

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Lavori pubblici: un laboratorio per l'innovazione

Ischia, 1 giugno 2010

Relazione Vice Presidente Giustino

LE CRITICITA'

Illustri ospiti, care Colleghe e Colleghi,

grazie a tutti per aver voluto essere qui.

Il contenimento della spesa pubblica

Le prime indicazioni che provengono dalla manovra finanziaria per il prossimo biennio, certamente da verificare quanto alla loro effettiva entità e consistenza, indeboliscono comunque le aspettative in qualche misura rassicuranti che il Governo aveva ripetutamente confermato circa il volume di risorse attivabili per il nostro settore.

La prospettiva, in realtà, è di un drastico ridimensionamento dei programmi di investimento.

Si ripropone in pratica una costante con due ben noti e convergenti percorsi di contenimento della spesa: da un lato, la riduzione programmatica e secca degli stanziamenti; dall'altro un'azione funzionale alla diluizione dei tempi per il loro impiego.

L'effetto congiunto rende difficile anche determinare la misura dell'impatto frenante nel nostro settore, che rimane esposto pertanto all'incertezza delle previsioni e alla aleatorietà dei tempi di spesa.

Continua la crisi per il settore delle costruzioni

Intanto, la crisi economica continua a mordere con forza il settore delle costruzioni. I dati Ance mostrano che siamo ancora lontani dall'uscita e il 2010 continuerà ad essere negativo. Tradotto in numeri, il settore dal **2008 al 2010 avrà perso il 18%** in termini di investimenti. Per i **lavori pubblici si registra una diminuzione del 16%**, cui si accompagnano risultati particolarmente preoccupanti **anche nel comparto privato**. Le **nuove abitazioni**, in tre anni, hanno visto un **calo del 30%**, mentre per l'**edilizia non residenziale**, la **riduzione è del 23%**.

In altri termini, dopo nove anni di crescita del settore, i volumi di produzione sono tornati ai livelli osservati alla fine degli anni '90.

La caduta dei livelli produttivi del settore ha avuto inevitabili ripercussioni sull'occupazione. **Nel 2009**, sulla base di

un'elaborazione effettuata su un campione significativo di Casse Edili, **si stima un calo occupazionale per il settore delle costruzioni di 137.000 unità**. Se si tiene conto anche degli effetti sui settori collegati alle costruzioni si può stimare un calo complessivo di circa 210.000 occupati.

Gli investimenti per le infrastrutture sono diminuiti...

Anche la propensione alla spesa di investimento per l'infrastrutturazione del territorio negli ultimi anni ha subito un deciso ridimensionamento. Fra il 2003 ed il 2009 il valore dei **lavori pubblici messi** in gara è diminuito del 24% in termini reali.

Nel primo trimestre 2010 il valore delle gare pubblicate ha subito un'ulteriore flessione del 25%.

...e lo Stato continua a non investire

Tale situazione non è destinata a migliorare.

La manovra di finanza pubblica **per il 2010, infatti**, fa registrare un'ulteriore **riduzione delle risorse del 7,8%**.

In sintesi, nel biennio 2009-2010, si è registrata una riduzione complessiva del -20%.

In particolare, si ricorda l'assenza di stanziamenti per l'Anas per il 2010, che bloccherà l'attività ordinaria dell'Ente.

Lo Stato non paga

Un altro elemento di criticità è quello relativo ai mancati pagamenti delle imprese.

In una fase del ciclo economico in cui è assolutamente necessario immettere liquidità nel sistema, assistiamo, invece, da mesi, ad un'attività opposta che, attraverso il **sistematico ritardo nei pagamenti, sottrae liquidità alle imprese di costruzioni** impegnate nella realizzazione di opere pubbliche.

Secondo i primi risultati di un'indagine dell'Ance, svolta presso le imprese associate, il problema dei ritardi nei pagamenti da parte della Pubblica Amministrazione si è accentuato ulteriormente nel corso dell'ultimo anno.

Il 59% delle imprese denuncia ritardi medi che arrivano a sei mesi ed oltre, con punte di ritardo che toccano i 24 mesi.

Le distorsioni del Patto di stabilità interno

Questo fenomeno è dovuto soprattutto agli effetti del **Patto di stabilità interno**. Le regole attualmente in vigore, infatti, costringono gli enti locali a **ridurre**, per rispettare i vincoli, la parte più virtuosa e discrezionale del bilancio, la **componente in conto capitale della spesa**.

Senza dubbio, **l'equilibrio dei conti pubblici è un valore nel quale tutti gli italiani devono riconoscersi. E' la nostra posizione da sempre.**

Però, non possiamo tacere di fronte ad una legge che impedisce ai Comuni di pagare i propri debiti, perché **questo scarica sulle sole imprese creditrici, un peso, quello dell'equilibrio finanziario, che dovrebbe essere sostenuto dall'intera società.**

Se rigore dev'essere, sia rigore per tutti, non solo per le imprese che realizzano investimenti per conto della PA.

Altrettanto inaccettabile è vedere Comuni, che pure avrebbero la liquidità necessaria, ritardare di mesi il pagamento dei propri debiti, autorizzati, addirittura, dalla legge.

Dev'essere chiaro: non stiamo chiedendo incentivi o sussidi di sorta; chiediamo solo che l'amministrazione, come qualunque altro cittadino, onori gli impegni assunti nel contratto.

Le restrizione del mercato e i "lavori in house"

In un contesto caratterizzato dalla diminuzione delle risorse pubbliche destinate agli investimenti in infrastrutture, si assiste altresì ad una accentuata erosione del mercato, dovuta al fenomeno degli **affidamenti "in house"**.

In tale ambito, occorre riflettere sulla necessità di meglio definire i confini dei lavori di competenza dei concessionari autostradali e delle società miste di gestione dei servizi pubblici locali, al fine di aprire alla concorrenza ambiti sempre maggiori.

In chiave anticiclica, non devono essere sottratte al mercato le risorse finanziarie disponibili, ed in questo senso, il settore autostradale può offrire grandi potenzialità d'investimento, a beneficio dell'intero sistema economico.

Le infrastrutture: strumento necessario per uscire dalla crisi

La crisi economico-finanziaria che ha investito il Paese, come conseguenza della crisi globale, non può però tradursi in un arresto del processo di infrastrutturazione, di per sé già in forte ritardo rispetto a quanto avvenuto negli altri paesi europei.

Al contrario, la crescita del nostro sistema economico, tanto più nell'attuale fase di stallo, richiede l'urgente ammodernamento e lo sviluppo del patrimonio infrastrutturale.

La risposta dello Stato verso tale bisogno della collettività non può più essere rimandata, anche in considerazione degli effetti anticiclici sottesi alla realizzazione di programmi di opere pubbliche.

Le opere da realizzare: non solo grandi infrastrutture

In questo contesto, va sottolineato che lo sviluppo del Paese non è fatto solo di grandi infrastrutture, ma anche di piccole opere necessarie a migliorare la qualità della vita dei cittadini (si pensi, ad

ma anche quelle medio - piccole

esempio, alla ristrutturazione degli edifici scolastici, o alla messa in sicurezza del territorio).

Le poche risorse disponibili vanno perciò equamente suddivise tra grandi, medie e piccole opere.

E ciò anche in vista di un disegno di politica industriale che consenta la crescita delle piccole e medie imprese, oltreché delle grandi.

Il Piano di opere medio-piccole

Fin dai primi segnali della crisi, l'Ance ha evidenziato la necessità di **puntare sulle opere medio-piccole immediatamente cantierabili**, le uniche in grado di garantire un rapido effetto positivo sull'economia e sull'occupazione

Accelerare la realizzazione delle opere del Piano Cipe

Da questo punto di vista, il Governo ha accolto la proposta dell'Ance ed ha approvato un **Piano di opere medio-piccole** inizialmente quantificato in un miliardo di euro, che successivamente è stato più che dimezzato (413 milioni di euro assegnati in occasione della riunione Cipe del 6 novembre 2009).

Oggi, ad un anno e mezzo dalla presentazione della proposta Ance ed **a 7 mesi dalla riunione Cipe, le opere, tuttavia, sono ancora ferme.**

In questo scenario, apprezziamo che il Cipe si sia riunito **il 13 maggio** per deliberare, dopo mesi di stallo, l'assegnazione di **358 milioni di euro** a circa 1.700 interventi urgenti di messa in sicurezza degli **edifici scolastici**; ma ci aspettiamo che la delibera, questa volta, sia pubblicata rapidamente in modo da attivare gli interventi entro l'estate.

Per la realizzazione delle opere pubbliche servono le risorse e le regole

Lo abbiamo già detto e lo ribadiamo: dalla crisi attuale si esce solo con l'ammodernamento del sistema produttivo del Paese e ciò necessita di un'adeguata infrastrutturazione.

A questo fine, due sono le condizioni essenziali: **le risorse e le regole.**

Come si è detto, **le risorse pubbliche** sono poche e sembrano destinate a non aumentare.

Se questa è la realtà, non possiamo più rimandare una **riflessione su forme di finanziamento alternative a quelle pubbliche tradizionali**, puntando, prima di tutto, ad ottimizzare le operazioni di partenariato pubblico-privato.

Oltre alla finanza di progetto, è indispensabile realizzare le condizioni per incentivare il ricorso al leasing in costruendo, che, come

sappiamo, presenta una duplice utilità per l'amministrazione: da un lato, consente di disporre dell'opera prima ancora di averla finanziata; dall'altro, non "pesa" eccessivamente sul bilancio degli enti, dal momento che i canoni di leasing possono essere ripartiti su più esercizi.

A questo fine, occorre anzitutto eliminare i margini di incertezza che ancora permangono sulla disciplina.

Inoltre, va favorita la diffusione dei bandi-tipo e degli schemi contrattuali che l'ANCE ha già predisposto condividendoli con i soggetti finanziatori coinvolti nell'operazione, eventualmente promuovendone l'adozione da parte dell'Autorità di Vigilanza. Ciò ne faciliterebbe l'utilizzazione da parte delle stazioni appaltanti.

Dopo le risorse, **le regole**.

E' necessario dotarsi di un sistema di norme chiare ed efficaci che consentano di **realizzare opere di qualità, in tempi e costi adeguati**.

L'attuale sistema legislativo appare, infatti, troppo complesso, caratterizzato da procedure lunghe, non efficaci rispetto al raggiungimento di questo obiettivo.

Procedure che aumentano il c.d. "rischio amministrativo" e che, anziché attrarre, scoraggiano gli investimenti privati, anche rispetto ai progetti suscettibili di produrre ritorni economici.

Poteri straordinari solo per l'emergenza

Innanzitutto dobbiamo dire che la soluzione per superare il groviglio normativo non sta nella nomina di Commissari straordinari, che operino in deroga alle regole vigenti.

I poteri straordinari vanno utilizzati solo per far fronte alle emergenze, come quelle dovute alle calamità naturali. Solo in questo caso, infatti, è accettabile un'eventuale limitazione della concorrenza.

La necessità è invece quella di una riforma delle procedure esistenti, che consentano all'amministrazione di perseguire efficacemente i propri obiettivi in via ordinaria.

Il Codice dei Contratti Pubblici

Il Codice dei Contratti Pubblici, pur valutabile positivamente, è stato nella sostanza un'operazione di tecnica legislativa che rappresenta un

passo in avanti rispetto alla frammentazione normativa che in precedenza governava la materia, nonché un punto di arrivo del processo di recepimento delle direttive comunitarie.

Tuttavia, contiene soluzioni e strumenti normativi non sempre adeguati rispetto alla crescente domanda di efficienza avvertita dal comparto delle infrastrutture.

Tale inadeguatezza pone allora al centro dell'azione associativa il bisogno di riformare il sistema.

A fronte di tale esigenza, l'ANCE ha ritenuto opportuno coinvolgere tutti gli operatori del settore, istituzionali ed economici, per avviare una riflessione comune, dando vita a due Commissioni, dedicate all'elaborazione di **riforme e correttivi della legislazione sui lavori pubblici**.

Il compito, non certo facile, che le Commissioni si sono date è quello di una razionalizzazione delle norme che regolano la materia, con l'obiettivo condiviso di improntare i processi realizzativi delle infrastrutture ai principi di qualità, efficienza, economicità, celerità, oltretutto di libera concorrenza, trasparenza, proporzionalità e parità di trattamento.

Le direttrici fondamentali entro le quali dare attuazione a tali principi sono quelle di una **semplificazione** dell'attuale quadro regolatorio, cui deve accompagnarsi una revisione degli attuali **momenti di controllo** procedurale, con l'obiettivo di rafforzare quelli esistenti, o anche di prevederne ulteriori, in caso di lacune.

A questo proposito, è necessario individuare strumenti efficaci per l'amministrazione appaltante, che le consentano di **intensificare l'azione di controllo** e di mettere in mora l'impresa che non rispetti i tempi contrattuali o non esegua la prestazione secondo le modalità pattuite. Ciò anche a tutela del corretto funzionamento del mercato.

Va detto da subito che la vastità degli ambiti tematici posti allo studio delle Commissioni, la molteplicità e l'autorevolezza dei soggetti che vi sono impegnati, **l'interesse manifestato dal Governo** conferiscono all'iniziativa in corso caratteri e finalità del tutto diversi dalle consuete e ricorrenti occasioni di confronto.

Fino ad oggi, infatti, la nostra Associazione è stata costretta ad un ruolo di mera rincorsa, spesso per conseguire singoli aggiustamenti, senza aver mai avuto l'occasione per una riflessione comune

sull'intero sistema.

Emblematica, da ultimo, è la vicenda dell'Allegato A1 all'emanando Regolamento generale, del quale ora possiamo cercare solo di arginare gli effetti negativi per il settore, mentre una concertazione "a monte" avrebbe certamente portato a migliori risultati.

La riforma culturale La prospettiva, invece, del lavoro avviato dalle due Commissioni è ben altra, di certo ambiziosa e tuttavia realistica: rivedere il sistema delle regole, partendo da una base culturale innovativa, che faccia convergere le aspettative degli operatori del settore, pubblici e privati, verso l'interesse generale della collettività ad avere opere di qualità, in tempi certi e costi adeguati.

E', questa, **un'operazione culturale** di rilievo, della quale la nostra categoria può essere protagonista sostenendola in tutte le implicazioni, disposta a sopportarne anche i costi.

In altri termini, le imprese devono avere il coraggio di rinunciare a richieste motivate da interessi particolaristici ed accettare ragionevoli proposte da parte delle istituzioni, in un'ottica che superi il mero tornaconto individuale, e punti a realizzare un interesse collettivo.

Non sfugge la distanza che intendiamo marcare rispetto alle modalità tradizionali di esercitare l'imprenditoria.

Ma l'obiettivo, ormai ineludibile, è anche quello di pervenire ad un'impresa strutturata, impegnata nella qualità del prodotto, in un sistema di corretta concorrenzialità e di trasparenza.

Il mercato, così come oggi è articolato e si configura, non sempre premia l'impresa che questi obiettivi pone al centro dell'azione. A volte possono esserne addirittura emarginate o almeno averne una compressione degli spazi operativi.

Il processo in atto è per superare questa fase storica.

Se l'ANCE non si colloca in questo processo, esso si compie contro l'impresa.

LE PROPOSTE SPECIFICHE

Se il punto da cui partire è **una riforma di carattere “culturale” allora occorre muovere dalla riqualificazione e responsabilizzazione di tutti gli attori del processo di realizzazione delle infrastrutture**: la pubblica amministrazione, i progettisti, le imprese di costruzioni.

La formazione e riorganizzazione della P.A.

Serve un apparato amministrativo capace e competente.

Ciò comporta investire anzitutto nella **formazione della P.A.**, sia sotto il profilo tecnico che sotto quello del corretto e responsabile esercizio della discrezionalità amministrativa, intesa come scelta della soluzione più efficace per la realizzazione dell'interesse pubblico.

A questo fine, l'ANCE può mettere a disposizione il proprio “know how” tecnico, per iniziative congiunte (ad es. scuole di formazione) sul modello di quanto già avviene per la formazione della mano d'opera edile, nell'ambito del sistema paritetico.

In prospettiva si dovrebbe comunque addivenire all'introduzione di un **sistema di “rating” delle amministrazioni**, atto a dimostrarne il livello di qualità ed efficienza posseduto.

Sempre in chiave di efficienza, si dovrebbe riorganizzare la committenza pubblica **riducendo il numero delle stazioni appaltanti attraverso un loro accorpamento**, in modo da favorirne la specializzazione.

Tale processo tuttavia non deve comportare né la duplicazione delle funzioni o la sovrapposizione di responsabilità; né un accorpamento artificioso degli appalti, che porti ad un gigantismo della domanda, con sacrificio delle piccole e medie imprese, già così duramente colpite dalla crisi.

La qualificazione delle imprese

Anche le **imprese** devono riacquisire un **maggior senso di responsabilità** che le spinga ad operare, oltretutto per il giusto profitto, anche nel comune interesse dello sviluppo del Paese.

Sotto questo profilo, appare utile e necessaria un'azione formativa da parte delle associazioni di categoria.

Sotto il profilo tecnico, si tratta di calibrare meglio le **regole sulla qualificazione, partendo da un presupposto fondamentale: smontare la logica del fatturato, che ha dimostrato di essere tra**

le principali cause di talune gravi distorsioni del mercato, quali i ribassi temerari.

D'altra parte, il peso del fatturato ai fini della qualificazione dovrà necessariamente essere ridotto, in considerazione della restrizione del mercato già in atto da tempo e, come detto, destinata ad accentuarsi.

Occorre allora concentrare l'attenzione **sui requisiti di carattere sostanziale, tali da garantire la presenza sul mercato alle imprese più solide e maggiormente strutturate, dotate, in altri termini, di elementi reputazionali**, che ne dimostrino l'affidabilità morale, la solidità patrimoniale, la qualità delle prestazioni rese, la storia imprenditoriale.

Il processo di realizzazione delle opere

Dobbiamo poi superare le criticità riscontrate nelle varie fasi in cui si scompone il processo di realizzazione delle opere pubbliche,.

Alcune proposte.

Programmazione e localizzazione

Nella fase di programmazione e localizzazione, occorre individuare procedure che consentano di **coordinare i vari soggetti istituzionali** competenti ad intervenire nel procedimento e di individuare un **meccanismo che consenta di procedere in caso di disaccordo di qualcuno di essi**, perfezionando gli strumenti già normalmente previsti, quali le conferenze di servizi, le intese, ecc..

Quello degli **accordi** è un tema cruciale, sul quale esiste un dibattito aperto, da cui sono scaturite talune proposte di grande interesse.

Sulla disciplina della **conferenza di servizi**, appare apprezzabile la recente approvazione, nell'ambito dei lavori parlamentari, di una norma di semplificazione che consente di superare gli eventuali blocchi decisionali.

Inoltre, potrebbe rivelarsi opportuno rendere obbligatorio il ricorso alla **conferenza di servizi preliminare, che si esprime sul progetto preliminare**, a condizione che la stessa assuma carattere vincolante nei confronti della successiva conferenza di servizi sul progetto definitivo.

Nel contempo è necessario istituire, soprattutto per gli interventi di maggiore entità, una **procedura di acquisizione del consenso della popolazione interessata** sugli obiettivi che si vogliono perseguire con la realizzazione dell'opera e sul suo impatto territoriale, fin dalla fase di ideazione dell'opera stessa, perché solo in questo modo si prevengono i contenziosi futuri.

Il modello potrebbe essere, ad esempio, quello del “**débat public**” **francese**, che demanda ad un’Autorità indipendente e altamente specializzata il compito di regolare la consultazione dei soggetti interessati.

Il confronto e la consultazione potrebbero svolgersi sulla base dello studio di fattibilità approvato o della prima bozza di progetto preliminare, in modo da renderli “orientativi” delle scelte progettuali che verranno adottate. Scelte che saranno convalidate successivamente nella conferenza dei servizi.

Progettazione

La fase della progettazione rimane il punto fondamentale di tutto l’iter realizzativo.

In questo senso, apprezziamo che l’emanando regolamento generale abbia rafforzato i meccanismi di validazione dei progetti, al fine di garantirne la completezza.

Ma occorre **investire di più, a partire dalle attività preliminari** alla progettazione (indagini geologiche, ambientali, ecc.) necessarie allo sviluppo progettuale successivo ed alla realizzazione dell’opera.

D’altra parte le risorse impiegate in questa fase sarebbero compensate dalla riduzione di costi (anche in termini di allungamento dei tempi per l’approvazione di eventuali varianti) nel corso dell’esecuzione di lavori.

Inoltre, occorre applicare un principio assai semplice: chi sbaglia, paga. Nei casi di errori progettuali, l’amministrazione non può non escutere le cauzioni che la legge già prevede a carico dei progettisti.

Scelta del contraente

Relativamente alla fase di scelta del contraente, non molte sono le modifiche attuabili, dato che le procedure sono regolate dal diritto comunitario.

Tuttavia, si potrebbero **eliminare le disposizioni che ci allontanano eccessivamente dalle norme europee**, con appesantimento delle procedure ed oneri per le imprese. Basti pensare, ad esempio, al **parziale divieto di subappalto delle categorie di lavorazioni altamente specializzate** che superino il 15% dell’ammontare dell’appalto, che non trova corrispondenza nella normativa comunitaria e produce limitazioni della concorrenza.

Appalti sotto soglia

Bisogna poi trovare una soluzione per arginare i ribassi, che sono arrivati ormai a livelli inaccettabili. Basti pensare che in alcuni casi si

sfiora il 62% sulla base d'asta!

Tale situazione rende indispensabile, per gli appalti al di sotto della soglia comunitaria, reintrodurre la possibilità di procedere all'**esclusione automatica delle offerte** che si pongono sopra la soglia di anomalia, ora ammessa solo per i contratti di importo inferiore ad un milione di euro.

Ciò dovrebbe valere in via transitoria, come misura anticrisi, ed, in quanto tale non suscettibile di eventuali rilievi comunitari.

La modifica proposta avrebbe anche una finalità di semplificazione procedurale, opportuna per le amministrazioni aggiudicatrici, soprattutto se poco strutturate o di piccole dimensioni, in un'ottica di accelerazione dell'affidamento dei lavori.

La modifica del meccanismo di individuazione della soglia di anomalia

L'attuale meccanismo di individuazione della soglia di anomalia andrebbe tuttavia profondamente rivisto, dal momento che risulta esposto a forme di condizionamento.

E' invece giunto il momento di dire "basta" a collusioni e turbative d'asta!

La proposta dell'ANCE è quella di correggere l'attuale meccanismo di individuazione della soglia di anomalia con l'introduzione di elementi di casualità, al fine di sottrarre il sistema attuale da possibili fenomeni di turbativa.

L'ipotesi di modifica consiste nell'adozione di un criterio che rimette la determinazione della soglia di anomalia, oltre la quale procedere all'esclusione automatica, al sorteggio, dopo la presentazione delle offerte stesse e prima dell'apertura delle buste, di un criterio da individuare, alternativamente, tra tre diversi sistemi.

L'offerta economicamente più vantaggiosa

Resta fermo che il ricorso al sistema **dell'offerta economicamente più vantaggiosa** continui ad essere criterio alternativo al massimo ribasso, di pari dignità e di ragionevole utilizzo.

Esecuzione dei lavori

Quanto alla **fase di esecuzione dei lavori**, riteniamo che le relative regole vadano radicalmente cambiate, abbandonando la tradizionale impostazione che vede l'amministrazione committente in posizione di supremazia rispetto al contraente privato e riequilibrando il rapporto contrattuale secondo i criteri del codice civile.

Sono, in particolare, necessarie alcune modifiche specifiche.

La prima concerne l'introduzione di norme dirette a prevedere **strumenti di stabilizzazione del contratto di appalto**, per far fronte dell'aumento dei costi di produzione, **in due modi**:

- da un lato, migliorando la disciplina sulla compensazione per l'aumento dei prezzi delle materie prime (art. 133 commi 4-6 del Codice dei Contratti);
- dall'altro, introducendo un meccanismo generale di aggiornamento dei prezzi contrattuali.

Per quanto concerne il primo aspetto, si dovrebbe prevedere un meccanismo che prescindendo dal requisito dell'eccezionalità del rincaro, considerato che il 10% costituisce, già di per sé, fatto eccezionale.

Per quanto concerne il secondo, si propone un meccanismo alternativo al c.d. "prezzo chiuso", in base al quale all'appaltatore nulla compete qualora il lavoro si concluda entro il termine contrattuale, maggiorato del 20%. Qualora invece, per cause a lui non imputabili, il lavoro si protragga oltre tale termine, all'appaltatore verrà riconosciuto l'incremento ISTAT relativamente ai lavori ancora da eseguire, secondo appositi indici per il settore delle costruzioni.

Com'è evidente, questo meccanismo assicurerebbe alle imprese il mantenimento dell'equilibrio contrattuale esclusivamente per la quota parte dei lavori da eseguire dopo il termine di esecuzione maggiorato, senza peraltro favorire comportamenti tesi a prolungare artificiosamente il tempo di esecuzione.

In tema di contabilizzazione del corrispettivo, si rende poi opportuno introdurre una previsione in base alla quale il SAL debba essere emesso al raggiungimento di una determinata entità dei lavori, ma in ogni caso non oltre il superamento di una certa cadenza temporale (ad esempio, mensile, bimestrale o trimestrale), in ragione dei lavori contabilizzati entro tale termine.

Ciò al fine di restituire certezza nei tempi di pagamento, la cui mancanza impedisce all'operatore economico di procedere all'indispensabile programmazione della propria attività d'impresa, tanto più nell'attuale situazione di crisi di liquidità in cui versano le imprese, anche a causa della persistente "stretta creditizia".

***Modificare il Patto di stabilità:
il Protocollo***

Più in generale, rimanendo sul tema dei pagamenti, non si può più rimandare **una modifica strutturale delle regole del Patto di stabilità interno**, anche per adeguarci alla direttiva europea in

Ance-Anci

materia di ritardati pagamenti che stabilisce **il termine massimo di 30 giorni** per il pagamento del dovuto.

Per questo **Ance e Anci hanno firmato un Protocollo d'intesa** con l'obiettivo di trovare soluzioni comuni per sbloccare gli investimenti e i pagamenti delle opere.

Una strada potrebbe essere quella indicata dal Presidente della Cassa Depositi e Prestiti che, nel corso del convegno Ance "Qualità e Legalità" del 14 aprile scorso, ha manifestato la **disponibilità della Cassa stessa a pagare le imprese per conto della Pubblica Amministrazione**.

Infine, sempre con riferimento alla fase di esecuzione dei lavori, occorrerebbe prevedere un **ampliamento della possibilità di ricorrere al subappalto**.

Riteniamo infatti che vada restituita alla responsabilità dell'imprenditore la scelta dell'organizzazione più idonea a garantire il risultato cui è contrattualmente obbligato e di cui è pienamente responsabile.

Questo ci avvicinerebbe all'Europa, e d'altra parte, va considerato che le disposizioni in tema di solidarietà tra appaltatore e subappaltatore in materia di sicurezza e regolarità contributiva hanno fatto venire meno le ragioni della diffidenza nei confronti del subappalto quale strumento di favore del lavoro nero.

La difesa della legalità...

Abbiamo detto che tutti gli attori del processo realizzativo delle opere pubbliche sono chiamati a compiere un salto di qualità.

Tale scatto di efficienza non può prescindere, però, da condizioni di operatività nelle quali sia assicurata la legalità.

...sul territorio...

Da tempo siamo impegnati in una riflessione sull'individuazione di efficaci mezzi di contrasto all'attività economica della criminalità organizzata ed a forme di protezione degli operatori economici rispetto al rischio di infiltrazioni criminose.

Da tale riflessione sono scaturite proposte concrete di riforma normativa.

Partendo dalla insufficienza della "certificazione antimafia", la nostra proposta si sofferma sul fatto che l'infiltrazione malavita riguarda prevalentemente alcune attività, costituenti oggetto di sub-contratti del

contratto di appalto, strutturalmente radicate sul territorio.

Si tratta di attività, come l'attività di cava, la fornitura di calcestruzzo o di bitume, la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti dell'attività di cantiere, i movimenti di terra, per le quali i titolari si trovano ad operare sul territorio in regime di monopolio "naturale" e pertanto l'impresa appaltatrice è "costretta" a sceglierli come suoi subcontraenti.

Nell'ottica volta ad individuare misure atte a prevenire l'infiltrazione mafiosa dell'impresa appaltatrice, piuttosto che a reprimerla a posteriori, l'Ance ha proposto che le Prefetture sottopongano a monitoraggio continuo le attività sopra indicate, in modo da accertare la "non mafiosità" dei soggetti economici che le esplicano, ed **istituiscano un elenco, per ciascun territorio, di soggetti abilitati all'esercizio di quelle attività per le quali sussiste la presunzione di non ricorrenza del rischio di inquinamento mafioso ("white list")**.

L'iscrizione in tali elenchi deve essere condizione per l'esercizio della relativa attività.

Questa misura consentirebbe all'impresa appaltatrice di scegliere i propri fornitori nell'ambito dei soggetti indicati nella lista, con esonero di responsabilità, relativamente alla normativa antimafia, circa la individuazione del proprio contraente, ed evitare il rischio di blocco dei lavori derivante dall'eventuale emissione di interdittive antimafia, scaturite da controlli effettuati a valle dell'affidamento dei lavori.

... e nel cantiere

La lotta alla criminalità organizzata non può avere successo se non si afferma, in modo generalizzato, la cultura della legalità anche nei comportamenti quotidiani delle imprese e delle istituzioni.

Garantire la regolarità del mercato del lavoro

In questo senso, cultura della legalità vuol dire, in primo luogo, **lotta al lavoro nero**, vuol dire estromissione dal mercato di quei soggetti economici che, utilizzando lavoro irregolare violano da un lato principi etici e di moralità professionale, dall'altro, le regole economiche di una corretta concorrenza.

Occorre quindi continuare nell'impegno di tutte le parti sociali e degli organi istituzionali per garantire la presenza sul mercato di imprese regolari in materia retributiva e contributiva.

Il Durc e la congruità della mano d'opera

Su questa via, passi in avanti sono stati fatti con l'introduzione del Durc e del concetto di congruità della mano d'opera, entrambi derivati da accordi Ance-sindacati.

CONCLUSIONI

Oggi, al centro del dibattito, poniamo temi di cruciale importanza: risorse, regole, legalità.

Il futuro del settore e lo sviluppo economico del Paese presuppongono il superamento dei nodi che ancora permangono in ciascuno di tali ambiti, in una visione unitaria e responsabile dei problemi.

L'invito dell'ANCE a coloro che hanno accettato di discutere in questa sede i temi posti è quello di trovare un "filo rosso", che possa condurci verso soluzioni efficaci per semplificare e far ripartire le infrastrutture.

L'occasione che ci si presenta è allora quella di avviare una riflessione comune, ed arrivare finalmente a proposte condivise: **non perdiamola!**

Roma 28 maggio 2010