

Roma 17 Marzo 2019

APPUNTI DI LAVORO a cura di FenealUil, Filca Cisl, Fillea Cgil per confronto con Governo su
“Sblocca Cantieri”

INQUADRAMENTO GENERALE

UN TAVOLO PERMANENTE PER IL RILANCIO DELLE COSTRUZIONI

In premessa occorre sottolineare, come scritto nella piattaforma di Feneal Uil, Filca Cisl e Fillea Cgil per il 15 Marzo, che per sbloccare i cantieri **servono interventi su più livelli e che le sole modifiche sul Codice degli appalti, pur utili se finalizzate a sburocratizzare, di per se non sostituiscono politiche industriali**, finanziarie, urbanistiche, ecc.

Per tanto sarebbe necessario istituire un **TAVOLO PERMANENTE PER IL RILANCIO DEL SETTORE**, composto dalle parti sociali più rappresentative, dove affrontare, con il coinvolgimento di più Ministeri:

1. **Sistematizzazione degli incentivi** in essere (ristrutturazione, eco bonus, anti sismico, ecc.) con cedibilità a banche e/o soggetti finanziari, collegamento degli stessi alla congruità, e norme specifiche per condomini;
2. **Creazione di un Fondo di Garanzia creditizia alimentato da 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 investitori “pazienti” in settori che hanno remunerazioni dopo diversi anni). Astaldi, Condotte, Tecnis, Gif, Cmc, ecc. hanno in portafoglio, direttamente o in consorzio, circa il 50% degli attuali cantieri delle grandi opere. Il loro rilancio risponderebbe inoltre, anche ad un’esigenza di tenuta del sistema bancario, molto esposto nel settore delle costruzioni. Modello Salini-Astaldi. Il fondo potrebbe anche agire sia come primo pagatore rispetto ai tempi delle PP.AA. almeno per gli appalti sopra soglia sia come soggetto garante per le fidejussioni necessarie all’acquisizione di nuove commesse.
3. **Interventi specifici sulle norme relative alle crisi di imprese nei settori afferenti gli appalti pubblici** (rapporto tra imprese in crisi e pubblica amministrazione, soprattutto nelle fasi di gara ed esecuzione, anche rispetto ai fornitori).
4. **Premialità negli appalti verdi per l’utilizzo di materiali** di costruzioni a forte tasso di innovazione e a basso impatto ambientale, riciclo materiali edili, ecc.

5. **Qualificazione delle stazioni appalti:** non solo riduzione del numero ma 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" da parte del dirigente della P.A., dal danno erariale. Ovviamente escludendo i casi di dolo o corruzione.
6. Norme di raccordo **in materia urbanistica** per favorire manutenzione profonda e rigenerazione dei quartieri.
7. 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.
8. Norme per una maggiore sicurezza/premialità (**patente a punti**), per il **rispetto dei perimetri contrattuali** contro il dumping, per il contrasto al lavoro irregolare.

Chiarito ciò, rispetto ad eventuali interventi urgenti di modifica del Dlgs. 50/2016 (Nuovo Codice Appalti) e s.m.i. è opportuno capire, prima di tutto se:

1. Sono interventi che agiscono sugli attuali cantieri fermi e che sono in fase di progetto esecutivo o già in esecuzione **o sulle future gare?** In questo caso sarebbe uno "sbloccherò cantieri", almeno come intenzione.
2. Quale sia la filosofia dell'intervento, visto anche quanto proposto nel possibile decreto legge "disposizioni urgenti per eventi sismici" che scommette tutto su **procedure negoziate** (senza gara) e **massimo ribasso** sia per progettazione che per esecuzione di lavori pubblici sotto soglia (nuovo art. 2 c. 2 bis e nuovo art. 14 c. 7 bis dl 189/2016 convertito in legge 229/2016). Vedi nota 2.

Siamo cioè, di fatto, ad un ritorno al vecchio codice (163/2006) e alle leggi Lunardi? In particolare siamo al ritorno al passato per quanto riguarda **sub appalti** (liberalizzazione o ritorno alla categoria prevalente), **ripresa e rilancio del massimo ribasso**, depotenziamento **trasparenza su Contraente generale** (DI e collaudatori fuori da albo), **depotenziamento strumenti contro le infiltrazioni mafiose?**

Un conto infatti è agire per **ridurre i c.d. "tempi di attraversamento"**, modificando gli articoli 202-204 per esempio (passaggi Cipe, tempi e modalità di riduzione del possibile contenzioso, ecc.) o semplificando per i progettisti alcuni passaggi burocratici, anche in riferimento alle zone a rischio sismico (pur con alcune accortezze ovviamente), un conto è **ridurre tutele o peggio tornare ad alimentare frammentazione nelle catene di appalto, fenomeni corruttivi o di lievitazione dei costi** di realizzazione (che sono poi i principali motivi per cui si hanno le c.d. "incompiute"). Un conto sono incentivi strutturali per la riqualificazione di immobili privati da destinare a locazione agevolata un conto è togliere cause di esclusione per mafia in caso di sub appaltatori utilizzati.

3. E' una riforma chirurgica o intervenendo su circa 30/40 articoli del Codice, addirittura **modificando il rapporto tra Codice e atti normativi** e di indirizzo successivi (proposta

Decreto Ministeriale che sostituisce Linee Guida Anac, o proposta di ritorno al Regolamento Generale), è di fatto una sua significativa riscrittura rendendo inutile la stessa Legge Delega cui iter è appena iniziato in Parlamento?

PARTENDO DA QUANTO SI E' LETTO SUI GIORNALI E DA VARIE BOZZE CHE "GIRANO" (ricordiamo che all'incontro a Palazzo Chigi, nulla di scritto ci è stato consegnato) e CHE OVVIAMENTE NON SAPPIAMO SE ESSERE REALI O MERI "APPUNTI DI LAVORO" indichiamo le nostre priorità per un eventuale decreto "sblocca cantieri":

1. **Lavoro rispetto CCNL:** rafforzamento applicazione contrattuale. Fatto salvo il combinato disposto dell'art. 30 c. 4/5/6, e dell'art. 23 c. 16, e relativo coordinamento con art. 97 c.5, che non risultano essere oggetto di intervento normativo, chiediamo di rafforzare l'applicazione del CCNL edilizia contro fenomeni di dumping aggiungendo una norma del tipo:

"E' fatto obbligo per le imprese, a fronte di lavorazioni prevalentemente edili o comunque rientranti nel campo di applicazione dei Contratti Collettivi Nazionali sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale del settore edile, di applicare i contratti collettivi nazionali e territoriali dell'edilizia stipulati dalle Organizzazioni comparativamente più rappresentative, con conseguente iscrizione in Cassa Edile. Tenuto conto di quanto previsto dall'art. 1 c.1175 della legge n. 296/2006, l'ispettorato territoriale del lavoro, nell'ambito dell'attività di controllo per l'assolvimento di tale obbligo e dei relativi adempimenti contributivi, trasmette alla Cassa Edile territorialmente competente copia del verbale di accertamento al fine di consentire alla suddetta Cassa il recupero della contribuzione dovuta".

2. **Lavoro – notifica preliminare:** rafforzare l'attività di prevenzione al lavoro irregolare con un intervento del tipo " Al decreto legislativo n. 81 del 2006, sono apportate le seguenti modifiche:

- a. **L'art. 99 c. 1** è sostituito dal seguente: "1. Il committente o il responsabile dei lavori, prima dell'inizio dei lavori, trasmette all'azienda unità sanitaria locale, alla direzione territoriale del lavoro e alla Cassa Edile territorialmente competente nonché, limitatamente ai lavori pubblici, al prefetto territorialmente competente la notifica preliminare elaborata conformemente all'allegato XII, nonché gli eventuali aggiornamenti nei seguenti casi:"

- b. **L'art. 90 comma 9 lett c)** è sostituito dal seguente: "c) trasmette all'amministrazione concedente, prima dell'inizio dei lavori oggetto del permesso di costruire o della denuncia di inizio attività, copia della notifica preliminare di cui all'articolo 99 e i dovuti aggiornamenti, il documento unico di regolarità contributiva delle imprese e dei lavoratori autonomi, comprensivo in caso di sub appalto della congruità di cui all'articolo 105 comma 16 del dlgs. 50/2016, fatto salvo quanto previsto dall'art. 16-bis comma 10 del decreto legge n. 185 del 2008, convertito con modifiche dalla legge n.2 del 2009, e una dichiarazione attestante l'avvenuta verifica dell'ulteriore documentazione di cui alle lettere a) e b)."

3. **Lavoro – attuazione articolo 6 comma 8 lettera g** (e quindi art. 27) del decreto legislativo 81 del 2016. **Istituzione Patente a Punti**. Si tratta di riattivare la Commissione di cui all'art. 6 e procedere al Decreto Presidente della Repubblica di cui all'art. 27.

4. Lavoro – subappalti e congruità

Siamo contrari a qualsivoglia intervento di modifica all'art. 105 comma 2, sia nel senso di una totale cancellazione del limite del 30% sia di una sua modifica relativamente ad un'applicazione del 30% esclusivamente sulla categoria prevalente, sia in riferimento ad appalti ad alto contenuto tecnologico o professionale nell'offerta esclusi da tale limite (art. 105 c. 5).

Per noi l'articolo deve rimanere così come è, agendo la clausola di "specificità sociale" di cui ai trattati europei, in risposta alle osservazioni di cui alla lettera dell'Unione Europea "Costituzione in mora" del 24.1.2019 (anche attivando la procedura di cui all'art. 212).

Parimenti siamo **contrari** ad interventi relativamente alla **soppressione dell'obbligo di dichiarazione della terna** dei sub appaltatori (art. 105 c. 6 con relative modifiche, tra i criteri di esclusione, art. 80), o a **modifiche al c. 4 lett. a)** visti i **rischi di cartello** per cui chi perde diviene poi sub appaltatore di chi vince.

Conseguentemente siamo **contrari ad ipotesi di modifica all'art. 47 c.2** in relazione ai sub appalti nei consorzi o presso imprese controllate o facente parte, visti anche i recente scandali e reati connessi propri a simili fattispecie (per ora vietate) come emersi nella ricostruzione post sisma nel Centro Italia.

Dubbi su possibili alleggerimenti sulle "Soa" anche all'interno dei Consorzi (rischio è di acquisizione di scatole vuote esclusivamente titolari di Soa). Continuiamo a sostenere che il sistema di qualificazione tramite SOA specifico del nostro sistema **deve attestare e controllare al meglio la reale capacità esecutiva delle imprese certificate**. Non ha funzionato a nostro avviso **l'Art.94 c.2** il quale prevedeva da parte dell'ANAC la definizione di livelli standard che le società organismi di attestazione (SOA) dovevano applicare con particolare riferimento a quelli di natura non meramente documentale. Riteniamo necessario in un mercato globale e in un mercato Europeo dove le imprese si devono confrontare anche e soprattutto su criteri qualitativi, la necessità di pensare ad un sistema di certificazione unico europeo, e comunque conforme ai benchmark europei.

Al contrario **proponiamo di rendere realmente esecutivo quanto già previsto dall'art. 105 c. 16 per contrastare forme di lavoro irregolare** aggiungendo quanto segue:

"In attuazione dell'art. 105 c. 16 ultimo paragrafo del dlgs 50/2016, il Ministero del Lavoro stipulerà entro 60 giorni dalla pubblicazione del presente decreto, specifico accordo con le parti sociali firmatarie del contratto collettivo nazionale comparativamente più rappresentative a livello nazionale per l'ambito del settore edile. Trascorsi 60 giorni senza accordo il Ministero del Lavoro assumerà a riferimento quanto già contenuto nei CCNL sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale per il settore edile in materia di congruità. Sarà cura del Ministero del Lavoro e del Ministero delle Infrastrutture trasmettere le tabelle di congruità di cui all'art. 105 c. 16 a tutte le stazioni appaltanti pubbliche entro i successivi 30 giorni dall'accordo o comunque trascorsi i 60 giorni di cui al paragrafo precedente".

Proponiamo inoltre, **in caso di incentivi pubblici** a partire da quelli relativi a ristrutturazione edilizia, risparmio energetico, anti sismico, **o ulteriori** come “agevolazione acquisto o ristrutturazione immobili al fine di destinarli a locazione” o per recupero “patrimonio rurale”, che **il beneficiario dell’incentivo per accedervi debba richiedere (e allegare alla domanda o comunque conservarla in caso di controllo) all’impresa** anche “il documento unico di regolarità contributiva, comprensivo della verifica della congruità dell’incidenza di mano d’opera, rilasciato dalla Cassa Edile territorialmente competente, secondo quanto previsto dall’art. 105 c. 16 del dlgs. 50/2016. Tale documento sarà rilasciato dalla Cassa Edile territorialmente competente senza oneri per il beneficiario dell’incentivo”.

5. Nuovo equilibrio tra Minor Prezzo e Offerta Economicamente più Vantaggiosa (OEV)

Occorre capire meglio eventuali nuovi equilibri per cui la facoltà delle stazioni appaltanti di ricorrere all’OEV, vede uno spostarsi verso commissioni aggiudicatrici più interne da un lato (art. 77) e un **aumento della soglia del criterio del Minor Prezzo**, anche alla luce di un eventuale decreto che su anomalie (al netto di ridurre al 10% le esclusioni delle ali, in se positivo) sarà emanato dal MIT. **I riferimenti sono agli articoli 95 e 97.**

In relazione ai commissari interni si potrebbe specificare la “temporaneità di una norma” fino a operatività dell’albo a cura dell’Anac. **Contrarietà sull’aumento soglia Minor Prezzo.**

Questo anche in riferimento ad alcuni aspetti da approfondire relativamente all’incentivazione prioritaria a **concorsi di progettazione esterna** (art. 23 c.2 e di riflesso art. 26) quando invece andrebbero rafforzare le competenze tecniche di controllo **almeno sulle fasi di progettazione di fattibilità e definitivo**. Garantendo sempre la polizza assicurativa a tutti gli operatori pubblici.

6. Affidamenti/contratti sotto soglia, generalizzazione norma temporanea

Siamo contrari a rendere strutturale quanto introdotto dalla Legge di Bilancio del 2019, in relazione agli affidamenti contratti sotto soglia (3 operatori per importi inferiori a 150 mila; 10 per la nuova soglia introdotta 150-350 mila). Riteniamo più opportuno verificare al termine del 2019 gli effetti della norma della Legge di Bilancio. **I riferimenti sono all’articolo 36 c. 2.**

Non contrari di principio invece, come indicato da Conferenza Stato-Regioni, a riferimenti per una % (non superiore al 30/40%) a criteri di territorialità per le imprese.

7. Contraente Generale: trasparenza

Siamo contrari a soppressioni relative all’ art. 196 c. 3 e c. 4 in relazione all’Albo dei Direttori del Lavori e Collaudatori. Questo per ovvi motivi sia di imparzialità sia per evitare possibili “connivenze di mercato”. Da approfondire, ma non pregiudizialmente contrari, ad interventi su art. 197 (passaggi da Anac a Mit) e i riferimenti a possibili modifiche all’art. 199 (SOA), vista anche possibilità di rimando ad un Regolamento Generale.

8. Lotta alle infiltrazioni mafiose: esprimiamo forti perplessità, in merito ad un'eventuale soppressione della terna. Riteniamo che la misura prevista dall'articolo 106 c. 6 e quella prevista dall'art. 80 c. 1 siano meritorie di rimanere ai fini del contrasto a possibili infiltrazioni. (effetti anche su art. 174 c. 2 e c.3).

9. Criteri ambientali: mantenere i Cam per tutti gli appalti.

Va meglio approfondita un'eventuale proposta di obbligo per i Criteri Ambientali o di sostenibilità (CAM) per i soli importi sopra soglia (art. 34). In relazione ai Cam si tratta oggi più di dare esecuzione a quanto previsto e di adeguare a questi, anche professionalmente, le stazioni appaltanti pubbliche. Si vedano le Linee Guida proposte da Itaca al Governo e alla Conferenza delle Regioni.

10. Avvalimento

Il fatto che la norma si limiti ad affermare che è ammesso l'avvalimento di più imprese ausiliarie senza fissare la regola che almeno una debba possedere per intero i requisiti richiesti, lascia ritenere che sia ammesso in linea di principio anche l'avvalimento frazionato, ossia l'ipotesi in cui l'impresa ausiliata si avvalga di più imprese ausiliarie, nessuna delle quali raggiunge i requisiti necessari per la partecipazione alla gara, per cui sarebbe necessario sommare (ma anche non) ai propri requisiti quelli di una o più imprese;

Giudizi positivi (sempre sulla scorta di quanto finora appreso)

Bene le possibili semplificazioni su **art. 21 c. 6** (acquisti), **art. 35**, nuova centralizzazione acquisti sportivi (**art. 38**), **art. 59** (certezza pagamento progettista), forme di coordinamento normativo (**art. 83, 84, 86**), interventi su **art. 113** (dirigenti 2%) e su **art. 133** (principi generali selezione partecipanti), soprattutto su interventi **art. 204** (tempi e modalità contenzioso). Positiva anche la stesura di un T.U. che raccolga la produzione normativa secondaria finora prodotta (Mit e Anac).

Positivi anche interventi su art. 110 in materia di fallimento (**al netto del coordinamento con la normativa generale**).

Interessanti le proposte su rigenerazione urbana.

Da approfondire

Pur apprezzando possibili semplificazioni sulle norme per la costruzione in zone sismiche, riteniamo doversi approfondire **l'autodichiarazione del professionisti** rispetto al collaudo (fatta salva la responsabilità penale degli stessi), mentre dubbi vi sono sulla definizione possibile di

“interventi di minor rilevanza” per cui viene superata l’autorizzazione preventiva e vengono previsti esclusivamente controlli a campione della Regione.

Infine:

Nota 1: Eventuali commissari per opere bloccate. Si tratta di capire se si tratta dei Commissari di nomina governativa aventi funzione di coordinamento e facilitazione, con le normative attuali, 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, che opera in deroga al Codice degli Appalti e solo con la definizione “non in violazione di norme comunitarie e penali” che vuol dire di fatto una non applicazione del codice.

Nota 2: decreto “Disposizioni Urgenti Eventi Sismici”: pur non essendo questo il tavolo tecnico, visto che impatta direttamente su Appalti pubblici (e visto che probabilmente anche tale decreto potrebbe giungere presto allo stesso Consiglio dei Ministri che discuterà del c.d. “sblocca cantieri”) segnaliamo **la nostra perplessità** su interventi modificativi dell’art. 2 c.2 del DL 189/2016 (recepito da legge 229/2016 e s.m.i) per cui un eventuale c. 2 bis possa prevedere per i progetti sotto soglia comunitaria la procedura negoziata al minor prezzo, sull’art. 14 con un 7 bis con **procedura negoziata e minor prezzo per i lavori sotto soglia**. Da capire pure il merito di un nuovo comma 6 art. 34 in relazione al rinvio a specifiche ordinanze per indicare **numero massimo ed importi massimi per i professionisti**, visto il rischio poi di concentrare in pochi professionisti la parte maggioritaria della ricostruzione privata, rallentandone di fatto l’esecuzione. Infine segnaliamo che in relazione agli interventi commissariali per Catania, Campobasso, Campania occorrerebbe **prevedere l’applicazione delle terze linee guida dell’Ex CCASGO** emanate per la ricostruzione del Centro Italia, oltre che del protocollo quadro di legalità.

Ovviamente rimaniamo a disposizione per ulteriori approfondimenti.

Le Segreterie Nazionali di FENEALUIL, FILCA CISL, FILLEA CGIL