



CONFINDUSTRIA

Commissioni riunite
Lavori pubblici e Ambiente

Senato della Repubblica

6 maggio 2019

Audizione Parlamentare



CONFINDUSTRIA

*Audizione sul decreto-legge
18 aprile 2019, n. 32, recante
disposizioni urgenti per il
rilancio dei contratti pubblici e
gli interventi infrastrutturali
(cd. Sblocca-cantieri)*

A cura di:

Andrea Bianchi

Direttore Area Politiche Industriali

Antonio Matonti

Direttore Area Affari Legislativi

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori,

ringraziamo le Commissioni Lavori pubblici e Ambiente per avere invitato Confindustria a questo ciclo di audizioni sul Decreto-legge n. 32/2019 (cd. Sblocca-cantieri), che reca diverse misure in materia di contratti pubblici, di accelerazione degli interventi infrastrutturali e di rigenerazione urbana.

Confindustria ritiene che il Decreto Sblocca-cantieri (di seguito anche: DL), unitamente al recente Decreto Crescita, rappresenti un segnale di inversione di tendenza nelle politiche del Governo, nella direzione di una ritrovata attenzione alle ragioni della crescita economica, sebbene, nelle stime del Governo stesso, l'applicazione di entrambi i provvedimenti avrebbe un limitato impatto positivo sulla dinamica del PIL, pari a 0,1 punti percentuali nel 2019 e 0,2 nel 2020.

In realtà, gli effetti sull'economia dipenderanno molto dall'efficacia e dalla semplicità delle misure, nonché dai tempi della loro effettiva attuazione.

Sui tempi, ribadiamo la centralità di quella che abbiamo definito la "questione temporale", vale a dire quanto impiega il Paese a realizzare ciò che programma. Ciò è particolarmente rilevante nell'ambito delle politiche infrastrutturali e non solo per la fase esecutiva delle opere, ma anche per quella della programmazione finanziaria. Al riguardo, anche per evitare il disimpegno dei fondi europei, evidenziamo sin d'ora la necessità che il Governo utilizzi tutte le prerogative a sua disposizione, compreso l'esercizio di poteri sostitutivi, per superare efficacemente le inerzie e gli inadempimenti delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi.

Se le nuove misure si tradurranno in un effettivo cambio di passo rispetto alle politiche attuate con i provvedimenti precedenti (in particolare il cosiddetto Decreto Dignità e la Legge di bilancio), gli effetti potrebbero in linea con quelli stimati dal Governo, ma ciò dipenderà anche dai miglioramenti che potranno essere apportati in sede di conversione.

In proposito, riteniamo sia necessario evitare il rischio che modifiche ampie e profonde, quali quelle previste dallo Sblocca-cantieri in tema di appalti pubblici, producano interruzioni a un percorso di ripresa delle gare ormai in atto.

Siamo infatti convinti che il rilancio degli investimenti in opere pubbliche possa avere importanti effetti positivi sull'occupazione, sulla coesione economica e sociale, favorendo la qualità della vita, la competitività delle imprese e l'attrattività dei territori. Inoltre, sul piano dei rapporti commerciali, la costruzione di una strategia infrastrutturale e logistica potrebbe ridare centralità all'Italia negli scambi euro-mediterranei.

Per queste ragioni, Confindustria ha più volte evidenziato la necessità di avviare una nuova fase della politica infrastrutturale fondata su tre pilastri: certezza di risorse, semplificazione delle procedure decisionali e rapidità di esecuzione.

Si tratta di un'esigenza largamente condivisa, come dimostrano le audizioni svolte nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sull'applicazione del Codice dei contratti pubblici, cui abbiamo partecipato poche settimane fa.

1. Osservazioni generali sul decreto-legge

A) Il necessario superamento dei blocchi in materia di infrastrutture e l'impostazione pro futuro del decreto

Entrando più nel merito, dal nostro punto di vista l'ambito di intervento più urgente, oltre che in grado di esplicitare più rapidamente effetti positivi sull'economia reale, era e rimane lo sblocco delle opere già programmate e finanziate e che, tuttavia, risultano bloccate. Riteniamo infatti che, in questa fase di incerta transizione della congiuntura economica internazionale e, soprattutto, nazionale, un'immediata azione di sblocco dello *stock* delle opere ferme possa incidere in positivo sull'occupazione e, più in generale, sull'economia del Paese.

Ciò nell'ottica sfruttare appieno la leva degli investimenti infrastrutturali, la cui caduta ha sottratto quasi un punto percentuale l'anno alla crescita del PIL tra 2007 e 2017 e, secondo recenti analisi, ha condotto a una "distruzione" di capitale pubblico, con una perdita di oltre 41 miliardi tra il 2012 e il 2017, a causa di livelli di spesa che non hanno provveduto a reintegrarlo, né tantomeno ad aumentarlo. Sono ormai note le stime delle più importanti istituzioni finanziarie globali, come il FMI, che associano a incrementi della spesa per investimenti pubblici pari all'1% del PIL una crescita di 0,4 punti percentuali nello stesso anno e dell'1,5% cumulato alla fine del quarto anno.

È, quindi, necessario riaprire subito i cantieri fermi, completare i lavori che sono sospesi e utilizzare le risorse già stanziare.

Per contribuire a tale azione di sblocco immediato, Confindustria ha elaborato un pacchetto di proposte volte a superare gli stalli che impediscono l'avvio e il completamento delle infrastrutture strategiche e prioritarie (v. *infra* par. 2).

In particolare, le nostre proposte intervengono sulle principali cause di blocco, individuate anche grazie all'esperienza maturata dal nostro Sistema associativo:

1. **tecnico-amministrative e decisionali**, riferibili soprattutto all'elevato numero di soggetti coinvolti (es. CIPE, Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, Corte dei Conti, MEF e MIT) e alla necessità di confronto su questioni molto complesse (es. conferenze di servizi e valutazioni ambientali);
2. **tecnico-esecutive**, spesso dovute a precedenti carenze tecnico-progettuali o a imprevisti, che di solito conducono a sospensioni in attesa di revisioni contrattuali (cd. riserve di cantiere);
3. **giuridico-contrattuali**, legate al contenzioso derivante da presunte irregolarità procedurali e/o tecniche, ma anche a crisi aziendali e conseguenti aperture di procedure concorsuali.

Quanto all'azione di sblocco, il DL segue un'impostazione parzialmente differente: da un lato, esso dispone un'ampia revisione del Codice dei contratti pubblici (CCP) che, essendo applicabile alle nuove gare, potrà essere efficace solo nel medio termine; dall'altro, interviene sullo *stock* delle opere bloccate esclusivamente mediante i commissariamenti, la cui effettività è peraltro subordinata all'adozione di provvedimenti successivi.

A tale ultimo riguardo, Confindustria evidenzia: *i)* l'assenza di una specifica struttura tecnica di supporto per la selezione delle opere da commissariare e il lavoro dei commissari; *ii)* la necessità di individuare celermente le opere prioritarie e provvedere, di conseguenza, alla nomina dei primi commissari.

Con riferimento agli interventi sul CCP, non si può non evidenziare che alcune misure rischiano di alterare le scelte di fondo del nuovo Codice, in danno dell'effettiva concorrenza e della qualità dell'offerta.

Ci riferiamo, ad esempio: *i)* all'assetto previsto per gli appalti sotto soglia; nonché, *ii)* all'eliminazione del tetto del 30% per il punteggio economico per la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV), che penalizza in modo particolare gli appalti ad alto contenuto tecnologico o innovativo e quelli ad alta intensità di manodopera.

Particolarmente critica è poi la previsione dell'esclusione degli operatori economici dalle gare in presenza di violazioni degli obblighi fiscali non definitivamente accertate, sulla quale ci soffermeremo nel prosieguo.

Inoltre, merita una specifica riflessione il complesso coordinamento tra il CCP e la legge fallimentare. Infatti, sebbene orientato al condivisibile obiettivo di anticipare alcuni effetti della recente riforma fallimentare, che ha inteso contemperare l'interesse pubblico al completamento delle opere con una maggiore concorrenza sul mercato, le nuove norme presentano alcune incongruenze: *i)* per quanto riguarda le imprese dichiarate fallite ma abilitate all'esercizio provvisorio, viene eliminato il riferimento alla partecipazione a nuove gare ma, a differenza della riforma fallimentare, non si introduce un espresso divieto per tale partecipazione; *ii)* per quanto riguarda le imprese in concordato con continuità aziendale, vengono anticipate alcune modifiche della riforma ma non si afferma in modo univoco la necessità di un'attestazione sull'effettiva capacità dell'impresa di realizzare l'opera pubblica.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, la conversione in legge del decreto potrebbe rappresentare la sede per l'adozione di alcune specifiche "**misure di sblocco**" (v. *infra* par. 2), mirate principalmente ai cantieri fermi e al sostegno della filiera, messa a dura prova dalla persistente fase di crisi e dalle procedure concorsuali che stanno interessando alcuni grandi affidatari di opere pubbliche.

Al contempo, nell'ambito dell'*iter* di conversione, potrebbero essere adottati alcuni interventi puntuali su **profili di carattere regolatorio** (v. par. 2), focalizzando l'attenzione sulla questione temporale legata alla realizzazione delle opere pubbliche.

Prima di passare alle nostre proposte, alcune osservazioni sulle misure del provvedimento valutate positivamente da Confindustria.

B) Alcune misure condivisibili del decreto-legge

Il Decreto Sblocca-cantieri modifica numerose disposizioni del CCP, al fine di snellire le procedure di aggiudicazione, assicurare maggiore flessibilità operativa e superare la procedura d'infrazione avviata dalla Commissione europea per la non conformità di alcune disposizioni del Codice alle direttive europee.

Come accennato, alcune misure vanno nella direzione auspicata anche da Confindustria. Ci riferiamo, in particolar modo, agli interventi che riguardano:

- la **soppressione dell'obbligo di indicazione della terna dei subappaltatori in gara**, anche per le concessioni. Tale obbligo, infatti, si poneva in contrasto con le Direttive europee, che lasciano libero il legislatore nazionale per quanto concerne la cogenza, e creava problemi nei settori ordinari e ancor di più in quelli speciali, dove spesso il numero degli operatori economici è già ridotto, trattandosi di soggetti dotati di particolare specializzazione;
- l'estensione a ogni tipo di appalto (lavori, servizi e forniture) dell'**anticipazione del 20% del prezzo**, fino a oggi previsto solo per gli appalti di lavori, con l'obiettivo di garantire maggiore liquidità agli operatori economici, soprattutto nell'attuale fase congiunturale. Peraltro, questo meccanismo andrebbe potenziato, prevedendo la corresponsione dell'anticipo al momento della stipula del contratto e non entro 15 giorni dall'effettivo inizio della prestazione, agevolando l'impresa nelle attività preliminari all'esecuzione della commessa;
- l'eliminazione della previsione che fa discendere l'**esclusione** dell'operatore partecipante alla gara anche da un fatto **addebitabile al subappaltatore**: era infatti irragionevole che una circostanza riconducibile a un subappaltatore, che peraltro poteva non essere conosciuto dal concorrente, potesse incidere su quest'ultimo, determinandone l'esclusione dalla gara;
- la prevista adozione di un **Regolamento unico** attuativo del Codice, con relativo regime transitorio fino alla data della sua entrata in vigore. Il Regolamento dovrà essere adottato entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge;
- l'obbligo di **ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV)** per gli appalti di servizi e forniture caratterizzati da notevole contenuto tecnologico o che hanno carattere innovativo, nonché la conferma dell'obbligo di ricorso a tale criterio anche per gli appalti ad alta intensità di manodopera.

2. Le proposte in vista della conversione del decreto-legge ...

A) ... per lo sblocco immediato dei cantieri

La conversione del decreto-legge può rappresentare l'occasione per recuperare alcune misure volte allo sblocco immediato dei cantieri, che Confindustria ha già portato all'attenzione del Governo nel corso delle interlocuzioni precedenti all'adozione dello Sblocca-cantieri.

In particolare, ci riferiamo a:

- una **più precisa definizione e tipizzazione delle ipotesi di esclusione della colpa grave in tema di responsabilità erariale**, che spesso blocca il responsabile amministrativo nell'adozione delle proprie decisioni. L'obiettivo è ricondurre entro un perimetro più equo e proporzionato i presupposti della responsabilità erariale dei funzionari pubblici, in modo da **prevenire situazioni di blocco e di fuga dalla firma**. In particolare, la colpa grave andrebbe esclusa quando l'azione amministrativa si sia conformata a una sentenza, alle Linee Guida dell'ANAC o ad atti interpretativi, applicativi o comunicativi di un'altra autorità amministrativa, ovvero quando il funzionario pubblico abbia operato applicando disposizioni legislative o amministrative caratterizzate da particolare complessità e incertezza;
- la previsione di una **garanzia pubblica per le PMI subappaltatrici e creditrici degli appaltatori in crisi**, in modo da consentire alle imprese della filiera di rinegoziare con le banche il rientro dei finanziamenti in essere. Tale garanzia dovrebbe essere prestata dalla sezione speciale del Fondo di Garanzia per le PMI istituita dal decreto-legge cd. Semplificazioni (DL n. 135/2018) per garantire operazioni di ristrutturazione di debiti bancari di PMI creditrici della pubblica amministrazione. Dalle nostre stime sui **crediti delle PMI verso imprese affidatarie di contratti pubblici in crisi** emerge che, anche considerato il moltiplicatore del Fondo, la misura dovrebbe avere un fabbisogno contenuto e, comunque, inferiore all'attuale dotazione della sezione speciale.

In ogni caso, il Decreto Sblocca-cantieri rappresenta la sede più idonea per affrontare in maniera tempestiva il problema della carenza di liquidità che colpisce il settore delle costruzioni. Infatti, la crisi di alcuni grandi operatori, affidatari di importanti contratti pubblici, si ripercuote inevitabilmente sull'intera filiera, con evidenti ricadute negative anche sui tempi di realizzazione di infrastrutture essenziali. Sarebbe, pertanto, necessario prevedere – al pari di quanto avvenuto in analoghe situazioni emergenziali – un set di misure che garantiscano la certezza dei pagamenti alle PMI coinvolte nella filiera, in modo da tutelare l'economia dei territori interessati e la tenuta dei livelli occupazionali. In tal senso, l'intero Sistema associativo assicura la disponibilità al confronto sugli interventi da adottare;

- la previsione di un **procedimento di accordo bonario “speciale” per lo smaltimento delle cause pendenti relative alle riserve di cantiere**. In particolare, andrebbe affidata al giudice, anche in grado di appello, la possibilità di avviare la procedura di accordo bonario, gestita da una commissione composta da 3 membri, nominati uno da ciascuna parte e uno dalla Camera arbitrale ANAC. La Commissione, cui andrebbe attribuita la facoltà di assumere decisioni vincolanti, formulerebbe alle parti una proposta che, ove accettata, avrebbe valore di transazione, risolvendo la lite;
- un caso particolare di **commissariamento** per far fronte al **blocco dovuto a crisi d’impresa**, oppure quando vi siano stati la risoluzione, il recesso o la dichiarazione giudiziale di inefficacia del contratto originario. La nomina del Commissario andrebbe subordinata all’infruttuoso svolgimento del meccanismo d’interpello progressivo dei partecipanti all’originaria procedura di gara, disciplinato dall’art. 110, co. 1, del CCP, per consentire a questi ultimi, in prima battuta, di proseguire i lavori;
- la **semplificazione delle procedure decisionali** inerenti alla programmazione delle opere pubbliche, mediante **l’eliminazione del parere del CIPE sui progetti per opere già previste da atti di pianificazione o programmazione** (es. DPP o Contratti di programma ANAS/RFI) e un **più efficace raccordo tra il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici e le procedure, anche di carattere ambientale**, necessarie per la realizzazione dei lavori pubblici di competenza statale.

B) ... sui profili di carattere regolatorio

Subappalto

I presupposti dell’istituto

Confindustria ha già evidenziato in altre occasioni di non condividere la facoltà attribuita alla stazione appaltante di prevedere o meno nel bando di gara la possibilità di ricorrere al subappalto, in quanto si tratta di una forte limitazione a uno dei diritti fondamentali per l’impresa, ossia di organizzare la propria attività nel modo più idoneo a eseguire il contratto d’appalto.

Pertanto, sarebbe opportuno spostare dalla stazione appaltante all’operatore la scelta in merito all’*an* del subappalto.

Il pagamento diretto del subappaltatore

Sempre in tema di subappalto, si ribadisce che la perdurante crisi dell’industria delle costruzioni non colpisce solo gli operatori del comparto edile, ma si ripercuote sulla complessa “filiera” delle imprese coinvolte a diverso titolo nel processo realizzativo di opere e/o di lavori pubblici o privati.

Pertanto, per Confindustria è necessario colmare il “vuoto normativo” cui ha dato origine il nuovo CCP, che con l’art. 105, co. 13, ha valorizzato l’istituto del

pagamento diretto, ma che non ha previsto strumenti alternativi di tutela del subappaltatore e del sub-contraente laddove tale istituto non trovi applicazione.

Per queste ipotesi andrebbe riproposto il previgente meccanismo che subordina il pagamento all'appaltatore del nuovo SAL al riscontro, mediante esibizione delle fatture quietanzate, dell'avvenuto pagamento del subappaltatore o del subcontraente da parte dell'appaltatore.

Criteri di aggiudicazione

Considerato l'intervento di netta riduzione, operato dal DL, delle ipotesi in cui trova applicazione il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa basata sul miglior rapporto qualità/prezzo, è necessario **mantenere le caratteristiche sostanziali del criterio dell'OEPV nelle ipotesi di suo impiego**.

Pertanto, per Confindustria è fondamentale mantenere un determinato rapporto di salvaguardia tra il punteggio massimo attribuibile alla componente tecnica e quello attribuibile alla componente economica delle offerte. Il rapporto 70 punti tecnici e 30 punti sul profilo economico ha dimostrato, ad oggi, una sua validità sul piano operativo nella direzione di un corretto apprezzamento degli aspetti qualitativi delle offerte.

La totale eliminazione di un tetto massimo per il punteggio economico rischia, al contrario, di avallare utilizzi esclusivamente formali e fittizi dell'OEPV, che invece si basa sul rapporto qualità/prezzo.

È di tutta evidenza come tali criticità siano ancor maggiori nel caso di micro, piccole e (sovente anche) medie imprese, che sono i soggetti più deboli sotto il profilo finanziario e dell'accesso al credito e, quindi, meno attrezzati per sopperire con forze proprie alla sostenibilità di commesse troppo "onerose".

Procedure negoziate sotto soglia comunitaria

Le modifiche apportate in tema di procedure negoziate non appaiono condivisibili, in quanto l'impianto complessivo che ne risulta non sembra coerente con gli obiettivi di semplificazione perseguiti, e neppure con i principi di effettiva concorrenza.

Tali modifiche andrebbero dunque meglio calibrate, a partire dalla previsione di soglie intermedie tra 200 mila e 1 milione di euro del valore dei lavori. Inoltre, andrebbe: *i)* allargato il numero degli operatori coinvolti; *ii)* assicurata la previsione di presidi volti a garantire l'effettiva concorrenza e la velocizzazione dei tempi di aggiudicazione.

A tale ultimo riguardo, andrebbe ad esempio sancito il divieto di ricorrere al "sorteggio" degli invitati, pratica purtroppo diffusa tra le amministrazioni, che svilisce la qualificazione degli operatori e determina effetti negativi sull'effettiva partecipazione alle gare.

Esclusione dalle gare in presenza di irregolarità fiscale

Il decreto-legge prevede l'esclusione dalle gare di appalto degli operatori economici, in presenza di violazioni degli obblighi fiscali o previdenziali non definitivamente accertate, di cui la stazione appaltante sia venuta a conoscenza.

Tale previsione pone delle criticità operative derivanti, in primo luogo, dall'esiguità dell'importo della soglia stabilita per qualificare come "grave" la violazione tributaria (5.000 euro) e, in secondo luogo, dalla non piena conformità della norma alle disposizioni europee in materia di appalti pubblici.

Infatti, la disciplina UE consente all'operatore economico, nel rispetto di precise condizioni, di procedere alla regolarizzazione di tali violazioni anche nel corso della procedura, vale a dire dopo il termine per la presentazione della domanda.

Pertanto, in sede di conversione, sarebbe necessario prevedere che: *i)* l'esclusione non si applichi quando l'operatore economico sia stato informato dell'importo dovuto successivamente alla scadenza del termine di presentazione delle domande, a condizione che l'operatore medesimo ottemperi, o si impegni a ottemperare, agli obblighi fiscali o previdenziali entro trenta giorni dalla comunicazione da parte della stazione appaltante; *ii)* la violazione "grave", rilevante ai fini dell'esclusione, debba essere di importo superiore al dieci per cento del valore del contratto di appalto e di concessione e, comunque, non inferiore a cinquantamila euro, al fine di evitare esclusioni sproporzionate ed irragionevoli, anche in ragione del valore complessivo dell'appalto.

Incentivo per le attività di progettazione interne

Si propone poi di eliminare l'incentivo del 2% dell'importo dell'appalto per le attività di progettazione svolte dai progettisti interni alla pubblica amministrazione. L'obiettivo della modifica proposta è di promuovere l'efficienza dei ruoli tecnici interni per le fasi di programmazione e controllo, nonché di sostenere la ripresa del mercato dell'ingegneria e dell'architettura

Terre e rocce da scavo

Nell'ambito della gestione delle terre e rocce da scavo derivanti dalla realizzazione delle opere pubbliche, specie infrastrutturali, sarebbe opportuno un intervento volto a semplificare i presupposti per la presentazione del Piano di Utilizzo, necessario ai fini del procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA). Sono diverse, infatti, le difficoltà logistiche ed economiche riscontrate dagli operatori per l'individuazione dei siti in cui stoccare le terre e rocce risultanti dai lavori infrastrutturali per riutilizzarle come sottoprodotti, con conseguenti rallentamenti nell'approvazione del Piano e nell'avvio delle opere.

Peraltro, si ricorda che nel caso in cui non si possa presentare un piano di utilizzo terre come sottoprodotti per mancanza dei suoi elementi costitutivi, come i siti di deposito, il materiale scavato va gestito come rifiuto, e il costo di realizzazione dell'infrastruttura rischia di aumentare fino a dieci volte o di diventare economicamente insostenibile.

Per superare tali criticità e assicurare l'effettivo riutilizzo delle terre e rocce in linea con la *ratio* del recente DPR n. 120/2017, andrebbe previsto che l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio per la realizzazione dell'opera pubblica e la conseguente dichiarazione di pubblica utilità possano estendersi anche ai siti di destinazione, con possibilità per il proponente di acquisirne la proprietà.

In conclusione, l'auspicio è che il Decreto Sblocca-cantieri rappresenti una prima risposta alle esigenze di rilancio della politica infrastrutturale. In sede di conversione, ribadiamo quindi la disponibilità di Confindustria a formulare proposte volte a far sì che il provvedimento consenta una reale accelerazione della spesa per investimenti pubblici, assicuri il necessario sostegno della filiera, nel rispetto delle irrinunciabili esigenze di trasparenza, tutela della legalità ed effettiva concorrenza.