



ASSEMBLEA DI UPI VENETO

Treviso, 15 aprile 2022

L'ASSEMBLEA DI UPI VENETO

in rappresentanza delle Province del Veneto e della Città Metropolitana di Venezia con l'adesione:

- della Regione del Veneto
- di ANCI Veneto
- di UNIONCAMERE Veneto
- di UNCEM Veneto
- delle Associazioni di categoria rappresentative a livello regionale
- delle Organizzazioni Sindacali

alla presenza dei Parlamentari eletti in Veneto esprime forte preoccupazione per gli effetti sugli investimenti, sull'esecuzione delle opere pubbliche e sull'erogazione dei servizi determinati dai rincari dei costi dell'energia e delle materie prime nonché dei correlati ritardi nelle forniture.

Tale situazione mette fortemente a rischio l'attuazione dei progetti finanziati o in corso di finanziamento in attuazione del PNRR, tenuto conto della tempistica fissata dal Piano.

Per questo si chiedono interventi urgenti di carattere normativo volti a scongiurare il blocco sostanziale dei cantieri e la stessa attuazione del PNRR.

CONTESTO GENERALE

Il fenomeno dei fortissimi rincari dell'energia e di alcune materie prime, unito ai ritardi nell'approvvigionamento degli stessi materiali, rischia di allungare i tempi e di mettere a rischio il rispetto dei tempi previsti dal PNRR.

I primi bandi entrati nel PNRR, come quelli sull'edilizia scolastica o sulla rigenerazione urbana, erano stati pubblicati ancor prima dell'approvazione del Piano e in esso sono confluiti successivamente a finanziamenti già erogati, modificando e rendendo più stringenti le tempistiche di affidamento e di esecuzione dei lavori. Bandi e progetti presentati e finanziati però ovviamente erano stati redatti diversi mesi prima e tenevano conto dei prezzi precedenti ai rincari.

La scelta di comprendere nel PNRR i bandi precedenti, oltre alle difficoltà correlate alla modifica della programmazione degli Enti Locali e agli ulteriori adempimenti richiesti dalle regole comunitarie, non ha previsto la possibilità di adeguamento dei progetti e dei quadri economici.

Si corre il rischio di gare deserte o, in caso di aggiudicazione dei lavori già avvenuta mesi fa, di abbandono dei cantieri, di esigenze rilevanti di revisione prezzi con integrazione dei finanziamenti che oggi sarebbero a carico di Comuni, Province e Città Metropolitane, in modo non compatibile per la tenuta dei bilanci degli Enti Locali.

I bilanci degli Enti sono già gravati dagli oneri aggiuntivi, pressoché insostenibili, dovuti ai rincari dell'energia: Comuni e Province devono far fronte ai costi più che raddoppiati derivanti dall'illuminazione pubblica, dal riscaldamento e dall'energia elettrica delle scuole, degli asili, degli edifici pubblici e senza aiuti concreti e immediati da parte del Governo non sarà possibile far fronte anche alla revisione prezzi nei cantieri, seppure nei limiti che oggi la normativa consenta.

Le risorse finora messe a disposizione per fronteggiare questa nuova emergenza sono insufficienti.

Gli appaltatori, tramite le associazioni di categoria, dichiarano la situazione ormai insostenibile, paventando il concreto pericolo che nell'immediato si giunga al blocco dell'edilizia pubblica e dei progetti da finanziare con il Piano nazionale di ripresa e resilienza, così vanificando pure gli effetti delle disposizioni volte alla semplificazione delle procedure onde accelerare i tempi di esecuzione.

Le organizzazioni sindacali confederali e di settore denunciano una situazione insostenibile che mette a rischio posti di lavoro e spettanze economiche, per le difficili condizioni in cui sono costrette a operare le imprese in cui sono impiegati a causa dell'aumento generalizzato del costo dei materiali – per eventi imprevisi e imprevedibili – arrivato a far lievitare il costo medio di costruzione delle opere, attualmente, di oltre il 20 per cento e che potrebbe ancora incrementare.

La problematica riguarda, in particolare, i lavori commissionati alle aziende fino alla fine del 2021, dunque nel periodo precedente all'inaspettato aumento dei costi; molte imprese, infatti, hanno già annunciato l'intenzione di ricorrere alla cassa integrazione delle maestranze.

Si tratta di uno scenario drammatico che mette a rischio la tenuta delle aziende del settore e con esse il destino di migliaia di posti lavoro, provocando uno stallo rispetto al completamento delle opere pubbliche e al risanamento del patrimonio edilizio.

Il conflitto in Ucraina e le sue conseguenze sul commercio internazionale hanno acuito ancor di più i problemi già cagionati dalla pandemia da COVID-19 aggravando la penuria di materie prime e materiali da costruzioni, nonché il vertiginoso incremento dei loro prezzi, ove disponibili.

L'associazione nazionale costruttori edili (Ance) ha definito la situazione ormai «fuori controllo [...] perché scarseggiano i materiali e molti impianti di produzione stanno chiudendo. Occorrono subito misure per calmierare i prezzi e compensare i maggiori costi sostenuti dalle imprese, altrimenti i cantieri del PNRR si fermeranno tutti».

LE OPERE PUBBLICHE

- Le circostanze contingenti caratterizzate dalla forte ripresa delle attività di cantiere post-pandemica e dalla crisi geopolitica in essere stanno condizionando tutte le fasi del processo realizzativo dell'opera pubblica sia sul piano del reperimento di materiali e manodopera che sul conseguente aumento dei prezzi dei materiali, dell'energia e dei carburanti.
- Gli effetti di tali problematiche si ripercuotono nella determinazione dei costi in fase di progettazione, nella determinazione della congruità dei prezzi posti a base di gara e nei processi di affidamento.
- In fase di esecuzione le incertezze contingenti corrispondono a rischi di dilazione dei tempi e dei costi nonché di possibili contenziosi con le ditte appaltatrici.
- Le criticità maggiori sono riassunte nell'allegato al presente documento.

LE PROPOSTE

- L'art. 23 del decreto legge 21 marzo 2022 n. 21, ha previsto la possibilità per il MIMS di concedere anticipazioni fino al 50% a valere sul fondo per l'adeguamento dei prezzi e un incremento dello stesso fino a 320 milioni di Euro. Non sono state confermate le norme annunciate dal Governo per consentire ai responsabili unici del procedimento (Rup) di concedere all'impresa la causa di forza maggiore, non imputabile all'esecutore, per spostare in avanti termini su scadenze e stati di avanzamento dell'opera.
- L'incertezza normativa, le oggettive difficoltà di accedere al fondo e l'insufficienza delle risorse certamente non aiutano soprattutto in una situazione di estrema difficoltà; serve chiarezza e interventi immediatamente efficaci.

Si segnalano dunque alcune proposte di intervento:

REVISIONE DEL PNRR

L'inflazione già giunta al 6,7% su base annua e dovuta all'aumento elevato dei prezzi dell'energia, di molte materie prime e di svariati prodotti intermedi necessari per realizzare gli investimenti previsti dal PNRR non deve tradursi, nel rispetto del vincolo di bilancio e della scadenza del 2026, nell'abbandono dei progetti.

Per questo si chiede al Governo una copertura economica della quota di rialzo dei costi, più coerente anche con le specifiche richieste successive per l'integrazione dei finanziamenti ai progetti già in cantiere e per consentirne l'esecuzione entro i termini fissati, oltre che l'avvio di una trattativa in sede europea per l'allungamento dei tempi.

Nell'ambito delle stesse missioni ed obiettivi bisogna individuare le priorità e concentrare in queste ultime le risorse per non vanificare gli obiettivi.

VARIANTI PER FRONTEGGIARE GLI AUMENTI

Andrebbe superato il meccanismo delle compensazioni, come oggi previste - troppo lente e insufficienti agli occhi delle imprese - malgrado i recenti provvedimenti del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili finalizzati ad accelerare i pagamenti delle compensazioni previste per il secondo semestre 2021.

Si propone di introdurre un sistema sul modello francese di individuazione dei materiali per l'edilizia con adeguamenti automatici e trimestrali su costi oggettivamente aumentati a seguito di processi inflattivi importanti e di individuare prezzi calmierati per tutti quei materiali o semilavorati per cui l'inflazione ha carattere più di speculazione che di reale aumento dei costi di produzione.

Oltre ad agire sugli appalti ancora in corso di esecuzione, tali interventi dovrebbero essere applicati anche sui nuovi contratti, aggiudicati sulla base di offerte presentate nell'anno in corso.

APPALTI DI SERVIZI

Occorre dare adeguata attenzione, oltre che ai cantieri dei lavori pubblici, anche ai contratti pubblici di servizi in questa delicata fase economica, individuando, in analogia a quanto previsto per i contratti di lavori, un sistema di riferimento per la revisione dei prezzi nel settore dei servizi, caratterizzati da alta intensità di manodopera, con particolare riferimento ai contratti collettivi nazionali siglati dalle OO.SS. maggiormente rappresentative relativi all'attività prevalente e/o le tabelle ministeriali.

Bisogna tenere conto in particolare di servizi, come il trasporto pubblico e scolastico, fortemente colpiti dal rincaro del costo dei carburanti o quei servizi per i quali incide in modo significativo il costo dell'energia o di quei prodotti maggiormente esposti ai rincari.

COSTI ENERGIA

L'art. 27 del Decreto Legge 1 marzo 2022 n. 17 ha previsto un contributo straordinario per gli Enti Locali con una dotazione complessiva di 250 milioni di Euro per il 2022, da destinare per 200 milioni di euro in favore dei Comuni e per 50 milioni di euro in favore della Città Metropolitane e delle Province.

La dotazione del fondo è del tutto insufficiente a coprire i maggiori oneri che gli Enti Locali devono sostenere per l'incremento dei costi dell'energia, tenuto conto delle persistenti difficoltà per gli equilibri di parte corrente, che risentono attualmente della riduzione delle entrate fiscali come effetto ancora attuale della crisi determinata dalla pandemia o, come nel caso delle Province e della Città Metropolitana, dalla riduzione dell'IPT a seguito della crisi del mercato dell'auto, oltre al significativo contributo alla finanza pubblica che registra un prelievo forzoso alle risorse correnti dai bilanci dell'Ente, non compensato integralmente dai contributi riconosciuti annualmente per assicurare la continuità dei servizi erogati.

In assenza di una significativa integrazione, è a rischio la tenuta dei bilanci con la conseguente riduzione dei servizi.

INTERVENTI URGENTI

Occorre prevedere misure strutturali che consentano a Comuni, Province e Città Metropolitane, che hanno affidato l'esecuzione di lavori o che devono procedere all'espletamento delle gare con i tempi del PNRR, di disporre di possibili interventi concreti ed immediati per la revisione prezzi e per scongiurare la sospensione dei cantieri, senza gravare sui bilanci degli Enti, già in situazione di fortissima criticità.

In aggiunta all'incremento del fondo per l'adeguamento dei prezzi dei materiali nei contratti pubblici, previsto dall'art. 25 del D.L. 17/2022, andrebbero previste urgentemente alcune misure, che renderebbero più incisivo l'intervento, come ad esempio:

- la possibilità che gli enti locali coprano le maggiori spese derivanti dall'aumento dei prezzi dei materiali da costruzione utilizzando le economie di gara anche per interventi di edilizia scolastica, così come avviene per le altre opere pubbliche, già prevista dall'ordinamento contabile degli Enti Locali in relazione all'impiego dei ribassi d'asta genericamente individuati, che invece ad oggi è vietato per i finanziamenti del PNRR per le scuole, per i quali i ribassi d'asta vanno restituiti al fondo;
- un intervento fiscale, in materia di IVA, sui lavori; gli oneri gravano in modo rilevante nel quadro economico di un progetto di edilizia scolastica; del tutto evidente che una riduzione dell'aliquota sui lavori, anche se limitata all'attuale periodo emergenziale, renderebbe disponibili maggiori risorse da destinare ai lavori a copertura dei maggiori costi delle materie prima e dell'energia;
- l'integrazione significativa del fondo assegnato agli Enti Locali dall'art. 27 del D.L. 17/2022 per fronteggiare la maggiore spesa derivante dall'incremento dei costi dell'energia;
- procedure più rapide ed immediate per le modifiche e varianti dei contratti pubblici durante il periodo di efficacia per far fronte all'emergenza.

Si ritiene fondamentale anche intensificare il dialogo con le associazioni di categoria dei datori di lavoro e di rappresentanza dei lavoratori, al fine di poter analizzare le problematiche e circoscrivere potenziali pretese e speculazioni di singole imprese rispetto al reale contesto economico al fine di garantire una corretta concorrenza e realizzando una proficua sinergia che porti al soddisfacimento dell'esigenza pubblica e allo sviluppo economico delle imprese e alla tutela della buona occupazione.

Un'attenzione particolare va esercitata nella filiera degli appalti e subappalti, nello specifico nell'applicazione dei contratti nazionali di categoria sottoscritti dalle OOSS comparativamente più rappresentative, con particolare attenzione al tema della congruità e della verifica sull'applicazione delle norme legate alla formazione ed alla sicurezza, nonché del protocollo sugli appalti pubblici siglato a livello regionale.

Di tutto questo, con urgenza, bisogna tenere conto nei prossimi provvedimenti del Governo.

LE CRITICITÀ NELLA GESTIONE DELLE OPERE PUBBLICHE

Di seguito si riassumono le principali criticità nella gestione delle opere pubbliche.

1. IL DIFFICILE RUOLO DEI RESPONSABILI DEL PROCEDIMENTO

Il Responsabile Unico del Procedimento viene incaricato dall'ente di condurre il processo di realizzazione di un'opera pubblica dalla sua ideazione fino alla sua realizzazione nel rispetto dei tempi utili a soddisfarne il fabbisogno e ai costi previsti a bilancio, compreso il rispetto dei termini per la ricezione di finanziamenti esterni.

Al RUP è richiesta un'attenta pianificazione del processo e la gestione delle varie fasi progettuali, autorizzative ed operative dell'opera anticipando e gestendo i potenziali rischi.

In questo momento storico emergenziale tutti gli ambiti di azione del RUP sono caratterizzati da importanti criticità, di seguito sinteticamente illustrate.

a) CRITICITÀ NELLA PIANIFICAZIONE / PROGETTAZIONE

Nelle progettazioni definitive/esecutive già avviate i professionisti incaricati comunicano al RUP che l'importo originario di computo metrico estimativo (CME), documento che permette di definire il costo di costruzione di un'opera edilizia, non è più sufficiente e va aumentato. Gli stessi sottolineano che i prezziari ufficiali non possono essere più presi a riferimento. Nel caso poi in cui l'intervento sia finanziato con fondi ministeriali il RUP si trova davanti all'effettiva impossibilità di progettare l'opera proposta in sede di candidatura con il concreto rischio di dover rinunciare al finanziamento: il quadro economico originario non è più sufficiente.

b) CRITICITÀ NELLA FASE DI VALIDAZIONE DELLA PROGETTAZIONE DA PORRE A BASE DI GARA

La validazione è rilasciata dalla stazione appaltante nella persona del "Responsabile Unico del Procedimento" (RUP) dopo aver compiuto le necessarie verifiche tecniche supportate da altri componenti della struttura interna o da un ente di ispezione in possesso delle necessarie qualificazioni. La validazione consiste quindi in una procedura di controllo e verifica di tutti gli elementi e i dettagli del progetto di un'opera pubblica, compresa la congruità del prezzo.

Nel contesto emergenziale odierno, il RUP non ha strumenti e riferimenti per certificare quest'ultima.

c) CRITICITÀ NELLE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO

Vi è il rischio che le gare possano andare deserte perché i prezzi inseriti nei progetti già approvati non risultano remunerativi nel momento in cui le imprese presentano l'offerta o perché le imprese intravedono come un rischio troppo elevato vincolarsi a dei prezzi per tutta la durata dell'opera.

Come noto infatti per i lavori pubblici non è ammessa la revisione dei prezzi in corso d'opera, fatto salvo per situazioni eccezionali che devono essere certificate con decreto ministeriale a seguito di una istruttoria, che viene svolta ex post rispetto al periodo interessato dalle opere. Tale meccanismo è svolto su un paniere limitato di materiali e non dà garanzie all'impresa rispetto alla risoluzione di problematiche di aumento prezzi contingenti nel corso dei lavori.

Inoltre tale meccanismo, attualmente, non tiene conto dei costi energetici e dei carburanti che incidono non solo sull'acquisto dei materiali, ma su tutte le attività di cantiere.

2. CRITICITÀ NELLA FASE DI ESECUZIONE DEI LAVORI

a) APPROVVIGIONAMENTO

Si rilevano difficoltà di approvvigionamento di materiali che sembrano derivare da varie cause concomitanti: il forte aumento di richiesta di materiali correlati all'efficientamento energetico per effetto del bonus 110%; la carenza di materie prime semilavorate provenienti dall'estero (vetri, rame, chip elettronici) per le crisi geopolitiche in essere.

Il problema dell'approvvigionamento dei materiali, condiziona non solo i tempi di esecuzione delle opere, per la difficoltà di trovare il fornitore ma anche l'organizzazione del cantiere e la possibilità di mantenere la sequenzialità obbligatoria delle lavorazioni.

Questo genera rallentamenti o fermi per alcune opere.

Nei cantieri pubblici inoltre si complica ulteriormente in quanto sussiste l'obbligo di approvazione di materiali, che devono essere conformi ai Criteri Minimi Ambientali CAM e che ancora oggi rappresentano una nicchia dell'insieme di quanto è in commercio.

Gli appaltatori segnalano perfino la difficoltà "a cantierare" in quanto scarseggiano anche opere provvisoriale, quali ponteggi e altri apprestamenti per la sicurezza.

b) COSTO DEI MATERIALI

Il costo è strettamente legato al reperimento in quanto nella contingente speculazione il fornitore detta i tempi ed il prezzo e generalmente pretende una caparra se non il totale pagamento della merce in anticipo.

La proiezione dell'aumento dei costi di materiali ed energia non è fattibile.

La compensazione applicata per il primo semestre dell'anno 2021 non è stata introdotta per tutti i materiali e non sono ancora note le determinazioni del Ministero per il secondo semestre 2021.

c) DIFFICOLTÀ A REPERIRE MANODOPERA

Le imprese lamentano la problematica della difficoltà di reperimento di manodopera, e quindi i subappaltatori specialistici, in parte derivante dall'aumento dei cantieri privati a seguito dei cosiddetti "interventi traino" statali, quali ad esempio il BONUS 110.

d) DIFFICOLTÀ DELLE IMPRESE

Le imprese segnalano quotidianamente le difficoltà sopra riportate e chiedono agli Enti ristori, paventando di tutelarsi con l'iscrizione di riserve ovvero di sospendere i lavori per "cause di forza maggiore", ritenendo il contesto un'emergenza nazionale che supera il contratto sottoscritto.

Sono ritenuti dovuti i ricavi oltre i maggiori costi sostenuti.

e) CONTROLLO DEL CRONOPROGRAMMA E RISPETTO DELLE TEMPISTICHE DI CONTRATTO E DI FINANZIAMENTO

Non è sempre possibile controllare e verificare i cronoprogrammi degli appalti in corso: le difficoltà degli approvvigionamenti non consentono il rispetto di quanto previsto in sede di consegna dei lavori.

Molti interventi devono inoltre essere realizzati in specifici archi temporali e in particolare durante i periodi di sospensione delle attività scolastiche: se i tempi si dilatano si potrebbero generare ulteriori costi per la riorganizzazione delle attività (parzializzazione ed esecuzione a stralci) o, nel caso peggiore, la necessità di dover mettere in campo oneri per affitti e locazioni che non erano stati previsti.

L'aumento dei tempi di lavorazione potrebbe comportare la richiesta di maggiori ristori per i cosiddetti "costi fissi di cantiere" che sono restano "installati" anche nei periodi di rallentamento o sospensione (ponteggi, gru, mezzi d'opera).

Vi è il concreto rischio che i tempi di realizzazione dell'opera non rispettino le scadenze imposte dai finanziamenti, PNRR compreso, e conducano alla perdita del finanziamento.

È dunque fondamentale il monitoraggio dell'andamento dei procedimenti al fine di poter governare problematiche analoghe sottoponendole anche agli organi di governo e in particolare ai soggetti erogatori dei finanziamenti: si auspica l'introduzione di strumenti amministrativi efficaci (per l'emergenza).

Treviso, venerdì 15 aprile 2022

REGIONE DEL VENETO

PROVINCIA DI TREVISO

PROVINCIA DI BELLUNO

PROVINCIA DI PADOVA

PROVINCIA DI ROVIGO

PROVINCIA DI VICENZA

PROVINCIA DI VERONA

CITTÀ METROPOLITANA DI VENEZIA

ANCI VENETO

ANCE VENETO - ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

ANCE TREVISO - ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

UNCEM TREVISO UNIONE NAZIONALE COMUNI COMUNITÀ ENTI MONTANI

CONFCOMMERCIO UNASCOM TREVISO

CNA VENETO - CONFEDERAZIONE NAZIONALE DELL'ARTIGIANATO E DELLA PICCOLA E MEDIA IMPRESA

CNA - CONFEDERAZIONE NAZIONALE DELL'ARTIGIANATO E DELLA PICCOLA E MEDIA IMPRESA TREVISO

CONFAPI VENETO - CONFEDERAZIONE ITALIANA PICCOLA E MEDIA INDUSTRIA PRIVATA

CONFARTIGIANATO IMPRESE VENETO

CONFCOOPERATIVE VENETO

CONFESERCENTI TREVISO

CONFINDUSTRIA VENETO

ASSINDUSTRIA VENETO CENTRO

CASARTIGIANI VENETO

UNIONCAMERE VENETO

CGIL VENETO

CISL VENETO

UIL VENETO
