

## **Audizione dell'Ance sul decreto- legge 24 giugno 2014, n. 91 (DDL 1541/S)**

**recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea**

**Commissioni riunite X° (Industria, Commercio, Turismo) e XIII° (Territorio, Ambiente, Beni ambientali) del Senato della Repubblica**

**1 luglio 2014**

## Sommario

EFFICIENTAMENTO ENERGETICO DEGLI EDIFICI SCOLASTICI E UNIVERSITARI PUBBLICI (ART. 9 E ART. 12, COMMA 4).....	3
INTERVENTI URGENTI E PRIORITARI PER LA MITIGAZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO (ART. 10) .....	6
MISURE FISCALI (ARTT. 18-19).....	11
AMBIENTE (ARTT. 13 E 15) .....	13
MODALITÀ DI COPERTURA DI ONERI SOSTENUTI DAL GSE (ART. 25).....	19
RIPRISTINO ANATOCISMO BANCARIO (ART. 31) .....	20
SEMPLIFICAZIONE E RAZIONALIZZAZIONE DEI CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI (ART. 33) .....	21
TAGLI AL FONDO SVILUPPO E COESIONE COME COPERTURA FINANZIARIA DI ALCUNI INTERVENTI (ART. 18-19) .....	21

## **EFFICIENTAMENTO ENERGETICO DEGLI EDIFICI SCOLASTICI E UNIVERSITARI PUBBLICI (ART. 9 E ART. 12, COMMA 4)**

### **Contenuti del decreto-legge**

L'articolo 9 prevede la concessione di finanziamenti a tasso agevolato, fino a 350 milioni di euro, per la realizzazione di interventi di incremento dell'efficienza energetica degli edifici scolastici e universitari attraverso l'utilizzo del Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, finalizzate all'attuazione del Protocollo di Kyoto, gestito dalla Cassa Depositi e Prestiti.

I finanziamenti a tasso agevolato (tasso d'interesse pari allo 0,25%) per l'efficienza energetica dell'edilizia scolastica e universitaria, possono essere concessi anche a fondi immobiliari chiusi, costituiti al fine di valorizzare o dismettere il patrimonio immobiliare pubblico, ai sensi dell'articolo 33 del DL 98/2011.

Per poter accedere al finanziamento è necessario fornire una diagnosi energetica comprensiva di certificazione energetica, ai sensi della normativa vigente. Gli interventi che verranno finanziati dovranno permettere all'edificio un miglioramento del parametro di efficienza energetica dell'edificio di almeno due classi da raggiungere in un periodo massimo di tre anni che verrà certificato da un organismo tecnico terzo. La mancata presentazione della certificazione attestante la riduzione del consumo energetico determina la revoca dei finanziamenti a tasso agevolato.

Con decreto interministeriale, saranno individuati i criteri e le modalità di concessione, di erogazione e di rimborso dei finanziamenti a tasso agevolato, nonché le caratteristiche di strutturazione dei fondi e delle operazioni che si intendono realizzare. Nulla si dice in merito all'organismo tecnico terzo

I finanziamenti agevolati avranno una durata massima di 20 anni e possono essere concessi in deroga all'articolo 204 del Testo Unico degli Enti Locali. L'importo massimo di ciascun intervento non può essere superiore ad un milione di euro per interventi relativi agli impianti e a due milioni di euro per gli interventi relativi agli impianti e alla qualificazione energetica a pieno edificio.

Inoltre, è prevista la creazione di una struttura di missione per coordinare gli interventi ed i programmi in materia di edilizia scolastica.

Infine, l'articolo 12, comma 4 del decreto prevede l'attribuzione, fino al 31 dicembre 2015, di poteri derogatori ai soggetti responsabili di interventi sugli edifici scolastici finanziati con fondi europei 2007-2013.

### **Valutazioni e proposte**

Nel corso degli ultimi mesi, l'Ance ha più volte invocato<sup>1</sup> la realizzazione di un programma di riqualificazione e messa in sicurezza degli edifici scolastici, come elemento centrale di un più ampio piano di investimenti infrastrutturali urgenti, in grado di sostenere in modo consistente la ripresa e la crescita dell'economia e determinare un rilevante aumento di occupazione.

**L'Ance accoglie quindi con grande favore la scelta dell'Esecutivo di inserire la riqualificazione delle scuole al centro dell'agenda di Governo.**

**Allo stesso modo, l'Ance valuta positivamente i primi provvedimenti -concreti e pragmatici- adottati dal Governo in materia:**

---

<sup>1</sup> Si veda in particolare l'audizione Ance sul tema dell'edilizia scolastica tenutasi il 18 settembre 2013 presso la Commissione VII Cultura della Camera dei Deputati.

- Art. 48 del decreto-legge n°66/2014, che prevede un allentamento del Patto di stabilità interno per 244 milioni di euro ed una rapida ricognizione dello stato di attuazione dei programmi esistenti, funzionale ad una riprogrammazione delle risorse, da effettuare in sede CIPE, aggiungendo 300 milioni di euro di nuove risorse del FAS 2014-2020;
- Decisioni del Consiglio dei Ministri del 13 giugno 2014, che finanziano interventi di piccola dimensione sugli edifici scolastici;
- L'articolo 9 del decreto-legge in esame, che prevede il finanziamento di interventi di efficientamento energetico degli edifici scolastici e universitari per 350 milioni di euro.

Con i provvedimenti adottati, **secondo le stime dell'Ance, l'importo delle risorse da utilizzare nell'ambito dei programmi di edilizia scolastica ammontano complessivamente a circa 3,8 miliardi di euro.**

#### QUADRO SINTETICO DELLE PRINCIPALI RISORSE STATALI DESTINATE ALL'EDILIZIA SCOLASTICA

Fonte di finanziamento e programma	Importo stanziato	Importo da attivare	Riferimenti	Nota su importo da attivare
<b>1- Fondi FSC (Fondo Sviluppo Coesione)</b>	<b>1.251,4</b>	<b>681,4</b>		
- Ricostruzione Abruzzo	226,4	36,0	Del. CIPE 47/2009	Stima Ance
- Scuola europea di Parma	8,4	-	Del. CIPE 48/2009	
- 1° programma stralcio di messa in sicurezza	357,6	98,2	Del. CIPE 32/2010	893 progetti
- 2° programma stralcio di messa in sicurezza	259,0	207,2	Del. CIPE 6/2012	1.809 progetti
- Nuovi edifici scolastici	40,0	40,0	Del. CIPE 6/2012	Stima Ance
- Riserva sisma Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto	60,0	*	DL 74/2012	Stima in corso
- Risorse aggiuntive per nuovi programmi	300,0	300,0	DL 66/2014	
<b>2- Fondi Legge stabilità 2012 (L. 183/2011)</b>	<b>100,0</b>	<b>40,0</b>		
- Messa in sicurezza e costruzione di nuovi edifici	40,0	40,0	L 183/2011	Stima Ance
- Riserva sisma Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto	60,0	*	DL 74/2012	Stima in corso
<b>3- Capitoli di bilancio MIUR</b>	<b>38,0</b>	<b>38,0</b>		
- Interventi di edilizia scolastica - fondi immobiliari	38,0	38,0	Decreto aprile 2014	
<b>4- Decreto-legge Fare (DL 69/2013)</b>	<b>450,0</b>	<b>320,0</b>		
- Programma INAIL 2014-2016	300,0	300,0	DL 69/2013- Art.18	
- Programma interventi urgenti	150,0	20,0	DL 69/2013- Art.18	Stima Ance
<b>5- Decreto-legge Istruzione (DL 104/2013)</b>	<b>850,0</b>	<b>850,0</b>		
- Mutui trentennali per interventi di edilizia scolastica	850,0	850,0	DL 104/2013 -Art.10	Stima Ance
<b>6- Decreto-legge anticrisi 2008 (DL 185/2008)</b>	<b>111,8</b>	<b>111,8</b>		
- Piano straordinario di messa in sicurezza	111,8	111,8	DM 3 ottobre 2012	989 progetti
<b>7- Fondi strutturali europei 2007-2013</b>	<b>1.006,9</b>	<b>579,6</b>		
- Risorse del PON "Ambienti per l'apprendimento"	223,0	83,6	QSN 2007-2013	Stima Ance
- Risorse del Piano di Azione e Coesione	383,9	96,0	PAC-Dicembre 2011	Stima Ance
- Piano "scuole sicure" (NB: anche fondi FSC)	400,0	400,0	CdM 13 giugno 2014	2.921 progetti
<b>8- Fondi Legge Obiettivo</b>	<b>488,0</b>	<b>93,8</b>		
- Delibere CIPE 102/2004 e 143/2006	488,0	93,8		Fonte MIT
<b>9- Decreto-legge Competitività (DL 66/2014)</b>	<b>244,0</b>	<b>244,0</b>		
- Piano "scuole nuove" con allentamento Patto di stabilità	244,0	244,0	DL 66/2014 e CdM 13 giugno 2014	389 progetti
<b>10- Risparmi di spesa Gare Consip</b>	<b>450,0</b>	<b>450,0</b>		
- Piano "scuole belle"	450,0	450,0	CdM 13 giugno 2014	17.959 progetti
<b>11- Decreto-legge 91/2014</b>	<b>350,0</b>	<b>350,0</b>		
- Efficientamento degli edifici scolastici con Fondo Kyoto	350,0	350,0	DL 91/2014 - Art.9	
<b>TOTALE</b>	<b>5.340,1</b>	<b>3.758,6</b>		

Nota: Ai sopraindicati finanziamenti, si aggiungono le risorse, pari a circa 100 milioni di euro, messe a disposizione del Dipartimento della Protezione Civile in attuazione della Legge Finanziaria per il 2008 (20 milioni di euro l'anno dall'anno 2008)

Elaborazione e stima Ance su documenti ufficiali

Nel corso degli ultimi mesi, l'Ance ha inoltre sottolineato in più occasioni la necessità di rafforzare la *governance* tecnico-istituzionale in materia di edilizia scolastica al fine di assicurare un tempestivo utilizzo dei fondi stanziati.

In questo senso, **la creazione di una struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio** (art. 9 comma 10 del decreto in esame), **con funzioni di coordinamento degli interventi e dei Ministeri competenti, appare molto positiva.**

Fermo restando la valutazione sostanzialmente positiva sui provvedimenti finora adottati, **l'Ance evidenzia tuttavia il permanere delle seguenti criticità, che potrebbero ritardare l'attuazione dei programmi finanziati:**

1. **Frammentazione dei programmi e molteplicità delle procedure:** la tabella relativa alle risorse per le scuole mette in evidenza **il permanere di una forte frammentazione dei programmi di spesa.** Tra l'altro, in 4 mesi di attività, il Governo ha adottato tre provvedimenti in materia, anche se si registra uno sforzo per utilizzare procedure già esistenti. Al fine di favorire la riduzione delle procedure di spesa, potrebbe essere prevista la suddivisione del fondo unico per l'edilizia scolastica in tre sezioni, relative a riqualificazione leggera, riqualificazione pesante e sostituzione degli edifici, ciascuna con una procedura unica, e la definizione di tre procedure di spesa "standard" per ciascuna tipologia di intervento.
2. **Certeza delle risorse:** Nel corso degli ultimi anni, la mancata attuazione dei programmi è stata provocata anche dall'incertezza relativa alla disponibilità delle risorse, con particolare alla mancata iscrizione delle risorse nel bilancio dello Stato e al ritardo nel trasferimento da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in particolare a causa della perenzione dei fondi. Pertanto è **necessario garantire un forte coinvolgimento del Ministero dell'Economia nell'opera di coordinamento interministeriale** a cura della struttura di missione. Inoltre, è **necessario semplificare ed accelerare le procedure di reinscrizione dei fondi andati in perenzione.**
3. **Patto di stabilità interno:** l'allentamento del Patto di stabilità interno previsto dal DL 66/2014, per 244 milioni di euro, è un primo passo importante ma non sufficiente. **E' necessario prevedere un allentamento più consistente.** Ad oggi, infatti, le risorse a disposizione degli enti locali ma bloccate dal Patto di stabilità interno ammontano a circa 6 miliardi di euro. Per favorire l'esclusione dei finanziamenti dal Patto, potrebbe essere prevista la gestione delle risorse attraverso apposite **contabilità speciali**, istituite presso la Tesoreria dello Stato della Banca d'Italia territorialmente competente, con pagamento diretto delle imprese che realizzano i lavori.
4. **Ruolo dei fondi immobiliari:** Per l'Ance, **l'intervento dei fondi immobiliari nel settore dell'edilizia scolastica appare del tutto ingiustificato.** Il rischio, infatti, è che soggetti puramente finanziari possano assumere la gestione di un delicato processo industriale senza il necessario *know how* realizzativo e l'esperienza nel campo del *retrofitting* degli immobili. Il tutto senza un reale confronto competitivo sulla proposta realizzativa, effettuata da soggetti allo scopo qualificati. Molte esperienze del passato hanno evidenziato che coinvolgere esclusivamente i fondi nella valorizzazione di *asset* è stata una scelta sbagliata, che ha portato al fallimento delle operazioni. Sarebbe, quindi, **opportuno escludere questa possibilità, prevedendo il ricorso a contratti di appalto tradizionali**, ai sensi del Codice dei Contratti Pubblici. Se, invece, il legislatore volesse comunque mantenere la possibilità di coinvolgere i fondi immobiliari, questo intervento potrebbe essere realizzato attraverso la **definizione di "gare a doppio oggetto"** che prevedano, accanto alla selezione soggetto finanziario, la scelta con gara del socio che, operativamente, svolgerà anche i lavori di valorizzazione dell'*asset*.

5. **Procedure di appalto: La scelta del ricorso ai poteri derogatori** previsti dal DPCM 22 gennaio 2014 per accelerare gli interventi finanziati con fondi europei (art.12, comma 4) **non appare condivisibile**, infatti, si ribadisce che **i sistemi derogatori dovrebbero essere utilizzati solo per fare fronte ad emergenze sopravvenute, e non ad eventuali carenze programmatiche**. I recenti fatti dell'EXPO 2015 dimostrano, peraltro, come, spesso, alle procedure derogatorie si accompagni fenomeni distorsivi del mercato.

Al fine di assicurare finanziamenti per i prossimi anni, l'Ance propone inoltre di finanziare il proseguimento del programma di edilizia scolastica con 5 miliardi di euro del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020.

Per quanto riguarda i contenuti del decreto, si osserva inoltre che **la previsione di un organismo terzo da individuarsi con decreto è in contrasto con la disciplina generale della certificazione energetica degli edifici**, in particolare con il D.P.R. n. 75/2013, che fissa i requisiti professionali, di indipendenza e di imparzialità degli esperti e degli organismi cui affidare la medesima certificazione energetica. Pertanto sarebbe opportuno modificare l'attuale formulazione sostituendo "*organismo tecnico terzo*" con "**soggetto abilitato ai sensi della normativa vigente, operante sotto accreditamento di ACCREDIA**". L'operare sotto accreditamento ACCREDIA permetterebbe di introdurre quell'ulteriore elemento di affidabilità e credibilità nelle certificazioni energetiche.

#### **PROPOSTE ANCE**

- **Superare la frammentazione dei programmi e delle procedure di finanziamento sulle scuole**
- **Dare certezza alle risorse finanziarie** attraverso un maggiore coinvolgimento del MEF ed una semplificazione delle procedure di spesa (ad esempio regole di perenzione dei fondi)
- **Prevedere un consistente allentamento del Patto di stabilità interno e l'utilizzo di contabilità speciali**
- **Prevedere 5 miliardi di euro di finanziamenti aggiuntivi per l'edilizia scolastica** nella programmazione del Fondi Sviluppo e Coesione 2014-2020
- **Escludere la possibilità di intervento da parte di fondi immobiliari chiusi** ovvero prevedere "gare a doppio oggetto"
- **Evitare il ricorso a procedure derogatorie per l'affidamento e l'esecuzione dei lavori e cancellare in particolare la disposizione dell'art. 12 comma 4**
- All'articolo 9, comma 8 del decreto, **sostituire "organismo tecnico terzo" con "soggetto abilitato ai sensi della normativa vigente, operante sotto accreditamento ACCREDIA"**

## **INTERVENTI URGENTI E PRIORITARI PER LA MITIGAZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO (ART. 10)**

### **Contenuti del decreto-legge**

L'articolo 10 prevede, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto, il subentro dei Presidenti di Regione, per i rispettivi territori di competenza, nelle funzioni dei Commissari straordinari delegati alla mitigazione del rischio idrogeologico e nella titolarità delle relative contabilità speciali.

La norma attribuisce ai Presidenti di Regione, nell'esercizio di tali funzioni, i poteri di sostituzione e deroga di cui all'art.17 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n.195, convertito, con modificazione, dalla legge 26 febbraio 2010, n.26.

**Questa disposizione**, a sua volta, rinviando ai poteri di sostituzione e di deroga di cui all'articolo 20, comma 4, del decreto-legge n.185 del 2009, **consente al Presidente della Regione di agire in deroga ad ogni disposizione vigente** e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di contratti pubblici

I Presidenti della Regione possono avvalersi, oltre che delle strutture e degli uffici regionali, degli uffici dei comuni, dei provveditorati interregionali alle opere pubbliche, nonché della società Anas Spa, dei consorzi di bonifica e delle autorità di distretto.

Per semplificare e velocizzare le procedure, il decreto prevede che l'autorizzazione dei progetti rilasciata dal Governatore della Regione sostituisce tutti i visti, i pareri, le autorizzazioni, i nulla osta ed ogni altro provvedimento necessario all'esecuzione degli interventi di messa in sicurezza del territorio.

La norma, confermando il termine del 31 dicembre 2014, già fissato con la Legge di Stabilità per il 2014 (L.n.147/2011, art.1, comma 111), per la pubblicazione del bando di gara, ovvero per l'affidamento dei lavori, pena la revoca del finanziamento statale e la riassegnazione delle risorse ad altri interventi contro il dissesto idrogeologico, fissa il termine per il completamento dei lavori al 31 dicembre 2015.

Il decreto prevede, inoltre, un sistema di monitoraggio con pubblicazione online, da aggiornare trimestralmente, dei dati sullo stato di avanzamento dei lavori.

La norma stabilisce, altresì, che i criteri, le modalità e l'entità delle risorse destinate al finanziamento degli interventi in materia di rischio idrogeologico siano definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero dell'ambiente di concerto, per quanto di competenza con il Ministero delle infrastrutture. Per tali attività viene istituita un'apposita struttura di missione

### **Valutazioni e proposte**

**L'Ance accoglie con favore la volontà di accelerare la spesa dei fondi già stanziati per la messa in sicurezza del territorio dal rischio idrogeologico ma esprime alcune perplessità relativamente ad alcuni contenuti del decreto-legge.**

Su questo ambito di intervento, anche alla luce dei violenti eventi naturali che si sono verificati negli ultimi tempi, l'Associazione ha intrapreso un'intensa azione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e delle istituzioni evidenziando, anche attraverso la campagna #DissestoItalia<sup>2</sup>, la vulnerabilità del territorio italiano e la presenza di risorse non spese per interventi già programmati per la mitigazione del rischio idrogeologico e proponendo alcune proposte per accelerare l'utilizzo di tali fondi.

In Italia, infatti, le aree ad elevata criticità idrogeologica (rischio frana e/o alluvione) rappresentano il 9,6% della superficie italiana (29.500 kmq) e riguardano l'81,9% dei comuni (6.631). In queste aree, vive il 9,6% della popolazione italiana, pari a 5,7 milioni di persone, per un totale di 2,5 milioni di famiglie.

---

<sup>2</sup> <http://www.dissestoitalia.it/>

## L'ELEVATA CRITICITÀ IDROGEOLOGICA NELLE REGIONI ITALIANE – 2013

	Superficie territoriale* (kmq)		Numero di comuni*		Popolazione residente**		Famiglie residenti**	
	Numero	% su totale	Numero	% su totale	Numero	% su totale	Numero	% su totale
Veneto	1.549	8,4	327	56,3	522.657	10,7	221.126	10,7
<b>ITALIA</b>	<b>29.518</b>	<b>9,6</b>	<b>6.631</b>	<b>81,9</b>	<b>5.702.772</b>	<b>9,6</b>	<b>2.453.218</b>	<b>9,5</b>

Fonte: Ance-Cresme "Rapporto sullo stato del rischio del territorio italiano 2013", febbraio 2014

\* Delimitazione territoriale fornita dal Ministero dell'Ambiente 2008

\*\*Stima fatta a partire dai dati sulla popolazione pubblicati da ISTAT nel Bilancio demografico ISTAT 2013 (dato relativo al 31/12/2012) allineato con il XV Censimento della Popolazione (2011).

Di fronte a questa situazione, il decisore pubblico, già con la legge finanziaria per il 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191) aveva previsto, all'articolo 2, comma 240, un **programma nazionale di interventi urgenti e prioritari per la mitigazione del rischio idrogeologico**.

Il programma è stato avviato con la stipula di **accordi di programma tra le singole regioni ed il Ministero dell'ambiente** che hanno individuato complessivamente circa **1.700 interventi per 2,1 miliardi** di euro finanziati, oltre che dalle risorse del FAS assegnate dal Cipe con la delibera del CIPE n. 83 del 6 novembre 2009 (1 miliardo di euro), da fondi statali del Ministero Ambiente e da fondi delle Regioni.

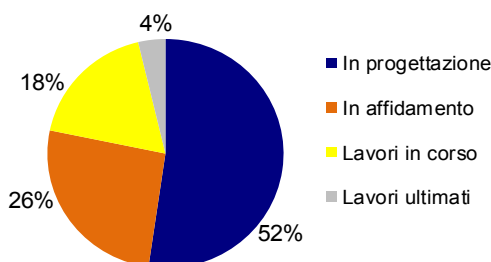
Al fine di attuare urgentemente questi interventi diretti a rimuovere le situazioni più critiche in termini di rischio idrogeologico, il Governo ha provveduto a nominare dei **commissari straordinari** (art. 17 DL 195 del 30 dicembre 2009), lasciando al **Ministero dell'ambiente, attraverso il supporto di un ispettorato generale, il coordinamento della programmazione e realizzazione degli interventi** nonché la verifica dell'attuazione dei programmi.

In termini di stato di avanzamento, i risultati, aggiornati a marzo 2014, rimostrano che, a livello nazionale, il 78% del valore degli interventi non ha ancora visto l'apertura dei cantieri. Ciò vuol dire che in quattro anni i lavori sono stati avviati per soli 500 milioni di euro (il 22%) e di questi solo 80 milioni sono stati conclusi (il 4%).

**Restano da avviare su tutto il territorio nazionale 1.100 cantieri per 1,6 miliardi di euro.**

### STATO DI ATTUAZIONE DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA

Composizione % su importo totale\*



\*Campione rappresentativo del 73% della popolazione, pari all'80% del valore. Per i restante 27% dei progetti le informazioni non sono disponibili o manca un atto formale di avvio della procedura

Elaborazione Ance su dati ReNDIS WEB -Ispra

Su tali risultati ha influito l'incertezza relativa alla disponibilità delle risorse e la lentezza con cui sono avvenute le erogazioni. I ritardi nell'attuazione del programma sono dovuti anche al mancato esercizio, da parte del Ministero dell'ambiente, dell'attività di



coordinamento dei piani che ha determinato una molteplicità di modelli di *governance* a livello regionale.

Dall'analisi dello stato di avanzamento è quindi **emersa l'esigenza di dare certezza alle risorse e ai tempi di utilizzo, rafforzando, in particolare la *governance* del programma.**

Il decreto-legge in esame interviene sulla materia prevedendo la creazione di una struttura di missione con il compito di supportare il Presidente del Consiglio dei Ministri nella definizione dei criteri, delle modalità e dell'entità delle risorse destinate al finanziamento degli interventi in materia di rischio idrogeologico, su proposta del ministero dell'ambiente e delle infrastrutture.

**L'Ance valuta positivamente la creazione della struttura di missione presso la Presidenza del consiglio ma ritiene necessario affidare a tale struttura maggiori compiti tra cui quello di coordinamento degli interventi e di tutte le Amministrazioni interessate.**

Nell'attuale formulazione del decreto-legge (art. 10, comma 11), il ruolo affidato alla struttura di missione appare molto ridotto e poco attivo, in particolare per quanto riguarda il coordinamento dei Ministeri "tecnici" interessati e delle altre amministrazioni. Inoltre, non viene previsto il coinvolgimento del Ministero dell'Economia, elemento indispensabile per assicurare il tempestivo trasferimento delle risorse.

**In altre parole, l'intervento normativo inserito nel decreto-legge non sembra in grado di superare due delle principali criticità che hanno finora rallentato l'attuazione del programma: l'incertezza relativa alla disponibilità delle risorse e la mancata *governance* del programma.**

**Inoltre, per l'Ance, l'intervento normativo desta perplessità con riferimento al ruolo ed ai poteri derogatori attribuiti ai Commissari Straordinari.**

Anzitutto, non è chiaro se i poteri derogatori siano esercitabili, oltreché relativamente alla fase programmatica ed autorizzativa, anche con riferimento alle **procedure di affidamento ed esecuzione dei lavori. Qualora l'intenzione del legislatore sia quella di consentire deroghe anche su tali ultime due fasi, tale scelta non appare pienamente condivisibile.**

I poteri straordinari dovrebbero, infatti, essere utilizzati solo per far fronte alle emergenze sopravvenute, e non riconducibili a ritardi dell'azione amministrativa.

È evidente che lo stato di dissesto del nostro territorio, ancorché presenti indubbio carattere emergenziale, è oggi dovuto, più che ad eventi imprevisi o imprevedibili, alla progressiva scomparsa di una politica ordinaria di manutenzione e richiede un programma di interventi massiccio e di rapida realizzazione. Pertanto, la soluzione di fare fronte a tali annose carenze di programmazione non dovrebbe essere quella del ricorso ad una molteplicità di deroghe.

Infatti, i sistemi derogatori, oltre a comportare frequenti effetti di restrizione della concorrenza, sono spesso forieri di fenomeni distorsivi del mercato, come dimostrano i recenti fatti dell'EXPO 2015.

**Sarebbe, quindi, indispensabile chiarire che le eventuali accelerazioni procedurali non riguardano le regole del Codice dei contratti pubblici in materia di affidamento ed esecuzione dei lavori, ma si limitino alle preventive fasi di programmazione e di autorizzazione.**

In questo contesto, si ritiene comunque fondamentale prevedere, oltre alle misure previste, anche **l'istituzione di un programma nazionale di mitigazione del rischio idrogeologico e per la messa in sicurezza del territorio**, con relativo fondo unico.

Ciò al fine di garantire una politica di manutenzione ordinaria del territorio, capace di recuperare progressivamente la regolarità degli interventi.

Al fine di assicurare finanziamenti per i prossimi anni, l'Ance propone quindi di destinare **10 miliardi di euro ad un programma ordinario di messa in sicurezza del territorio nell'ambito della programmazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020.**

Per la realizzazione di tale programma, occorrerebbe **assicurare che le risorse a disposizione siano gestite attraverso apposite contabilità speciali**, istituite presso la Tesoreria dello Stato della Banca d'Italia territorialmente competente, con conseguente **esclusione delle risorse dal Patto di stabilità interno.**

Per i progetti finanziati nell'ambito del programma, sarebbe opportuno **prevedere un sistema di affidamento capace di coordinare le esigenze di celere aggiudicazione dei lavori con la massima trasparenza e concorrenza**, garantendo a tutti gli operatori interessati la possibilità di essere selezionati ai fini dell'espletamento delle diverse gare.

Si ritiene, inoltre, una scelta auspicabile quella di introdurre misure di semplificazione delle procedure di gara, che, nel rispetto dei principi di tempestività, trasparenza e concorrenza, permettano alle Stazioni appaltanti di agire con velocità ed efficienza, senza alcuna deroga in materia di controlli.

In tale ottica, potrebbe essere ipotizzato, ad esempio, il ricorso ad una procedura di gara che, relativamente ai lavori di importo compreso entro la soglia comunitaria, si apra, sulla falsariga della procedura ristretta semplificata, con il **sorteggio, con modalità elettronica, di almeno 20 operatori, adeguatamente qualificati, iscritti ad un elenco, istituito presso ciascuna Regione.**

Sarebbe opportuno altresì **eliminare la possibilità di adottare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per gli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria** di cui all'art. 28 del D.lgs. 163/2006, applicando esclusivamente l'esclusione automatica dalla gara delle offerte anomale, corredato, tuttavia, da un meccanismo antiturbativa, che scongiuri eventuali fenomeni collusivi.

Al fini, poi, della riduzione dei tempi necessari per l'inizio dei lavori, è scelta auspicabile quella di tornare al **sistema "bifasico" di aggiudicazione del contratto** (aggiudicazione provvisoria e definitiva), a fronte di quello attuale "trifasico" (aggiudicazione provvisoria, definitiva e definitiva-efficace).

Infine, sarebbe opportuno prevedere l'obbligo, per le stazioni appaltanti, di offrire, per **via elettronica** e a decorrere dall'invio della lettera di invito alla procedura di cui al presente decreto, l'accesso libero, diretto e completo al progetto a base di gara nonché al capitolato d'onere e ad ogni documento complementare, precisando nella medesima lettera di invito l'indirizzo Internet presso il quale tale documentazione è accessibile.

#### **PROPOSTE ANCE**

- **Rafforzare il ruolo della struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio** prevedendo il coordinamento delle Amministrazioni competenti in materia di rischio idrogeologico e **dare certezza alle risorse finanziarie** attraverso un maggiore coinvolgimento del MEF ed una semplificazione delle procedure di spesa (ad esempio regole di perenzione dei fondi)
- **Chiarire che le deroghe attribuite ai Commissari Straordinari** (Presidenti delle Regioni) **per la spesa dei fondi già stanziati** (1,6 miliardi di euro) **non riguardano l'affidamento e l'esecuzione dei lavori**

- **Istituire un programma ordinario di mitigazione del rischio idrogeologico finanziato con 10 miliardi di euro del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020.** In questo contesto:
  - **Prevedere un consistente allentamento del Patto di stabilità interno e l'utilizzo di contabilità speciali**
  - **Evitare deroghe alle norme sull'affidamento e l'esecuzione dei lavori e prevedere un sistema di affidamento capace di coordinare le esigenze di celere aggiudicazione dei lavori con la massima trasparenza e concorrenza**
  - In particolare, **istituire, presso le Regioni, un elenco di operatori economici qualificati in relazione ai lavori da eseguire** da cui estrarre mediante sorteggio elettronico i soggetti da invitare alle procedure di gara
  - **Introdurre misure di semplificazione delle procedure di gara**, che, nel rispetto dei principi di tempestività, trasparenza e concorrenza, utilizzino una procedura che si apre con il sorteggio, con modalità elettronica, di almeno 20 operatori, adeguatamente qualificati, iscritti all'elenco di cui sopra, con esclusione automatica delle offerte anomale e con pubblicazione telematica degli atti di gara

## **MISURE FISCALI (ARTT. 18-19)**

### **Contenuti del decreto-legge**

Il decreto contiene alcune misure di natura fiscale che interessano anche le imprese del settore edile. In particolare, si tratta di:

- un **credito d'imposta pari al 15% delle spese sostenute per l'acquisto di beni strumentali nuovi (macchinari e impianti).**

Questo viene riconosciuto per le spese sostenute (dal 25 giugno del 2014 al 30 giugno del 2015) per investimenti in nuovi macchinari ed attrezzature, di importo unitario superiore a 10.000 euro, indicati nella divisione 28 della tabella ATECO 2007.

Il beneficio spetta a condizione che i nuovi investimenti siano incrementativi rispetto alla media delle spese, per macchinari ed attrezzature, sostenute nel quinquennio precedente, ed è riconosciuto, indistintamente, a tutte le imprese, a prescindere dal settore in cui operano, anche se neo costituite ovvero con una "anzianità" d'attività inferiore ai cinque anni.

L'unico vincolo posto alla fruizione del beneficio è rappresentato dal tipo d'investimento, circoscritto ai solo beni mobili, compresi nella divisione 28 della tabella ATECO 2007. Pertanto, **l'agevolazione non si applica agli investimenti in beni immobili.**

- alcune **modifiche alla disciplina dell'ACE (aiuto crescita economica)**, che consiste in una deduzione dalle imposte sul reddito di un importo percentuale (cd. rendimento nozionale) correlato all'accantonamento di utili a riserva o all'aumento di capitale (con apporti in denaro da parte dei soci).

Nello specifico, vengono previste da un lato la facoltà di convertire le "eccedenze ACE" in credito d'imposta per il pagamento dell'IRAP e, dall'altro, il "potenziamento" per le sole società quotate in borsa.

### **Valutazioni e proposte**

**Per il settore delle costruzioni, in linea generale, tali misure, pur apprezzabili, appaiono di dubbio impatto**, soprattutto in periodi di congiuntura fortemente negativa come quella attuale, nei quali le imprese, subendo una contrazione delle attività, difficilmente, investono in nuove attrezzature, aggiuntive a quelle già possedute o si ricapitalizzano.

Dal credito d'imposta, in particolare, sono poi esclusi gli investimenti in immobili strumentali.

Al contrario, il settore, caratterizzato da imprese di dimensioni ridotte, meriterebbe una "tutela fiscale" specifica, che dovrebbe esprimersi altresì attraverso una riduzione dei costi fiscali connessi all'esercizio dell'attività (che va dal reperimento delle aree e dall'avvio dei progetti immobiliari sino alla vendita dell'immobile) ed all'investimento in immobili ad elevate prestazioni energetiche, da destinare anche alla locazione.

Negli ultimi anni, si riscontra invece una tendenza contraria.

Un esempio in tal senso è la **riforma dell'imposta di Registro** che, dal 1° gennaio 2014, oltre all'introduzione di 2 sole aliquote applicabili ai trasferimenti immobiliari (2% per l'acquisto della "prima casa" e 9% in tutti gli altri casi), ha abrogato tutti i regimi agevolativi, ivi compresi quelli previsti da leggi speciali.

Dal 2014, pertanto, sono venuti meno i regimi "speciali" riferiti ai trasferimenti di:

- **aree per l'attuazione di piani urbanistici (cd. "1%")**

Si tratta del regime fiscale ridotto applicabile ai trasferimenti di immobili diretti all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale, a condizione che l'intervento edilizio sia completato entro 11 anni dal trasferimento.

L'abrogazione di tale agevolazione rischia di bloccare i processi di rinnovo urbano, che verranno ostacolati da un prelievo fiscale "espropriativo" già nella fase di acquisizione degli immobili (aree e fabbricati) da riqualificare. E', quindi, essenziale garantirne la permanenza a regime;

- **aree o opere di urbanizzazione, realizzate a scemuto del contributo di urbanizzazione**

Tali cessioni, quindi, dal 2014, rientrano nell'aliquota ordinaria dell'Imposta di Registro, pari al 9%, alla luce del fatto che la nuova formulazione della Tariffa non prevede alcuna deroga per tali fattispecie, con un pesante aggravio dei costi fiscali a carico del Comune acquirente, che vedrà accentuarsi il problema del reperimento delle risorse per la realizzazione di tali opere.

Sempre in un'ottica di "tutela del mercato" e dell'investimento immobiliare, soprattutto a vantaggio delle piccole e medie imprese, poi, si deve intervenire per **superare la disparità di trattamento fiscale tra le cessioni tra privati e quelle da impresa, che, tra l'altro, la riforma dell'Imposta di Registro ha ancor di più acuito**.

L'immobiliare è, infatti, l'unico settore che agisce in regime di "concorrenza fiscale" con i privati: chi acquista casa da una persona fisica sconta una minor tassazione rispetto a chi acquista da impresa sia in termini di aliquote (registro al 2% o 9%, a fronte di un'IVA al 4% o al 10%), sia in termini di base imponibile (valore catastale, a fronte dell'intero corrispettivo di vendita). Le due alternative devono, quindi, essere quantomeno equivalenti fiscalmente, se non addirittura invertite, riconoscendo regimi fiscali premiali per l'acquisto da impresa di immobili "di nuova generazione" ad elevate performance energetiche.

In quest'ottica, sarebbe quanto mai opportuno **introdurre un "pacchetto di misure", dirette a favorire la "rottamazione dei vecchi fabbricati" e la loro sostituzione con edifici di "nuova generazione"**, riducendo al minimo le imposte a carico delle imprese acquirenti i fabbricati "usati", e attribuendo, contestualmente, agli acquirenti

del “nuovo” fabbricato ad elevato standard energetico una detrazione fiscale correlata al prezzo di acquisto.

Tali misure garantirebbero una rigenerazione del tessuto edilizio del Paese, qualora riguardassero sia un singolo compendio immobiliare sia intere zone da riqualificare.

Allo stesso modo, per incrementare le attività delle piccole e medie imprese del settore, non può non considerarsi l'esigenza di **sviluppare il comparto delle locazioni, rivolte a soggetti che non riescono ad accedere al mercato della proprietà, che si pongano in parallelo ai programmi di housing sociale di iniziativa pubblica**. Per questo, al fine di incentivare l'investimento dei privati in abitazioni di nuova costruzione o incisivamente ristrutturate e dotate di elevate prestazioni energetiche, da destinare alla locazione, si potrebbe valutare l'**introduzione di un'agevolazione simile alla “legge Scellier” francese**, che attribuisce agli acquirenti persone fisiche di abitazioni in classe energetica A o B, da destinare alla locazione a canone “concordato” o “convenzionato” un beneficio fiscale correlato al prezzo d'acquisto.

Infine, per rispondere all'esigenza di **semplificazione della tassazione immobiliare**, soprattutto in capo alle imprese di minori dimensioni, si deve giungere ad una tempestiva revisione della fiscalità immobiliare, che preveda un'**unica imposta patrimoniale (IMU o TASI), stabile quanto meno per 3 anni** ed integralmente destinata ai Comuni per il finanziamento dei servizi, con l'ovvia esclusione del “magazzino” delle imprese edili.

La stabilizzazione del prelievo impositivo garantirebbe, quantomeno, una maggior capacità di programmazione degli investimenti immobiliari, che ad oggi scontano l'incertezza della variabile fiscale in continua modifica.

#### **PROPOSTE ANCE**

- **Garantire la permanenza dei regimi agevolativi applicabili ai trasferimenti immobili diretti all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale**
- **Reintrodurre il regime agevolativo (Registro fisso, pari a 200 euro) applicabili ai trasferimenti di aree o opere di urbanizzazione effettuati nei confronti dei Comuni, a scomputo di contributi di urbanizzazione**
- **Superare la disparità di trattamento fiscale tra le cessioni tra privati e quelle da impresa**
- **Introdurre un “pacchetto di misure”, dirette a favorire la “rottamazione dei vecchi fabbricati” e la loro sostituzione con edifici di “nuova generazione”**
- **Sviluppare il comparto delle locazioni, rivolte alle fasce sociali più deboli, che si pongano in parallelo ai programmi di *housing sociale* di iniziativa pubblica**
- **Semplificare la tassazione immobiliare, prevedendo un'unica imposta patrimoniale (IMU o TASI), stabile quanto meno per 3 anni** ed integralmente destinata ai Comuni per il finanziamento dei servizi, con l'ovvia esclusione del “magazzino” delle imprese edili

## **AMBIENTE (ARTT. 13 E 15)**

Le tematiche ambientali hanno acquisito negli ultimi anni un ruolo sempre più rilevante nell'agenda politica nazionale ed internazionale.

Basti pensare ai numerosi interventi normativi che si sono susseguiti dal 2006, anno di entrata in vigore del Codice dell'ambiente, il quale è stato oggetto di due importanti

riforme nel 2008 e nel 2010 e di molteplici piccole modifiche (da ultimo nel 2013 con il decreto del fare).

Questi continui interventi normativi che potremmo definire “spot” hanno contribuito ad aumentare l'incertezza sulle norme e i dubbi interpretativi, in una materia, quale quella ambientale, già di per sé alquanto complessa.

La sensazione è che si proceda senza un disegno organico o comunque senza volere affrontare il problema nel suo complesso, ovvero senza neanche volere definire questioni “semplici” quali la **perentorietà dei termini** per le pubbliche amministrazioni e soprattutto la predisposizione di **procedure “sostenibili”**, sia sotto il profilo strettamente oneroso sia sotto quello degli adempimenti posti in capo ai privati.

Al riguardo, l'Ance ha più volte sottolineato come la questione ambientale debba essere affrontata in una logica per così dire di area vasta, al fine di individuare una strategia ad ampio raggio, evidenziando la necessità di definire un quadro di regole certe, chiare, sostenibili, scandite da tempi certi e da un sistema di controlli razionale e razionalizzato!

Iter procedurali troppo complessi e dai costi elevati hanno l'effetto di disincentivare comportamenti “ambientalmente” virtuosi e improntati, come vorrebbe l'Europa, ad una economia a rifiuti zero e ciò appare ancora più vero in un momento così difficile per il mondo delle imprese e in generale per l'economia.

Diviene quindi prioritario delineare percorsi amministrativi che preservino l'ambiente e le sue componenti ma che al contempo siano “sostenibili” per gli operatori, solo in questo modo potranno effettivamente raggiungere l'obiettivo di tutela cui sono deputati.

Il Decreto legge 91 rappresenta un primo passo in questa direzione e senza dubbio un importante sforzo del Governo nel tentativo di superare le criticità e rigidità di molte delle attuali procedure.

Il decreto legge, in particolare, affronta, tra gli altri, un aspetto di grande rilievo quale quello del recupero delle aree inquinate che necessitano di interventi di bonifica per il loro utilizzo secondo le destinazioni urbanistiche assegnate dalla pianificazione.

Si tratta, infatti, di una problematica destinata ad assumere sempre maggiore rilevanza, poiché la rifunionalizzazione di queste aree rappresenta un'occasione importante se non essenziale in una logica di riqualificazione delle aree urbane e di consumo di suolo a saldo zero per il 2050 come indicato dalla UE.

**Le attuali procedure per le bonifiche** del D.Lgs. 152/06 non sono solo complesse e farraginose, ma hanno anche **tempistiche incerte**, nonché adempimenti tecnici spesso lasciati alla discrezionalità degli enti e quindi nel loro complesso rappresentano un disincentivo per l'avvio di simili operazioni sia per l'indeterminatezza dei costi che, come detto, dei tempi di attuazione.

A ciò si sommano le problematiche interpretative della normativa che in alcuni casi sfociano in contenziosi giudiziari che alla fine paralizzano le operazioni di recupero.

Ma se è da apprezzare lo sforzo compiuto nell'intento di favorire l'avvio effettivo di interventi di recupero del territorio, d'altro lato non si può non sottolineare come questo stesso sforzo avrebbe dovuto essere maggiore sia assicurando un più **efficace coordinamento tra la disciplina delle bonifiche dei suoli e quella relative alle acque**, sia intervenendo su altre tematiche ugualmente rilevanti per l'attività delle imprese e per l'effettivo recupero delle aree.

L'Ance si auspica che la conversione in legge possa rappresentare l'occasione per intervenire, in maniera organica e sistemica, sulle tante questioni in materia ambientale ancora pendenti, che necessitano di una rapida soluzione, quali:

- Il riutilizzo, in procedura semplificata, dei **rifiuti da demolizione** e costruzione, per i quali adesso è necessario richiedere una doppia autorizzazione, con evidente duplicazione degli oneri e degli adempimenti posti in capo agli operatori;
- il **fresato d'asfalto e il suo inquadramento nell'ambito della categoria dei sottoprodotti, a seguito della sentenza del Consiglio di Stato n. 4151 del 2013**;
- la **disciplina dei riporti** e l'obbligo di effettuare test di cessione anche con riferimento al suolo non scavato;
- il tema del fondo naturale e del fondo antropico nel caso di aree che presentano uno storico e diffuso superamento di uno o più valori di concentrazione soglia di contaminazione.

Nell'ambito dei **meccanismi procedurali** capaci di avere un forte impatto nel settore delle costruzioni un'attenzione particolare va riservata alle cd. **autorizzazioni ambientali** quali Via, Vas, Aia.

L'approccio che ha caratterizzato le trasformazioni di città e territori negli ultimi decenni obbligano oggi ad avere una maggiore conoscenza della consistenza, localizzazione e grado di vulnerabilità delle risorse naturali presenti nell'ambiente che ci circonda.

La normativa in materia di autorizzazioni ambientali porta con sé molteplici problemi interpretativi e applicativi con ripercussioni negative sull'efficienza complessiva del sistema delle amministrazioni pubbliche da un lato e del mondo delle imprese dall'altro. Entrano in gioco tematiche che connettono direttamente componenti ambientali all'economia e alle dinamiche sociali.

Al riguardo vale la pena sottolineare che la procedura di VIA, come anche quella della VAS, sono state configurate dal legislatore (comunitario e nazionale) non semplicemente come tese al rilascio di mere autorizzazioni allo svolgimento di un'attività o iniziativa privata ma come luoghi di confronto e conciliazione di una pluralità di interessi, pubblici e privati da inquadrarsi in un'ottica di concertazione e di collaborazione.

Al fine di garantire non la prevalenza sempre e comunque dell'esigenza di tutela ambientale, ma la sua attenta ponderazione in rapporto alle attività economiche dell'uomo ed alle sue modalità di svolgimento; il tutto nel perseguimento del pubblico interesse che è un po' una costante della legislazione di questi ultimi anni. Probabilmente in questa logica potrebbe essere interessante ipotizzare procedure di "dibattito pubblico" mutate ad esempio dal modello francese.

\*\*\*

### **La bonifica e la messa in sicurezza di aree inquinate**

L'art. 13 del decreto di legge in esame delinea una **procedura semplificata** finalizzata a consentire di avviare in tempi brevi le operazioni di bonifica dei suoli inquinati, velocizzando il processo autorizzatorio, ma tutelando comunque gli aspetti della salute e della sicurezza pubblica.

L'obiettivo è quello di superare le criticità e le problematiche riscontrate nella procedura ordinaria prevista dall'art. 242 del D.Lgs. 152/2006. A tal fine l'iter amministrativo è stato suddiviso in tre fasi:

- Presentazione del progetto da parte del privato;
- Rilascio delle autorizzazioni e nulla osta necessari per la realizzazione delle opere e impianti necessari per la bonifica da parte della regione interessata, nell'ambito di una conferenza di servizi, entro 120 giorni;

- Conclusi i lavori, approvazione del piano di caratterizzazione e verifica del raggiungimento dei limiti di inquinanti consentiti per gli usi cui l'area è destinata.

Il nuovo iter delineato dall'art. 13, con l'introduzione dell'art. 242 bis al D. Lgs. 152/2006, ha il merito di cercare di risolvere molte delle criticità e delle rigidità proprie della disciplina ordinaria e rappresenta senza dubbio un importante passo in avanti per creare le condizioni necessarie affinché il processo di recupero di almeno una parte dei siti inquinati possa effettivamente avvenire.

Si apprezza lo sforzo di semplificazione e snellimento delle procedure posto in essere dal governo, sintomo di una particolare attenzione e sensibilità alla materia.

Ciò posto, permangono delle **problematiche** che, ad avviso dell'ANCE, devono trovare quanto prima una soluzione, se non si vuole correre il rischio di vanificare gli intenti sottesi alla norma in esame e quindi determinare un nuovo ed ulteriore blocco al recupero delle aree inquinate.

Si fa riferimento, in primo luogo, **ai termini entro i quali le diverse pubbliche amministrazioni sono chiamate ad esprimersi.**

L'esperienza di questi anni ci ha mostrato come la tempistica sia spesso disattesa, con evidenti gravi ripercussioni per l'attività delle imprese, per le quali invece la certezza della conclusione del procedimento abbia una importanza cruciale.

Nell'articolo in esame, proprio per superare queste problematiche, è stato ideato un regime sperimentale per i progetti presentati entro il 31 dicembre 2017, per i quali il piano di caratterizzazione si intende approvato, se l'amministrazione competente non vi provvede entro il termine fissato.

Si tratta di una previsione di sicuro rilievo, ma che essendo limitata esclusivamente alla fase di approvazione del piano di caratterizzazione rischia di avere un impatto limitato.

Al riguardo, andrebbe valutata l'opportunità di **estendere tale previsione** anche alla fase di verifica dei dati in contraddittorio con le ARPA locali. Passaggio questo di mera verifica di dati certificati, per il quale è previsto comunque un periodo di 45 giorni, decorsi i quali, però il privato non può attivare percorsi "alternativi" o rivolgersi ad altra autorità!

Altro aspetto che ad avviso dell'Ance merita un maggior approfondimento è il **termine previsto per la realizzazione delle opere di bonifica**, ossia 12 mesi, con possibilità di proroga per altri 6 mesi, decorsi i quali occorre applicare la procedura ordinaria di cui all'art. 242 del D.Lgs. 152/2006.

Si tratta di tempi che considerate le tecniche di bonifica oggi in uso andrebbero rivisti in modo tale da non limitare l'utilizzazione di questa nuova procedura solo a pochi casi e comunque ad aree di ridotte dimensioni.

Se si vuole che la nuova procedura abbia successo **occorre prevedere tempistiche maggiori, quali ad esempio 24 o addirittura 36 mesi**, in considerazione della complessità delle attività che si devono realizzare e delle dimensioni dei siti su cui si deve intervenire.

Sotto altro profilo, si sottolinea come la nuova procedura sembrerebbe operare una **netta distinzione tra la bonifica del suolo rispetto a quella delle acque di falda.**

Ciò si evince, in particolare, dal comma 5 del nuovo articolo 242 bis, introdotto dall'art. 13, in base al quale resta fermo l'obbligo di adottare le misure di prevenzione, messa in sicurezza e bonifica delle acque di falda, se necessarie, secondo le procedure di cui agli articoli 242 e 252 del D.Lgs. 152/06.



Questa previsione potrebbe pregiudicare fortemente l'impatto positivo di semplificazione della procedura di bonifica perché, ai fini dell'utilizzazione di un'area per gli usi consentiti dalla pianificazione rileva sia la bonifica del suolo sia quella eventuale delle acque di falda, che pertanto, andrà realizzata.

Appare, pertanto, necessario assicurare un coordinamento tra le due attività di bonifica o comunque predisporre un iter anch'esso semplificato per le acque.

### **Procedura semplificata per il riutilizzo dei rifiuti da demolizione e ricostruzione**

Una ulteriore questione che ad avviso dell'Ance va affrontata in una logica di semplificazione delle procedure ambientali è quella dell'impiego dei rifiuti da demolizione e costruzione oggetto di recupero in impianti autorizzati in procedura semplificata ai sensi degli articoli 214 e 216 del Codice dell'ambiente.

La questione ha assunto particolare rilievo a seguito di alcuni pareri del Ministero dell'ambiente (nei confronti della Provincia di Mantova e della Provincia di Monza), nei quali si dà una interpretazione alquanto restrittiva delle disposizioni contenute nel dm 5 febbraio 1998 e che porta alla conseguenza che per l'impiego di questi materiali sia necessaria una "doppia" autorizzazione se destinati a rilevati stradali o ad altri impieghi diretti in cantiere.

Sulla questione è intervenuto di recente il Tar Lombardia, il quale ha chiarito che è illegittimo riservare ai soli impianti autorizzati in via ordinaria il recupero di materiali da demolizione e quindi la possibilità di destinare gli aggregati riciclati alla realizzazione di rilevati stradali.

È necessario introdurre una procedura semplificata per il riutilizzo dei rifiuti derivanti da opere di demolizione e ricostruzione nell'ambito di opere civili e infrastrutturali. Ciò al fine di fare chiarezza sulla materia, ma soprattutto di consentire - come avveniva precedentemente rispetto ai pareri del Ministero dell'ambiente - l'utilizzo del materiale derivante da processi di recupero prodotto da impianti che operano in procedura semplificata, senza necessità di ulteriori autorizzazioni.

Ciò, peraltro, risponde anche ad una logica di incentivo del riutilizzo di tali materiali, nel rispetto delle prescrizioni dettate a livello sia nazionale che europeo. Al riguardo, occorre sottolineare come in base al D.Lgs. 205/2010, di recepimento della Direttiva Europea 2008/98/CE, entro il 2020 il riciclo dei rifiuti inerti prodotti dal settore edile dovrà raggiungere il 70%.

### **Fresato d'asfalto**

Una questione che necessita di un chiarimento normativo è senza dubbio quella dell'inquadramento del **fresato d'asfalto come sottoprodotto**, ai sensi dell'art. 184 bis del Codice dell'ambiente.

Se da un lato infatti il dm 5 febbraio 1998 sembra ricomprenderlo tout court nella categoria dei rifiuti, dall'altro la giurisprudenza ha più volte ribadito come invece integri una ipotesi di sottoprodotto, di cui all'art. 184 bis del D.Lgs. 152/2006.

In particolare, con la **sentenza n. 4151 del 6 agosto 2013 il Consiglio di Stato ha chiarito che i materiali derivanti da manutenzione o demolizione di manti stradali in conglomerato bituminoso, riutilizzati all'interno del ciclo di produzione del conglomerato bituminoso, possono essere classificati come sottoprodotti** ai sensi dell'art. 184 bis del D.Lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente) invece che come rifiuti speciali non pericolosi.

E' necessario che il Ministro dell'ambiente dia attuazione alle indicazioni contenute nella sentenza anche perché ormai è trascorso quasi un anno dalla citata sentenza.

### **Riporti**

Sulla questione dei **riporti** si sono registrati **ben 3 interventi normativi dal 2012** ad oggi e, nonostante tutto, si registrano interpretazioni discutibili che originano contenzioso.

È intervenuto prima il d.l. 2/2012 con il quale i riporti - definiti quali materiali eterogenei utilizzati per la realizzazione di riempimenti e rilevati, non assimilabili per caratteristiche geologiche e stratigrafiche al terreno in situ, all'interno dei quali possono trovarsi materiali estranei - erano stati sostanzialmente equiparati al suolo, e quindi ad una matrice ambientale vera e propria non costituente rifiuto.

Successivamente è intervenuto il dm 161/2012 che ai fini della gestione dei materiali da scavo come sottoprodotti ha introdotto specifiche condizioni per il riutilizzo dei riporti scavati, prevedendo che la componente antropica presente non possa essere superiore al 20%.

Il d.l. 69/2013 ha, poi, modificato l'art. 3 del d.l. 2/2012 e introdotto l'obbligo di sottoporre il materiale di riporto al test di cessione (o eluato), oltre che a verifica delle concentrazioni soglia di contaminazione di riferimento, per poter rientrare nel campo di applicazione dell'art. 185, comma 1, lett. b) e c), ossia il terreno non scavato, anche contaminato e il suolo non contaminato scavato e riutilizzato nel medesimo sito.

Al riguardo, appare necessario eliminare l'obbligo delle verifiche qualitative, tramite test di cessione e caratterizzazione, per i riporti di cui all'art. 185, in quanto si tratta pur sempre di matrici ambientali e non rifiuti. Inoltre, per quanto riguarda le ipotesi di "suolo non scavato", art. 185 comma 1 lett. b) laddove inquinato dovrebbe essere assoggettato alla normativa delle bonifiche.

Da ultimo, a complicare ulteriormente la questione, è intervenuto un parere del Ministero dell'ambiente all'ISPRA che ha introdotto ulteriori motivi di incertezza interpretativa.

E' evidente che una simile situazione deve formare oggetto di un organico intervento legislativo.

#### **Fondo naturale – fondo antropico**

La conformazione geologica del suolo nazionale evidenzia situazioni nei quali i valori massimi delle CSC (concentrazioni soglia di contaminazione) sono superati a seguito di fattori naturali (in particolare per i metalli) dando luogo al cosiddetto fondo naturale. In presenza di tali situazioni, in genere note all'ARPA, è evidente che non scatta l'obbligo della bonifica. Nello stesso tempo però si registra, anche in altre situazioni e per aree diffuse, il superamento di uno o più limiti della CSC a seguito dell'industrializzazione, magari oggi non più attiva o comunque ancora attiva, ma esercitata ora con buone pratiche ambientali.

Con le dovute garanzie per la salute pubblica sarebbe opportuno valutare l'equiparazione in termini operativi tra aree con fondo naturale e aree con fondo antropico superiore ai limiti della CSC.

#### **La valutazione di impatto ambientale**

Nell'ambito del decreto legge alcune disposizioni sono dedicate alla VIA (in particolare artt. 12 e 15) e per questo l'Ance, vista l'attenzione dedicata al tema delle semplificazioni in materia ambientale da parte di questo Governo, auspica che possano essere valutate con attenzione alcune criticità che essa ritiene motivo di appesantimento burocratico. Si evidenzia, peraltro, la necessità che, vista la frequente interdipendenza delle norme ambientali, le modifiche e integrazioni che verranno introdotte non perdano di vista la coerenza dell'insieme, ma, anzi, rafforzino l'organicità in materia assicurando che il quadro giuridico che ne deriverà sia completo e coerente.

In questi anni sicuramente sono stati diversi gli interventi legislativi correttivi orientati verso un maggior coordinamento tra le diverse procedure ambientali e verso, quindi, un percorso procedurale che (almeno sulla carta) dovrebbe essere meno complicato.

Secondo l'Ance le principali aree di criticità che interessano la Valutazione di impatto ambientale possono essere così di seguito riassunte:

- rilevanti difformità in ordine al recepimento da parte delle Regioni delle norme nazionali soprattutto per quanto attiene la procedura e la documentazione richiesta con notevoli difficoltà (comportanti tempi ed esborsi economici) che finiscono col gravare sui privati proponenti i progetti ⇒ previsione di un principio di proporzionalità della documentazione richiesta in rapporto alla dimensione del progetto.
- cospicua richiesta di documentazione (parte della quale presumibilmente già in possesso delle pubbliche amministrazioni) e eccessiva onerosità degli adempimenti pubblicitari ⇒ prevedere una standardizzazione della procedura a livello nazionale che possa essere recepita anche dalle Regioni facilitando il compito dei decisori locali;
- mancata osservanza dei tempi di conclusione del procedimento ⇒ scandire meglio con tempi perentori le singole fasi della procedura prevedendo anche delle tempistiche più brevi per progetti di minore complessità;
- il provvedimento di Via sostituisce e coordina tutte le autorizzazioni, intese, licenze, nulla osta ecc. in materia ambientale necessari per l'esercizio dell'opera o dell'impianto ⇒ prevedere la convocazione obbligatoria (e non meramente eventuale) della conferenza di servizi istruttoria a cui possa partecipare anche l'ente competente al rilascio il titolo abilitativo edilizio in modo da accorciare ulteriormente i tempi (sportello unico per garantire il coordinamento o lo svolgimento simultaneo della VIA e delle altre valutazioni ambientali richieste dalla vigente normativa);
- problematicità della previsione (da parte dell'art. 15 del decreto legge) della cd. cosiddetta Via postuma che sarebbe effettuata anche nel caso di impianti già in esercizio per i quali la Via era stata a suo tempo esclusa sulla base di soglie di valutazione diverse. Tale previsione rischia di essere piuttosto penalizzante per tutte le attività già in essere qualora la valutazione postuma avesse un esito negativo.

## **MODALITÀ DI COPERTURA DI ONERI SOSTENUTI DAL GSE (ART. 25)**

### **Contenuti del decreto-legge**

L'articolo 25 prevede che gli oneri sostenuti dal GSE per lo svolgimento delle attività di gestione, di verifica e di controllo, inerenti i meccanismi di incentivazione e di sostegno delle fonti rinnovabili, sono a carico dei beneficiari delle medesime attività, **ivi incluse quelle in corso**.

L'entità di tali tariffe da applicare per un periodo di tre anni dal 1° gennaio 2015 (successivamente le tariffe verranno riviste) sarà proposta dal GSE sulla base dei costi previsti per le attività suddette e successivamente approvata dal Ministero dello sviluppo economico.

### **Valutazioni e proposte**

La disposizione **interviene retroattivamente** ponendo a carico di chi già è beneficiario di incentivi per le fonti rinnovabili i costi delle attività svolte dal GSE per la gestione, verifica e controllo dei meccanismi di incentivazione.

Riteniamo non accettabile introdurre norme che, con valenza retroattiva, vadano a introdurre nuovi costi che gli operatori non avevano considerato al momento della definizione dell'investimento.

Pertanto occorrerebbe **eliminare la previsione** che a sostenere tali costi siano anche i beneficiari delle attività già in corso.

## **PROPOSTE ANCE**

- **Eliminare la retroattività della norma**

## **RIPRISTINO ANATOCISMO BANCARIO (ART. 31)**

### **Contenuti del decreto-legge**

L'articolo 31 reintroduce il diritto, da parte delle banche, di applicare interessi sugli interessi maturati (anatocismo), una pratica che è stata vietata, non solo dalla recente Legge di Stabilità per il 2014 (Legge n. 147/2013, art. 1 c.629), ma anche dichiarata incostituzionale con Sentenza n. 425/2000 della Corte Costituzionale.

Il Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio (CICR) dovrà regolare le modalità e i criteri per il calcolo degli interessi sugli interessi maturati nelle operazioni disciplinate dal Testo Unico Bancario.

La norma si applica a tutti i tipi di contratto, dai conti correnti ai finanziamenti pluriennali, come i mutui.

Il comma 3 regola il periodo transitorio (sei mesi) durante il quale la banca e il cliente potranno decidere di adeguare il contratto alla nuova normativa oppure interrompere il rapporto.

### **Valutazioni e proposte**

La norma appare gravemente lesiva dei diritti della clientela bancaria, perché reintroduce un metodo di calcolo degli interessi estremamente gravoso e, soprattutto, ingiustificato.

Inoltre, l'articolo 31 fa riferimento alla Delibera CICR del 9 febbraio 2000 che ha regolato il calcolo degli interessi scaduti, ovvero maturati ed esigibili. **La norma introdotta dal DL 91, invece, fa riferimento agli interessi "maturati", ampliando, quindi, il campo di applicazione.**

Nella Relazione introduttiva al DL 91, il Legislatore ha voluto giustificare il suo intervento affermando che la precedente norma, introdotta dalla Legge di stabilità per il 2014, era contraddittoria nei termini. Se questa era l'unica motivazione, l'obiettivo non è stato raggiunto, perché la nuova normativa è confusa e **rende legale il fenomeno dell'anatocismo bancario.**

L'Ance ha recentemente inviato alle imprese associate un questionario relativo ai comportamenti anomali praticati dalle banche, sia in termini di condizioni applicate che di tassi d'interesse richiesti.

I primi risultati di questa indagine evidenziano che il 71,2% dei contratti di finanziamento pluriennali adottano, come metodo di calcolo degli interessi, il cosiddetto "ammortamento alla francese", un criterio dichiarato anatocistico da diverse sentenze.

Circa il 10% del campione di imprese ha dichiarato che ancora molti istituti bancari addebitano e accreditano gli interessi con una periodicità diversa (annuale per gli interessi attivi delle imprese, di solito trimestrale per quelli a debito): tale comportamento determina un danno economico grave che va ad aggiungersi ad un livello di tassi d'interesse richiesto al settore delle costruzioni già estremamente elevato.

**L'articolo 31 sembra, quindi, più venire incontro agli istituti di credito per sanare alcuni comportamenti sbagliati del passato che portare maggiore trasparenza.**

Inoltre, anche la clausola di tutela di cui al comma 3 appare molto debole perché, in un momento di crisi come quello che stiamo attraversando, i rapporti di forza tra banche e clientela sono estremamente impari.

#### **PROPOSTE ANCE**

- **Abrogare l'articolo 31**

### **SEMPLIFICAZIONE E RAZIONALIZZAZIONE DEI CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI (ART. 33)**

#### **Contenuti del decreto-legge**

L'articolo 33 prevede alcune semplificazioni e miglioramenti nelle procedure di controllo di regolarità contabile e amministrativa operati dalla Corte dei conti.

#### **Valutazioni**

Nel corso degli ultimi anni, le procedure di controllo della Corte dei Conti hanno fortemente rallentato le procedure di spesa delle risorse destinate alla realizzazione di infrastrutture, anche in presenza di situazioni di urgenza (ed esempio nel caso di interventi dopo eventi alluvionali). **L'intervento normativo appare un primo passo positivo ma non sufficiente in materia.**

### **TAGLI AL FONDO SVILUPPO E COESIONE COME COPERTURA FINANZIARIA DI ALCUNI INTERVENTI (ART. 18-19)**

#### **Contenuti del decreto-legge**

La copertura finanziaria delle misure previste dagli articoli 18 e 19 del decreto-legge è assicurata attraverso preassegnazioni delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020 per un importo di circa 1,5 miliardi di euro.

#### **Valutazioni**

**L'Ance valuta negativamente il ricorso a preassegnazioni delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020 per assicurare la copertura finanziaria di alcuni interventi previsti dal decreto-legge (articoli 18 e 19).**

Nell'ambito del decreto-legge, infatti, le preassegnazioni a valere sul FSC ammontano a circa **1,5 miliardi di euro** (circa il 3% del FSC 2014-2020).

Si tratta di **preassegnazioni** a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 che si aggiungono a quelle operate con precedenti interventi normativi e **perpetuano un *modus operandi*** più volte utilizzato nel corso del periodo 2007-2013 **che consiste nell'utilizzare le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (ex-FAS) come un "bancomat" per finanziare le misure previste dal Governo.**

Si ricorda ad ogni buon fine che **il termine fissato dalla Legge di stabilità per il 2014 –il 1° marzo 2014- per l'elaborazione di una programmazione organica del Fondo Sviluppo e Coesione è scaduto da 4 mesi**. Inoltre, tale programmazione deve dare centralità al finanziamento di infrastrutture.

**PROPOSTE ANCE**

- **Sopprimere la copertura finanziaria a valere sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2014-2020 ed individuare una copertura alternativa**
- **Inserire una norma per impedire preassegnazioni a valere sul Fondo prima della presentazione di una programmazione organica, al fine di evitare che il FSC sia usato come “bancomat”**