

# Lavori pubblici: in audizione al Senato le proposte dell'ANCE per far ripartire i cantieri

---

6 Dicembre 2018

Si è svolta il 5 dicembre c.m. l'audizione dell'ANCE presso la Commissione Lavori Pubblici del Senato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in merito ai profili applicativi del codice dei contratti pubblici.

Il Dott. Edoardo Bianchi, Vice Presidente Opere Pubbliche, che ha guidato la delegazione associativa ha evidenziato in premessa come l'Italia abbia un pesante ritardo infrastrutturale che rende urgente l'adozione di misure per accelerare la realizzazione di opere pubbliche necessarie per la qualità della vita e per la crescita. Manutenzione del territorio, sicurezza delle scuole e degli edifici pubblici, infrastrutture per la competitività delle città e dei territori sono indispensabili per lo sviluppo sociale oltre che economico del Paese.

Dopo anni di scelte di politica economica, improntate esclusivamente al "rigore" (dal 2008 al 2015, gli stanziamenti per nuove infrastrutture si sono ridotti del 41,2%, a fronte di un aumento delle spese correnti del +10%), nell'ultimo triennio sono state messe in campo ingenti risorse per la realizzazione delle infrastrutture (140 miliardi di euro nei prossimi 15 anni).

Nonostante questa inversione di tendenza, gli investimenti realizzati sono molto al di sotto delle aspettative. Significativo è l'andamento della spesa per investimenti dei comuni che ha raggiunto nel 2017 il livello più basso dall'inizio della crisi, facendo registrare una riduzione del 51,3% rispetto al 2008, accompagnata da una crescita del 10,3% della spesa corrente.

Una riduzione che risulta confermata anche nel primo semestre dell'anno in corso, con un ulteriore calo dell'8% (Dati Siope - Ragioneria Generale dello Stato).

Questi risultati sono dovuti a procedure di spesa delle risorse troppo lente e farraginose che impediscono l'apertura in tempi rapidi dei cantieri aumentando il gap tra stanziamenti e risorse effettivamente spese per infrastrutture.

Un forte sostegno agli investimenti, e in particolar modo a quelli infrastrutturali, risulta confermato anche nel DDL di bilancio per il 2019, attualmente all'esame della Camera dei Deputati.

La manovra di finanza pubblica, infatti, prevede 15 miliardi di euro di investimenti pubblici aggiuntivi nei prossimi tre anni, dei quali 3,5 miliardi già nel 2019 e alcune importanti misure di finanza pubblica per gli enti territoriali, potenzialmente in grado di accelerare la realizzazione delle opere pubbliche di loro competenza.

Allo stato attuale, le risorse stanziare, indispensabili per il nostro Paese, sono destinate a rimanere mere postazioni contabili e non produrranno alcun effetto in termini di spesa effettiva perché si scontreranno con procedure che bloccano la realizzazione di qualsiasi iniziativa, seppur finanziata.

Il Vice Presidente Bianchi ha, poi, sottolineato che **la riforma del Codice dei Contratti**, di cui al D.lgs. n. 50/2016, nonostante la sostanziale condivisione di gran parte dei principi che l'hanno ispirata contenuti nella Legge Delega n. 11/2016, **dopo due anni** dalla sua entrata in vigore, **appare ancora lontana da un suo definitivo compimento**. Dei circa **60 provvedimenti attuativi** previsti dal Codice, in sostituzione del Regolamento Generale, **ne sono stati adottati meno della metà**.

In questo quadro, peraltro, risultano **ancora inattuati** il sistema di **qualificazione delle stazioni appaltanti e l'albo dei commissari esterni**, che avrebbero dovuto costituire i pilastri della riforma in materia di trasparenza.

In questo contesto, **il decreto correttivo n. 56/2017**, malgrado abbia apportato alcuni indubbi miglioramenti al Codice, **non ha sciolto tutti** quei **"nodi"** che impediscono il pieno raggiungimento

delle finalità di rilancio del settore.

Peraltro, l'emanazione del correttivo ha determinato anche la necessità di rivisitare alcuni dei provvedimenti di attuazione medio tempore varati, con ulteriore allungamento dei tempi di completamento della riforma.

Si continua, inoltre, a registrare una **diffusa tendenza a disapplicare il Codice** che riemerge non appena occorre far fronte ad eventi "straordinari", con termini di realizzazione non prorogabili, come ad esempio per la ricostruzione post sisma del Centro Italia, i Mondiali di sci di Cortina 2021, il G7 Taormina e le Universiadi 2019.

Ciò rappresenta la prova tangibile che le nuove norme sono eccessivamente complesse e impossibili da attuare in tempi obbligati.

Peraltro, la "fuga" dal Codice si registra anche più in generale, cioè oltre i casi di stretta emergenza. I **settori esclusi**, in tutto o in parte, dall'applicazione del Codice (tra cui i settori speciale relativi all'acqua, all'energia, gas ed ai trasporti) **hanno sempre maggiore rilevanza, e questo penalizza l'intero settore.**

Si è, altresì, soffermato sul tema della **burocrazia** che continua ad essere un **pesante macigno che blocca il Paese**, con un costo altissimo anche in termini di competitività: secondo la Banca mondiale, **l'Italia è solo al 46° posto su 190 Paesi per facilità di fare business.**

L'eccesso di burocrazia significa più **corruzione** e porta alla **deresponsabilizzazione dei funzionari pubblici.**

Ha, inoltre, evidenziato la necessità di intervenire **per semplificare e snellire le procedure di spesa.** Al riguardo occorre in particolare:

- intervenire sul **CIPE** per velocizzare le attività di approvazione dei progetti, lasciando la responsabilità ai soggetti attuatori e riconducendo al CIPE l'originale funzione programmatica;
- prevedere che la **registrazione delle delibere CIPE da parte della Corte dei Conti** avvenga entro 60 giorni dalla seduta del Comitato, decorsi i quali, in caso di silenzio, la registrazione s'intenda assentita;
- stabilire che il **Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici** si esprima solo sui progetti di importo superiore a 200 milioni di euro entro 60 giorni ed ove il parere venga richiesto dall'ente gestore; decorso tale termine, il parere si intende reso in senso favorevole.

Con riferimento alla **paralisi decisionale della PA**, ha sottolineato la necessità di addivenire ad un sistema di norme e procedure che **non spingano la PA a fuggire dalle proprie responsabilità**, intervenendo in particolare sull'abuso d'ufficio; responsabilità erariale; ruolo dell'ANAC.

Il Vice Presidente ha, quindi, rilevato l'esigenza di recepire subito alcune fondamentali **misure "anticrisi", attraverso un decreto legge "sbloccacantieri", da adottarsi con urgenza entro fine anno.**

Tali misure dovranno trovare applicazione fino a quando il nuovo quadro normativo "a regime" non sarà completato, anticipando alcune misure fondamentali attinenti: il **subappalto**; i **criteri di aggiudicazione**; la **procedura negoziata sotto soglia**; la **nuova qualificazione SOA**; l'**appalto integrato**; la **partecipazione alle gare di imprese in crisi**; lo **split payment**.

Al riguardo, occorre superare il subappalto, rivedere l'offerta economicamente più vantaggiosa **econtrastare il ricorso al massimo ribasso "puro" con verifica dell'anomalia** perché non garantisce la qualità dell'opera, né che la stessa venga realizzata in tempi e costi certi. E', altresì, indispensabile **ampliare la possibilità di ricorso all'esclusione automatica delle offerte anomale con metodo "antiturbativa"**, ritoccando i sistemi matematici di determinazione della soglia di anomalia, di cui all'art. 97 del Codice.

Con specifico riferimento allo **split payment**, il Vice Presidente Bianchi ha sottolineato che dopo quasi 4 anni dall'introduzione della fatturazione elettronica si può sostenere che l'utilizzo di tale

meccanismo è divenuto del tutto **superfluo, come mezzo di contrasto al sommerso**. Ciò è ancor più evidente con la recente estensione dell'obbligo di fatturazione, disposta in via anticipata al 1° luglio 2018, proprio per i subappaltatori/subcontraenti della filiera degli appalti pubblici. Questo provoca un **aumento esponenziale del credito IVA** con tutte le difficoltà di recupero tempestivo dello stesso e una pesante perdita di liquidità per le imprese che ANCE ha stimato in circa 2,4 miliardi di euro l'anno. Su tali basi occorre, pertanto, abrogare lo split payment o, comunque, rendere l'IVA una partita contabilmente neutra prevedendo, per le imprese soggette "a monte" allo split payment, l'applicazione del reverse charge "a valle" anche sulle forniture.

E' passato, poi, ad illustrare le proposte ANCE per un nuovo Codice dei contratti più semplice e snello **accompagnato** da un **Regolamento attuativo per i lavori pubblici**, dotato di forza cogente, **superando definitivamente il sistema della "soft law"** che non dà i risultati attesi - considerato il carattere non prescrittivo dello stesso - e che ha determinato un elevato livello di incertezza negli operatori.

Il Vice Presidente si è, quindi, soffermato sulle singole proposte di intervento attinenti i seguenti ambiti: **fase di qualificazione; fase di gara; fase dell'esecuzione dei lavori; contenzioso; cooperazione tra pubblico e privato; rispetto dell'ambiente e sicurezza; legalità; riforma delle crisi aziendali**. A tale ultimo riguardo, ha rilevato che la partecipazione alle gare di imprese fallite o in concordato in continuità costituisce un **fenomeno distorsivo del mercato**, che penalizza le imprese sane. E' necessario, pertanto, **eliminare la possibilità di far partecipare alle gare imprese fallite o in concordato in continuità**.

[Si veda precedente del 4 dicembre u.s.](#)

In allegato i Documenti di posizione ANCE con il dettaglio delle proposte consegnati agli atti della Commissione.

34504-Indagine conoscitiva Codice contratti pubblici.pdf [Apri](#)

34504-Audizione ANCE Codice contratti pubblici.pdf [Apri](#)