

# ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

## **RELAZIONE DEL PRESIDENTE PAOLO BUZZETTI**

**Assemblea Ordinaria delle Associazioni Aderenti**

---

Roma, 3 luglio 2008

Signor Presidente del Consiglio, Signor Ministro, Autorità, cari Colleghi,

sono felice di darvi il benvenuto all'Assemblea Annuale dell'Ance, che quest'anno abbiamo voluto organizzare in un luogo suggestivo e simbolico, il Palazzo dei Congressi.

Suggestivo perché ci troviamo in uno dei manifesti dell'architettura razionalista italiana, un vero e proprio monumento rappresentativo della propria epoca, progettato da un grande maestro del Movimento Moderno, Adalberto Libera.

Un edificio simbolo di bellezza e ingegno.

Vorrei sottolineare, però, che questo edificio non è il frutto di un'idea isolata, ma è parte di un ambizioso piano urbanistico del Novecento.

Mi piace pensare che sarà possibile, un giorno, avere in tutta Italia altri Palazzi dei Congressi, altri capolavori dell'architettura contemporanea, ma che siano, come quello che ci ospita, frutto di una visione complessiva, di un'idea della città.

E' una speranza che, mi piacerebbe, si trasformasse in una rinnovata progettualità, una nuova cultura della vita nelle città, un cambiamento di rotta per il nostro Paese che ha in sé tutti gli elementi per poter decidere del proprio futuro.

\* \* \* \*

## **LA SITUAZIONE ECONOMICA E SOCIALE ITALIANA**

Quello che stiamo vivendo è un momento di grande cambiamento a livello internazionale, che sta offrendo molti motivi di attenzione, e diversi elementi di preoccupazione.

Le turbolenze che hanno investito i mercati mondiali stanno modificando la percezione del futuro; tutto è divenuto più incerto e più instabile.

La crisi sui mercati finanziari ha ridotto la liquidità presente nei sistemi economici, ridimensionando le potenzialità di investimento, e l'aumento dei prezzi di fondamentali materie prime sta esportando ovunque preoccupanti ritorni di inflazione.

La somma di questi due effetti permette di tornare a parlare di stagflazione, parola che per anni si è avuto pudore al solo pronunciarla.

Questa situazione, che desta allarme in tutto il mondo occidentale, in Italia assume caratteri ancor più gravi.

Nel recente passato, infatti, la crescita economica italiana è stata inferiore alla metà di quella registrata mediamente dagli altri Paesi avanzati.

Adesso il ciclo sta cambiando ovunque, ma il rallentamento italiano è più marcato.

I recenti dati Eurostat sulla ricchezza pro capite non ci sorprendono.

Il terzultimo posto tra i primi quindici Paesi europei fotografa il nostro declino e la nostra difficoltà a tenere il passo con gli altri Paesi dell'Unione europea.

Questo è il quadro dell'economia italiana, che non è dissimile da quello della società italiana.

Una società slegata, che fatica a riconoscere il valore della dimensione collettiva, e persegue il benessere individuale attraverso la conservazione dei privilegi.

Un Paese che ha smarrito il senso dell'interesse generale, che è proprio di uno Stato moderno.

Se l'obiettivo è l'auto-conservazione, lo strumento non può che essere il veto, l'esercizio sistematico del "no".

Siamo alla paura delle decisioni, che conduce all'"impotenza decisionale", sindrome tutta italiana che, anche per scelte condivise da tutti, impedisce di prendere qualsiasi decisione.

E questa condizione sociale e istituzionale, non è un risultato recente, ma riguarda gli ultimi vent'anni.

Nel campo delle infrastrutture, terreno sul quale si misura una parte importante della capacità di un Paese di competere sui mercati, negli ultimi venti anni i principali Paesi europei hanno incrementato la loro dotazione in opere pubbliche in un modo che ci appare straordinario.

In Italia, negli ultimi venti anni, ad essere straordinario è stato l'immobilismo.

I partner europei hanno fatto ciò che doveva essere fatto, per dotare il proprio Paese di quel supporto alla crescita e alla competitività rappresentato dalle infrastrutture.

Gli “altri” stanno lavorando, e, da fermi, ci sembra che stiano correndo.

Il Paese è fermo! Il rischio è il non ritorno.

Le sfide sono imponenti, e per sostenerle c'è bisogno di uno spirito nuovo.

La spinta per la risalita dovrà ricevere la forza di tutti, dei diversi livelli di governo del territorio, del sistema di imprese che nel territorio operano, e dei cittadini, i primi protagonisti del cambiamento.

### **QUALCHE IMPORTANTE SEGNALE DI CAMBIAMENTO COMINCIA A SCORGERSI**

Le recenti elezioni politiche hanno mostrato un risultato importante, che va al di là della scelta della parte che ha ricevuto la responsabilità di governare.

La grande maggioranza del Paese ha offerto la propria preferenza a quei soggetti politici, sui diversi fronti, che potevano offrire un'autonoma capacità di Governo.

In questa polarizzazione c'è l'esigenza di un Governo stabile, in grado di scegliere, assumendosi la responsabilità delle proprie decisioni.

Il Governo in carica ha tutti i numeri per decidere.

Questa è una condizione certamente favorevole ma anche una grande responsabilità: potremo misurare i risultati dell'azione dell'Esecutivo sul cambiamento che l'Italia avrà saputo raggiungere.

Noi vogliamo offrire il nostro contributo, indicare un percorso o, quanto meno, qualche passaggio obbligato sul sentiero.

### **LA RESPONSABILITÀ PER IL SETTORE DELLE COSTRUZIONI**

Il richiamo al principio di responsabilità non può trovare indifferente il settore delle costruzioni, la cui importanza è nei numeri di ciò che rappresenta per l'economia italiana:

- il 52,6 per cento degli investimenti fissi del Paese;
- l'11,1 per cento del PIL;
- il 27,9 per cento dell'occupazione industriale;

- 1.955.000 persone che lavorano direttamente nel settore.

Dal 1998 al 2007, la crescita degli investimenti in costruzioni è stata più che doppia rispetto a quella del Pil:

- costruzioni +29,4 per cento ; Pil +13,5 per cento.

Per questo, alla sfida del cambiamento l'ANCE vuole rispondere con la propria disponibilità al nuovo e al rischio, che è un tratto necessario della democrazia industriale, e mette la propria esperienza al servizio del Paese.

20.000 imprese di costruzioni associate, una rete di 102 Associazioni territoriali, 20 Associazioni regionali, e un sistema diffuso su tutto il territorio nazionale di organismi paritetici, sindacati/imprese, sul fronte dell'assistenza (Casse Edili), della sicurezza del lavoro (Comitati paritetici territoriali – CPT) e della formazione professionale (Enti scuola).

Questo è il peso della nostra Associazione, e da qui dobbiamo trarre la forza per esercitare la nostra responsabilità.

## **LA CAUSA PRIMA DEL RITARDO ITALIANO**

### **- *Responsabilità***

Il declino italiano ha una sola radice, un "peccato originale" che riguarda tutti noi: abbiamo perduto il senso della responsabilità.

Quel principio di responsabilità, individuale e sociale, che porta in sé il significato stesso di comunità, di Stato.

E' quella responsabilità che muove ciascuno ad operare perseguendo i propri obiettivi in modo consapevole, riconoscendo l'esistenza e il limite degli interessi altrui, sulla base di un sistema di regole chiaro e attuabile.

### **- *Sistema di regole***

E' solo attraverso quest'insieme di regole che si dà senso alla responsabilità, e può essere raggiunta l'efficienza.

Regole chiare, non nuove regole.

Di norme il nostro sistema è sommerso, e di questo eccesso rischia di morire.

Ciò che manca, invece, è un insieme organico, che offra a ciascuno i confini del proprio ruolo, della propria missione.

Purtroppo fino ad oggi, nell'immenso e anacronistico labirinto di norme che tutti noi abbiamo contribuito a costruire, ciascuno ha potuto eludere le proprie responsabilità.

Così il Paese ha perduto la capacità di decidere, di compiere perfino quelle scelte necessarie alla sua stessa sopravvivenza.

#### - *L'efficienza*

E' così che abbiamo abbandonato lungo il cammino l'idea di efficienza, schiacciata dalla logica dei veti, dalla tutela degli interessi particolari – anche di noi costruttori -, dalla mancanza di obiettivi comuni, dalla diffidenza reciproca.

L'efficienza a cui penso non è un semplice concetto economico, ma un'idea più ampia, che consente a tutti i soggetti che vivono e lavorano nel Paese di svolgere pienamente le proprie funzioni.

E' l'unico mezzo che abbiamo per garantire un futuro al nostro Paese, una costruzione che sia di progresso, sociale ed economico.

### **GLI IMPEGNI E LE CONDIZIONI**

Uno scatto di efficienza che deve riguardare tutti.

Uno scatto di efficienza della Pubblica Amministrazione, che sulla responsabilità deve basare il proprio sistema gerarchico: il potere di decidere dev'essere legato alla responsabilità che deriva dagli atti compiuti.

Non vorrei più vedere funzionari pubblici che, immotivatamente, impiegano anni per qualsiasi autorizzazione senza pagarne mai le conseguenze, trasferendone l'onere a carico di tutti i cittadini.

Il risultato, come dimostra una ricerca dell'ANCE sui tempi di realizzazione delle opere pubbliche, è l'allungamento inaccettabile della durata delle approvazioni, che richiedono quasi 6 anni per giungere alla fase di cantiere di un'opera inferiore ai 50 milioni di euro e 8 anni per una di importo maggiore.

Bisogna ripensare il sistema autorizzativo.

Conta raggiungere gli obiettivi, e non il controllo formale di sterili procedure.

Tutte le procedure autorizzative devono essere la sede naturale del confronto, e non il luogo per l'esercizio dei veti.

Uno scatto di efficienza dei cittadini, ai quali è affidata la responsabilità di controllare, attentamente e seriamente, le condizioni per la tutela e per lo sviluppo del proprio territorio, senza posizioni preconcepite e ideologiche.

Il consenso del territorio si può ottenere solo attraverso una completa informazione e partecipazione, dalle fasi iniziali del ciclo realizzativo.

Al termine di questa fase, però, dovrà aver luogo, senza alcun ulteriore rinvio, il momento decisionale.

C'è il momento del confronto e c'è quello delle scelte.

Questo è il modo in cui gli altri Paesi hanno affrontato, e sconfitto, la sindrome Nimby, che è un altro aspetto di quella mancanza di responsabilità che si estende a tutta la società italiana.

Uno scatto di efficienza delle imprese, che spesso in modo altrettanto pericoloso, difendono ad oltranza il proprio "cortile" da qualsiasi tentativo di apertura.

Il risultato è lo stesso: richiedere a gran voce efficienza purché il costo venga pagato da qualcun altro.

E' responsabilità, questa?

### ***1. La questione infrastrutturale***

Lo stato delle infrastrutture nel nostro Paese è a livelli di guardia.

Nel contesto economico globale occorre garantire a interi territori l'accesso ai mercati internazionali, mentre fino ad oggi il loro isolamento è stato la premessa per la progressiva esclusione dalle dinamiche di crescita

Di fronte all'evidente urgenza di "accorciare" il Paese, l'inerzia italiana sta producendo l'effetto di allungarlo.

Solo qualche esempio per parlare di casi concreti.

L'Italia, che all'inizio degli anni '70 era leader in Europa per quanto riguarda le autostrade, mostra oggi i segni di 30 anni di mancati investimenti e si trova a rincorrere nazioni che un tempo erano più indietro, come la Francia e la Spagna.

Dal 1970 al 2004 in Spagna i chilometri di autostrada si sono sestuplicati (da 1.600 a 10.000km). Analoga è la situazione in Francia (da 1.500 a 10.400 km).

In Italia, invece, la rete autostradale, che nel 1970 era pari a 3.900 km, ha raggiunto, nel 2004, i 6.500 km.

Un discorso analogo può essere fatto per le ferrovie, in merito alle quali l'estensione della rete rispetto alla superficie del Paese è pari a circa la metà di quella tedesca, al 70 per cento di quella francese ed inferiore al Regno Unito.

Quello che definiamo gap infrastrutturale italiano non è una calamità naturale, ma la diretta e prevedibile conseguenza dell'impotenza decisionale.

I decisori pubblici, se da un lato hanno sempre riconosciuto l'emergenza italiana e garantito il proprio impegno per offrire una soluzione, dall'altro non sono stati in grado, fino ad oggi, di prendere le decisioni necessarie ad avviare un concreto processo di recupero.

A testimoniare questa contraddizione basti ricordare che, mediamente, la quota di reddito nazionale investita in opere pubbliche è del 2 per cento in Italia, contro il 2,9 per cento medio dei membri dell'Unione europea.

Quasi un punto di PIL in meno ogni anno.

E' piuttosto semplice calcolare che negli ultimi 10 anni il nostro Paese, assumendo un atteggiamento europeo, avrebbe potuto investire in infrastrutture circa 12 miliardi di euro in più ogni anno, rispetto a quanto realmente speso.

Un altro modo di leggere il fenomeno ci porta ad osservare che, negli ultimi 10 anni, l'Italia ha investito 120 miliardi di euro in meno rispetto alla media dei Paesi dell'Unione europea.

Come abbiamo detto in altre occasioni, trasformare questo fiume di denaro in capitale sociale avrebbe permesso di realizzare l'equivalente di 4 linee TAV Torino-Milano-Napoli, oppure 40 linee Metropolitane C di Roma, o 60 Autostrade Pedemontana Veneta o 14 Salerno-Reggio Calabria.

Tutti grandi progetti quelli citati, ma il recupero del ritardo infrastrutturale non si esaurisce con la realizzazione delle "grandi opere", ma passa e si stabilizza anche attraverso i piccoli e medi interventi diffusi sul territorio.



Prioritario è l'adeguamento dei nodi delle reti infrastrutturali, i luoghi dove si concentrano la maggior parte delle attività sociali ed economiche, dove si incontrano e si scambiano i flussi di attività materiali e immateriali, di uomini e di merci.

Le grandi reti di collegamento svolgono appieno la propria funzione se sono in grado di connettere i centri produttivi, commerciali e insediativi del Paese, ovvero i nodi dell'armatura territoriale, i veri propulsori dello sviluppo.

L'assenza di un sistema di collegamenti capillare sul territorio rischia di generare punti isolati, destinati a una inesorabile marginalità.

E' il caso delle piattaforme produttive presenti nel Mezzogiorno, per le quali la mancanza di un sistema di collegamenti efficiente e moderno sta contribuendo a mantenere quell'isolamento territoriale che è stato ed è la premessa per l'esclusione da qualsiasi processo di sviluppo e di crescita.

Di fronte a tale scenario, è massima l'attenzione a quelle che sono le azioni del Governo.

Nel programma elettorale della maggioranza trovava ampio spazio il ruolo strategico che le infrastrutture svolgono per lo sviluppo e per la competitività del Paese, e la necessità di avviare un processo di recupero del pesante gap infrastrutturale.

In questi giorni l'Esecutivo ha potuto dare una prima attuazione a tali dichiarazioni di intenti, con l'Allegato Infrastrutture al DPEF 2009-2013, la cui lettura lascia spazio a qualche riflessione.

Abbiamo sempre ritenuto che nel difficile esercizio della programmazione il punto di partenza debba necessariamente essere quello della certezza.

Certezza nelle opere che verranno realizzate, certezza nei percorsi autorizzativi, certezza nelle risorse disponibili e in quelle mancanti.

Solo una volta conosciuti i fatti certi, si potranno descrivere le cose "possibili", quelle che potranno realizzarsi a determinate condizioni.

E soltanto in fondo a tale processo c'è spazio per la descrizione del "desiderabile", di ciò che si auspica possa accadere.

Ritengo che il DPEF appena diffuso non colga del tutto questa gerarchia delle informazioni.

Accanto all'apprezzabile scelta di proporre un elenco di opere, sia di rete che relative ai sistemi urbani, coincidente, in buona sostanza,

con le priorità faticosamente individuate nel passato, non riusciamo a cogliere un medesimo quadro di certezze sul loro finanziamento.

A fronte delle esigenze espresse per il triennio 2009-2011, (14 miliardi per la Legge Obiettivo, 10,6 per la rete Anas e 11,6 per quella Rfi), non viene riportato alcun impegno del Governo nel garantire un livello di stanziamenti adeguato a tali obiettivi.

Più che dell'“attivazione” possibile di risorse e della dimensione di ipotetici “volani” finanziari vorremmo fossero indicati, chiaramente, i fondi che, con auspicabile certezza, saranno messi a disposizione negli anni per le opere che sono state individuate.

Oggi la pianificazione è stata compiuta, le scelte appaiono chiare e i progetti fatti: il Governo indichi con chiarezza quali opere saranno realizzate, quando e con quali risorse.

Le imprese hanno bisogno di conoscere ciò che concretamente succederà nel prossimo futuro, per avere la possibilità di investire, di innovare, di crescere.

Inoltre, non possiamo non rilevare l'evidente disattenzione nei confronti delle infrastrutture meridionali.

Preso atto della riprogrammazione delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) e dei Fondi Strutturali, vorremmo che fosse offerto un quadro chiaro della destinazione alle infrastrutture di tale manovra.

Anche perché il Sud ha già pagato un prezzo altissimo.

L'abolizione dell'ICI sulla prima casa è stata finanziata proprio dai tagli operati ai finanziamenti destinati alla realizzazione di importanti opere per la mobilità in Calabria e Sicilia.

Una scelta sorprendente, e in controtendenza rispetto alle stesse priorità che l'attuale maggioranza aveva espresso in campagna elettorale

In tema di risorse per gli investimenti un ruolo di primo piano potrà essere offerto dai meccanismi di project finance.

A tale proposito è auspicabile un maggior coinvolgimento dal risparmio proveniente dai Fondi pensione e dalle assicurazioni vita, come avviene abitualmente, da tempo, in altri Paesi.

Però è necessario sgombrare il campo dagli equivoci, per evitare che si attribuisca a questi strumenti un ruolo eccessivo rispetto alle

sue concrete possibilità, quasi un rimedio miracoloso per risolvere il ritardo infrastrutturale italiano.

Il project financing ha successo solo laddove vi siano concrete, prevedibili e adeguate potenzialità di sfruttamento economico delle opere.

A questa necessità si deve accompagnare la ridefinizione delle regole per l'affidamento delle concessioni ad iniziativa privata che, dopo l'abolizione del diritto di prelazione, stanno mostrando chiari segnali di difficoltà.

Una gara unica, che garantisca concorrenza, correttezza, trasparenza e quella semplificazione procedurale in grado di spingere nuovamente i privati a proporre le proprie idee alle Amministrazioni.

La previsione contenuta nel terzo Decreto correttivo del Codice dei Contratti, approvato dal Consiglio dei Ministri, va nella giusta direzione.

## ***2. Imprese, qualità, regole***

Un altro aspetto strettamente legato alla responsabilità è quello dell'innalzamento della qualità delle imprese.

Se un sistema adeguato di regole è in grado di condurre all'efficienza, un sistema di regole totalmente sbagliato non può che produrre l'inefficienza e il caos!

Nel mercato privato la qualità può trovare significato e riconoscimento nel successo accordato alle imprese migliori da parte di una domanda selettiva e qualificata, che sa valutare il prodotto edilizio non soltanto in termini di costo ma anche, e soprattutto, in termini di capacità complessiva di rispondere alle esigenze espresse.

Per il settore pubblico questo processo di selezione delle imprese migliori è del tutto precluso da una normativa semplicistica e diffidente che si illude di compiere una selezione tra le imprese senza una loro valutazione, che si limita a fissare l'asticella ad una certa altezza, senza verificare come viene, poi, superata.

Gli effetti di tale sistema sono sotto gli occhi di tutti.

Un mercato in continua emergenza, sommerso dai contenziosi, che vede allungare i tempi di realizzazione dei lavori, e che penalizza,

costantemente, qualsiasi spinta all'efficienza e alla crescita industriale delle imprese.

Che altro serve per convincersi che è arrivato il momento di cambiare?

Il cambiamento dovrà essere radicale, abbandonando l'attuale sistema di qualificazione basato sui fatturati per giungere ad un nuovo patto tra imprese, mercato e PA.

Nell'immediato è necessario offrire un periodo di tranquillità alle imprese, ad esempio valutando, ai fini della qualificazione SOA, i requisiti dei migliori cinque degli ultimi dieci anni.

Anche in questo caso, abbiamo apprezzato che tale indicazione sia stata recepita nel terzo Decreto correttivo al Codice dei Contratti.

Contemporaneamente, però, è necessario porre le basi per costruire un nuovo sistema di qualificazione, che sappia selezionare le imprese, attraverso meccanismi di valutazione della reputazione che sono riuscite a costruire.

La reputazione alla base della qualità.

Se la logica di valutazione delle imprese è quella di premiare il raggiungimento del risultato del contratto, esaltando le capacità organizzative e industriali dell'appaltatore, dev'essere garantita la piena libertà nella propria organizzazione.

In tal senso le limitazioni al subappalto appaiono ideologiche, anacronistiche e sostanzialmente inutili.

Se è vero, come è vero, che ai subappaltatori sono estesi tutti i controlli previsti per le imprese appaltatrici, quale significato attribuire ai limiti vigenti?

C'è, poi, la contraddizione di griglie pre-fissate, che impongono un tetto massimo ai ribassi relativi alle lavorazioni specialistiche che risultano ora equiparate a qualsiasi altra lavorazione.

In questi ultimi anni abbiamo assistito a una corsa al gigantismo negli appalti che non ha portato alcuna spinta all'efficienza nella realizzazione delle opere, e ha prodotto un forte cambiamento strutturale della domanda pubblica.

Vorrei in questa sede ricordare che la struttura portante del settore delle costruzioni è costituita da piccole e medie imprese, che

devono trovare nella domanda pubblica la dimensione per poter competere e crescere industrialmente.

La dimensione degli appalti deve essere quella fisiologica, rispondere, cioè, al criterio della funzionalità e, allo stesso tempo, alle caratteristiche del tessuto industriale italiano.

Serve, inoltre, una rivisitazione dell'istituto del general contractor, anche con riguardo ai rapporti che intercorrono tra questo e le imprese appaltatrici.

Un altro tema che vorrei affrontare tocca corde molto sensibili degli imprenditori, alle prese con una dinamica dei prezzi di alcune materie prime che rende, in molti casi, incerto il futuro stesso dell'azienda.

Fare impresa non è scommettere sui risultati ottenuti in altri mercati, lontani e, magari, sconosciuti.

Fare impresa significa organizzare ogni giorno la complessa filiera che porta dall'idea progettuale al prodotto finito, attraverso un percorso, spesso pluriennale, durante il quale l'acquisto delle materie prime è un momento non rinviabile, e che incide in misura determinante sul costo di produzione.

La valutazione del rischio, propria dell'imprenditore, e la giusta alea che lo stesso deve assumersi, non possono essere stravolte da imprevedibili shock nella domanda o da manovre speculative che si manifestano sul mercato globale delle merci.

E' come se la Pubblica Amministrazione avesse sottoscritto con l'impresa un contratto di finanza derivata, all'insaputa, però, dell'impresa stessa, che si trova costretta a pagare i costi di una "scommessa" che non ha mai inteso sottoscrivere.

Il paradosso è che se questa impresa chiede di condividere una parte del rischio con l'Amministrazione, viene accusata di ambire ad un arricchimento illecito.

Un contratto di appalto è un contratto di durata, nel quale, per l'interesse stesso dei contraenti, dev'esserci un equilibrio, durante tutto il tempo previsto, tra corrispettivo e prestazione.

Abbiamo avanzato delle proposte in questa direzione.

Vorremmo che l'attenzione che il Governo dimostra di prestare alla sorveglianza dei prezzi per la tutela dei consumatori si estendesse anche alle imprese che, di fronte agli andamenti dei prezzi di

importanti materie prime, rischiano di vedere compromessa la loro stessa esistenza, e, naturalmente, l'esistenza di posti di lavoro.

Spero che il Ministro voglia risolvere questa che si manifesta proprio come un'emergenza non più rinviabile.

Non è la sola criticità che grava sul settore.

Nel corso degli anni la legislazione ha posto una serie infinita di vincoli ed oneri a carico delle imprese, magari ispirandosi alla stessa normativa comunitaria, ma producendo risultati che hanno avuto l'effetto di allontanarci ancora di più dall'Europa.

Gli esempi sono numerosissimi.

Dall'abolizione delle anticipazioni sui contratti pubblici a una qualificazione basata su attestati formali e non su caratteristiche tecniche e qualitative, dai vincoli all'organizzazione di impresa, come nel caso del subappalto, ad un utilizzo sistematico di prezziari vecchi e del tutto sottostimati.

E' una normativa inefficiente e contraddittoria, che ha penalizzato le imprese e l'intero sistema delle costruzioni rispetto alla concorrenza europea.

Vogliamo fare un appello al Governo: riportateci in Europa.

Chiediamo un legislazione in linea con quella europea.

Dobbiamo poter competere ad armi pari.

### ***3. La città al centro della rinascita del Paese e politica abitativa***

I Paesi che sapranno affrontare e risolvere i problemi delle città saranno quelli che potranno più facilmente ottenere elevati tassi di crescita, sostenere la competitività e rafforzare la coesione sociale.

Sono convinto che le città possano svolgere questo ruolo strategico a patto di perseguire una diffusa "qualità della vita", intesa come bellezza del territorio, dell'edificato, qualità delle relazioni, accessibilità ai luoghi, integrazione sociale.

Se guardiamo ai grandi comuni metropolitani, è evidente l'espansione delle città: il tessuto urbano si è allargato in modo disordinato, inglobando parti di territorio limitrofe, una città infinita, una città territorio.

Perseguire la qualità della vita vuol dire, in questo caso, avviare un processo di rinnovamento urbano attraverso interventi volti a ricucire

il territorio, restituendo identità ai luoghi e il senso di appartenenza a chi li abita e li frequenta, anche attraverso il coinvolgimento della collettività nelle decisioni.

Strategica, altresì, è la coerenza della pianificazione urbana, tra le politiche dei trasporti, quelle dei servizi pubblici e quelle di housing.

E' questo l'unico modo per dare una risposta efficiente e sostenibile alla crescente domanda di spostamento e di servizi, che sono diretta conseguenza della città diffusa; ripensare e ridefinire il rapporto tra reti lunghe e reti corte dell'assetto e dello sviluppo auspicato del territorio e della città.

L'aumento dei costi legati all'abitare e la scarsa offerta di abitazioni sociali in affitto hanno fatto emergere una nuova domanda abitativa.

Accanto al tradizionale fabbisogno di edilizia sovvenzionata da parte dei ceti più deboli della società, che è ritornato ad assumere, ormai, dimensioni considerevoli, si è venuto a sovrapporre un diverso fabbisogno, strutturato in maniera assai complessa ed articolata, e sempre più incalzante.

Al di là delle necessarie strategie di welfare, ci è richiesto un impegno particolare per rilanciare il sistema dell'edilizia pubblica in una nuova accezione, quella del "social housing", che si faccia carico delle rinnovate esigenze della società e del radicale cambiamento delle condizioni di contesto.

Dopo gli anni '70 e '80, nei quali le politiche abitative avevano trovato spazio tra le priorità di governo, a partire dagli anni '90 si è abbandonato l'impegno per offrire risposte ad una "questione abitativa" che, viceversa, non era affatto scomparsa, ma si era, invece, specializzata, territorializzata: una emergenza nazionale che ha bisogno di una puntuale e pertinente specificazione locale della risposta.

Per questo abbiamo molto apprezzato la presentazione, da parte del Governo, di una Legge obiettivo per le città, per attivare processi di trasformazione dei grandi centri urbani metropolitani, e la previsione di un Piano nazionale di edilizia abitativa, per rispondere alle esigenze delle fasce deboli della popolazione.

Naturalmente si tratta di strumenti che devono concretamente essere attuati sul campo.

Siamo pronti a offrire il nostro contributo in tutte le sedi opportune per rendere efficienti e attuabili tali strumenti.

Tra questi appare particolarmente importante la possibilità concessa ai privati di promuovere iniziative dirette all'offerta di case in locazione e alla realizzazione di trasformazioni urbane attraverso i meccanismi della finanza di progetto.

Altrettanto interessante risulta il ruolo che la norma attribuisce ai fondi immobiliari, anche se vanno attentamente valutate le modalità che verranno scelte per il loro coinvolgimento.

L'Ance si sta attrezzando a fornire soluzioni operative ad alcuni grandi bisogni espressi, anche con la collaborazione di altri soggetti, quali Fondazioni, Banche, Università, e istituzioni competenti, per quanto riguarda l'*housing* sociale, l'edilizia scolastica e le residenze per gli studenti.

#### **4. Un patto fiscale**

La politica fiscale degli ultimi anni ha visto nell'edilizia un'opportunità unica per attingere risorse, per fare cassa.

E' stato un obiettivo perseguito con tenacia e successo, con una legislazione in continua stratificazione, che ha reso sempre più pervasiva l'azione tributaria, alla forsennata ricerca di nuovi spazi impositivi.

E' una logica che privilegia la "mungitura" di un settore piuttosto che il suo sviluppo.

E' una logica perdente, che va assolutamente ribaltata.

E' un intricato cespuglio che va profondamente potato.

Proponiamo un vero e proprio "patto fiscale" con il Governo, che comporti un'inversione di tendenza, e utilizzi la leva fiscale come elemento propulsivo dell'economia del settore.

Occorre rimuovere gli ingiustificati ostacoli fiscali allo sviluppo dell'attività edile e superare le "ingiustizie" legali e fiscali che rendono meno conveniente l'investimento immobiliare, rispetto a tutte le altre forme di impiego del risparmio.



Ad onor del vero alcuni segnali positivi per il settore non sono mancati: penso al 36 per cento o agli incentivi per il risparmio energetico.

Ma sono casi isolati, il cui successo dimostra, semmai, che è possibile un utilizzo espansivo e virtuoso della leva fiscale.

Una leva fiscale che non deve ostacolare lo sviluppo del mercato, ma deve, al contrario, tendere ad ampliare la sua base imponibile.

Il primo impegno di questo Patto è un presupposto indiscutibile per le imprese del settore: ripristinare il principio di "libera contrattazione" per le operazioni immobiliari, considerando il "valore normale" come elemento di presunzione semplice nella fase di accertamento fiscale di operazioni immobiliari.

Prioritario, inoltre, è rimuovere gli ostacoli fiscali nella fase di produzione edile, unica tra le attività industriali che subisce un "esproprio" fiscale sin dal momento di inizio dell'attività.

Tutte le operazioni immobiliari (cessioni e appalti) devono essere soggette ad IVA, con l'evidente necessità di eliminare le storture prodotte dall'attuale regime di esenzione, che finisce con il far diventare l'IVA, da imposta neutra, a fattore di costo della produzione.

In altri termini se vendo il prodotto finito entro quattro anni posso scaricare l'IVA, ma se la vendita avviene dopo tale periodo, la stessa IVA non è scaricabile e diventa un costo industriale.

E' una situazione inaccettabile, alla quale chiediamo di porre rimedio.

Constatata, poi, la maggior incidenza finanziaria dell'indebitamento del settore delle costruzioni rispetto alle altre attività industriali, diventa indispensabile consentire la piena deducibilità degli interessi passivi legati a finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche e private su commessa.

Il ricorso a mutui e finanziamenti bancari diventa, per il costruttore, addirittura inevitabile in assenza di qualsiasi anticipazione dei corrispettivi da parte delle stazioni appaltanti e non costituisce, per contro, una manovra elusiva diretta ad abbattere il prelievo fiscale.

E ancora è fondamentale eliminare l'intollerante prelievo fiscale che colpisce l'acquisto della materia prima per gli operatori immobiliari: le aree e i fabbricati finalizzati alla successiva utilizzazione edificatoria.

Colpire con l'11 per cento il valore di tali immobili (imposte di registro e ipotecarie e catastali), non solo impedisce lo sviluppo di nuove operazioni immobiliari, ma finisce con l'alimentare il sommerso.

E' necessario introdurre un sostanziale principio di neutralità fiscale nelle fasi intermedie della produzione edile, riducendo, da un lato, le imposte di registro, ipotecarie e catastali per l'acquisto delle aree da immettere nel ciclo produttivo e, dall'altro, combattendo il possesso improduttivo di tali immobili, grazie a benefici fiscali che ne stimolino la vendita.

Infine, per favorire l'offerta di abitazioni in affitto, occorre dar seguito alla proposta, già inserita nel programma elettorale della maggioranza, di una tassazione sostitutiva, con aliquota ridotta (20 per cento), per il reddito derivante dalla locazione di abitazioni.

E' un elemento chiave, in grado di stimolare il mercato della locazione aumentando l'offerta di abitazioni in affitto e con effetti positivi anche per il mercato agevolato, in quanto contribuirebbe a ridurre la pressione di una domanda che, sebbene sia diversificata, non riesce a trovare analogia diversificazione nell'offerta.

Non va sottovalutato, poi, il prevedibile effetto espansivo sul gettito e l'effetto di trasparenza sul mercato che tale misura potrebbe garantire, analogamente a quanto accaduto sul mercato delle ristrutturazioni edilizie.

## ***5. Il costo del lavoro in edilizia***

L'anomala struttura del costo del lavoro nel settore dell'edilizia produce un forte divario tra i guadagni dei lavoratori ed il costo per le imprese, con effetti distorsivi sul sistema delle aziende edili e della concorrenza

Appena un terzo del costo totale di un operaio sopportato dall'impresa si traduce in retribuzione netta per il lavoratore.

Ciò determina la diffusione del lavoro sommerso nel settore e la crescente presenza di operatori abusivi che, utilizzando lavoro irregolare, penalizzano le imprese rispettose delle regole.

E' assolutamente necessario incidere su alcune voci che determinano il costo del lavoro nel settore, quali la cassa integrazione guadagni ed il tasso di premio INAIL, anche in virtù dell'avanzo di gestione che gli istituti fanno registrare.

## **6. La sicurezza nei cantieri**

Parlare di sicurezza significa affrontare una vera e propria emergenza nazionale, non perché sia un'urgenza degli ultimi giorni o mesi, ma perché è sempre un'emergenza, fino a quando saremo costretti a vedere anche una sola vita persa nei cantieri.

Emergenza, dicevo, anche se i dati ci dicono che la strada che abbiamo intrapreso è quella giusta.

Siamo il settore più attento alla prevenzione degli infortuni sul lavoro, con una struttura tecnica, diffusa sul territorio, che ci vede impegnati insieme ai sindacati.

Un sistema che abbiamo costruito da più di trent'anni e che viene ora preso a modello dal nuovo Testo Unico sulla Sicurezza, in vigore da pochi giorni.

Ma, naturalmente, tutto questo non può bastare.

Dobbiamo passare dalla sicurezza garantita dalle "carte" a quella effettiva dei processi realizzativi, così come ci siamo impegnati con il Capo dello Stato.

La cultura della sicurezza passa inevitabilmente per la conoscenza, e noi ci impegniamo a costruire un percorso formativo per le nostre imprese.

Nel recente contratto di categoria, sottoscritto con i sindacati, abbiamo concordato una qualificazione ad hoc dei nuovi imprenditori, che dovranno sostenere non solo corsi di formazione preventiva, ma anche specifici corsi di aggiornamento periodici.

Ma vorremmo anche che per iscriversi alla Camera di Commercio, e definirsi, così, imprenditore, non serva mezz'ora, ma sia necessaria la conoscenza delle regole alla base della tutela della salute e sicurezza sul lavoro, attraverso un esame obbligatorio e preliminare all'attività d'impresa.

Nel mercato privato, i rapporti tra committente e appaltatore, e tra questi e i subappaltatori, dovranno essere formalizzati sulla base di *contratti tipo di riferimento*, che stabiliscano le regole per il subappalto e le responsabilità di ciascuno nello svolgimento dei propri ruoli.

Naturalmente, un impulso importante alla sicurezza potrebbe venire da un sistema di premialità per quelle imprese che, più di altre,

vorranno investire, sia in termini di tecnologie, sia in termini di formazione, nella sicurezza dei propri lavoratori.

Penso, ad esempio, alla defiscalizzazione di tali maggiori costi, in modo da ridurre il peso economico di questi che possiamo considerare investimenti sociali.

Stiamo elaborando un Codice di comportamento dei nostri associati, nel quale saranno definite le fattispecie per le quali le imprese coinvolte nell'utilizzo di manodopera in nero, una volta accertati i fatti illeciti, saranno allontanate dall'Associazione.

La sicurezza passa anche attraverso il controllo della forza lavoro.

Su tale questione, però, vorremmo maggiore collaborazione da parte dello Stato.

Come è possibile, mi chiedo, tollerare la presenza nelle nostre città di punti di raccolta della manodopera clandestina, evidenti e conosciuti da tutti?

Mi sembra quasi che tra le numerose privatizzazioni introdotte nel nostro Paese, una delle più riuscite, anche se mai dichiarata, sia quella del controllo dell'illegalità.

Si è demandato alle imprese il compito di affrontare l'illegalità presente sul territorio nella speranza che potesse servire ad arginarne gli effetti.

La storia ha dimostrato la gravità di questo fenomeno, sia in termini di contrasto ai fatti illeciti, sia in termini di sviluppo economico, anche di interi territori, come molte Regioni meridionali.

## ***7. La sicurezza nel Mezzogiorno***

Il Mezzogiorno rappresenta una risorsa per tutto il Paese, e il suo sviluppo un'opportunità unica di crescita.

Qualsiasi ricetta per una crescita, decisa e duratura, delle Regioni meridionali, non può prescindere da un impegno sempre maggiore per la sicurezza e per la legalità, che rappresentano le condizioni di contesto per qualsiasi percorso di sviluppo.

Il Mezzogiorno paga un prezzo pesantissimo per la presenza di organizzazioni malavitose così pervasive ed efficaci nel controllo del territorio.

La responsabilità delle imprese, in questo ambito, è altissima, come altissima dovrà essere l'attenzione delle autorità preposte al presidio del territorio.

Noi siamo pronti ad emarginare le imprese che, di fronte a fatti evidenti ed accertati, risultino coinvolte con le attività poste in essere dalla criminalità organizzata.

Ma questo impegno non può bastare.

C'è bisogno di una scelta radicale, che attribuisca la responsabilità del presidio del territorio a chi ne ha la possibilità e l'autorità: lo Stato

Un primo passo, coerente ed efficace, è quello di creare, presso ciascuna Prefettura, un elenco dei soggetti operanti nelle attività economiche più "a rischio" di inquinamento mafioso, quali l'esercizio di 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.

E' solo nell'ambito di tali elenchi che le imprese potranno liberamente scegliere i propri fornitori.

Accanto a tale strumento è necessario ridurre la rischiosità del processo di denuncia individuando procedure idonee che permettano la tutela dell'imprenditore denunciante

### ***8. Innovazione tecnologica e risparmio energetico***

Non è possibile parlare di edilizia senza affrontare gli aspetti della sostenibilità.

L'Italia, che ha ratificato il protocollo di Kyoto nel 2002, ha visto crescere, anziché diminuire, le emissioni inquinanti del 13 per cento, rispetto al 1990, ponendosi tra i paesi ritardatari dell'Unione Europea che, mediamente, ha invece ridotto le emissioni del 2 per cento circa.

Secondo la Commissione Europea, il settore edilizio può realizzare, da oggi al 2020, consistenti risparmi di energia, sia nel comparto residenziale (27 per cento), sia in quello commerciale-terziario (30 per cento).

Anche in tema di ambiente si ripropone la centralità del settore delle costruzioni nel modello di sviluppo del Paese.

Il risparmio energetico degli edifici deve essere vissuto come un'opportunità di mercato e di crescita per le nostre imprese.

Opportunità che possono e devono essere stimulate governando, con procedure chiare e semplici, il processo dei premi e degli incentivi, e creando un mercato consapevole, nel quale l'utente sia in grado di riconoscere e comprendere il valore delle migliori realizzazioni.

L'attenzione alle innovazioni nel processo produttivo diviene un'esigenza inderogabile per affrontare il grande tema della sostenibilità del costruito.

Servono strumenti che coinvolgano le piccole e medie imprese negli obiettivi di efficienza energetica, che le incitino ad impegnarsi nell'innovazione tecnologica.

Le imprese sono pronte a raccogliere la sfida della sostenibilità.

Per raggiungere gli obiettivi prefissati occorrono, però, consapevolezza e condivisione.

E' necessario un quadro compiuto delle regole con le quali operare e confrontarsi, assieme a progettisti, produttori di materiali, compratori, venditori, investitori; regole che, per un corretto ed efficiente funzionamento del mercato, occorre siano chiare, univoche sul territorio nazionale e conosciute con congruo anticipo rispetto alle scadenze.

Non seguire questo processo logico può portare ad una situazione di confusione, così come è avvenuto per l'isolamento acustico degli edifici.

L'incompletezza del quadro normativo, la mancata definizione delle responsabilità dei diversi soggetti interessati, ha generato difformità di interpretazioni sul "se e come" rispettare le parziali indicazioni del legislatore.

In questa situazione di confusione, alcune imprese sono state comunque sanzionate, pur in mancanza dei necessari riferimenti regolamentari.

Il conseguimento di un giusto obiettivo è stato vanificato da un inefficiente percorso normativo.

## **9. *L'internazionalizzazione delle imprese***

Nella relazione dello scorso anno avevo sottolineato l'importanza dei mercati esteri per il sistema italiano delle costruzioni.

L'indagine Ance 2007 dimostra che cresce e si rafforza la presenza sui mercati internazionali delle imprese di costruzioni.

Le imprese italiane sono presenti in 75 Paesi, per un importo contrattuale complessivo di 28 miliardi di euro, con 500 cantieri in atto.

Come Ance abbiamo avviato diverse missioni ufficiali con centinaia di imprenditori, da quelle recentemente organizzate in Romania e in Polonia, a quelle programmate in altri Paesi dei Balcani, come la Bulgaria e nei Paesi del Golfo, per valutare le opportunità offerte da tali mercati.

Ma l'impegno imprenditoriale, da solo, non è sufficiente.

Occorre l'impegno di tutti, e per questo chiediamo alle istituzioni, ma anche al sistema bancario, di sostenere il processo di internazionalizzazione delle imprese con la creazione di un vero e proprio "sistema Paese".

## **10. *Le liberalizzazioni***

Da troppo tempo 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.

Per questi motivi abbiamo apprezzato l'azione decisa del Governo nell'aver posto al centro dell'azione di politica economica la riforma del mercato dei Servizi Pubblici Locali, da oltre dieci anni alle prese con un processo di revisione mai concluso.

Avevamo apprezzato il disegno di legge Lanzillotta così come apprezziamo il nuovo disegno di legge Scajola.

Ora chiediamo che il lavoro venga portato a termine, senza che il percorso parlamentare stravolga i contenuti del provvedimento.

## **LA COMPLESSITÀ E I CAMBIAMENTI DEL MERCATO RAPPRESENTANO UNA SFIDA PER LE NOSTRE IMPRESE**

Sono convinto che il ruolo delle imprese di costruzioni sia destinato a crescere in uno scenario in continuo cambiamento, nel quale la *governance* territoriale richiede competenze e vocazioni sempre più complesse per attuare i processi strategici.

Nelle politiche di trasformazione e di adeguamento infrastrutturale del territorio prendono forma due principali difficoltà.

La prima riguarda la complessità crescente dei progetti, che si manifesta nel loro carattere multidimensionale e nelle molteplici scale temporali che implicano, nella numerosità dei saperi tecnici che esige la loro realizzazione e nella difficoltà a farvi fronte da parte degli apparati tecnici e amministrativi pubblici.

La seconda è legata alla dispersione dei ruoli, delle titolarità, delle competenze, e dei mezzi tra i diversi soggetti istituzionali.

L'impresa di costruzioni è l'unico soggetto in grado di assumere la responsabilità di gestire la complessità di questi processi.

Ma c'è anche un'altra spinta che lascia prevedere un ruolo di primo piano per le imprese di costruzioni, o almeno di quelle che dimostreranno di saper raccogliere la sfida della trasformazione.

In un mercato che mostra i primi segnali di cambiamento di un ciclo di espansione che è stato lungo quasi dieci anni, vale la lezione di Schumpeter, secondo il quale l'attività innovativa dei singoli imprenditori è all'origine di qualsiasi nuovo ciclo economico.

L'introduzione di nuovi prodotti, o di nuovi processi produttivi, capaci di aumentare la produttività e il valore marginale della produzione, permette di individuare nuovi mercati in cui operare, nuove opportunità di business.

Le imprese di costruzioni sono in grado di offrire risposte agli attori coinvolti, offrendo prodotti di qualità ad una domanda sempre più selettiva e, allo stesso tempo, assumendosi in prima persona i rischi della fase realizzativa.

Vorremmo che anche la PA partecipasse a questa spinta innovativa, migliorando sé stessa e selezionando le imprese migliori.

E' il momento delle regole, da rispettare e da far rispettare, per costruire un sistema economico aperto, trasparente ed efficiente.

E' il momento di costruire un Paese nuovo.



Nei secoli la forza dell'Italia si è espressa nel rapporto positivo che passa fra il dinamismo del locale e l'interesse generale; questo compito è affidato allo Stato e al Governo che lo guida.

A questo obiettivo offriamo il nostro contributo e la nostra partecipazione.

Il richiamo forte l'abbiamo inteso dare all'etica della responsabilità.

Essa si svolge attraverso regole la cui certezza diventa essenziale per l'efficienza.

Questo, credo, volesse intendere Camillo Benso, conte di Cavour in una sua lettera a Costantino Nigra: "Ho fatto e faccio il mio dovere verso l'Italia e verso lo Stato italiano".

Quando si "[...] deciderà che io debba finire il mio compito, solo all'Italia dovrò rendere conto [...]".