



DECRETO-LEGGE 18 aprile 2019, n. 32

Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici.

AUDIZIONE DI CGIL, CISL, UIL.

**SENATO DELLA REPUBBLICA
Commissione VIII
Commissione XIII**

Roma, 6 maggio 2019

Non sono trascorsi neanche 4 mesi, ed ecco un nuovo intervento legislativo sul Codice degli Appalti: dopo il correttivo del 2017 (D.Lgs. n. 56), il D. L. Semplificazioni (D.L. 14 dicembre 2018, n. 135) e la Legge di Bilancio 2019 (Legge, 30 dicembre 2018, n. 145), solo per citare i più "importanti", è comparso l'ultimo Decreto, il c.d. Sblocca Cantieri (D.L. 32 del 18 aprile 2019).

In termini generali e trasversali, il Decreto si pone l'ambizioso obiettivo di eliminare tutte le Linee Guida dell'ANAC e i Decreti Ministeriali e interministeriali emanati (e non) per sostituirli con un unico Regolamento, sullo stile del precedente – e in parte ancora vigente – D.P.R. n. 207 del 2010. Nell'attesa, restano in vigore gli atti su menzionati con tutte le problematiche connesse alla loro natura giuridica.

Più nel particolare delle novità introdotte, il Decreto punta prevalentemente a riformare le procedure di affidamento dei lavori, prevedendo, tra le altre cose oggetto di più attenta disamina nel seguito, la reintroduzione fino al 2021 dell'appalto integrato per tutti i progetti definitivi approvati entro il 31.12.2020 e purché il bando di gara per l'affidamento dei lavori sia pubblicato entro i successivi 12 mesi.

Inoltre, è stato modificato l'art. 23 del D.Lgs. n. 50/2016 nella parte in cui, al comma 3 bis, consente di procedere all'affidamento dei lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, ad esclusione degli interventi che prevedono rinnovo o sostituzione delle parti strutturali di opere e impianti, sulla base del solo progetto definitivo e a prescindere dall'importo.

Nel decreto non vi è nessuna norma di accelerazione per l'utilizzazione degli investimenti, in quanto poco o niente è stato fatto per limitare i tempi dei processi autorizzativi e burocratici.

La stessa abrogazione dell'obbligo del passaggio al Cipe, per l'approvazione delle varianti alle infrastrutture strategiche previste dal vecchio piano della legge obiettivo, lungi da accelerare i tempi di realizzazione delle opere, favoriscono invece pratiche opache, discrezionali e fuori da ogni controllo preventivo da parte delle stazioni appaltanti e della stessa Pubblica amministrazione.

Le modifiche al Codice degli Appalti sono la conseguenza di aver voluto definire una normativa così complessa senza aver voluto insediare quanto previsto all'art. 212 dello stesso Codice, ovvero la Cabina di Regia quale momento per analizzare ed evidenziare eventuali criticità trovando le giuste soluzioni. Ecco perché esprimiamo una posizione critica sulla decisione di modifica del Governo fatta con il presente Decreto-Legge. Come esposto nell'audizione dello scorso 13 febbraio u.s., rimaniamo convinti che solo con un lavoro comune che raccolga le osservazioni (reali) accompagnate dalle opportune soluzioni, sarebbe stato sicuramente utile per non incorrere negli stessi errori sopra citati. Inoltre, i dati in nostro possesso, e pubblicati anche nei maggiori quotidiani specialistici del settore, sottolineano come continua il trend positivo della progettazione; la difficoltà è mettere a bando i lavori ma bensì avere la conoscenza dei contenuti del Codice, tuttora strumento utile per garantire trasparenza e legalità negli appalti. Inoltre, la costituzione di una Centrale Unica degli Appalti è di dubbia utilità. Per garantire la qualità delle prestazioni professionali e la trasparenza nel processo di esecuzione delle opere pubbliche, è indispensabile puntare ad una chiara ed evidente distinzione tra controllori e controllati, riservando ai liberi professionisti e alle società di ingegneria la progettazione, ed ai pubblici dipendenti il controllo del processo di esecuzione delle opere pubbliche, dalla programmazione al collaudo.

Non va poi dimenticato che le norme che, nel passato, hanno tentato di invertire i ruoli, affidando la progettazione interna alle stazioni appaltanti ed attribuendo, contestualmente, ai liberi professionisti e alle società di ingegneria, competenze in materia di verifica dei progetti, hanno puntualmente fallito, alimentando varianti in corso d'opera, contenziosi ed incompiute. Ecco perché Cgil, Cisl, Uil, sono contrarie ad uno strumento pubblico, facilmente gestibile dalla politica, che non assicurerà la qualità delle prestazioni professionali, garantite dalla concorrenza e dal mercato.

Inoltre, le modifiche al Codice, dal punto di vista della tempistica non avranno nessun impatto immediato sulle opere bloccate, in quanto interesseranno esclusivamente i nuovi bandi di gara i cui effetti ci saranno, nella migliore delle ipotesi, tra quattro, cinque anni.

Occorre poi sottolineare, che dopo una discussione di alcuni mesi, non esiste allo stato

attuale l'elenco delle opere su cui appuntare le attenzioni per una effettiva ed immediata cantierizzazione dei lavori; allo stato vengono solo pericolosamente aumentati i poteri dei Commissari Straordinari i quali possono operare in deroga al Codice degli Appalti, ripristinando, di fatto, una procedura straordinaria.

In particolare viene ripristinato il criterio del massimo ribasso fino alla soglia di 5.500.000, che fu una delle cause essenziali nel determinare i processi degenerativi del sistema degli appalti in Italia, marginalizzando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata dalle stesse direttive europee come uno degli elementi qualitativamente centrali della riforma degli appalti pubblici.

Si accrescono i livelli di discrezionalità elevando fino a 200.000 euro la procedura negoziata senza bando di gara, limitando la consultazione di soli tre operatori economici per i lavori.

Viene elevata la soglia del subappalto ben oltre il 50%, anche per effetto della modifica dell'articolo 47 comma 2, relativa all'affidamento dei lavori ai consorzi stabili non considerati subappalti; viene abrogata l'obbligatorietà della indicazione della terna in fase di gara per le gare sopra la soglia comunitaria; è cancellata la norma di prevenzione relativamente alle categorie di lavori più esposte ad infiltrazione di mafia; si favorisce, attraverso la soppressione della norma che stabiliva che l'affidatario del subappalto non avesse partecipato alla procedura per l'affidamento dell'appalto, il ripristino di veri e propri "cartelli" per la spartizione degli appalti,

Si ritorna, di fatto, alla progettazione di massima in luogo della progettazione esecutiva, ripristinando la non qualità e centralità del progetto e favorendo in questo modo il ricrearsi di vecchie prassi che rendessero più agevole l'apertura di contenziosi e attraverso le varianti in corso d'opera con la lievitazione dei costi finali, il recupero spregiudicato del ribasso operato e l'allungamento sine die dei tempi di realizzazione.

Si smantella il ruolo e la funzione dell'Autorità Anticorruzione come elemento caratterizzante di regolazione indirizzo e prevenzione per quanto concerne il contrasto alla corruzione e all'infiltrazione delle mafie negli appalti.

Non si interviene efficacemente per la riduzione delle stazioni appaltanti, veri e propri piccoli feudi discrezionali, né si procede ad una loro qualificazione in quanto strumenti essenziali per garantire un maggior controllo e una maggiore qualità dei procedimenti in riferimento alla programmazione, alla progettazione, nella costruzione dei bandi di gara e nella fase esecutiva dei contratti.

Un aspetto di grande delicatezza e complessità è rappresentato dalla reintroduzione del regolamento attuativo i cui tempi di approvazione allo stato sono praticamente inesistenti.

E in questo caso con un sistema normativo incompleto, senza linee guida e di fatto senza il nuovo regolamento attuativo, si aprirebbe una fase pericolosa di precarietà della norma che determinerebbe, questo sì, il blocco del sistema degli appalti pubblici, in mancanza, appunto, di una organicità e sistematicità dell'indirizzo legislativo.

Proposta di emendamenti:

1 - Motivazione:

con quanto introdotto dall'art. 1, lettera aa), del decreto legge 32/2019 viene modificato il comma 2 dell'art. 113 del Dlgs 50/2016 prevedendo di incentivare la progettazione interna alle amministrazioni ma nel contempo sembrano escluse dall'incentivo: le attività di programmazione della spesa per investimenti, la predisposizione ed il controllo delle procedure di gara e la predisposizione e il controllo di esecuzione dei contratti pubblici, in precedenza incentivate.

A ben vedere vengono conservate le attività inerenti la valutazione preventiva dei progetti e di esecuzione dei contratti pubblici, con le attività: "di RUP, di direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione e di collaudo tecnico amministrativo ovvero di verifica di conformità, di collaudatore statico", ma sono effettivamente accantonate le attività di programmazione e di predisposizione e di controllo delle procedure di gara.

Con tale scelta si viene ad escludere una importante fase di attività tecniche assicurate dai professionisti interni alla pubblica amministrazione, che peraltro può incidere significativamente sul rispetto dei tempi e dei costi prestabiliti, con il rischio di minare l'efficacia dell'incentivo in esame, scoraggiando la valorizzazione e la partecipazione del personale assegnato a tali funzioni.

Pertanto si propone un emendamento a modifica del comma 1, lettera aa), in esame, che mantenga in essere le attività già previste dall'art. 113 e aggiunga quelle introdotte dal DL.

Emendamento all'art. 1, lettera aa) del DL 32/2019:

"..all'art. 113, comma 2, primo periodo, dopo le parole "..per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti delle stesse esclusivamente.." sono aggiunte le parole: "per le attività di programmazione della spesa per investimenti, di predisposizione e di controllo di gara, di progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, di verifica preventiva della progettazione".

2 - Motivazione

Ai fini della erogazione degli incentivi di cui all'art. 113 del dlgs 50/2016 è stabilito che in sede di contrattazione decentrata integrativa vengano previste le modalità ed i criteri per la erogazione degli stessi al personale interessato.

Per la effettiva erogazione degli incentivi deve essere adottato un apposito regolamento da parte delle amministrazioni.

Purtroppo, nonostante vengano definiti gli accordi decentrati spesso non viene adottato il regolamento da parte delle amministrazioni con la conseguenziale mancata erogazione degli incentivi ai lavoratori.

Per tali ragioni occorre che la norma stabilisca un termine entro il quale le amministrazioni provvedano ad adottare tale regolamento e provvedano alla erogazione degli incentivi.

Pertanto, si propone un emendamento a modifica dell'art. 113, comma 3 del dlgs 50/2016.

Emendamento aggiuntivo all'art. 1, lettera aa), del DL 32/2019:

1) " al comma 3 primo periodo, le parole "..sulla base di apposito regolamento adottato dalle amministrazioni secondo i rispettivi ordinamenti" sono sostituite con le seguenti: "sulla base di apposito regolamento da adottare da parte delle amministrazioni secondo i rispettivi

ordinamenti entro novanta giorni dalla stipula dell'accordo decentrato integrativo,"

3. Motivazione

In relazione a quanto disposto dall'art. 23, comma 2, del dlgs 75/2017 le risorse destinate agli incentivi tecnici di cui all'art. 113 del dlgs 50/2016 sono state considerate entro il tetto complessivo del salario accessorio in quanto spese per il personale e, quindi, la quota prevista del 2% risentiva della limitazione di utilizzo al fine di non superare tale limite. Questo ha comportato gravi limitazioni nella gestione piena delle risorse vanificando la efficacia di tale istituto per conseguire gli obiettivi programmati.

Con la legge di bilancio 2018, art. 1, comma 526, legge 205 del 2017, è stato introdotto un comma 5-bis all'art. 113 del dlgs 50/2016 che modificando tale normativa ha stabilito che le risorse per il finanziamento degli incentivi tecnici fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture. In relazione a tanto, veniva definitivamente chiarito che tali risorse, pur rientrando nel fondo per il salario accessorio, non rientrano nel capitolo spesa del personale ma, appunto, sul capitolo di spesa previsto per tali finalità.

Proprio in sede di esame di tale normativa la Corte dei Conti sezione Autonomie con deliberazione n. 6 del 26 aprile 2018 ha chiarito che tali risorse derogano dal tetto del salario accessorio stabilito dall'art. 23, del dlgs 75/2017.

Questa significativa chiarificazione ha prodotto effetti positivi sull'esercizio dell'anno 2018 potendosi considerare fuori tetto gli incentivi tecnici ma è emerso il problema degli anni 2016 e 2017 antecedenti a tale pronuncia.

Infatti, in molte amministrazioni non si è potuto procedere a liquidare gli incentivi riferiti a tali annualità in quanto si superava il tetto di cui al citato articolo 23.

Per tali ragioni si rende necessaria una interpretazione autentica della normativa di cui all'art. 113 del dlgs 50/2016, che entrata in vigore nel 2016 è stata modificata e integrata con il comma 5-bis della legge 205/17, nella parte che ha stabilito che le risorse relative agli incentivi tecnici fanno capo al capitolo di bilancio relativo ai lavori, servizi e forniture di riferimento e non alle spese per il personale chiarendolo a partire dall'anno 2016.

Pertanto, si propone un emendamento al fine di una interpretazione autentica dell'art. 113, comma 3 del dlgs 50/2016.

Emendamento aggiuntivo all'art. 1, lettera aa), del DL 32/2019:

2) "Gli incentivi disciplinati dall'art. 113 del dlgs n. 50 del 2016, così come modificato dall'art. 1 comma 526, della legge 205 del 2017, erogati su risorse finanziarie individuate ex lege facenti capo agli stessi capitoli sui quali gravano gli oneri per i singoli lavori, servizi e forniture, non sono soggetti al vincolo posto al complessivo trattamento economico accessorio dei dipendenti degli enti pubblici dall'art. 23, comma 2, del dlgs 75 del 2017 a far data dal 2016, data di entrata in vigore dell'art. 113 del dlgs 50/16."

Articolo 23 livelli di progettazione

Poniamo in evidenza che per il combinato disposto con la modifica di altre norme del Codice, quali: il criterio del minor prezzo; i criteri di aggiudicazione dell'appalto, si introduce la possibilità di portare a gara progetti sino alla soglia di 5.500.000 con la sola progettazione definitiva, in luogo della progettazione esecutiva. Consideriamo che tale norma possa generare i vecchi meccanismi di revisione progettuale, determinando le varianti in corso d'opera con la relativa lievitazione dei costi finali dell'opera.

Si chiede:

- cancellazione del comma 3-bis e la riformulazione del precedente "Con ulteriore decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici, sentita la Conferenza Unificata, e disciplinata una progettazione semplificata degli interventi di manutenzione ordinaria fino a un importo di 2.500.000 euro. Tale decreto individua le modalità e i criteri in relazione agli interventi previsti.

comma 6

- cancellazione del comma 6 relativo a "la descrizione delle misure di compensazione e di mitigazione dell'impatto ambientale" , e riformulazione come segue "le esigenze di compensazioni e di mitigazioni dell'impatto ambientale".

Articolo 36 contratti sotto soglia

Circoscrivendo a tre il numero dei preventivi sotto i 200.000 euro si riduce una importante misura di trasparenza, di libero accesso al mercato e di contrasto ai fenomeni corruttivi. Per quanto riguarda il range tra i 200.000 e la soglia comunitaria è positiva l'abrogazione della procedura ristretta fino ad 1 mln di euro e della soglia intermedia tra 150.000 e 350.000, introdotta con l'ultima Legge di Bilancio. Appare, per contro, fortemente negativa, nonché in contrasto con le determinazioni UE rispetto alla preponderanza dell'OEPV, la previsione come criterio di aggiudicazione standard del massimo ribasso, salvo diverso intendimento, da motivarsi, della stazione appaltante. Altrettanto negativa risulta la possibilità di procedere all'esame delle offerte prima della verifica dei requisiti degli offerenti in quanto inverte la fase di qualificazione degli operatori economici, utile a determinare se l'offerente può contrarre con la PA, e quella dell'esame dell'offerta. Tale previsione introduce inoltre il rischio che la verifica dei requisiti dell'offerente sia "condizionata" dalla natura dell'offerta.

Si chiede:

- il ripristino, per i lavori, della lettera b, comma 2 dell'art. 36 (da 40.000 euro a 150.000 procedura negoziata con consultazione di almeno 15 operatori economici)
- la riformulazione del comma 5 come segue "le stazioni appaltanti verificano il possesso dei requisiti di carattere generale e di idoneità e capacità di tutti gli offerenti prima di procedere all'esame dell'offerta"
- la cancellazione del comma 9-bis

Articolo 37 aggregazioni e centralizzazioni delle committenze

Con la nuova norma introdotta salta l'obbligo di centralizzare la gestione degli appalti. La riforma del 2016 aveva previsto l'introduzione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti che, partendo dall'analisi di parametri obiettivi, ne misurasse l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, con il fine di riorganizzarle e ridurre sensibilmente il numero, a vantaggio di una più elevata competenza e professionalizzazione, al fine di migliorare il sistema degli appalti e rendendolo più competitivo, efficace e trasparente. La summenzionata norma di fatto azzerava la possibilità di ridurre drasticamente il numero delle stazioni appaltanti, oggi superiori alle 36.000 unità, rideterminando situazioni di fragilità delle stesse ed accentuando gli elementi di discrezionalità nella gestione degli appalti.

Si chiede:

- la cancellazione al comma 4 relativo a "può procedere direttamente e autonomamente"

Articolo 47 requisiti per la partecipazione dei consorzi alle gare

- Si prevede che i consorzi stabili possano eseguire le prestazioni oggetto del contratto per tramite della propria struttura o tramite i consorziati dichiarati in sede di gara senza che cio' costituisca subappalto.

La previsione è fortemente negativa perché amplia surrettiziamente la soglia di ricorso al subappalto.

Si chiede:

- La cancellazione del comma 2 e la riformulazione come segue” . I consorzi di cui agli articoli 45, comma 2, lettera c), e 46, comma 1, lettera f), al fine della qualificazione, possono utilizzare sia i requisiti di qualificazione maturati in proprio, sia quelli posseduti dalle singole imprese consorziate designate per l'esecuzione delle prestazioni.

Articolo 80 motivi di esclusione

E' prevede la cancellazione dell'esclusione dalle gare dei soggetti destinatari di condanna con sentenza definitiva o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione su richiesta ai sensi dell'art 444 cpc anche in caso di subappaltatori.

Tale misura risulta di minore garanzia di trasparenza in quanto esclude la fattispecie del subappaltatore.

Si chiede:

- Il ripristino della formulazione originaria del comma 1 Art. 80

Articolo 95 criteri di aggiudicazione dell'appalto

E' prevista la cancellazione del tetto massimo del 30% per il punteggio nella offerta economicamente più vantaggiosa

E' una misura che riduce il peso dell'offerta tecnica e degli elementi qualitativi, riproponendo nei fatti il massimo ribasso.

Si chiede:

il ripristino dell'ultimo periodo del comma 10 bis

Articolo 105 subappalto

E' eliminato l'obbligo di indicare la terna dei sub-appaltatori in sede d'offerta; si prevede che il concorrente non sia obbligato a dimostrare l'assenza in capo al subappaltatore di motivi di esclusione di cui all'articolo 80; è previsto che un operatore economico che ha partecipato alla procedura per l'affidamento dell'appalto possa essere titolare di contratto di subappalto; si prevede che il subappalto non possa superare la quota del 50% dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi e forniture; viene cancellata la norma che obbliga l'indicazione della terna dei subappaltatori in sede d'offerta per le attività maggiormente a rischio di infiltrazione mafiosa.

L'innalzamento della quota massima di subappalto dal 30 al 50% è particolarmente negativa per il settore delle costruzioni in quanto estende la filiera delle imprese nell'ambito del cantiere e favorisce la diffusione di lavoro nero, grigio e scarsamente qualitativo in termini di regole e di sicurezza delle maestranze oltre ad alimentare il cd fenomeno del dumping contrattuale e della riduzione del costo del lavoro attraverso evasione ed elusione retributiva e contributiva.

La possibilità di affidamento di subappalti ad operatori economici che hanno partecipato alla gara è misura contraria a qualsiasi logica di trasparenza e regolarità nella gestione dei procedimenti e favorisce le c.d. operazioni di “cartello” tra imprese offerenti a danno del

libero accesso delle imprese più virtuose al mercato degli appalti pubblici.

A ciò si aggiunga che l'abrogazione della misura che prevede la dimostrazione da parte dell'affidatario dell'assenza di motivi di esclusione in capo al subappaltatore favorisce l'indicazione di imprese non virtuose sotto il profilo delle regole alimentando la concorrenza sleale tra operatori economici.

Anche l'abrogazione dell'obbligo di indicazione della terna appare una misura negativa ed in contrasto con le misure di lotta alle infiltrazioni mafiose.

Si chiede:

- Il ripristino della quota massima di ricorso al subappalto del 30% sull'importo complessivo del contratto
- Il ripristino della lettera a comma 4
- Il ripristino della lettera d comma 4
- Il ripristino del comma 6

Articolo 110 Procedure di affidamento in caso di fallimento dell'esecutore o di risoluzione del contratto e misure straordinarie di gestione

E' stato eliminato la lettera a) del ex comma 5 del D. Lgs. 50/2016, che prevedeva la subordinazione della partecipazione, l'affidamento di subappalti e la stipulazione dei relativi contratti da parte dell'Anac, sentito il giudice delegato, di una impresa in concordato qualora si avvallesse di un altro operatore in possesso dei requisiti di requisiti di carattere generale, di capacità finanziaria, tecnica, economica, nonché di certificazione, richiesti per l'affidamento dell'appalto, che si impegni nei confronti dell'impresa concorrente e della stazione appaltante a mettere a disposizione, per la durata del contratto, le risorse necessarie all'esecuzione dell'appalto e a subentrare all'impresa ausiliata nel caso in cui questa nel corso della gara, ovvero dopo la stipulazione del contratto, non sia per qualsiasi ragione più in grado di dare regolare esecuzione all'appalto o alla concessione, nei seguenti casi:

a) se l'impresa non è in regola con i pagamenti delle retribuzioni dei dipendenti e dei versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali;

la cancellazione della motivazione relativa all'incapacità di sostenere i pagamenti degli stipendi e dei versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali non sia più determinante per estromettere definitivamente l'impresa in concordato e faccia sì che subentri l'impresa che ha dato l'avvalimento risulta estremamente gravosa per i lavoratori perché vi è il serio rischio di dover continuare a lavorare senza percepire i dovuti compensi e crea l'affermazione che anche di fronte a gravi irregolarità nella gestione del proprio personale si possa proseguire nella gestione di un appalto o di una concessione pubblica. In tal modo, tra l'altro, si contravviene al principio del valore sociale degli appalti e del rispetto delle norme richiamate dall'art. 30 dello stesso D. Lgs. 50/2016, nonché si deroga sui motivi di estromissione.

Articolo 174 Subappalto

Si confermano le medesime ragioni già esposte per l'articolo 105 anche per i subappalti relativi alle concessioni regolamentate dall'art. 174

Articolo 177 Concessioni

La modifica introdotta posticipa al 31 dicembre 2019 l'obbligo, per le concessioni affidate fuori norma, di affidare tramite gara pubblica l'80% dell'oggetto della concessione. Differisce, ma non risolve il problema legato alle concessioni dei servizi pubblici essenziali a rete, gas, elettricità, servizi ambientali, trasporto pubblico locale, servizio idrico, che rischiano di trasformarsi in mere stazioni appaltanti, con grave nocimento per quello che riguarda la sicurezza del servizio e dei cittadini, il controllo dei costi tariffati, l'introduzione delle

innovazioni tecnologiche necessarie alla qualificazione dei servizi.

Si richiede:

Fermo restando la proroga al 31 dicembre 2019, di escludere i servizi speciali regolati dalle norme di settore, assoggettati ai poteri dell'Autorità indipendente, dagli obblighi di cui all'articolo 177 del codice.

Articolo 216 disposizioni transitorie e di coordinamento

Consideriamo eccessivo portare al 50% gli importi senza un secondo passaggio Cipe, in quanto tale modalità potrebbe incentivare, nelle stazioni appaltanti, comportamenti non virtuosi.

Si chiede:

1-ter cancellazione de cinquanta per cento e riformulazione come segue "del venti per cento"

ARTICOLO 23 DEL DECRETO SBLOCCA CANTIERI (modifiche al decreto legge 189/2016, convertito con modificazioni, dalla legge n.229/2016)

- Con il nuovo art. 3 comma 4 bis (che va letto in coordinamento con art. 12 c. 3 come riscritto) i singoli Comuni possono , oltre a curare l'istruttoria per il rilascio delle concessioni di contributo, anche tutti gli adempimenti conseguenti, di intesa con gli Uffici Speciali per la Ricostruzione;
- Con l'abrogazione all' art. 6 dei commi 10 e 10 ter e con la riscrittura del c. 13, si riduce la trasparenza e concorrenza connessa alla richiesta di almeno 3 preventivi, potendo ora rivolgersi ad una singola impresa.

Nel primo intervento, mentre si può comprendere, visto anche l'obbligo di intesa con gli USR, un maggior intervento da parte del Comune del rilascio delle concessioni di contributo, il riferimento a tutti gli adempimenti conseguenti, aventi diretto impatto alla regolarità del lavoro e alla congruità dello stesso (subordinando il pagamento della ricostruzione a verifiche di regolarità come da decreto e da ordinanze successive del Commissario, aventi valore di legge) potrebbe generare confusione e possibili contenziosi.

Nel secondo intervento normativo sono evidenti i possibili effetti in termini sia di minore concorrenza, che di minore trasparenza oltre che di possibile lievitazione dei prezzi, andando ora su una sola impresa e non potendo sindacare sui lavori necessari per ricostruzione e adeguamento.

Si chiede :

- Di abrogare le parole "e tutti gli adempimenti conseguenti" essendo in potenziale contrasto con altre parti della norma e con alcune ordinanze commissariali;
- Di mantenere gli attuali commi 10 e 10 ter dell'articolo 6 e di abrogare la proposta di modifica di cui al nuovo c. 13.

Emendamento su precari terremoto

All'art. 22 del decreto-legge 18 aprile 2019 n°32 è aggiunto il comma seguente:

Gli enti locali di cui all'art. 1 del D.L. 39/2009 convertito nella legge 77/2009, nonché di cui all'art 50 bis del decreto 189/2016, al fine di superare il precariato, ridurre il ricorso ai contratti a termine e valorizzare le professionalità acquisite dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, possono avvalersi delle disposizioni di cui all'art. 20, comma 1 e 2, del d.lgs. 25 maggio

2017 n° 75, in deroga ai vincoli assunzionali ivi previsti, per il personale non dirigenziale che abbia i seguenti requisiti:

Risulti in servizio alla data del 31.12.2018,

abbia maturato, al 31 dicembre 2019, almeno tre anni di servizio anche non continuativi negli ultimi 8 anni sia stato assunto sulla base della normativa emergenziale. Analogamente si dovrà provvedere per il personale non dirigenziale ancora in servizio alla data del 31.12.2018, assunto a tempo determinato ai sensi dell'art. 67-ter, comma 3, del DL 83/2012, come convertito dalla legge n° 134/2012

Disposizioni relative agli eventi sismici

Il Decreto c.d. Sblocca Cantieri contiene al Capo II "Disposizioni relative agli eventi sismici della Regione Molise e dell'area etnea" e al Capo III "Disposizioni relative agli eventi sismici dell'Abruzzo nell'anno 2009, del Centro Italia negli anni 2016 e 2017 e nei Comuni di Casamiciola Terme e Lacco Ameno dell'Isola di Ischia nel 2017".

Secondo quanto dichiarato dal Governo, il decreto si prefigge lo scopo di dare il massimo impulso alla ricostruzione nei territori colpiti dal sisma, attraverso una semplificazione normativa. Il testo, tuttavia, non sembra risolvere molte contraddizioni nè le maggiori criticità relative alla ricostruzione e al suo avvio.

Dai territori coinvolti è stato più volte richiesto lo snellimento delle procedure burocratiche inerenti la ricostruzione pubblica e privata, in alcune zone di fatto bloccata, ma questa può avvenire solo riducendo e qualificando le stazioni appaltanti, di conseguenza, non condividiamo le modifiche di cui all'articolo 37 comma 4 del Codice Appalti. Come non è condivisibile la possibilità che i Comuni si possano sostituire all'Ufficio Speciale della ricostruzione, non tanto per quanto concerne l'ausilio all'istruttoria, quanto gli adempimenti conseguenti alla concessione di contributi (attualmente subordinati ai sensi dell'ordinanza commissariale n.58 alla regolarità e congruità nel lavoro messa in capo agli uffici speciali per la ricostruzione). Permangono problemi di isolamento per la mancata realizzazione o completamento di infrastrutture viarie e ferroviarie, si registrano difficoltà per i ritardi nella ricostruzione o nuova costruzione di opere pubbliche di forte utilità (ospedali, scuole), condizione imprescindibile per prevenire l'abbandono del territorio e ricostruire le comunità colpite dal sisma, favorendo il radicamento delle famiglie e il reinsediamento della popolazione. Circa le infrastrutture immateriali, importanti anche al fine di garantire presenza e mantenimento di attività, ad oggi risulta ancora lontano un importante sviluppo di infrastrutture digitali.

Conflittualità emergono anche sulla rimozione delle macerie, tema cruciale in relazione alla ricostruzione sia pubblica che privata, che ha scontato ritardi fin dall'inizio. I commissari rivendicano una responsabilità tecnica, quando occorrono scelte politiche di governo.

Per accelerare la ricostruzione, non è accettabile la logica, chiara all'art. 1, punto 7 del decreto "Modifiche al codice dei contratti pubblici", del criterio del massimo ribasso e dell'offerta più vantaggiosa per l'affidamento dei lavori. Il punto ricorre in più punti del decreto e rappresenta una logica che vanifica gli strumenti di tutela, a partire dal DURC per congruità. Relazionando questo all'innalzamento dal 30 al 50% della soglia per affidare i lavori in subappalto, nell'obiettivo dichiarato di agire con maggiore velocità, il rischio che si rileva è quello di alimentare fenomeni di corruzione e infiltrazioni di criminalità organizzata, favorire l'irregolarità del lavoro e l'elusione delle normative contrattuali e di quelle relative alla sicurezza dei lavoratori, che stanno ormai diventando una costante. Nonchè ampliare usi distorti dello strumento e di dequalifica del lavoro in alcune opere, che possono inficiare sulla qualità delle opere stesse. Il punto è sicuramente di rilievo per l'esecuzione di opere pubbliche in generale, ma può avere effetti amplificati laddove si concentrano, come nel caso della ricostruzione di intere zone colpite da eventi sismici, consistenti quantità di risorse erogate e elevato numero di cantieri nel territorio.

Tra i temi da affrontare, uno sicuramente da risolvere è rappresentato dalla macchina amministrativa (Regione e Comuni) che ha problemi organizzativi, di professionalità e spesso un organico inferiore al minimo necessario. In alcuni casi la capacità di procedere all'espletamento delle pratiche da parte degli Uffici Speciale Ricostruzione fa stimare in svariati anni il tempo per la sola progettazione. Il rischio, anche in relazione alla misura cd. Quota Cento, prevista della Legge di Bilancio 2019, è che l'organico venga ulteriormente depauperato, non rafforzato come sarebbe al contrario necessario. Per quanto riguarda il terremoto del Centro Italia è scomparsa la norma, presente nella precedente bozza, che prevedeva stanziamenti per le assunzioni di nuovo personale al fine di dare una risposta orientata a rafforzare l'organico degli uffici. Si acquiscono le preoccupazioni rispetto alla questione del rafforzamento del personale degli Uffici speciali per la ricostruzione e delle amministrazioni comunali impegnate nell'istruttoria delle pratiche di autorizzazione.

La soluzione non può essere quella, come sembra prefigurare il decreto, di spostare l'asse di progettazione verso i Comuni i quali, secondo quanto previsto dall'art. 23, comma 1, lettera b, possono curare direttamente l'istruttoria per il rilascio delle concessioni di contributo per gli immobili privati, classificati inagibili con esito "B" o "C". Nelle zone del centro Italia colpite dal sisma, sono presenti Comuni di piccola o piccolissima dimensione, con organico e personale ridotto, in molti casi un solo dipendente, non in grado, quindi, di svolgere funzioni complesse. Bisogna reinserire, come previsto dalle precedenti bozze del decreto, i fondi per rafforzare l'organico nei comuni colpiti dagli eventi sismici del 2016, attraverso assunzioni di nuovo personale

L'organico degli Uffici speciali per la ricostruzione, con tipologie contrattuali diverse, è peraltro sottoposto a incertezze costanti e consistenti. E tuttora non ci sono, oltre alle previsioni di un rafforzamento dell'organico, quelle di stabilizzazione del personale che opera nella ricostruzione a tempo determinato.

A l'Aquila, ad esempio, personale precario presta servizio nell'ambito della ricostruzione post-sisma da diversi anni: 56 unità di personale assunto dal comune dell'Aquila con contratto di lavoro subordinato ed a termine ed assegnati al comune dell'Aquila, 25 unità di personale assunti dal comune dell'Aquila con contratto di lavoro subordinato ed a termine assegnati all'USRA; 25 unità di personale assunti dal comune di Fossa (AQ) con contratto di lavoro subordinato ed a termine assegnati all'USRC. Nonostante la precarietà della durata del relativo contratto di lavoro, originata dalla concezione della temporalità della ricostruzione post-sisma con cui si è mosso il legislatore dell'epoca, tali lavoratori sono assegnati agli adempimenti della ricostruzione, la quale certo non sarà conclusa al 31.12.2020, data prorogata dalla legge 172/2017 di conversione del D.L. 148/2017. Complessivamente nelle Marche, abbiamo circa 400 precari impegnati sul sisma, di cui 150 in somministrazione che operano negli uffici regionali per la ricostruzioni e la gran parte negli 86 Comuni del cratere. Analoghe situazioni sono presenti in Umbria e nel Lazio.

L'allungamento della durata naturale della ricostruzione, impone di ripensare alla loro contrattualizzazione in favore di una forma stabile, ugualmente finanziata con le risorse statali di cui al personale RIPAM e cioè dall'art.67 sexies del D.L 83/2012.

Delocalizzazione

Con modifica al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n.1, l'articolo 26 prevede che il ripristino delle condizioni abitative ed economiche ante-calamità naturale possa esse attuato anche *"attraverso misure di delocalizzazione laddove possibile temporanea in altra località del territorio regionale"*.

La finalità originaria dell'aiuto economico era quella di garantire, nel caso di imprese, la continuità delle stesse in attesa delle condizioni per un ripristino delle attività nel territorio originario; tale modifica, aggiungendo "laddove possibile", seppur stemperando quanto precedentemente diffuso, pone il rischio che la delocalizzazione possa essere definitiva, anche se non potrà superare i confini della regione, rischiando di compromettere le

condizioni di ripresa economica e produttiva delle aree interne già duramente compromesse, incentivando il loro definitivo abbandono.

Le misure di delocalizzazione dovrebbero essere circoscritte al territorio comunale eliminando il "laddove possibile" circa la temporalità.

Ricostruzione privata con affidamento diretto

Per la ricostruzione privata nel centro Italia, non sarà più obbligatoria la gara che mette a confronto tre preventivi e si potrà affidare l'appalto privato direttamente all'impresa, col rischio di minor trasparenza e di maggiori costi a carico della finanza pubblica.

E' importante reinserire l'obbligatorietà della gara con tre preventivi.

Durc di congruità

In Abruzzo, le imprese impegnate nella ricostruzione post-terremoto, hanno avuto l'obbligo di presentare il Durc di congruità fino al 31 dicembre 2016, poi, con legge nazionale è stato varato il Durc on line (Dol). Per la ricostruzione post-sisma del Centro Italia (2016-2017) vige il Durc Congruità con la conseguenza che due norme differenti insistono su uno stesso territorio e che in alcune zone, rientrando in entrambi i crateri, possono coesistere situazioni di obbligatorietà o no, a seconda della data del sisma.

Deve essere prevista l'obbligatorietà di adozione del Documento unico di regolarità contributiva (Durc) di congruità anche per la ricostruzione post-sisma dell'Aquila 2009 (vecchio cratere) come accade per i terremoti del centro Italia 2016-2017.

Efficienza ambientale

Non si fa riferimento, per la progettazione degli edifici e degli alloggi, all'utilizzo di materiali e tecniche costruttive tali da assicurare il risparmio energetico, l'efficienza ambientale ed i requisiti di qualità.

Gli interventi devono essere realizzati nel rispetto di quanto previsto dalla normativa statale e regionale in materia di sostenibilità energetico-ambientale e di bioedilizia.

