

Edilizia e Territorio

Il Dl Sblocca-cantieri mette d'accordo Ance e sindacati edili: non sblocca i cantieri

7 maggio 2019 - Massimo Frontera e Alessandro Lerbini

Pioggia di critiche nella maratona di audizioni sul provvedimento in discussione al Senato in prima lettura



Il decreto che si chiama "sblocca-cantieri" è un segnale di attenzione al settore delle costruzioni ma non riuscirà a sbloccare i cantieri. Almeno quelli che hanno bisogno urgente di essere sbloccati, cioè le grandi e piccole opere interrotte per inerzia amministrativa, "sciopero della firma" o crisi delle imprese aggiudicatrici. Il messaggio - chiaro e forte - arriva dai principali stakeholder dell'edilizia e delle costruzioni, con Confindustria e Ance in prima fila, ed è condiviso anche dalle tre principali associazioni sindacali di settore, Filca-Cisl, Feneal-Uil e Fillea-Cgil. Il destinatario finale del messaggio è il governo, anche se le varie delegazioni in rappresentanza di associazioni industriali, istituzioni pubbliche e professionisti si sono rivolte al Parlamento, e più precisamente alle commissioni VIII e XIII del Senato, dove ieri sono state ascoltate in un ciclo di audizioni sul provvedimento in discussione in prima lettura.

Confindustria: rendere più efficace l'azione dei commissari

Non tutte le associazioni la pensano allo stesso modo, ma sul fatto che il decreto non sblocchi i cantieri c'è stata una ampia convergenza. Al di là

del linguaggio diplomatico, la sostanza delle opinioni espresse è pesantissima. «Dal nostro punto di vista - ha osservato preliminarmente la delegazione di Confindustria - l'ambito di intervento più urgente, oltre che in grado di esplicare più rapidamente effetti positivi sull'economia reale, era e rimane lo sblocco delle opere già programmate e finanziate e che, tuttavia, risultano bloccate». L'associazione degli industriali propone pertanto misure che si articolano su tre linee di azione: "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); "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) e, infine, "giuridico-contrattuali", legate al contenzioso derivante da presunte irregolarità procedurali e/o tecniche, ma anche a crisi aziendali e conseguenti aperture di procedure concorsuali. Rispetto a queste tre linee di azione, gli industriali osservano che «il DL segue una 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». In altre parole, così come scritte, le misure non possono funzionare. In particolare Confindustria evidenzia: «l'assenza di una specifica struttura tecnica di supporto per la selezione delle opere da commissariare e il lavoro dei commissari» e poi anche «la necessità di individuare celermente le opere prioritarie e provvedere, di conseguenza, alla nomina dei primi commissari».

[Il documento di Confindustria](#)

Ance: decreto insufficiente, resta la "sindrome del blocco"

L'Ance esprime apprezzamento per l'approvazione dei decreti-legge "Sbloccacantieri" e "Crescita" che, insieme al recente Def, «rappresentano, finalmente, un primo segno tangibile della volontà di mettere il settore delle costruzioni al centro dell'agenda politica ed economica del Paese». Tuttavia, le misure finora adottate sono «largamente insufficienti per una crescita degli investimenti pubblici nel 2019». Così il vicepresidente dell'associazione con delega alle opere pubbliche, Edoardo Bianchi, che ha guidato la delegazione dell'Ance ascoltata in Senato. Il provvedimento secondo l'Ance, «non risolve alla radice le grandi criticità che impediscono il rapido utilizzo delle risorse stanziare e rappresenta più un correttivo all'attuale Codice degli appalti che un provvedimento "sbloccacantieri"». I costruttori segnalano in particolare l'assenza di «interventi sui processi autorizzativi dei progetti, sulle autorizzazioni ministeriali, mancano tempi perentori per ogni fase decisionale e per il trasferimento delle risorse, al fine di ridurre drasticamente i tempi morti, quelli che la Presidenza del Consiglio chiama "tempi di attraversamento" e che raddoppiano i tempi di

realizzazione delle opere pubbliche in Italia». Alle commissioni parlamentari, l'Ance ha pertanto ribadito l'esigenza di «velocizzare la fase a monte della gara" senza ricorrere allo strumento del «super-commissario 'modello Genova' che può derogare a tutte le procedure di appalto previste dal Codice». E chiede pertanto di «adottare rapidamente misure indispensabili per far partire le opere urgenti per la messa in sicurezza del territorio, per le città e per realizzare le tante infrastrutture che servono al Paese». Per prima cosa andrebbe rivisitato il reato di abuso di ufficio, per eliminare il cosiddetto "sciopero della firma". Andrebbe inoltre ridefinita la responsabilità erariale dei pubblici funzionari, "ad esempio attraverso la tipizzazione delle presunzioni di assenza di colpa grave (ed escludendola in ogni caso, in presenza di sentenze riformate tra vari gradi di giudizio, e comunque ogni volta che il pubblico funzionario dia specificamente conto, nella sua decisione, di aver agito in adempimento di circolari, linee guida, bandi tipo Mit/Anac o sentenze), salvo che la Corte dei Conti dimostri la mala fede o il dolo».

[Il documento dell'Ance](#)

Sindacati: il Dl non farà partire le opere ferme

Anche più diretti i sindacati degli edili: «Lo sblocca cantieri non farà ripartire le opere in stallo. Per sbloccare i cantieri servono interventi su più livelli, le sole modifiche sul Codice degli appalti di per sé non sostituiscono politiche industriali, finanziarie ed urbanistiche, di cui c'è invece un assoluto bisogno». Così le tre principali associazioni sindacali dell'edilizia - Feneal, Filca e Fillea - rivolgendosi ai senatori delle due commissioni riunite. «Il decreto - hanno ribadito - non sbloccherà i cantieri in stallo, come si vorrebbe far credere, ma stabilisce regole per i bandi futuri, che per i sindacati rappresentano un arretramento, a partire dalla minor trasparenza». I sindacati hanno in particolare criticato «le procedure ristrette con esiguo numero di inviti», perché «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». Non solo. Per i sindacati il provvedimento «smantella il ruolo dell'Anac come elemento caratterizzante di regolazione, indirizzo e prevenzione per il contrasto alla corruzione e all'infiltrazione delle mafie negli appalti». «A fronte di un elenco vero e proprio di opere su cui puntare l'attenzione, vengono solo pericolosamente aumentati i poteri dei Commissari straordinari che possono operare in deroga al Codice degli appalti».

[Il documento dei sindacati](#)

Legacoop: rischio di produrre risultati indesiderati

Il decreto sblocca cantieri «contiene misure positive, ma nell'iter di conversione serviranno adeguati correttivi al testo se non si vuole correre il rischio di vanificare l'obiettivo di rilanciare gli investimenti pubblici e, addirittura, di produrre risultati indesiderati». Lo hanno detto i rappresentanti di Alleanza cooperative, sottolineando in particolare un preoccupante ritorno al sistema del massimo ribasso». Sistema che «rischia di produrre non un'accelerazione della realizzazione delle opere, ma solo una velocizzazione (tutta da verificare) del momento dell'affidamento, con rischi invece per la fase realizzativa e la qualità dell'occupazione, con possibilità di alimentare dumping contrattuale e favorire accordi di cartello, perché manca un efficiente meccanismo anti-turbativa».

Cna: il Dl non scioglie i nodi e introduce peggioramenti

«Il decreto sblocca-cantieri, al di là dell'enfasi nominalistica, non scioglie i nodi sulla regolamentazione della materia, limitandosi ad interventi mirati, non sempre idonei a conferire un nuovo e più appropriato assetto alla disciplina degli appalti. Per di più si introducono modifiche di carattere peggiorativo, su tutte il ripristino a 40mila euro dell'affidamento diretto e l'incremento al 50% della possibilità di subappaltare». Per gli artigiani della Cna le novità sul codice appalti sono peggiorative dello status quo perché vanno incontro alle «esigenze delle imprese più strutturate, favorite nell'approccio ad un mercato che dovrebbe essere, invece, di specifico riferimento delle imprese di minori dimensioni». Le imprese artigiane chiedono in particolare il ripristino del divieto di ricorso all'appalto integrato (progettazione e costruzione), che il Dl proroga di fatto al 2022, e il mantenimento del limite al subappalto al 30%, che il Dl eleva al 50%. «Quest'ultimo - segnala in particolare Cna - rischia di essere un inaspettato premio ad imprese non sufficientemente organizzate, a discapito di quelle che hanno, invece, l'effettiva capacità di realizzare in proprio le opere commissionate e che non traslano su altre imprese, quelle più piccole, responsabilità ed oneri di cui dovrebbe farsi carico direttamente l'aggiudicatario».

[Il documento della Cna](#)

Confedilizia: occasione persa per rilanciare i cantieri privati

Anche per Confedilizia il provvedimento è un'occasione persa per favorire l'apertura dei cantieri, in questo caso dei tanti interventi di edilizia privata. «Con il decreto Sblocca cantieri - ha detto il presidente dell'associazione Giorgio Spaziani Testa - si poteva cogliere l'occasione per fare alcuni interventi per sbloccare i tanti cantieri privati che potrebbero essere riavviati o nascere se ci fosse una spinta maggiore da parte del legislatore». L'Italia, ha ricordato Spaziani Testa, ha «un patrimonio immobiliare notevolissimo, 75milioni di unità: se si favorisse una maggiore possibilità di intervento su questi beni che sono spesso datati e sono bellissimi, borghi e centri storici, si avrebbe sia un miglioramento estetico sia un miglioramento della sicurezza». «Pensavamo e pensiamo ancora ma con minori speranze - ha concluso - che questa fosse una sede importante per intervenire, speriamo che in sede di conversione si possa fare qualcosa».

Confcommercio: bene cambio di rotta su codice contratti

Confcommercio ha apprezzato il cambio di rotta sul codice dei contratti pubblici per la scelta di un ritorno ad una fonte in grado di assicurare maggiore certezza agli operatori, per il superamento del rito super-accelerato, pur evidenziando l'opportunità di un intervento di riduzione del contributo unificato, e per gli interventi in materia di servizi e forniture sottolineando tuttavia la necessità di introdurre una disciplina dedicata a tali settori e una specifica definizione dei lotti, che favorisca la partecipazione diretta delle piccole e medie imprese alle gare.

Confcommercio ha inoltre sottolineato la necessità di correggere l'attuale sistema dei servizi sostitutivi di mensa, nell'ottica di inserire anche i pubblici esercizi nella copertura assicurata dalla garanzia fideiussoria e di eliminare tra i criteri di valutazione dell'offerta economica quello del ribasso sul valore facciale del buono pasto per disincentivare l'adozione di politiche commerciali aggressive. Infine sono state evidenziate alcune criticità che rischiano di pregiudicare il necessario rilancio del sistema delle infrastrutture di trasporto, legate alla mancata individuazione delle opere prioritarie da sbloccare e ai numerosi rinvii a successive disposizioni attuative, confermando la necessità di completare la realizzazione della rete europea di trasporto Ten-T in Italia.

Confartigianato: direzione giusta ma ora serve fare di più

«Il decreto Sblocca cantieri va nella direzione giusta per risolvere alcune criticità più immediate del Codice degli appalti che penalizzano le piccole imprese e che Confartigianato ha ripetutamente denunciato. C'è ancora molto da fare per realizzare un sistema di regole semplici accompagnate da controlli efficaci, per rilanciare gli investimenti e far ripartire il settore delle costruzioni». Lo ha detto il vice presidente di Confartigianato, Marco Granelli. Tra le novità che recepiscono le sollecitazioni di Confartigianato, Granelli segnala l'abolizione del sistema della soft law e il rinvio ad un Regolamento unico di esecuzione, attuazione ed integrazione del Codice degli appalti. Si tratta di una scelta utile per consentire alla Pubblica amministrazione e alle imprese di operare nella certezza delle regole.

Positivo viene giudicato anche l'innalzamento a 200mila euro della soglia minima per assegnare gli appalti con procedura negoziata. Perplexità invece sull'eliminazione della procedura negoziata previgente nella soglia intermedia fino a un milione di euro, poiché ostacola il principio dell'affidamento degli appalti «a chilometro zero». A questo proposito, il vice presidente di Confartigianato conferma la richiesta di una norma che consenta l'attuazione della filiera corta per valorizzare il lavoro delle piccole imprese sul territorio e propone di riservare una quota di appalto per le micro e piccole imprese, come avviene con successo in Paesi come gli Stati Uniti e la Corea del Sud, per riequilibrare una situazione che vede protagoniste, anche negli affidamenti di piccolo importo, le imprese più grandi.

Secondo Granelli «bene che le norme sul subappalto innalzino il limite al 50%, eliminino l'indicazione preventiva della terna e consentano l'affidamento anche a imprese che abbiano partecipato alla gara». Positiva la valutazione sulle misure per accelerare la ricostruzione pubblica nelle Regioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e 2017 e le disposizioni che introducono semplificazioni e razionalizzazioni nella normativa vigente, soprattutto in materia di Testo Unico per l'edilizia.

Reti professioni tecniche: lavori solo su progetto esecutivo

Affidare i lavori solo sulla base del progetto esecutivo e no all'appalto integrato. La Rete professioni tecniche (formata dai consigli nazionali di architetti, ingegneri, chimici, agronomi, geometri, geologi, periti agrari, periti industriali e tecnologi alimentari) e rappresentata da Armando Zambrano, esprime le proprie perplessità sulla procedura di gara che assegna progettazione e lavori in modo congiunto.

Per i professionisti, «ogni appalto per l'esecuzione di opere pubbliche non può prescindere da una propedeutica redazione di un progetto esecutivo di qualità. Non appare pertanto condivisibile l'affidamento dei lavori di manutenzione sulla base di un progetto definitivo, peraltro privo di elaborati e documenti indispensabili per lo stesso appalto dei lavori». Per promuovere la qualità dell'offerta, la Rete è contraria all'offerta economicamente più vantaggiosa senza limite per il prezzo mentre è favorevole a valorizzare e distinguere il ruolo dei pubblici dipendenti e dei liberi professionisti, nell'ambito del processo di esecuzione delle opere pubbliche senza però ricorrere all'incentivo tecnico.

Upi: valorizzare le stazioni uniche appaltanti

«Le procedure complesse per la realizzazione delle opere previste dal Codice appalti, la mancata qualificazione e valorizzazione delle stazioni uniche appaltanti, la necessità di rafforzare e reintegrare le professionalità tecniche specializzate, la tempistica lunga per il finanziamento delle opere. Sono queste le maggiori criticità che bloccano gli investimenti degli enti locali, e su cui ci auguriamo di ricevere risposte sia in questo decreto, che nel decreto crescita, l'altro pilastro della strategia introdotta dal Governo per accelerare la ripresa economica». Sono questi i temi che il rappresentante Upi (Unione province italiane) Carlo Medici (presidente della provincia di Latina) ha illustrato in Senato all'audizione sul decreto Sblocca cantieri. «Non possiamo – ha detto - che esprimere il nostro apprezzamento per il recepimento di molte delle nostre proposte avanzate in sede di confronto preliminare, con particolare riferimento all'eliminazione dei limiti all'applicazione dello strumento dell'appalto integrato, al superamento dei limiti e vincoli in materia di subappalto, alla semplificazione delle procedure di progettazione per i contratti di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria che non prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali».