

Memoria Audizione

presso la Commissione Lavori pubblici, nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 1248 (Decreto Legge 32/2019 “Sblocca cantieri”), convocata il 6 maggio 2019

a cura delle Segreterie Nazionali di FENEAL UIL, FILCA CISL, FILLEA CGIL

Premettiamo che in occasione del tavolo svoltosi presso il MIT il 18 Marzo u.s., a seguito dell'incontro tenutosi a Palazzo Chigi il giorno 15 Marzo, le Segreterie Nazionali di Feneal UIL, Filca CISL e Fillea CGIL avevano già manifestato le proprie preoccupazioni circa gli ipotetici contenuti, circolati a quella data sulla stampa, della revisione del Dlgs 50/2016. Sempre in quell'occasione i sindacati delle costruzioni avevano consegnato un documento contenente proposte per il rilancio del settore delle costruzioni che, in breve, ci preme riproporre oltre ad esprimere le valutazioni che seguono sul Decreto Sblocca Cantieri.

E' nostra ferma convinzione, come scritto nella piattaforma di Feneal Uil, Filca Cisl e Fillea Cgil per lo sciopero generale delle costruzioni del 15 Marzo, che per sbloccare i cantieri **servano interventi su più livelli e che le sole modifiche sul Codice degli appalti, rispetto alle quali entreremo nel merito, di per se non sostituiscono politiche industriali, finanziarie ed urbanistiche.**

Riteniamo sarebbe necessario intervenire in particolare su:

- 1) **Sistematizzazione degli incentivi** in essere (ristrutturazione, eco bonus, anti sismico, ecc.) con credibilità a banche e/o soggetti finanziari, con collegamento alla congruità dando attuazione proprio al rinvio presente nell'art. 105 del dlgs 50/2016, con norme specifiche per condomini sulla falsariga di quanto proposto per la ricostruzione;
- 2) **Creazione di un Fondo di Garanzia creditizia alimentato dal sistema Bancario e Cassa Depositi e Prestiti** per la messa in sicurezza finanziaria, con partecipazioni a medio termine, delle principali imprese del settore che hanno appalti pubblici già aggiudicati, ma problemi di liquidità (servono cioè investitori “pazienti” in settori che hanno remunerazioni dopo diversi anni). Astaldi, Condotte, Tecnis, Glf, Cmc, ecc. hanno in portafoglio, direttamente o in consorzio, circa il 50% degli attuali cantieri delle grandi opere che sono bloccati proprio per le fragilità/problemi delle principali imprese. Il loro rilancio risponderebbe inoltre, anche ad un'esigenza di tenuta del sistema bancario, molto esposto nel settore delle costruzioni. Il fondo potrebbe anche agire come primo pagatore rispetto ai tempi delle PP.AA. almeno per gli appalti sopra soglia.

- 3) **Premialità negli appalti verdi per l'utilizzo di materiali** di costruzioni a forte tasso di innovazione e a basso impatto ambientale, riciclo materie edili, ecc.
- 4) **Qualificazione delle stazioni appalti**: non chiediamo solo la riduzione del numero delle stesse ma anche l'implemento e la qualificazione del personale. In 10 anni gli uffici del territorio, gli uffici dei lavori pubblici, il genio civile, hanno perso circa 15 mila tra geometri, ingegneri, architetti, periti (cioè figure tecniche). Occorre inoltre ragionare su **forme di "scudo"**, a fronte dell'utilizzo del "bando tipo" Anac da parte del dirigente della P.A., dal danno erariale. Ovviamente escludendo i casi di dolo o corruzione.
- 5) Norme di raccordo **in materia urbanistica** per favorire manutenzione profonda e rigenerazione dei quartieri, servono cioè norme di indirizzo volte a favorire nuovi e più moderni piani urbanistici volti ad affrontare il recupero/rigenerazione di interi quartieri e aree dismesse.
- 6) Norme e **strutture sussidiarie in materia di dissesto idrogeologico o edilizia scolastica** in caso di lentezza o difficoltà di messa in esecuzione da parte di Enti Locali, in particolare in caso di inerzia dei Piani Regionali.
- 7) Norme per una maggiore sicurezza/premialità (**patente a punti**), per il **rispetto dei perimetri contrattuali** contro il dumping, per il contrasto al lavoro irregolare.

IL DECRETO SBLOCCA CANTIERI:

Riteniamo che le modifiche apportate al Dlgs 50/2016 e s.m.i. non corrispondano all'urgenza di sbloccare e dare nuovo impulso ai cantieri e all'intero settore delle costruzioni in quanto non intervengono sulle opere in stallo ma riguardano regole e tempistiche relative alle future bandizioni.

A ciò si aggiunga che il rilievo dato alle procedure ristrette con esiguo numero di inviti comporta un aumento di discrezionalità delle stazioni appaltanti nella gestione delle gare e limita il libero accesso delle imprese al mercato degli appalti pubblici a danno della trasparenza dei procedimenti e del contrasto ai fenomeni corruttivi.

La prevalenza sostanziale del criterio di aggiudicazione al minor prezzo, oltre ad apparire in netto contrasto con le determinazioni comunitarie, ripropone uno degli elementi che maggiormente hanno determinato il fallimento degli impianti normativi previgenti in tema di qualità delle opere, di tempi e costi di realizzazione, di qualificazione di impresa nonché di tutela dei diritti dei lavoratori.

Le modifiche previste in ordine al subappalto (quota massima, consorzi, soppressione dell'obbligo di indicazione della terna) appaiono in netto contrasto con la volontà di rilanciare il settore in termini di qualificazione degli operatori economici e di regolarità del lavoro.

Il ritorno alla possibilità dei comuni non capoluogo di essere stazioni appaltanti per appalti anche di medie e grandi dimensioni, oltre a non considerare l'attuale stato organizzativo dei comuni, nega la

strategia finora portata avanti di qualificazione e aggregazione delle stazioni appaltanti a vantaggio di una maggiore efficienza e trasparenza.

Per quanto attiene invece alla figura dei Commissari di nomina governativa non appare chiaro se si tratti di figure aventi funzione di coordinamento e facilitazione, sul modello del Terzo Valico o del Brennero **dove hanno oggettivamente facilitato** il rispetto dei tempi di realizzazione **o di una nuova figura di commissario**, sul modello di Genova, al quale è stata data la possibilità di operare in deroga al Codice degli Appalti e solo con la definizione “non in violazione di norme comunitarie e penali” che significherebbe di fatto una non applicazione del codice.

Esprimiamo inoltre preoccupazione per il progetto di tornare ad un Regolamento attuativo della norma per i tempi che tale processo potrebbe richiedere in contrasto con l’urgenza di avere quanto prima una normativa applicativa. L’intero settore rischierebbe di trovarsi in un regime transitorio che di fatto bloccherebbe ulteriormente il mercato degli appalti pubblici.

Infine in relazione alle norme specifiche per l’accelerazione ricostruzione del Centro Italia segnaliamo i rischi relativamente all’inserimento, alla luce di un nuovo art. 3 comma 4 bis (che va letto in coordinamento con art. 12 c. 3 come riscritti), dei singoli Comuni su un doppio binario rispetto agli USR per l’EROGAZIONE DEL CONTRIBUTO (con effetti su controllo, applicazione durc congruità, ecc. oggetto di un’ordinanza commissariale n. 58 specifica su questo) e relativamente al superamento del confronto tra almeno 3 imprese per la ricostruzione privata (art. 6 commi 10 e 10 ter abrogati e soprattutto riscrittura c. 13) con evidenti effetti di possibile lievitazione dei prezzi, andando ora su una sola impresa e non potendo sindacare sui lavori necessari per ricostruzione e adeguamento (rischio su finanza pubblica e diminuzione trasparenza).

Dalla lettura del Decreto emerge dunque un quadro non condivisibile di misure che rischiano di accentuare i fenomeni degenerativi del settore non dando alcuna risposta in termini di accelerazione delle procedure, di sburocratizzazione dei processi ne’ di garanzie sulla certezza di tempi e costi di realizzazione delle opere.

Chiarito ciò, rispetto agli interventi di modifica del Dlgs. 50/2016 (Nuovo Codice Appalti) e s.m.i. evidenziamo quanto segue:

Art. 36 CONTRATTI SOTTO SOGLIA:

- Sale da 150.000 a 200.000 Euro la soglia per l’applicazione della procedura negoziata con richiesta di 3 preventivi introdotta dall’ultima Legge di Bilancio.

- Abrogata la lettera c che prevedeva procedura negoziata tra 150.000 e 1 mln di Euro con consultazione di 15 operatori economici

- Tra 200.000 euro e soglia comunitaria procedura aperta con criterio di aggiudicazione massimo ribasso e facoltà di esclusione automatica delle anomalie. La stazione appaltante può procedere all'aggiudicazione con OEPV previa motivazione.

- E' prevista la possibilità, per la stazione appaltante, di procedere, con previsione in bando, all'esame delle offerte prima della verifica del possesso dei requisiti di carattere generale e di idoneità e capacità degli offerenti. Tale verifica è estesa "a campione" anche sugli altri offerenti

Circoscrivendo a tre il numero dei preventivi sotto i 200.000 euro si riduce una importante misura di trasparenza, di libero accesso al mercato e di contrasto ai fenomeni corruttivi. Per quanto riguarda il range tra i 200.000 e la soglia comunitaria è positiva l'abrogazione della procedura ristretta fino ad 1 mln di euro e della soglia intermedia tra 150.000 e 350.000, introdotta con l'ultima Legge di Bilancio. Appare, per contro, fortemente negativa, nonché in contrasto con le determinazioni UE rispetto alla preponderanza dell'OEPV, la previsione come criterio di aggiudicazione standard del massimo ribasso, salvo diverso intendimento, da motivarsi, della stazione appaltante. Altrettanto negativa risulta la possibilità di procedere all'esame delle offerte prima della verifica dei requisiti degli offerenti in quanto inverte la fase di qualificazione degli operatori economici, utile a determinare se l'offerente può contrarre con la PA, e quella dell'esame dell'offerta. Tale previsione introduce inoltre il rischio che la verifica dei requisiti dell'offerente sia "condizionata" dalla natura dell'offerta, tanto è vero che il legislatore si premura di specificare che "le stazioni appaltanti verificano in maniera imparziale e trasparente che nei confronti del miglior offerente non ricorrano motivi di esclusione e che sussistano i requisiti e le capacità...omissis..."

Negativa inoltre la previsione di estendere "a campione" sugli altri offerenti le verifiche in quanto si vanifica un importante aspetto di deterrenza e di contributo alla qualificazione delle imprese che sarebbe invece garantito dalla certezza dell'effettuazione delle verifiche stesse.

Si chiede pertanto:

- Il ripristino, per i lavori, della lettera b, comma 2 dell'Art.36 (da 40.000 euro a 150.000 procedura negoziata con consultazione di almeno 15 operatori economici)

- La riformulazione del comma 5 come segue "Le stazioni appaltanti verificano il possesso dei requisiti di carattere generale e di idoneità e capacità di tutti gli offerenti prima di procedere all'esame delle offerte".

- La cancellazione del comma 9-bis

ARTICOLO 37 C.4 AGGREGAZIONE E CENTRALIZZAZIONE DELLE COMMITTENZE

Il "procede" con appalti centralizzati (cioè tramite associazioni di comuni, centri aggregatori regionali ecc.) per i comuni non capoluogo diviene "**può procedere**".

Poiché parliamo anche di appalti di importi anche significativi vuol dire disincentivare processi di qualificazione delle stazioni appaltanti e di aggregazioni anche tra piccoli comuni. Il tutto in un quadro di carenze quantitative e professionali. Con tutto ciò che ne consegue, senza averli attrezzati.

Si chiede pertanto:

- Il ripristino della formulazione originaria con cancellazione delle parole "può procedere".

ART.47 REQUISITI PER LA PARTECIPAZIONE DEI CONSORZI ALLE GARE:

- Si prevede che i consorzi stabili possano eseguire le prestazioni oggetto del contratto per tramite della propria struttura o tramite i consorziati dichiarati in sede di gara senza che ciò costituisca subappalto.

La previsione è fortemente negativa perché amplia surrettiziamente la soglia di ricorso al subappalto.

Si chiede pertanto:

- La cancellazione del comma 2 e la riformulazione come segue". I consorzi di cui agli articoli 45, comma 2, lettera c), e 46, comma 1, lettera f), al fine della qualificazione, possono utilizzare sia i requisiti di qualificazione maturati in proprio, sia quelli posseduti dalle singole imprese consorziate designate per l'esecuzione delle prestazioni."

ART.80 MOTIVI DI ESCLUSIONE:

-Si prevede la cancellazione dell'esclusione dalle gare dei soggetti destinatari di condanna con sentenza definitiva o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione su richiesta ai sensi dell'art 444 cpc anche in caso di subappaltatori.

Tale misura risulta di minore garanzia di trasparenza in quanto esclude la fattispecie del subappaltatore.

Si chiede pertanto:

- Il ripristino della formulazione originaria del comma 1 Art. 80

ART.95 CRITERI DI AGGIUDICAZIONE DELL'APPALTO:

- Si prevede la cancellazione del tetto massimo del 30% per il punteggio economico nell'OEPV

Tale misura riduce il peso dell'offerta tecnica e degli elementi qualitativi, riproponendo, nei fatti, il massimo ribasso.

Si chiede pertanto:

Il ripristino dell'ultimo periodo del comma 10bis

ART.105 SUBAPPALTO:

- Si prevede che il subappalto non possa superare la quota del 50% dell'importo complessivo del contratto
- Si prevede che un operatore economico che ha partecipato alla procedura per l'affidamento dell'appalto possa essere titolare di contratto di subappalto
- Si prevede che il concorrente non sia obbligato a dimostrare l'assenza in capo al subappaltatore di motivi di esclusione di cui all'art.80
- Si prevede l'abrogazione dell'obbligo di indicazione della terna di subappaltatori in sede di offerta

L'innalzamento della quota massima di subappalto dal 30 al 50% è particolarmente negativo per il settore delle costruzioni in quanto estende la filiera delle imprese nell'ambito del cantiere e favorisce la diffusione di lavoro nero, grigio e scarsamente qualitativo in termini di regole e di sicurezza delle maestranze oltre ad alimentare il cd fenomeno del dumping contrattuale e della riduzione del costo del lavoro attraverso evasione ed elusione retributiva e contributiva.

La possibilità di affidamento di subappalti ad operatori economici che hanno partecipato alla gara è misura contraria a qualsiasi logica di trasparenza e regolarità nella gestione dei procedimenti e favorisce le c.d. operazioni di "cartello" tra imprese offerenti a danno del libero accesso delle imprese più virtuose al mercato degli appalti pubblici.

A ciò si aggiunga che l'abrogazione della misura che prevede la dimostrazione da parte dell'affidatario dell'assenza di motivi di esclusione in capo al subappaltatore favorisce l'indicazione di imprese non virtuose sotto il profilo delle regole alimentando la concorrenza sleale tra operatori economici.

Anche l'abrogazione dell'obbligo di indicazione della terna appare una misura negativa ed in contrasto con le misure di lotta all'infiltrazione mafiosa.

Si chiede pertanto:

- **Il ripristino della quota massima di ricorso al subappalto del 30% sull'importo complessivo del contratto**
- Il ripristino della lettera a comma 4
- Il ripristino della lettera d comma 4
- Il ripristino del comma 6

ARTICOLO 23 DEL DECRETO SBLOCCA CANTIERI (modifiche al decreto legge 189/2016, convertito con modificazioni, dalla legge n.229/2016)

Con il nuovo art. 3 comma 4 bis (che va letto in coordinamento con art. 12 c. 3 come riscritto) i singoli Comuni possono, oltre a curare l'istruttoria per il rilascio delle concessioni di contributo, anche tutti gli adempimenti conseguenti, di intesa con gli Uffici Speciali per la Ricostruzione;

Con l'abrogazione all' art. 6 dei commi 10 e 10 ter e con la riscrittura del c. 13, si riduce la trasparenza e concorrenza connessa alla richiesta di almeno 3 preventivi, potendo ora rivolgersi ad una singola impresa.

Nel primo intervento, mentre si può comprendere, visto anche l'obbligo di intesa con gli USR, un maggior intervento da parte del Comune del rilascio delle concessioni di contributo, il riferimento a tutti gli adempimenti conseguenti, aventi diretto impatto alla regolarità del lavoro e alla congruità dello stesso (subordinando il pagamento della ricostruzione a verifiche di regolarità come da decreto e da ordinanze successive del Commissario, aventi valore di legge) potrebbe generare confusione e possibili contenziosi.

Nel secondo intervento normativo sono evidenti i possibili effetti in termini sia di minore concorrenza, che di minore trasparenza oltre che di possibile lievitazione dei prezzi, andando ora su una sola impresa e non potendo sindacare sui lavori necessari per ricostruzione e adeguamento.

Si chiede pertanto:

Di abrogare le parole "e tutti gli adempimenti conseguenti" essendo in potenziale contrasto con altre parti della norma e con alcune ordinanze commissariali;

Di mantenere gli attuali commi 10 e 10 ter dell'articolo 6 e di abrogare la proposta di modifica di cui al nuovo c. 13.