

ASSEMBLEA NAZIONALE DELLE COOPERATIVE E DEI CONSORZI DI COSTRUZIONI E IMPIANTI



Protagonisti nel costruire le strategie di crescita del Paese

Relazione di Paolo Laguardia

Responsabile Settore Costruzioni e Impianti
Legacoop Produzione e Servizi

11 APRILE 2022
BOLOGNA



Care cooperatrici e cari operatori, gentili ospiti,
grazie per essere qui con noi. Dopo oltre due anni, finalmente ritorniamo in presenza.

La grande crisi, iniziata nel 2007, ha destrutturato – lo sappiamo – l'intero comparto. L'iniziativa di oggi vuol essere dunque sia un'opportunità di confronto, sia la testimonianza che il settore cooperativo delle costruzioni e degli impianti è presente, è vivo ed è pronto a ritornare protagonista per costruire le strategie di crescita e di sviluppo del Paese.

Non siamo quelli di quindici anni fa. In questi lunghi anni, il tessuto imprenditoriale si è depauperato. Sono circa 150mila le imprese che non sono riuscite a superarlo e 600mila i posti di lavoro persi.

Nel momento peggiore è mancata dal versante delle istituzioni una vera politica industriale a cui aggrapparsi per imboccare una prospettiva. L'assenza di visione politica è stata aggravata da un atteggiamento schizofrenico e difensivista nei confronti dei lavori pubblici, nonostante la tradizionale funzione anticiclica che tutti gli osservatori e gli economisti riconoscono alle costruzioni.

Dopo questo periodo nebuloso si intravede finalmente una nuova alba per il nostro settore.

Il fondo del tunnel è illuminato dai bagliori dei bonus e dell'ecobonus, i cui numeri sono già evidenti (+11mila imprese e +70mila addetti), e da quelli del Pnrr e dal nuovo sessennio della programmazione comunitaria in arrivo. Bisogna però affrontare la luce proteggendosi gli occhi per non restare accecati. Fuor di metafora, il rischio è che si possa generare una bolla, non solo speculativa, in virtù dei tanti faccendieri e imprenditori improvvisati che si stanno catapultando nel mercato in questo momento di espansione, ma anche sostanziale.

La pandemia prima e la guerra oggi, con la conseguente mancanza di materie prime e gli elevati costi di energia, potrebbero far fermare ancora i cantieri. Sono a rischio i contratti sottoscritti e le ricadute negative si ribalteranno sulla capacità di spesa e di realizzazione del Pnrr.

Eppure, il 2021 è stato estremamente positivo per il settore delle costruzioni che ha visto il raggiungimento di risultati importanti e inaspettati. Si è registrato un aumento degli investimenti del 16,40% su base annua e un incremento del 9% rispetto al 2019. L'occupazione nel comparto è cresciuta dell'11,8%. Dati di crescita (complessivamente un +20% rispetto al 2019) che non si registravano da vent'anni. La risalita è stata generata da una parte dagli incentivi statali per la ristrutturazione edilizia e la riqualificazione energetica degli edifici, dall'altra dall'incremento degli investimenti pubblici del 25% che ha portato all'emanazione di nuovi bandi. Il contesto ottimale, in costante e progressivo miglioramento, e i margini di ulteriore espansione, in previsione degli ingenti investimenti previsti nel Pnrr e nelle politiche comunitarie, lasciavano ipotizzare una crescita di almeno dieci anni.

Superati dagli eventi ci ritroviamo oggi a chiederci: cosa succederà adesso con un Paese che forse è alle soglie di una recessione?

L'industria delle costruzioni – possiamo definirla così – è il comparto che cresce di più, non solo in Italia; è in una fase di decisa evoluzione, sperimenta e utilizza nuove tecnologie in un contesto di forte innovazione. Eppure, rischia proprio adesso di andare a sbattere contro il contesto sociopolitico mondiale, in cui il mix pandemia-conflitto bellico stressa i mercati e incide pesantemente non solo sull'approvvigionamento energetico.

Non ce lo possiamo permettere. Il Paese non se lo può permettere.

Il settore delle costruzioni, in un'ottica sempre più di integrazione multisetoriale con l'impiantistica e i servizi, è infatti quello che favorisce l'innescò di politiche anticicliche. È doveroso, dunque, valutare i rischi contingenti e apportare immediati correttivi.

Su tutti incombe – dicevamo – lo spettro del fermo dei cantieri e l'incapacità di poter onorare i contratti. Proprio in queste ultime settimane si è materializzata l'impossibilità, da parte delle imprese, a proseguire nella realizzazione dei lavori relativi a contratti acquisiti a condizioni economiche ad oggi insostenibili a causa dell'aumento esponenziale dei prezzi. Le difficoltà derivanti dagli aumenti incontrollati dei materiali determinano anche l'impossibilità a partecipare alla stragrande maggioranza delle gare bandite con prezziari non aggiornati e abbondantemente superati dai rincari.

Senza una risposta forte nel calmierare i prezzi delle forniture e un adeguamento sostanzioso dei contratti difficilmente si riuscirà a mettere a terra i progetti del Pnrr. Urge un provvedimento che consenta alle stazioni appaltanti e alle imprese di colmare il gap economico e scongiurare la sospensione dei lavori, sia quelli in corso che quelli prossimi alla cantierizzazione. Allo stesso modo bisogna superare il problema atavico della lentezza delle amministrazioni pubbliche, che vanno aiutate a cambiare marcia snellendo la burocrazia.

Occorre sottolineare che, nonostante il miglioramento registrato, il gap produttivo generatosi all'inizio della crisi non è stato ancora recuperato dal settore delle costruzioni. Rispetto al 2007 la riduzione degli investimenti è ancora del 28,8%.

Qui interviene il Piano nazionale di ripresa e resilienza. La grande opportunità costituita da investimenti superiori a 200 miliardi potrà produrre i primi effetti sui livelli produttivi già nel corso del 2022, al netto delle problematiche esposte e del grado di accelerazione che si riuscirà a imprimere alla spesa delle risorse disponibili. Ci si riferisce, in particolare, alle misure di sostegno agli investimenti pubblici, che, dopo i rallentamenti subiti a causa del lockdown e delle restrizioni legate alla pandemia, potranno proseguire il loro iter realizzativo e produrre effetti visibili sui livelli produttivi. Con queste premesse la prospettiva offerta dal Pnrr e dai fondi comunitari sarebbe quella di un ritorno ai livelli occupazionali registrati prima della crisi.

Le grandi difficoltà e l'impossibilità in tanti casi a reperire i materiali, le attrezzature e il personale rischiano, unitamente al repentino aumento del costo delle materie prime, di compromettere il rilancio e il consolidamento di un settore finalmente con solide prospettive di crescita. La mancanza di provvedimenti per assorbire, almeno parzialmente, gli effetti devastanti dello squilibrio fra costi e ricavi nelle commesse, potrebbe produrre un forte rallentamento della produzione e una contrazione rilevante di tutto il settore, rischiando di vanificare le eccellenti prospettive.

Il futuro delle costruzioni è sempre più orientato sul tempo della sostenibilità, al centro della riconfigurazione dei processi produttivi e dei percorsi formativi, determinanti nella riconversione dei lavoratori per mantenere e incrementare le risorse disponibili da impegnare nel settore. A maggior ragione nel momento in cui, durante la crisi, non si è potuto generare turn-over né tra imprese né tra forza lavoro. I 600mila lavoratori persi in questo lungo periodo hanno impedito di fatto una trasmissione delle competenze; oggi si soffre di carenza di manodopera e di professionalità. Il vuoto

può essere colmato non solo da percorsi di formazione interni, ma anche da percorsi di integrazione e formazione di lavoratori provenienti al di fuori dei confini nazionali, facendo leva sui valori cooperativi che saldano sempre sull'impresa la componente solidale, sociale, comunitaria.

Il contributo delle associazioni di categoria, in particolare di Legacoop Produzione e Servizi, risulta allora ad ampio spettro determinante, anche nel promuovere e incentivare la formazione nei confronti delle proprie cooperative associate. Tutte le attività rischiano di essere compromesse dalle problematiche che investono oggi l'intera economia e che, irrisolte, produrrebbero inevitabili effetti negativi sull'attività delle cooperative e dei consorzi impegnati da tempo in un'attività di rilancio e consolidamento.

IL RINNOVO DEL CCNL EDILE ANCE-COOP

Il 3 marzo scorso, con il prezioso contributo di tutte le parti in causa (un plauso va alle organizzazioni sindacali e all'Ance), è stato rinnovato il Contratto Ance-Coop, che interessa le imprese industriali e cooperative. Seguiranno, nei prossimi mesi, il contratto Aniem-Confapi e l'accordo riguardante le Organizzazioni artigiane. Il tempo intercorso dalla durata del previgente contratto è di un anno e mezzo, ma il 2020-21 è stato un biennio complicato a causa della gestione della pandemia. In questo periodo le parti sociali e datoriali si sono giustamente preoccupate di dotare le imprese e i loro lavoratori di protocolli di controllo e di contrasto alla diffusione epidemica, finalizzati a non interrompere l'attività produttiva.

Un segnale di sostenibilità sociale, al comparto e al Paese, andava tuttavia fornito in questa fase particolarmente critica per la società, nel pieno di una gravissima crisi internazionale causata dalla guerra che la Russia ha portato in Ucraina e dopo due anni di emergenza epidemiologica. Tali fattori internazionali e geopolitici portano sempre paure, incertezze e volatilità nell'economia, con conseguente inflazione, incremento dei costi dell'energia, delle materie prime, scarsità dei materiali e di manodopera specializzata.

L'osservazione dell'andamento macroeconomico è stata, sotto vari aspetti, il perimetro del confronto per la stipula del contratto. Senza ignorare la fragilità dell'offerta imprenditoriale - falciata da lunghi anni di crisi e frammentata in tante piccole imprese e pochi stakeholder nazionali senza filiere consolidate - le parti sociali hanno fornito una lettura condivisa delle opportunità e delle minacce di questo periodo post pandemico: da un lato la previsione dell'incremento della domanda sospinta dal Pnrr, dall'altro la crescita dell'inflazione e dei prezzi dell'energia e delle materie prime che rischia di comprimere - se non governata - qualsiasi dinamica profittevole nell'esecuzione dei lavori.

Il risultato è un contratto che contiene elementi di visione e di prospettiva.

Il primo elemento da apprezzare è l'investimento nella formazione dei lavoratori, un tema caro alle cooperative che prestano sempre attenzione alla crescita professionale dei soci. La formazione di base è stata ampliata, secondo un protocollo proposto da Formedil, ed estesa alla sicurezza, alle nuove tecnologie e al green building. Sarà alimentata da contributi da parte di tutto il sistema.

Nasce anche il “Patto di Cantiere”. Saranno registrate nel sistema delle Casse Edili tutte le imprese che entrano in cantiere, autonomi compresi. Ai rispettivi lavoratori saranno offerti corsi sulla sicurezza a prezzi calmierati, previa verifica di corrispondenza delle attività svolte con il Ccnl applicato.

Sul lato della produttività si recepisce, per i lavori definiti “sensibili” di un territorio, quanto previsto in specifici accordi siglati al Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili con Anas e Rfi, ovvero la possibilità per le imprese esecutrici, previo un accordo con la propria Rsu, di lavorare a ciclo continuo.

Il tema della semplificazione ha visto la delegazione cooperativa in prima linea. Siamo approdati agli accordi sulla trasferta regionale, secondo il principio per cui il lavoratore rimarrà sempre iscritto alla propria Cassa Edile/Edilcassa mentre viaggeranno dati e compensazioni economiche, e all’accordo sulle aliquote Ape, dal 1° ottobre uguali in tutte le province di una stessa regione in modo da contrastare, finalmente, lo storico, disinvolto dumping tra Casse e Edilcasse.

Sono stati infine aggiornati i contratti a tempo determinato, il periodo di prova e la reperibilità, migliorando le condizioni previste per legge.

Il salario pattuito ha visto un aumento di 92 euro al primo livello. Non è poco. Siamo tutti consapevoli che il mondo delle costruzioni deve mettersi al servizio del Paese in un momento cruciale del suo sviluppo.

Tutti gli attori coinvolti nella complessa trattativa hanno dimostrato senso di responsabilità in un momento così difficile e complicato.

La delegazione di Legacoop Produzione e Servizi ha condotto a buon fine l’accordo e ha ricevuto – mi fa piacere sottolinearlo – numerosi riscontri positivi per la competenza e la determinazione dimostrate.

LA RIFORMA DEI CONTRATTI PUBBLICI PER UN NUOVO RAPPORTO DI FIDUCIA TRA STATO E IMPRESE

La crisi economica, la pandemia e ora la guerra in Ucraina hanno modificato radicalmente il contesto economico in cui tutte le imprese, e quelle di costruzioni in particolare, operano nei loro mercati di riferimento.

La razionalizzazione del sistema produttivo generato dalla crisi e l’instabilità del quadro economico derivante dalla pandemia e dall’attuale crisi internazionale devono imporre una nuova stagione di rapporti tra lo Stato e le imprese, funzionali al raggiungimento di quegli obiettivi comuni di modernizzazione sostenibile delle infrastrutture (tradizionali, innovative e sociali) che costituiscono il presupposto della crescita economica.

L’accelerazione imposta dal Pnrr ci ha mostrato – anche se già lo sapevamo – che le regole amministrative che presidiano la realizzazione delle opere sopra descritte sono spesso inadeguate per una sana e proficua relazione tra imprese e pubblica amministrazione.

La spinta delle riforme del 2016 può dirsi esaurita. Non solo non ha raggiunto i suoi principali obiettivi (anzi, non è stata nemmeno completata), ma ha introdotto, in un sistema già farraginoso dal punto di vista delle procedure amministrative, finalità non proprie, che hanno anche prevaricato l'obiettivo principale tipico delle regole sugli appalti pubblici: realizzare le opere pubbliche nel minor tempo possibile e col miglior equilibrio tra costi e qualità (il cosiddetto "best value"). Tali regole non dovrebbero perseguire, in via principale, fini che ne snaturano la funzione, perché esistono altri apparati normativi che li presidiano. In particolare, concorrenza, legalità e inclusione sociale sono fini fondamentali dello Stato cui ogni norma deve essere ispirata, ma non possono snaturare regole che, invece, devono servire a produrre principalmente altri risultati.

Facciamo degli esempi.

La rotazione degli inviti e delle aggiudicazioni, nata per limitare il vantaggio dell'affidatario in essere, e quindi con fini pro-concorrenziali, non può divenire un obbligo generalizzato a scapito della soddisfazione dell'acquirente e degli investimenti dell'affidatario, che migliorano la qualità dell'esecuzione.

Il sorteggio come metodo di selezione degli invitati, che dovrebbe avere finalità anticorruptive, non può sostituire la valutazione seria delle capacità delle imprese, una funzione della stazione appaltante.

Infine, gli obblighi di assunzione di manodopera in una logica di pari opportunità di genere e generazionale, come strumento di inclusione sociale, non può non tener conto dei diversi settori merceologici e non può influenzare in maniera determinante il punteggio finale delle gare.

Di queste considerazioni contiamo che il legislatore terrà conto ora che, in attuazione del Pnrr, si procederà all'ennesima riforma del Codice dei Contratti Pubblici; riforma che ci auguriamo vivamente possa essere più longeva delle precedenti, inaugurando finalmente una stagione nella quale la stabilità normativa - soprattutto del quadro complessivo - sia un valore e le riforme non vengano utilizzate come clava politica nello scontro tra gli schieramenti, e che, soprattutto, dovrà tenere conto di tutti i parametri europei e non solo di quelli ai quali siamo costretti. Intendiamo dire, ad esempio, che non si dovrà recepire solamente, in maniera troppo pedissequa e un po' confusionaria, la disciplina europea in materia di illecito professionale, ma, magari, ispirarsi ad essa e alle migliori pratiche europee anche per quanto riguarda la revisione dei prezzi dei contratti in corso d'opera.

La disciplina in queste due materie rappresenta, infatti, la pietra angolare dei limiti della produzione normativa italiana perché, se da un lato - nell'illecito professionale - la modalità di recepimento è stata di un formalismo eccessivo, senza tener per niente conto delle specificità dell'ordinamento giuridico (e della giustizia) in Italia, dall'altra - nella revisione prezzi - il mero rinvio alla discrezionalità dell'amministrazione (che l'ha usata solo per impedirla) sta producendo danni tali da mettere a rischio la realizzazione stessa del Pnrr.

Inoltre, proprio l'evoluzione della disciplina della revisione prezzi rappresenta icasticamente il rapporto tra pubblico e privato nel nostro Paese; rapporto ispirato alla sfiducia tra le parti, sancita anche dalla legge, perché la paura che la revisione venga usata male ha portato alla sua eliminazione.

Noi crediamo che il futuro assetto dovrà essere diverso, non solo su quest'ultimo determinante aspetto, ma nel complesso delle relazioni tra imprese e pubblica amministrazione.

Per quanto ci riguarda, e considerando i diffusi e clamorosi fallimenti imprenditoriali degli scorsi anni, uno degli aspetti determinanti che la riforma dovrà definire sarà la possibilità, finalmente, di creare un mercato con meno contenzioso tra imprese e PA, con un po' di margine in più, che possa inoltre perseguire anche qualche obiettivo di politica industriale per un settore che non ne vede da tempo. Per politica industriale intendiamo un quadro che consenta una programmazione di medio periodo e produca una crescita dimensionale e qualitativa delle imprese e dei loro lavoratori e rapporti corretti all'interno della filiera. Con il vincolo del Pnrr è evidente che occorre stabilire le priorità e privilegiare meno il consenso, anche riprogrammando - laddove necessario - gli obiettivi. In poche parole, meglio qualche gara in meno, ma che non vada deserta o assegnata a imprese improvvisate.

Domani, invece, quando usciremo dalle norme emergenziali per la realizzazione degli investimenti del Pnrr, auspichiamo che il nuovo quadro regolatorio sia stabile, completo, semplificato, come purtroppo non è stato quello uscito dalla riforma del 2016. E, soprattutto, contiamo che le velocizzazioni a monte della gara, definite nell'ultimo anno, possano essere in gran parte mantenute e siano affiancate, finalmente, da una qualificazione e razionalizzazione delle stazioni appaltanti. Infine, auspichiamo che la risoluzione delle controversie in corso d'opera possa proseguire e rafforzarsi, aprendosi così anche in quest'ambito a soluzioni maggiormente ispirate alle *best practice* internazionali.

Insomma, stavolta il recepimento delle indicazioni europee dovrà condurci davvero in Europa, ossia in un sistema in cui il rapporto negoziale con la PA sia ispirato a maggiore collaborazione per il perseguimento di obiettivi comuni.

LA RETE E LE PROSPETTIVE

Non c'è dubbio che il Pnrr rappresenti il principale asse di sviluppo del prossimo triennio.

È facile prevedere una consistente riduzione del mercato tradizionale delle gare, pubbliche e private, e una forte concentrazione verso gli investimenti previsti dal Piano.

La rete consortile si deve preparare a cogliere tali opportunità in forma di partenariato pubblico-privato o di concessione, per azionare la leva dell'equity per lo sviluppo dei servizi necessari alla gestione degli investimenti, senza tuttavia tralasciare il mercato tradizionale, che offre a sua volta opportunità sui bandi nazionali, regionali e locali.

Sul volano eccezionale costituito dal Piano nazionale di ripresa e resilienza il sistema cooperativo ha l'occasione, una volta di più, di misurare la forza, la coesione e le capacità della sua rete, utilizzando integralmente la filiera e le intersezioni con i territori.

La cooperazione ha le carte in regola per partecipare alle gare pubbliche su tutti i settori e di rendere visibile il proprio supporto allo sviluppo del Paese.

La promozione cooperativa e l'integrazione di filiera saranno dunque fondamentali per farsi trovare pronti ai nuovi mercati.

Gli accordi di rete tra consorzi per integrare competenze e requisiti, in fase di completamento, e un dialogo strutturato tra settori della cooperazione sin qui poco interconnessi, finalizzato a stringere accordi di partnership e valutare opportunità integrate, rappresentano le chiavi strategiche per generare nuovo valore all'interno dei *megatrend* aperti dalle missioni del Pnrr.

Rivestono particolare importanza, per restituire sostanza e dinamismo ai territori, le politiche delle alleanze.

Ancora, accordi di partnership industriale specifici possono colmare eventuali gap di requisito e di posizionamento e, nell'ambito delle attività di arrangement finanziario, quelli specifici con istituti bancari per analizzare PEF e finanziabilità già in fase di asseverazione accelerano i tempi burocratici e forniscono maggiori garanzie di riuscita del progetto a tutti gli stakeholder dell'impresa.

Dai consorzi ci si aspetta che diventino sempre più il luogo della programmazione e dell'innovazione, oltre che di supporto tecnico e commerciale, generando valore per la cooperazione, aiutando i soci nel loro percorso di crescita e innovazione nel rispetto dei principi di sostenibilità, solidarietà e inclusione. L'obiettivo sarà raggiungibile: rendendo protagonisti i soci; sviluppando nuove forme di ingaggio orientate – nel rispetto delle singole strategie – a vere e proprie partnership per iniziative comuni; valorizzando la propria base sociale con un costante monitoraggio dei trend; promuovendo e sostenendo la crescita, l'innovazione tecnologica, lo sviluppo delle competenze, le sinergie industriali e finanziarie.

I consorzi devono rivestire il ruolo di interlocutori definitivi tra cooperative e mercato. La rete ha bisogno di espandersi e di integrare la propria base sociale con cooperative funzionali a colmare eventuali carenze in termini di competenze specialistiche, in modo da raggiungere la massima integrazione della filiera.

Occorre altresì intercettare i bandi nazionali ed europei finalizzati ad aggiudicarsi fondi per cofinanziare investimenti in tecnologie abilitanti e innovazione, per rispondere alle future richieste del mercato anche in termini di sostenibilità.

È proprio sostenibilità, sia per i consorzi che per le cooperative, la parola chiave su cui far ruotare le attività e cogliere le opportunità che il futuro riserva. Non fa eccezione il nostro settore delle costruzioni e degli impianti.

Il presidio dei meccanismi di garanzia, l'ottimizzazione dell'efficienza, il rispetto dell'ambiente, l'equa distribuzione del benessere e l'attenzione crescente sui diritti di tutti i cittadini sono pratiche che la cooperazione porta nel suo codice genetico. Su questo partiamo con un vantaggio competitivo. Dobbiamo stare attenti a non disperderlo.

In questi anni complicati, gli strumenti finanziari di sistema, in particolare Coopfond, sono sempre stati accanto e a sostegno delle cooperative e dei consorzi.

Un particolare ringraziamento va a Mauro Lusetti, nel doppio ruolo di presidente di Legacoop e di Coopfond, e al gruppo dirigente di Legacoop e del Fondo.

Nei momenti difficili della crisi sono state utilizzate tante risorse finanziarie: alcune sono andate a buon fine, altre no. Molte cooperative non ce l'hanno fatta: la quasi totalità delle grandi, ma anche cooperative di medie dimensioni che rappresentavano i nostri campioni territoriali.

Oggi contiamo su una platea di 440 cooperative, 3 consorzi nazionali e 44 consorzi artigiani in forma cooperativa.

In questi anni, nell'attività di promozione tra associazione Legacoop Produzione e Servizi, Coopfond, Integra/Sinergo, non solo sono state accompagnate nell'attività di consolidamento e rilancio un numero importante di imprese ma, per rispondere all'esigenza di ripopolamento della platea, si sono sperimentati nuovi modelli di cooperative a fronte dell'impossibilità di costituirne di nuove nella forma tradizionale.

Giudicheranno gli altri se il lavoro che abbiamo prodotto è poco o tanto e se le strade intraprese sono quelle giuste.

Adesso è importante esserci, anche con l'iniziativa di oggi, perché il settore ricomincia a mostrare vitalità.

Grazie.