



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 saranno in linea con quelli stimati, 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 blocco 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.