

Convegno del 26.10.2017 Teatro delle Muse - ANCONA

" IL CODICE DEGLI APPALTI PER LA RICOSTRUZIONE "

Porgo il mio saluto e quello del Comitato di Presidenza dell'ANCE Marche, che ho l'onore di rappresentare, a tutti gli intervenuti.

- Rivolgo un saluto ed un ringraziamento particolare

alla Sen. Dott.ssa Camilla Fabbri per aver organizzato il convegno su un tema così importante e di grande impatto sulla ricostruzione **e per avermi invitato** come portavoce del sistema delle Costruzioni della nostra Regione.

- Rivolgo inoltre un saluto agli altri illustri relatori che rappresentano voci molto autorevoli sui temi che siamo chiamati ad affrontare :

al Procuratore Generale Dott. Sergio Sottani che mi ha preceduto tracciando certamente un percorso che viene dal rilevante punto di vista di chi opera sul territorio dirigendo un Ufficio così importante.

al Presidente della Regione Marche prof. Luca Ceriscioli che ha sulle spalle il gravoso incarico di Vice Commissario alla ricostruzione.

al Sen. Dott. Stefano Esposito che è stato il Relatore del Nuovo Codice degli Appalti Pubblici e quindi profondo conoscitore delle complesse tematiche inerenti.

al Dott. Raffaele Cantone per il suo alto ruolo a garanzia della legalità e trasparenza e per l'aiuto che potrà dare al Sistema con il prezioso lavoro dell'Autorità Nazionale Anticorruzione che presiede.

Come tutti sapete, attraversiamo un periodo assai lungo in cui siamo chiamati ad affrontare situazioni di particolare difficoltà dovute alle conseguenze del terremoto iniziato dal 24 agosto 2016 che ha colpito il Centro Italia. *(Oggi è l'anniversario della 2^a scossa)*

Pochi mesi prima del triste evento nasceva il **"Nuovo Codice degli Appalti "** e a distanza di un anno seguiva il **"Correttivo al Nuovo Codice "** ;

Detti codici sono nati con lo spirito di adottare uno strumento che, riordinando il quadro normativo, **semplificasse i procedimenti dando trasparenza e legalità** al settore, **considerando** che si è passati dagli **oltre 2.000 articoli** del vecchio codice del 2006, **ai 220** articoli del nuovo al quale si sono aggiunti i **131** articoli del " Correttivo".

Se guardiamo la storia delle riforme osserviamo che di media **ogni 2 anni e mezzo** si sono apportate modifiche **a partire dal 1994** con la **Legge Merloni** sino ad arrivare al terzo **codice correttivo dei contratti del 2008**.

Purtroppo non è stato assicurato **un passaggio ordinato** tra le vecchia e la nuova normativa ; il tutto è avvenuto inoltre in un periodo in cui **alla crisi del settore delle costruzioni**, iniziata dal 2008 e tutt'oggi perdurante, si è aggiunta la calamità **del sisma**.

Il **Nuovo Codice degli Appalti** e successivo **"Correttivo"**, risulta essere sostanzialmente condivisibile per quanto attiene alla sua impostazione generale e ai principi informativi che sono stati seguiti dal legislatore, ma dobbiamo constatare che **l'attuazione è particolarmente tormentata**.

Leggendo, infatti, i dati elaborati del Servizio Studi della Camera, dall' Anac e dal Cresme condivisi da Bankitalia, si evince che le

risorse messe a disposizione dal Governo **si traducono molto lentamente in spesa effettiva :**

Cito solo alcuni dati significativi : **Tra tutte le procedure di appalto espletate dal 2012 al 2016 solo il 66% è stato aggiudicato, un terzo dei bandi non è diventato un cantiere effettivo !**

Un autorevole quotidiano nazionale un mese fa riportava che L'80 % degli importi delle gare bandite dall'ANAS tra il 2016 ed il 2017 è bloccato dai ricorsi.

La valutazione sostanzialmente positiva dei principali contenuti tecnico-giuridici del Codice Appalti riguarda però la realizzazione di Lavori Pubblici nella attività ordinaria di mercato, per i quali l'introduzione di deroghe normative non ha ragion d'essere.

L'unica eccezione alla valutazione positiva è rappresentata da come è stato disciplinato l'istituto del subappalto e dai limiti, quantitativi e non, imposti allo stesso.

Discorso diverso, invece, va fatto quando gli appalti di lavori riguardano la **realizzazione di opere pubbliche** affidate per far fronte a situazioni di **grave emergenza** come quella determinatasi a seguito dei devastanti **eventi sismici** che hanno colpito il Centro Italia.

Ritengo che per questi appalti di **ricostruzione del patrimonio immobiliare**, pubblico e privato, nonché di riqualificazione infrastrutturale delle aree colpite dal sisma, **occorra considerare** anche l'ipotesi di introdurre **deroghe mirate e specifiche** al Codice degli Appalti in considerazione **dell'eccezionalità della situazione** venutasi a creare nei territori colpiti.

Se vogliamo seguire **logiche di massima speditezza** e quindi **contenimento dei tempi** per l'apertura dei cantieri, con l'obiettivo finale di perseguire una buona qualità delle opere eseguite, dovremmo pensare a soluzioni che mi permettano di sottoporre all'attenzione delle Autorità preposte.

Si pensi ad esempio:

- **all'accelerazione dei tempi di espletamento delle gare** introducendo tra i soggetti attuatori per la ricostruzione pubblica, anche le **Stazioni Uniche Appaltanti sia Regionali che Locali**.
- **all'introduzione**, negli appalti da aggiudicarsi con il **sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa**, di criteri di facile applicazione come quello della “ **idoneità operativa in funzione dei luoghi** ”, che le imprese regionali del territorio sono in grado di assicurare per una migliore esecuzione e qualità degli interventi edilizi della ricostruzione;
- **all'innalzamento dell'importo** della soglia delle “**procedure negoziate**” vicino a quella della soglia comunitaria con inviti rivolti ad un congruo numero di imprese anche aumentandone il numero previsto dal Codice degli Appalti;
- **all'introduzione**, nelle **procedure aperte ed in quelle negoziate**, di un **meccanismo di premialità** per le imprese della Regione più vicine ai territori colpiti, in attuazione del principio di **idoneità operativa in funzione dei luoghi**.

Nelle ipotesi **di straordinarietà sopra esposte** l'obiettivo prioritario da perseguire dovrà essere quello di **favorire l'attività** sia delle Pubbliche Amministrazioni Committenti che delle imprese appaltatrici, fatto salvo sempre e comunque **il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico** in materia di contratti pubblici e di appalti garantendo la massima trasparenza e concorrenzialità.

Per quanto riguarda l'appalto dei lavori privati nella ricostruzione desidero evidenziare come sia condivisibile e da confermare la scelta fatta con il ***"D.L. in favore delle popolazioni colpite dal sisma"*** che prevede una gara fra tre imprese offerenti, che siano di fiducia del committente.

Sarebbe auspicabile in questi contratti **permettere il subappalto** senza le limitazioni percentuali previste dal Codice dei Contratti Pubblici, così com'è per tutti i lavori privati.

L'efficienza e la correttezza nella ricostruzione vanno perseguite al meglio e passano a mio avviso necessariamente dal rispetto sia della legalità che delle regole a cui sono tenuti gli operatori pubblici e privati ognuno nel proprio ruolo.

Tutto ciò a partire dalla puntuale e completa applicazione delle norme tecnico-organizzative poste a garanzia della sicurezza nei cantieri, **prevenendo** al massimo il verificarsi dei rischi ai quali conseguono **gli infortuni sul lavoro**.

Su questa materia ricordo come il CCNL edilizia sia in grado di assicurare più sicurezza nei cantieri attraverso appositi **organismi qualificati come i CPT (Comitati Paritetici**

Territoriali) , costituiti pariteticamente da ANCE e dalle Organizzazioni Sindacali, che hanno specifica esperienza nella **prevenzione degli infortuni in edilizia**.

A tal proposito è stato presentato qualche giorno fa a Roma il **rapporto del 2017** sulla sicurezza realizzato dal **CRESME** su incarico del CNCPT che sottolinea come l'attività svolta dai tecnici dei **103 CPT** sul territorio nazionale ha fornito un importante contributo alla **riduzione della incidentalità** ed ha evitato, alle imprese inadempienti, di incorrere in sanzioni per importi notevoli.

*(si è valutato, in ipotesi di sanzioni ridotte, un **importo tra i 46 ed i 99 milioni di euro**)*

In questo scenario normativo sia ordinario che straordinario si ha l'impressione che l'attenzione del legislatore sia prevalentemente focalizzata sul fatto di impedire, con la documentazione da produrre, che la **criminalità organizzata** possa vincere una gara :

l'intento è certamente più che giusto !

ma la criminalità trova sempre forme diverse per aggirare gli ostacoli burocratici essendo in ciò specializzata , **mentre con l'intreccio** del continuo proliferare normativo diventa sempre più difficoltoso poter operare per gli **onesti pubblici operatori ed imprese**, che ritengo siano la stragrande maggioranza.

In altri termini, occorrerebbero **meno norme, più semplici e chiare**, che dettino **regole di facile applicazione**, accompagnate da controlli reali in grado di garantire sia la regolarità contributiva nei cantieri che più sicurezza nell'esecuzione dei lavori. Ciò contribuirebbe ad evitare che sia fatta **concorrenza**

sleale da quelle imprese che non rispettano e violano sistematicamente sia le leggi che i contratti.

In tale prospettiva tutte le Organizzazioni imprenditoriali e sindacali dell'edilizia delle Marche (**ANCE, CNA, Alleanza delle Cooperative, ANAEPA Confartigianato, Fillea CGL, Filca CISL e Feneal UIL**,) hanno condiviso e già sottoposto alla Regione Marche un "**Protocollo delle Parti Sociali sulla ricostruzione**", per affrontare e risolvere al meglio le questioni e le problematiche di maggior rilevanza .

Per questo mi sento in dovere di ringraziare il Presidente della Regione Marche **Prof. Luca Ceriscioli** ed il Presidente della Assembleia Legislativa delle Marche **Dott. Antonio Mastrovincenzo** per averci dato l'opportunità di collaborare con la Regione istituendo un " **tavolo tecnico operativo** " per la ricostruzione post-terremoto.

Per **assicurare la regolarità contributiva** di tutte le imprese che saranno impegnate nella ricostruzione, è inoltre necessario introdurre un sistema **di verifica della congruità del costo della manodopera**, in rapporto alla tipologia ed al valore dell'opera, che sia certificata dalle **Casse Edili**, quali enti paritetici mutualistici costituiti **dal CCNL edilizia**, attraverso il rilascio del **DURC "con congruità"**.

In definitiva, ritengo che **vigilanza e verifiche adeguate** vadano condotte perché in tutti i cantieri della ricostruzione **sia applicato il CCNL edilizia** per le attività disciplinate dallo stesso, come ribadito nel vigente Codice degli Appalti, garantendo così **concorrenza** leale fra le imprese, **rispetto** delle norme

contrattuali e di legge, **trasparenza** e **regolarità** nell'esecuzione delle opere.

Un quotidiano ieri ha pubblicato che per la ricostruzione del terremoto Umbria-Marche si sono candidate imprese che applicano agli operai il contratto ***florovivaistico*** !

Concludo con la convinzione che per il raggiungimento degli obiettivi che ci prefiggiamo debbano essere **valorizzati** il ruolo e le funzioni **dei Presidenti delle Regioni e dei Sindaci dei territori colpiti** che unite alle **modifiche del quadro normativo** assicurino una ricostruzione **efficiente, competitiva e rapida** ponendo al primo posto il **grave disagio che sopportano i nostri concittadini** e tutti dobbiamo creare le condizioni per far sentire la **Comunità** vicina e responsabile, **ma con i fatti**.

Grazie per l'attenzione.