



## **IL CONTRIBUTO DELLE COSTRUZIONI ALL'USCITA DALLA CRISI**

Milano, MADE, 5 ottobre 2011

### **UN PATTO PER LA CRESCITA TRE PROPOSTE PER RILANCIARE IL SETTORE E DARE UNA PROSPETTIVA AL PAESE**

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.

E' da questa consapevolezza che trae origine questo documento propositivo. Così come non possiamo esimerci di rispondere alla "chiamata" del Presidente della Repubblica a dare un contributo fattivo di idee e di soluzioni per uscire da questa drammatica crisi.

Come Stati Generali delle Costruzioni fin dal 2009 abbiamo con continuità e massimo impegno elaborato proposte, indicato soluzioni al Governo e alla "politica" nella convinzione che le costruzioni possano essere un fattore strategico per rilanciare la nostra economia e fungere da volano per un nuovo sviluppo.

Purtroppo sono passati più di 2 anni e mentre negli altri Paesi quanto da noi indicato trovava fattiva attuazione, nel nostro Paese restava lettera morta, proseguendo nella cattiva pratica dei provvedimenti annunciato.

Oggi l'articolato e vasto mondo delle costruzioni rinnova la sua disponibilità propositiva per condividere le scelte e le decisioni da assumere velocemente per il rilancio del settore e, attraverso di esso, dell'intera economia nazionale. È questa anche l'occasione per proporre un *patto per la crescita* alle istituzioni che governano il territorio basato su tre proposte integrate fra loro per rilanciare lo sviluppo, assicurando allo stesso tempo il rigore nella finanza pubblica.

Crediamo infatti che la funzione anticiclica che da sempre viene attribuita alle costruzioni possa esprimersi soprattutto se si accelerano i programmi per le piccole opere e per il Sud e si sostiene un forte piano per la riqualificazione delle nostre città.

Crediamo che il riequilibrio finanziario non possa prescindere da una crescita produttiva, raggiungibile attraverso programmi mirati e scelte normative in grado di ricreare le condizioni per nuovi investimenti pubblici e privati, agendo prevalentemente sulla leva fiscale e su una politica trasparente e rigorosa di incentivazione.

Crediamo che sia giunto il momento di cogliere l'opportunità che i profondi mutamenti che stanno caratterizzando e caratterizzeranno il mercato delle costruzioni ci stanno offrendo per favorire un percorso virtuoso di qualificazione del tessuto imprenditoriale e in una logica di trasparenza e regolarità del lavoro.

## 1. SENZA INVESTIMENTI NON PUÒ ESSERCI CRESCITA

Va prioritariamente sottolineato che la pratica dei ritardati pagamenti sta piegando le imprese anche più strutturate. Si tratta di una prassi inaccettabile soprattutto in un momento come questo di crisi finanziaria e di forte carenza di lavori, ma che per di più è anche contraria alle direttive europee.

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.

C'è bisogno di una decisa inversione di tendenza perché *senza investimenti non può esserci crescita*.

E' necessario:

- ricalibrare le attuali regole del Patto di stabilità 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
- 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
- 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.

E' soprattutto necessario che tali risorse siano utilizzabili da subito secondo un crono programma preciso e vincolante.

Inoltre è fondamentale attrarre capitali privati, italiani o esteri, disponendo di una pianificazione accurata e credibile di tutte le implicazioni economico finanziarie.

Il progetto deve essere "bancabile"; come tale deve essere costruito sulla base di un "Progetto Definitivo Semplificato" approvato dal CIPE, che abbia raggiunto attraverso una formale consultazione il consenso popolare e la condivisione tra Stato e Regioni eventualmente facendo chiarezza sulle rispettive competenze e che infine preveda la non modificabilità qualora partecipino investitori privati in PF o in PPP.

Oltre alle grandi opere la pianificazione deve includere anche le opere medio piccole, la manutenzione delle opere pubbliche, delle strade, delle ferrovie e del patrimonio archeologico.

Per questi obiettivi, risorse importanti potranno derivare da un serio e trasparente processo di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico. In un simile disegno, il



contributo del settore delle costruzioni, in termini di know-how, di esperienza e di profonda conoscenza dei luoghi, può essere determinante anche per avviare processi di rigenerazione urbana.

#### *“Piano delle opere prioritarie” e “Piano Sud”*

Diventa allora fondamentale rendere operativo il “Piano delle opere prioritarie”, approvato a giugno 2009, più di due anni fa, che prevede, tra l'altro, 3,4 miliardi di euro per opere medio – piccole (edilizia scolastica, rischio idrogeologico, Piano delle opere medio piccole). Risorse preziose oggi sbloccate solo per il 10%. Se attivate rapidamente queste risorse potrebbero svolgere una funzione straordinaria di volano economico, ma anche contribuire ad aumentare l'efficienza del territorio, al servizio dei centri urbani e produttivi del Paese e allo stesso tempo creare nuovi posti di lavoro.

Nella stessa direzione va una programmazione infrastrutturale che sappia prestare la giusta attenzione a tutti gli interventi diffusi sul territorio. Si tratta, in particolare, di accelerare al massimo l'attuazione del Piano Nazionale per il Sud che assegna circa 7,4 miliardi di euro a interventi strategici per opere piccole, medie e grandi di rilievo regionale, interregionale e nazionale.

#### *Sciogliere subito i nodi procedurali*

Per garantire un più armonico sviluppo del sistema degli appalti pubblici, appare opportuno approfondire le riflessioni ed i modelli di riferimento in tal senso offerti dalla legislazione internazionale - e si allude qui all'allotissement della normativa francese – nonché da talune proposte di leggi pendenti dinanzi al Parlamento italiano – e si allude qui al cosiddetto Statuto d'impresa, che prende le mosse dallo small business act comunitario - .

## 2. UN PIANO PER RIQUALIFICARE LE CITTA'

Le città possono svolgere un **ruolo trainante per lo sviluppo** del Paese, ma per farlo 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 un ulteriore consumo di territorio.

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. In questo modo 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.

Per favorire questo processo di rinnovamento urbano occorre intervenire a più livelli favorendo gli investimenti, selezionando le imprese, sostenendo l'acquisto da parte di soggetti deboli.

Nei confronti dei promotori e degli investitori immobiliari si potrebbero:

- 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;
- 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), riducendo 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;
- prevedere l'applicazione di una tassazione agevolata per le plusvalenze conseguite a seguito della vendita, così da incentivare la cessione degli immobili da recuperare da parte dei proprietari non interessati all'attuazione dei programmi. 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 potrebbero essere introdotti incentivi per favorire l'accesso alla prima casa in aree oggetto di riqualificazione da parte di categorie sociali disagiate (giovani coppie, famiglie monoreddito, ecc.) e sostenendo l'aumento di case in affitto la cui mancanza costituisce l'anomalia italiana rispetto agli altri paesi europei.

Ad esempio prendendo spunto dal sistema di agevolazioni francese, che prevede:

- il "mutuo a tasso zero", ovvero 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", che 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.

### **3. PER UNA MAGGIORE PRODUTTIVITA' E QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE E DEL MERCATO LAVORO**

Al fine di migliorare l'efficienza della spesa è necessario intervenire in maniera decisa anche sul fronte della qualificazione delle imprese e su quanto è più strettamente connesso a tale concetto ovvero trasparenza e legalità del mercato, qualità del prodotto, regolarità dei rapporti di lavoro.

In altri termini si tratta di dare evidenza agli imprenditori che si distinguono per l'impegno nel rispetto delle leggi, che dimostrano capacità organizzative e che orientano le rispettive azioni e i propri comportamenti a principi e obiettivi etici e deontologici il cui presupposto è il rispetto delle leggi.

Perché tutto questo sia possibile occorre, in estrema sintesi, che sia effettivamente applicato il sistema dei controlli che, al contrario, risulta non sempre attuato.

La qualificazione non può, infatti, prescindere dalla rigorosa applicazione delle norme vigenti per assicurare la quale sono indubbiamente necessari idonei controlli per garantire un mercato trasparente in cui non vi siano infiltrazioni malavitose e tutti gli operatori si confrontino sulla base del rispetto delle leggi e delle prescrizioni di capitolato e non con comportamenti concorrenziali anomali.

Per raggiungere tali obiettivi si vuole e si deve operare con determinazione lungo le linee delineate dal sistema associativo rappresentativo di quelle categorie che si riconoscono in questi valori.

E' necessario intervenire anche sulla strutturazione delle imprese, 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.

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.

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.



## Appendice

### **PER UNA MAGGIORE EFFICIENZA, TRASPARENZA E REGOLARITÀ DEGLI APPALTI PUBBLICI**

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

Anche in questo caso si sono individuate alcune priorità.

1. Affrontare alla radice le principali problematiche – quelle delle carenze del progetto e il contenzioso – che determinano ritardi e dilatazioni dei costi delle infrastrutture introducendo meccanismi che, soprattutto per gli interventi di maggiori dimensioni (oltre 20/40 mln di euro), esaltino il confronto industriale sulle caratteristiche progettuali, sui tempi e i suoi costi di realizzazione dell'opera.

Un sistema di offerta basata sulle caratteristiche progettuali determinerebbe una riduzione, per così dire "naturale", del contenzioso, in quanto verrebbero meno, nella fase esecutiva dei lavori, i motivi che attualmente determinano richieste risarcitorie da parte delle imprese appaltatrici.

È 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*".

2. **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.
3. Per **garantire la massima regolarità** nella selezione delle imprese e avviare un processo virtuoso di qualità del costruire nell'interesse del sistema delle imprese, dei lavoratori e degli utenti finali diventa improrogabile:
  - a. la 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
  - b. 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;
  - c. rafforzare ed estendere il DURC per congruità a tutte le tipologie di lavori.