

# Relazione di **Alessandro Genovesi** (Segretario Generale FILLEA CGIL)



**5 OTTOBRE 2020**

Roma  
Corso d'Italia 25  
Cgil Nazionale  
Salone Di Vittorio  
ore 10:00 - 13:30

**CGIL**  
**FILLEA**

# LAVORO & SVILUPPO

## LE PROPOSTE DEL SINDACATO PER UNA POLITICA INDUSTRIALE DELLE INFRASTRUTTURE

**ore 10:00**  
Relazione introduttiva  
**ALESSANDRO GENOVESI**  
Segretario generale Fillea Cgil

**ore 11:00**  
Tavola rotonda  
condotta da  
**PAOLO GRISERI**  
Vice direttore de La Stampa

partecipano

- **PAOLA DE MICHELI**  
Ministro per le Infrastrutture e Trasporti
- **MICHELE DE PASCALE**  
Presidente UPI  
Unione Province Italiane
- **VITO MICELI**  
Vice presidente Ancefferr
- **ANDREA VITTADELLO**  
Imprenditore edile
- **STEFANO MALORGIO**  
Segretario generale Filt-Cgil

**ore 13:00**  
conclusioni di  
**MAURIZIO LANDINI**  
Segretario generale Cgil

In osservanza delle norme vigenti, adottiamo tutte le precauzioni necessarie per evitare il contagio da COVID-19. Chi non dovesse rispettarle non potrà prendere parte ai lavori.

Care compagne e compagni, gentili ospiti, nel ringraziarvi e nel ringraziare chi ci segue via social, permettetemi prima di tutto di inquadrare l'iniziativa odierna.

## IL CONTESTO GENERALE

Mai come oggi, dopo che la pandemia ha evidenziato tutti i limiti del nostro modello di sviluppo, diviene fondamentale una nuova politica industriale per le infrastrutture che sia **fortemente coerente** con le indicazioni che ci giungono dall'Unione Europea.

Indicazioni che potremmo riassumere in 4 concetti:

- le risorse debbono servire per **investimenti strategici**, selettivi e non spesa corrente;
- gli obiettivi devono essere **chiari, misurabili e coerenti**, socialmente e ambientalmente;
- vi deve essere una **concentrazione di risorse** comunitarie, nazionali, locali;
- serve una **governance unica** o come minimo unitaria.

Queste "parole d'ordine" vanno calate in un Paese che, già prima del Covid, aveva ed ha **fragilità sociali e ambientali significative e un gap di competitività** con gli altri partner europei: dai costi logistici a quelli energetici, dalla lentezza della macchina amministrativa e giudiziaria agli scarsi investimenti pubblici e privati su ricerca e formazione, con **infrastrutture** (fisiche e digitali) **vecchie o incomplete**<sup>1</sup>, con imprese "povere", **sotto capitalizzate e di piccole dimensioni**.

I **divari territoriali** rispetto a 10 anni fa sono cresciuti, con una diversificazione sempre più evidente anche all'interno delle stesse regioni<sup>2</sup>.

Per questo, alla luce di una disponibilità di finanza pubblica irripetibile, l'Italia si trova di fronte ad **un'occasione storica** per accelerare la modernizzazione delle proprie infrastrutture e "rammendare" le principali reti urbane ed extra urbane<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Sullo stato delle infrastrutture: [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/file/INFRASTRUTTURE\\_2020\\_WEB.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/file/INFRASTRUTTURE_2020_WEB.pdf). Sulla diffusione della banda ultra larga si <https://bandaultralarga.italia.it/>

<sup>2</sup> Si veda conferenza "Ricompone i divari: politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze", Politecnico di Milano, citata anche in "Un'Italia divisa in 5", *L'Espresso*, 27/9/2020.

<sup>3</sup> Come scrivono Campanella e Profumo, per quanto digitalizzazione e telelavoro possono cambiare le gerarchie urbane, le città come dimensione economica e sociale non moriranno mai. *Corriere della Sera*, 26 settembre 2020.

**Obiettivo:** ridurre le **disuguaglianze**, ricercare la **piena occupazione**, centrare i **target ecologici internazionali**.

Lo stesso **ritorno del pubblico in economia**, sia in termini di intervento diretto che di maggiore programmazione, si colloca dentro questi “nuovi scenari”. Almeno in Italia, dopo la “sbornia” mercantilista, da noi, più forte che altrove e che vede ancora in campo gli **“ultimi giapponesi del liberismo”**, Confindustria in testa.

E dobbiamo essere consapevoli che tutto ciò rappresenta, al contempo, **un terreno di scontro** tra chi teorizza di “tornare a come eravamo prima” e chi, come la CGIL, ritiene fondamentale impostare nuove strategie industriali e sociali, assumendo come “bussola” **l’esigenza di partire dai bisogni**, dalle domande di “connessione” - e più in generale di rigenerazione<sup>4</sup> - che, territori in condizioni diverse (aree interne, periferie metropolitane, vecchi distretti industriali in crisi di identità, ecc.) pongono<sup>5</sup>.

Le proposte di cui discutiamo sono all’interno di questo scenario. Quasi **una scusa** per proporre un ulteriore passo avanti, affinché “la scossa” si traduca, non solo in nuova occupazione e sviluppo, ma anche **in qualificazione delle imprese del settore**, dei loro dipendenti e – di conseguenza – del sistema. Risorse **da mettere poi a disposizione** di un più generale Piano Nazionale per la Ripresa.

Il Documento Pluriennale di Pianificazione diviene quindi, quasi **l’altra possibile faccia dei punti specifici del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza**.

**Leve per una politica industriale** – per citare Fabrizio Onida, certo non un estremista – che attraverso lo Stato Programmatore, “scommetta di più sul nostro quarto capitalismo, fatto di imprese di medie dimensioni e che sappia, semmai, incoraggiare le piccole aziende a connettersi ad altre più grandi”<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Si vedano gli atti del Convegno di presentazione dell’Associazione Nuove Ri-Generazioni, 31 Gennaio 2020.

<sup>5</sup> Per un’analisi delle condizioni di “marginalità” delle diverse aree del Paese si vedano, tra gli altri, gli articoli “La voce dei sindaci. Strategie delle aree interne” e “Politiche urbane per le periferie. Quinto rapporto sulle città Urban@it”, *Sindacato Nuovo*, n.4/2020.

<sup>6</sup> Si veda articolo “Con i fondi Ue rinnovare le politiche industriali”; *Sole 24 ore* del 26 Settembre 2020.

## IL CONTESTO DI SETTORE

A che punto siamo, oggi, parlando di opere pubbliche? In quale quadro normativo, politico, economico e di relazioni industriali di settore, collochiamo questa riflessione? Come Fillea Cgil riteniamo che, anche se con questioni ancora aperte, molti **punti possano dirsi consolidati**.

**Accelerazione della Spesa:** già prima del Covid la spesa reale per le infrastrutture e le manutenzioni (ordinarie e straordinarie) aveva conosciuto una spinta a partire dalla seconda metà del 2019. La Relazione annuale dell'Anac (Luglio 2020) indicava un + 23% di opere cantierate<sup>7</sup>. Tutti i segnali giunti da giugno in poi, ci confermano questo trend.

**Gestione Covid nei cantieri:** nella massima sicurezza siamo riusciti a garantire che il 48% delle opere pubbliche superiori ai 50 milioni non venissero fermate. I protocolli specifici sottoscritti prima con le grandi stazioni appaltanti (ANAS e RFI) e poi con Comuni e Provincie, oltre che con Mit, Ministero del Lavoro e associazioni datoriali, hanno funzionato<sup>8</sup>. Non solo perché, come i protocolli confederali, hanno avuto forza di legge finendo come allegati ai DPCM, ma perché si sono agite prontamente (**anche se a macchia di leopardo**) le riserve di gara ai sensi dello stesso Codice Appalti per le maggiori spese legate alle sanificazioni, DPI, ecc.

Lo stesso Ponte di Genova non si è fermato, prima di tutto, permettetemi di dirlo, **per merito dei lavoratori**. Questo patrimonio non va disperso visto che dovremmo convivere ancora con il Covid, anche nei cantieri.

**Decreto agosto:** qui si rintracciano, per i nostri settori, alcune “linee” che riproponiamo oggi. **Generalizzazione degli anticipi sui SAL** anche a parziale avanzamento, **significative risorse per edilizia scolastica e messa in sicurezza degli edifici**, rafforzamento della **capacità di progettazione** per gli enti locali, ulteriori risorse **per ponti e viadotti ex provincie**, piccole opere, sistematizzazione fondi Piccoli Comuni presso Ministero degli Interni: cioè **“zuccheri veloci”** che gli enti locali, a cassetto, possono spendere e che si andranno a sommare al Fondo per la Rinascita Urbana, cui decreti attuativi sono finalmente usciti (sempre che vi siano i tecnici sufficienti, ma su questo torneremo dopo);

---

<sup>7</sup> Si veda relazione su [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)

<sup>8</sup> Si veda da ultimo il Protocollo sottoscritto il 24 Aprile 2020 tra OO.SS. dell'edilizia, Mit, Min. Lavoro, Anas, RFI, Associazioni datoriali, Anci, Upi che segue il Protocollo sottoscritto il 14 Marzo 2020. Il Protocollo del 24 Aprile fu inserito come allegato al DPCM del 26 aprile (art.2 comma 6) e al DPCM 17 maggio (art.2).

**Decreto semplificazioni:** il punto di equilibrio parziale, registrato con l’emanazione del Decreto, nello specifico dell’accelerazione delle grandi opere **è stato ulteriormente migliorato in Senato**, in sede di conversione.<sup>9</sup>

Per onestà dobbiamo anche dire che già nell’interlocuzione prima dell’emanazione del decreto eravamo riusciti, insieme alla Confederazione e unitariamente con FENEAL UIL e FILCA CISL, **a condizionare in positivo il legislatore**, evitando che mettesse mano al **sub appalto** (ricordiamo già peggiorato dal contestato “sblocca cantieri”) e recuperando, anche se parzialmente, il pasticcio sui tempi di validità dei Durc.

Soprattutto avevamo evitato<sup>10</sup> che la **condivisa accelerazione** dei contratti di Programma ANAS e RFI e successivi adattamenti, così come l’importante istituzione del Collegio Consultivo Tecnico, del “Fondo completa opere”, le stesse sinergie interne al gruppo FS e il rovesciamento del principio di danno erariale (tutto, però, da verificare negli effetti, in modo laico) **venissero “schiacciati” dalla polemica sui “Commissari modello Genova”**.

Sin dall’inizio i commissari proposti **non erano quelli del modello Genova**. Lo vogliamo dire chiaramente: i commissari non erano quelli del modello Genova perché **non avrebbero potuto derogare agli articoli 30, 34, 42 e alle norme sui sub appalti** previsti dal Codice. Ora, dopo la conversione in legge, i commissari **sono anche obbligati al confronto sindacale** prima dell’avvio degli interventi.

Ma con la conversione in legge si è fatto di più: si è portata a casa, grazie al lavoro in particolare dei senatori di maggioranza, **una vittoria storica del sindacato** e della Fillea con la **generalizzazione della congruità** come elemento dei prossimi DURC.

Come parti sociali (sindacati, Ance, Artigiani, Cooperative, Confapi) **abbiamo sottoscritto il 10 settembre uno specifico accordo**<sup>11</sup>, che **vincolerà il settore** in quanto allegato contrattuale e potrà **“agevolare”** il Governo ad emanare, come previsto dalla legge di conversione, il decreto attuativo, generalizzando così l’intesa stessa.

---

<sup>9</sup> Tralasciamo volutamente il tema delle norme sulla rigenerazione urbana perché, al di là del pasticcio che poi è uscito dalla conversione in legge, ritenevamo sbagliato non usare il “collegato ambiente” per un intervento di sistema.

<sup>10</sup> Si veda per tutti l’Ordine del Giorno conclusivo, approvato all’unanimità, del Comitato Direttivo della Fillea Cgil Nazionale del 9 luglio 2020, pubblicato integralmente su *“Il Fatto quotidiano”* del giorno 11/7/2020 e su *“il manifesto”* del 12/7/2020.

<sup>11</sup> <https://www.filleacgil.net/tutto/137-comunicazione/16607-avviso-comune-congruita.html>

Guardate l'effetto combinato del bonus 110% nel settore dell'edilizia privata<sup>12</sup>, con il rilancio dei cantieri pubblici, con il Durc di congruità potrà portare non solo nuova occupazione, ma **all'emersione di migliaia e migliaia di lavoratori...**

Anche questo è **uno strumento di qualificazione delle imprese e per la piena occupazione.**

Con la conversione – dicevo – si è “stretto” anche sulle clausole sociali in caso di difficoltà aziendali nei cantieri avviati<sup>13</sup>. Si sono re introdotti **gli articoli 96 e 50** del Codice rimettendo l'obbligo di clausola sociale per gli appalti ad alta intensità di manodopera (qui recuperando anche rispetto al decreto Sblocca Cantieri).

Infine sono state inserite ulteriori norme per favorire trasparenza e circolarità delle imprese nelle procedure negoziate che, per l'emergenza Covid, sostituiranno molte procedure aperte.

Tutti punti che, riteniamo, siano stati “agevolati” **anche dalla forte credibilità di questo sindacato unitario** che, prima con Anci, Upi, Mit e Ministero dell'Istruzione, poi con il Ministero della Salute, non si è tirato indietro e non lo farà neanche in futuro, **quando si tratta - su edilizia scolastica ed edilizia sanitaria - di mettersi a disposizione del Paese**<sup>14</sup>. Negli accordi sottoscritti abbiamo dato la disponibilità ad una contrattazione di anticipo dove, se si deve mettere in sicurezza una scuola o un ospedale in tempi brevi, come edili **non abbiamo problemi a discutere del terzo turno e della quarta squadra.**

Per questo riteniamo che, dopo questi ultimi interventi, **non vi è più bisogno di rimettere mano** al Codice, almeno per i prossimi 2/3 anni. E che se mai un **solo intervento legislativo manca** (ma si potrebbe già cominciare ad agire sui bandi, a norme anche invariate): quello **che eviti la competizione esclusivamente sul prezzo** per le grandi opere e che sarà oggetto, nel corso della relazione, di **una proposta specifica.**

---

<sup>12</sup> Il “super bonus” non è oggetto della discussione di oggi, ma riteniamo che dovrebbe essere da un lato semplificato e dall'altro esteso anche all'abbattimento delle barriere architettoniche.

<sup>13</sup> Anche se poi, con le proposte che oggi avanziamo, riteniamo che potremmo anche superare questa fattispecie che ha molto caratterizzato il passato ed il presente, per cui i cantieri si fermavano non per problemi burocratici, ma perché saltavano le imprese e gli indotti, “strozzati” dalla dinamica della competizione sul costo dell'opera.

<sup>14</sup> Si vedano il protocollo sottoscritto il 9 luglio 2020 tra OO.SS. dell'edilizia, Anci, Upi, Ministero dell'Istruzione, Ministero dei Trasporti e Infrastrutture e il protocollo sottoscritto il 28 luglio con il Ministero della Salute.

Visto che poi a furia di cambiare le regole si complica ogni volta la vita alle stazioni appaltanti e alle imprese e non si parla mai di politiche industriali e dell'utilizzo delle risorse non solo per fare le opere che servono, ma anche per agevolare la crescita qualitativa e dimensionale delle imprese e degli indotti.

### **Impariamo dagli errori del passato.**

Superiamo quelle pratiche industriali sbagliate per cui alla fine, nel tempo, si sono rallentate le opere pubbliche, e addirittura **si è indebolito il tessuto delle nostre imprese**: dalle grandi generaliste alle medie specializzate, alle piccole più fragili.

In un gioco a scarica barile per cui, mentre si chiedevano (e si chiedono) opere pubbliche, si "stringe" il cappio al collo dei lavoratori e delle aziende, scaricando o nel consorzio o sulla catena di fornitori e sub appalti le diseconomie industriali, fino a decine di imprese che si sono consegnate alle banche o alla finanza allegra.

Pur con differenze, è questa la storia delle crisi di **Astaldi, CMC, Trevi, Condotte, Tecnis, Grandi Lavori Fincosit, Mantovani** e potrei continuare.

Anche dietro l'operazione di ingresso di CDP in **Salini-Impregilo, oggi We Build**, possiamo vedere tanto un'operazione industriale che di salvataggio finanziario (e lo diciamo noi che abbiamo sostenuto tale operazione, sia chiaro).

Noi vogliamo dimostrare, invece, che si possono mettere a sistema **il Documento di Pianificazione Pluriennale**, evoluzione dell'Allegato Infrastrutture "Italia Veloce", **con le risorse europee e nazionali da coordinare con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza** (e quindi con gli obiettivi e le condizionalità europee), **con una politica industriale** che partendo dalle fragilità del nostro tessuto imprenditoriale (fragilità finanziarie, dimensionali, professionali), **ne sostenga la qualificazione**, togliendo lavoratori e professionalità dalla "trappola" del prendere appalti per opere pubbliche anche sotto i costi fissi (**perché questo è quello che è successo**).

Quindi non solo infrastrutture, creazione diretta di occupazione, non solo aumento della competitività e produttività di sistema, ma anche **crescita delle imprese e modelli industriali** che competono su professionalità, qualità di realizzazione, tempi certi, criteri ambientali non solo minimi, ma direi "massimi", ecc. **a beneficio dei territori** interessati.

## MA COSA CI CHIEDE VERAMENTE L'EUROPA?

Come ben ha sintetizzato anche recentemente il portavoce di Asvis Giovannini<sup>15</sup>, l'Europa, anche per le risorse da impiegare nei nostri settori, ci chiede che le infrastrutture **agevolino una "resilienza trasformativa"** ponendo condizionalità già presenti nelle raccomandazioni del Consiglio Europeo del 20 Maggio 2020<sup>16</sup>.

Nel metodo e nella governance, l'Europa ci chiede (giustamente):

- una **corretta sinergia tra risorse** europee ex novo, risorse riprogrammate dei cicli comunitari ordinari e risorse nazionali;
- un corretto ruolo del territorio, cioè **ci obbliga a fare sistema** attraverso una Governance unica (o almeno unitaria) tra Stato, Regioni, Enti Locali<sup>17</sup>;
- **una visione "contemporanea"** degli investimenti: non progetti vecchi che si tirano fuori dai cassetti. Se ci chiama "next generation", cioè generazioni future, un senso vi sarà, non solo in riferimento ad un debito che si potrà restituire solo con uno sviluppo economico e sociale duraturo, ma indicandoci **l'obiettivo di un "pensiero lungo"**.

E tra gli obiettivi di fondo del PNRR vi è quello di **favorire processi di qualificazione di impresa, fusione, patrimonializzazione, crescita dimensionale**.

Uno degli elementi (certo non l'unico) per recuperare occupazione, giovanile in primis e quindi **"disseminare" il Paese di competenze ed investimenti**.

Allora si tratta di mettere **la missione 2 "infrastrutture più efficienti e sicure"** del PNRR, la ricucitura del territorio e delle città secondo parametri ambientalmente più avanzati **al servizio di questo obiettivo di qualificazione del lavoro e dell'impresa**.

Tradotto: riteniamo le nostre proposte assai coerenti proprio con gli obiettivi Europei e, in linea di massima, con le stesse Linee Guida per il PNRR.

Ovviamente a **certe condizioni "interne" da definire prima**.

---

<sup>15</sup> Intervento introduttivo alla quarta edizione del Festival dello Sviluppo Sostenibile, 22 Settembre 2020. Si veda anche l'intervista rilasciata su *Avvenire* il 22/9/2020.

<sup>16</sup>[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-italy\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-italy_it.pdf)

<sup>17</sup> Tema complesso visto il protagonismo eccessivo di molti Presidenti di Regione e l'ormai evidente "mostriciattolo" che si è partorito con la riforma del Titolo V.

## QUALI SONO QUESTE CONDIZIONI DA DECIDERE PRIMA?

Se il **Documento Pluriennale di Pianificazione** sarà l'altra faccia della missione 2 del **PNRR**, vista anche la **coincidenza degli impegni di spesa (2021-23)** serve:

- Rafforzare una **visione di sistema in materia di infrastrutture**, basata sull'integrazione tra gomma, ferro, acqua, cielo, con obiettivi **a breve, medio e lungo periodo**, **completando le coperture finanziarie** necessarie per le c.d. "infrastrutture prioritarie" (a partire dai corridoi internazionali) e definendo specifici crono programmi non solo sulle nuove opere ma anche sugli interventi di **manutenzione prioritaria**. Insomma come non si possono spendere "a pioggia" le risorse su mille interventi, così **non ci si deve allontanare dalla programmazione avviata** aggiungendo qualche "incompiuta" prossima ventura;
- una **capacità di governo politico unitario** che faciliti il **coordinamento delle diverse risorse** in campo, dei **diversi livelli istituzionali** ricorrendo a un ruolo industriale esplicito **dei principali player pubblici e privati** lungo l'intera filiera;
- un **ruolo non solo programmatico ma anche di intervento diretto** da parte di grandi realtà industriali a controllo e/o partecipazione pubblica, oltre che in regime concessorio; dobbiamo qualificare ulteriormente i **profili industriali delle principali stazioni appaltanti nazionali**, partecipate o in concessione, partendo da Gruppo FS, ANAS e ASPI;
- **dobbiamo qualificare le stazioni appaltanti territoriali e di autorità** (Sistema Portuale, Aeroporti, Regioni e Province, anche in collaborazione con i Provveditorati delle OO.PP.). **Serve cioè l'attuazione piena di quanto previsto dal Codice degli Appalti** e dalle norme sulle **Stazioni Uniche Appaltanti** e sulle **Unioni dei Comuni**<sup>18</sup>. Se serve rimettendo mano anche quanto fatto sulle **Province**, dove alla fine i costi sono stati maggiori dei benefici;
- serve una **valorizzazione del lavoro e dei lavoratori** e una politica di **crescita qualitativa dell'attuale modello di impresa**, due facce della stessa medaglia, "scardinando la trappola del minor prezzo".

Gli obiettivi di fondo devono essere quelli di:

---

<sup>18</sup> In particolare nel Sud Italia e nelle aree interne dove si registra la maggiore frammentazione delle stesse e la minore capacità – di conseguenza – di progettazione.

- 1) creare **nuova occupazione di qualità e aumentare la produttività di sistema**, attuando **politiche anticicliche** e aggredendo con migliori infrastrutture e collegamenti nazionali ed internazionali i “costi logistici”;
- 2) favorire la mobilità sostenibile di merci e persone **dal Sud al Nord** del Paese, in un’integrazione esplicita **con i grandi corridoi europei ed internazionali** (con i relativi “allargamenti” previsti dalle negoziazioni correnti sul CEF 2021-2027), anche come **risposta principale alla questione meridionale**;
- 3) garantire la reale e concreta **interconnessione tra aree urbane, aree interne, porti/aeroporti e poli produttivi** (industriali, logistici, culturali e turistici) **in piena sicurezza**;
- 4) **incentivare la creazione di realtà produttive in grado di generare valore aggiunto** lungo l’intera filiera delle infrastrutture, **valorizzando vocazioni** presenti o da “riscoprire” (si pensi a tutto il tema dei biomateriali, delle bioplastiche e del recupero, per esempio, della risorsa “bosco”).

Per questo riteniamo che una **“politica industriale per le infrastrutture”** sia non solo funzionale alla creazione di centinaia di migliaia di posti di lavoro<sup>19</sup> ma anche e soprattutto parte fondamentale di **un più vasto “Piano Industriale del Paese”**.

Riteniamo che **vada confermata**, completandola, la scelta compiuta nel 2016 con il **Piano Pluriennale “Connettere l’Italia”** che il **Programma Italia Veloce** riprende nelle coordinate di fondo.

**E questo ovviamente è positivo**, anche per evitare, ogni 3-4 anni e come già negativamente capitato in passato, di **rimettere in discussione le scelte di fondo sulle politiche infrastrutturali** (che per definizione sono basate su periodi medio-lunghi) oltre che **dover riassegnare**, sui 178 miliardi di euro stimati, **i 133** già resi disponibili, prima del Covid.

## **PASSIAMO ALLE PROPOSTE NEL DETTAGLIO.**

---

<sup>19</sup> Solo per le opere prioritarie di “Connettere l’Italia/Italia Veloce” si stimano in **centomila** i nuovi occupati diretti e in **trecentomila** gli indiretti, cui andrebbero aggiunti altri **trecentocinquantomila** occupati se ricomprendessimo anche le opere minori di manutenzione, l’edilizia scolastica e sanitaria, gli interventi sul sistema idrico e di messa in sicurezza idro-geologica.

## PRIMA PROPOSTA COME PRECONDIZIONE (GENERALE):

Per tutte le risorse sia “pre Covid” sia quelle della missione 2 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza relativamente ad infrastrutture nuove, manutenzione straordinaria, “up grade” serve una “cabina unica” presso il MIT partecipata da FF.SS, Anas, Aspi, Concessionarie, Regioni, Città Metropolitane, Provincie, **organizzazioni sindacali**. Particolare attenzione andrà data al coinvolgimento e al sostegno, soprattutto in **fase esecutiva**, agli enti locali, a partire dai **Comuni** e relative **infrastrutture puntuali** che, “intrecceranno” le grandi opere.

Sappiamo che su questo punto gli amici dell’Anci e dell’UPI hanno un’idea diversa, ma siamo certi che – al di là di dove verrà collocata – tutti sentono l’esigenza di una Governance Unitaria.<sup>20</sup>

## SECONDA PROPOSTA COME PRECONDIZIONE (SPECIFICA):

Dobbiamo chiudere, una volta per tutti, **questo “braccio di ferro”** con i Benetton. **Precondizione** per definire in modo chiaro il ruolo di **Cassa Depositi e Prestiti nel settore**. Prima di tutto **in ASPI**, se dovesse entrare CDP, chiarendo se ci sarà o meno una presenza della Cassa Depositi e Prestiti meramente finanziaria (cioè a parità con altri investitori istituzionali) sul modello di F2i o anche industriale (e quindi con l’obiettivo di **dotare ASPI anche di società specializzate** nella manutenzione e costruzione, traghettando le attuali professionalità e lavoratori dalla galassia “Atlantia” a quella del nuovo gruppo).

Dobbiamo poi chiarire anche quale vuole essere il ruolo di CDP (che esprime il Presidente) in **Salini-Impregilo, oggi We Build**. Anche in relazione alla funzione di qualificazione degli indotti e fornitori.

## TERZA PROPOSTA COME PRECONDIZIONE (SPECIFICA)

Serve un **rafforzamento degli attuali perimetri dei grandi gruppi nazionali** (Gruppo FS-Anas, Aspi, Gruppo Gavio, Toto, ecc.), verso cui rivendichiamo **una funzione centrale e strategica della Programmazione Pubblica**, anche in relazione alla

---

<sup>20</sup> Se su questo punto si registrano differenze, molto condivisibili sono invece le proposte avanzate dall’UPI su edilizia scolastica, manutenzione rete viaria secondaria, centri di competenza. Si veda l’Audizione in Commissione Bilancio del Senato del 28/9/2020. Si veda [www.provinceditalia.it](http://www.provinceditalia.it).

capacità di progettazione e realizzazione delle infrastrutture, proprio in virtù delle scelte contenute nel DL Semplificazioni. **Altre operazioni sarebbero sbagliate.**

### **PRIMA PROPOSTA DI SISTEMA:**

Occorre superare la tagliola “strategica” della rincorsa all’assegnazione con il prezzo più basso. Su questo occorre compiere un grande atto di verità: oggi **sia se si ricorre al criterio del Minor Prezzo sia a quello dell’Offerta Economicamente più Vantaggiosa** (anche con il limite di peso ponderale del 30% che poi, di fatto, nessuno rispetta) **si assiste a questa contraddizione.**

Si chiami Ferrovie, Anas, Aeroporti di Roma, Comune di Milano, la stazione appaltante quando mette a gara una galleria, uno scavo, un viadotto, una scuola a 1 milione di euro, giunge a questa cifra considerando il giusto costo del lavoro (e il giusto inquadramento cioè 4-5 livello edile, ecc.), il corretto costo di mercato dei materiali (cemento, ferro, leghe plastiche), il corretto costo di mercato dei servizi (progettazione, implementazione di controllo, informatica, sicurezza), il corretto costo dei macchinari.

Poi però abbiamo ribassi di fatto, **ripeto sia con OEV che con MP, del 30/40%.**

Forse sbagliano le imprese a prendere lavori così, addirittura sotto i costi fissi, ma se lo fanno è perché, **non avendo alternative**, scaricheranno tale contraddizione “sotto” (sub appalto, fornitori, ecc.) o sui lavoratori o ancora continueranno a “drogarsi” con il sistema bancario, contribuendo poi a quella montagna di crediti in sofferenza o addirittura “deteriorati” che poi diventano fragilità del sistema finanziario complessivo (questo è quello che è avvenuto).

**Risultato pratico:** aziende che vanno in concordato, fornitori in sofferenza, stazioni appaltanti tirate per la giacca, lavoratori ovviamente in grandissime difficoltà, **turni massacranti, minore sicurezza, più incidenti**, cantieri che si fermano o rallentano.

Altro che aziende più strutturate, investimenti in nuove tecniche o in materiali d’avanguardia, altro che crescita dimensionale o patrimoniale delle PMI, facendone un valore aggiunto per i territori.

**Da qui poi la rincorsa** (si veda sempre il DL semplificazioni) a tutte quelle norme urgenti varate per governare la continuità dell’opera, il subentro del secondo, il ricorso all’eventuale gestione diretta del consorzio, ecc. **Una contraddizione evidente!**

**Il ruolo industriale delle stazioni appaltanti va rovesciato** secondo un mix: aziende specializzate in house per una quota (la via che fu presa per le concessionarie autostradali con il famoso 60-40 o che sta prendendo molto saggiamente RFI) e tutto il resto, ma anche “tutto” se non vi sono margini ulteriori per l’ “in house” (superate cioè le quote consentite dal Codice e dalle Direttive), **con un principio unico** mutuato dal sistema delle opere pubbliche in Germania.

Fissato il valore dell’opera a base di asta (noi lo proponiamo per tutti i lavori **sopra i 10 milioni**), sono possibili rialzi e ribassi complessivi (**sottolineo anche rialzi**) **non superiori al 10%** e sempre da giustificare (fornendo prova per esempio delle economie di scale attuate e verificando il ribasso verso i sub appaltatori).

**Serve una norma?** Sicuramente aiuterebbe (per autorizzare anche l’offerta al rialzo), ma per noi **già oggi le Stazioni appaltanti** (almeno le grandi a partecipazione pubblica) possono agire il Codice per bandi in cui prevedere tale meccanismo di **esclusione delle offerte con ribassi oltre il 10% e comunque previa sempre una giustificazione motivata**. Sarebbe utile allora esercitarsi su un **“bando tipo”** per l’assegnazione dell’appalto finalizzato anche alla **qualificazione dell’offerta e del lavoro**, magari proposto dal Mit, in coerenza propria con gli obiettivi del PNRR.

A questo punto l’aggiudicazione dovrebbe avvenire **secondo altri criteri**: qualità occupazionale e professionale, quantità di occupazione diretta, durevolezza e sostenibilità dei materiali, organizzazione del cantiere, ricorso a tecniche innovative sia costruttive che per il monitoraggio successivo, analisi del ciclo di vita, realizzazione in tempi minori, criteri ambientali più alti. Tanto per il singolo aggiudicatario che per i consorzi.

Oggi **la tecnologia permette tutto ciò**, la progettazione BIM e l’analisi tecnica multi livello permette di trasformare tali requisiti **in misure “algoritmabili”**.

E’ evidente, infine, come rafforzando l’impresa, facendo crescere PMI accanto ad aziende specializzate si rafforzerebbe la qualità del lavoro, si attiverebbe un circuito virtuoso in termini di crescita e formazione professionale (su cui come **sistema bilaterale edile** siamo pronti a fare la nostra parte), si qualificerebbe la competizione tra fornitori di servizi e tra produttori di materiali, ecc.

Si **alleggerirebbe il sistema finanziario**, come spesso ci ricorda l'amico Marcello Minenna<sup>21</sup>.

Si costituirebbe un patrimonio di aziende competitive atte anche a **trasferire poi nell'edilizia privata complessa** (pensiamo a quella dei grandi agglomerati nelle periferie urbane o delle aree ex industriali) competenze e disponibilità ad ulteriori investimenti.

### **SECONDA PROPOSTA DI SISTEMA (PER ACCOMPAGNARE LA PRIMA):**

Per modificare la valutazione industriale delle grandi opere serve **allora reingegnerizzare e professionalizzare** le stazioni appaltanti, nazionali e locali.

Non si tratta di ridurre la progettazione privata sia chiaro, ma di rafforzare la capacità<sup>22</sup> di progettazione degli enti locali (quando parliamo di enti locali stiamo parlando di opere di ricucitura o di mobilità leggera non secondarie).

Soprattutto si tratta di aumentare la capacità pubblica di **definire, assegnare, controllare, collaudare** secondo criteri che, non avendo a riferimento solo il prezzo, sono qualitativi<sup>23</sup>.

Anche in questo caso: diciamoci la verità. Come ci ricorda da ultimo la stessa UPI<sup>24</sup>, già attualmente uno dei principali "colli di bottiglia" negli appalti pubblici si chiama **"troppe Stazioni Appaltanti, troppo poco qualificate"**.

La Pubblica Amministrazione è, da anni, priva di migliaia di figure tecniche. Con il blocco del turn over e nella vulgata per cui "tutto ciò che è pubblico non va bene" tra Enti Locali, Genio Civile, Provveditorati alle OO.PP, **abbiamo perso circa 15 mila** tra laureati in legge, ingegneria, architettura, geometri, ecc. Figuriamoci poi se decidessimo veramente di spostare "il sistema" su un di più di qualità.

Serve allora la re ingegnerizzazione delle procedure, serve la formazione alla "filosofia del Bim", serve la definitiva interoperabilità delle banche dati, ma - inutile girarci intorno - **serve urgentemente un "concorstone" ad hoc: almeno 7-8 mila ingegneri e architetti**, per gli Enti locali e probabilmente un rafforzamento dei presidi

---

<sup>21</sup> Si vedano gli atti del Convegno "Per un vero sblocca cantieri. Una proposta di politica industriale di sistema". Roma 17/6/2019.

<sup>22</sup> Ormai inesistente, si pensi all'utilizzo delle vecchie Merloni, oggi pari a zero praticamente.

<sup>23</sup> Questo eviterebbe che gli stessi Collegi Consultivi Tecnici diventino quasi dei "giudici di pace" e non un sostegno alla qualità dell'opera e delle eventuali "varianti".

<sup>24</sup> Rapporto UPI 2019 sulle Stazioni Uniche Appaltanti.

tecnici sul territorio delle aziende pubbliche e del Mit (si chiamino strutture territoriali Anas, si chiamino Provveditorati alle OO.PP).

Il Governo qualcosa ha fatto con l'ultima legge Finanziaria, ma **250 ingegneri sono una goccia nel mare**.

Si usino parte delle risorse del PNRR per fare questo: all'interno di queste coordinate e sotto la condizionalità europea di una PP.AA. più efficiente, questi investimenti, queste assunzioni mirate, **rientrerebbero pienamente**.

### **TERZA PROPOSTA DI SISTEMA (PER ACCOMPAGNARE LA PRIMA E LA SECONDA):**

La partecipazione dei soggetti sociali diviene fondamentale per accompagnare una sfida di tale portata.

Una **sfida per le imprese**, che devono accettare la competizione sulla qualità; una **sfida per i lavoratori** che devono anche cambiare mestiere ed in parte mentalità; una **sfida per le relazioni industriali** tale per cui la stessa nozione di "filiera produttiva", di governo dei carichi e degli orari, ovviamente cambierebbe.

Potremmo introdurre parte di questa filosofia già nelle grandi opere di Italia Veloce, completando il percorso avviato con Connettere l'Italia, con una **specificata intesa sindacale** basata sul rispetto dei CCNL, dei perimetri e più in generale sul rafforzamento delle relazioni industriali e del ricorso al **sistema bilaterale** su formazione e sicurezza.

Affiancando al **protocollo ANAS**<sup>25</sup>, un protocollo con Ferrovie (è aperto un tavolo specifico al Mit per provare a definire un protocollo per gli appalti di lavoro nelle ferrovie, **è il momento di "stringere" caro Ministro**).

Soprattutto dobbiamo definire un **"Accordo Quadro" sindacale per la gestione** della costruzione delle infrastrutture previste dal programma "Italia Veloce" e dal PNRR.

Questo con l'obiettivo di qualificare gli interventi previsti, e quindi di **"usare" la qualità del lavoro anche per qualificare imprese e rapporti con i committenti**.

Ma anche perché, alla luce della Legge di Semplificazione e dell'obbligo per i futuri commissari di un confronto preventivo con i sindacati edili, si abbiano tutti - stazioni appaltanti, Governo, sindacati - un "quadro di riferimento condiviso".

---

<sup>25</sup> Per il testo: [https://www.filleacgil.net/images/VILLANI/210218\\_AnasSindacati.pdf](https://www.filleacgil.net/images/VILLANI/210218_AnasSindacati.pdf)

Certo da declinare poi per la specificità delle opere, della loro più o meno complessa organizzazione, ma **con la rotta già tracciata** in termini di modello di relazioni industriali.

### INFINE DUE PAROLE SU ASPI

Per “stare sul pezzo”, ma anche perché in questa riflessione non secondario è il ruolo delle concessionarie.

Ricordiamo tutti il Consiglio dei Ministri del 14 luglio 2020 e relativo comunicato stampa.

#### **E' il momento della serietà.**

Lo diciamo prima di tutto agli azionisti di Atlantia.

Per troppo tempo si è tollerato che un monopolio privato potesse condizionare, nel bene e nel male, la politica del settore.

Come Fillea Cgil abbiamo condiviso la scelta di ricercare strade alternative al mero ritiro della concessione, per evitare di tenere nell'indeterminatezza il settore sia sugli aspetti industriali che di eventuale contenzioso.

**Ci è parso di buon senso “il vincolo” sulle misure compensative** ad esclusivo carico di ASPI, la rinuncia a tutti i giudizi promossi in relazione alle attività di ricostruzione del ponte Morandi, ecc. ed è evidente che il **punto sulla “manleva” sta diventando, oggi, altro...**

Ci interessa qui sottolineare come sul mandato dato al MEF e a CDP per chiudere l'accordo con Atlantia, **non vi è stata una chiara e trasparente interlocuzione** con il sindacato, sapendo che “ballano”, oltre al mantenimento dell'occupazione, nuovi investimenti **sulla rete autostradale per 14,5 miliardi di euro fino al 2038 e, per manutenzione straordinarie, altri 7 miliardi**<sup>26</sup>.

Il primo quesito che poniamo è allora: **a che punto è la discussione? Cosa dobbiamo dire alle lavoratrici e lavoratori? Cosa dobbiamo dire al Paese?**

Ma soprattutto: **quale funzione intende esercitare il Governo verso la “nuova” Aspi?**

Una domanda fondamentale sia se - come noi **reputiamo più utile, entri nell'azionariato CDP** – sia e soprattutto se dovessero entrare altri investitori

---

<sup>26</sup> Aspi rappresenta il più grande concessionario di reti stradali con oltre 3 mila Km, strategicamente collocate lungo le dorsali

internazionali privati (dal Fondo Blackstone all'olandese Pggm o al fondo di private equity Apollo). Per il Governo si tratta di un'operazione **meramente finanziaria di breve termine** o invece, **ritiene comunque di far svolgere alla nuova compagine una funzione anche "industriale" di medio-lungo periodo?**

Per cui, pur garantendo la giusta remunerazione di tutti i soci, si pensi di fare di **ASPI un player industriale pubblico o in concessione** con caratteristiche di intervento diretto **anche nelle costruzioni e manutenzioni**, sul modello RFI e Anas. E allora con quali "paletti"?

Anche nel caso di partecipazione pubblica nella compagine azionaria (figuriamoci in caso di fondi totalmente privati) questo **non è garanzia, di per sé, di un piano industriale all'altezza delle sfide.**

La domanda riguarda anche i 2000 lavoratori (Spea e Pavimental), molti iscritti alla Fillea Cgil, per cui **chiediamo che passino alla nuova ASPI.**

Del resto **solo così si potrebbero garantire gli interventi e le opere di manutenzione e costruzione** già previste e si eviterebbe la contraddizione che, mentre si chiede di strutturare in termini industriali e occupazionali il settore delle opere pubbliche, si disperda quanto (poco) si ha di già consolidato.

Come FILLEA CGIL riteniamo che si debba **chiedere al Governo** (MIT, MEF o Presidenza del Consiglio) **la convocazione urgente** di un tavolo, dove:

- si chiarisca a che punto è **il confronto con Atlantia e le finalità della possibile partecipazione di CDP** e, in ogni caso, **quali sono le garanzie occupazionali e industriali in qualsivoglia altra operazione** di cambio proprietario;
- sia reso trasparente – in ogni scenario finanziario – il riassetto organizzativo del gruppo, in particolare per quel che riguarda la definizione delle "newco" afferenti alla nuova Aspi **che devono prendersi in carico tutte le professionalità dirette e delle aziende "strumentali", evitando che i lavoratori diventino ostaggio.** Oggi della trattativa tra Atlantia e il Governo, **domani** tra CDP o fondi internazionali e concedente;
- il nuovo Piano Industriale di Aspi **garantisca anche l'avvio di nuove opere infrastrutturali** (pensiamo ad esempio alla costruzione della Gronda di Genova).

Scusate l'ho fatta molto lunga, ma di carne al fuoco ve ne è tanta ed il documento e le proposte avanzate necessitavano del giusto e articolato inquadramento.

Sono certo che l'amico Griseri, che ringrazio, saprà rendere interessante il confronto tra i nostri ospiti, in attesa delle conclusioni di Maurizio che avrà l'ingrato compito di provare a tirare le fila.

Grazie.