

**ANCE**

ASSOCIAZIONE NAZIONALE  
COSTRUTTORI EDILI

**Conversione in legge del decreto-  
legge 27 gennaio 2022, n. 4, recante  
misure urgenti in materia di sostegno  
alle imprese e agli operatori  
economici, di lavoro, salute e servizi  
territoriali, connesse all'emergenza  
da COVID-19, nonché per il  
contenimento degli effetti degli  
aumenti dei prezzi nel settore  
elettrico**

**DDL 2505/S**

Presso la Commissione  
Bilancio del Senato

**Audizione ANCE  
10 febbraio 2022**

## Sommario

VALUTAZIONI GENERALI .....	2
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL SOSTEGNI-TER .....	5
ULTERIORI PROPOSTE .....	15
QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE OBBLIGATORIA NELL'AMBITO DEI BONUS FISCALI.....	15

## VALUTAZIONI GENERALI

**Il decreto-legge “Sostegni-ter” rischia di affondare il settore delle costruzioni che sta dando in questi mesi un contributo molto importante al rilancio della crescita e dell’occupazione nel Paese, sia attraverso i bonus fiscali sia attraverso i lavori pubblici.**

La stretta alla circolazione dei crediti fiscali, introdotta dal provvedimento, limita fortemente la cessione dei *bonus fiscali* anche per le iniziative in corso e sta di fatto bloccando tutte le operazioni, comprese quelle legittime e prive di qualsiasi profilo patologico.

L’Ance esprime il proprio dissenso su queste disposizioni che, seppur pienamente condivise nell’intento di bloccare le frodi fiscali, producono l’effetto contrario di soffocare un mercato volto alla riqualificazione urbana, che si avviava alla ripresa anche grazie agli incentivi.

Siamo convinti che i comportamenti fraudolenti vadano stigmatizzati colpendo chirurgicamente chi delinque, inquinando il mercato, truffando Stato e cittadini e inficiando l’immagine di un’intera categoria.

Limitare ad una sola cessione il trasferimento dei crediti non scoraggia le frodi, quanto piuttosto rallenta, fino a bloccare, le operazioni di acquisto, soprattutto da parte degli operatori finanziari prossimi al raggiungimento della loro capacità di “assorbimento” in compensazione dei crediti stessi.

Lo scorso 3 febbraio, Poste, il più importante player nel 2021, che secondo fonti di stampa ha acquistato 4 miliardi di euro di bonus, ha sospeso la piattaforma per l’acquisto dei crediti fiscali fino a che la normativa non sarà cristallizzata. Cassa Depositi e Prestiti sta valutando l’opportunità di proseguire con l’acquisto di crediti fiscali.

Il divieto di effettuare ulteriori cessioni oltre alla prima impedisce alle imprese di utilizzare i crediti per il pagamento delle forniture necessarie ai cantieri.

Inoltre, non consente a molte banche di piccole e medie dimensioni di cedere sul mercato secondario; ma questi istituti sono caratterizzati da capienze fiscali limitate e per questa ragione stanno decidendo anche loro se continuare, o meno, ad operare su questo mercato.

L’uscita dei player pubblici, come Poste e Cdp, caratterizzati da attivi fiscali di diversi miliardi di euro, e di quelli più piccoli, vicini al territorio, determinerà una forte riduzione della domanda di acquisto di crediti fiscali.

Gli effetti sono molteplici: in primo luogo, la diminuzione di soggetti acquirenti determinerà un aumento dello sconto praticato dagli operatori che rimarranno sul mercato. Se finora gli sconti richiesti sono stati pari a circa 10 punti percentuali sulle scadenze a 5 anni e 20 punti su quelle a 10, con le nuove regole è possibile immaginare un netto rialzo delle commissioni di sconto: 15-20 punti per le scadenze più brevi, 25-30 per quelle più lunghe.

Inoltre, imprese e famiglie sono scettiche riguardo alla capienza fiscale complessiva degli operatori finanziari rimasti sul mercato perché potrebbe essere fondato il rischio di non trovare compratori nella seconda parte del 2022. Non poter cedere il credito, vuole dire, nella maggioranza dei casi, perderlo.

A fronte di tale situazione, tutti gli operatori del mercato coinvolti si sono tempestivamente attivati per scongiurare che si verificassero gli effetti sopra indicati e per richiedere interventi correttivi.

È quindi indispensabile, in fase di conversione in legge, correggere in modo sostanziale la rigidità del provvedimento, eliminando gli effetti negativi conseguenti al blocco delle cessioni dei crediti.

Una soluzione per scongiurare la fuoriuscita dei player maggiori, una caduta della domanda di credito, l'aumento delle commissioni di sconto, il fermo del mercato potrebbe essere proprio quella di consentire la libera circolazione di tali crediti quantomeno per gli acquisti fatti da soggetti sottoposti a vigilanza della Banca d'Italia o da imprese di assicurazione autorizzate ad operare in Italia.

Inoltre, per contrastare le frodi e limitare il proliferare di imprese "improvvisate", ben 11.563 negli ultimi sei mesi, sarebbe necessario introdurre un **sistema di qualificazione** che attesti la capacità delle imprese impegnate nei lavori che beneficiano dei bonus edilizi, analogamente a quanto già previsto per tutti i lavori di ricostruzione post terremoto (Centro Italia, L'Aquila, Emilia Romagna). Altrettanto importante, sarebbe garantire l'applicazione della contrattazione collettiva, nazionale e territoriale, dell'edilizia a tutela dei lavoratori e delle imprese che rispettano le regole, così come recentemente auspicato dal Ministro Orlando (vedi ulteriori proposte).

Per quanto riguarda le **misure in materia di contratti pubblici**, di cui all'art. 29 del decreto, sebbene le stesse siano un'indubbia testimonianza dell'attenzione del Governo al tema del caro materiali, non sembrano purtroppo ancora risolte efficacemente le principali e più urgenti problematiche che interessano il mercato dei lavori pubblici.

La **prima criticità** attiene al fatto che i progetti che andranno in gara nei prossimi mesi sono redatti **sulla base di prezzi assai lontani dai correnti prezzi di mercato**.

Va dato atto che alcune primarie stazioni appaltanti hanno proceduto o stanno procedendo a tale aggiornamento.

Al netto di tali situazioni, però, l'assenza di un obbligo di adeguamento generalizzato dei prezzi e degli importi a base d'asta rischia di compromettere non solo la possibilità di formulare offerte congrue e di conseguenza la possibilità di partecipazione alle gare da parte delle imprese più serie e qualificate, ma soprattutto quella di garantire un regolare avanzamento delle opere da realizzare e quindi il rispetto dei cronoprogrammi oggi stabiliti, impedendo al contempo gli investimenti in sicurezza, sostenibilità ed innovazione di cui il Paese ha bisogno.

Pertanto, le misure adottate sul punto vanno rafforzate, prevedendo in particolare **l'obbligo (e non la facoltà) per tutte le stazioni appaltanti di aggiornare i prezzi ai prezzi correnti di mercato entro 30 giorni dall'entrata in vigore della nuova disposizione**.

La **seconda criticità**, attiene al meccanismo di **compensazione da riconoscere alle imprese per lo straordinario aumento del costo dei materiali sulle opere in corso di esecuzione**.

Al riguardo, il Governo ha adottato una speciale disciplina revisionale per i lavori eseguiti nel primo semestre 2021, prorogata poi anche per quelli realizzati nel secondo semestre dell'anno.

Tali misure sono però ancora insufficienti a scongiurare il rischio di un fermo dei cantieri inclusi quelli facenti parte del programma infrastrutturale del PNRR.

Come denunciato da ANCE, anche attraverso l'impugnazione del DM relativo al primo semestre, la metodologia di rilevazione dei prezzi e la obsoleta lista di materiali compresi nella lista ministeriale non consentono alle imprese di avere ristori adeguati rispetto agli effettivi aumenti dei costi di realizzazione delle opere e, ove i meccanismi di ristoro non siano prontamente corretti ed estesi, sono destinati a causare un fermo generalizzato delle opere.

Con l'ulteriore conseguenza che le imprese stanno in questo momento (primo semestre 2022) lavorando senza nessuna assicurazione che gli ingenti extra costi che stanno sostenendo verranno ristorati e già si notano i primi segni di rallentamento nei cantieri.

E' quindi indispensabile una modifica immediata del meccanismo di compensazione straordinaria, applicabile a partire dal primo semestre 2022 (vedi oltre, sub punto 1)

**La terza criticità** attiene **all'assenza di un vero sistema revisionale**, come invece imporrebbe la stessa lettera a) del medesimo comma 1 dell'art. 29.

Il comma 1 lettera b) dell'art.29 infatti, introduce, anziché una clausola per la revisione dei prezzi, come peraltro imporrebbe la lettera a) del medesimo comma, un meccanismo che si basa su quello di compensazione del caro materiali che, all'evidenza, è un istituto del tutto differente.

Da qui, la palese contraddittorietà di quanto disposto della lettera a) rispetto ai contenuti della lettera b) del comma 1.

Sarebbe quindi opportuno tenere distinte le due situazioni, introducendo, sia pure per i lavori da bandire entro il 31 dicembre 2023, una revisione prezzi dell'appalto ispirata alle migliori pratiche internazionali, per porre realmente al riparo le opere pubbliche dal pericolo di rallentamenti o blocchi, in ragione di variazioni derivanti da fatti esogeni, sempre più imprevedibili e di chiara natura globale.

## VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL SOSTEGNI-TER

### CONTRASTO ALLE FRODI NEI BONUS FISCALI (ART.28)

Il decreto legge apporta modifiche al meccanismo di cessione del credito/sconto in fattura connesso al Superbonus 110% e agli altri bonus fiscali per l'edilizia (Bonus ristrutturazione, Eco-Sismabonus ordinari, Bonus Facciate), in funzione antifrode.

Nello specifico, l'art.28, riscrivendo alcuni passaggi dell'art.121, del D.L. 34/2020 e s.m.i., prevede che:

- **il credito d'imposta generato da interventi edilizi agevolati dai suddetti bonus, anche quando spettante all'impresa esecutrice in virtù dello sconto** praticato direttamente in fattura, diventa cedibile una sola volta ad altri soggetti, comprese banche ed intermediari finanziari. **A chi acquista il credito, quindi, spetta solo l'utilizzo in compensazione dello stesso e non più la possibilità di ulteriore cessione;**
- **i crediti d'imposta, già oggetto di precedente cessione alla data del 7 febbraio 2022, possono essere oggetto solo di una ulteriore cessione ad altri soggetti**, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari;
- sono **nulli tutti i contratti di cessione in violazione** delle nuove disposizioni.

#### Valutazione

L'Ance, pur condividendo l'obiettivo di contrastare le frodi, ritiene che ciò non possa comunque tradursi in una penalizzazione di migliaia di cittadini e di imprese corrette, generando migliaia di contenziosi e sicuri effetti sul mercato.

La norma, infatti, in considerazione del rischio che i potenziali cessionari assumeranno non potendo operare ulteriori cessioni, determinerà una notevole contrazione della capacità di acquisto di tali crediti, con conseguente riduzione delle spese agevolabili, ed un prevedibile aumento dei prezzi di cessione, a danno delle famiglie e delle imprese cedenti.

A riguardo, tenuto conto di tutte le criticità conseguenti a tali disposizioni, già evidenziate presso le competenti sedi, sono state già avviate le più opportune iniziative, per consentire, quantomeno, la salvaguardia degli interventi già iniziati e garantire a contribuenti ed operatori un quadro più chiaro, non soggetto a repentini cambiamenti.

Si propone, quindi, di ammettere nuovamente la possibilità di procedere a cessioni successive alla prima, purché effettuate a soggetti sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia o ad imprese di assicurazione autorizzate ad operare in Italia.

Tale modifica, delimitando le cessioni nell'ambito dei soggetti vigilati ai

sensi della normativa bancaria e in quella assicurativa, non appare in alcun modo in contrasto con l'obiettivo di ostacolare le frodi nel settore delle agevolazioni fiscali.

Inoltre, si propone la cancellazione del regime transitorio per le cessioni dei crediti d'imposta intervenute entro il 7 febbraio 2022, attribuendo quindi natura solo innovativa alle nuove norme, che si renderebbero così efficaci solo per le cessioni che interverranno dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del medesimo DL 4/2022.

**In sintesi, pertanto, si ritiene necessario:**

- **ammettere la possibilità di cessioni dei crediti d'imposta relativi ai bonus fiscali, successive alla prima, solo se effettuate a favore di banche e di intermediari finanziari iscritti all'albo e sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia o di imprese di assicurazione autorizzate ad operare in Italia;**
- **attribuire natura innovativa alle nuove norme, che si renderebbero così efficaci solo per le cessioni che interverranno dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del medesimo DL 4/2022.**

<b>TITOLO</b>	L'articolo 29 ha introdotto una nuova disciplina in tema di revisione dei prezzi e aggiornamento dei prezzi nei contratti pubblici, valevole per le procedure di gara indette a partire dall'entrata in vigore del provvedimento (27 gennaio u.s.) e sino al 31 dicembre 2023.
<b>Disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici (ART 29.)</b>	Ciò premesso sul piano generale, si riporta di seguito una sintesi dei principali contenuti della disposizione, unitamente ad una prima valutazione delle specifiche modifiche introdotte

### **1) REVISIONE PREZZI OBBLIGATORIA (comma 1, lettere a) e MECCANISMO DI COMPENSAZIONE (comma 1- lettera b)**

La disciplina di cui all'articolo 29 comma 1 prevede, e fino al 31 dicembre 2023, per tutti i contratti pubblici:

- alla lettera a) l'obbligo di inserimento della clausola revisionale nei documenti di gara;
- alla lettera b), con specifico riferimento ai contratti di lavori, che le Stazioni Appaltanti, saranno tenute a considerare le variazioni di prezzo dei singoli materiali che superino un'alea del 5% a carico dell'appaltatore, mentre le compensazioni saranno riconosciute solo per la parte eccedente il 5% e, comunque, nella misura massima pari all'80% di tale eccedenza. Ciò, in espressa deroga all'articolo 106, comma 1, lettera a), del D.lgs. n. 50/2016, ai sensi del quale, attualmente, l'alea a carico dell'appaltatore è fissata al 10% del prezzo iniziale, potendo le SS.AA. riconoscere compensazioni solo oltre tale soglia e, comunque, non oltre la misura del 50%.

#### **Valutazione**

L'introduzione di un obbligo di inserimento delle clausole di revisione prezzi nei contratti, di cui alla lettera a) del comma 1, va valutata senz'altro positivamente.

Attualmente, infatti, l'articolo 106 del Codice Appalti prevede la facoltatività di tali clausole, il cui inserimento nella documentazione di gara è, di fatto, rimesso alla libera scelta delle committenti.

Rendendo obbligatorie tali clausole, il legislatore ha condiviso l'esigenza di assicurare sistematicamente - e non solo quando le Amministrazioni vogliono farlo - la possibilità di applicare misure di riequilibrio contrattuale, nella consapevolezza che ciò è essenziale a garantire una regolare e tempestiva realizzazione delle prestazioni affidate.

Il comma 1 lettera b) invece, contiene una formulazione poco chiara, che dà luogo a criticità che, se non chiarite (vedi oltre), saranno foriere di contenzioso.

La lettera b), infatti, introduce, per i soli lavori pubblici, anziché una clausola per la revisione dei prezzi, come invece imporrebbe la lettera a), un sistema di compensazione del caro materiali che, all'evidenza, è un istituto del tutto differente.

Infatti, mentre il meccanismo della compensazione dei prezzi dei materiali, che trova la sua matrice storica nell'art. 133 del Codice De Lise - poi riprodotto, con aggiustamenti, anche gli aumenti occorsi nel 2021 - serve a riconoscere un extraimporto per i rincari subiti in relazione a lavorazioni già effettuate, ( e senza che i prezzi di contratto vengano con ciò modificati), la clausola revisionale, invece, che trova la sua matrice nell'art. 106, comma 1, lettera a) del D.Lgs. n. 50/2016, ha la funzione – al ricorrere di taluni presupposti- di fornire aggiornamento dei prezzi contrattuali, che in tal modo si applicano ex novo, ivi comprese alle lavorazioni ancora da eseguire.

Da qui, la palese contraddittorietà di quanto disposto della lettera a) rispetto ai contenuti della lettera b) del comma 1.

Sarebbe quindi opportuno distinguere le due situazioni.

In particolare, il meccanismo di cui alla lettera b) del comma 1 dell'art. 29 – **opportunamente modificato, su cui vedi oltre, sub punto 4** – andrebbe applicato piuttosto che ai lavori da bandire, **ai lavori in corso di esecuzione, a partire da quelli eseguiti e contabilizzati nel primo semestre 2022.**

Tale soluzione, peraltro, avrebbe il vantaggio di superare il meccanismo di compensazione straordinaria di cui all'art. 1 septies del DI 73/2021, che appare ormai del tutto inadeguato, stante la poco oggettiva metodologia di rilevazione dei prezzi, e considerata la palese obsolescenza della lista di materiali soggetti a rilevazione.

**Quanto alla clausola revisionale**, occorrerebbe indicare alle stazioni appaltanti in modo chiaro, il relativo contenuto.

In particolare, occorrerebbe aggiornare i contenuti dell'art. 106, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016 del Codice, per avvicinarlo alle migliori esperienze internazionali.

In questo senso, fino al 31 dicembre 2023, per i lavori pubblici di durata superiore a 6 mesi, la clausola revisionale di cui al predetto art. 106, dovrebbe prevedere che le variazioni del prezzo, in aumento o in diminuzione, sono valutate in base agli indici dei prezzi alla produzione nelle costruzioni rilevati dall'ISTAT, ed applicate al prezzo originario, con esclusione del 10% di quest'ultimo”.

## **2) IL NUOVO METODO DI RILEVAZIONE DEI PREZZI FINALIZZATO ALLE COMPENSAZIONI (comma 2)**

Entro 90 giorni dall'entrata in vigore del Decreto (ossia, entro il prossimo 27 aprile) l'ISTAT – sentito il MIMS – dovrà definire la nuova metodologia di rilevazione delle variazioni dei prezzi dei materiali di costruzione.

Successivamente, sulla base delle elaborazioni effettuate dall'ISTAT, sarà il MIMS a dover determinare con cadenza semestrale – quindi, entro il 31 marzo e il 30 settembre di ogni anno – con proprio decreto, le variazioni effettivamente subite dai singoli materiali da costruzione più significativi nel corso di ciascun semestre.

### **Valutazione**

La norma non definisce le regole che saranno alla base della nuova metodologia di rilevazione, limitandosi ad affidare tale determinazione all'ISTAT, che dovrà provvedervi entro 90 giorni sentito il MIMS. Solo successivamente il Ministero potrà adottare i decreti di rilevazione semestrale.

Il coinvolgimento dell'ISTAT nella determinazione della nuova metodologia di rilevazione appare positiva e conferma – in linea con quanto richiesto da ANCE – la necessità di superare le criticità caratterizzanti il metodo di rilevazione attuale. Questo, infatti, operando una media tra dati profondamente disomogenei riportati da Provveditorati, Unioncamere ed Istat, altera profondamente i risultati finali, conducendo ad una “fotografia” del mercato delle costruzioni disancorata dal reale andamento dei prezzi di mercato nel quale le imprese si trovano ad operare.

Inoltre, è importante ribadire che, oltre alla metodologia, è necessario rivedere la lista dei beni sui quali effettuare le rilevazioni, essendo quella attuale ormai anacronistica ed incompleta.

Tutto ciò premesso, pare quindi opportuno, in questa delicata fase, un coinvolgimento, da parte dell'ISTAT e del MIMS, delle principali associazioni di categoria del settore delle costruzioni più rappresentative sul piano nazionale.

### **3) MODALITÀ DI EROGAZIONE DELLE COMPENSAZIONI (commi 3-6)**

La compensazione è determinata applicando la percentuale di variazione che eccede il 5% del prezzo dei singoli materiali impiegati nelle **lavorazioni contabilizzate nei 12 mesi precedenti al decreto ministeriale** di rilevazione delle variazioni, nelle quantità accertate dal Direttore dei lavori.

Inoltre, viene richiesto al Direttore dei lavori (innovando sensibilmente rispetto alla disciplina ex art. 1-septies, D.L. n. 73/2021) di accertare che l'esecuzione dei lavori sia avvenuta nel **rispetto dei termini indicati nel cronoprogramma**, mentre vengono espressamente **esclusi dalle compensazioni i lavori contabilizzati nell'anno solare di presentazione dell'offerta**.

Quanto ai **concreti adempimenti richiesti alle imprese**, è previsto che queste presentino istanza, **a pena di decadenza**, entro 60 giorni dalla pubblicazione in G.U. dei predetti Decreti MIMS, sempre con esclusivo riferimento ai lavori che abbiano rispettato il cronoprogramma originario.

A questo punto, il Direttore dei lavori verifica l'eventuale effettiva **maggiore onerosità subita dall'esecutore**, di cui quest'ultimo dovrà dar prova fornendo **“adeguata documentazione”** (ossia, i cd. **“giustificativi a comprova”**), quale, ad esempio, le dichiarazioni di fornitori o subcontraenti o altri mezzi idonei.

In caso di comprova di una onerosità inferiore alle percentuali riportate nei decreti ministeriali, la compensazione sarà riconosciuta nei limiti di tale predetta inferiore variazione; nel caso, invece, di comprova di una onerosità maggiore, la compensazione sarà riconosciuta nel limite massimo della variazione riportata nei decreti. In entrambi i casi, naturalmente, la

compensazione verrà comunque erogata per l'eccedenza del 5% del prezzo e nella misura massima dell'80% di tale eccedenza.

Infine, viene specificato che le compensazioni non sono soggette al ribasso d'asta e sono al netto delle eventuali compensazioni precedentemente accordate.

### **Valutazione**

Fermo quanto sopra detto circa l'applicazione della lettera b) ai lavori in corso di esecuzione ed eseguiti a partire dal primo semestre 2022, la disciplina necessita di **alcuni indispensabili correttivi**.

Al riguardo, se da un lato, appare positivo sia l'abbassamento dell'alea a carico delle imprese (che scende al 5%), sia la metodologia di calcolo (ora affidata all'ISTAT), dall'altro peggiora la misura della compensazione che, rispetto a quanto previsto per i lavori eseguiti nel 2021, **scende all'80%**.

Si tratta infatti di una limitazione del tutto ingiustificata, che va eliminata, in quanto pone a carico delle imprese un'ulteriore alea di rischio ed indebolisce il meccanismo compensativo, la cui funzionalità – va ricordato – non è quella di sostenere economicamente le imprese, ma di consentire una regolare esecuzione dei contratti, assicurandone la sostenibilità in coerenza con le reali condizioni del mercato.

Inoltre, a fronte di rilevazioni che il Ministero dovrà effettuare su base semestrale, la norma prevede che le compensazioni riguarderanno i lavori contabilizzati **nei 12 mesi** precedenti il decreto.

Il riferimento corretto, invece, per coerenza, deve essere al **semestre** antecedente ciascun decreto, pena un'insanabile contraddittorietà della disciplina.

Per le medesime ragioni, appare critica l'esclusione dal nuovo sistema compensativo dei lavori contabilizzati **nell'anno solare** di presentazione dell'offerta. Anche tale arco temporale, pertanto, andrebbe riportato, per coerenza, al semestre.

Inoltre, viene richiesto al Direttore dei lavori (innovando sensibilmente rispetto alla disciplina ex art. 1-septies, D.L. n. 73/2021) di accertare che l'esecuzione dei lavori sia avvenuta nel rispetto dei termini indicati nel cronoprogramma, mentre **è venuto meno il riferimento al concetto di lavori "eseguiti"** - oltre che contabilizzati - nel periodo di riferimento.

Tale riferimento appariva molto importante a fini applicativi, soprattutto per quelle lavorazioni che, sebbene eseguite nel periodo di riferimento dall'appaltatore, non vengano tempestivamente contabilizzate per eventuali ritardi amministrativi imputabili solo alla committente.

Parimenti **problematico è il riferimento al rispetto del cronoprogramma, quale condizione per ottenere la compensazione**, il cui apprezzamento viene rimesso alla unilaterale valutazione della direzione lavori. Ciò, invero, non tiene conto del fatto che il ritardo può essere oggetto di contestazione, la cui definizione, in contraddittorio con l'esecutore, avviene in un momento successivo, potendo sfociare, se del caso, nell'irrogazione di penali. E' quindi la penale a rappresentare la sanzione propria per i ritardi colpevoli nell'esecuzione. La compensazione per il caro materiali ha invece tutt'altra funzione e tempistica, e va quindi tenuta distinta dal fenomeno del ritardo colpevole.

Infine, appare incoerente e **critica la richiesta di giustificativi a comprova della maggiore onerosità subita**, trattandosi – come dimostra l’esperienza fino ad oggi registrata - di un adempimento che presenta un elevato livello di farraginosità e di lungaggine. Peraltro, sussiste una forte iniquità: infatti, nel caso in cui l’appaltatore dovesse aver subito un’onerosità superiore alle percentuali stabilite nel decreto, lo stesso otterrà una compensazione comunque non superiore a quella stabilita nel decreto, mentre nel caso, inverso, in cui dovesse essersi registrata una diminuzione dei prezzi a favore della stazione appaltante, l’operatore non ha alcuna possibilità dimostrare di aver sostenuto un decremento inferiore.

Profili, questi, che il Governo ha riconosciuto fondati, ad esempio, per le compensazioni prezzi del 2021, fornendo un importante chiarimento sulla natura dei giustificativi da richiedere ai fini dell’accesso al Fondo, proprio al comma 13 della disposizione.

Tale chiarimento dovrebbe essere espressamente posto anche per le nuove compensazioni.

#### **4) RISORSE PER LE COMPENSAZIONI (commi 7-10)**

Per le compensazioni, la disposizione in commento prevede che potranno essere utilizzate le seguenti risorse:

- a) somme accantonate per imprevisti nel Q.E. di ogni intervento, in misura non inferiore all’1% dell’importo dei lavori e fatte salve le somme relative agli impegni contrattuali già assunti;
- b) le eventuali ulteriori somme a disposizione per lo stesso intervento, nei limiti della relativa autorizzazione annuale di spesa;
- c) somme derivanti da ribassi d’asta, a condizione che non ne sia prevista una diversa destinazione sulla base delle norme vigenti;
- d) somme disponibili relative ad altri interventi ultimati di competenza dei soggetti aggiudicatori, per i quali siano stati eseguiti i relativi collaudi ed emanati i certificati di regolare esecuzione.

Invece, **per i soli lavori finanziati in tutto o in parte dal PNRR o dal PNC, e fino al 31 dicembre 2026**, è prevista la possibilità, per le SS.AA. non dotate di sufficienti risorse proprie tra quelle indicate ai punti precedenti, di accedere al **“Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche”** (di cui all’art. 7, comma 1, D.L. n. 76/2020), nel limite del 50% delle risorse annualmente disponibili e che costituiscono limite massimo di spesa annuale. Altresì, è previsto che tale Fondo venga appositamente alimentato anche con le eventuali risorse rese disponibili, dalla data di entrata in vigore del decreto (27 gennaio 2022) fino al 31 dicembre 2026, a seguito dell’adozione di provvedimenti di revoca dei finanziamenti statali relativi a interventi di spesa in conto capitale, e viene comunque **incrementato** di 40 milioni di euro per il 2022 e di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023-2024, interamente destinati alle compensazioni per le opere pubbliche.

#### **Valutazione**

Circa le risorse, appare iniquo consentire l’accesso al Fondo di cui al comma 8 soltanto alle opere pubbliche finanziate con il PNRR o con il PNC, dovendo tale possibilità essere estesa a tutti i cantieri pubblici

Va peraltro evidenziata la criticità legata all'assenza di vincoli di destinazione per le risorse da destinare alle compensazioni, considerato che la prassi applicativa dimostra che solo raramente le committenti dispongono delle somme necessarie a tale fine.

Ciò appare ancora più grave se si considera la differenziazione introdotta, sul fronte del possibile accesso al Fondo suppletivo, a seconda della natura comunitaria o nazionale del finanziamento alla base dell'intervento.

Tale diverso regime di copertura è destinato a discriminare fortemente le imprese che, nei prossimi anni, saranno impegnate nella realizzazione di investimenti finanziati con fondi ordinari e che vedranno insoddisfatte le proprie legittime aspettative compensative, nel caso in cui la committente non disponga di risorse proprie.

## 5) AGGIORNAMENTO DEI PREZZARI (commi 11-12)

Al fine di garantire omogeneità nella formazione e nell'aggiornamento dei prezziari regionali, si stabilisce che il MIMS, entro il prossimo 30 aprile, adotterà con proprio decreto apposite **Linee Guida per la determinazione dei prezziari**, previo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'ISTAT, nonché previa intesa in sede di Conferenza Stato – Regioni.

Inoltre, nelle more della determinazione dei prezziari regionali secondo le future Linee Guida del MIMS, **le stazioni appaltanti**, ai fini della determinazione del costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni di cui si compone l'appalto, **possono procedere, nei limiti delle risorse stanziare per ogni intervento, all'adeguamento dei prezziari**, incrementandone ovvero riducendone le risultanze, tenendo conto delle rilevazioni di cui ai predetti decreti semestrali adottati dal Ministero.

### **Valutazione**

L'adeguamento dei prezziari alle reali condizioni di mercato rappresenta una esigenza ormai indifferibile per il paese, se si vuole garantire la messa in gara, nei prossimi mesi, di progetti economicamente sostenibili, sui quali le imprese possano formulare offerte congrue.

Le misure messe in campo con il comma 11 dell'art. 29 **vanno quindi rafforzate**.

A tal fine, occorre anzitutto **superare la facoltatività dell'attività di aggiornamento**, oggi rimessa alla libera scelta della singola committente, **a favore della sua obbligatorietà**, introducendo anche un termine di 30 giorni entro cui effettuarlo, a far data dall'entrata in vigore della nuova disposizione.

In secondo luogo, il riferimento come base per i prezziari non può essere rappresentato dalle variazioni riconosciute con i decreti del MIMS – che hanno tutt'altra finalità – ma piuttosto dai **prezzi correnti di mercato**, quali desumibili da listini di carattere nazionale e internazionale.

È necessario poi **eliminare il limite delle risorse stanziare**, in quanto non è giustificabile mandare in gara un appalto sottocosto, sulla motivazione che tali somme non bastano a coprire l'aumento dei costi necessario.

E inoltre essenziale precisare, per gli **accordi quadro di lavori** già aggiudicati o contrattualizzati alla data di entrata in vigore della presente disposizione, **le stazioni appaltanti debbono redigere o aggiornare i progetti alla base dei contratti attuativi** da stipulare entro il 31 dicembre 2023 applicando, a pena di nullità, il prezzo di cui al comma

11, e dandone specifica indicazione nei contratti stessi, fermo restando il ribasso formulato dall'impresa in sede di offerta.

Appare infine opportuno un coinvolgimento delle associazioni nazionali di riferimento per il settore delle costruzioni anche nell'attività di redazione delle nuove linee guida per la predisposizione dei prezzi.

## **6) CARO-MATERIALI 2021: CHIARIMENTO SULLA NATURA DEI "GIUSTIFICATIVI" (comma 13)**

Al fini della **presentazione delle domande di accesso al Fondo per l'adeguamento dei prezzi** da parte delle Stazioni appaltanti prive di risorse proprie, ai sensi dell'art. 1-*septies*, comma 8, D.L. n. 73/2021 e del Decreto MIMS 30 settembre 2021 (il cui termine è spirato lo scorso 22 gennaio), viene espressamente chiarito che **i giustificativi** che le Amministrazioni devono allegare alle istanze di compensazione **consistono unicamente nelle analisi sull'incidenza dei materiali presenti all'interno di lavorazioni complesse**, da richiedere agli appaltatori **ove la S.A. non ne disponga**.

### **Valutazione**

La norma introduce un chiarimento lungamente auspicato da ANCE, al fine di contrastare la prassi operativa di alcune amministrazioni di richiedere alle imprese, ai fini dell'accesso al Fondo, giustificativi a "comprova".

La speciale disciplina compensativa prevista per il 2021, infatti, ha natura emergenziale e, in tale ottica, il legislatore ha previsto un mero **calcolo parametrico delle compensazioni, ancorato ai prezzi medi dei materiali indicati nei decreti ministeriali** e non ai reali prezzi di mercato.

Ciò considerato, e al fine di scongiurare il rischio di contenziosi, il legislatore ha opportunamente chiarito che i documenti costituenti tali "giustificativi" non possono quindi consistere in fatture, dichiarazioni di fornitori o subcontraenti ovvero da altra documentazione fiscale, ma semplicemente nelle analisi sull'incidenza dei materiali presenti all'interno di lavorazioni complesse. Analisi che dovrebbero essere già possedute **dalle stazioni appaltanti** e che, di conseguenza, potranno essere richieste alle imprese, come *extrema ratio*, solo nell'eccezionale ipotesi in cui non ne dovessero disporre.

La precisazione risulta di particolare utilità, considerato che con la Legge di Bilancio di fine anno (Legge 234/2021), articolo 1, comma 398, il particolare meccanismo compensativo previsto per il primo semestre 2021 è stato prorogato anche per il secondo semestre, prevedendo l'adozione di un ulteriore decreto ministeriale di rilevazione entro il 31 marzo 2022.

Anche per il secondo semestre, quindi, le amministrazioni incapienti potranno ricorrere al Fondo suppletivo, e le uniche giustificazione richiedibili alle imprese potranno essere, come precisato dalla norma, le analisi sull'incidenza dei materiali.

**MODIFICHE AL D. LGS. N. 148/2015 IN MATERIA DI AMMORTIZZATORI SOCIALI (ART. 23)** Vengono apportate alcune modifiche al d. lgs. n. 148/2015, in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, già oggetto di un significativo intervento di riordino da parte della legge di bilancio 2022.

Si segnala, per quanto di interesse per il nostro settore, l'introduzione della possibilità che l'esame congiunto con le Organizzazioni Sindacali, per l'accesso ai trattamenti di integrazione salariale sia ordinaria (laddove previsto) che straordinaria, possa svolgersi anche in via telematica.

Inoltre, ferma restando la competenza dell'Inps in materia di concessione del trattamento ordinario di integrazione salariale (CIGO), è stata prevista la possibilità di una diversa organizzazione delle competenze territoriali all'interno dell'Istituto. Secondo quanto riportato nella relazione illustrativa del DDL in esame, tale modifica *“consente che l'esame delle istanze di integrazione salariale per le situazioni più complesse sia svolto dalla sede INPS centrale in luogo della sede INPS territorialmente competente.”*

**Valutazione**

Positiva la possibilità di svolgere l'esame congiunto con le Organizzazioni Sindacali (sia per la CIGO che per la CIGS) anche in via telematica, rendendo così strutturale una facoltà già prevista dalla legislazione emergenziale.

Per una compiuta valutazione della disposizione concernente le competenze territoriali in materia di autorizzazione dei trattamenti di CIGO in capo all'Inps, è necessario attendere le indicazioni che saranno fornite in proposito dall'Istituto.

## ULTERIORI PROPOSTE

### QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE OBBLIGATORIA NELL'AMBITO DEI BONUS FISCALI

#### PROPOSTA

Tra le soluzioni che il Governo sta assumendo per contrastare le frodi legate al massivo utilizzo degli incentivi fiscali la grande assente è ancora una misura che consenta di affidare i lavori a imprese qualificate in modo da assicurare sicurezza e qualità dei lavori realizzati.

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

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

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

Sulla qualità degli interventi eseguiti, condizione fondamentale per il raggiungimento di qualsiasi obiettivo di risparmio energetico e di sicurezza antisismica, il massiccio ingresso sul mercato, a cui si sta assistendo in questi mesi, di imprese (oltre 11.000 nuove imprese negli ultimi 6 mesi), che non offrono alcuna garanzia sulla competenza professionale e sulla continuità aziendale, pone a carico delle famiglie committenti l'enorme rischio di veder vanificati gli effetti degli interventi, nonché di non riuscire ad ottenere i benefici sperati.

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

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

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

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

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