



ALCUNE PROPOSTE PER UN “PATTO PER LA CRESCITA”

Raccogliendo l’invito, recentemente rinnovato dal Presidente della Repubblica, a confortarsi nel merito delle questioni e desiderando proseguire la riflessione intrapresa con la presentazione, in occasione della 3° edizione degli Stati Generali delle Costruzioni, di un contributo intitolato “Una visione nuova e strategica per lo sviluppo”, intendiamo formulare alcune **proposte concrete per rilanciare la crescita e lo sviluppo**, assicurando allo stesso tempo il rigore nella finanza pubblica.

Rilancio degli investimenti, a partire da quelli medio-piccoli per la messa in efficienza del territorio, e maggiore efficacia e trasparenza della spesa

La recente manovra di stabilizzazione finanziaria 2011, seppur necessaria all’equilibrio dei conti pubblici, appare priva di misure in grado di incidere in modo significativo su crescita e sviluppo. In un momento di crisi, una manovra come quella varata rischia di peggiorare ulteriormente la situazione economica del Paese.

Il **taglio degli stanziamenti**, previsto per il triennio 2012-2014, finirà per colpire, come avvenuto con le manovre finanziarie degli ultimi anni, la componente più produttiva della spesa, quella destinata agli investimenti.

Basti ricordare che, dal 2009 al 2011, le risorse stanziare per nuove infrastrutture hanno subito una contrazione del 34%.

La manovra, inoltre, prevede un **irrigidimento delle regole del Patto di stabilità interno**, che continuerà a comprimere il livello degli investimenti degli enti locali, già ridotto del 19% nel 2010, e ad aumentare il ritardo con cui le amministrazioni pubbliche effettuano i pagamenti alle imprese per i lavori regolarmente eseguiti.

E’ necessario ricalibrare le attuali regole del Patto in modo da risolvere, una volta per tutte, la tendenza perversa che traduce l’incapacità di tagliare la spesa corrente statale e locale in una contrazione sistematica degli investimenti degli enti locali, ovvero di quegli investimenti che permettono di stimolare lo sviluppo creando occupazione diffusa attraverso il coinvolgimento del tessuto industriale locale.

In questo contesto, appare positivo il programma di **spending review**, previsto nella manovra, per contenere e razionalizzare la spesa delle pubbliche amministrazioni. Tuttavia, il percorso immaginato appare incompatibile con l'emergenza attuale, che impone scelte rapide al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica.

E' necessario, pertanto, introdurre da subito un metodo sistematico di valutazione della spesa pubblica che consenta di liberare risorse per realizzare gli investimenti che garantiscono un maggiore ritorno socio - economico.

Parallelamente, occorre **utilizzare al più presto le risorse disponibili per nuovi investimenti**, superando le inefficienze e la volontà di rallentare la spesa per le infrastrutture che, in un momento di crisi, appaiono ancora più ingiustificate.

Un esempio su tutti è rappresentato dal "Piano delle opere prioritarie", approvato a giugno 2009, più di due anni fa. Il Piano prevede, tra l'altro, 3,4 miliardi di euro per opere medio - piccole (edilizia scolastica, rischio idrogeologico, Piano delle opere medio piccole), che al momento risultano sbloccati solo per il 10%.

E' necessario che tali risorse siano utilizzate al più presto, secondo un cronoprogramma preciso e vincolante.

Al momento delle decisioni di investimento, appare, inoltre, necessario porre attenzione non solo alle grandi reti di collegamento ma anche ai piccoli e medi **interventi diffusi**, quelli **in grado di aumentare l'efficienza del territorio**, al servizio dei centri urbani e produttivi del Paese.

Queste opere locali, di taglio medio piccolo, risultano strategiche e appaiono indispensabili sia per la messa in sicurezza e l'efficienza dei territori, che per l'occupazione e la ripresa effettiva del settore delle costruzioni.

Sono inoltre opere, utili ad evitare in futuro catastrofi ambientali e perdita di vita umane, che garantiscono una migliore qualità della vita a tutti i cittadini e consentono di sfruttare al meglio le grandi attrazioni turistiche del nostro Paese.

Negli ultimi anni, tuttavia, la programmazione infrastrutturale ha privilegiato l'assegnazione di risorse alle grandi opere penalizzando gli interventi diffusi sul territorio.

Una prima inversione di tendenza si registra con la riprogrammazione dei Fondi FAS nell'ambito del "Piano Sud". Il Governo, infatti, ha deciso, dopo due anni e mezzo, di assegnare 7,4 miliardi di euro non solo a grandi opere ma anche a interventi di media e piccola dimensione. Rimangono, però, da attribuire **5,6 miliardi di euro ad interventi che devono essere approvati** entro dicembre 2011 per avere un effetto immediato sulla crescita.

Serve, inoltre, come promosso a livello europeo, prevedere **lotti funzionali di dimensione adeguata rispetto alla struttura industriale italiana**, composta per lo più da imprese di piccola e media dimensione. Una previsione di tal genere è, peraltro, contenuta in un disegno di legge attualmente all'esame del Parlamento (d.d.l. "Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto di impresa").

In questo senso potrebbe essere introdotta una procedura finalizzata a **massimizzare le ricadute economiche** dei grandi investimenti infrastrutturali a livello locale.

Un esempio è rappresentato da una legge francese, la *Démarche Grand Chantier*, recentemente e opportunamente recepita dalla Regione Piemonte in merito agli interventi legati al collegamento ferroviario Torino - Lione.

In base a tale previsione, viene disciplinata una procedura formale che, attraverso una regia pubblica, individua quali parti del progetto principale possono essere affidate, separatamente, ad imprese medio-piccole.

Al fine di migliorare l'efficienza e la trasparenza della spesa è necessario intervenire in maniera decisa sulla trasparenza e sulla legalità del mercato, sulla qualità dell'impresa e sulla regolarità del lavoro:

1. Rivedere le **modalità di affidamento dei lavori di importo rilevante**.

In questo ambito, l'applicazione del **metodo della Banca Mondiale** per l'affidamento di opere di importo rilevante (oltre 20/40 mln di euro) appare idonea per risolvere due delle principali problematiche – quelle delle carenze del progetto e il contenzioso – che determinano ritardi e dilatazioni dei costi.

Il metodo prevede un confronto preliminare tra la stazione appaltante e le imprese partecipanti in modo da definire tutti gli aspetti del progetto e garantire, al momento dell'offerta economica, un effettivo confronto industriale sui tempi e i costi di realizzazione dell'opera.

I vantaggi che deriverebbero dal modello proposto sono:

- Certezza che l'offerta economica avanzata rappresenta il suo corretto costo di realizzazione, in quanto basato su un'analisi approfondita delle caratteristiche progettuali;
- Certezza sui tempi di realizzazione, in ragione dell'assenza di elementi ostativi non previsti nel progetto;
- Riduzione di contenzioso, grazie all'anticipazione di tutte le caratteristiche dell'intervento.

Con tale sistema si attiverebbe una riduzione per così dire “naturale” del contenzioso in quanto, anticipando la risoluzione degli aspetti controversi della progettazione, verrebbero meno, nella fase esecutiva dei lavori, i motivi a sostegno di pretese risarcitorie delle imprese appaltatrici.

Si renderebbe in tal modo inutile il permanere nell'ordinamento delle norme restrittive in materia di riserve, introdotte con il decreto legge “sviluppo”, che, abolendo per legge il contenzioso, senza che sia possibile una verifica delle effettive ragioni delle imprese, ne comprimono fortemente i diritti.

2. E' inoltre necessario favorire un **processo di liberalizzazione** rompendo il meccanismo dei mercati protetti **nel settore dei lavori pubblici** come il ricorso ad affidamenti “*in house*”.
3. Infine, **in chiave di trasparenza**, con riguardo al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (da preferirsi di norma all'appalto al massimo ribasso), si rende opportuno introdurre il principio secondo cui i componenti della commissione giudicatrice, con esclusione del Presidente, vengano scelti, per i lavori sopra la soglia comunitaria, con pubblico sorteggio nell'ambito di rose di esperti, indicati, secondo principio di rotazione, dagli ordini professionali e dalle facoltà universitarie.

4. Definizione di norme di verifica della qualificazione di impresa a partire dalla attuazione della Patente a Punti di cui all'art.31 D.Lvo 81/2008.
5. Potenziare i servizi di vigilanza e di controllo in materia di regolarità e di sicurezza sul lavoro e in materia fiscale anche attraverso la destinazione a questo scopo di una quota degli oltre 10 MLD di euro di evasione contributiva e fiscale prodotti attualmente dal lavoro nero e "grigio" e delle diverse forme di elusione a partire dal falso lavoro autonomo.
6. Rafforzare ed estendere il DURC per congruità a tutte le tipologie di lavori.

Piano per le città

La competitività e la vivibilità di un territorio non dipendono solo dall'efficienza delle grandi reti di trasporto, ma dalla capacità delle **aree urbane** di attrarre attività economiche e di offrire le migliori condizioni di vita per i cittadini. Si ricorda, infatti, che i centri urbani rappresentano oggi l'habitat naturale per il 60% della popolazione UE ed il motore di sviluppo dell'economia.

Le città, per potere concretamente svolgere un **ruolo trainante per lo sviluppo** del Paese, devono avere una forte qualità del luogo, intesa come disponibilità dei servizi, innovazione, attrattività culturale, infrastrutture fisiche e digitali, periferie vivibili, riconoscibilità.

Costruire il futuro di una città, in questa visione, vuol dire individuare le funzioni cardine sulle quali fare sviluppo, vuol dire adattare spazi e luoghi perché ciò si realizzi attraverso l'avvio di progetti di riqualificazione e rigenerazione urbana.

Ciò di cui le città italiane hanno bisogno è una visione strategica, una cultura sistemica della trasformazione e riqualificazione urbana in chiave sostenibile proiettata nel medio-lungo periodo, altrimenti è grande il rischio di generare solo una successione di interventi sconnessi tra loro e ulteriore consumo di territorio.

Nel processo di rinnovamento delle città dovranno trovare spazio interventi di ricucitura del tessuto urbano ed interventi di **sostituzione edilizia**. In questo quadro vanno confermati e rafforzati gli incentivi sulle ristrutturazioni e sul risparmio energetico.

In questa prospettiva si inserisce il recente Decreto Sviluppo che prevede un vero e proprio **"Piano per la città"**, con l'introduzione di una normativa ordinaria e a regime in grado di incentivare interventi di riqualificazione anche su edifici non residenziali dismessi, o in via di dismissione, o da rilocalizzare.

Si tratta di una serie di disposizioni che danno vita alla "legge nazionale quadro per la riqualificazione incentivata delle aree urbane", a cui dovranno seguire le leggi regionali attuative entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto. E' necessario, pertanto, che le Regioni varino in tempi brevi le leggi di attuazione.

Il decreto rende possibile l'avvio di una politica di riqualificazione di aree urbane degradate che valga non solo come rilancio per l'attività edilizia, ma soprattutto come risposta a regime di esigenze sociali ed economiche.

In tal senso il provvedimento segna il passaggio da un "Piano Casa" incentrato sulla sostituzione del singolo edificio ad un "Piano città" fondato su una prospettiva progettuale di sistema, l'unica in grado di attivare concretamente un processo di riqualificazione urbana.

Per favorire questo processo di rinnovamento urbano occorre introdurre **misure fiscali mirate in grado di stimolare la realizzazione di programmi di riqualificazione**, coinvolgendo la più ampia platea possibile di operatori economici col vincolo di una destinazione di una quota del costruito a esigenze abitative sociali nell'ambito di programmi di housing sociale.

Occorre in particolare superare il principale ostacolo che le imprese di costruzioni affrontano nella fase preliminare a qualsiasi iniziativa a cui intendano aderire: ossia l'ingente "costo fiscale" della "materia prima" (acquisto di aree, fabbricati da ristrutturare e volumetrie).

In questo senso, si propone di ridurre al minimo le imposte a carico delle imprese acquirenti gli immobili da ristrutturare nel caso di interventi di riqualificazione ultimati entro i successivi 10 anni.

Specularmente, come incentivo alla cessione degli immobili da recuperare da parte dei proprietari non interessati all'attuazione dei programmi, si potrebbe prevedere l'applicazione di una tassazione agevolata per le plusvalenze conseguite a seguito della vendita.

Neutralizzare la "variabile fiscale" per gli operatori del settore, in ogni caso, non può prescindere dalla necessità di eliminare le distorsioni esistenti, che costringono le imprese a restituire l'IVA nel caso di vendita di abitazioni, costruite o ristrutturate, dopo 5 anni dall'ultimazione dei lavori.

In ogni caso, tutte le imprese che accedono alla fase di realizzazione di tali programmi o godono di incentivi fiscali o contributivi di qualsiasi tipo dovranno essere sottoposte a un sistema incrociato di controlli relativo alla regolarità del lavoro da definirsi anche col concorso del sistema bilaterale.

Inoltre, prendendo spunto dal sistema di agevolazioni francese, potrebbero essere introdotti incentivi per favorire l'accesso alla prima casa ("mutui a tasso zero") e rilanciare il mercato dell'affitto ("Dispositivo Scellier") in aree oggetto di riqualificazione.

- Il "mutuo a tasso zero" è un prestito complementare al finanziamento acceso per l'acquisto dell'abitazione principale, per il quale il beneficiario deve restituire la sola quota capitale, senza corrispondere alcun interesse all'istituto di credito erogante (quest'ultimo, sulla base di convenzioni stipulate con lo Stato, recupera gli interessi non corrisposti dall'acquirente, attraverso il riconoscimento di un credito d'imposta di pari ammontare).
- Il "Dispositivo Scellier" riconosce una deduzione dal reddito imponibile complessivo all'acquirente di immobili residenziali di nuova costruzione o incisivamente ristrutturati, da destinare alla locazione per 9 anni. In via generale, la deduzione è pari ad una percentuale del prezzo d'acquisto dell'immobile da ripartire in quote annuali di pari importo per un periodo di nove anni.

Si tratta di provvedimenti che favoriscono l'accesso alla casa per categorie sociali disagiate (giovani coppie, famiglie monoreddito, ecc...) e l'aumento di case in affitto la cui mancanza costituisce l'anomalia italiana rispetto agli altri paesi europei.

Favorire la produttività delle imprese

Al fine di **incentivare la produttività delle imprese**, è necessario intervenire sulla loro strutturazione, sulla loro crescita e capitalizzazione con misure fiscali legislative idonee a incentivarla.

È inoltre necessario ridurre il costo del lavoro adeguando la contribuzione assistenziale a quella degli altri settori industriali. In particolare è necessario intervenire sul costo del lavoro, introducendo un più adeguato sistema di decontribuzione e detassazione rispetto a quello già previsto per le erogazioni derivanti dalla contrattazione di secondo livello, territoriale o aziendale.

La decontribuzione potrebbe essere finalizzata pure a promuovere e sostenere la previdenza complementare, prevedendo ad esempio che una percentuale dell'importo annuo della decontribuzione sia destinata alla previdenza complementare di settore.

Ma soprattutto è necessario ridurre la precarietà e favorire la qualità del lavoro anche attraverso l'utilizzo della formazione professionale dei dipendenti per qualificare l'attività produttiva e accrescere la stabilità occupazionale anche attraverso il corretto utilizzo dello strumento della Borsa lavoro nelle modalità stabilite dal CCNL.

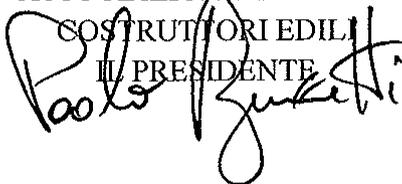
Per rilanciare una maggiore crescita e sviluppo delle imprese, sempre con riguardo al costo del lavoro, occorre poi tener conto che, nel settore dell'edilizia, circa un terzo degli addetti risulta essere composto da singoli lavoratori autonomi.

Considerato il diverso costo in termini di aliquote contributive, si ritiene necessario intervenire per un graduale riallineamento delle stesse in modo che, riducendo il costo del lavoro subordinato da una parte ed elevando quello del lavoro autonomo dall'altra, la scelta tra le due forme di lavoro sia condizionata esclusivamente dalle modalità di esercizio dello stesso.

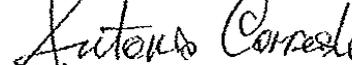
ASSOCIAZIONE NAZIONALE

COSTRUTTORI EDIL

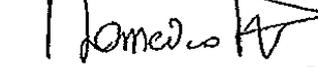
IL PRESIDENTE



FeNEAL-UIL



FILCA-CISL



FILLEA-CGIL

