione alle esigenze di celerità ed urgenza cui la norma è preordinata, che l'incremento percentuale transitorio non solo venga attuato, ma lo sia in misura "secca" del 20%, da applicare sull'ultimo prezzario disponibile.

Infine, sarebbe necessario prevedere un rimedio che consenta di gestire le ipotesi in cui gli appalti siano stati aggiudicati sulla base di prezzi le cui voci non siano presenti o perfettamente coincidenti con quelle contenute nei prezzari aggiornati ai sensi del decreto legge.

Proposte di modifica e/o integrazione

Si ritiene opportuno prevedere:

- un chiarimento dell'ambito di applicazione soggettivo della norma, includendo espressamente tutte le stazioni appaltanti, a prescindere che applichino prezzari autonomi e/o misti;
- uno specifico regime transitorio per Anas ed RFI, da applicare nell'attesa dell'aggiornamento infrannuale del prezzario, consistente nella possibilità di applicare fin da subito l'ultimo prezzario disponibile;
- tutte le voci di prezzo previste in contratto devono essere aggiornate, anche se non hanno una diretta corrispondenza nei nuovi prezzari aggiornati. In tale ottica, l'aggiornamento ai sensi del comma 3, dovrà essere eseguito applicando al nuovo prezzo la variazione percentuale media ponderale applicata alle voci presenti in prezzario. In caso di

aggiornamento ai sensi del comma 2, in alternativa al metodo precedente, la stazione appaltante può adeguare il nuovo prezzo anche attraverso un aggiornamento puntuale della relativa analisi.

Ulteriore proposta

La disciplina di cui all'articolo 26 si applica ai lavori in corso di esecuzione nel 2022, se derivanti da offerte presentate entro il 31.12.21, nonché alle gare bandite dopo la sua entrata in vigore (18 maggio) e fino alla fine dell'anno (ma con possibilità di utilizzo transitorio dei prezzi aggiornati fino al 31.3.23).

Per le gare bandite dopo il 27 gennaio u.s. trova poi applicazione la speciale disciplina compensativa di cui all'articolo 29, del DL "Sostegni-ter".

E' presente pertanto un vuoto normativo per quelle le gare bandite, nonché le offerte presentate - tra il 1° gennaio 2022 e il 27 gennaio 2022. Ciò posto, sarebbe opportuno estendere la disciplina di cui all'articolo 29 del DL "Sostegni-ter" anche a tali fattispecie

4) Risorse stanziare

Le risorse stanziare per l'attuazione del provvedimento sono molto consistenti (10,5 miliardi di euro) ma sono quantificate anche sulla base di ipotesi di somme a disposizione della stazione appaltanti di cui non si conosce l'entità. Andrebbe precisato questo importo al fine di verificare la concreta copertura finanziaria della misura per fare fronte agli aumenti finora registrati.

Titolo I Capo III MISURE PER LA RIPRESA ECONOMICA, LA PRODUTTIVITÀ DELLE IMPRESE E L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI

Nell'ambito delle misure finalizzate ad agevolare la ripresa economica e l'attrazione degli investimenti sarebbe opportuno operare su due direttrici: da un lato riattualizzando i contenuti di alcuni strumenti di programmazione e pianificazione negoziata e comunque in genere delle convenzioni urbanistiche al fine di andare incontro alle nuove esigenze economiche e sociali come modificate nel tempo; dall'altro introdurre una previsione di tutela per i contratti di appalto tra privati al fine di salvaguardare i rapporti in essere rispetto ai quali, in conseguenza delle criticità conseguenti al rincaro delle materie prime e alle difficoltà di approvvigionamento, risulta fortemente alterato il sinallagma contrattuale.

Proposte di modifica e/o integrazione

Nel primo caso si propone, anche alla luce del principio di "collaborazione e buona fede", espressamente riconosciuto dall'articolo 1, comma 2-bis della Legge n. 241/1990, la possibilità su richiesta dei soggetti privati che li hanno sottoscritti, di effettuare con la pubblica amministrazione una rivisitazione degli impegni contenuti negli accordi negoziali al fine di valutarne la coerenza rispetto alla funzione economico-sociale da perseguire nonché l'equilibrio e la remuneratività del programma negoziale rispetto anche al quadro economico generale profondamente mutato. Nel secondo caso di introdurre per gli appalti privati il principio, già ampiamente riconosciuto ormai anche dalla giurisprudenza e dalla dottrina, soprattutto a seguito della pandemia da Covid-19, di poter rinegoziare, secondo i canoni della buona fede, le condizioni contrattuali (relative soprattutto a termini di adempimento e corrispettivo) divenute più onerose e impossibili da rispettare. La rinegoziazione in tal caso opera di diritto anche in deroga alle clausole difformi eventualmente presenti nei contratti.

**SOSTEGNO
OBIETTIVI PNRR
GRANDI CITTÀ
(ART. 42)**

L'articolo 42 istituisce un Fondo con una dotazione complessiva di **665 milioni di euro per gli anni 2023-2026**, volto a **rafforzare gli interventi del PNRR da parte dei comuni con più di 600.000 abitanti**. Le risorse sono ripartite fra gli Enti sulla base della popolazione residente al 1° gennaio 2021 e sono quindi state assegnate a Roma per 278 milioni, Milano per 139 milioni, Napoli per 94 milioni, Torino per 87 milioni e Palermo per 67 milioni.

Con decreti interministeriali, da adottare entro tre mesi, d'intesa con i comuni destinatari, sono individuati il **Piano degli interventi** e le schede progettuali con gli obiettivi iniziali, intermedi e finali, in coerenza con gli impegni previsti nel PNRR.

I decreti disciplinano inoltre le modalità di erogazione delle risorse, di monitoraggio e di eventuale revoca delle risorse in caso di mancato utilizzo secondo il cronoprogramma. Agli interventi ricompresi nel Piano si applicano le procedure di semplificazione previste per il PNRR.

Valutazione

Positiva

La norma consentirà di rafforzare gli interventi del PNRR nelle grandi città quali Roma, Milano, Napoli, Torino e Palermo attraverso l'individuazione di un Piano di investimenti coerenti con gli impegni assunti nel PNRR con la Commissione Europea.

Proposte di modifica e/o integrazione

Si ritiene opportuno, in sede di conversione in legge del decreto in commento, che il legislatore intervenga su un aspetto molto critico, ovvero la carenza di progetti avanzati da affidare rapidamente, in modo da rispettare i tempi previsti dal PNRR.

Una recente indagine dell'Ance presso le amministrazioni locali, con l'obiettivo di capire lo stato della progettazione degli investimenti finanziati con il PNRR, ha messo in luce proprio queste difficoltà. I risultati mostrano, infatti, che il 66% degli interventi candidati e/o finanziati con il PNRR è allo stato progettuale preliminare.

A tal fine si propone di incrementare le risorse del Fondo progettazione enti locali di cui alla Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, comma 51, per un importo pari a 250 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022-2023.

Un maggiore sostegno all'attività di progettazione degli enti, da affiancare alle misure di potenziamento della capacità amministrativa degli enti messe in campo, potrà contribuire ad accelerare l'avvio delle iniziative.

Tali risorse, per un importo complessivo di 500 milioni di euro, potrebbero essere coperte a valere del Fondo Sviluppo e Coesione 2016-2020, come già previsto per una fetta importante degli oneri complessivi del provvedimento in commento, con l'attesa di un auspicabile reintegro con la prossima Legge di Bilancio.

**TRASPORTI
ECCEZIONALI
(ART. 54)**

Si prevede una proroga, dal 30 aprile al 31 luglio 2022, per l'adozione da parte del MIMS del decreto che deve contenere le Linee guida relative ai trasporti eccezionali fino a 108t. La proroga è finalizzata ad evitare che, in attesa di tale provvedimento, si venisse a creare una situazione di vuoto normativo con il rischio di possibili interruzioni dei transiti dei veicoli che effettuano tale tipologia di trasporto.

Valutazione

Positiva nella misura in cui serve a colmare un vuoto normativo anche se il problema principale risiede nella mancata adozione del decreto ministeriale e soprattutto se lo stesso sarà idoneo a risolvere le problematiche legate al transito dei veicoli eccezionali compatibilmente con la salvaguardia e sicurezza delle infrastrutture stradali.

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI FONDO SVILUPPO E COESIONE (ART. 56)

L'articolo aumenta le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, della programmazione 2021-2027, di 1.500 milioni di euro per il 2025, in termini di competenza, e introduce, al comma 2, disposizioni per ridurre le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, della programmazione 2014-2020, al fine di coprire gli oneri complessivi del provvedimento in esame, per un importo di 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2024 e di 3 miliardi di euro per l'anno 2025. Tali riduzioni vengono imputate, in via prioritaria, a valere sulle risorse degli interventi defianziati a causa del mancato rispetto dei termini per l'assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti, fissato dalla normativa vigente al 31 dicembre 2022 o al 31 dicembre 2023.

Lo stesso articolo introduce, inoltre, una norma per le amministrazioni titolari di progetti a rischio defianziamento, a valere sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, che potrebbero non rispettare le obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il termine del 31 dicembre 2022, previsto dalla legge.

La norma, infatti, prevede che gli interventi infrastrutturali di valore superiore a 25 milioni di euro potranno raggiungere le obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il 30 giugno 2023 (sei mesi dopo la data fin qui prevista, che rimane valida per le opere di importo minore).

Inoltre, per gli interventi di valore superiore ai 200 milioni di euro, i termini si intendono rispettati alla stipula di contratti dall'ammontare complessivo superiore al 20% del costo dell'intero intervento.

Infine, vengono fatti salvi dal rischio defianziamento gli interventi infrastrutturali soggetti a commissariamento governativo o inseriti nell'ambito dei Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS).

La procedura di revoca delle risorse non si applica agli interventi del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020 rientranti nei progetti in essere del PNRR, cui sono estese le procedure gestionali e finanziarie in deroga, stabilite per le risorse del PNRR.

Valutazione

Parzialmente positiva

L'Ance apprezza l'uso flessibile delle risorse, che consente di rispondere agli eccezionali aumenti dei costi per le imprese dovuti all'impennata dei prezzi delle materie prime che si sono manifestati da oltre un anno e che hanno registrato un picco nei mesi scorsi, a causa del conflitto in Ucraina.

Tuttavia, è necessario che le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione distolte vengano reintegrate con la prossima Legge di bilancio in modo da garantire il vincolo di destinazione territoriale (80% per le regioni del Mezzogiorno) che altrimenti verrebbe disatteso.

SEZIONE II

VALUTAZIONI COMPLESSIVE

In merito agli investimenti pubblici l'Ance valuta positivamente l'attenzione che il Governo ha posto alle grandi città prevedendo un rafforzamento degli investimenti a Roma, Milano, Napoli, Torino e Palermo che dovranno essere coerenti con gli impegni assunti con il PNRR.

Nel decreto, tuttavia, mancano misure in grado **di intervenire su uno dei principali ostacoli al rispetto dei tempi previsti dal Piano europeo, ovvero la carenza di progetti esecutivi.**

Una recente indagine dell'Ance presso le amministrazioni locali, con l'obiettivo di capire lo stato della progettazione degli investimenti finanziati con il PNRR, ha messo in luce proprio queste difficoltà. I risultati mostrano, infatti, che circa 2/3 degli interventi candidati e/o finanziati con il PNRR è ancora allo stato progettuale preliminare.

A tal fine è auspicabile che nel corso della conversione in legge venga previsto un incremento delle risorse del Fondo progettazione enti locali di cui alla Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, comma 51, per un importo pari a 250 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022-2023.

Un maggiore sostegno all'attività di progettazione degli enti, da affiancare alle misure di potenziamento della capacità amministrativa degli enti messe in campo, potrà contribuire ad accelerare l'avvio delle iniziative.

Sono senz'altro positive le misure per far fronte al **"caro materiali"** nei cantieri edili, sia in corso che di prossimo affidamento.

Esse, infatti, testimoniano un cambio di passo da parte del Governo che, finalmente – anche a seguito della forte azione di sensibilizzazione da parte di ANCE - ha fornito una risposta concreta alla drammatica situazione in atto nel settore delle infrastrutture.

Si tratta, senza dubbio, di un provvedimento che riconosce alle imprese lo sforzo che hanno fatto - e stanno facendo - in questi mesi, per proseguire i lavori a fronte del forte aumento del costo delle materie prime.

In questo quadro, riveste primario rilievo l'introduzione del principio, più volte auspicato da ANCE, che obbliga le stazioni appaltanti, in via immediata, ad aggiornare i prezzari in uso per adeguarli ai valori correnti di mercato. Si tratta, infatti, di un adeguamento essenziale per ripristinare l'equilibrio economico dei contratti in corso e consentire la partecipazione alle gare future con offerte congrue ed economicamente sostenibili.

Ciò premesso, va altresì evidenziato che è necessario introdurre, in sede di conversione in legge del provvedimento, **alcuni essenziali correttivi**, in mancanza dei quali vi è il concreto rischio che le importanti disposizioni introdotte possano vedere indebolita – o addirittura vanificata – la loro efficacia.

Si pensi, ad esempio, al fatto che la normativa di cui all'art. 26 potrebbe essere interpretata nel senso che – fatta eccezione per Anas ed RFI – non sembra ricomprendere **le stazioni appaltanti che siano dotate di prezzari autonomi o misti** (come nel caso delle numerose multiutilities operanti sul territorio nazionale).

Ora, fermo restando che tale lettura vada evitata, in quanto foriera di un'ingiustificata disparità di trattamento, al contempo, la legge di conversione del decreto può rappresentare l'occasione per apportare un chiarimento definitivo.

Altro punto critico riguarda **l'esclusione delle società del Gruppo Ferrovie dello Stato** (tra cui Anas ed RFI) **dal meccanismo di aggiornamento transitorio** di cui al comma 3, da attuare nelle more dell'adozione del prezzario straordinario infrannuale (previsto entro il 31 luglio 2022). Tale estromissione, tuttavia, non appare né equa né comprensibile e andrebbe superata, consentendo, sin da subito, a tali soggetti di applicare i prezzari più aggiornati.

In ogni caso, è fondamentale che le previsioni introdotte dal DL Aiuti trovino rapida e concreta attuazione.

Viceversa, risultano già scaduti i termini per l'adozione delle nuove Linee Guida MIMS per la omogenea redazione dei prezzari regionali, di cui dipende la predisposizione del prezzario straordinario infrannuale.

Occorre quindi non perdere ulteriore tempo prezioso, per far sì che l'obiettivo posto dal legislatore con tale provvedimento non sia vanificato.

Non v'è dubbio, infine, che la prospettiva di tornare, nel 2023, ai prezzi originari sia comunque foriera di fortissime criticità rispetto alla corretta e regolare esecuzione dei lavori.

I cantieri, infatti, laddove le opere siano ancora sottocosto, saranno esposti nuovamente al rischio di un nuovo blocco generalizzato, con compromissione, anzitutto, della realizzazione degli obiettivi posti dal PNRR.

Per evitare ciò, non è sufficiente il richiamo al **sistema compensativo di cui all'art. 29 del D.L. n. 10 del 2017 (Sostegni ter)**, ma andrebbe introdotta una vera clausola di revisione dei prezzi, che è istituto del tutto differente.

Infatti, mentre il meccanismo della compensazione dei prezzi dei materiali serve a riconoscere un extra-importo per i rincari subiti in relazione a lavorazioni già effettuate, (e senza che i prezzi di contratto vengano con ciò modificati), la clausola revisionale, invece, ha la funzione – al ricorrere di taluni presupposti- di fornire aggiornamento dei prezzi contrattuali, che in tal modo si applicano ex novo, ivi comprese alle lavorazioni ancora da eseguire.

Il meccanismo di cui alla lettera b) del comma 1 dell'art. 29 andrebbe quindi completamente riscritto, eliminando ogni riferimento al sistema compensativo, ed indicando, invece, alle stazioni appaltanti in modo chiaro, i contenuti di un effettivo sistema revisionale.

Pertanto, occorrerebbe **attualizzare i contenuti dell'art. 106, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016 del Codice, avvicinandolo alle migliori esperienze internazionali**¹.

In questo senso, per i lavori pubblici di durata superiore a 6 mesi, la clausola revisionale di cui al predetto art. 106 dovrebbe prevedere che le variazioni del prezzo, in aumento o in diminuzione, sono da valutare in base a nuovi indici dei prezzi rilevati dall'ISTAT, che

¹ Modello Francese, Banca Mondiale, FIDIC e Spagna dove la revisione prezzi è stata estesa a tutti i contratti, anche retroattivamente, con un provvedimento di marzo 2022.

dovrebbe costruire degli indici mensili per le principali tipologie di Opere Pubbliche. Detti indici revisionali saranno determinati mediante una formula polinomiale che conterrà i principali costi elementari, pesati a seconda della tipologia di opera. L'indice così determinato sarà applicato al prezzo originario, con esclusione del 10% di quest'ultimo.

Una previsione del genere permetterebbe un **adeguamento del prezzo contrattuale**, in base ad indici redatti da un ente autorevole e terzo e funzionanti al rialzo o al ribasso, con un meccanismo **semplice** ed **automatico** al momento dell'emissione di ogni SAL. Con questo modello inoltre tale adeguamento sarebbe computato rispetto al livello dei prezzi al preciso **momento dell'offerta** e riconosciuto in **tempo quasi reale** rispetto all'andamento dei prezzi.

Il primo "banco di prova" cui applicare tale nuovo meccanismo potrebbe essere rappresentato proprio dai contratti i cui prezzi siano stati aggiornati nel 2022, ai sensi del presente decreto.

In subordine, si potrebbe prevedere protrazione dei prezzi come revisionati ai sensi del DL Aiuti, anche ai lavori da eseguire nel 2023.

Dal punto di vista fiscale, il provvedimento è sicuramente apprezzabile, soprattutto laddove interviene sulla cessione dei crediti d'imposta derivanti dai bonus fiscali, consentendo al sistema bancario di trasferire i crediti acquistati ai clienti professionali, senza dover necessariamente attendere l'esaurimento del numero di cessioni possibili.

Tale misura, unitamente all'indirizzo fornito dall'Agenzia delle Entrate in merito alla possibilità di cedere singole quote annuali dei crediti d'imposta, dovrebbe consentire, per il futuro, lo sblocco e la ripresa del mercato dei crediti d'imposta.

Per incentivare al massimo gli interventi di riqualificazione soprattutto del patrimonio residenziale pubblico (ERP), è tuttavia necessario uno sforzo ulteriore, rendendo applicabile il *Superbonus* per gli IACP (o Enti assimilati) IACP o Enti equipollenti) sino a tutto il 2026.

Allo stesso modo, occorre rendere fattibili i programmi complessi di sostituzione edilizia, che costituiscono la vera rigenerazione urbana, intervenendo sul costo fiscale connesso all'acquisto degli immobili da riqualificare integralmente che, oggi, blocca l'avvio delle nuove iniziative.