



# FILIERA DELLE COSTRUZIONI: PROPOSTE PER USCIRE DALLA CRISI

*Gruppo di Lavoro Costruzioni*

## Sunto

Il documento – realizzato dal Gruppo di Lavoro Settore Costruzioni del Tavolo di Ripresa economica della Città Metropolitana di Bologna - sintetizza i motivi della crisi congiunturale che ha colpito la filiera delle costruzioni e le possibili misure attuabili a più livelli per far fronte alle principali criticità.

Tavolo di Ripresa economica  
Città metropolitana di Bologna

[cittametropolitana.bo.it](http://cittametropolitana.bo.it)

## Sommario

1	PREMESSA .....	1
2	LE CAUSE DELLA NUOVA CRISI.....	2
3	GLI EFFETTI DELLA CRISI .....	2
4	I POSSIBILI INTERVENTI .....	3
5	CONCLUSIONI.....	7
	Elenco soggetti partecipanti al Gruppo di lavoro Settore Costruzioni.....	7

### 1 PREMESSA

Lo scorso 25 marzo le Organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale e le Organizzazioni sindacali della Filiera bolognese delle Costruzioni, attraverso una nota congiunta, hanno portato all'attenzione pubblica la situazione di difficoltà operativa ed economica in cui si le imprese e i lavoratori della filiera si sono venuti a trovare a causa della congiuntura economica sfavorevole, che sta assumendo connotati strutturali preoccupanti.

Raccogliendo la preoccupazione, la Città Metropolitana di Bologna, nell'ambito del funzionamento e degli interventi del Tavolo di Ripresa economica, ha deciso di creare un **Gruppo di Lavoro dedicato alla Filiera delle Costruzioni**, coinvolgendo le principali Associazioni di categoria e sindacali e i vari livelli istituzionali.

Obiettivo principale del Gruppo di Lavoro – che si è riunito per la prima volta lo scorso 14 aprile 2022 alla presenza del Capo di Gabinetto della Città Metropolitana, Sergio Lo Giudice e, successivamente, il 25 maggio e il 15 giugno - è quello di individuare proposte per interventi condivisi per contenere e contrastare la particolare situazione della Filiera dell'Edilizia, che si trova nella paradossale condizione di elevata domanda, con interessanti prospettive e corrispondente difficoltà a reperire materiali e beni necessari a prezzi compatibili coi valori previsti nei contratti pubblici o privati e maestranze qualificate.

La difficile situazione del settore fa seguito, come noto, all'emergenza sanitaria e alla conseguente crisi economica collegata al Covid-19.

Nonostante le fasi acute dell'emergenza sanitaria sembrano essere superate, non lo sono l'emergenza economica e quella sociale, nonché le preoccupazioni per il permanere della presenza del virus, non debellato ma ancora circolante.

Ciononostante, alcuni elementi quali:

- l'allentarsi della emergenza sanitaria - decretata formalmente conclusa dal 1° aprile 2022 – con la progressiva riduzione delle misure contenitive;
- la ripresa della economia, con le attività produttive e gli scambi commerciali a livello nazionale ed internazionale e delle attività sociali e personali;

- il sostegno e gli incentivi dello Stato e della Regione Emilia-Romagna, con interventi c.d. di ristoro e altri contributi finanziari o sotto forma di agevolazioni fiscali - a partire, per lo specifico settore edile, dal Super Bonus 110%

hanno consentito al comparto delle Costruzioni di conoscere, per alcuni mesi del 2021 e nelle prime settimane del 2022, una relativa, talora tumultuosa, fase espansiva.

## 2 LE CAUSE DELLA NUOVA CRISI

La spinta alla generale ripresa economica mondiale e, in senso relativo, la crescita repentina nei comparti della edilizia, legati in particolare a opere di ristrutturazione e miglioramento energetico degli edifici, o a interventi infrastrutturali, hanno riacceso e alimentato, a partire dalla seconda metà del 2021, anche la ripresa della spirale inflazionistica. La crescita del tasso di inflazione per i prezzi al consumo - che su base tendenziale per l'anno in corso sta avvicinandosi alle due cifre - è alimentata in modo particolare dall'aumento dei prezzi dei beni energetici, dei carburanti, nonché di molte materie prime e derivati.

La situazione si è venuta ad aggravare in seguito allo scoppio della guerra in Ucraina: le sanzioni e gli embarghi e il rallentamento o il blocco degli scambi commerciali hanno provocato, accanto all'ulteriore aumento dei prezzi, la difficoltosa reperibilità di materie prime e di materiali, molti dei quali essenziali per le attività edilizie e il funzionamento dei cantieri.

Tali condizioni si aggiungono ai problemi noti del settore, che sono stati efficacemente esplicitati anche nell'ultima indagine Eurispes "sulle infrastrutture ed il comparto edilizio in Italia" pubblicata lo scorso 17 maggio:

*«Nel settore edile, effettuando una comparazione tra le prime 20 imprese iscritte all'Ance trenta anni fa e quelle presenti oggi, emerge la storia dell'evoluzione dell'intero comparto delle costruzioni caratterizzata da una inarrestabile crescita di imprese medio-piccole e, al tempo stesso, di un'inarrestabile "nanismo". Un nanismo che in assenza di occasioni di lavoro, in assenza di affidamenti non ha prodotto l'aggregazione di imprese piccole e medie, anche perché nel comparto delle costruzioni la sommatoria di imprese piccole o di imprese medie non dà origine ad una grande impresa. Il rating di una impresa, aggregandosi con altre imprese, implementa solo le garanzie e le capacità organizzative per partecipare a gare di opere con importi più rilevanti, ma non implementa le caratteristiche legate alle relative "iscrizioni"»»<sup>1</sup>*

## 3 GLI EFFETTI DELLA CRISI

Queste circostanze, nonostante l'Istat abbia evidenziato un aumento della produzione del 7% nel primo trimestre 2022 rispetto al trimestre precedente, stanno riducendo molto le potenzialità di crescita e la stessa tenuta nel medio periodo delle attività edilizie e di quelle dell'indotto e/o dei comparti connessi che insieme rappresentano una delle filiere trainanti dell'economia del Paese.

La situazione, se dovesse prolungarsi, potrebbe accelerare la chiusura di cantieri - fenomeno già in corso da diverse settimane - e il conseguente ricorso alla Cassa integrazione e all'utilizzo degli Ammortizzatori sociali per i lavoratori interessati, o compromettere in modo irreparabile e definitivo il futuro di alcune aziende con la conseguente perdita di posti di lavoro.

---

<sup>1</sup> Fonte: Eurispes: <https://eurispes.eu/news/sintesi-dei-risultati-dellindagine-sulle-infrastrutture-ed-il-comparto-edilizio-in-italia/>

A cascata tali dinamiche avrebbero impatti diretti sulle tempistiche dei lavori in corso di svolgimento o programmati, potendo anche arrivare al blocco dell'esecuzione di alcune opere pubbliche e private appaltate. Si potrebbe verificare quindi il rinvio o l'annullamento degli interventi di riqualificazione strutturale e di rigenerazione energetica sostenuti dai benefici fiscali in vigore, con il conseguente allontanamento degli obiettivi della rigenerazione urbana e della transizione ecologica, e nonché l'incertezza circa la capacità reale di attuazione degli interventi candidati e programmati nel PNRR.

Altro tema di assoluta preoccupazione è il rischio di facilitazione delle infiltrazioni mafiose all'interno del tessuto produttivo e sociale, pronte ad approfittare delle difficoltà economiche di aziende e professionisti.

#### 4 I POSSIBILI INTERVENTI

Il Gruppo di Lavoro Costruzioni del Tavolo di Ripresa economica della Città metropolitana di Bologna prende atto con favore degli ultimi provvedimenti del Governo italiano per contenere l'aumento dei prezzi che gravano sul settore delle Costruzioni e per favorire la esecuzione dei lavori. In particolare, si pone attenzione al taglio retroattivo e prorogato delle accise sulle bollette energetiche e i carburanti, la revisione dei prezziari per le gare pubbliche e private e il riconoscimento di alcuni extracosti, soprattutto connessi con i lavori previsti nel PNRR.

Tuttavia, il Gruppo di Lavoro valuta che siano necessari ulteriori interventi per continuare a contribuire ad invertire le dinamiche economiche in corso.

Le proposte di seguito illustrate sono di diversa natura e operano ai diversi livelli istituzionali.

Il combinato disposto degli interventi proposti, pensati in maniera sistemica e sinergica, mira a produrre effetti positivi e calmieratori, con il fine di assicurare un futuro competitivo a una filiera produttiva strategica per il territorio metropolitano e per il Paese.

A valutazione del Gruppo di Lavoro agire sulla leva fiscale può ridurre da un lato le tasse statali e le imposte locali su imprese e lavoratori del settore colpiti dalla crisi e dall'altro contribuire a contenere i prezzi di materie prime e di beni essenziali come energia e carburanti evitando che lievitino in modo improprio.

Si propone quindi che:

- il Governo si faccia carico di prolungare a oltranza, fino al termine della crisi energetica, le riduzioni delle accise su energia elettrica e carburanti, in particolare il gasolio-diesel;
- il Governo provveda a calmierare i prezzi di materie prime energetiche e di carburanti - ad esempio introducendo una tassazione straordinaria sugli extra profitti delle compagnie energetiche oltre che su altri settori che hanno registrato una crescita extra di profitti, che potrebbe poi essere destinata alle agevolazioni fiscali e alle misure compensative degli extracosti;
- I Comuni della Città Metropolitana di Bologna valutino di adottare interventi sulla fiscalità locale a favore delle imprese del settore e loro cantieri, anche a fronte dell'impegno e garanzia su occupazione qualificata e stabile.

Città Metropolitana di Bologna, al fine di affiancare le aziende del settore in difficoltà nell'ambito delle cessioni dei crediti legate ai Superbonus 110% e altri, si impegna a interloquire con i principali Istituti bancari locali per porre all'attenzione il tema, in una logica di supporto alla continuità finanziaria di cui queste aziende necessitano.

È inoltre auspicabile un intervento normativo, da parte del Governo e del Parlamento italiani, in accordo con la Commissione europea, per porre precisi limiti all'aumento dei prezzi di energia elettrica, gas, carburanti – in specie gasolio/diesel - e di materie prime essenziali.

Il GdL valuta positivamente l'impatto che i c.d. ristori o sostegni hanno avuto nel corso della crisi da pandemia e quindi segnala la necessità di nuovi contributi finanziari diretti da parte del Governo, erogati a sostegno delle imprese della filiera edilizia maggiormente colpite dalla attuale nuova crisi, questa volta energetica ed internazionale.

Il GdL chiede al Governo particolare attenzione affinché le Stazioni appaltanti pubbliche, ivi comprese le Aziende partecipate – in linea con quanto previsto dalla Circolare del Ministro Giovannini dello scorso 5 aprile<sup>2</sup> - possano mettere in atto gli adeguamenti degli importi riconosciuti per opere e servizi in corso di esecuzione, assegnati e contrattualizzati negli ultimi due anni e di valutare il riconoscimento di somme compensative degli extracosti per l'acquisto di beni energetici, materie prime, carburanti, oltre che degli aumenti salariali conseguenti ai rinnovi dei contratti collettivi nazionali e territoriali, sopportati dalle imprese esecutrici e non prevedibili. L'intervento richiesto si rende necessario per agevolare, in particolare, i cantieri in essere.

A tal proposito relativamente alle Aziende partecipate dagli Enti Pubblici, si ritiene che il Tavolo metropolitano con le Società Partecipate, sede di confronto tra i rappresentanti delle Aziende stesse e le Istituzioni locali, possa essere il luogo di dialogo con il gruppo di lavoro Costruzioni, per una valutazione degli adeguamenti degli importi nell'ottica di un riconoscimento di somme compensative relative agli extra costi non prevedibili, ivi inclusi gli aumenti salariali nazionali e territoriali.

Associazioni imprenditoriali e sindacali del GdL pongono particolare accento sulla necessaria tempestività nell'adeguamento dei prezzari (DEI), per aggiornarli in tempo reale alle variazioni dei prezzi di mercato e sulla base dei quali verranno predisposti le basi d'asta per gli appalti pubblici e che sono riferimento per l'assegnazione dei lavori alle imprese private. Si ritiene utile prevedere una forma di condivisione con gli Enti territoriali per consentire un costante aggiornamento anche in funzione di voci non presenti ma necessarie per specifiche progettazioni, al fine di evitare il proliferare di nuovi prezzi. A tale scopo si ritiene necessario ricorrere alla fattiva collaborazione delle Camere di Commercio I.A.A. e di Unioncamere Emilia-Romagna.

A tal fine si agirà per stimolare un intervento di riforma delle regole di riferimento nazionali e della Regione Emilia-Romagna.

La Regione Emilia-Romagna, presente ai lavori del GdL, in riferimento al Prezzario regionale, recentemente adeguato, ha condiviso l'importanza di velocizzare le procedure di aggiornamento e adeguamento dello stesso, anche con la possibile introduzione dell'utilizzo di piattaforme informatiche per il monitoraggio continuo dell'andamento dei prezzi.

Si evidenzia quanto possa diventare dirimente l'introduzione di procedure rapide e innovative per il monitoraggio dei prezzi sia a livello centrale che a livello regionale, anche per mezzo di strumenti digitali e informatici che possano snellirne la procedura.

---

2 Riferimento:

[https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/QUOTIDIANI\\_VERTICALI/Online/Oggetti\\_Embedded/Documenti/2022/04/07/circolare\\_revisione\\_prezzi.pdf](https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/QUOTIDIANI_VERTICALI/Online/Oggetti_Embedded/Documenti/2022/04/07/circolare_revisione_prezzi.pdf)

Nella attuale fase di emergenza della Filiera delle Costruzioni, ogni azione di supporto che possa favorire e dare impulso alla continuità del lavoro e alla ripresa dei cantieri va perseguita.

Il GdL, in quest'ottica, propone al Governo di valutare l'opportunità di stabilizzare o quanto meno di prorogare la scadenza del beneficio del Super Bonus, anche rivedendone le percentuali ma rifinanziandone la dotazione e intervenendo per risolvere il corto circuito creditizio che rischia di frenarne l'attuazione. In mancanza di ulteriori risorse per il Super Bonus, si richiede di mettere a punto altri strumenti di incentivazione destinati al perseguimento degli obiettivi di riqualificazione del patrimonio edilizio privato e pubblico nella direzione della sostenibilità e del risparmio energetico.

L'occasione del PNRR rappresenta un momento storico unico per il Paese e per il nostro territorio che non può andare sprecato. Per cogliere appieno le opportunità di investimento, di innovazione e qualificazione, di sviluppo infrastrutturale e strutturale conseguibili con la piena e completa attuazione del PNRR, occorre uscire dalla crisi e poter contare su una filiera delle costruzioni competitiva ed in salute, in grado di far fronte, in modo efficiente, all'alta richiesta di lavori che caratterizzeranno i prossimi anni.

Inoltre e in parallelo, si evidenzia al Governo che con l'adeguamento dei prezzi 2022 i cantieri già finanziati rischiano di non essere portati a termine per mancanza di fondi. L'ANCI riscontra che alcune amministrazioni rischiano di non avere le disponibilità economiche necessarie e le richieste di accesso al Fondo per la compensazione non hanno tempi certi. Il GdL chiede al Governo che valuti la possibilità di nuovi finanziamenti, per scongiurare il rischio che l'adeguamento dei prezzi renda i fondi insufficienti per concludere opere già in corso.

Da Comune e Città Metropolitana di Bologna viene rinnovata la disponibilità a condividere gli importanti investimenti che caratterizzeranno il nostro territorio, ricercando tutte le sinergie potenziali a livello territoriale e garantendo la maggiore collaborazione possibile tra settore pubblico e privato.

Si riconosce nella Cabina di regia dei Fondi europei lo strumento attraverso il quale Città Metropolitana e Comune di Bologna condividono strategie e operatività dei fondi europei con gli stakeholders locali e in cui sarà possibile dar seguito alle necessarie condivisioni e collaborazioni, anche nell'ambito della programmazione e realizzazione degli interventi.

Ai sensi delle disposizioni contenute nel D.L. n. 4 del 27/01/2022, convertito con modificazioni dalla L. n. 25 del 28/03/2022, le procedure di affidamento dei contratti pubblici dovranno ricomprendere la clausola di adeguamento dei prezzi e, nel caso di affidamento di servizi, come previsto dalla normativa, la clausola di indicizzazione dei prezzi e delle tariffe riconosciute al gestore, a seguito di rincari extra non prevedibili alla sottoscrizione, certificati dalla pubblicazione dei Prezziari regionali e nazionali aggiornati, compresi anche i prezzi dei carburanti (gasolio). Inoltre, dovranno prevedere il riconoscimento dell'aumento corrispondente ai rinnovi dei CCNL applicati.

Associazioni imprenditoriali e sindacali richiedono alle stazioni appaltanti pubbliche, un impegno a predisporre le nuove gare per servizi in modo tale che esse prevedano l'indicazione di base d'asta congrue e adeguate ai livelli di costo correnti e nel rispetto pieno e assoluto delle tabelle ufficiali e pubbliche del costo del lavoro previsto dai relativi CCNL e degli Accordi integrativi territoriali. Si propone altresì alla Regione che dei medesimi livelli di costo si tenga conto nell'aggiornamento dei prezziari per lavori pubblici, sulla base dei quali le stazioni appaltanti formuleranno le gare per l'esecuzione di lavori, con particolare riferimento alle opere del PNRR.

Si evidenzia che la normativa che si è via via succeduta nell'ultimo anno per fronteggiare l'aumento dei prezzi dei materiali da costruzione e dei principali prodotti energetici, che ha reso ancora più critico il settore degli appalti pubblici già provato dalla pandemia, risulta complessa e difficoltosa da applicare nei diversi contratti sia in essere sia da aggiudicare e contrattualizzare, in quanto stratificata nel tempo, ma vigente e con ambito temporale limitato, oltre a non essere a copertura totale dei casi.

Si riscontra infatti un vuoto normativo relativo in particolare al periodo 1/1/2022-27/1/2022 nel quale non era ancora vigente il DL 4/2022 che ha introdotto l'obbligo di prevedere clausole di revisione nei contratti pubblici. Da ultimo il DL 50/2022 (cd. "decreto aiuti") ha introdotto modalità di adeguamento dei prezzi contrattuali di appalti il cui termine di presentazione delle offerte ricadesse entro la data del 31/12/2021, con ciò escludendo tutti gli appalti indetti entro il 31/12/2021 ma con offerte in scadenza successivamente a tale data, che comunque non possono usufruire delle clausole di revisione introdotto solo dal 27/1/2022 come sopra detto.

Si chiede quindi al Governo di intervenire con una revisione nel merito finalizzata al riordino legislativo e a colmare i vuoti sopra evidenziati.

Si chiede altresì al Governo di prevedere "in ogni caso che i costi della manodopera e della sicurezza siano sempre scorporati dagli importi assoggettati a ribasso", come previsto dalla nuova Legge delega sugli appalti approvata dal Parlamento.

Si propone altresì il recepimento dell'Atto di Indirizzo del Ministero delle Infrastrutture e Mobilità sostenibile del 4 Gennaio 2022 in materia di tutele dei lavoratori in appalto e sub appalto, autorizzazione del sub appalto a fronte delle verifiche art. 105 comma 14 come modificato dalla legge 108/2022, applicazione e verifica della congruità di cui al Decreto del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali n. 143/2021, oltre che, per gli interventi beneficiari dei vari incentivi pubblici per ristrutturazione, efficientamento energetico, bonus facciate e super bonus 110%, di quanto previsto dall'art. 28-Quarter della legge 25/2022 sull'obbligo di applicazione dei Contratti Collettivi nazionali del settore edile.

Inoltre il report della Commissione Nazionale delle Casse Edili aggiornato al 11 Aprile 2022 sui Durc di congruità emessi dalle Casse Edili a livello nazionale, relativi sia a cantieri privati che pubblici, evidenzia una situazione critica che necessita di una azione congiunta di tutta la filiera e di una sensibilizzazione da parte delle stazioni appaltanti pubbliche e private per l'utilizzo di tale strumento di legalità e trasparenza.

Il Comune e la Città Metropolitana di Bologna, prendono atto del Protocollo d'intesa tra Anci, Upi ER e Cgil-Cisl-Uil ER in materia di legalità, appalti e concessioni e del Protocollo su legalità e appalti del 23 dicembre 2021 e - come già anticipato in altre comunicazioni - confermano il proprio impegno ad accelerare il processo in corso per la revisione e la modifica del *Protocollo appalti* sottoscritto l'8 novembre 2019, nel quadro ed in coerenza con il processo di revisione nazionale del Codice degli Appalti pubblici.

Il Comune di Bologna si impegna inoltre ad adempiere agli impegni previsti, concordati e sottoscritti col vigente Protocollo tenendo conto della situazione contingente, ad implementare e rendere pienamente accessibile il Data Base informatico (c.d. Cruscotto) quale strumento per il monitoraggio della applicazione dello stesso Protocollo, della trasparente programmazione e pianificazione degli affidamenti.

L'impegno del Comune di Bologna va anche nella direzione di adottare tempestivamente tutte le misure di semplificazione utili al fine di favorire il raggiungimento delle programmazioni a partire dagli interventi del PNRR.

La Città Metropolitana di Bologna, si impegna altresì nell'applicazione e a continuare nell'attività di promozione ed estensione dell'adozione del Protocollo appalti in tutte le Stazioni appaltanti dell'Area metropolitana ed alle Aziende pubbliche e partecipate, comprese quelle riferite alla sanità pubblica e ai servizi di welfare territoriale.

Infine, nella complessità del contesto in atto, si conferma l'impegno di tutti i soggetti in una logica di responsabilità collettiva, a mantenere forte l'attenzione sul tema della sicurezza del lavoro nel settore delle costruzioni, anche nel quadro delle azioni promosse dalla Regione Emilia-Romagna nell'ambito del Patto regionale per il Lavoro e il Clima. A tal proposito si richiamano i lavori in corso per un Patto regionale per la sicurezza e si esplicita l'impegno a mantenere un costante coordinamento con i Soggetti Istituzionali responsabili in materia di sicurezza sul lavoro nell'ambito metropolitano, al fine di rendere più efficaci e tempestivi gli interventi necessari ed i controlli sulla applicazione ed il rispetto delle norme relative.

## 5 CONCLUSIONI

Il settore delle Costruzioni chiede di essere sostenuto e aiutato a superare l'attuale situazione di crisi congiunturale, nell'interesse dell'intero sistema. Per questo motivo il presente documento viene proposto come occasione di confronto e di interlocuzione con i diversi livelli istituzionali e allo stesso tempo come insieme di proposte e richieste per prevedere misure e interventi appropriati in grado di far fronte in maniera rapida ed efficace alla crisi che ha coinvolto l'intera filiera.

A tal fine, il documento sarà inviato dal Gruppo di Lavoro del Tavolo Ripresa economica della Città Metropolitana di Bologna a tutti gli attori e ai livelli istituzionali di interesse.

### Elenco soggetti partecipanti al Gruppo di lavoro Settore Costruzioni

- Città Metropolitana di Bologna
- Regione Emilia-Romagna
- Comune di Bologna
- Alleanza delle Cooperative Italiane Bologna (ACI)
- CNA Bologna
- Confartigianato Imprese Bologna Metropolitana
- Confindustria Emilia Area Centro
- ANCE Emilia Area Centro
- Fillea – CGIL
- Filca – CISL
- Feneal – UIL