

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LA SEMPLIFICAZIONE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**7.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 8 APRILE 2021**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE NICOLA STUMPO**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		<b>Audizione di rappresentanti di Ance – Associazione Nazionale Costruttori Edili:</b>	
Stumpo Nicola, <i>Presidente</i> .....	3	Stumpo Nicola, <i>Presidente</i> .....	3, 9, 11
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE CONNESSE ALL'AVVIO E ALL'ESERCIZIO DELLE ATTIVITÀ DI IMPRESA.</b>		Buia Gabriele, <i>Presidente di Ance – Associazione Nazionale Costruttori Edili</i> .....	4, 9, 11
		Buratti Umberto (PD) .....	9, 10

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
NICOLA STUMPO

**La seduta comincia alle 8.35.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Ricordo che, trattandosi di seduta dedicata all'attività conoscitiva, ai componenti della Commissione è consentita la partecipazione da remoto in videoconferenza, secondo le modalità stabilite dalla giunta per il Regolamento nella seduta del 4 novembre 2020.

A tal proposito, ricordo che per i componenti che intendono partecipare ai lavori secondo la predetta modalità è necessario che risultino visibili alla Presidenza, soprattutto nel momento in cui svolgono il loro eventuale intervento, che deve ovviamente essere udibile.

**Audizione di rappresentanti di Ance –  
Associazione Nazionale Costruttori Edili.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa, l'audizione di rappresentanti di Ance – Associazione Nazionale Costruttori Edili, rappresentata dal presidente, dottor Gabriele Buia, che partecipa ai nostri lavori in videoconferenza e che ringrazio per aver accolto il nostro invito.

In questa fase la semplificazione amministrativa applicata all'edilizia assume valenza essenziale per la ripartenza del settore per gli attesi effetti in termini occupazionali anche dei settori ad essa collegati, come la ceramica, il legno, l'impiantistica e altri. Le misure da introdurre dovranno facilitare, in particolare, gli interventi sul patrimonio pubblico e privato esistente e gli interventi di riqualificazione urbana, ponendo attenzione prioritaria all'innalzamento delle prestazioni energetiche degli edifici, oltre che alla messa in sicurezza delle costruzioni dal punto di vista del rischio sismico.

Lo sforzo di razionalizzazione delle procedure amministrative è stato avviato ormai da tempo ed è stato perseguito anche attraverso l'individuazione di un unico interlocutore sul territorio, il SUE (Sportello Unico per l'Edilizia) quale interfaccia unica delle amministrazioni pubbliche nei confronti delle imprese edili.

La Commissione ha voluto concentrare la propria attenzione su questi temi nella convinzione che sia necessario portare a compimento lo sforzo fin qui fatto e compiere un ulteriore passo che dia slancio alle imprese nella fase della piena ripartenza del sistema economico. È inutile e superfluo segnalare l'importanza che ognuno di noi dà al *bonus* 110 per cento per la ripartenza e anche il fatto che per essere reale, c'è bisogno di consentire una semplificazione effettiva per la messa in opera di questa opportunità, che è stata messa in campo.

Chiederei, quindi, al Presidente Buia di segnalare alla Commissione tutti quegli elementi che dal punto di vista dell'Associazione nazionale costruttori edili possano essere utili ai predetti fini. Prego, dottor Buia.

GABRIELE BUIA, *Presidente di Ance* — *Associazione Nazionale Costruttori Edili*. Grazie, presidente, e grazie dell'opportunità. Lei ha toccato i temi cardine della nostra attività, che saranno meglio esposti in un documento corposo che in giornata metteremo a disposizione dell'intera Commissione affinché prenda atto delle necessità di un settore nevralgico per la crescita.

Il settore delle costruzioni è quello più legato all'attività della pubblica amministrazione, subendo conseguentemente gli effetti negativi di una sempre più traboccante burocrazia che incide sia nel mercato dei lavori pubblici sia nell'edilizia privata.

Purtroppo, in entrambi i settori in molti casi siamo ancora lontano dalle migliori esperienze europee. Alcuni esempi mettono chiaramente in evidenza gli effetti negativi sul funzionamento del Paese e della sua economia.

In Italia i tempi di realizzazione delle opere pubbliche sono tra i più lunghi d'Europa. Infatti, secondo i dati della Presidenza del Consiglio — e non di Ance — servono circa tre anni per realizzare un'opera di piccole dimensioni — ovvero che richiede stanziamenti inferiori ai 100 mila euro — e più di 15 anni per costruire le grandi opere (quelle che richiedono risorse per oltre 100 milioni di euro). Più della metà di questi sono tempi morti o tempi di attraversamento, come li definisce la Presidenza del Consiglio. Nella classifica che fa riferimento ai tempi di attesa per ottenere un permesso di costruire, la Banca mondiale ci colloca al novantasettesimo posto su 190 Paesi, con uno *score* di 68 su 100, in cui logicamente 100 è attribuito al miglior Paese.

Nella classifica generale del *Doing business* il nostro Paese si colloca al cinquantottesimo posto (ha perso 13 posizioni in quattro anni) ed è ora preceduto da Paesi come Kosovo, Kenya, Romania, Cipro e Marocco. Ormai siamo arrivati a questi livelli.

In materia ambientale, secondo l'ultimo rapporto dell'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) di marzo 2021, più della metà delle procedure di bonifica di siti inquinati, pari al 56 per

cento, si trova ancora nella fase iniziale del procedimento e solo per il 16 per cento è stato possibile avviare i lavori di bonifica o di messa in sicurezza.

Bisogna segnare una netta discontinuità rispetto a queste situazioni, se vogliamo rilanciare l'economia nazionale e il settore delle costruzioni in particolare, sfruttando il suo elevato effetto moltiplicatore e il suo ruolo strategico per l'economia nazionale. Ricordo che questo settore, comprese le attività immobiliari, ha il 22 per cento del PIL (prodotto interno lordo) italiano e che un euro investito nel mondo delle costruzioni produce un indotto diretto e indiretto pari a 3,50 euro e per ogni miliardo di investimento attiva 16 mila posti di lavoro.

Pertanto, è fondamentale fare in fretta anche in vista del *Recovery Plan*. Come Ance abbiamo detto chiaramente nelle scorse settimane che il Piano italiano, nella versione attuale, non offre alcuna garanzia che le risorse europee potranno essere spese nei tempi previsti. Con l'attuale impostazione, secondo le nostre stime, a fine 2026 avremo speso solo il 48 per cento delle risorse ipotizzate per le infrastrutture e i cantieri in generale. Pertanto, è d'obbligo e di urgenza cambiare certe situazioni, perché lo *status quo* ci impoverirà e non ci farà sfruttare le risorse.

Dunque, occorre cambiare in modo radicale questa impostazione, immaginando due binari di intervento che dovranno correre parallelamente: il primo dovrà sfruttare tutte le semplificazioni esistenti e gli snellimenti possibili per mettere a terra subito le risorse, aprire i cantieri e sul fronte privato far decollare il grande piano di efficientamento energetico e messa in sicurezza degli edifici previsto dal pacchetto degli interventi del *superbond*; nello stesso tempo occorre cominciare a lavorare alle riforme strutturali indispensabili per ridare al sistema Paese quell'efficienza che abbiamo perduto da tempo e che, purtroppo, ci fa viaggiare con il freno a mano tirato da troppi anni.

La prima e la più grande urgenza è proprio quella della pubblica amministrazione, che è al centro della nuova azione di Governo, e di questo non possiamo che

essere soddisfatti, dato che siamo stati tra i più ferventi sostenitori, insieme ai sindaci e agli amministratori pubblici, dell'indifferibilità di un intervento in tal senso. Facilitare la vita quotidiana delle imprese sotto tutti i profili fiscali e normativi, giuslavoristi e così via dovrà essere l'obiettivo di base di tutte le misure adottate per consentire di liberare tutte le potenzialità finora inespresse.

Voglio elencare adesso le principali proposte dell'Ance sui temi generali per poi intervenire puntualmente nel documento che vi trasmetteremo. Parto dalle infrastrutture. Nei lavori pubblici lo sblocco delle procedure autorizzative e uno snellimento del sistema normativo che regola il settore sono un'emergenza assoluta, se vogliamo intervenire rapidamente su un patrimonio infrastrutturale obsoleto, spesso degradato e inefficiente, che necessita di manutenzione. L'obiettivo delle misure di semplificazione proposte dall'Ance è quello di giungere il più velocemente possibile ad aprire i cantieri e realizzare le opere che servono ad ammodernare il Paese, senza andare però a detrimento dei principi di pubblicità e trasparenza delle procedure di gara che – come è noto – sono presidi dei principi di concorrenza e di parità di trattamento.

Le misure riguardano la fase a monte dell'affidamento – dove, secondo i dati dell'indagine Ance, il famoso « Sblocca cantieri », che ha evidenziato tutte queste anomalie, si concentrano il 70 per cento dei ritardi – in particolare attraverso lo snellimento delle operatività del CIPE, dell'iter di approvazione dei progetti da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici e l'accelerazione dell'approvazione dei contratti di programma ANAS (Azienda nazionale autonoma delle strade) e RFI (Rete ferroviaria italiana).

Le altre misure proposte hanno l'obiettivo di ridurre gli oneri a carico delle imprese e delle amministrazioni, prevedendo regole di partecipazione il più possibile chiare e certe in modo tale da garantire una competizione aperta e meritatoria tra gli operatori. Sempre al fine di evitare il blocco dei lavori in corso, devono

reintrodursi adeguati meccanismi di compensazione degli aumenti eccezionali registrati negli ultimi mesi dei principali materiali da costruzione. Un esempio per tutti: i materiali ferrosi sono aumentati del 130 per cento tra novembre 2020 e febbraio 2021. Inoltre, va semplificato il sistema di garanzia e di esecuzione che, oltre ad essere in *gold-plating*, rispetto alle prescrizioni comunitarie, appare obsoleto e non in linea con le attuali esigenze di flessibilità che connota le varie fasi realizzative dell'opera. Il modello di riferimento è rappresentato, ad esempio, dall'esperienza francese, che può essere facilmente mutuata con grandi benefici per le imprese che operano nel mercato pubblico.

Devono poi essere affrontate altre tematiche di carattere generale come, ad esempio, il problema delle regole, perché occorre muovere da un dato di fatto. Dal 1994 ad oggi sono stati emanati oltre 500 provvedimenti normativi sul codice appalti. Ogni mese la normativa di settore ha subito una variazione, un ecosistema normativo così mutevole che ha completamente disorientato non solo gli operatori del settore, ma gli stessi giudici amministrativi chiamati ad applicare al caso concreto regole inevitabilmente schizofreniche, contraddittorie e mal coordinate.

Vi è anche il problema del rapporto contrattuale attualmente impostato sul modello suddito-sovrano. Pertanto, va superato lo sbilanciamento del sinallagma a favore della parte pubblica, derivante dal modello suddito-sovrano tipico della normativa dei contratti pubblici di matrice ottocentesca. Basti pensare che in Italia abbiamo ancora l'atto di sottomissione. Al contrario un modello contrattuale moderno dovrebbe essere regolato dal codice civile, che rappresenta il massimo della garanzia in termini di equilibrio dei contrapposti interessi.

Abbiamo ancora una presunzione di colpevolezza. Negli ultimi anni, forse anche sull'onda emotiva di alcuni fatti delittuosi, si è andata affermando la convinzione che gli ordinari meccanismi volti a contrastare i fenomeni corruttivi o le infiltrazioni mafiose nel settore degli appalti non costitui-

scano più un sufficiente strumento di deterrenza. Occorre che la normativa sui lavori pubblici torni a una più stretta aderenza al principio di non colpevolezza, di cui all'articolo 27, comma secondo, della Costituzione.

Vi è anche il problema edilizio urbanistico che è stato anche toccato nelle premesse dal presidente. La normativa edilizia e urbanistica soffre di una regolamentazione complessa che si basa sulla stratificazione di normative — statali, regionali e comunali, decreti ministeriali, regolamenti attuativi, circolari — e sul rinvio a discipline di settore. In un tale contesto la realizzazione di interventi, anche di modesta entità, spesso richiede la presentazione di numerosi documenti e il rilascio di molti pareri da parte degli enti diversi, ad esempio le sovrintendenze e tanti altri ancora. Per una SCIA (segnalazione certificata di inizio attività) per demolizione e ricostruzione, ad esempio, si può arrivare a dover presentare più di 80 documenti tra dichiarazioni, autocertificazioni, documentazione tecnica e progettuale, con il coinvolgimento da 15 fino a 20 enti esterni o servizi interni dell'apparato pubblico, mentre per la conclusione di un procedimento urbanistico e la cantierizzazione di un'opera privata servono purtroppo anche dai 5 ai 10 anni.

Ulteriori cause che incidono negativamente sul processo costruttivo sono l'eccessiva produzione normativa e il continuo mutamento delle norme. Dagli esiti dell'ultima consultazione pubblica — il famoso « Semplifichiamo » promosso dal Ministro per la pubblica amministrazione — nel settore dell'edilizia sono state segnalate l'esistenza di numerosissime incertezze legate ai lavori di ristrutturazione edilizia e alle necessità per i professionisti e le imprese di districarsi tra molti obblighi di diversa natura introdotti dalle amministrazioni comunali che spesso cambiano da un comune all'altro: più di 8 mila comuni, più di 8 mila norme, più di 8 mila regolamenti edilizi che spesso sono molto diversi uno dall'altro.

Le proposte avanzate dall'Ance sono finalizzate a restituire maggiore certezza ai cittadini e alle imprese e a velocizzare le procedure, ad esempio, per la perentorietà

dei termini di approvazione dei piani attuativi, le istruttorie preliminari, chiarendo una volta per tutte cosa si intende per « rigenerazione urbana ».

Per quanto riguarda la Conferenza dei servizi, è fondamentale rafforzarne l'utilizzo, prevedendo per i procedimenti edilizi il suo utilizzo obbligatorio sempre in modalità semplificata anche per via telematica, al fine di superare la frammentazione delle competenze decisorie e garantire la chiusura certa con termini perentori e, se occorre, l'utilizzo del silenzio assenso. Ulteriori proposte sono finalizzate a incentivare interventi di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, principalmente attraverso la demolizione e ricostruzione. Oggi è necessario superare i limiti imposti dalla normativa vetusta e non più funzionale; ad esempio c'è la necessità di liberalizzare i cambi d'uso, semplificare gli interventi di ristrutturazione edilizia — occorre fare chiarezza anche su questo, perché essa è pensata e finalizzata per favorire l'espansione delle città — e riformare l'attuale normativa in tema di verifica di stato legittimo degli edifici e di regolarizzazione delle difformità, anche ai fini dell'accesso alle agevolazioni fiscali.

Un altro intervento mirato di semplificazione riguarda il rapporto tra le procedure autorizzative edilizie e quelle previste dal decreto legislativo n. 42 del 2004 per gli immobili soggetti a vincoli culturali e paesaggistici. Si tratta di procedure lunghe e complesse, nell'ambito delle quali i cittadini e le imprese devono fare i conti anche con rallentamenti causati dalla carenza di personale, dagli enti preposti alla tutela (le sovrintendenze), con termini non perentori e con l'assenza di poteri sostitutivi.

Pensiamo che si debba mettere mano anche, in parallelo, alla fiscalità che impatta sul mondo delle costruzioni. Dal punto di vista fiscale le nostre proposte mirano a imprimere un deciso cambio di rotta atto a eliminare gli appesantimenti burocratici che zavorrano la gestione delle attività di impresa impedendo di fatto un sano sviluppo competitivo a livello di mercato. Un esempio per tutti è la sospensione della nuova causa di esclusione dalle gare per irrego-

larità fiscali non definitivamente accertate, che viola i principi costituzionali del diritto alla difesa, alla libera iniziativa economica, alla proporzionalità tra sanzione e violazione tributaria; per non parlare dell'abrogazione di nuovi obblighi connessi al versamento delle ritenute operate sui redditi dei lavoratori dipendenti negli appalti e subappalti che obbliga l'impresa a continui controlli e passaggio continuo di documenti, con le conseguenti verifiche poste in capo al committente sul corretto operato degli appaltatori e subappaltatori (committeente che spesso non ha niente a che vedere con l'operatività del mondo delle costruzioni) che comportano fra l'altro oneri finanziari amministrativi.

Poi vorrei ancora sottolineare in ultimo i problemi dei rimborsi IVA e la questione dell'eliminazione — una volta per tutte — dello *split payment*, specialmente per l'inizio delle attività di impresa, visto che grava tantissimo per i lunghi tempi di rimborso.

C'è poi il discorso del famoso *Superbonus*, come dicevo nelle mie premesse. Il *Superbonus* al 110 per cento rappresenta uno strumento strategico per lo sviluppo e l'attuazione di un programma concreto di riqualificazione del patrimonio edilizio italiano in linea con gli obiettivi di sostenibilità e di riduzione del consumo del suolo definiti nell'ambito del *Green Deal* europeo. Lo strumento comincia oggi ad avere buoni risultati dopo un inizio lungo e farraginoso. Per adesso sono iniziati solo i lavori, per lo più quelli legati a piccoli interventi. Si stanno aspettando ancora quelli legati ai condomini, quelli che chiaramente hanno avuto e hanno ancora necessità di seguire un *iter* burocratico più articolato (gli adempimenti sono tanti); però hanno cominciato a muoversi e speriamo che abbiano veramente un futuro migliore.

Le iniziative però sono rallentate, come dicevo, e rischiano di essere bloccate dall'incertezza sulla durata dei benefici e da alcune lungaggini burocratiche. È quindi necessario decidere oggi la proroga sul *Superbonus* nell'attuale impostazione, almeno fino al 2023, nell'ambito del *Recovery Plan*. L'incertezza della proroga rende difficile avviare le iniziative di rigenerazione ener-

getica o di messa in sicurezza. Prioritarie appaiono anche le esigenze di semplificazione per favorire l'accesso ai benefici fiscali, in particolare la verifica preventiva della conformità urbanistica o edilizia, il miglioramento di una classificazione energetica per gli immobili vincolati e l'accelerazione dei tempi di recupero del credito per evitare l'incidenza sulla liquidità delle imprese.

Un altro passaggio importante è legato all'ambiente e all'economia circolare. Le procedure ambientali preliminari — la VAS (Valutazione ambientale strategica), la VIA (Valutazione di impatto ambientale) in particolare, ma anche l'AUA (Autorizzazione unica ambientale), la famosa VINCA (Valutazione di incidenza ambientale) e così via — si inseriscono nel lungo processo che porta alla cantierizzazione di un'opera e rappresentano quel giusto momento di considerazione delle scelte e degli effetti di natura ambientale. Gli ostacoli amministrativi, i tempi lunghi, gli oneri diretti e indiretti che si ripercuotono sugli operatori, depotenziano questi procedimenti potenzialmente importanti per un percorso di crescita sostenibile, che di fatto diventano degli incubatori di adempimenti stratificati. L'oggettiva complessità si scontra peraltro con un'amministrazione non sempre in possesso delle giuste e adeguate risorse umane.

Secondo i dati aggiornati a giugno 2020, senza considerare quindi l'effetto dell'emergenza Covid, il 60 per cento dei procedimenti di Valutazione di impatto ambientale, la VIA, che riguardano per lo più infrastrutture di trasporto ed energetiche, era stato avviato da oltre un anno, in molti casi da oltre 3-4 anni, con punte di 10 anni. Il 44 per cento, inoltre, ha concluso l'istruttoria tecnica, ma resta in attesa di ulteriori passaggi burocratici, amministrativi o politici.

Occorre però non tanto delegiferare, ma ripensare alcune regole, anche tenendo presente che molti degli interventi delle opere prospettate per la ripresa e la resilienza saranno suscettibili dell'applicazione di queste procedure ambientali. Importanti semplificazioni in materia di bonifiche si ren-

dono poi necessarie per favorire il recupero di siti contaminati e per assicurare a tale aree nuove qualità ambientali, economiche e sociali.

Nella logica di favorire la transizione verso l'economia circolare, l'Ance propone infine alcune misure volte ad agevolare il recupero diretto dei rifiuti nel luogo di produzione, negli stessi cantieri, e la gestione dei sottoprodotti come terre e rocce da scavo.

L'altro passaggio che noi riteniamo importante è la semplificazione delle procedure legate al lavoro. Con riferimento alle norme in materia di lavoro e sicurezza, le azioni di semplificazione si concretizzano nell'eliminazione delle duplicazioni di alcuni adempimenti meramente burocratici, regolati dalla pluralità di norme succedutesi nel tempo o dovute a incoerenze normative. È necessario pertanto avviare la procedura di verifica della regolarità contributiva in anticipo rispetto alla scadenza del Documento unico di regolarità contributiva, che è in corso di validità.

Dobbiamo introdurre il meccanismo del silenzio assenso nelle procedure di concessione della cassa integrazione; dobbiamo dematerializzare le procedure di presentazione delle domande di cassa integrazione e guadagni ordinaria, specialmente la notifica preliminare, il cui invio *online* coinvolga in particolare anche tutti i nostri enti bilaterali, le famose casse edili, che sono territorialmente competenti. Bisogna attuare la norma che consente ai datori di lavoro di conservare i documenti di sicurezza anche su supporto informatico, garantire che tale modalità venga riconosciuta anche dagli organi ispettivi e ancora snellire le procedure e gli adempimenti che nulla aggiungono in termini prevenzionistici; per esempio, alludo alle banche dati validate per la valutazione del rischio rumore, alla tenuta delle documentazioni sui controlli delle attrezzature e via via ad altri adempimenti.

L'ultimo passaggio, che è nevralgico – è stato lasciato per ultimo, ma non è certo ultimo per importanza – è un *focus* mirato sulla pubblica amministrazione, che va sicuramente rafforzata. Come Ance abbiamo

denunciato più volte come la pubblica amministrazione sia stata depotenziata negli ultimi anni a causa del blocco del *turnover* e della mancanza di professionalità adeguate e come questo abbia ingessato l'attività del settore delle costruzioni. Merito-crazia, servizi efficienti, prestazioni standardizzate e digitalizzazione dei processi: ci aspettiamo che sia varato un progetto organico di riforma della pubblica amministrazione orientato a questi principi. Questo è l'obiettivo di medio e lungo termine sul quale occorre mettersi subito al lavoro e sul quale stiamo anche noi proponendo alcune soluzioni operative.

Per far fronte all'emergenza delle amministrazioni, in particolare alla mancanza di personale qualificato e specializzato, è necessario rendere possibili maggiori assunzioni e consentire l'utilizzo di contratti a tempo indeterminato da dedicare all'attuazione del *Recovery Plan*, come evocato anche in questi giorni da più esponenti del Governo. Inoltre è necessario dotare gli enti appaltanti di professionalità, in particolare anche utilizzando collaborazioni esterne, per far partire i cantieri. Oggi ANAS (Azienda nazionale autonoma delle strade) chiede 500 tecnici per poter aprire i cantieri, senza i quali qualsiasi appalto non potrà essere cantierizzato; infatti, non avendo i tecnici di riferimento interni, non potranno assolutamente essere gestiti.

Se non vogliamo continuare a interrogarci ancora per degli anni su come semplificare le norme, la cosa migliore da fare è pensare da subito a leggi semplici. La legge per noi è la bussola di riferimento che indica la strada da seguire. Deve essere pensata per incoraggiare i cittadini e gli imprenditori onesti. L'esperienza ci ha insegnato che gli ostacoli di cavilli che inseriamo pensando di bloccare i disonesti in realtà bloccano tutti, ma i disonesti alla fine trovano sempre e comunque un modo per aggirarli. Questo è l'aspetto che noi sottolineiamo, perché è giusto far pagare medicine amare a chi esce dal seminato, dalle leggi e dalle norme italiane, ma questa medicina non la possono pagare tutti.

Grazie, presidente, le invieremo il nostro corposo documento.



PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Buia, sarà compito nostro poi distribuire il documento a tutti i commissari. Chiedo se vi siano deputati o senatori che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

UMBERTO BURATTI (PD) *(da remoto)*. Ringrazio intanto il dottor Buia per la sua relazione e attendiamo di leggere il documento che ci verrà inviato. Certamente quanto esposto nella parte finale della sua relazione, in cui ha fatto riferimento alla necessità di leggi semplici, richiamando quei cavilli, che dovrebbero essere pensati per i disonesti — che invece li riescono ad aggirare — ma che poi in realtà rischiano di penalizzare tutti, rappresenta certamente una delle preoccupazioni che noi componenti della Commissione ci siamo prefissati fin dall'inizio di questa attività di ascolto per arrivare poi a formulare la nostra relazione. Certamente i temi che lei ha trattato e che andremo poi ad approfondire ulteriormente riguardano ciò che blocca l'economia del nostro Paese. Lo comprendiamo anche noi. C'è stata ormai — questo forse è il male del nostro Paese — un'eccessiva produzione normativa (soggetta a successive modificazioni), con la quale tutti devono fare i conti, sia gli enti — gli 8 mila comuni a cui lei faceva riferimento — ma anche gli imprenditori, che si devono confrontare con queste normative e con i diversi enti.

In questi giorni è in corso un dibattito che riguarda il Codice degli appalti. Avrà seguito la posizione dell'Antitrust rispetto alle posizioni espresse anche da Anac (Autorità nazionale anticorruzione) su questo. Dal suo intervento mi sembra di comprendere che effettivamente il Codice dovrà essere rivisto, già con alcuni interventi normativi nell'ambito del decreto-legge cosiddetto « Semplificazioni »; come diceva lei, dobbiamo operare nell'immediato — perché dobbiamo sbloccare la situazione — ma dall'altro lato siamo anche chiamati a pensare a un intervento strutturale. Allora le chiedo, in base alla sua esperienza, lei ritiene che tale Codice sia da abrogare — dovendosi, quindi, fare riferimento solo alla direttiva europea — oppure ritiene si possa

intervenire con modifiche sulla normativa vigente ?

PRESIDENTE. Se non ci sono altri interventi, darei nuovamente la parola al presidente Buia per la replica.

GABRIELE BUIA, *Presidente di Ance — Associazione Nazionale Costruttori Edili*. La ringrazio, onorevole Buratti. Lei mi ha dato la possibilità di chiarire ulteriormente cosa pensa l'Ance sul Codice e far chiarezza un po' su questa contrapposizione che si sta creando tra coloro che sono a favore del codice europeo e coloro che non lo sono. Colgo l'occasione pertanto per esprimere in maniera precisa quello che è il nostro pensiero.

Noi abbiamo contestato inizialmente questo codice nel suo impianto originale perché lo abbiamo ritenuto, lo ritenevamo già allora, un codice non adeguato non solo alle necessità del settore, ma anche alle necessità di un Paese che doveva crescere e doveva utilizzare rapidamente le risorse — allora poche risorse — che l'Italia aveva a disposizione. Come ho detto nella mia introduzione, i problemi derivano dal fatto che le leggi di bilancio stanziavano risorse, ma queste risorse non arrivavano mai a trasformarsi in cantieri per i tempi biblici che registriamo. Abbiamo più volte detto che il problema sta a monte delle gare d'appalto; il codice è un « di cui » di tutta questa filiera, perché il codice non interviene nelle procedure prima delle gare. È tutta un'organizzazione e una macchinosità dello Stato.

Detto questo, arrivando al Codice, lo abbiamo onestamente criticato, però questo criticare non vuol dire che noi non dobbiamo avere una fonte regolamentare trasparente e semplice. Noi vogliamo le regole, le vogliamo semplici, intuitibili, non solo per l'operatore, ma anche per gli enti pubblici, per tutte le stazioni appaltanti. Ricordo che in Italia ci sono oltre 40 mila stazioni appaltanti; vanno dal più piccolo comune italiano alla più grande stazione appaltante committente, che è per esempio RFI (Rete ferroviaria italiana) o ANAS. Qui c'è una complessità e queste norme pertanto devono essere semplici e concrete.

Intanto le faccio una premessa. In ogni caso il Codice, quando è stato scritto, ha recepito già la normativa europea, per una buona parte; è stato scritto in fretta e furia e anche male, in pochi mesi, con la scusa che si doveva recepire il Codice europeo. Poi alla fine siamo stati solo noi e l'Inghilterra ad averlo recepito e gli altri Paesi europei non hanno recepito quasi niente; questo poi è un altro paio di maniche. Pertanto molte norme europee sono già nel Codice. Detto questo, il resto poi ha creato solo problemi.

Oggi, se dovessimo ipotizzare di prendere il Codice europeo e trasporlo in Italia immediatamente, abolendo completamente il Codice italiano vigente, si creerebbe un problema enorme, perché ci sarebbe il blocco immediato di tutti gli enti appaltanti. Si bloccherebbe tutto, come si è bloccato tutto con l'approvazione del Codice attuale. Teniamo conto che questo Codice è stato continuamente modificato e derogato già dalla sua emanazione. Il primo a erogare questo codice è stato lo Stato, che ha cominciato a derogare per i giochi di Cortina, le Universiadi, il G7. Quando si è accorto che questo codice non dava le risposte, ha cominciato a derogare. Poi ha continuato a derogare con i commissari, perché tutte le volte che c'era un'urgenza o una necessità, visto che le opere si bloccavano, si nominava un commissario. I commissari sono ancora attuali.

Cosa ci è rimasto di questo codice? È arrivato il decreto-legge cosiddetto « Semplificazioni », è stato approvato il provvedimento cosiddetto « Sblocca Cantieri », sono arrivate le linee guida dell'Anac, che sono ancora da definire, perché non sono mai state attuate. Praticamente questo Codice è stato inattuato, è stato completamente derogato, è stato svuotato, visto che il provvedimento « Sblocca Cantieri » e quello « Semplificazioni » lo hanno modificato. Questo è un « marasma », però in questo momento, visto il *Recovery Plan*, visto che noi dobbiamo correre per utilizzare le risorse e per aprire i cantieri, la nostra idea è che adesso si corra utilizzando anche il decreto-legge « Semplificazioni » per aprire i cantieri, ma, nello stesso tempo, in parallelo, ci

si sieda a un tavolo e si cominci a intervenire sulla modifica del Codice vigente, riscrivendolo in modo da renderlo maggiormente compatibile con un Paese che deve crescere. Questo Codice, in ogni caso, deve essere semplificato: certe fattispecie necessitano di una modifica radicale. Pertanto, apriamo i cantieri con l'attuale semplificazione e interveniamo rapidamente in parallelo sul codice, per riscriverlo e semplificarlo, laddove occorre.

La trasposizione pura del Codice europeo rischia di creare una grande confusione in Italia e il blocco dei cantieri. I sotto soglia del Codice europeo non sono che il 90 per cento dei bandi italiani; il sotto soglia, fino ad importi pari a 5 milioni e 300 mila euro; non è regolamentato come in Italia. Le associazioni temporanee di imprese non sono normate nel codice europeo, mentre in Italia lo sono; per cui si creerebbe una confusione enorme in questo momento, tenendo conto anche delle dimensioni delle imprese italiane, che sono per lo più piccole e medie; ma anche le grandi imprese italiane sono delle imprese « nane » all'estero; per cui in ogni caso questo sarebbe veramente un grande problema.

Pertanto, ritengo che questo debba essere lo stimolo affinché ci siano conoscenze effettive di cosa vuol dire « impatto della normativa europea » oggi sul mercato italiano. Se qualche operatore privato sostiene certe argomentazioni, cioè che si deve applicare solo il codice europeo, o non conosce effettivamente cosa potrà essere l'effetto oppure persegue un interesse diverso, che è quello di monopolizzare il mercato a proprio favore. Su questo l'Ance non sarebbe assolutamente d'accordo: noi vogliamo trasparenza e regole uguali per tutti.

UMBERTO BURATTI (PD). Volevo ringraziare per la risposta. La vostra associazione è in prima fila su questo aspetto e credo che la sua risposta faccia chiarezza. Effettivamente, se domani improvvisamente abrogassimo il Codice accadrebbe quello che diceva lei. Sarebbe importante interloquire su tale questione con la vostra associazione, magari insieme al Governo e alla

Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici, per assumere iniziative quanto prima.

GABRIELE BUIA, *Presidente di Ance – Associazione Nazionale Costruttori Edili*. Onorevole, nel suo intervento inizialmente lei aveva toccato un punto riguardo all'eccessiva normativa e alla necessità di leggi semplici. Ha pienamente ragione. Oggi in Italia per cambiare un passaggio di una norma si legifera ulteriormente, ma non si fa pulizia, visto che non ci sono più testi coordinati. Questo crea un grande problema, oltre che nell'ambito della pubblica amministrazione, anche per gli operatori, che non riescono a capire.

Noi auspichiamo che ci sia veramente la volontà del Parlamento di legiferare in maniera semplice e concreta per chiarire i vari passaggi. Lo dico anche alla luce di un disegno di legge sulla rigenerazione urbana

che è in discussione al Senato, che, così come è formulato, creerà altri problemi. Se vogliamo veramente limitare il consumo del suolo, auspico ci sia la volontà di rivenderlo, fornendo agli operatori chiarezza di intervento una volta per tutte, considerato che la rigenerazione urbana è un motivo di fortissimo interesse per questo Paese.

PRESIDENTE. Restando in attesa del documento dell'Ance, che metteremo a disposizione di tutti i commissari, la ringrazio per la relazione e per questa ultima risposta, che è stata davvero utile. Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9.20.**

---

---

*Licenziato per la stampa  
il 9 giugno 2021*



\*18STC0140820\*