

Chi siamo

ANCEFERR - Associazione Nazionale Costruttori Edili Ferroviari Riuniti associa oltre 60 aziende associate su tutto il territorio nazionale, che operano nella manutenzione, recupero funzionale, statico e messa in sicurezza delle opere civili con particolare riguardo alla sede ferroviaria, al dissesto dei rilevati, delle trincee e dei pendii, al rafforzamento dei ponti e al consolidamento e adeguamento delle gallerie.

Le aziende associate in ANCEFERR impiegano ad oggi circa **12 mila lavoratori**, di cui 6 mila dipendenti diretti e 6 mila tra subappaltatori, artigiani e trasportatori in rapporto preferenziale, con **un fatturato nel 2019 pari a 2,2 miliardi di euro**, con cui rappresenta lo 0,13% del PIL nazionale e ulteriori 12 mila dipendenti tra fornitori, costruttori e manutentori, per un bilancio complessivo di filiera di oltre 4 miliardi, pari ad oltre lo 0,2% del PIL.

Premesse: l'importanza di riformare il Codice degli appalti e gli aspetti positivi della Legge delega

Il settore dei lavori pubblici presenta da anni importanti difficoltà che hanno portato nel corso del tempo ad un progressivo indebolimento della produttività delle industrie del comparto, e ad una corrispondente riduzione della competitività delle industrie italiane a livello europeo.

La volontà dimostrata dai rappresentanti istituzionali di innovare un così complesso apparato normativo rappresenta sicuramente un segnale positivo, e fortemente apprezzato, per garantire una riorganizzazione pragmatica e funzionale di un settore dei contratti pubblici moderno e al passo con le nuove priorità nazionali.

La riforma appare ancor più cruciale alla luce del ruolo chiave ricoperto dalle infrastrutture nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Una significativa parte delle risorse stanziato dal Piano sono infatti destinate allo sviluppo infrastrutturale del Paese, sia attraverso la realizzazione di opere sia attraverso la manutenzione e l'ammodernamento di quelle già esistenti. In tal senso, è fondamentale assicurare che le **difficoltà strutturali** accumulate negli anni, e che oggi pesano sul settore minandone la funzionalità, non costituiscano un ostacolo nella corretta implementazione dei lavori previsti dal PNRR. Proprio per questi motivi, una riforma, che già ricopre un ruolo di primo piano nell'ordinamento nazionale, assume una rinnovata importanza alla luce del suo **carattere "abilitante" in riferimento al PNRR**.

Tra i principi espressi nella legge delega che rappresentano elementi di particolare apprezzamento figura sicuramente lo sforzo per la **riduzione** e la **certezza dei tempi** relativi alle procedure di gara, alla stipula dei contratti e all'esecuzione degli appalti, da realizzarsi sia attraverso la digitalizzazione e delle procedure, sia

attraverso il rafforzamento della specializzazione professionale dei commissari all'interno di ciascuna amministrazione e la riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti. Inoltre, si valuta positivamente l'impegno per una **revisione e semplificazione del sistema di qualificazione** degli operatori, anche in ottica di valorizzazione delle competenze tecniche e professionali, tramite la revisione dei criteri di verifica delle capacità realizzative e di valutazione delle attività effettivamente eseguite. Infine, in stretta connessione con la riduzione dei tempi, rappresenta un impegno di primaria importanza anche l'obiettivo di massima semplificazione della disciplina applicabile ai contratti pubblici, con lo snellimento delle procedure relative all'assegnazione, approvazione e programmazione delle opere pubbliche.

Le proposte dell'Associazione

Snellimento delle procedure e tutela della competitività

Nonostante ANCEFERR esprima apprezzamento per gli sforzi già intrapresi dalle istituzioni in ottica di semplificazione della disciplina relativa ai contratti pubblici, l'Associazione ritiene che siano presenti ulteriori azioni da perseguire al fine di velocizzare ulteriormente le procedure di affidamento delle gare, garantire il rispetto e la certezza dei tempi, e incentivare la competitività del tessuto imprenditoriale italiano.

- **Semplificazione.** In linea con il percorso già intrapreso con l'approvazione decreto-legge recante "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", è fondamentale perseguire l'obiettivo di snellimento delle procedure anche in sede di revisione del Codice dei contratti pubblici. In tal senso, la rapida prosecuzione dell'attività di semplificazione, passa sicuramente attraverso la digitalizzazione delle procedure, anche ai fini di rendere più agevoli i controlli sui requisiti dichiarati dagli operatori economici, e la riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti, nonché di quelli relativi al pagamento degli acconti e dei corrispettivi agli operatori economici in relazione allo stato di avanzamento dei lavori. L'idea, di cui ANCEFERR è promotrice, non consiste nel lavorare senza limiti e controllo, bensì senza duplicazioni di procedure e con interlocutori che facilitino l'avvio e il proseguimento di opere necessarie a far muovere il Paese in sicurezza, prime tra tutte le opere PNRR.
- **Risoluzione dei contenziosi in tempi certi.** In aggiunta allo snellimento delle procedure connesse alla disciplina degli appalti, un ruolo fondamentale nel garantire il rispetto, la riduzione e la certezza dei tempi è l'utilizzo di strumenti alternativi per la risoluzione dei contenziosi. Da questo punto di vista, i contenziosi costituiscono un ostacolo cruciale nella rapida esecuzione delle opere, non solo per la natura delle liti, ma anche per la lentezza dei meccanismi di risoluzione. In tal senso, appare difficile immaginare la possibilità di velocizzare la disciplina degli appalti, lasciando la risoluzione dei contenziosi in mano alla giustizia ordinaria che, nonostante le recenti modifiche introdotte dalla riforma al processo civile, rimane caratterizzata da un eccesso di burocrazia e tempi lunghi. Occorre dunque potenziare l'utilizzo di strumenti alternativi di risoluzione delle controversie (c.d. ADR), già fortemente valorizzati nell'ambito del processo civile, e potenzialmente risolutivi anche per il settore dei contratti pubblici.
- **Riparametrazione degli appalti per garantire la competitività delle PMI.** Uno dei dati da tenere in considerazione nel corso dell'attività di revisione del Codice dei contratti è sicuramente la natura del tessuto produttivo italiano, composto principalmente da piccole e medie imprese. Sulla base di tale considerazione, risulta fondamentale introdurre tra i principi delega una previsione che assicuri la corrispondenza, almeno parziale, tra appalti e dimensione delle imprese, in modo da tutelare la

partecipazione alle gare delle PMI e garantirne lo sviluppo equo e competitivo. Pur riconoscendo l'unicità di alcune infrastrutture, che non permettono la suddivisione in lotti minori, risulta comunque necessario, laddove possibile, adottare misure per tutelare la partecipazione delle imprese di dimensioni minori. Infatti, nel corso delle procedure di assegnazione degli appalti pubblici, la mancata lottizzazione degli appalti potrebbe indirettamente comportare uno squilibrio concorrenziale in favore delle grandi multinazionali con un conseguente rischio di esclusione per le piccole e medie imprese nazionali, che risulterebbero quindi penalizzate nella partecipazione alle procedure di gara. Al contempo, le difficoltà di accesso causate dall'entità e dalle dimensioni degli appalti, potrebbero inoltre concorrere alla riduzione della platea dei potenziali partecipanti alle gare, provocando un progressivo scoraggiamento nei soggetti fornitori e, nel lungo termine, un abbassamento del livello di concorrenza. Per tali motivi, facilitando la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici, e permettendo ai committenti di farne un miglior uso per sostenere il conseguimento di obiettivi condivisi a valenza sociale, si otterrebbe il duplice obiettivo di ovviare agli squilibri derivanti dalla competizione con i grandi player del mercato e generare un mercato più aperto ed equilibrato. Ridurre la dimensione degli appalti per permettere la partecipazione delle PMI costituisce un'importante opportunità di crescita delle medie imprese nazionali e di rilancio e l'internazionalizzazione dell'expertise e delle competenze tipiche del Made in Italy.

Qualità e sicurezza

ANCEFERR mette da sempre al centro delle proprie attività la tutela della qualità e professionalità dell'operato delle proprie imprese associate. L'Associazione sostiene fortemente l'importanza di garantire la sicurezza dei propri lavoratori e si impegna al contempo per dotarsi di una forza lavoro stabile e competente come garanzia di efficienza. Tali principi, possono essere ulteriormente valorizzati e sviluppati nell'ambito della revisione della normativa sui contratti pubblici, oggi in sede d'esame. In particolare, ANCEFERR propone le seguenti aree d'intervento come prioritarie:

- **La definizione di impresa.** Occorre ridefinire i criteri e i requisiti che definiscono l'impresa, in modo da delineare delle caratteristiche precise e universali, e superare la definizione del Codice Civile che descrive l'imprenditore come "colui che esercita un'attività economica organizzata al fine della produzione e dello scambio di beni e servizi", ormai insufficiente. Qualità e curriculum d'impresa devono rappresentare elementi indispensabili per competere in un orizzonte di sostenibilità, efficienza e sicurezza.
- **Protocollo di qualità.** Per tutelare la professionalità delle imprese qualificate che operano nel settore, occorre perfezionare la qualificazione delle imprese, in modo da garantire l'accesso al mercato di soggetti realmente idonei e qualificati. A tal proposito, si rende necessario un "sistema di qualificazione nazionale unico", che circoscriva e selezioni le imprese abilitate a partecipare alle gare di appalto, che tenga conto della competenza, della progettualità e della disponibilità di risorse finanziarie, ma soprattutto di lavoratori e tecnici qualificati. È dunque necessario offrire alle imprese una serie di garanzie, poiché il mercato possa essere omogeneo nell'assegnazione degli appalti, soprattutto quelli pubblici, e far sì che la competizione si basi sull'affidabilità e la competenza, piuttosto che sulla mera disponibilità finanziaria. In tal modo, si contribuisce a premiare la serietà e professionalità delle imprese che vantano alle spalle un'esperienza rilevante nel settore.
- **Potenziamento tutele dei lavoratori.** Occorre mettere in campo azioni che portino all'obiettivo "incidenti zero", da parte di tutte le imprese appaltatrici. Il sistema di tutele al momento esistente deve quindi essere non solo valorizzato ma anche ulteriormente potenziato. Alla luce degli importanti avanzamenti in termini di tecnologie e agli ingenti investimenti e lavori in cui le imprese del settore saranno impegnate, risulta necessario effettuare una formazione mirata ai lavoratori a vario titolo

coinvolti nella sicurezza dei cantieri di lavoro, per la consapevolezza delle pratiche e richiamare il rispetto delle regole e della loro corretta applicazione, in modo da incrementare la cultura della sicurezza.

- **Criterio del massimo ribasso.** Relativamente ai contratti pubblici finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dal Fondo complementare, occorre sottolineare l'importanza di evitare il criterio del massimo ribasso, che confidiamo venga definitivamente archiviato. Non si può infatti più tollerare che le gare siano vinte da chi attua di fatto il massimo ribasso, che non garantisce la serietà dell'impresa, la qualità dell'opera e dei materiali impiegati, e il corretto e sicuro impiego delle maestranze. Oltre a danneggiare la sicurezza di lavoratori e utenti, il massimo ribasso contribuisce a minare i requisiti di competenza e professionalità delle imprese, che invece ANCEFERR mira a tutelare e valorizzare, anche in corso di attuazione delle misure PNRR.
- **L'importanza della manutenzione.** Il PNRR ha previsto la costruzione di molte opere, la cui costruzione sarà fondamentale per raggiungere gli obiettivi che il Paese si è posto in materia di transizione ecologica, tutela del territorio e mobilità sostenibile. Tuttavia questi obiettivi non possono essere raggiunti solamente con la costruzione di nuove opere, ma anche con la **realizzazione di importanti azioni di manutenzione**. Come noto infatti, le nostre infrastrutture sono bisognose di lavori straordinari per la messa in sicurezza. Da tempo ormai il Paese necessita di un piano e un investimento straordinario in manutenzione, con stanziamenti strutturali e tempi certi, che garantiscano interventi continuativi ed efficaci.

La revisione dei prezzi

Come ANCEFERR ci preme infine richiamare l'attenzione su una problematica che impatta tutte le imprese attive nel settore della costruzione, quella del caro materiali.

Il fenomeno del caro materiali, che ad oggi minaccia i livelli di produttività delle imprese di settore e, nella peggiore delle ipotesi, potrebbe portare ad un blocco generalizzato dei lavori, è sicuramente una delle sfide principali che il Governo si troverà ad affrontare nel breve e medio termine. In tal senso, sono necessarie misure che non lascino spazio a tecnicismi ma rispecchino le difficoltà riscontrate nei cantieri del paese da un anno a questa parte. In tale scenario, si è dimostrata improrogabile la necessità di prevedere un meccanismo revisionale dei prezzi, per mezzo del quale riportare anche nella dimensione dei rapporti negoziali e della stipula dei contratti gli effetti esterni dell'andamento dei prezzi, in modo da garantire una costante rimodulazione dell'equilibrio fra i contraenti.

Per tali ragioni, seppur positiva l'introduzione di un meccanismo di revisione dei prezzi, è fondamentale che la misura tenga conto delle casistiche diffuse che spesso si verificano nella realtà, primo fra tutti l'attuazione della contabilizzazione dei lavori in un momento successivo rispetto all'avvenuta esecuzione dei lavori. Similmente, risulta erronea la considerazione del fenomeno del caro materiali come risolto alla data del 30 giugno 2021. Il prezzo dei materiali da costruzione è infatti ancora lontano dalla stabilizzazione intorno ai livelli pre-Covid, e la proroga della concessione delle compensazioni appare oggi più che mai necessaria per continuare a mettere i soggetti nelle condizioni di poter far fronte ai costi elevati delle materie prime, scongiurando il rischio di un blocco generalizzato dei cantieri del paese.