

D.L. “Milleproroghe” (DL 183/2020)
Commento Ance alle misure del decreto-legge

12 gennaio 2021

SOMMARIO

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INVESTIMENTI	3
Art. 5, comma 4 – Pagamenti edilizia scolastica	3
Art. 8, comma 5 – Edilizia penitenziaria	3
Art. 13, comma 8 – Fondo per la progettazione degli enti locali	3
Art. 13, comma 9 – Mantova Hub	4
Art. 13, comma 10 – Viabilità nella provincia di Belluno.....	4
Art. 13, commi 16-17 – AV/AC Verona-Vicenza-Padova	4
Art. 17 – Termine per la conclusione della ricostruzione privata - terremoto de L'Aquila	5
Art. 19 – Edilizia scolastica.....	5
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI EDILIZIA, AMBIENTE E TERRITORIO.....	7
Art. 3, comma 2 – Proroga sospensione aggiornamento Istat canone locazioni passive	7
Art. 3, comma 6 – Proroga svolgimento assemblee societarie in video/audio conferenza.....	7
Art. 13, commi 13 e 14 – Proroga della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di sfratto per morosità nonché delle procedure esecutive sulla prima casa	8
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI OPERE PUBBLICHE.....	9
Art. 13 – Proroga di termini in materia di infrastrutture e trasporti.....	9
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI LAVORO.....	11
Art. 11 – Proroga di termini in materia di competenza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali:..	11
Art. 19 – Proroga dei termini correlati con lo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19.....	11

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INVESTIMENTI

Art. 5, comma 4 – Pagamenti edilizia scolastica

La norma prevede una proroga fino al 31 dicembre 2021 dei termini dei pagamenti per gli enti locali beneficiari del finanziamento per edilizia scolastica di cui al decreto-legge n. 69 del 2013 (cosiddetto decreto « del fare »). Secondo quanto riportato nella relazione tecnica al DDL di conversione del DL in commento (A.C. 2845), le somme ancora da liquidare ammontano a circa 2 milioni di euro e la proroga consentirà di evitare la perenzione dei fondi.

Valutazione

Positiva.

Art. 8, comma 5 – Edilizia penitenziaria

La norma proroga di dodici mesi, dal 30 settembre 2020 al 30 settembre 2021, il termine per l'affidamento delle opere già programmate in materia di edilizia penitenziaria alle quali si applica la disciplina speciale prevista all'art. 7 del DL n. 135/2018 che ha assegnato al personale tecnico del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria le attività di progettazione, affidamento e gestione degli interventi fino al 31 dicembre 2022.

Al riguardo, appare opportuno ricordare che, nel marzo 2019, è stato adottato dall'amministrazione penitenziaria, un piano per la progettazione e realizzazione di 25 nuovi padiglioni detentivi modulari a media sicurezza, da 120 posti cadauno, per complessivi 3.000 nuovi posti detentivi, da costruire presso complessi penitenziari già attivi.

Al momento, secondo quanto riportato nella relazione illustrativa al DDL, i procedimenti sono stati già avviati per 12 moduli e risultano ad una fase di progettazione avanzata otto nuovi padiglioni da realizzare negli istituti penitenziari di Asti, Vigevano, Rovigo, Perugia, Viterbo, Civitavecchia, Santa Maria Capua Vetere e Napoli Secondigliano che potranno essere affidati entro il termine del 30 settembre 2021.

Valutazione

Positiva.

Art. 13, comma 8 – Fondo per la progettazione degli enti locali

La norma prevede l'allungamento a sei mesi (anziché tre mesi) del termine per affidare la progettazione definitiva di interventi di messa in sicurezza degli edifici e strutture pubbliche, finanziata dai contributi erogati dal Mit a valere sul fondo di cui alla Legge di bilancio per il 2018 (legge 205/2017, art.1 commi 1079 e seguenti). Si tratta di 30 milioni di euro annui dal 2018 al

2030 del Fondo per la progettazione degli enti locali, destinato al cofinanziamento della redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi degli enti locali per opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche.

Valutazione

Positiva. La proroga consentirà di evitare la revoca dei finanziamenti relativi ai progetti riferiti all'anno 2020 che sarebbe scattata automaticamente una volta decorso il 28 dicembre 2020, un termine in molti casi non rispettato a causa delle conseguenze derivanti dall'emergenza epidemiologica del COVID-19.

Art. 13, comma 9 – Mantova Hub

La norma prevede lo stanziamento di 6,5 milioni di euro nell'anno 2021 per il comune di Mantova, al fine di consentire la prosecuzione dei lavori del progetto « Mantova HUB », previsto, nell'ambito del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, con la legge di stabilità per l'anno 2016.

I termini previsti per la conclusione dei lavori per il progetto sono conseguentemente prorogati di dodici mesi.

Valutazione

Positiva.

Art. 13, comma 10 – Viabilità nella provincia di Belluno

La norma consente al Commissario Straordinario per la viabilità statale nella provincia di Belluno, di cui all'articolo 61, comma 13, del DL 50/2017, di ultimare le opere previste, non indispensabili al regolare svolgimento dei campionati mondiali di sci di Cortina d'Ampezzo e individuate con decreto dello stesso Commissario, oltre il termine del 31 gennaio 2021. La consegna di tali opere deve avvenire entro e non oltre il 31 dicembre 2022.

Valutazione

Positiva.

Art. 13, commi 16-17 – AV/AC Verona-Vicenza-Padova

Al fine di accelerare la realizzazione dei lavori relativi al 1° lotto funzionale della tratta AV/AC Verona-Vicenza-Padova e consentire l'attivazione dell'opera entro il 31 dicembre 2026, la norma consente ad RFI l'avvio dei lavori del secondo lotto costruttivo Verona-bivio Vicenza, nelle more della definizione dell'aggiornamento 2020/2021 del Contratto di programma-parte investimenti tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la società R.F.I. s.p.a..

La norma prevede che l'opera, per un costo complessivo di 1.776 milioni di euro, venga finanziata nel nodo seguente:

- per 726 milioni di euro attraverso una diversa allocazione dei fondi già attribuiti, ne vigente Contratto di Programma, al Nodo AV/AC di Verona Ovest e Verona Est che si trovano in fase di progettazione definitiva;
- per 1.050 milioni di euro a valere sui contributi in conto impianti di RFI.

Le suddette risorse si intendono immediatamente disponibili alla data di entrata in vigore del decreto in commento ai fini dell'assunzione di impegni giuridicamente vincolanti in favore dell'intervento.

Valutazione

Positiva. Si ricorda che il progetto AV/AC Verona-Padova è stato candidato ad accedere ai finanziamenti del Recovery Fund.

Pertanto, è di estrema importanza prevedere norme acceleratorie che consentano di completare l'intervento entro il 2026 in modo da accedere ai fondi europei. La possibilità di avviare l'intervento nelle more dell'approvazione dell'aggiornamento 2020/2021 del Contratto di programma consentirà di utilizzare subito i fondi risparmiando i tempi lunghissimi (anche due anni) necessari all'approvazione del documento di programmazione.

La riallocazione a favore del progetto AV/AC di fondi già previsti conferma l'utilizzo per l'opera in commento dei fondi europei in modo sostitutivo.

Art. 17 – Termine per la conclusione della ricostruzione privata - terremoto de L'Aquila

La norma fissa al 30 settembre 2021 il termine inderogabile per la presentazione della domanda per la ricostruzione privata relativa al terremoto de L'Aquila del 2009.

Per gli interventi ricadenti nel doppio cratere, ovvero colpiti anche dal sisma del Centro Italia del 2016, e per quelli da realizzare nell'ambito dei centri storici dei comuni del cratere, diversi dall'Aquila, o comunque compresi negli ambiti di intervento dei piani di ricostruzione degli stessi comuni, il termine inderogabile per la presentazione della domanda per la concessione del contributo è fissato al 30 settembre 2022.

Valutazione

Positiva.

Art. 19 – Edilizia scolastica

La norma proroga, fino al termine del periodo di emergenza e comunque non oltre il 31 marzo 2021, le seguenti disposizioni in materia di edilizia scolastica, previste nel Decreto Legge "Rilancio" (DL34/2020):

- possibilità per gli enti locali di procedere ai pagamenti degli interventi di edilizia scolastica anche in deroga ai limiti fissati nei contratti di appalto (articolo 232, comma 4, DI 34/2020);
- semplificazioni procedurali previste al fine di consentire l'immediata conclusione delle procedure di adozione degli atti e dei decreti di assegnazione delle risorse (articolo 232, comma 5, DI 34/2020. In particolare, si prevede che i concerti e i pareri delle Amministrazioni centrali coinvolte nell'adozione dei predetti atti e decreti, debbano essere acquisiti entro il più breve termine di 10 giorni dalla relativa richiesta formale. Decorso tale termine, il MIUR dovrà indire, nei tre giorni successivi, apposita conferenza di servizi convocando tutte le Amministrazioni interessate.

Valutazione

Positiva. In questo modo sarà possibile completare gli interventi avviati con le stesse regole procedurali semplificate già previste.

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI EDILIZIA, AMBIENTE E TERRITORIO

Art. 3, comma 2 – Proroga sospensione aggiornamento Istat canone locazioni passive

La norma prevede, **per il decimo anno consecutivo**, la “consueta” proroga annuale del divieto di adeguare alla **variazione degli indici Istat i canoni di locazione** degli immobili privati concessi alle pubbliche amministrazioni per lo svolgimento della propria attività.

Con la finalità di consentire ulteriori risparmi di spesa la disposizione in commento proroga, infatti, l'ambito di operatività dell'articolo 3, comma 1 del DL 95/2012 estendendolo all'anno 2021.

Tale previsione, già di per sé penalizzante, se valutata congiuntamente con quella inserita nella Legge di Bilancio dello scorso anno sulla rinegoziazione “forzosa” dei canoni di locazione riguardanti i medesimi immobili (Legge 27 dicembre 2019, n. 160 - art. 1 commi 616-620), risulta **fortemente vessatoria per i proprietari privati** che, si trovano costretti a subire, nell'ambito di un rapporto contrattuale in corso che dovrebbe avere natura privatistica e rispondere alle ordinarie regole della locazione, una imposizione normativa derogatoria rispetto al regime pattuito nonché rispetto alle norme civilistiche. I contratti di locazione, nei quali le pubbliche amministrazioni rivestono il ruolo di conduttore, non dovrebbero, infatti, essere soggetti a differenze di alcun genere rispetto ai contratti di locazione ad uso diverso dall'abitazione stipulati da altri soggetti privati.

Il Governo ha reso in questo modo permanente un provvedimento che inizialmente doveva essere temporaneo e relativo solo al triennio 2012-2014. La norma in commento costituisce una violazione dei principi della libera contrattazione oltre a ledere gli ordinari principi di correttezza e trasparenza che dovrebbero sempre caratterizzare i rapporti tra lo Stato ed il cittadino.

Valutazione

Negativa.

Art. 3, comma 6 – Proroga svolgimento assemblee societarie in video/audio conferenza

Viene prorogata, fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica e comunque non oltre il 31 marzo 2021, la possibilità, già prevista dall'articolo 106 comma 7 del DL 18/2020 di tenere **assemblee societarie** in videoconferenza o audio-conferenza, di parteciparvi a distanza, di utilizzare il voto per via elettronica o per corrispondenza, anche ove non previsto dallo statuto.

Valutazione

Positiva.

Art. 13, commi 13 e 14 – Proroga della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di sfratto per morosità nonché delle procedure esecutive sulla prima casa

Viene prorogato al 30 giugno 2021 il termine di sospensione degli “sfratti” anche per gli immobili adibiti ad uso diverso dall'abitazione, nelle ipotesi di provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone nonché di quelli adottati dal giudice dell'esecuzione relativamente ad immobili pignorati ma abitati dal debitore esecutato e dai suoi familiari.

Rispetto alla proroga inizialmente prevista fino al 30 dicembre scorso dall'articolo 103 comma 6 del DL 18/2020 sembrerebbero essere state lasciate fuori alcune fattispecie quali gli sfratti per finita locazione, le sentenze (o le ordinanze) con cui sia stata disposta la restituzione di immobili occupati in difetto di titolo ovvero sulla base di un titolo invalido o inefficace.

Tale ulteriore rinvio solleva dubbi di legittimità costituzionale in quanto la natura eccezionale del periodo emergenziale non dovrebbe giustificare una eccessiva compressione del diritto di proprietà privata trovandosi il proprietario (locatore) privato della facoltà di pieno godimento dell'immobile.

Il comma 14 ha previsto poi **la proroga al 30 giugno 2021 della sospensione delle procedure esecutive immobiliari** aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore.

Valutazione

Negativa per quanto concerne la proroga degli sfratti per morosità.

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI OPERE PUBBLICHE

Art. 13 – Proroga di termini in materia di infrastrutture e trasporti

Per quanto concerne il settore delle opere pubbliche, l'**articolo in commento** prevede le seguenti principali misure.

1. Proroga della possibilità di incrementare l'anticipazione del prezzo contrattuale

L'articolo 207 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (decreto cd "Rilancio"), convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, com'è noto, ha introdotto, al comma 1, la possibilità per le amministrazioni di incrementare l'importo dell'anticipazione del prezzo contrattuale fino al 30 per cento - rispetto al 20 per cento previsto dal Codice - articolo 35, comma 18 - **nei limiti e compatibilmente con le risorse annuali stanziare per ogni singolo intervento a disposizione della stazione appaltante.**

Tale facoltà di incremento trova applicazione, *inter alia*, per le procedure disciplinate dal D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 avviate a decorrere dalla data di entrata in vigore del citato decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 – ossia dal 19 maggio 2019 - e fino al 30 giugno 2021.

Ora, il comma 1 dell'articolo 13 in commento **ha prorogato al 31 dicembre 2021** il termine entro il quale sarà possibile incrementare la percentuale dell'anticipazione.

Valutazione

Si tratta di una misura auspicata dall'ANCE fin dal principio, che potrà in parte venire incontro alla crisi di liquidità in cui versano le imprese a causa dell'evento pandemico.

Ciò consentirà alle imprese di poter disporre delle risorse necessarie per affrontare la delicata fase di avvio/prosecuzione dei lavori, a tutto beneficio dell'interesse pubblico alla corretta e tempestiva realizzazione delle opere.

2. Proroga della possibilità di affidamento dei lavori di manutenzione su progetto definitivo "alleggerito"

Il comma 6 dell'articolo 1 del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (decreto cd "Sblocca-cantieri") - convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55 - ha previsto, com'è noto, per gli anni 2019 e 2020, la possibilità di:

- affidare le **manutenzioni ordinarie e straordinarie** - ad eccezione degli interventi che prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere e di impianti - sulla base di un progetto definitivo, costituito almeno da una relazione generale, dall'elenco prezzi unitari delle lavorazioni previste, dal computo metrico-estimativo e dal piano di sicurezza, con indicazione analitica dei costi della sicurezza non soggetti a ribasso;
- **iniziare i lavori a prescindere dall'avvenuta redazione e approvazione del progetto esecutivo.**

Con l'articolo 13, comma 2, lettera b) del decreto in commento, **tale possibilità è estesa anche nell'anno 2021.**

Valutazione

Si tratta di una misura auspicata dalle stazioni appaltanti, in quanto tesa, evidentemente, a velocizzare sia le gare per l'affidamento dei lavori che l'avvio effettivo degli stessi.

3. Proroga delle deroghe al Codice dei contratti pubblici in materia di subappalto

Il decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (decreto cd "Sblocca-cantieri") - convertito dalla legge 14 giugno 2019, n. 55 - nelle more di una complessiva revisione del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e **comunque fino al 31 dicembre 2020**, al comma 18 dell'articolo 1, ha disposto:

- 1) la sospensione dell'obbligatorietà dell'indicazione della terna di subappaltatori in sede di gara per gli affidamenti di appalti e concessioni pubbliche;
- 2) nonché, coerentemente, la sospensione dell'obbligo delle verifiche in corso di gara anche sul subappaltatore.

Infine, l'innalzamento del limite del subappalto - dal 30, previsto "a regime" dal Codice dei contratti pubblici - al 40 per cento dell'importo complessivo del contratto è invece prorogato fino al 30 giugno 2021.

Con l'articolo 13, comma 2, lettera c) del decreto in commento, **tali deroghe alla disciplina del subappalto sono state estese per l'anno 2021**; conseguentemente la disciplina sul subappalto rimane immutata rispetto a quella applicata nel 2020.

Valutazione

Appare positiva la proroga della sospensione dell'obbligo di indicazione della terna di subappaltatori in gara, che ha dato luogo a numerosi problemi interpretativi e applicativi; tuttavia, essendo stata disposta in via transitoria, non risponde ancora in via strutturale ai rilievi formulati dalla Commissione europea nella procedura di infrazione al Codice.

Per quanto riguarda la ulteriori modifiche in tema di subappalto, la valutazione è invece fortemente negativa.

Il provvedimento in esame, infatti, non interviene in modo organico sulla disciplina codicistica, ma si limita a prorogare almeno fino al 31 giugno 2021 le deroghe previste dal decreto cd "Sblocca-cantieri", confermando l'impostazione fortemente limitativa dell'istituto, più volte, censurata dalla CGUE nonché oggetto di procedura di infrazione da parte della Commissione Europea (n. 2018/2273).

Coerentemente, sarebbe stato opportuno liberalizzare il subappalto anche delle categorie di lavorazioni scorporabili (SIOS e/o a qualificazione obbligatoria), fermo restando l'obbligo, in caso di subappalto, di esecuzione delle stesse attraverso operatore dotato di adeguata qualificazione.

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI LAVORO

Art. 11 – Proroga di termini in materia di competenza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali:

È stata prevista la proroga, al 31 dicembre 2021, dei lavori della Commissione tecnica incaricata di studiare la gravosità delle occupazioni (co. 3), nonché la sospensione dei termini di prescrizione delle contribuzioni di previdenza e assistenza sociale obbligatoria di cui all'articolo 3, comma 9, della L. n. 335/1995, dalla data di entrata in vigore del presente decreto fino al 30 giugno 2021, con ripresa a decorrere dalla fine del periodo di sospensione (co. 9).

Valutazione:

Neutra.

Art. 19 – Proroga dei termini correlati con lo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19

Prevista la proroga, fino alla data di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, e comunque non oltre il 31 marzo 2021, delle seguenti disposizioni:

- possibilità di ricorrere al lavoro agile “semplificato”, ossia in assenza di accordi individuali, di cui all'art. 90, comma 3 e 4 della L. n. 34/2020 (punto 29, All. 1);

Valutazione:

Neutra.

- produzione di mascherine chirurgiche e dispositivi di protezione individuale in deroga alle vigenti disposizioni (punto 7, All. 1);

Valutazione:

Positiva.

- per tutti i lavoratori e i volontari che, nello svolgimento della loro attività sono oggettivamente impossibilitati a mantenere la distanza interpersonale di un metro, sono considerati dispositivi di protezione individuale (DPI), le mascherine chirurgiche reperibili in commercio. Gli individui presenti sull'intero territorio nazionale sono autorizzati all'utilizzo di mascherine filtranti prive del marchio CE e prodotte in deroga alle vigenti norme sull'immissione in commercio (punto 8, All. 1);

Valutazione:

Positiva.

- sorveglianza sanitaria eccezionale, da parte dei datori di lavoro pubblici e privati, dei lavoratori maggiormente esposti a rischio di contagio, in ragione dell'età o della condizione di rischio derivante da immunodepressione, anche da patologia COVID-19, o da esiti di patologie oncologiche o dallo svolgimento di terapie salvavita o comunque da comorbidità che possono caratterizzare una maggiore rischiosità (punto 13, All. 1).

Valutazione:

Neutra.