

# ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

## **CENTRALITA' STRATEGICA DELLE COSTRUZIONI NELL'ECONOMIA GLOBALIZZATA**

*Per una politica di rilancio del Paese*

27 marzo 2008

*In vista della prossima scadenza elettorale l'ANCE offre alle forze politiche il proprio impegno per una politica economica che ponga al primo **posto un progetto di modernizzazione del territorio**. Fattore oggi essenziale per contrastare il declino del Paese in un contesto economico post-industriale fortemente competitivo che è sempre meno "governabile" dalle politiche nazionali e sempre più dipendente dalle condizioni finanziarie e commerciali del mercato globale.*

*In questo scenario l'investimento in costruzioni si rivela l'unico importante strumento di politica economica a disposizione dei soggetti pubblici da utilizzare per lo sviluppo, l'occupazione e la stessa competitività del Paese.*

*Di seguito si formulano proposte operative coerenti con gli obiettivi indicati:*

## **1. Per un Paese più efficiente.**

- In anni di debole sviluppo economico il ritardo di competitività che il Paese sconta rispetto ai *competitors* internazionali è peso sempre più insostenibile, che frena le possibilità di crescita.

La misura di questo deficit di competitività si traduce in mezzo punto percentuale in meno nella crescita del Pil rispetto agli altri paesi avanzati, che si manifesta, costante, ogni anno da quindici anni.

Recuperare competitività significa liberare la nostra economia dai troppi vincoli che ne bloccano le potenzialità, liberalizzare i tanti mercati che, ancora, restano al riparo dal confronto concorrenziale e dall'efficienza.

Ma c'è anche un grande bisogno di adeguare il nostro territorio alle nuove esigenze di vita e di produzione, con infrastrutture efficienti che sappiano collegare i territori e rendere più moderne ed efficienti le nostre città.

Accanto, quindi, alle grandi reti di collegamento, capaci di unificare il nostro Paese e avvicinarlo ai traffici europei, va garantito il medesimo impegno alla realizzazione delle infrastrutture diffuse sul territorio, relative ai nodi urbani al loro adeguamento e trasformazione.

Solo una diffusa infrastrutturazione del territorio, infatti, è in grado di offrire garanzia di efficienza complessiva ed effettiva del Paese.

## 2. Le risorse e gli strumenti.

- Le politiche di risanamento della finanza pubblica hanno addossato al comparto delle opere pubbliche gran parte del peso delle manovre sui conti pubblici. Mediamente la quota di reddito nazionale investita in opere pubbliche dai membri dell'Unione europea è stata pari al 2,9% del PIL contro il 2% dell'Italia.

Ciò significa che negli ultimi 10 anni il nostro Paese, solo per allinearsi agli altri Paesi dell'Unione, avrebbe dovuto investire in infrastrutture circa 12 miliardi di euro in più, mediamente ogni anno, rispetto a quanto realmente speso.

Complessivamente, quindi, negli ultimi 10 anni l'Italia ha investito 120 miliardi di euro in meno rispetto alla media dei paesi dell'Unione europea.

E' evidente, quindi, la necessità di destinare maggiori risorse alle infrastrutture, attraverso una riqualificazione del bilancio dello Stato che comprima la spesa corrente ed investa, finalmente, sul proprio capitale fisico.

Accanto al sistema dei finanziamenti pubblici, sono possibili soluzioni integrative, relative sia ad un miglior uso delle risorse pubbliche sia alla disponibilità di private. Occorre, quindi:

- **valorizzare il Project Financing:** la sopravvenuta soppressione del "diritto di prelazione" limita fortemente l'interesse dell'investitore/promotore. E' necessario **semplificare l'attuale procedura**, unificando le diverse fasi di gara e favorendo un confronto che valorizzi le capacità progettuali e gestionali delle imprese.
- **mobilitare le risorse della Cassa Depositi e Prestiti e delle fondazioni bancarie.**
- **sollecitare** – attraverso opportune forme di incentivazione, anche utilizzando la leva del Patto di stabilità interno - **le dismissioni del patrimonio immobiliare da parte degli Enti Territoriali** per impieghi nel campo dell'housing sociale, delle infrastrutture e della trasformazione urbana,

## 3. Più responsabilità alla Pubblica Amministrazione.

Nel nostro Paese c'è assoluto bisogno di **uno scatto di efficienza** da parte di tutto il sistema amministrativo nelle sue diverse articolazioni, nel quale è da privilegiare e da potenziare il profilo della responsabilità.

Responsabilità che non riguarda solo le competenze ma anche - e soprattutto - i risultati della gestione amministrativa. Siamo convinti, infatti, che anche la migliore legislazione possibile è destinata al fallimento se la gestione amministrativa che ne consegue **non è orientata all'efficienza e alla responsabilità del risultato.**

➤ **Il tempo delle scelte.**

E' necessario rivedere il processo di pianificazione ed approvazione delle opere infrastrutturali.

Serve una procedura che, dopo una completa informazione ed il pieno coinvolgimento delle istituzioni e del territorio, **giunga entro un termine ultimo, prestabilito e inderogabile**, ad assumere la scelta finale. **C'è il tempo del confronto e c'è il tempo delle scelte.**

➤ Un obiettivo ambizioso quello della crescita della capacità gestionale delle Pubbliche Amministrazioni che può essere perseguito con due fattispecie:

- rafforzamento ed elevazione della qualità della scuola di alta formazione per i quadri della P.A. sul modello della ENA francese;
- favorire programmi di alta formazione di preparazione per l'inserimento di nuove leve nel sistema della P.A..

Un'azione formativa che potrà contare su fonti di finanziamento pubbliche e private, anche coinvolgendo, a tale scopo, le Fondazioni bancarie.

#### **4. Semplificazione legislativa ed amministrativa.**

- Il mercato delle costruzioni è oberato più di ogni altro da un eccesso di regolazione contraddittoria e complessa che mortifica l'iniziativa imprenditoriale e riduce l'efficienza dell'intervento pubblico.

Per raggiungere l'obiettivo di una semplificazione legislativa ed amministrativa si sente forte la necessità di un soggetto, anche all'interno del sistema pubblico, a cui affidare una *nuova mission* che dovrebbe esplicarsi nei seguenti compiti:

- **attivare verifiche "sul campo"**, a livello cioè di procedure relative a specifici appalti, **volte ad individuare la tipologia dei nodi più**

**frequenti che rallentano la costruzione dell'opera.** La relativa casistica potrebbe condurre a rimedi operativi;

- **facilitare i rapporti tra le stazioni appaltanti ed enti pubblici coinvolti nell'iter approvativo** intervenendo – a richiesta dell'uno o dell'altro ed anche su iniziativa di soggetti privati – per fluidificare, dirimere o chiarire eventuali situazioni di blocco.

Si tratta in altri termini di un "facilitatore" del processo amministrativo che sulla base di specifiche esperienze sul campo proponga efficaci soluzioni migliorative all'intero sistema amministrativo.

## **5. Una dimensione europea per il mercato degli appalti.**

- Alle soglie di una nuova legislatura appare necessaria una riflessione sull'efficienza e sull'efficacia della regolazione sugli appalti pubblici.

E' necessario garantire alle nostre imprese condizioni omogenee a quelle dei partners europei.

Per questo occorre:

- introdurre meccanismi di qualificazione che garantiscano la presenza di imprese più competitive con l'impiego, ad esempio, di criteri reputazionali fondati sulla storia e sulle "performance" delle imprese.
- Introdurre meccanismi di maggiore certezza di durata dei lavori attraverso penali più severe in caso di ritardo ovvero al contrario premi in caso di accelerazione dei lavori.
- Liberalizzare il subappalto restituendo alla naturale responsabilità dell'imprenditore di gestire i fattori della produzione.
- Rendere operative le disposizioni in tema di verifica dei progetti e di responsabilità del progettista negligente.
- Impedire a società controllate da enti pubblici di eseguire lavori a loro affidati in modo diretto – In house - perché sottraggono alla libera concorrenza importanti quote di mercato.

## 6. Una fiscalità orientata allo sviluppo.

Questo il principale obiettivo dell'Ance in occasione della prossima Legislatura, alla quale viene richiesto di utilizzare la leva fiscale come elemento propulsivo dell'economia del settore delle costruzioni, attraverso la rimozione degli ostacoli fiscali allo sviluppo dell'attività edile e mediante il superamento delle "ingiustizie" legali-fiscali che rendono meno conveniente l'investimento immobiliare, rispetto a tutte le altre forme di impiego del risparmio.

Poiché esiste un rapporto di reciproca determinazione tra Fisco e industria delle costruzioni, agevolazioni spot non sbloccano l'impostazione distorta del trattamento fiscale del settore, non solo per l'eccessiva incidenza delle imposte e degli oneri sociali, comune a tutti gli altri settori produttivi, ma per gli oneri fiscali che gravano sul reddito degli immobili, sul loro possesso e sul loro trasferimento.

**La leva fiscale deve divenire strumento per consentire lo sviluppo del mercato e, conseguentemente, l'ampliamento della base imponibile.**

A tutto questo non è possibile obiettare che qualsiasi misura di riduzione fiscale deve in ogni caso garantire l'invarianza di gettito.

**Si aggiunga, inoltre, che il settore delle costruzioni ha necessità di regole del gioco certe e stabili nel tempo, in virtù delle caratteristiche di pluriennalità degli investimenti.**

In quest'ottica, è prioritario agire nel breve periodo:

- introducendo il **principio di "neutralità fiscale"** nelle fasi intermedie della produzione edile.  
In sostanza, occorre rendere meno pesante il prelievo sui trasferimenti immobiliari finalizzati alla successiva utilizzazione edificatoria, penalizzando per contro il possesso improduttivo degli immobili;
- ripristinando la **piena deducibilità degli interessi passivi legati a finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche e private**, specie nella fase operativa dell'attività edile;
- prevedendo che **l'area** sia considerata **edificabile** ai fini di tutti i tributi solo **dal momento in cui è possibile ottenere il provvedimento abilitativo** dei lavori;
- restituendo **dignità alla libera contrattazione tra gli operatori economici** nella determinazione del prezzo di vendita del manufatto edile, superando la presunzione di evasione basata su una definizione statistica dei corrispettivi da parte dell'Erario;

- stimolando **l'offerta di case da destinare alla locazione**, con l'introduzione di una tassazione sostitutiva del reddito derivante dall'affitto delle abitazioni;
- rafforzando le **agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie e per la riqualificazione energetica degli edifici**, rendendole applicabili anche agli interventi di demolizione e ricostruzione con ampliamento di volumetria e relativamente agli interventi di nuova costruzione.

## 7. Una nuova stagione di housing sociale.

- Il problema della casa sta assumendo risvolti sociali preoccupanti, sia per le classi sociali meno abbienti, per le quali è impossibile accedere al mercato delle locazioni, sia per le nuove esigenze sociali di mobilità e flessibilità.

E' necessario:

- Favorire la realizzazione di case destinate alla locazione, nell'ambito di trasparenti intese fra imprese ed enti pubblici territoriali di cui sia preventivamente accertata la sostenibilità e il bilanciamento degli interessi pubblici e privati, anche ricorrendo ad incentivi fiscali, finanziari e urbanistici;
- favorire la locazione delle nuove abitazioni attraverso l'applicazione di una imposta sostitutiva sui relativi redditi e la deducibilità di una quota del canone di affitto dall'Irpef.

## 8. La questione urbana: una legge per un nuovo Rinascimento delle città.

- E' ormai di tutta evidenza il ruolo strategico delle aree metropolitane per rinnovare le basi della competitività, aumentare il potenziale di crescita e rafforzare la coesione sociale: i Paesi che sapranno affrontare e risolvere i problemi delle città saranno quelli che potranno più facilmente ottenere più elevati tassi di crescita economica e più elevati livelli di benessere sociale.
- La competizione globale richiede l'efficienza dei sistemi urbani, che devono diventare poli attrattori per gli investimenti.

E' necessario:

- una legge nazionale per le città capace di attivare processi di trasformazione dei grandi centri urbani metropolitani.

In particolare, la legge dovrebbe rendere possibili - superando tutti gli attuali vincoli di un ordinamento urbanistico sostanzialmente rigido nel quale la rendita fa premio sul profitto imprenditoriale - importanti interventi di ristrutturazione, demolizione e ricostruzione, ciò anche sulla base dei nuovi meccanismi di “compensazione e premialità” e della valorizzazione del partenariato pubblico-privato.

- Accrescere la capacità delle amministrazioni di garantire la certezza del procedimento e considerare il “fattore tempo” essenziale nei processi di trasformazione urbana.

## **9. Priorità allo sviluppo del Mezzogiorno.**

### **Contrastare la criminalità:**

**Il fenomeno mafioso si manifesta attraverso il controllo capillare del territorio, mediante l'esercizio di specifiche attività economiche,** (commerciali e imprenditoriali), oppure utilizzando attività economiche non particolarmente complesse a fini di riciclaggio del denaro sporco.

**Le attività di cava, i noli a caldo, le forniture di calcestruzzo, la fornitura di bitume, lo smaltimento di rifiuti, i movimenti di terra verso terzi e le discariche** sono le aree economiche maggiormente vulnerabili da parte della criminalità organizzata.

Si tratta di **creare, presso ciascuna Prefettura, un elenco dei soggetti operanti nelle attività economiche sopra indicate.**

Solo nell'ambito di tale elenco le imprese potranno liberamente scegliere i propri fornitori.

Un ulteriore ostacolo alla libertà d'impresa è dato dalle **estorsioni** compiute dagli esponenti malavitosi, che provocano ingenti danni economici alle imprese ed espongono queste ultime a pericolosi rischi di ritorsione, nel caso in cui si decida di non cedere alle pressioni criminali.

E' necessario, a questo scopo, **ridurre la rischiosità del processo di denuncia individuando procedure idonee a permettere la tutela dell'identità dell'imprenditore denunciante.**

La lotta al crimine non può essere affidata al coraggio dei singoli, ma dev'essere condotta dallo Stato a tutela dei suoi cittadini.

## **Utilizzo efficiente delle risorse disponibili:**

Le politiche di sviluppo delle aree sottoutilizzate hanno visto, nel corso degli anni, lo stanziamento di ingenti risorse aggiuntive, tra fondi comunitari e fondi nazionali.

Nonostante il forte impegno finanziario, il risultato conseguito mostra tutta l'inefficacia delle misure adottate, lasciando sulla carta le promesse di tassi di crescita superiori alla media nazionale.

Oggi siamo all'alba di un nuovo ciclo di programmazione.

**Allo sviluppo del Mezzogiorno, infatti, sono stati destinati, nel periodo 2007-2013, complessivamente oltre 100 miliardi di euro.**

Queste risorse costituiscono l'ultima occasione per creare le condizioni per uno sviluppo duraturo del Mezzogiorno.

Se appare apprezzabile la novità della programmazione finanziaria unitaria, prevista per il periodo 2007-2013 per le risorse nazionali ed europee, è altrettanto necessario restituire una visione omogenea, nell'ambito del programma strategico approvato, dando coerenza ai programmi operativi nazionali e regionali, che abbandonino la logica dei progetti spot diffusi sul territorio senza obiettivi comuni.

Le direttrici su cui tale programmazione dovrà concentrarsi sono, a nostro avviso:

- **Infrastrutture per la competitività**
- **La trasformazione delle città meridionali**
- **Il turismo quale fattore di sviluppo**

## **Le zone franche urbane**

Le zone franche urbane possono rappresentare uno strumento importante per una politica che metta al centro dello sviluppo del Mezzogiorno il ruolo delle sue città.

All'interno delle zone franche urbane un utile strumento per attivare tali processi virtuosi è quello della leva fiscale, attraverso la **detassazione dei redditi derivanti da locazione per un periodo di sei/otto anni**, per le locazioni a carattere residenziale, commerciale ed industriale.

## **10.La sicurezza nei cantieri.**

Gli infortuni sul lavoro sono presenti dove operano imprese che non hanno sufficiente consapevolezza e conoscenza delle misure di sicurezza da adottare in cantiere.

L'impegno finora attivato da ANCE e Sindacati ha considerevolmente ridotto la piaga degli infortuni.

Questo non basta.

Per raggiungere maggiori risultati è necessario:

- qualificare le nuove imprese operanti sul mercato sotto il profilo della sicurezza, attraverso la partecipazione a corsi di formazione riconosciuti;
- prevedere meccanismi di premialità per le imprese che dimostrino di adottare strumenti, sia tecnici che gestionali, atti a migliorare le condizioni di sicurezza sul lavoro;
- rafforzare i controlli ispettivi degli organismi bilaterali, ANCE-Sindacati. L'impresa così certificata assume la caratteristica di "impresa qualificata".
- diffondere sul territorio nazionale un sistema di verifica e validazione preventiva dei piani di sicurezza.

## **11.Un mercato del lavoro più efficiente e competitivo.**

- L'eccessivo aggravio di oneri contributivi e fiscali sul costo del lavoro nel settore genera fuga delle maestranze più preparate ed alimenta il ricorso a forme di evasione e di irregolarità.

Nella difficoltà nel breve termine di una riduzione generalizzata di tale costo è necessario:

- prevedere la decontribuzione degli straordinari e dei trattamenti aggiuntivi alla retribuzione stabilita dai contratti collettivi;
- ridurre, a parità di prestazioni, il contributo per la cassa integrazione guadagni ordinaria dovuto dalle imprese edili per gli operai dall'attuale 5,20% alle misure in atto per gli altri settori dell'industria (1,90% - 2,20%). La riduzione non comporterebbe oneri per l'erario in quanto il relativo fondo risulta da tempo largamente attivo.

- parificare il premio Inail per il settore delle costruzioni a prescindere dalla qualificazione giuridica dell'impresa, con l'intento di pervenire all'unicità della misura del costo del lavoro.
- combattere il lavoro nero attraverso ogni forma di "conflitto di interessi".

## **12. Una politica industriale per la crescita dimensionale delle imprese e il miglioramento dell'offerta.**

- Le imprese dovranno far leva sulla qualità del prodotto e scommettere su questa scelta per essere più competitive. Esse si impegnano ad ampliare gli investimenti nella formazione manageriale per il miglioramento dei processi produttivi e della sicurezza.

La sviluppo di una fascia di imprese di medie dimensioni potrebbe avere importanti ricadute sul sistema imprenditoriale delle costruzioni innescando, a cascata, processi di innovazione organizzativa e produttiva.

Emerge l'esigenza di individuare strumenti che favoriscano una maggiore capitalizzazione delle imprese e processi di aggregazione imprenditoriale, anche attraverso provvedimenti di tipo fiscale.

### **Il contributo delle costruzioni alla sostenibilità ambientale**

La sostenibilità energetico-ambientale è uno dei temi sui quali si misurerà l'efficacia delle azioni di governo per lo sviluppo del Paese. Per raggiungere gli obiettivi prefissati occorrono, però, consapevolezza, condivisione, servono opportunità di mercato equilibrate che possono e devono essere stimolate anche governando il processo dei premi e degli incentivi.

Lo Stato, giustamente, deve stabilire le prestazioni energetiche che devono soddisfare gli edifici, ma le soluzioni energeticamente più valide devono essere di competenza degli operatori del mercato. In questo senso, la certificazione energetica avrebbe l'effetto di incentivare gli operatori alla scelta della tecnologia più efficiente in termini energetici, sviluppando una virtuosa competizione, in un mercato in grado di riconoscere e misurare le migliori prestazioni.

### **13. Più efficace sostegno alle imprese che lavorano all'estero.**

- Malgrado la accresciuta propensione all'internalizzazione delle imprese italiane, piccole, medie e grandi, è fortemente avvertita **l'esigenza di avere a fianco una "diplomazia industriale"** che – alla stregua degli altri paesi – sostenga le loro strategie di penetrazione nei nuovi mercati (quelli U.E. in particolare).

### **14. Liberalizzare per crescere**

Nel nostro Paese i principi concorrenziali faticano ad imporsi come regole di generali, condannando interi settori all'inefficienza e alla bassa competitività.

Aprire i mercati significa offrire nuovi spazi di mercato a nuovi operatori, maggiori occasioni di investimento, più posti di lavoro, migliori condizioni per i consumatori, maggiore ricchezza del Paese.

Il compito che il prossimo Legislatore sarà quello di sciogliere i nodi che ancora sottraggono alle regole concorrenziali molti mercati, a cominciare da quello dei Servizi Pubblici Locali, da oltre dieci anni alle prese con un processo di revisione mai concluso.