

LE PROPOSTE DELL'ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE PER LE COSTRUZIONI

1. Il COVID-19 dopo una crisi lunga 12 anni: i nodi vengono al pettine.

a. Le risorse per le infrastrutture: il debito pubblico e la sua emersione.

L'Italia non ha mai veramente puntato sugli investimenti infrastrutturali per combattere la mancata crescita economica di questi anni. Il perché ormai è noto: un effettivo tiraggio di cassa sulle opere pubbliche avrebbe fatto emergere debito pubblico perché spostava dalla carta alla realtà gli investimenti significativi appostati finora. I fattori di una crescita, seppur limitata, del PIL sono stati principalmente l'incremento dei flussi internazionali di turismo e il miglioramento della bilancia internazionale dei pagamenti, supportata con crediti di imposta agli investimenti di contenuto impatto sul bilancio dello stato (Industria 4.0).

Nelle costruzioni tale meccanismo ha funzionato solo per il mercato della manutenzione immobiliare, l'unico a contrastare una costante riduzione degli investimenti nel settore, mentre la spesa corrente continuava a salire.

La lunghezza dell'uscita dalla crisi COVID-19 e i suoi effetti sui due principali driver italiani di crescita degli ultimi anni impongono una decisa sterzata verso il "vero" **rilancio degli investimenti infrastrutturali in Italia, secondo una logica keynesiana tipica dei periodi post bellici**. Il ritorno degli effetti anche sul rapporto deficit/PIL saranno più lunghi, ma l'eccezionalità della situazione non potrà non essere presa in considerazione dalle istituzioni europee. Riteniamo pertanto decisivo per il Paese che i finanziamenti per le OOPP nei prossimi mesi atterrino realmente sul territorio trasformandosi in cantieri.

b. Una politica industriale di medio periodo

Andrebbe recuperata una politica di settore di medio periodo che, partendo dall'analisi dello stato di fatto, tracci le linee per un possibile rilancio del comparto, per una risposta adeguata ai fabbisogni del Paese e per una stabile ripresa economica.

Bisognerebbe partire dalla definizione dei **fabbisogni**, selezionare le principali **linee di investimento** ed individuare, di conseguenza, le **caratteristiche che devono possedere le imprese** del settore. Solo dopo, andrebbe modificato il quadro regolatorio, adottando misure che consentano un "graduale" adattamento del sistema nel suo complesso, **evitando** di incorrere negli errori del passato, commessi quando si è fatto ricorso a misure che hanno comportato **repentini cambiamenti degli scenari di mercato**, dal momento che ciò impedirebbe alle aziende, già fortemente provate dalla crisi, di programmare e di investire in sviluppo e, in non pochi casi, di sopravvivere.

c. Le regole per utilizzarle: incertezze applicative e complicazioni inutili

Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici del 2016 è stato accompagnato da profonde critiche che ogni riforma porta con sé, ma certo non possiamo ritenerle infondate. Già il **decreto sblocca cantieri** aveva prodotto un'accelerazione sulla revisione della struttura del Codice, che il primo decreto correttivo aveva ovviamente solamente abbozzato. I nuovi provvedimenti che verranno assunti non potranno non **proseguire in questa opera**, anche se sarà necessario immaginare **misure straordinarie di semplificazione per questo periodo di crisi**.

d. Il tempo per trasferirle alle imprese: pagamenti e contenziosi

Lo stesso ragionamento fatto sul rapporto tra debito pubblico e investimenti infrastrutturali vale per anche per i **ritardi dei pagamenti** da parte delle pubbliche amministrazioni, mentre, per quanto riguarda i contenziosi, gli effetti del **blocco dell'utilizzo degli strumenti alternativi di risoluzione** hanno avuto analoghi effetti sulle imprese rispetto ai ritardi, anzi probabilmente anche più gravi, perché il mercato delle OOPP è un mercato c.d. maturo con scarsi marginalità economiche e la complessità di alcuni lavori comporta quasi inevitabilmente maggiori costi in corso d'opera.

2. Le richieste straordinarie di oggi, la normalità di domani

a. La liquidità necessaria alla sopravvivenza

La sospensione della maggior parte dei cantieri in attuazione del DPCM 22 marzo 2020 ovvero per impossibilità sopravvenuta e riconosciuta dalla stazione appaltante si ripercuote pesantemente sulle entrate delle imprese. In questa fase occorrerebbe, anche per evitare il rischio di infiltrazioni da parte della criminalità organizzata, supportare le imprese con liquidità a costo zero mediante specifiche misure che:

- i. Favoriscano i pagamenti di tutte le **competenze maturate finora** dalle imprese;
- ii. Procedere al **pagamento dei progetti consegnati** dai professionisti, anche se non definitivamente approvati, in considerazione del fatto che in ogni caso esistono garanzie fideiussorie a tutela dell'amministrazione;
- iii. Anticipino il termine del regime dello **split payment** previsto per giugno 2020;
- iv. Rendano immediatamente **esigibili i crediti fiscali**, anche mediante cessione agevolata a Istituti di credito e possibile il loro utilizzo in corso d'anno, anche oltre i limiti oggi esistenti
- v. Prevedano un **ulteriore anticipazione contrattuale** del 20% sulle prestazioni ancora da eseguire
- vi. Regularizzino i pagamenti per il futuro, attraverso l'emissione di **SAL mensili**
- vii. Favoriscano le modifiche contrattuali necessarie per **recuperare i costi** derivanti dall'applicazione **dei nuovi protocolli sulla sicurezza**, che dovranno essere accompagnati da Linee Guida per le stazioni appaltanti;
- viii. Chiarire che l'emergenza sanitaria in atto, per le sue caratteristiche di gravità, eccezionalità ed imprevedibilità, costituisce, anche ai fini degli indennizzi da riconoscere alle imprese, una fattispecie di **forza maggiore**.

ix. Rendano più stringente per l'amministrazione, almeno in questa fase, l'utilizzo delle **procedure alternative di risoluzione delle controversie** (accordo bonario, collegio consultivo tecnico).

b. Le misure finanziarie a sostegno delle piccole e medie imprese

Di fronte ad un mercato pubblico che nei prossimi mesi dovrebbe crescere e in un contesto in cui l'offerta rischia di non essere più adeguata alla domanda, andrebbero adottate **misure di sostegno finanziario per le piccole e medie imprese del settore**, abbandonate dal ceto creditizio e fortemente provate da anni di crisi nei quali, nonostante tutto, hanno combattuto per garantire – in un contesto in cui tutto attorno crollava – l'occupazione e un significativo contributo al PIL.

Le uniche misure straordinarie hanno riguardato, ad oggi, qualche grande impresa. Si tratta senz'altro di interventi che – se inquadrati in un disegno più complessivo di rilancio del settore e all'interno di regole che consentano di evitare casi di «abuso di posizione dominante» – hanno risvolti positivi, dal momento che potrebbero consentire ad alcuni grandi player di competere sul mercato globale, ma non è certo la risposta alla epocale crisi del settore delle costruzioni né al fabbisogno del Paese.

Il mercato di riferimento delle Grandi imprese è solo il 21% del totale ed il 4% di quello di competenza degli enti locali. Il Paese non può permettersi che l'80% del mercato non sia adeguatamente presidiato: la qualità delle opere, il rispetto dei contratti di lavoro, la sicurezza sui luoghi di lavoro, gli investimenti in innovazione e, non ultime, la lotta alle infiltrazioni mafiose e alla corruzione, necessitano di un tessuto imprenditoriale capace di rispondere alle sfide a cui è chiamato.

Perché ciò sia possibile è indispensabile ed urgente creare **condizioni "sostenibili" di accesso al credito**, almeno per gli operatori capaci di proporre progetti industriali adeguati alle esigenze del Paese e che oggi, provati dalla crisi e da un contesto "ostile", rischiano di sparire dal mercato.

c. La responsabilità dell'amministrazione pubblica

In questa fase eccezionale la responsabilità dell'amministrazione è messa a dura prova perché dovrà assumere decisioni difficili che, per salvaguardare il tessuto produttivo del Paese, potrebbero esulare dall'ordinaria diligenza. Pertanto, si fa ancor più urgente procedere a **definire uno "scudo" per le stazioni appaltanti** attraverso:

- i. Una limitazione della **responsabilità erariale** per le attività connesse a contratti pubblici, affidati nel corso dell'emergenza, salva l'ipotesi del dolo;
- ii. La **riforma dell'abuso d'ufficio** affinché non sia più una norma penale in bianco.

d. Sblocco urgente dei lavori pubblici

Appena sarà possibile riavviare le attività produttive, nel rispetto delle misure previste dai protocolli sulla sicurezza, occorrerà essere in grado di velocizzare la ripartenza.

Sono necessarie misure shock in materia di semplificazione degli iter amministrativi, qualificazione delle stazioni appaltanti, valorizzazione delle imprese «virtuose» che operano nel rispetto della legalità e che garantiscono occupazione «di qualità». dei cantieri.

In questa fase emergenziale occorre procedere:

- i. alla **contrattualizzazione immediata** dei lavori e dei servizi di progettazione e ingegneria aggiudicati, senza utilizzare il rinvio previsto dall'articolo 103 del decreto Cura Italia, poiché non applicabile alla fattispecie;
- ii. all'attuazione gli **accordi quadro** già contrattualizzati;
- iii. all'individuazione, per un periodo limitato e salvaguardando le imprese sane, di **procedure snelle per l'affidamento di nuovi lavori**, che selezionino le imprese con capacità produttiva adeguata e non favoriscano "scatole vuote", spesso contigue alla criminalità organizzata, anche utilizzando criteri d'aggiudicazione che **contengano i ribassi mediante formule calmieranti il prezzo**, soprattutto negli appalti soprasoglia.

e. Il quadro regolatorio futuro

Si ritiene necessario un intervento che, prima di tutto, semplifichi l'attuale quadro e lo renda efficace, nell'interesse della collettività e delle imprese che operano nella legalità.

I temi indispensabili da affrontare sono:

- i. al fine di **limitare l'effetto "contagio"**, è necessaria la modifica della disciplina della solidarietà all'interno delle Associazioni Temporanee di Impresa (articolo 48, comma 5 del Codice), limitandola nei confronti della stazione appaltante e dei lavoratori impiegati nel cantiere;
- ii. è necessario **privilegiare il ricorso a mezzi alternativi di risoluzione delle controversie in fase di esecuzione**, rivedendo la disciplina dell'accordo bonario e dell'arbitrato e prevedendo il ripristino definitivo del collegio consultivo tecnico, favorendo il ricorso da parte delle stazioni appaltanti a tali strumenti, sulla falsariga di quanto previsto dal Decreto Mille Proroghe;
- iii. in attuazione delle recenti sentenze della Corte di Giustizia Europea, è necessaria una **revisione della normativa sul subappalto** (articolo 105), con particolare riferimento alle limitazioni all'utilizzo in fase di esecuzione (comma 2) e di qualificazione (comma 22) e all'obbligatorietà dell'indicazione di una terna di subappaltatori (comma 6);
- iv. l'attuale **disciplina dell'illecito professionale** e l'interpretazione prevalente ha amplificato inoltre un'asimmetria dei diritti tra committente pubblico e imprese. Occorre pertanto procedere ad una revisione radicale dell'istituto, in particolare con riferimento alla durata, all'obbligatorietà dell'esclusione e agli obblighi dichiarativi.
- v. occorre adottare misure che consentano un **reale utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**, valorizzando maggiormente l'aspetto tecnico rispetto a quello economico, evitando la reintroduzione surrettizia del criterio del prezzo più basso

vi. al fine di arginare gli effetti negativi dei ritardi nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni e garantire un **maggiore equilibrio contrattuale nella fase di esecuzione dell'appalto**, è fondamentale reintrodurre la possibilità, per le imprese che non vengono pagate nei termini dalle amministrazioni, di sospendere i lavori ed agire per la risoluzione del contratto ogni qual volta l'ammontare delle rate di acconto non pagate raggiunga il 15% dell'importo contrattuale netto (c.d. **eccezione di inadempimento**).

f. La tenuta dei bilanci 2020 delle aziende

La soluzione al problema della liquidità per superare il periodo di fermo delle attività economiche non risolve il problema dello squilibrio dei bilanci prodotto dalla riduzione dei ricavi a fronte di una non corrispondente riduzione dei costi. Per evitare di compromettere ulteriormente una situazione generale del settore già critica, in vista del rilancio della spesa pubblica per infrastrutture, occorre un intervento attraverso:

- i. Una temporanea **riduzione del costo del lavoro** per consentire il riavvio della produzione e il riassorbimento dei lavoratori in cassa integrazione;
- ii. Un **ristoro dei maggiori costi sostenuti** per mantenere la macchina "in moto", seppur al minimo.

3. Un patto per il lavoro

a. La tutela dei lavoratori

Gradualità e sicurezza sono le parole chiave con cui il sistema si accinge a gestire la riapertura dei cantieri; prima quelli all'aperto dove il contesto lavorativo è meno congestionato, poi via via gli altri. Si fornirà, quanto prima alle imprese, un "**protocollo operativo**" che declini, in maniera efficace, il contenuto degli accordi raggiunti con il Sindacato in merito alla sicurezza del lavoro in edilizia, arricchito con chiare esplicazioni grafiche; ciò per focalizzare i compiti e le responsabilità delle imprese da una parte e dei lavoratori dall'altro.

b. La partecipazione dei lavoratori

Occorrerà un costante ausilio in ciò da parte degli RLS e degli RLST, al fine di circoscrivere e risolvere le inevitabili criticità che eventualmente caratterizzeranno le specifiche lavorazioni.

Lo stesso sistema bilaterale territoriale dovrà affiancare le imprese per i percorsi formativi che possano rendere edotti e pronti i lavoratori alle nuove e necessarie modalità organizzative.

Il sistema nazionale degli stessi emanerà le linee guida per gli interventi di assistenza al sistema produttivo, oltre che procedere, in via progressiva, a fornire strumenti di protezione (mascherine e /o termoscanner), oltre che protocolli di prevenzione clinica (test sierologici e, laddove necessario, tamponi).