



# SBLOCCA I CANTIERI

LAVORI PUBBLICI E INVESTIMENTI  
PER LO SVILUPPO DEL TERRITORIO

**ANCE** | BERGAMO

**08**  
NOV '19

**CENTRO CONGRESSI GIOVANNI XXIII**  
SALA ALABASTRO - ORE 09.30  
VIALE PAPA GIOVANNI XXIII, 106 - BERGAMO

## RELAZIONE DEL PRESIDENTE

Signora Ministra, Signor Prefetto, Autorità, Cari colleghi imprenditori, Gentili ospiti, benvenuti!

Ci siamo lasciati lo scorso anno in occasione del 70° di Ance Bergamo con uno studio dedicato a Bergamo e ai suoi territori, ai risultati raggiunti in questi anni, alle sfide aperte per il prossimo futuro. Avevamo offerto spunti di riflessione per cogliere le opportunità che questo territorio è in grado di generare in termini di investimenti, crescita economica e sviluppo sociale. Oggi aggiungiamo un altro importante tassello al proficuo confronto che Ance Bergamo ha avviato con le Istituzioni locali sul tema delle opere pubbliche e delle infrastrutture. Affronteremo di conseguenza anche il Codice dei contratti pubblici come modificato dal decreto Sblocca cantieri.

Crediamo – lo diciamo sottovoce, ma con un pizzico di orgoglio – che nella Bergamasca sia iniziato un timido corso positivo per il mercato dell'edilizia e, soprattutto, per i lavori pubblici. A supportare questa considerazione, oltre che l'impegno delle nostre amministrazioni locali, ci sono i risultati dello studio che, con il contributo della Camera di Commercio di Bergamo, abbiamo commissionato al Cresme, relativo ai bandi di opere pubbliche di interesse per il mondo delle costruzioni edili e infrastrutturali, messe a gara e aggiudicate nella nostra provincia. Sono state le nostre imprese, sia quelle storiche che le nuove arrivate, ad invitarci a proseguire su questa strada, perché analizzando i dati si colgano le grandi opportunità che la bergamasca offre.

I dati CRESME evidenziano un significativo incremento dei bandi messi a gara nel 2018, quando hanno toccato i 213 milioni di euro (erano 75 nel 2016) per 652 bandi (sono stati esattamente la metà, 331, nel 2016). Tuttavia, nei primi sei mesi di quest'anno i bandi per lavori si sono ridotti del 40% rispetto al primo semestre 2018.

Il messaggio è chiaro: non possiamo abbassare la guardia!

Siamo certi che politici e amministratori non ci faranno mancare il loro sostegno per recuperare questo calo e continuare sulla strada della crescita. Abbiamo bisogno di investire in nuove infrastrutture ma anche di manutenzione e messa in sicurezza dell'esistente.

Il territorio bergamasco si trova al centro di un'area geografica tra le più sviluppate in Europa. Se l'economia dell'intera provincia sta lentamente trovando un nuovo equilibrio per lasciarsi definitivamente alle spalle il peso della crisi dell'ultimo decennio, è merito prevalente della struttura economica locale, sostenuta da un contesto imprenditoriale estremamente dinamico e solido e da una classe dirigente capace

e coraggiosa. Nello specifico, il settore delle costruzioni, con oltre 2 miliardi di euro, genera il 7% del valore aggiunto complessivo provinciale (la media regionale è del 4,5%, quella nazionale del 4,8%).

Ma abbiamo bisogno di investimenti per interventi che non si possono più rinviare!

Gli studi fatti in questi anni ci hanno aiutato a capire le potenzialità del territorio e di quali investimenti infrastrutturali ha bisogno.

Di alcune opere abbiamo già ampiamente parlato.

- ✓ A partire dal nuovo collegamento autostradale tra Bergamo e Treviglio, per il quale c'è stata condivisione tra le principali amministrazioni locali all'inizio dell'anno, proprio presso la sede ANCE Bergamo;
- ✓ la nuova tratta di trasporto pubblico rapido per la Valle Brembana, TEB 2, che senza dubbio raggiungerà gli ottimi risultati registrati per la linea diretta in Valle Seriana;
- ✓ il collegamento con l'aeroporto di Orio al Serio;
- ✓ il raddoppio ferroviario tra Montello e Ponte San Pietro;
- ✓ il collegamento con Lecco.

Per altre opere è necessario ribadire l'importanza per lo sviluppo del territorio.

Nel corso del nostro 70° anniversario lo abbiamo annunciato e oggi lo sosteniamo con forza: abbiamo bisogno dell'alta velocità tra Bergamo e Milano.

Un'indagine condotta da ANCE Bergamo sui programmi triennali di lavori pubblici dei principali Comuni e stazioni appaltanti della nostra provincia ci consente di stimare investimenti complessivi in lavori pubblici superiori a cinquecento milioni di euro. Ma si tratta di previsioni; questi piani devono ora tradursi in interventi per lo sviluppo del nostro territorio e in lavoro per le nostre imprese!

Qualcosa si muove, come le recenti iniziative di investimento pubblico confermate dal Comune di Bergamo, dalla Provincia di Bergamo e da Regione Lombardia ...ma non basta!

Sempre lo studio di Cresme sostiene che i Comuni sono i principali protagonisti del mercato delle opere pubbliche nella provincia di Bergamo. Tra il 2015 e il primo semestre 2019 gli enti locali e le unioni di comuni sono risultati il principale ente appaltante con 1.491 appalti su 2.003, pari al 74%. Mentre

in termini di importo si attestano al 49%, con 269 milioni di euro di lavori messi in gara sui 545 totali. Tra gli altri Committenti risaltano la Provincia di Bergamo, con 33 milioni di euro, i gestori di servizi pubblici locali, con 56 milioni di euro, le società di gestione dei servizi aeroportuali, con 48 milioni di euro e gli altri Enti territoriali, con lavori per 111 milioni di euro. Si tratta di bandi che interessano interventi su edifici, per un peso del 60%, mentre le infrastrutture si attestano sul 40%.

Lo ripeto, non basta! sono indispensabili più investimenti per permettere alle amministrazioni locali di realizzare le opere!

Inoltre, se i dati raccolti dall'analisi di Cresme confermano una ripresa della quantità di gare, per numero e valori, abbiamo comunque ritenuto opportuno verificare in quest'ambito il ruolo delle imprese bergamasche. L'analisi ha mostrato che il 66% delle gare sono state aggiudicate alle nostre imprese, per un totale di 232 milioni di euro, pari al 53,5%. Alle altre imprese lombarde è andato meno del 20% di gare e importi, mentre alle imprese provenienti da altre parti d'Italia sono state affidate il 14,4% delle gare, corrispondenti al 26,8% degli importi.

Emerge così che le imprese della provincia di Bergamo si aggiudicano più gare ma di minore dimensione, per un importo medio di 359.000 euro, mentre le imprese che vengono da fuori regione puntano agli appalti di dimensione maggiore: mediamente gare da 1,3 milioni di euro. La ricerca conferma la necessità per le nostre imprese, che sono comunque tra le più strutturate a livello nazionale, di continuare sulla strada dell'innovazione e dell'integrazione collaborativa, mettendo a fattor comune competenze e visioni strategiche.

Le aziende insieme ad ANCE Bergamo hanno voglia di farlo!

È però necessaria negli appalti una maggiore premialità orientata ai criteri di qualificazione che le possano correttamente valorizzare. Questo porterebbe benefici anche alla qualità delle opere appaltate. Abbiamo parlato di investimenti necessari, ma occorre intervenire anche sulle procedure e sui meccanismi di spesa: servono interventi rapidi per sbloccare gli investimenti.

La priorità è la lotta alla burocrazia: un potere incontrollabile e ingestibile con cui dobbiamo fare i conti tutti i giorni.

Un esempio recente, in tema di tempi di finanziamento, riguarda la Provincia di Bergamo. Lo scorso anno, su richiesta del Governo, aveva stimato interventi prioritari in tema di sicurezza per un ammontare di 43 milioni di euro, ricevendo, sino ad oggi una garanzia per finanziamenti ammontante a poco più di 5 milioni, appena sufficienti alla realizzazione di 15 opere sulle circa 80 previste. Eppure, gli esempi positivi ci sono: riguardano in particolare l'utilizzo di fondi regionali, dedicati alla messa in sicurezza degli edifici scolastici o agli interventi contro il dissesto idrogeologico e per la difesa del suolo, come pure le recenti iniziative adottate da Cassa Depositi e Prestiti per la mobilitazione di fondi per la progettazione. Perché non renderli strutturali?

Affrontiamo ora il tema del cosiddetto Sblocca cantieri.

La versione originaria del decreto-legge, negli articoli dedicati al codice degli appalti, ha eliminato alcuni lacci che appesantivano l'attività delle amministrazioni aggiudicatrici. La legge di conversione, pur mantenendo l'impostazione originaria, necessita ora di un primo atto fondamentale: il regolamento di attuazione. Dobbiamo dare continuità alle disposizioni sospese e scongiurare un parziale vuoto normativo, con un regolamento chiaro e dedicato ai lavori pubblici. E – citando le parole del presidente Ance nel corso dell'ultima assemblea – basta con i commissari straordinari che per realizzare interventi urgenti possono derogare anche al Codice, perché altrimenti i tempi sarebbero troppo lunghi.

Viviamo nella più totale assurdità: anziché semplificare le norme noi aumentiamo i super commissari!

Analizziamo alcune questioni nel dettaglio.

La Regione Lombardia ha licenziato, all'inizio del 2019, un prezzario regionale che consente di costruire i quadri economici di tutte le opere pubbliche regionali in base ad un unico riferimento. Ringraziamo l'Assessore Claudia Terzi per le migliorie apportate in fase di pubblicazione, ma è necessario fare di più e siamo certi che il suo supporto non verrà meno. Auspichiamo che la previsione, introdotta a titolo sperimentale per l'anno in corso, di coefficienti provinciali di incremento economico venga confermata a regime, e che venga verificata la congruità dei prezzi riportati.

In merito alle procedure di scelta del contraente, riteniamo che – nei contratti definiti sotto soglia, ossia fino ad un milione di euro – la procedura negoziata debba prevedere semplicità di impostazione della lettera di invito, snellezza della gestione e tempi rapidi di espletamento. Le manifestazioni di interesse

hanno infatti svilito quelle peculiarità tipiche della procedura negoziata, equiparando la stessa ad una sorta di procedura aperta. Si aggiunga inoltre che il ricorso al sorteggio dei candidati rappresenta una sorta di lotteria, che impedisce di organizzare adeguatamente l'attività di impresa.

La recente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ribadisce ancora una volta che non risultano conformi le limitazioni previste dalla normativa nazionale sul subappalto. Non è più procrastinabile l'intervento del legislatore per eliminare le previsioni attuali che limitano le scelte di organizzazione degli appaltatori.

Inoltre, sta dilagando il cosiddetto gigantismo degli appalti, cioè il ricorso agli accordi quadro. È evidente che questa procedura non porta alcun vantaggio agli operatori economici, dato che gli importi posti a base di gara esigono requisiti di qualificazione assai elevati, non allineati a quelli che, a distanza di mesi e mesi, saranno definiti in fase esecutiva.

In tema di aggiudicazione degli appalti, il criterio del migliore rapporto qualità/prezzo (offerta economicamente più vantaggiosa) dovrebbe premiare solamente gli aspetti qualitativi dell'offerta, cioè le migliori proposte esecutive rispetto al progetto. Un'applicazione distorta rischia tuttavia di mascherare la richiesta di maggiori quantitativi di lavori.

Mi rivolgo adesso ai funzionari e agli amministratori pubblici presenti, considerando un tema che li coinvolge e, di riflesso, tocca i tempi e le scelte sui procedimenti di gara. Occorre riconfigurare il perimetro della responsabilità erariale e del reato di abuso d'ufficio che pesano come un macigno sull'attività dell'amministratore pubblico.

È indispensabile un sistema di norme e procedure che non spingano la pubblica amministrazione a fuggire dalle proprie responsabilità.

Non ci bastava la burocrazia, ci siamo inventati anche la burocrazia difensiva!

Richiamiamo ora l'attenzione sulla gravità degli effetti prodotti dall'articolo 4 del recente dl fiscale (decreto legge 124/2019). Chiediamo l'immediato ritiro di questa misura che prevede che il versamento delle ritenute per i lavoratori dipendenti, impiegati negli appalti e subappalti, venga effettuato direttamente dal committente. Si tratta di una norma iniqua che colpisce tutti indistintamente e che rischia di avere conseguenze devastanti su imprese e Pubblica amministrazione. In base a un primo studio di ANCE,

a fronte di un recupero di evasione stimato in circa 127 milioni di euro l'anno, la norma causerebbe un maggior esborso di 250 milioni di euro per le imprese operanti nel settore delle costruzioni. Un impatto enorme per un sistema produttivo già stremato dallo split payment e dai ritardati pagamenti. Aggiungendo l'impossibilità di compensare i contributi assistenziali e previdenziali con i crediti fiscali, si mina la sopravvivenza delle imprese. Per risolvere questo gravissimo problema attendiamo un immediato intervento del Governo, come annunciato dal Presidente del Consiglio durante l'Assemblea di ANCE nazionale dello scorso 30 ottobre.

Per rimanere in ambito fiscale, un accenno alla questione incentivi.

È importante favorire interventi sugli immobili esistenti, sia in termini di efficientamento che di messa in sicurezza sismica. C'è bisogno di più tempo per programmare ed eseguire interventi spesso complessi, altrimenti se ne vanifica l'effetto sia sociale che economico. Dobbiamo superare la logica delle proroghe di anno in anno. È necessario dare certezza alle agevolazioni più significative, rendendole accessibili a tutti attraverso facili meccanismi di cessione del credito. Misure che vanno armonizzate con il nuovo bonus facciate per sfruttare al meglio, a seconda dei diversi contesti, le opportunità fiscali previste, senza perdere di vista il vero obiettivo che è quello di rendere più sicure e meno inquinanti le nostre città, per una vera e propria rinascita urbana.

In conclusione, Noi costruttori bergamaschi chiediamo che ci sia consapevolezza sulla difficoltà di sopravvivere in questo contesto, con investimenti non ancora sufficienti, troppi balzelli sull'attività d'impresa, margini di redditività inesistenti. E che ci sia consapevolezza sulla necessità di sostenere la crescita generata da chi produce e lavora.

La lettura unitaria della ricerca attuale e di quella dello scorso anno ci presenta una mappa chiara delle opportunità del nostro territorio, confermate dalle numerose manifestazioni di interesse degli investitori.

ANCE Bergamo intende ora lanciare un piano triennale per lo sviluppo del territorio, un patto forte di collaborazione tra le nostre imprese e le Amministrazioni locali, in primis i Sindaci che la ricerca CRESME ha confermato essere tra i principali protagonisti del mercato delle opere pubbliche.

Un programma triennale da sviluppare sul territorio, comune per comune.

**ANCE BERGAMO E LE SUE IMPRESE CI SONO!**