

INTERVENTO DEL PRESIDENTE ANCE TORINO ALESSANDRO CHERIO  
AL CONVEGNO

“Tempi delle opere pubbliche e sicurezza negli ambienti di lavoro”

Mercoledì 16 settembre 2009

LE DIFFICOLTA' ALL'AVVIO DELLE OPERE PUBBLICHE.

L'incontro odierno rappresenta per me una gradita occasione per sottolineare la situazione di un comparto, quello dell'edilizia, che sta vivendo **una crisi assai profonda** e che, specie nel settore delle opere pubbliche, vede le imprese abituali concorrenti alle gare d'appalto sempre più in difficoltà.

Rispetto al tema che mi é stato affidato, voglio subito evidenziare come una delle cause della situazione in atto, oltre alla ormai cronica carenza di investimenti pubblici, sia determinata da una situazione paradossale: negli ultimi 10/15 anni sono state emanate numerose leggi finalizzate alla semplificazione amministrativa ed al miglioramento del rapporto tra il privato e la Pubblica Amministrazione, ma ciò nonostante, la macchina amministrativa preposta alla programmazione, progettazione, aggiudicazione ed esecuzione di un contratto di opere pubbliche **si sta muovendo con un eccesso di burocrazia e di formalità e con una lentezza esasperante** tali da rendere davvero difficile la vita per gli operatori del settore.

Nel nostro settore lamentiamo spesso i “costi del non fare” della Pubblica Amministrazione, ma dobbiamo riscontrare anche gli eccessivi “**costi del fare troppo inutilmente**” da parte delle imprese concorrenti ed esecutrici di opere pubbliche, generati proprio da questa impalcatura burocratica esistente.

Il tutto avviene in un sistema normativo regolatore degli appalti di opere pubbliche che, pure enunciando l'utilizzo anche di principi propri del Codice Civile, **continua ad essere contrassegnato dalla squilibrio contrattuale tra imprese e pubbliche stazioni appaltanti e dall'individuazione di tempistiche a carico delle Pubbliche Amministrazioni ordinarie e non perentorie**, il cui mancato rispetto é quasi totalmente privo di sanzioni effettive.

Il quadro complessivo é dunque questo: alla mancanza di investimenti in opere pubbliche si aggiungono quotidianamente situazioni frequenti di **programmazione di lavori pubblici** da parte delle stazioni appaltanti **completamente avulse dalla realtà, di progettazioni carenti, di importi a base**

**di gara basati su prezziari non aggiornati o preventivamente sottostimati** senza analisi da parte delle stazioni appaltanti, di **ribassi anomali** rispetto ai quali la Pubblica Amministrazione non interviene quasi nell'esercizio del suo potere discrezionale di escludere le offerte temerarie, **di corrispettivi d'appalto non versati** anche a causa dei limiti imposti dal Patto di stabilità. E' ovvio che detto scenario negativo **accentui fortemente anche il rischio di violazione, da parte degli operatori, delle normative sulla sicurezza del lavoro e sull'utilizzo di manodopera regolare.**

Quali rimedi proporre? Non esiste in realtà un'unica soluzione a detti problemi ma occorre **una presa d'atto delle proprie responsabilità di tutti gli attori che operano nel settore, a partire dalla Pubblica Amministrazione, che ha evidentemente un ruolo centrale dal quale non può abdicare.**

In tutte le occasione pubbliche, nonché in tutti i tavoli a cui partecipiamo, **il Collegio di Torino ha formulato e continua a formulare una serie di istanze.**

**L'accoglimento di alcune delle stesse comporta modifiche a livello legislativo, nazionale e regionale,** per cui dette richieste sono state indirizzate nelle competenti sedi; **altre attengono a procedure amministrative** maggiormente legate all'organizzazione interna di ciascun ente per le quali é sufficiente l'adozione di protocolli interni da parte delle stazioni appaltanti, senza alterare il quadro legislativo di riferimento.

Tra le indicazioni più significative che il Collegio di Torino ha proposto ricordo:

- l'esigenza indifferibile che le stazioni appaltanti **predispongano l'obbligatorio programma triennale dei lavori pubblici ed il relativo elenco annuale in maniera aderente alla realtà,** senza predisporre "libri dei sogni", come spesso avviene, che rendono impossibile qualsiasi forma di strategia e di programmazione imprenditoriale;
- la rapida introduzione di **norme sulla validazione dei progetti,** che deve avvenire anche per la verifica di aspetti sostanziali e non solo formali;
- la necessità che gli enti pubblici, a partire dallo Stato, **investano coraggiosamente sul mercato delle opere pubbliche,** non solo sul piano delle grandi infrastrutture ma anche su quello delle opere medio-piccole, volano indispensabile per l'efficienza degli enti locali e per la sopravvivenza di un settore produttivo strategico quale quello delle piccole e medie imprese edili;

- la fondamentale introduzione di **vincoli di destinazione rispetto ai finanziamenti pubblici**, in modo tale che il denaro investito in un'opera pubblica resti vincolato alla stessa e non possa essere stornato, con evidenti distorsioni nella fase esecutiva del contratto dove **il problema dei ritardati pagamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni, solo parzialmente giustificato dai vincoli del Patto di stabilità, sta assumendo proporzioni drammatiche**;
- **l'adozione generalizzata di prezzari di riferimento aggiornati** e non datati ovvero artificiosamente preribassati, come spesso avvenuto negli ultimi anni, sia da parte di enti locali tradizionali, sia da parte di aziende ospedaliere. Sul punto ricordo che ci stiamo facendo carico, tramite l'ANCE Piemonte, di proporre l'istituzione di un fondo di "garanzia" o di "rotazione" presso la Regione a cui poter attingere in tempi rapidi, in presenza di progetti datati, per l'aggiornamento economico dei prezzari di riferimento posti a base di gara senza particolari appesantimenti burocratici. E' di tutta evidenza l'effetto benefico in termini di tutela della normativa sulla sicurezza del lavoro e della regolarità della manodopera che detta adozione, peraltro già prevista per legge, determinerebbe;
- **l'introduzione di tempi certi e perentori nello svolgimento delle procedure amministrative**. Occorrerebbe, ad esempio, prevedere per legge il decorso massimo di un anno di tempo dalla conclusione della fase progettuale alla pubblicazione del bando, con obbligo di aggiornamento automatico dello stesso allo scadere dell'anno;
- **la necessità dell'adozione di un bando tipo/disciplinare tipo perlomeno a livello regionale**. Le imprese lamentano costantemente il fatto che ogni gara sia normalmente caratterizzata dalla pubblicazione di un bando di gara, che per ragioni di spazio e di costi di pubblicazione é tendenzialmente molto sintetico, e di un disciplinare di gara dove spesso viene descritta in maniera eccessivamente farraginoso e ripetitiva la procedura da espletare per partecipare alle gare e nel quale gli appesantimenti burocratico/formali sono sempre assai numerosi, vanificando il varo delle numerose leggi in materia di semplificazione sopra citate.

**Manca inoltre ancora una diffusa cultura informatica** che consenta, ad esempio, di avere sempre la modulistica di gara disponibile ed utilizzabile on line, con un risparmio di tempi e di costi notevole;

- **l'esigenza che le stazioni appaltanti utilizzino l'esclusione automatica delle offerte anomale** (oggi facoltativa fino a un milione di euro) **per tutte le gare fino a detta soglia**, in un'ottica di semplificazione sia per le imprese che per le stesse Pubbliche Amministrazioni, con un indubbio effetto calmierante sui ribassi;
- **l'attento e severo esercizio, da parte delle stazioni appaltanti, del potere di esclusione delle offerte temerarie nelle gare** per le quali si utilizzi il sistema del massimo ribasso con verifica delle offerte anomale; offerte che in diverse stazioni appaltanti della provincia raggiungono picchi vertiginosi destabilizzando il mercato e rappresentando, di per sé, un attentato alle norme di sicurezza e di tutela del lavoro regolare;
- **l'adozione di tempi certi per la stipula del contratto e per la consegna dei lavori**; occorre prevedere, per legge, tempi certi di carattere perentorio a carico dell'Amministrazione, per aggiudicare un lavoro, stipulare un contratto e consegnare i lavori, con sanzioni a carico del RUP qualora ciò non avvenga. Le imprese non possono aspettare mesi, come spesso avviene, prima di vedersi assegnato un lavoro, salvo poi ricevere richieste urgenti di iniziare lo stesso, con improvvise accelerazioni che contrastano con l'esigenza delle imprese stesse di programmare la propria attività e di impostarla strategicamente;
- **l'assoluta necessità dell'introduzione di procedure standard in fase contrattuale**: con particolare riferimento alla predisposizione dei SAL e alle richieste di autorizzazione al subappalto, occorre che vengano definite, a livello regionale o anche con protocolli stipulati con enti locali, delle procedure che consentano il rispetto dei tempi di legge nella predisposizione dei certificati di pagamento (45 giorni dal SAL per legge) e dei mandati di pagamento (30 giorni dal certificato di pagamento): ciò al fine di consentire che anche detta fase del procedimento si compia in maniera omogenea e che i tempi di pagamento del corrispettivo d'appalto vengano normalmente rispettati, indipendentemente dall'automatico addebito di interessi all'Amministrazione per ritardata contabilizzazione o per ritardato

pagamento, come oggi previsto per legge. Con particolare riferimento alle riserve sul registro di contabilità, occorrerebbe consentire sempre l'utilizzo di strumenti informatici per apporle;

- **l'urgenza di una seria regolamentazione dei tempi di collaudo:** occorre che, nell'ambito della necessaria perentorietà dei tempi in capo alle Pubbliche Amministrazioni, si debba imporre, a livello legislativo, il compimento tassativo dei collaudi entro sei mesi, come per legge già previsto ma di fatto disatteso.