

RILANCIO DELLE OPERE PUBBLICHE E DELL'OCCUPAZIONE

NUOVO CODICE APPALTI **#BASTABUFALE**

LE RIFORME DA FARE SONO ALTRE!

In questo periodo di profonda crisi economica generata dall'emergenza Covid-19, si moltiplicano le prese di posizione - a partire da settori importanti del mondo delle imprese e della politica - in favore di una sospensione momentanea o della cancellazione definitiva del Nuovo Codice Appalti, additato come la "causa" principale dei ritardi nella cantierizzazione e realizzazione delle opere.

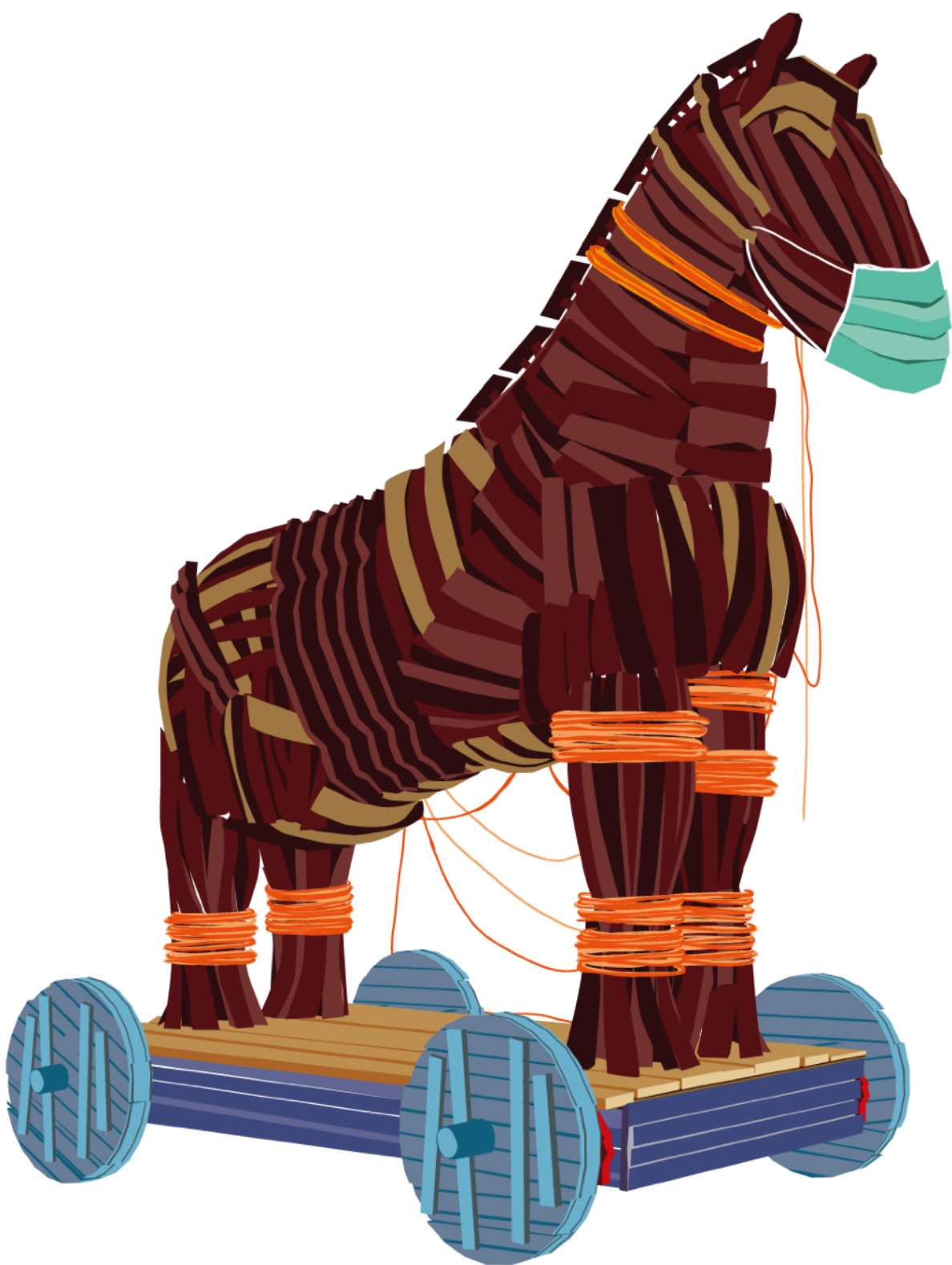
Ma è proprio così?

O, al contrario, questi attacchi al Codice Appalti nascondono una volontà precisa di usare la crisi per eliminare tutti quei "paletti" che impongono al sistema delle imprese il rispetto di regole e diritti?

Aprile 2020 - Fillea Cgil



PREMESSA



Far partire tutti i cantieri utili al Paese e spendere bene e presto le risorse stanziare per le opere pubbliche è una priorità per tutti, per creare lavoro e sviluppo dopo la “fermata generale” legata al Coronavirus. Come sindacato confederale e di categoria lo andiamo rivendicando da tempo, chiedendo di accelerare la spesa e ridurre i tempi di realizzazione delle infrastrutture necessarie e per interventi di messa in sicurezza del territorio, di rigenerazione urbana, di riqualificazione del patrimonio pubblico.

ACCELERARE NON VUOL DIRE RIDURRE LE REGOLE

Da molte parti si invoca un’uscita dalla crisi con la più classica e sbagliata delle ricette: meno “paletti”, meno burocrazia, meno tutele, Commissari straordinari a pioggia, dotati di potere illimitati e che possono derogare a tutto.

In poche parole: **via il Codice degli Appalti** e lasciamo che il mercato selvaggio faccia il proprio corso, utilizzando l’emergenza come una specie di **cavallo di Troia**, contro diritti e tutele, favorendo di fatto zone d’ombre e possibile illegalità.

Dietro il *peana* di meno burocrazia c’è il rischio reale di **ridurre la trasparenza** nel mercato degli appalti pubblici, disincentivare la qualificazione di impresa, colpire i diritti e le tutele dei lavoratori.

Per fare un parallelismo: la nomina di Commissari Straordinari sta al Codice degli Appalti come il Condonò sta a chi paga onestamente le tasse, la liberalizzazione del Codice sta al lavoro come le colate indiscriminate di cemento stanno all’ambiente.

Occorre allora prima di tutto dire le cose come stanno, smascherando le “**fake news**” che girano e concentrarsi sui problemi reali.

Aprile 2020 - Fillea Cgil



IL CODICE DEGLI APPALTI NON HA MAI FUNZIONATO E HA DEPRESSO IL MERCATO. VERO O FALSO?



Tutti i principali studi (Camera dei Deputati, Cresme, ecc.) ci confermano che, passato un periodo di fisiologico rodaggio, il Codice degli Appalti varato nel 2016 ha cominciato ad andare a regime, con un aumento sia delle progettazioni che dell'avvio esecutivo dei cantieri.

Gli stessi dati forniti dalle principali imprese e stazioni appaltanti confermano che nei primi 10 mesi del 2019, rispetto allo stesso periodo del 2018, si osservava:

- * una **crescita degli importi lavori del +19,9%**, così distribuita:
 - per gli incarichi medi di importo compreso tra 100mila e 200mila euro crescita del 9% per numero (da 438 a 477 bandi) e importo (da 604 milioni a 692);
 - per i grandi incarichi, di importo superiore a 200mila euro, crescita del +15% per numero (da 604 a 692 bandi) e un +26% per importi (da 565 a 711 milioni di euro).
- * **Il numero di procedure di gara** indette nel 2018 è pari a 23.338 e risulta in **crescita del 26,5%**, rispetto allo stesso periodo del 2017 (18.456 bandi).
- * **I lavori tradizionali crescono del 29,4%** (da 14.712 a 19.037); i contratti di PPP crescono del 18,1% (da 3.223 a 3.805). L'importo complessivo in gara ammonta a 31,7 miliardi e risulta in crescita del 30,8% rispetto al 2017 (24,3 miliardi). In particolare: il valore dei lavori tradizionali aumenta del 27,5% (da 16,1 a 20,5 miliardi); gli importi dei contratti di PPP crescono dell'81,8%, da 5,1 a 9,2 miliardi (il valore annuo più alto dal 2002).
- * **Il numero di aggiudicazioni** di importo superiore a 1 milione di euro cresce ancora di più nel 2019. Si passa da 1.717 a 2.307 aggiudicazioni, **+34,4%**. Tale percentuale diventa un +38,3% se si escludono le concessioni di servizi e le società miste. L'incremento è del 38,0% per i lavori tradizionali (da 1.299 a 1.792); del 45,5% per gli appalti di costruzione/manutenzione e gestione (da 88 a 128); del 19,0% per i contratti di PPP (da 330 a 387).
- * **L'importo complessivo delle aggiudicazioni** cresce nel 2019 del 5,5% (da 17,1 a 18,1 miliardi) mentre si rilevano tassi di crescita del 2,0% se si escludono le concessioni di servizi e le società miste. L'incremento è del 4,1% per i lavori tradizionali aggiudicati e del 19,0% per i contratti PPP.

LO SBLOCCA CANTIERI HA ACCELERATO LA CANTIERIZZAZIONE DELLE OPERE. VERO O FALSO?



Il Decreto c.d. "Sblocca Cantieri" ha prodotto un **rinvio di oltre 1250 bandi** di gara di cui 468 per importi superiori alla soglia comunitaria.

Esso ha agito prevalentemente sugli appalti di manutenzione e di importo medio basso, **senza ridurre minimamente i tempi** di aggiudicazione (280 giorni medi prima, 282 giorni medi dopo l'entrata in vigore dello Sblocca Cantieri, dati Osservatorio Opere Pubbliche, riproporzionati su 6 mesi).

L'unico effetto è stato che prima, prevalendo l'Offerta Economicamente più vantaggiosa, si producevano **ribassi d'asta medi del 28,6%** (comunque alti; dati 2018) e poi, con un maggiore ricorso all'aggiudicazione al minor prezzo (Massimo Ribasso), i **ribassi medi sono stati del 36,2%** (dati secondo semestre 2019).

Inutile sottolineare come il ricorso a massimi ribassi così sensibili, in parte dovuti alla capacità di scaricare sui sub appaltatori costi e rischi di impresa, si riflette spesso in **risparmi sulla qualità** dei materiali, dell'organizzazione di cantiere, salute e sicurezza, tempi più lunghi di pagamento di salari e contributi in Cassa Edile oltre che dei fornitori.

Si aggiunga che lo "sblocca cantieri", avendo introdotto la possibilità anche ai comuni non capoluogo di essere stazioni appaltanti per importi comunitari, ha **disincentivato** la creazione di Unioni di Comuni e messo in capo a centinaia di comuni, privi ormai di uffici tecnici, risorse che non potranno essere spese, banalmente perché impossibilitati a redigere i progetti.

Aprile 2020 - Fillea Cgil



**NEGLI ULTIMI MESI
SI SONO CANTIERIZZATI
MENO LAVORI PUBBLICI.
VERO O FALSO?**



Negli ultimi mesi del 2019 e fino a Gennaio 2020 (Governo Conte 2) erano state **cantierizzate opere per un miliardo in più** rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente e sono state sbloccate:

- opere stradali per 3 miliardi e 625 milioni
- opere per invasi per quasi 300 milioni
- opere ferroviarie su linee minori per quasi 500 milioni
- altre opere minori
- per un'accelerazione di quasi 4,5 miliardi di euro (dati Mit, Febbraio 2020; per l'elenco delle opere si veda il rapporto sul sito del Ministero all'indirizzo <http://www.mit.gov.it/documentazione/opereSbloccate>).

Sono stati inoltre **sbloccati finanziamenti per quasi 6 miliardi** di euro per rinnovo parco autobus trasporto pubblico locale, trasporto rapido e infrastrutture stradali provinciali (dati Mit febbraio 2020; per elenco completo si veda rapporto <http://www.mit.gov.it/documentazione/finanziamenti-sbloccati>).

IL MODELLO GENOVA È LA SOLUZIONE, REPLICABILE IN TUTTO IL PAESE. VERO O FALSO?



Premesso che:

- con le attuali normative previste dal Codice Appalti è possibile accelerare in via straordinaria la cantierizzazione di lavori riducendo diversi passaggi;
- in questi mesi, senza che ve ne fosse data notizia, si sono ridotti di circa 2 anni medi (dati ANCE-Confindustria) diversi passaggi relativi ad opere complesse, semplicemente nominando delle figure di coordinamento tra Stazione Appaltante, Contraente Generale, Consorzio di imprese. Si veda l'accelerazione della 106, dalla Napoli-Bari e del Terzo Valico.

Il riferimento al "modello Genova" è in gran parte sbagliato perché, oltre al dramma vissuto e alla valenza di "simbolo" per una comunità ferita:

- vi erano e vi sono urgenze e specificità legate all'assenza di alternative per il movimento di persone e merci in grandi quantità, anche strettamente legate al principale sistema portuale italiano;
- vi operano due grandi aziende di livello internazionale, di cui una a partecipazione pubblica specializzata esclusivamente sulle componenti metalliche (modello non replicabile negli altri grandi cantieri stradali e ferroviari);
- il costo dell'opera è (finora) stimato in +27% rispetto ai costi standard;
- numerosi sono stati gli accordi e protocolli sottoscritti man mano che si andava avanti sia sindacali che di vigilanza collaborativa con Anac, per recuperare molti aspetti previsti dallo stesso Codice degli Appalti.

Aprile 2020 - Fillea Cgil



LA LEGGE OBIETTIVO DEL GOVERNO BERLUSCONI FUNZIONAVA. VERO O FALSO?

FALSO

In 15 anni di operatività sono stati realizzati poco più del 15% delle opere previste e meno di 1/3 degli investimenti programmati, con 603 ore incomplete lasciate in eredità al paese e in molti casi ad enti locali privi della possibilità di completamento (indebitandone ulteriormente i bilanci).

Le semplificazioni della legge Obiettivo prevedevano:

- la figura del contraente generale, ovvero un gruppo di imprese appaltanti che poteva scegliersi addirittura il direttore dei lavori (controllando così se stesso);
- l'allungamento delle filiere, con l'esternalizzazione fino al 100% dei lavori;
- la possibilità delle varianti in esecuzione d'opera.

Tutto questo (ora superato dal vigente Codice degli Appalti) faceva sì che attorno alle relazioni con il concessionario per conto dello Stato o dell'ente pubblico, si creasse una macchina sempre più grande e potente in grado di attrarre ingenti risorse, spenderne e sprecarne, spesso condizionando, anche con la corruzione, i decisori coinvolti.

Secondo l'indicatore internazionale che misura la Corruzione in ogni Paese, con la legge obiettivo i reati corruttivi sono aumentati nei primi 7 anni di oltre il 30%.

La spesa pubblica aggiuntiva, legate alle varianti in corso d'opera, portò i costi complessivi per opera ad un + 69%, con 15 grandi opere che costarono alla fine più del doppio rispetto alla programmazione iniziale.

Aprile 2020 - Fillea Cgil



LASCIAMO STARE LE "BUFALE" E PARLIAMO DEI PROBLEMI VERI E DELLE POSSIBILI SOLUZIONI. IN FASE DI EMERGENZA.

Obiettivo: permettere alle imprese più serie e strutturate di affrontare il problema della liquidità nel breve e medio termine.

Al riguardo interventi possibili possono essere:

- permettere, con un Fondo di Garanzia pubblico per gli enti locali (potrebbe essere la stessa Cassa Depositi e Prestiti) e autorizzando le grandi aziende pubbliche (ANAS, RFI, ENI, SNAM, ecc.), di **anticipare dal 30% al 50%** tutti i pagamenti per lavori avviati (anche se non giunti al SAL, purché ne abbiano realizzato almeno una parte contrattualizzata) alle imprese del sistema, vincolando una parte di queste risorse al pagamento dei fornitori della filiera;
- intervenire su smobilizzi parziali e previa verifica di fattibilità da parte della Stazione Appaltante o di specifici Fondi pubblici di Garanzia, per un periodo transitorio (un anno per esempio), delle **riserve per opera**, sempre con il vincolo di destinare parte di queste risorse ad investimenti diretti e al pagamento dei fornitori.

Insomma per giocare la partita di domani, imprese strutturate e specializzate e lavoratori devono "rimanere in campo".

Aprile 2020 - Fillea Cgil



LASCIAMO STARE LE “BUFALE” E PARLIAMO DEI PROBLEMI VERI E DELLE POSSIBILI SOLUZIONI. A REGIME.

Obiettivo: più
occupazione, qualità,
regolarità, visione lunga.

Occorre:

- mantenere una visione programmatica a medio termine, in Europa e in Italia;
- ridurre i “tempi di attraversamento”;
- qualificare le stazioni appaltanti;
- concedere una “corsia veloce” alle opere piccole e medie dei Comuni specificatamente rivolte a mobilità urbana, riqualificazione patrimonio pubblico, rigenerazione;
- legare tutti gli incentivi all’edilizia privata alla regolarità e congruità del lavoro, per contrastare dumping contrattuale e lavoro nero, favorendo la crescita qualitativa delle imprese e delle professionalità.

Aprile 2020 - Fillea Cgil



LASCIAMO STARE LE "BUFALE" E PARLIAMO DEI PROBLEMI VERI E DELLE POSSIBILI SOLUZIONI. A REGIME.

Obiettivo: confermare il programma pluriennale Connettere l'Italia.

Una parte dei rallentamenti registrati nel 2018 sono stati dovuti alla volontà politica di mettere sotto "analisi costi benefici" le principali opere individuate dal Programma pluriennale "Connettere l'Italia".

Occorrono su questo parole definitive, confermando le **opere prioritarie individuate** e la relativa filosofia basata sulla valorizzazione industriale delle grandi stazioni appaltanti (ANAS, RFI e Concessionarie autostradali) e sulla **valorizzazione del trasporto ferroviario** e navale di merci e persone, anche in chiave di sostenibilità ambientale oltre che di riduzione dei costi logistici (il 90% delle merci italiane viaggia su gomma con un costo logistico superiore del 17% rispetto agli altri competitor europei).

Connettere l'Italia deve essere l'altra faccia di quel "Piano Juncker", mai effettivamente decollato, aggiornandolo e dotandolo di ingenti risorse finanziarie a sostegno innanzi tutto del completamento delle infrastrutture intermodali europee e prioritariamente dei quattro corridoi ferroviari Ten-T: Baltico-Adriatico, Scandinavo-Mediterraneo, Mediterraneo, Reno-Alpi.

Corridoi che vanno efficientati dai collegamenti ferroviari e stradali di "ultimo e penultimo miglio" ai porti e agli aeroporti del Paese, e per far decollare le 5 aree di logistica integrata nel Mezzogiorno.

Ormai non è più tempo per rinviare l'unica scelta di buon senso: quella di **qualificare queste opere**, insieme alla manutenzione straordinaria e all'implementazione delle reti ferroviarie minori e delle infrastrutture urbane per la mobilità (metropolitane leggere, ecc.) come **investimenti fuori dal Patto di Stabilità**, parte integrante del Green New Deal europeo ed italiano.

Aprile 2020 - Fillea Cgil



LASCIAMO STARE LE "BUFALE" E PARLIAMO DEI PROBLEMI VERI E DELLE POSSIBILI SOLUZIONI. A REGIME.

Obiettivo: riduzione dei tempi di attraversamento.

I cosiddetti **tempi di attraversamento**, cioè i tempi necessari per passare dallo studio di fattibilità, alla progettazione definitiva, alla progettazione esecutiva, all'aggiudicazione del bando e quindi successivamente all'esecuzione (apertura dei cantieri veri e propri) **possono essere ridotti** agendo sui due principali "colli di bottiglia":

- il **doppio passaggio autorizzativo** (lo stesso Codice degli Appalti prevedeva la possibilità di intervenire in "aggiornamento" su questo aspetto) va superato, riconoscendo meccanismi di silenzio assenso su tutti i passaggi (con esclusione di quelli relativi a tutela ambientale e paesaggistica) precedenti il progetto esecutivo. Occorre cioè valorizzare di più l'aspetto della progettazione esecutiva al fine di ridurre poi i tempi di esecuzione ed evitare sovraccosti per la finanza pubblica;
- **lo sciopero della firma** si può superare sia agendo sulla qualificazione delle stazioni appaltanti (vedi punto successivo) sia prevedendo che, in caso di applicazione del Bando Tipo redatto dall'ANAC e di controllo giudiziario e contabile preventivo, il dirigente pubblico sia "scudato" dal reato di danno erariale e di ricorso amministrativo avverso (ovviamente non da tutti gli altri possibili reati, da concussione a corruzione, ecc.).

LASCIAMO STARE LE "BUFALE" E PARLIAMO DEI PROBLEMI VERI E DELLE POSSIBILI SOLUZIONI. A REGIME.

Obiettivo: qualificazione delle stazioni appaltanti.

In Italia vi sono oltre **30 mila stazioni appaltanti** per i lavori pubblici, contro le **4 mila della Germania e le 9 mila della Francia.**

Inoltre negli ultimi 12 anni (dati ARAN) gli enti pubblici e del genio civile, per via del blocco del turnover, hanno perso oltre 15 mila figure tecniche (architetti, ingegneri, geometri, geologi, archeologi, ecc.).

Si pone quindi un tema di:

- riduzione del numero delle stazioni appaltanti;
- aumento del personale tecnico in grado di progettare, verificare e autorizzare i lavori pubblici.

Molte delle opere pubbliche di medio e piccolo importo, oltre che di interventi privati di autorizzazione per rigenerazione, si scontrano banalmente con la mancanza di figure tecniche che, quantitativamente, possano assolvere alle funzioni di controllo e autorizzazione.

Il combinato disposto di poche risorse tecniche e di possibile chiamata in causa per danno erariale e ricorso amministrativo avverso è micidiale.

Aprile 2020 - Fillea Cgil



LASCIAMO STARE LE "BUFALE" E PARLIAMO DEI PROBLEMI VERI E DELLE POSSIBILI SOLUZIONI. A REGIME.

Obiettivo: corsia preferenziale per le spese degli enti locali.

Per incrementare la capacità di spesa degli Enti Locali e accelerare la tempistica nella utilizzazione dei finanziamenti, occorrerà **rafforzare i meccanismi dei fondi nazionali destinati ai Comuni** e previsti nella legge di bilancio 2020 che riguardano la messa in sicurezza di edifici e territorio.

Un meccanismo semplice per cui se un Comune ha un progetto pronto e s'impegna a metterlo in esecuzione entro un certo limite di tempo, ottiene i finanziamenti nazionali anche con meccanismi di premialità sia nelle anticipazioni che nei pagamenti dei Sal, e nel contempo prevedendo un fondo speciale di finanziamento della progettazione da agire in parallelo alla ricostituzione urgente di un organico di architetti, ingegneri, geometri, archeologi, geologi (cioè delle figure tecniche) nelle PP.AA.

Da questo punto di vista va rafforzata la scelta fatta dall'ultima Legge Finanziaria con il **Fondo per l'accelerazione** delle spese per lavori dei Comuni (Fondo Nazionale Mit, Fondo Rinascita Urbana).

Aprile 2020 - Fillea Cgil



LASCIAMO STARE LE "BUFALE" E PARLIAMO DEI PROBLEMI VERI E DELLE POSSIBILI SOLUZIONI. A REGIME.

Obiettivo: riforma degli incentivi all'edilizia privata e lotta al lavoro irregolare.

Occorre aumentare la portata di strumenti che hanno funzionato e funzionano a partire dai diversi incentivi per eco bonus, ristrutturazioni edili, ecc.

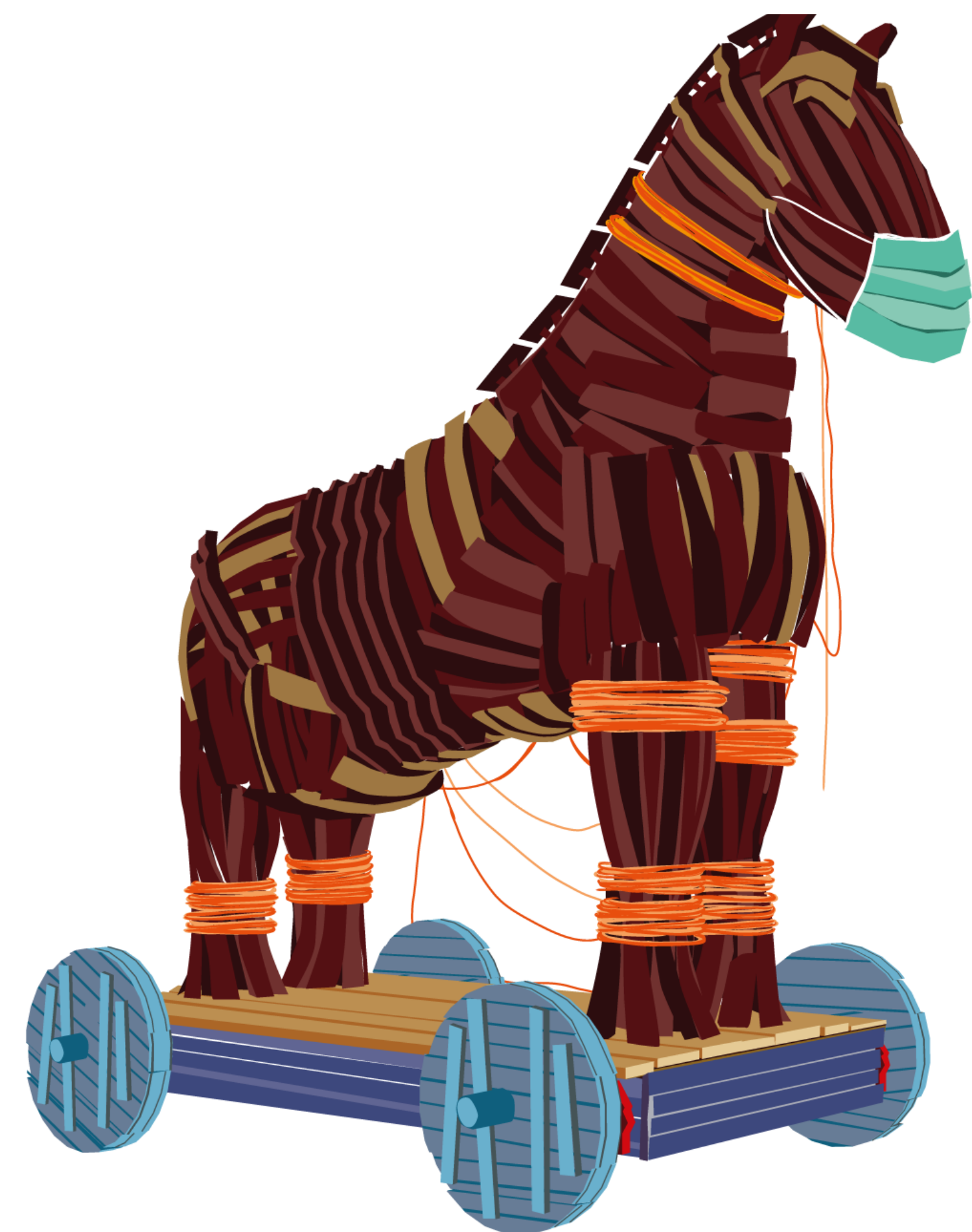
Al riguardo – come proposto insieme a Legambiente - occorre:

- **prolungare fino al 31 Dicembre 2025 gli incentivi Ecobonus** per i condomini e gli alloggi e Sismabonus per i condomini, prevedendo una riduzione minima del fabbisogno energetico di almeno il 50% o il raggiungimento della classe energetica B per aiutare le famiglie a risparmiare;
- introdurre la possibilità di **soluzioni integrate di detrazione fiscale** o cessione del credito che coinvolgano anche gli interventi di riqualificazione energetica (Ecobonus) nei singoli alloggi;
- introdurre la possibilità **negli ambiti di rigenerazione urbana e sociale** individuati dai Comuni che la cessione del credito possa avvenire nei confronti degli istituti bancari per tutti i condomini, non solo gli incapienti, in modo da spingere gli interventi nelle aree dove è più importante da un punto di vista sociale e ambientale;
- equiparare gli interventi di **retrofit energetico e consolidamento antisismico** alla manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lett. b) del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 ed essere soggetti alla sola Comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA). Tali interventi devono essere esonerati dal contributo di costruzione e i tributi o canoni di qualsiasi tipo dovuti per l'occupazione di suolo pubblico sono ridotti in misura non inferiore al 50%;
- **subordinare tutti gli incentivi fiscali alla dimostrazione di utilizzo di lavoro regolare** e del corretto Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (e relativi versamenti ad Inps, Inail e Casse Edili), contro ogni forma di lavoro nero e di dumping contrattuale. Per fare ciò occorre dare attuazione all'art. 105 c. 16 del Codice degli Appalti con la definizione delle tabelle di congruità (cioè del numero minimo di ore/lavoro denunciate per le diverse tipologie di lavori) e l'istituzione del **DURC DI CONGRUITÀ**. In questo modo si contrasterebbe oltre all'evasione fiscale anche il lavoro nero o grigio nel mercato privato, per una stima di evasione contributiva e assicurativa (dati 2018) nel solo settore delle ristrutturazioni edili di circa 3 miliardi di euro l'anno.

Aprile 2020 - Fillea Cgil



L'EMERGENZA NON SIA UN CAVALLO DI TROIA PER CANCELLARE REGOLE E DIRITTI.



Potremmo uscire da quest'emergenza **cambiati**, ma se sarà in meglio o in peggio dipende dalle scelte che faremo nei prossimi mesi, in particolare dalle **scelte di politica industriale che farà il Governo**, il quale dovrà scegliere quale strada prendere: quella suggerita da chi pensa che la ricostruzione dell'apparato produttivo e il rilancio dell'economia passi per la vecchia ricetta "meno regole, meno tutele, meno attenzione a diritti e ambiente" o quella che, come la Fillea Cgil propone, di scommettere su più connettività, più sostenibilità ambientale, sulle nuove professioni del greenbuilding, sulla qualità del lavoro e dell'impresa, rimettendo al centro la buona occupazione."

Alessandro Genovesi, segretario generale Fillea Cgil

Aprile 2020 - Fillea Cgil

