Andrea Nepi Presidente CNA Costruzioni Toscana

A me spetta l'onere di chiudere con il mio intervento i lavori di questa giornata lo faccio ringraziando tutti coloro che ci hanno onorato della loro presenza e del loro prezioso contributo; in questi mesi diversi colleghi mi hanno sollecitato a promuovere una nuova iniziativa della CNA sul tema del nuovo codice appalti in particolare alla luce del correttivo dello scorso maggio .

Devo confessare che ho avuto alcune remore ad intraprendere nuovamente un percorso sul Codice, in virtù del fatto che ritengo il suo iter formativo non ancora del tutto concluso;
come sapete tutti la filosofia che ha accompagnato il recepimento delle direttive 2014/23/UE 2014/24/UE 2014/25/UE è stata quella dell'adozione di un unico testo legislativo e di una cosiddetta soft law; si tratta di circa 50 provvedimenti (16 decreti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 15 atti di ANAC, 4 decreti del presidente del consiglio dei Ministri, 15 decreti di altri Ministeri, 1 atto demandato a Consip e ad altre centrali di committenza) ad oggi questo ampio quadro non si è ancora definito completamente, e solo allora sarà possibile formulare un più compiuto giudizio sul Codice.

Altro elemento che mi porta ad usare prudenza è un vezzo tipico del sistema burocratico Italiano; spesso la nostra macchina amministrativa ha dei tempi, diciamo tecnici, nel recepire e, digerire, una nuova norma che impatta sulle procedure.
Il DLGS 50/2016 ha modificato le prassi di gestione delle gare pubbliche, più avanti avrò modo di fare un piccolo focus sull'andamento degli appalti dei lavori pubblici in Toscana e vi posso già dire che il 2016 è stato un anno orribilis per numero e valori di gare.

Alla fine mi sono convinto che riaprire una fase di interlocuzione, in merito al Codice , sia oggi molto importante alla luce della mancata opportunità che il correttivo ha rappresentato alle oggettive sofferenze manifestate dalle imprese che operano nel mercato dei lavori pubblici al ruolo che un organizzazione di rappresentanza di interessi diffusi come la CNA deve svolgere.

Nella mia riflessione parto proprio dal ruolo della CNA.
LA nostra attività a livello nazionale e regionale è partita ancora prima della Legge 28 gennaio 2016, n. 11 (la delega del parlamento al Governo per il recepimento delle tre direttive); incontri, seminari , approfondimenti, proposte emendative alle bozze di testo, hanno accompagnato la fase che è andata dalla delega all'approvazione del DLGS 50/2016(nuovo codice); il rapporto con il Vice Ministro Nencini è stato costante e proficuo, e lo ringrazio ancora una volta; ovviamente la CNA ha partecipato alle audizioni parlamentari e non ha mancato di fare puntuali osservazioni , svolgendo oggettivamente un buon lavoro.

Il grande obiettivo è stato riassunto in uno slogan "UN Codice a misura delle PMI"

Passatemi la battuta , in un paese il cui il tessuto imprenditoriale è costituito al 95% da microimprese è francamente impossibile non centrare questo traguardo.

Come dicevo il grande lavoro svolto dalla nostra organizzazione è continuato attraverso un attività mirata alla formazione e informazione relativa al Codice e soprattutto agli strumenti telematici come il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione sul Sistema Telematico Acquisti Regionale della Toscana (START) .

Sono grato ai nostri collaboratori che hanno profuso impegno e professionalità ma francamente non sono convinto, ad oggi, che il risultato aspettato dalla nuova normativa degli appalti pubblici sia quello che ci auspicavamo come piccole imprese

Sono convinto che lo spirito delle direttive non sia ancora pienamente realizzato nel nostro paese ed in particolare credo opportuno che si rimetta mano ad una compiuta analisi del carico di oneri amministrativi diretti e indiretti che restano a carico delle imprese che partecipano agli appalti pubblici.

Vorrei focalizzare questo aspetto che può sembrare la cosa più elementare del mondo ma non lo è; ricordo infatti che nel lontano maggio 2010 l'allora Ministero per la pubblica

amministrazione all'innovazione, oggi Ministero, per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, ha formalizzato la scheda di misurazione degli oneri amministrativi nell'area appalti quantificandola in un costo aggregato spaventoso 1.213.918.673.

I provvedimenti che hanno seguito questa rilevazione hanno portato nel corso del biennio 2011/2012, attraverso Decreto "Sviluppo"(D.L. n. 70/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 106/2011) e il Decreto "Semplifica Italia" (D.L. n. 5/2012 convertito, con modificazioni, in legge n. 35/2012) una riduzione, stimata, per 300 milioni di euro annui.

Oggi , anche alla luce di importanti passi sulla semplificazione nel campo degli appalti (DURC ON LINE su tutte), sarebbe opportuno fare un punto sulla situazione, il lavoro del 2010 va aggiornato per arrivare a ricondurre questi costi a livello fisiologico per le imprese

STIME DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI ANNUI PER L'AREA APPALTI

Oneri amministrativi annui per le imprese da 5 a 249 addetti

Obbligo informativo	Costo totale annuo
Predisposizione della documentazione per la procedura in economia (gara informale, cottimo fiduciario, 5 inviti)	€ 190.112.086
Attestazione dei requisiti di ordine generale	€ 320.526.029
Predisposizione della documentazione per appalti per lavori pubblici di importo pari o inferiore a 150.000 euro	€ 57.154.997
Ottenimento Attestato di Qualificazione "SOA"	€ 35.451.051
Attestazione dei requisiti economico -finanziari di fornitori e prestatori di servizi	€ 67.306.066
Attestazione dei requisiti tecnico-professionali di fornitori e prestatori di servizi	€ 45.753.460
Dichiarazione di avvalimento dei requisiti	€ 126.024.914
Attestazione della garanzia a corredo dell'offerta	€ 157.461.911
Presentazione della documentazione richiesta	€ 214.128.158
Costo totale aggregato annuo	€ 1.213.918.673

Scheda 1 Stima MOA area appalti

Non è mio compito entrare negli aspetti tecnici del Codice , ma vorrei provare a fare una fotografia su quanto si è determinato dall'aprile 2016 ad oggi in modo di avere un dato di riferimento (vigenza ex codice appalti) ; i limiti di questa analisi sta appunto nel fatto che tutta la cosiddetta di soft law legata al dlgs 50/2016 deve ancora compiersi e quindi le valutazioni del caso devono essere assolutamente dettate dalla prudenza.

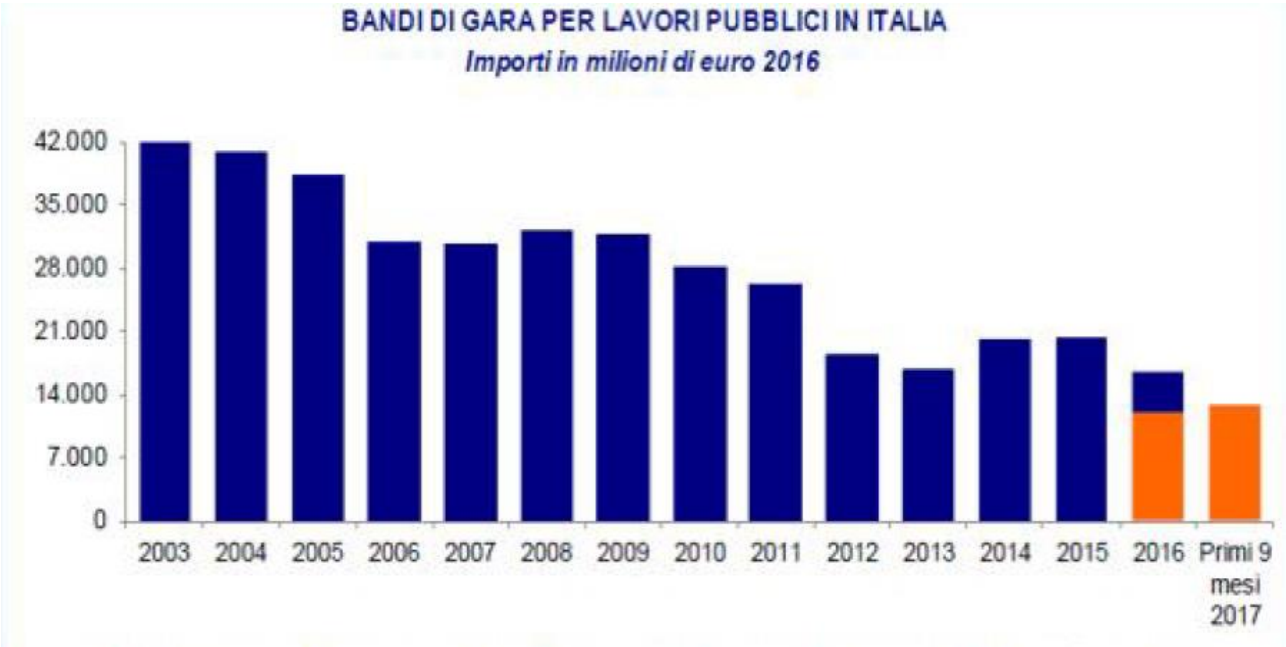
Il mercato dei lavori pubblici, dopo un 2016 caratterizzato da un ridimensionamento della domanda (-2,4% nel numero di bandi pubblicati e -18,4% in valore sul 2015) , determinato dall'entrata in vigore del nuovo codice e dalla conseguente incertezza sull'applicazione delle nuove regole , vede, nei primi nove mesi dell'anno in corso, un recupero rispetto ai bassi livelli dell'anno precedente. +12,2% numero bandi + 7,6% valori.

Tuttavia gli ultimi dati e, in particolare, quelli relativi al mese di settembre, evidenziano una nuova battuta d'arresto, con una flessione rilevante sia nel numero di gare pubblicate che negli importi posti in gara.

In particolare vorrei segnalare il dato relativo ai comuni , enti locali di riferimento per il nostro tessuto imprenditoriale, dopo il risultato fortemente negativo del 2016 (-9,4% in numero e -36,6% in valore su base annua), i bandi pubblicati dai comuni nei primi nove mesi del 2017 aumentano del 12% in numero e del 17,4% in valore rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.
Considerando le gare di importo inferiore ai 50 mln euro, si evidenzia una maggiore vivacità del mercato e l'incremento in valore sale al +21,2%.
L'analisi mensile rileva, tuttavia, un andamento discontinuo: il numero dei bandi pubblicati dai comuni cresce, rispetto allo stesso periodo dello scorso anno, fino al mese di maggio 2017 per poi mostrare una brusca inversione di tendenza. Negli ultimi due mesi esaminati le riduzioni tendenziali si attestano a circa il -25%.

Quello che mi sento di evidenziare che i dati relativi al 2016 e 2017 difficilmente potranno attestarsi sui valori d'importo dei due anni precedenti; la cosa è curiosa che questa involuzione avviene in un contesto di congiuntura economica e di finanza pubblica migliori rispetto al 2014 2015.

Ricordo infatti che con la Legge di Stabilità 2016 si prevede che il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, da parte di Regioni ed enti locali, avvenga sulla base del pareggio di bilancio abolendo il famigerato patto di stabilità; secondo uno studio di ANCI Toscana il nuovo meccanismo avrebbe dovuto portare una maggiore capacità di spesa in investimenti di 4 miliardi a livello nazionale e 355 milioni di euro in Toscana, una disponibilità di pagamento dei residui cioè dei pagamenti rinviati (il famoso stock arretrati alle imprese) di oltre 6 miliardi a livello nazionale e di 290 milioni in Toscana.



Analisi comparata della domanda complessiva generata dagli appalti pubblici, per tipologia di contratto, settori ordinari e speciali, nei periodi gennaio - aprile 2016 /gennaio – aprile 2017

	Totale CIG perfezionati			Importo complessivo			*Importo Medio*		
Settore Ordinario	**Gen - Apr 2016**	**Gen - Apr 2017**	**Δ**	**Gen - Apr 2016 (valore in euro)**	**Gen – Apr 2017 (valore in euro)**	**Δ**	***Gen - Apr 2016 (valore in euro)***	***Gen – Apr 2017 (valore in euro)***	***diff. 2017-2016***
Forniture	11.115	13.036	17,30%	9.735.102.992,00	14.542.167.687,00	49,40%	*875.852,72*	*1.115.539,10*	*239.686,38*
Lavori	7.561	6.656	-12,00%	3.409.927.923,00	3.868.213.160,00	13,40%	*450.989,01*	*581.161,83*	*130.172,82*
Servizi	12.516	13.554	8,30%	14.097.521.169,00	10.321.053.716,00	-26,80%	*1.126.359,95*	*761.476,59*	*-364.883,36*
Totale	**31.192**	**33.246**	**6,60%**	**27.242.552.084,00**	**28.731.434.563,00**	**5,50%**	***873.382,66***	***864.207,26***	***-9.175,41***
Settore Speciale	**Gen - Apr 2016**	**Gen - Apr 2017**	**Δ**	**Gen - Apr 2016 (valore in euro)**	**Gen – Apr 2017 (valore in euro)**	**Δ**	***Gen - Apr 2016 (valore in euro)***	***Gen – Apr 2017 (valore in euro)***	***diff. 2017-2016***
Forniture	2.380	2.527	6,20%	2.984.842.208,00	1.970.242.019,00	-34,00%	*1.254.135,38*	*779.676,30*	*-474.459,08*
Lavori	1.451	1.494	3,00%	1.497.913.837,00	2.153.398.531,00	43,80%	*1.032.332,07*	*1.441.364,48*	*409.032,41*
Servizi	3.530	3.364	-4,70%	3.543.778.835,00	2.800.732.659,00	-21,00%	*1.003.903,35*	*832.560,24*	*-171.343,11*
Totale	**7.361**	**7.385**	**0,30%**	**8.026.534.880,00**	**6.924.373.209,00**	**-13,70%**	***1.090.413,65***	***937.626,70***	***-152.786,95***
Totale generale	**38.553**	**40.631**		**35.269.086.964,00**	**35.655.807.772,00**		***914.820,82***	***877.551,81***	***-37.269,00***

Elaborazione CNA Costruzioni su Fonte ANAC

Bandi di gara per lavori pubblici secondo le classi di importo in Toscana

Importi in milioni di euro

Classi d'importo (Euro)	2015		2016*		Primi 9 mesi 2016*		Primi 9 mesi 2017**		var.% 2016/ 2015		var.% Primi 9 mesi 2017 / Primi 9 mesi 2016	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
fino a 150.000	410	26	547	37	345	22	447	31	33,4	43,0	29,2	39,6
150.000-500.000	239	67	330	90	219	61	271	78	38,1	34,0	23,7	28,5
500.000-1.000.000	97	72	77	56	51	37	116	88	-20,6	-22,3	127,5	139,6
1.000.001 - 5.000.000	91	193	68	140	45	98	45	98	-25,3	-27,8	0,0	-0,6
5.000.000 - 15.000.000	12	112	12	94	7	49	15	117	0,0	-16,7	114,3	141,2
15.000.000 - 25.000.000	6	114	4	75	1	20	1	16	-33,3	-34,5	0,0	-20,0
25.000.001 - 50.000.000	4	130	3	101	3	101	6	222	-25,0	-22,2	100,0	120,1
50.000.001 - 100.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0				
Totale fino a 100.000.000	***859***	***714***	***1.041***	***592***	***672***	***387***	***901***	***650***	***21,2***	***-17,2***	***34,1***	***67,8***
oltre 100.000.000	1	137	1	222	1	222	0	0	0,0	62,3	-100,0	-100,0
Totale	**860**	**851**	**1.042**	**814**	**673**	**610**	**901**	**650**	**21,2**	**-4,4**	**33,9**	**6,6**

In Toscana l'andamento del mercato dei lavori pubblici , sui primi 9 mesi 2016 confrontati sui primi 9 del 2017,si mostra , in linea con il quadro nazionale, con un +33,9% per numero di bandi e un +6,6% di valori (un punto in meno rispetto al generale n) e il 2016 confrontato sul 2015 offre un dato molto meno negativo di quello nazionale con un +21,2% per numero di bandi e un -4,4% per valori.

Ribadisco che siamo in un contesto che va analizzato con prudenza ma quello che è evidente che la capacità di investimento della Pubblica Amministrazione è ad una distanza siderale dai dati pre crisi; è avvenuto nel nostro paese il contrario di quanto auspicato dal Fondo Monetario Internazionale nel World Economic Outlook di ottobre 2014

Secondo l'organizzazione internazionale, in una fase come questa l'unica maniera per tornare a crescere in maniera significativa è "spingere sulle infrastrutture: maggiori investimenti infrastrutturali spingono l'attività economica e creano lavoro". Per il Fondo, spendere un punto di Pil in più per gli investimenti equivarrebbe ad un aumento dei livelli di produzione di 0,4 punti percentuali nello stesso anno e di 1,5 punti nei quattro anni successivi all'incremento. Inoltre, l'operazione comporterebbe una spinta sul Pil tale da compensare l'aumento del

rapporto debito/ Pil. In definitiva, la spesa in infrastrutture – continua lo studio – si ripagherebbe da sola, se effettuata in modo corretto".

L'intervento, si ribadisce nel documento, determina risultati significativi proprio in congiunture economiche come quella attuale, caratterizzata da assenza di crescita e elevata disoccupazione; in periodi di crescita significativa, invece, le spese infrastrutturali determinano esiti scarsamente apprezzabili.

Non sono ad oggi in grado di poter dare un giudizio completo sul nuovo Codice ma senza dubbia voglio e devo segnalare alcune cose che non stanno funzionando come ci aspettavamo; una in particolare credo meriti un attenta riflessione da parte della politica.

Lo dico in maniera molto semplice, ma il sotto soglia comunitaria cosi come si è venuto a disciplinare con il Codice e la specifica Linea Guida di ANAC non ci piace per niente, anzi, è assolutamente peggiorativo rispetto al vecchio dlgs 163 (vecchio codice).

La previgente normativa , a partire dal lontano 2008, attraverso la legge 22 dicembre 2008, n. 201 "Conversione in legge del decreto-legge 23 ottobre 2008, n. 162" ha introdotto il famoso comma 7 bis all'articolo 122 del vecchio codice appalti, aprendo una fase (sono seguite varie modifiche) di gestione del sotto soglia semplificata ; la ratio era appunto quello di fronteggiare la crisi del settore delle opere pubbliche la semplificazione delle procedure di appalto per le procedure sotto soglia.

Come ogni imprenditore sa bene questa modalità ha concorso nello snellire le procedure ed ha offerto alle micro piccole imprese un opportunità concreta di entrare in questo mercato.
Allo stesso tempo la Pubblica Amministrazione ha avuto la concreta occasione di tutelare il tessuto imprenditoriale locale nel rispetto dei principi di non discriminazione , parità di trattamento , proporzionalità e trasparenza .
OGGI NON è COSI

Siamo entrati in un meccanismo che non offre alcuna tutela delle imprese locali, e nel correttivo al codice si è persa l'occasione di porre rimedio a questo stato di cose.

Al legislatore nazionale questo aspetto à ben chiaro tanto che l 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni) del Senato della Repubblica ha espresso un pare favorevole condizionato allo schema del correttivo del codice; subordinando all'accoglimento da parte del Governo di una serie di emendamenti tra questi uno in particolare merita la nostra attenzione:

"Nelle procedure di cui al comma 2 che non hanno interesse transfrontaliero, le stazioni appaltanti, nelle indagini di mercato e nell'utilizzazione degli elenchi, possono prevedere di riservare la partecipazione alle micro, piccole e medie imprese che abbiano sede legale e operativa nel proprio territorio regionale per una quota non superiore al 50 per cento.";

Proposta analoga è stata avanzata dalle Regioni sappiamo tutti come è andata a finire.

Apprezziamo il ruolo che la Regione Toscana ha svolto su questo tema , proponendo con forza nella Conferenza delle Regioni questa modifica; su questo anche la recente modifica della legge regionale 38 del 2007 "Disposizioni regionali in materia di contratti pubblici." (pubblicata sul Burt del 4 ottobre 2017) l'inserimento dell'articolo 35 bis "Semplificazione della gestione amministrativa delle offerte ."rappresenta un opzione di semplificazione delle procedure e di stimolo di partecipazione delle pmi agli appalti; lo spirito è apprezzabile ma non è per noi la soluzione del problema.

Da qui noi oggi vogliamo riaprire una discussione franca e corretta con le istituzioni, non è accettabile assistere a quello che succede oggi sul sotto soglia: si passa da indagini di mercato alle quali può aderire chiunque e altre dove il 50% degli operatori invitati devono avere sede operativa all'interno della provincia del comune che ha fatto l'avviso. Questo non è accettabile.

Occorre affrontare la questione, noi a breve formuleremo una proposta che , nel pieno rispetto della norma, affronti il tema della valorizzazione del tessuto economico locale nell'ambito del

mercato dei lavori pubblici; il lavoro al quale l'avvocato Viciconte (che ringrazio per la sua disponibilità) sta lavorando sarà messo a disposizione dell'Osservatorio Regionale dei Contratti Pubblici delle altre organizzazioni di rappresentanza di impresa dei sindacati dei lavoratori , per dare risposta ad una situazione non più sostenibile.

Su questo la nostra organizzazione spenderà tutto il suo ruolo.

Molti altri aspetti meritano una riflessione compiuta una di questi è l'istituto dell'avvalimento, , di derivazione comunitaria, è finalizzato a garantire la massima partecipazione alle gare pubbliche, consentendo alle imprese non munite dei requisiti partecipativi, di giovarsi delle capacità tecniche ed economico-finanziarie di altre imprese: il principio generale che permea l'istituto è quello secondo cui, ai fini della partecipazione alle procedure concorsuali, il concorrente, per dimostrare le capacità tecniche, finanziarie ed economiche, nonché il possesso dei mezzi necessari all'esecuzione dell'appalto e richiesti dal relativo bando, è abilitato a fare riferimento alla capacità e ai mezzi di uno o più soggetti diversi, ai quali può ricorrere tramite la stipulazione, appunto, di un contratto di avvalimento.

Confesso che personalmente non sono persuaso che questo sia lo strumento più idoneo per permettere ad una piccola impresa , non dotata dei requisiti necessari, di partecipare alle gare; ma a fronte dell'obiettivo di favorire sempre più l'accesso al mercato dei lavori pubblici a fronte di una consolidata giurisprudenza non è possibile che ci sia un atteggiamento poco chiaro sul tema da parte di ANAC, anzi la posizione di ANAC è chiara e contrasta questa impostazione, sarebbe opportuno una moral suasion per dare la certezza del diritto.

Concludo ma un'altra cosa lasciatemela dire, una delle critiche mosse al nostro sistema è quello della non capacità di fare massa critica per poter aggredire appalti di un certo rilievo; rimando la palla a chi muove questi rilievi il sistema consortile artigiano è una realtà consolidata in questa regione; anche qui va fatta chiarezza.

Le imprese si aggregano nei consorzi artigiani perché non hanno requisiti sufficienti , tali requisiti, diversamente dai consorzi stabile e ordinari, stanno in capo agli stessi consorzi e non possono essere richiesti da parte delle stazioni appaltanti anche all'impresa esecutrice; su questo non ci sono margini di errore e spero che le storture interpretative che mi vengono segnalate siano un errore di scarsa conoscenza della norma ma qui si apre un altro tema: l'aggregazione e qualificazione del soggetto appaltatore altro grande obiettivo del codice ma si affronterà in un prossimo convegno