



Confederazione Nazionale *dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa*

## **Senato della Repubblica**

**8<sup>a</sup> Commissione (Lavori pubblici, comunicazioni)**

**AS 1679**

**Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative**

**in materia di costruzioni**

**&**

**AS 797**

**Disposizioni in materia di libretto dell'infrastruttura**

**Audizione CNA Costruzioni**

**20 luglio 2021**

## **Sommario**

<b>1. LA NECESSITÀ DI RECARE ORDINE AL QUADRO NORMATIVO IN MATERIA DI COSTRUZIONI.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1. La delega al Governo e il giudizio della CNA.....</b>	<b>1</b>
<b>1.2. L'attuale contesto e le non sottovalutabili problematicità .....</b>	<b>1</b>
<b>1.3. Le prospettive del domani e le proposte della Confederazione .....</b>	<b>3</b>
<b>2. IL LIBRETTO DELL'INFRASTRUTTURA: UNA SCELTA DA CONDIVIDERE...5</b>	

## 1. LA NECESSITÀ DI RECARE ORDINE AL QUADRO NORMATIVO IN MATERIA DI COSTRUZIONI

### 1.1. La delega al Governo e il giudizio della CNA

Innanzitutto, a nome di CNA, vogliamo rivolgere il nostro più sentito ringraziamento a questa Commissione per l'opportunità di formulare osservazioni e proposte in relazione ad aspetti di assoluta importanza per le micro, piccole e medie imprese artigiane del settore delle costruzioni. Il disegno di legge che attribuisce «Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di costruzioni» rappresenta, senza dubbio, un processo tanto ambizioso quanto complesso, atteso dalla più gran parte di coloro che operano nella filiera delle costruzioni (attività edificatoria e/o manutentiva, edile ed impiantistica, fuori e sotto terra). Questo perché l'attività di sistemazione e aggiornamento delle norme di legge preordinate a regolare la porzione di mercato oggetto di esame parlamentare è avvertita quale azione oramai improcrastinabile.

Ne consegue, che **la decisione del Parlamento di ricorrere allo strumento della legge delega ai fini del complessivo riassetto della “materia costruzioni” appare una scelta ampiamente condivisibile**. Così come lo sono, d'altra parte, i cardini sui quali si intende recare aggiornamento al quadro normativo di riferimento. Razionalizzazione, innovazione e semplificazione rappresentano – benché non di rado disattesi – principi e criteri direttivi rispetto ai quali il mondo dell'artigianato e della piccola e media impresa non può che riporre grandi aspettative.

### 1.2. L'attuale contesto e le non sottovalutabili problematicità

L'avvitamento del settore delle costruzioni iniziato nel 2008 ha contribuito ad ingenerare, in Italia, il più lungo periodo di crisi del mercato dal dopo-guerra ad oggi. È pur vero, però, che ancor prima della detta data, altri avvenimenti hanno concorso a mutare la fisionomia della filiera delle costruzioni, almeno per come si era via via strutturata a partire dal *boom* edilizio degli anni '60 e '70.

In particolare, la prima metà degli anni '90 ha segnato una vera e propria linea di cesura fra il mercato delle opere pubbliche di ieri e quello di oggi. Al di là dei giudizi di valore che poco si confanno con questa sede, la stagione politica denominata con l'epiteto di “Tangentopoli”,

assieme all'inchiesta giudiziaria che ne è immediatamente scaturita ("Mani pulite"), hanno innescato, *inter alios*, il trasferimento di competenze tecniche e la trasmissione di conoscenze pratiche dalle imprese più grandi a quelle dimensionalmente più piccole, con evidente rafforzamento delle ultime. Il che è avvenuto in ragione di quel processo di disgregazione che ha interessato i gruppi più strutturati operanti nel campo dell'edilizia a cagione dei noti fatti politico-giudiziari.

La riforma del "Codice degli appalti pubblici", avviata con la "Legge Merloni" (legge 11 febbraio 1994, n. 109), transitata, poi, per il "Codice De Lise" (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163) ed approvata, infine, nell'attuale "Codice dei contratti pubblici" (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), ha definito, nel tempo, una cornice normativa che è stata oggetto di un elevatissimo numero di interventi modificativi. Ciò, tuttavia, senza essere capace di qualificare il mercato, di modo da far confrontare, in maniera efficiente e trasparente, le imprese, assicurando la realizzazione di un buon prodotto, al miglior prezzo e con le giuste marginalità. Il percorso di innovazione normativa, piuttosto, ha comportato talune rigidità, che hanno contribuito ad improntare un sistema eccessivamente sofisticato, all'interno del quale le imprese devono destreggiarsi con grande difficoltà.

**L'inadeguatezza del vigente Codice dei contratti pubblici si è appalesata in tutta la sua drammatica portata in costanza di pandemia, tanto da spingere tutti gli operatori del settore a chiederne una profonda revisione.** È nostro auspicio, pertanto, che il più che probabile via libera in Consiglio dei Ministri al disegno di legge delega in materia di contratti pubblici possa costituire l'occasione per intraprendere un cammino di virtuosa interazione dialettica fra Parlamento e Governo, adatto a sciogliere i troppi nodi che frenano la materiale attuazione delle più recenti regole adottate sul terreno della regolamentazione degli appalti.

V'è da dire che, specie negli ultimi anni, si è registrata una graduale ma inesorabile riduzione delle risorse destinate agli investimenti pubblici. Non ha convinto, per converso, il ricorso al partenariato pubblico-privato, il quale non è parso svilupparsi con la auspicata vivacità. Non è un caso, del resto, che il settore abbia raggiunto un livello di saturazione tale (in termini di offerta) da condurre il mercato a guardare con crescente interesse non già al "nuovo", quanto, piuttosto, al cosiddetto fenomeno della riqualificazione delle costruzioni esistenti.

### 1.3. Le prospettive del domani e le proposte della Confederazione

Il settore delle costruzioni è chiamato, da qui ai prossimi anni, a generare un forte impulso, avuto riguardo alle prospettive di crescita del nostro Paese. E ciò anche in ragione delle ingenti risorse messe a disposizione per l'inveramento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Un ambiente normativo semplice, chiaro, comprensibile ai più, favorevole all'agire d'impresa, dotato degli strumenti occorrenti ad intercettare le trasformazioni investenti il settore e, a motivo di tutto ciò, sicura fonte di nuove iniziative ed intraprese economiche, risulta un traguardo imprescindibile, cui ogni decisore politico avveduto dovrebbe tendere. Questo, appunto, per superare le più lampanti criticità di ordine applicativo che concernono l'attuale corpo di norme in punto di costruzioni e accompagnare il settore verso l'innalzamento delle competenze investite e delle tecniche costruttive impiegate. Non per niente, l'estrema eterogeneità normativa riscontrabile sul piano della disciplina offerta dai regolamenti edilizi, con regole differenti da comune a comune, ha finito per fraporsi alla libera e virtuosa estrinsecazione delle relazioni socio-economiche, al punto da deprimere gli investimenti, contenere i livelli di specializzazione e gettare ulteriore incertezza sul quadro d'insieme.

Una significativa spinta alle attività di recupero del patrimonio residenziale privato esistente è attualmente sostenuta dall'incentivo messo in campo dal Governo con la misura del **Superbonus 110%**. Questo, unitamente ai **bonus minori**, permette di conseguire un apprezzabile miglioramento in termini di messa in sicurezza sismica ed efficientamento energetico del nostro patrimonio immobiliare. **Come più volte sollecitato da CNA, occorre, però, rendere strutturali le misure di incentivazione fiscale inerenti edifici e costruzioni in genere**, introducendo, al contempo, strumenti in grado di sostenere le famiglie maggiormente in difficoltà, attraverso finanziamenti agevolati ammortizzabili sul lungo periodo.

**Importa, poi, approntare uno sforzo concreto ai fini del rinvenimento di una soluzione congeniale all'assenza del certificato di idoneità statico e quindi del certificato di agibilità ovvero all'assenza della legittimità urbanistica.** E ciò a cagione della non infrequente carenza della documentazione originaria del fabbricato. Problematica, peraltro, venuta in considerazione soprattutto in questo ultimo periodo, tanto da impedire a molti immobili la sottoposizione a recupero ovvero ad efficientamento energetico.

Nondimeno, sarebbe il caso di **sostenere finanziariamente i comuni virtuosi**, giacché disposti ad assumere provvedimenti a vantaggio di tale mercato. Si tratta, ad esempio, di interventi quali quelli di rinuncia al percepimento della tassa di occupazione di suolo pubblico per i cantieri susseguenti alle operazioni di recupero dei prospetti o di efficientamento energetico di un immobile.

Dopotutto, la rigenerazione urbana, che a sua volta assurge a corollario della più ampia categoria concettuale di *green economy*, designa, di per sé, una non secondaria area d'intervento, nella quale confluiscono, giocoforza, tante delle questioni utili a dare rinnovato slancio al settore delle costruzioni. L'edificazione di nuove opere su terreni incontaminati appare una dinamica vieppiù recessiva, poiché rimpiazzata dalla crescente tendenza all'azione di manutenzione. Persino la demolizione e la conseguente ricostruzione di quella porzione di patrimonio edilizio, il cui adeguamento agli odierni parametri di legge sembra impraticabile da perseguire ovvero inutilmente costoso, si stanno dimostrando direzioni di marca del mercato tutt'altro che marginali, con ovvia esclusione del patrimonio tutelato o da tutelare.

Una notazione a parte merita il *dossier* della **ricerca applicata** declinato sul versante delle costruzioni. Nuove opportunità provengono dal connubio intercorrente fra il mondo dell'innovazione tecnologia (anche digitale) e il mondo delle costruzioni, posto che il precipuo obiettivo di tale collegamento non deve risolversi, per forza di cose, nel sostegno alla fase progettuale dei lavori, con processi che ne migliorino qualità e tempi di esecuzione, come nel caso del *Building Information Modeling*. **Conta, prima di tutto, fare in modo che l'attività realizzativa e quella di recupero siano assistite in chiave prospettica ed evolutiva, in guisa da traghettonare, nel futuro, il patrimonio immobiliare residenziale.** La via, infatti, dovrebbe essere quella della sostenibilità, cui anche la branca dell'edilizia guarda con sempre maggiore interesse.

In conclusione, vale la pena apprestare pratico svolgimento al proposito legislativo inteso a riordinare, normativamente parlando, l'intera materia delle costruzioni. In questo senso, **istituire una task force nazionale, altamente qualificata, che offra ausilio, consiglio e supporto professionale ai singoli enti locali, chiamati al concreto misurarsi con la normativa tecnica, può, secondo CNA, rispecchiare una proposta degna di essere presa in considerazione.** Tanto più, se idonea a ridurre, sul piano territoriale, il grado di differenziazione

applicativa esistente in ordine alle prescrizioni normative di settore ed accrescere, di pari tempo, il livello di specializzazione dell'amministrazione competente.

D'altronde, quando si fa menzione di "edilizia" in punto di tratteggiamento di nuovi apparati regolatori, serve – a nostro parere – scongiurare che si propenda per una produzione normativa non sufficientemente dettagliata o comunque non commisurata al pratico provvedere, o, per meglio dire, inadatta ad acquisire elementi differenziali ed aspetti tecnico-costruttivi involgenti i diversi fabbricati e le differenti opere infrastrutturali, tanto nella fase di progettazione quanto in quella di realizzazione. Parlare di riqualificazione di un edificio residenziale è concetto assai distinto dal progettare un fabbricato industriale, dall'affrontare argomenti riguardanti l'edilizia scolastica ovvero la costruzione e la manutenzione di un ponte. Sicché, le molteplici sfaccettature tecniche inquadrabili entro il termine "edilizia" necessitano, per quanto possibile, di un disciplinamento *ad hoc*.

## **2. IL LIBRETTO DELL'INFRASTRUTTURA: UNA SCELTA DA CONDIVIDERE**

**CNA esprime altrettanta condivisione per il disegno di legge riguardante l'istituzione del libretto dell'infrastruttura, la cui istituzione non può che inserirsi nel solco delle questioni che investono il "nodo viabilità".** Un nodo, per l'appunto, ma anche e soprattutto una opportunità, posto che l'ammodernamento dell'assetto infrastrutturale rappresenta, a nostro avviso, uno degli elementi centrali su cui issare la ripartenza del sistema Paese. Poter contare su infrastrutture viarie adeguate, tecnologicamente avanzate, acconce a corrispondere alle esigenze di porti e aeroporti, è non solo sinonimo di guida in sicurezza e contenimento dell'inquinamento da idrocarburi, ma costituisce un fattore di sicuro sviluppo per la trama delle relazioni economico-commerciali e, più in generale, per la facilitazione e la qualità degli spostamenti personali.

**L'infrastrutturazione di nuovi collegamenti strategici e la manutenzione del patrimonio stradale esistente riflettono due istanze cui fornire contestuale risposta. In special modo, uno strutturato, capillare e sapiente programma di interventi manutentivi non può che apparire urgente.** È da tempo che CNA insiste sul *rebus* viabilità di merci e persone. Questo, dal momento che il preoccupante e non occasionale fenomeno dei crolli, investenti, in questi anni, un consistente numero di ponti e viadotti su tutto il sistema stradale e autostradale d'Italia, ha messo pericolosamente in evidenza la drammaticità della situazione.

Uno stato delle cose che interessa tutto il Paese, che non sembra ammettere “zone esenti dal caos”, con grave nocumento per il regolare fluire di traffico e il rispetto dei tempi medi di percorrenza. Basti pensare all’area ligure, la quale – senza dire della tragedia relativa al “ponte Morandi” – vive una difficilissima condizione di improvvisa e radicata cantierizzazione, per quanto concerne, segnatamente, la messa in sicurezza delle gallerie, che solo in questa Regione d’Italia risultano più numerose di quelle presenti in Paesi come Germania, Francia e Regno Unito, sommamente intesi. Non si possono tacere, poi, le note vicende legate alla chiusura protrattasi nel tempo dalla E45, con specifico riferimento al tratto Cesena-Orte, oltreché i disagi derivanti dal transito sulla Firenze-Pisa-Livorno (FIPILI), ovvero le continue deviazioni che interessano i territori attraversati dalla Roma-L’Aquila-Teramo e dalla Roma-Pescara. Senza dimenticare, infine, le ataviche criticità che attengono alla percorribilità della rete stradale e autostradale di Sicilia e Sardegna.

Alla luce di quanto sopra esposto, **CNA crede che l’introduzione del libretto dell’infrastruttura possa rappresentare uno strumento utile a propiziare il passaggio dalla logica dell’emergenza a quella della prevenzione. Disporre di una vasta gamma di informazioni è dirimente, se si vuole affrontare il discorso infrastrutturale con rigore e assennatezza.**

Sul punto, oggi più che mai è da considerare indispensabile l’utilizzo di **sistemi tecnologicamente avanzati** ai fini del monitoraggio delle infrastrutture fisiche, di modo da fotografarne il relativo “stato di salute” e predisporre una banca dati unica in materia. Questo perché la tecnologia può fornire un congruo suffragio scientifico per delineare, nel tempo, il quadro completo delle condotte degli utenti della strada e, soprattutto, per conoscere approfonditamente l’intelaiatura viaria italiana e l’entità dei flussi di traffico, permettendo di valutare – in maniera quanto più attendibile – il grado di usura dei manufatti, così da aggiornare, in ultima analisi, le priorità d’intervento.

D’altra parte, **l’incidenza formato numerico del parco mezzi circolante sulla rete stradale nazionale è andata gradualmente aumentando.** Mette conto annotare come, dal 1979 ad oggi, il numero dei veicoli domestici si sia moltiplicato di quasi due volte e mezzo, con vistoso incremento anche dei cosiddetti “mezzi pesanti”. Ragion per cui, senza una vera e propria opera di pianificazione di interventi e controlli, circa i presupposti di funzionalità e sicurezza della rete infrastrutturale italiana, si corrono rischi indecifrabili.



È fuor di dubbio che i livelli di efficienza del sistema viario italiano potrebbero essere notevolmente innalzati a condizione che venga materialmente realizzato **l'archivio nazionale delle strade** (previsto all'art. 226 del "Codice della strada", per come specificato dall'art. 401 del relativo "Regolamento di esecuzione e di attuazione"). Uno strumento che consentirebbe di sondare lo stato tecnico delle infrastrutture, così da poter programmare gli interventi funzionali ad assicurare la sicurezza, nonché la regolare circolazione dei veicoli.

Una previsione normativa finora disattesa, complice l'assenza delle norme preordinate a stabilire le caratteristiche del cosiddetto "catasto delle strade", successivamente colmata (in teoria) a mezzo del decreto ministeriale 1° giugno 2001. Eppure, a vent'anni dalla emanazione del citato decreto, l'autotrasporto e tutta l'utenza della strada attendono la definizione del catasto, valido per autostrade, strade regionali, provinciali e comunali extraurbane.

Ecco perché, in fatto di archivio nazionale delle strade, sarebbe quanto mai auspicabile un risolutivo pronunciamento di Parlamento e Governo. Con il che, **l'esame parlamentare dei due provvedimenti in oggetto potrebbe rappresentare l'occasione per inserire nel tessuto normativo del Codice della strada una misura stringente circa l'entrata a regime del catasto delle strade**. Questo per favorire, in un sistema di *open data*, anche la predisposizione dei percorsi a beneficio degli operatori impegnati nei cosiddetti "trasporti eccezionali", in quanto obbligati, come noto, alla preventiva programmazione dei tragitti.

