

CNEL

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

**Schema di
Osservazioni e Proposte**

**Per una politica industriale
sostenibile del settore delle costruzioni**

Relatore: cons. Claudio Falasca

**Assemblea
29 marzo 2001**

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

VI Commissione - Attività produttiva e Risorse Ambientali

1. PREMESSA

- 1.1 La ricerca promossa dal CNEL sulle politiche industriali nel settore delle costruzioni nasce dalla esigenza di una riflessione di fondo sui problemi del settore. Questa esigenza, emersa ormai da tempo, è stata rappresentata al CNEL praticamente da tutte le organizzazioni imprenditoriali, dei lavoratori e professionali che operano nel settore. Il perché sia venuta a maturare la necessità di questa riflessione non ha bisogno di molte spiegazioni. Da anni ormai, a seguito dei profondi mutamenti intervenuti nel Paese, è emerso un quadro di problemi che interessano direttamente il settore e che richiedono una risposta quanto più possibile organica.
- 1.2 La prima deriva dal nuovo scenario competitivo in cui ormai è stabilmente inserito il nostro Paese. Per far fronte a questo nuovo scenario molti ritengono che il nostro sistema delle infrastrutture e dei servizi è profondamente inadeguato. Punti particolarmente critici sono ravvisati nei sistemi per la mobilità, nella qualità delle nostre città, nella manutenzione del territorio e nella tutela dell'ambiente. Così come molti considerano inadeguato il nostro sistema di imprese a competere nel mercato unico europeo.
- 1.3 Una seconda fattispecie è relativa ai mutamenti profondi intervenuti nei ruoli e nei compiti dello Stato e delle sue articolazioni territoriali e locali. E' questa un'area problematica che andrà crescendo via via che prenderà corpo la riforma federalista dello Stato e si svilupperà ulteriormente il processo di liberalizzazione e privatizzazione del sistema dei servizi. Già il federalismo a Costituzione invariata, che prevede consistenti trasferimenti di competenze dal centro alla periferia, ha prodotto importantissime novità in particolare sull'insieme delle politiche territoriali, urbane ed ambientali.

- 1.4 Una terza fattispecie è relativa ai mutamenti nella struttura produttiva del paese, nei modelli organizzativi dell'impresa, nelle relazioni di mercato nel mercato del lavoro, nel lavoro. Si pensi alla pervasività della neweconomy, all'impatto delle tecnologie dell'informazione, alla sempre maggiore rilevanza dei settori della componentistica, al tema della gestione immobiliare, dei servizi e delle infrastrutture; al tema della manutenzione; ai nuovi modelli di finanziamento.
- 1.5 Infine i cambiamenti intervenuti sul fronte delle regole, dove sono stati introdotti principi e modalità realizzative dei lavori pubblici particolarmente innovativa e dove sono previsti ulteriori interventi sul fronte della semplificazione normativa. Il principio fondamentale della programmazione e della centralità del progetto, il ruolo del responsabile del procedimento, i compiti attribuiti all'Autorità vigilante ed il nuovo sistema di qualificazione sono sicuramente innovazioni di enorme interesse per il settore che richiedono una grande attenzione nella loro messa a regime ed un'attenta azione di costante monitoraggio.
- 1.6 Come è evidente sono tutte questioni di grande rilevanza, tant'è che lo stesso Governo ha ritenuto opportuno organizzare una Conferenza Nazionale sui lavori pubblici, seguendo un percorso che ha coinvolto direttamente i soggetti interessati..

2 OSSERVAZIONI

- 2.1 Dall'indagine promossa dal CNEL è emerso un quadro assai interessante e di sicura utilità per tracciare un ordinamento, ancorché in maniera impressionistica, delle principali problematiche settoriali, oltre che delle possibili linee di intervento. Sulla base dell'indagine sono state individuate complessivamente 15 problematiche che in base ai pareri espressi dal panel di esperti sono state graduate per ordine di importanza raggruppandole in 3 classi.

2.2. Elevata importanza

- I. Normativa e regolamentazione
- II. Qualità impresa (certificazione)
- III Urbanistica e pianificazione
- IV Fisco
- V Ambiente

Media importanza

- VI Finanza
- VII Competitività
- VIII Management
- IX Formazione
- X Occupazione (lavoro sommerso)

Scarsa importanza

- XI. Qualità dei prodotti e dei processi
- XII Costo dei lavori
- XIII Corruzione

XIV Ricerca e sviluppo
XV Sicurezza

- 2.3 Se si confronta il ranking delle problematiche italiane con quanto è emerso in altre realtà europee e a livello comunitario, si può concludere quanto segue:
- 2.3.1 in Italia è assai più sentita che nel resto d'Europa la preoccupazione e la necessità d'impiego di risorse e tempo per ottemperare al complicato e stratificato tessuto normativo domestico, problema, questo, che all'estero è pressoché inesistente; infatti là l'attenzione è localizzata sul potenziamento e l'up-grading di tutto ciò che costituisce specificamente il mondo e l'organizzazione delle imprese (competitività, qualità delle imprese, dei prodotti e dei processi, management, formazione);
 - 2.3.2 elemento di analogia tra l'orientamento italiano e le indicazioni prevalenti in Europa è l'importanza primaria assegnata al tema della qualità delle imprese e alle modalità per garantire, dunque, una concorrenza leale ed un elevato grado di competitività;
 - 2.3.3 all'estero, inoltre, la pressione fiscale non è sentita come una onerosa vessazione tale da contribuire a determinare, come invece accade in Italia, un massiccio fenomeno di economia sommersa e di abusivismo, con evidenti ripercussioni sulle condizioni di sicurezza sul posto di lavoro e sulla qualità della produzione;
 - 2.3.4 è singolare, ma forse conseguente al diffuso operare illegale di parte delle imprese, infatti l'ultima posizione assunta sulla sicurezza che può fare riflettere sulla marginalità che tale tema assume nella realtà italiana.
 - 2.3.4 L'obiettivo relativo alla formazione e qualificazione è considerato di media importanza e l'obiettivo della ricerca e dello sviluppo è di scarsa importanza.
- 2.4 I risultati dell'indagine quindi, nel mentre confermano un dato, peraltro già ampiamente condiviso, relativamente alla qualità delle imprese ed al quadro normativo, suscitano non poche perplessità per quanto riguarda i punti relativi alla formazione ed alla ricerca
- 2.4.1 Essi si prestano infatti a due interpretazioni.
 - La prima, più immediata, è che il settore delle costruzioni in Italia ha già risolto i problemi relativi alla formazione ed alla ricerca, che quindi sono da considerare obiettivi già raggiunti.
 - La seconda interpretazione è che fra gli operatori manca, tutto sommato, una valutazione condivisa sulle priorità del settore delle costruzioni, da cui derivano quegli orientamenti addirittura contraddittori, così come la ricerca ha rilevato.
 - 2.4.2 Considerando infatti che il nostro Paese in termini più generali, validi per l'intero sistema produttivo, è ben lontano dall'aver risolto i problemi della formazione e della ricerca, c'è da ritenere che la seconda interpretazione sia quella che più si avvicina alla realtà. A ulteriore conferma di ciò si consideri che dall'indagine emerge che temi quali la sicurezza nelle condizioni di lavoro e la corruzione sono problematiche di scarsa

importanza quando è ampiamente risaputo che nel settore si registrano tra i più alti tassi di incidentalità e che la criminalità condiziona fortemente il settore in intere aree del Paese. D'altra parte, come si può sostenere che da una parte è prioritario l'obiettivo della qualità e nel contempo ritenere di scarsa importanza la formazione e la ricerca?

- 2..5 Se così stanno le cose, da cosa dipendono risultati così contraddittori nella percezione dei problemi prioritari del settore?

Ciò che emerge, in sintesi, è l'idea, molto netta, che il sistema italiano delle costruzioni si trovi all'inizio di una fase di nuovo e fortissimo cambiamento coagulando su di sé gli impulsi provenienti dai diversi settori della società. Così la new economy, la rivoluzione Internet, la globalizzazione e gli altri fenomeni di cui oggi si discute, come causa del cambiamento in atto nell'economia, non riserveranno i loro effetti ai servizi finanziari o commerciali o all'organizzazione della pubblica amministrazione ma, sia attraverso i settori indotti sia direttamente, essi non mancheranno di incidere profondamente sull'industria edilizia. Pertanto, anche per l'industria edilizia, la capacità di guidare il cambiamento integrando le politiche industriali appropriate costituirà il momento decisivo della sfida che la attende: politica industriale che dovrà costituire il canovaccio su cui impiantare un nuovo progetto di crescita e di sviluppo per il sistema italiano delle costruzioni.

3 PROPOSTE

- 3.1 Condividendo gli indirizzi europei e quanto emerso nella recente Conferenza Nazionale sui LL.PP. una ipotesi di politica industriale per il settore delle costruzioni dovrà fondamentalmente promuovere comportamenti di mercato che favoriscono una maggiore selezione delle imprese sulla base della loro qualità. Per numerosi motivi, maggiore selettività e qualità della spesa pubblica, cambiamento del sistema di qualificazione delle imprese, ecc., sta finendo una stagione che vedeva mantenere in vita più imprese di costruzione possibile. Questa maggiore selettività, che sembra emergere nei comportamenti sia delle stazioni appaltanti sia degli istituti creditizi e assicurativi, e dallo stesso mondo imprenditoriale se adeguatamente incoraggiata contribuirà, più di tanti meccanismi escogitati in leggi, decreti e circolari, ad alleviare la "piaga" degli eccessi dei ribassi nella offerta e, in prospettiva, a riavvicinare il settore delle costruzioni ai settori industriali caratterizzati da maggiore redditività. D'altronde in un mercato come quello italiano la ristrutturazione dell'offerta e la sua riqualificazione sono indispensabili perché si ricostituiscono quei margini di convenienza che possano, in prospettiva, trasformarsi in nuovi investimenti.
- 3.2 In questo processo è poi necessario che l'offerta riesca a riorganizzarsi nelle dimensioni e nelle potenzialità, a darsi gerarchie, a integrarsi con l'ingegneria, la finanza, la gestione e altre funzioni ricche "terziarie". Per questo è indispensabile inoltre una decisa lotta al lavoro irregolare, o "lavoro nero", elemento fortemente negativo, che intacca alla radice le regole di mercato, alterando i principi di corretta ed equilibrata concorrenza tra gli operatori. E' un

fatto che assume anche valenze sociali di notevole rilievo, dal momento che al lavoro nero si associa quasi sempre la violazione delle norme poste a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori. Riuscire in tutto questo, in ultima istanza, significa riuscire ad indurre efficienza e imprenditorialità anche nelle controparti, a partire dalla pubblica amministrazione.

3.3 In sintesi si tratta di promuovere una politica industriale, intesa come un insieme di azioni volte a sostenere e qualificare il settore attraverso:

- 3.3.1 strumenti che favoriscano processi di aggregazione imprenditoriale, con provvedimenti di profilo fiscale che incentivino la fusione tra imprese e migliori assetti del patrimonio aziendale;
- 3.3.2 l'incentivazione di processi di innovazione produttiva ed organizzativa del settore, cercando soluzioni adeguate ad eliminare i fattori distorsivi della concorrenza tra gli operatori, a partire dal lavoro nero;
- 3.3.3 un piano di azione sulla innovazione, la formazione e la sicurezza;
- 3.3.4 un quadro normativo che dia certezze agli operatori e maggiore decisione nell'uso di metodologie innovative quali la finanza di progetto;
- 3.3.5 misure premianti per le imprese che sviluppino l'occupazione;
- 3.3.6 azioni a sostegno di investimenti in settori innovativi dei mercati delle costruzioni (recupero, edilizia di sostituzione e, manutenzione del territorio e dell'ambiente, risparmio energetico, gestione immobiliare, risorse idriche, bonifiche ecc.);

Si ritengono inoltre necessarie le seguenti misure.

- 3.4 La costituzione di un tavolo di concertazione sulle politiche per il settore costituito dal Ministero dei LL.PP., il Ministero dell'Industria ed il Ministero del Lavoro con la partecipazione delle parti sociali.
- 3.5 La costituzione di un centro di monitoraggio sulla attuazione della legge di riforma dei LL.PP..
- 3.6 La promozione di azioni tese ad avviare un processo di responsabilizzazione della Pubblica Amministrazione e delle sue strutture tecniche.
- 3.7 Procedere tempestivamente alla riforma del Consiglio superiore dei LL.PP. secondo gli indirizzi espressi dal suo presidente nella sessione di insediamento.
- 3.8 La costituzione di uffici di missione per i grandi programmi infrastrutturali con il compito di garanzia della loro attuazione. Gli uffici di missione dovranno prevedere una sede di verifica con la presenza delle parti sociali interessate all'attuazione dei programmi.

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

VI Commissione - Attività produttiva e Risorse Ambientali

**Relazione al documento di osservazioni e proposte
per una politica industriale sostenibile
del settore delle costruzioni**

Cons. Claudio Falasca

**Assemblea
29 marzo 2001**

La ricerca promossa dal CNEL sulle politiche industriali nel settore delle costruzioni nasce dalla esigenza di una riflessione di fondo sui problemi del settore.

Questa esigenza, emersa ormai da tempo, è stata rappresentata al CNEL praticamente da tutte le organizzazioni imprenditoriali, dei lavoratori e professionali che operano nel settore.

Il CNEL, facendo propria la richiesta, ha promosso nella precedente consiliatura un gruppo di lavoro composto da tutte le organizzazioni sociali interessate e dei rappresentanti delle istituzioni, nell'ambito del quale sono stati definiti gli indirizzi della ricerca realizzata da NOMISMA.

Il perché sia venuta a maturare la necessità di questa riflessione non ha bisogno di molte spiegazioni. Da anni ormai, a seguito dei profondi mutamenti intervenuti nel Paese, è emerso un quadro di problemi che interessano direttamente il settore e che richiedono una risposta quanto più possibile organica.

Questi mutamenti li possiamo ricondurre in modo schematico alle seguenti fattispecie.

La prima deriva dal nuovo scenario competitivo in cui ormai è stabilmente inserito il nostro Paese. Per far fronte a questo nuovo scenario molti ritengono che il nostro sistema delle infrastrutture e dei servizi è profondamente inadeguato. Punti particolarmente critici sono ravvisati nei sistemi per la mobilità, nella qualità delle nostre città, nella manutenzione del territorio e nella tutela dell'ambiente. Così come molti considerano inadeguato il nostro sistema di imprese a competere nel mercato unico europeo.

Una seconda fattispecie è relativa ai mutamenti profondi intervenuti nei ruoli e nei compiti dello Stato e delle sue articolazioni territoriali e locali. E' questa un'area problematica che andrà crescendo via via che prenderà corpo la riforma federalista dello Stato e si svilupperà ulteriormente il processo di liberalizzazione e privatizzazione del sistema dei servizi. Già il federalismo a Costituzione invariata, che prevede consistenti trasferimenti di competenze dal centro alla periferia, ha prodotto importantissime novità in particolare sull'insieme delle politiche territoriali, urbane ed ambientali.

Una terza fattispecie è relativa ai mutamenti nella struttura produttiva del paese, nei modelli organizzativi dell'impresa, nelle relazioni di mercato nel mercato del lavoro, nel lavoro. Si pensi alla pervasività della neweconomy, all'impatto delle tecnologie dell'informazione, alla sempre maggiore rilevanza dei settori della componentistica, al tema della gestione immobiliare, dei servizi e delle infrastrutture; al tema della manutenzione; ai nuovi modelli di finanziamento.

Infine i cambiamenti intervenuti sul fronte delle regole, dove sono stati introdotti principi e modalità realizzative dei lavori pubblici particolarmente innovativa e dove sono previsti ulteriori interventi sul fronte della semplificazione normativa. Il principio fondamentale della programmazione e della centralità del progetto, il ruolo del responsabile del procedimento, i compiti attribuiti all'Autorità vigilante ed il nuovo sistema di qualificazione sono sicuramente innovazioni di enorme interesse per il settore che richiedono una grande attenzione nella loro messa a regime ed un'attenta azione di costante monitoraggio.

Come è evidente sono tutte questioni di grande rilevanza, tant'è che lo stesso Governo ha ritenuto opportuno organizzare una Conferenza Nazionale sui lavori pubblici, seguendo un percorso che ha coinvolto direttamente i soggetti interessati..

Nel merito della ricerca sulla cui base è stato articolato il presente documento di osservazioni e proposte, è bene chiarire subito che non si è trattato della tradizionale analisi tesa a verificare l'andamento nei diversi comparti dell'edilizia rispetto agli anni precedenti. Né si è trattato di una verifica dello stato di attuazione delle innovazioni normative introdotte negli ultimi anni e dei problemi che pongono agli operatori ed alle pubbliche amministrazioni.

Si è trattato invece di una sorta di sondaggio che, sulla base della metodologia DELFI, ha cercato di comprendere quali siano le priorità su cui intervenire in termini di politica industriale dal punto di vista di un campione di osservatori particolarmente attenti a problemi del settore. Evidentemente il tutto in un quadro generale di riferimento desunto dagli indirizzi dell'U.E. e da una analisi comparata di quanto sta avvenendo in Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna e Svizzera.

Il gruppo di lavoro del CNEL ha scelto di dare questo indirizzo alla ricerca, in quanto ritenuto il più idoneo a far emergere indicazioni utili a risolvere il quesito di fondo su cui il gruppo si interrogato e cioè: su quali cardini è possibile costruire in Italia una politica industriale per il settore delle costruzioni.

L'orientamento comunitario

La produzione lorda del settore delle costruzioni nei 15 Stati Membri rappresentava, nel 1996, circa l'11% del PIL comunitario ed il 5,6% del valore aggiunto. Si tratta dunque del principale settore industriale, davanti a quello alimentare e chimico, sebbene tra il 1970 ed il 1985 la produttività nell'edilizia sia aumentata solamente dello 0,9% annuo, contro il 2,3% degli altri settori industriali. A ciò si aggiunga la rilevanza del comparto in termini di occupati, dal momento che si contano quasi 9 milioni di addetti, che rappresentano circa il 7% della popolazione in condizione lavorativa, cui sommare l'indotto. Infatti a tale cifra vanno aggiunti gli occupati nel campo della progettazione, dei materiali per la costruzione e dei servizi comunque collegati all'ambito edilizio. Si raggiungono così gli oltre 26 milioni di occupati nell'Unione Europea che, direttamente o indirettamente, secondo una concezione allargata, gravitano intorno al sistema delle costruzioni¹.

Data la crucialità del settore, che lambisce sia lo sviluppo sociale che quello economico ed infrastrutturale del territorio, ma vista altresì l'eterogeneità che i sistemi industriali presentano nei diversi ambiti nazionali, la Commissione Europea ha delineato 4 obiettivi di ampio respiro e 13 azioni prioritarie di politica settoriale, perseguibili al di là

¹ Dati tratti da "The Competitiveness of the Construction Industry", Unione Europea, DGIII;
<http://www.europa.eu.int/comm/dg03/directs/dg3d/d3/construc/en/policy/study/back.htm>.

delle peculiarità nazionali, affinché, con l'armonizzazione del quadro di riferimento, l'industria delle costruzioni europea acquisisca un più elevato livello di competitività. L'attenzione è stata perciò localizzata sui seguenti obiettivi-ambiti tematici:

1. Qualità: adozione in modo sempre più diffuso di schemi di qualità.
2. Quadro normativo: miglioramento dell'ambiente normativo tramite il consolidamento e la semplificazione della legislazione relativa al Mercato Unico e alle procedure d'appalto da parte di soggetti pubblici.
3. Formazione, addestramento e aggiornamento: creazione delle condizioni necessarie alla crescita formativa e professionale ai diversi livelli.
4. Ricerca e Sviluppo: riorientamento delle risorse per la ricerca e sviluppo rivolta ai mutevoli bisogni del settore, ed azioni di "disseminazione" dei risultati della ricerca.

Inoltre, sono stati delineati 13 piani d'azione, definiti come prioritari, con lo scopo di sviluppare operativamente le strategie a larghe maglie sopra individuate. I piani sono stati attribuiti ai diversi attori (imprese, Stati Membri, Commissione Europea) che in misura differente e a vario titolo dovranno partecipare alla esecuzione delle azioni pertinenti. Infine, per ciascuna azione si sono organizzate vere e proprie "task force" per delinearne le modalità operative nei dettagli.

La nuova politica italiana per l'industria edilizia ed il più ampio sistema delle costruzioni non possono quindi prescindere dall'impostazione strategica e dagli obiettivi individuati in sede comunitaria, ma dovrà cercare di adattare le specificità nazionali ad un quadro di riferimento che pone al primo posto, nella scala delle priorità e delle sfide da cogliere, la crescita competitiva che la maggior parte delle imprese, principalmente di medio-piccole dimensioni, dovrà assicurarsi nel più ampio teatro operativo che si sta aprendo in Europa e, in generale, per sopravvivere nella globalizzazione dell'economia.

L'industria e le politiche per le costruzioni in Europa

Nei maggiori Paesi europei si è assistito ad un 1999 all'insegna della crescita dell'attività edilizia in complesso sancendo così l'uscita dalla crisi che aveva interessato il settore nel corso degli anni '90. Infatti nel 1999, per la prima volta nell'ultimo decennio, tutti i comparti edilizi hanno mostrato incrementi rispetto all'anno precedente. Si sono registrate performance positive che hanno presentato una maggiore intensità in corrispondenza dell'edilizia non residenziale, pubblica e privata, ma anche i lavori pubblici e le attività di ristrutturazione e manutenzione hanno mostrato una netta tendenza all'aumento.

Nei principali Stati Membri sono stati individuati numerosi indirizzi di politica industriale per le costruzioni, che, in misura diversa, si collocano comunque nel solco delle linee d'azione propugnate da Bruxelles, naturalmente calate nelle peculiarità strutturali normative, fiscali e di posizionamento nel ciclo economico-edilizio dei diversi ambiti nazionali.

In Francia, ad esempio, sono state adottate misure che hanno comportato sgravi fiscali al fine di favorire l'attività di costruzione, ma si è puntato anche su interventi relativi all'edilizia residenziale sociale.

Germania e Spagna hanno intrapreso politiche che abbracciano varie problematiche del settore, da quelle per favorire la competitività, la qualità delle imprese e della produzione, nonché la ricerca e sviluppo e la formazione professionale, a quelle che mirano a sostenere l'utilizzo di materiali ecocompatibili, incidendo dunque sul minore impatto ambientale della produzione e su migliori condizioni di sicurezza sul posto di lavoro. Sono state altresì intraprese misure di agevolazione fiscale per fare emergere il sommerso e per un maggior grado di competitività fra le imprese, soprattutto in sede di appalti pubblici.

Nel Regno Unito, dove non abbiamo, in generale, misure di sostegno settoriale, non si può parlare di una vera e propria normativa o politica a carattere agevolativo per l'industria delle costruzioni. Piuttosto, sono state individuate alcune proposte per attuare miglioramenti del sistema industriale delle costruzioni basandosi su cambiamenti radicali del processo produttivo, già sperimentati nell'ambito di altri settori industriali (ad esempio benchmarking, lavoro in team, produzione just-in-time, Total Quality Management, ecc.).

L'individuazione dei cinque principi guida del cambiamento (impegno da parte della dirigenza nella diffusione a tutti i livelli aziendali di cambiamenti culturali e operativi; attenzione nei confronti della clientela; integrazione del processo e dei team nella fase produttiva; massima attenzione nei confronti della qualità; impegni nei confronti del personale in relazione alle condizioni della sede di lavoro, all'equità delle retribuzioni e alla sicurezza), è ritenuta prodromica alla determinazione di fattori chiave (quali ad esempio l'attività di formazione, lo sviluppo tecnologico, l'ispessimento delle reti e delle alleanze fra imprese, ecc.) su cui si ritiene necessario intervenire al fine di raggiungere obiettivi prefissati. Questi ultimi serviranno, quindi, alla misurazione della performance d'impresa.

Le politiche per le costruzioni in Italia

In Italia il settore delle costruzioni è stato da anni sottovalutato dalle politiche industriali, nonostante il considerevole peso che tale comparto rappresenta ancora nel quadro economico produttivo italiano. Il problema che accomuna le imprese italiane a quelle europee, e che nel nostro caso è più accentuato, è costituito dalla eccessiva frammentazione, non permettendo, fra l'altro, alla gran parte delle realtà imprenditoriali italiane di poter competere nel mercato non solo globale, ma anche comunitario. Strettamente connesso alla dimensione delle imprese è anche il tema della qualificazione, su cui l'Italia è piuttosto in ritardo in Europa, con riflessi non secondari in termini di lavoro sommerso e conseguente inquinamento del mercato e della concorrenza.

Negli anni passati sono state affrontate numerose problematiche connesse all'industria delle costruzioni ma con provvedimenti isolati e scollegati. Si sono toccati temi importanti quali il regime delle locazioni, la regolamentazione in materia di sicurezza sul lavoro, la fiscalità, la riqualificazione di porzioni del tessuto urbano, gli appalti pubblici, tuttavia si denuncia la mancanza di azioni organiche e che possano ingenerare una decisa crescita culturale del settore. Appare più che mai opportuno

rilanciare temi quali lo sviluppo della ricerca, la formazione, la crescita della qualità manageriale, piuttosto che strumenti agevolativi per l'accesso ai capitali o, ancora, incentivi fiscali, in un momento in cui agli investimenti in costruzione viene assegnato un ruolo primario per il conseguimento di importanti obiettivi macro-economici del Paese.

Inoltre il settore delle costruzioni ha subito negli ultimi anni la più grave crisi dal dopoguerra e vede le imprese impegnate ad affrontare un mercato radicalmente mutato rispetto al passato sia in termini di legislazione, sia in termini di prodotto edilizio. Pertanto in questa fase di forte ristrutturazione organizzativa e produttiva, il settore delle costruzioni necessita di strumenti di

politica industriale rivolti all'offerta, in grado di aiutare le imprese ad aumentare la propria capacità competitiva.

Nell'intento di sostenere il settore delle costruzioni è andata la recente legge finanziaria per il 2000 che ha previsto significative misure agevolative.

Gli stanziamenti destinati agli interventi infrastrutturali sono stati incrementati del 9% in termini reali rispetto all'anno precedente, a conferma del processo di crescita iniziato nel 1997, interrompendone così la caduta verticale che nel periodo 1990-1996 ha comportato una riduzione del 53% in termini reali.

Alle previsioni di spesa pubblica, la finanziaria ha aggiunto le seguenti agevolazioni fiscali per l'edilizia:

- agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie dei fabbricati residenziali (è stato praticamente reiterato lo strumento della detrazione IRPEF del 41%, riducendo però al 36% la quota di lavori detraibile);
- benefici fiscali per interventi di consolidamento statico (con detraibilità degli interessi passivi in misura del 19%);
- riduzione dell'aliquota IVA al 10% (anziché al 20%) per gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia eseguiti sul patrimonio edilizio esistente;
- riduzione dell'imponibile IRPEF per la prima casa;
- aumento della detrazione IRPEF per gli inquilini di immobili destinati ad abitazione principale;
- credito d'imposta per le imprese che, assumendo nuovi dipendenti, concedono agli stessi un fabbricato in uso, comodato o locazione;
- riduzione delle imposte sul trasferimento di fabbricati.

Sempre a proposito di incentivi, è da rilevare che è stata prevista l'estensione al settore delle costruzioni degli incentivi industriali.

Si è poi agito sul tema della qualificazione delle imprese, elemento considerato alla base per l'evoluzione del settore, prevedendo requisiti generali e speciali per ottenere la certificazione di qualità dalle neonate SOA (Società Organismi di Attestazione). E' venuto così meno il vecchio Albo Nazionale dei Costruttori.

Numerosi passi avanti sono, inoltre, stati effettuati negli ultimi anni per dotare il sistema edilizio e immobiliare di nuove tecniche e strumenti che coniughino il mondo della finanza con quello delle costruzioni. Si fa riferimento al project financing, ai fondi immobiliari chiusi o anche alla cartolarizzazione dei crediti immobiliari in sofferenza e in bonis.

Sono tutte misure importanti, ma frammentarie e non rientranti in un quadro sistemico di più ampio respiro che possa dare al settore l'occasione per un vero e radicale cambiamento e per un più deciso allineamento agli indirizzi di politica comunitaria.

D'altro canto, da sempre viene reclamata una politica organica di consolidamento e sviluppo del settore delle costruzioni e questa attesa resta sistematicamente inevasa anche se, come si è accennato, un gran numero di interventi si è succeduto nel corso degli anni.

Le problematiche del settore delle costruzioni emerse dall'indagine DELPHI

Dall'esame delle risposte fornite dai 23 partecipanti all'indagine, è emerso un quadro assai interessante e di sicura utilità per tracciare un ordinamento, ancorché in maniera impressionistica, delle principali problematiche settoriali, oltre che delle possibili linee di intervento.

Sulla base dell'indagine sono state individuate complessivamente 15 problematiche che in base ai pareri espressi dal panel di esperti sono state graduate per ordine di importanza raggruppandole in 3 classi.

Elevata importanza

- I. Normativa e regolamentazione
- II. Qualità impresa (certificazione)
- III Urbanistica e pianificazione
- IV Fisco
- V Ambiente

Media importanza

- VI Finanza
- VII Competitività
- VIII Management
- IX Formazione
- X Occupazione (lavoro sommerso)

Scarsa importanza

- XI. Qualità dei prodotti e dei processi
- XII Costo del lavoro
- XIII Corruzione
- XIV Ricerca e sviluppo
- XV Sicurezza

I. Normativa e regolamentazione

Come già detto, si riscontra convergenza sulla necessità di una normativa più semplice, nazionalizzata e certa, ma comunque più rigida. I tempi degli iter procedurali

abbisognano di un ridimensionamento per essere più consoni ai ritmi operativi delle imprese e del mercato.

Sempre a proposito dell'ambito normativo, si denuncia, come foriera di offerte "anomale", la metodologia di affidamento degli appalti basata principalmente sul ribasso del prezzo iniziale². Tale prassi, infatti, va ad incidere a catena sulla qualità delle imprese e sulla loro competitività, sulla qualità del prodotto, sulla sicurezza e sul "sommerso".

II. Qualità delle imprese (certificazione)

Va continuata la strada intrapresa in merito alla certificazione, che potrà trovare piena valorizzazione se saprà essere il più possibile indipendente, per costruire una cultura d'impresa che sia in grado di offrire prodotti e servizi competitivi e che permetta di stare sul mercato nel rispetto di benchmarks e standard organizzativi internazionali.

III. Urbanistica e pianificazione

La proposta di riforma urbanistica non sembra avere suscitato particolari aspettative, in merito alla semplificazione del sistema attuale. Le linee da intraprendere sono sostanzialmente indirizzate ad uno snellimento delle procedure con una minore ingerenza dell'attore pubblico.

IV. Fisco

L'orientamento comune è quello di tendere verso una defiscalizzazione e semplificazione. Le imposte su cui intervenire sono, sia quelle strettamente collegate al patrimonio immobiliare (ICI, registro, trasferimento di proprietà, reddito da locazione, plusvalenze da vendita, ecc.) sia IRPEF ed IVA.

Ma al di là di una semplice diminuzione della pressione fiscale, si sente la necessità di una vera e propria revisione del sistema per evitare una parcellizzazione e duplicazione del prelievo³.

V. Ambiente

Si è diffusamente consapevoli che l'ambiente merita una significativa attenzione, determinando, in modo chiaro e conforme alle normative europee, gli obiettivi da

² Si menziona a questo proposito la costituzione di un working group da parte dell'Unione Europea per il controllo delle offerte anomale (Abnormally Low Tenders - ALT).

³ Si veda a questo proposito la recente proposta di Confedilizia che prevede una imposta unica reddituale e comunale. Anche se tale proposta è ancora basata su un calcolo della rendita secondo il vigente sistema catastale, attualmente oggetto di ristrutturazione secondo la riforma degli estimi avviata dal Ministero delle Finanze che si baserà sull'adozione di nuovi valori determinati con un modello semiparametrico, è da sottolineare la ratio semplificatrice e razionalizzatrice.

perseguire, controllando l'impatto delle opere e facendo ricorso ad un più razionale utilizzo delle fonti energetiche, al sistematico impiego di materiali eco-compatibili nonché al riutilizzo dei materiali di costruzione provenienti dalle demolizioni e dai sottoprodotti della fase estrattiva o produttiva.

VI. Finanza

L'intervento da parte dei capitali privati è considerato decisivo anche e soprattutto per iniziative tra settore pubblico e settore privato, ma bisogna garantire la sicurezza delle operazioni in termini di tempi e obiettivi, rendendo così gli investimenti più attrattivi e convenienti. Per fare ciò si deve intervenire in ambito normativo, fiscale e di pianificazione.

VII. Competitività

Molto, in sede di competitività, si gioca nell'ambito dell'aggiudicazione degli appalti. La concorrenza effettiva in tale sede dovrà essere il più possibile incentivata. Si attendono risultati in tal senso grazie al nuovo sistema di certificazione, derivandone, poi, ribassi più contenuti che diano luogo ad un maggiore equilibrio in sede di valutazione delle offerte.

VIII-IX Management e formazione

Management e formazione sono evidentemente strettamente interrelati. Investimenti nella formazione ai diversi livelli, intensivi e finalizzati, sono condizione necessaria per una migliore competitività delle imprese e una ricerca di più evolute soluzioni tecnologiche oltre che organizzativi. In poche parole, dalle maestranze sino alla dirigenza, l'aggiornamento sui temi che gravitano intorno al sistema delle costruzioni è essenziale per la sopravvivenza delle imprese. La possibilità di "importare" da altri settori industriali, tradizionalmente più avanzati, componenti manageriali è una soluzione perseguibile, ma da effettuare con cautela, date le peculiarità del settore delle costruzioni.

X. Occupazione (lavoro sommerso)

Pur essendo una modalità assai diffusa in Italia, quella del "lavoro nero" non è avvertita tra le priorità da combattere, in quanto la sua persecuzione si dovrebbe ottenere in modo indiretto agendo su altri fattori già citati in precedenza (certificazione, formazione, politiche fiscali).

XI. Qualità del processo e del prodotto

Per garantire la qualità di processo e prodotto, basterebbe seguire le indicazioni di matrice comunitaria e, comunque, si tratta di un corollario di quanto visto a proposito della certificazione delle imprese, del rispetto dell'ambiente, della formazione e quindi degli investimenti in ricerca e sviluppo.

XII. Costo del lavoro

L'esigenza di una diminuzione del costo del lavoro, in tutti i casi non dovrà penalizzare il reddito dei lavoratori e quindi dovrà agire sul fronte della riduzione degli oneri sociali.

Per le altre tematiche (XIII. Corruzione, XIV. Ricerca e Sviluppo, XV. Sicurezza) il panel non ha delineato specifiche proposte che, semmai, hanno trovato collocazione nell'ambito delle prime 12 linee di politica industriale. Questo implica inoltre una visione di vari problemi come conseguenza di carenze e ritardi che provengono dagli altri ambiti tematici.

Ciò che emerge, in sintesi, nelle indicazioni d'insieme dei panel di esperti è l'idea, molto netta, che il sistema italiano delle costruzioni si trovi all'inizio di una fase di nuovo e fortissimo cambiamento coagulando su di sé gli impulsi provenienti dai diversi settori della società. Così la new economy, la rivoluzione Internet, la globalizzazione e gli altri fenomeni di cui oggi si discute, come causa del cambiamento in atto nell'economia, non riserveranno i loro effetti ai servizi finanziari o commerciali o all'organizzazione della pubblica amministrazione ma, sia attraverso i settori indotti sia direttamente, essi non mancheranno di incidere profondamente sull'industria edile.

Pertanto, anche per l'industria edile, la capacità di guidare il cambiamento integrando le politiche industriali appropriate costituirà il momento decisivo della sfida che la attende: le linee di politica industriale discusse possono costituire il canovaccio su cui impiantare un nuovo progetto di crescita e di sviluppo per il sistema italiano delle costruzioni.

Le tecniche innovativi e le linee politiche per lo sviluppo delle costruzioni

Alle tecniche innovativi che si ritiene possano avere il maggiore sviluppo nel prossimo triennio è stato dato il seguente ranking:

- I. Project finance
- II Fondi immobiliari
- III Gestione immobiliare
- IV Securitizzazione di crediti immobiliari
- V Spin off
- VI. Global service

Grande importanza è attribuita al project finance per la realizzazione delle opere infrastrutturali, in cui in Italia si avverte una sempre più penalizzante sottodotazione. Data la commissione di capitali pubblico-privati, è necessario un quadro di riferimento il più possibile chiaro per dare la possibilità ai potenziali investitori-attori di considerare avvedutamente la validità dei progetti, tramite una contrattualistica rigida per tempi di realizzazione (magari prevedendo anche premi e sanzioni), qualità e tariffazione chiara. Una decisa rivoluzione al settore immobiliare, in quanto avvicina quest'ultimo al più flessibile mondo della finanza, è rappresentata dai fondi immobiliari chiusi. Essi, rimasti in gestazione per diversi anni, dopo l'entrata in vigore della normativa che li regolamentava e grazie alla favorevole congiuntura immobiliare, stanno ora sorgendo ad un ritmo sorprendente (attualmente ne esistono 7 ad opera delle primarie banche italiane per un valore di quasi 4.000 miliardi di lire). Ciò che si propone è di intervenire sul trattamento fiscale dei proventi al fine di incrementare la redditività di tali strumenti finanziari.

L'esigenza della gestione dinamica del patrimonio immobiliare (pubblico e privato) esistente è divenuta una interessantissima e cruciale area di business, potendo evitare il degrado fisico dei beni e monitorando in modo più attivo la redditività del patrimonio.

Nell'ottica di una più efficiente messa a reddito dei grandi patrimoni immobiliari gioca un ruolo determinante l'attività di cartolarizzazione (securitization⁴) dei grandi proprietari e di spin off. In questo caso, la gestione del patrimonio immobiliare è scorporata dalla gestione caratteristica della società, con benefici evidenti in entrambi gli ambiti.

Le nicchie innovative e le linee politiche per lo sviluppo delle costruzioni

- I Recupero e riqualificazione
- II Tempo libero (leisure)
- III. Grande distribuzione
- IV Logistica
- V Settore ricettivo (hospitality) - Edilizia sanitaria
- VI Edilizia per anziani - Infrastrutture - Infrastrutture di trasporto - Opere pubbliche - Turismo.

Da diversi anni le città italiane stanno attuando un processo di riqualificazione e di recupero delle situazioni degradate, cercando pertanto di limitare la nuova espansione territoriale. Nella direzione di una migliore qualità urbana è orientata da alcuni anni l'azione politica, con l'adozione di strumenti come i Pru, prima, ed i Prusst, poi⁵. Tali strumenti hanno ottenuto un notevole successo da parte delle comunità locali e si potrebbe intervenire sia sul piano fiscale con agevolazioni ed incentivi sia sul piano procedurale, per renderne più fluido l'utilizzo.

⁴ Una proposta normativa di ampio respiro era stata formulata dall'ABI nel 1997. Le positive prospettive per tale attività sono state recentemente testimoniate dall'operazione effettuata ad opera di Morgan Stanley Dean Witter nei confronti del Fonspa. Quest'ultimo, infatti assorbito dalla banca d'affari statunitense, sarà convertito in un istituto dedicato solamente alla cartolarizzazione dei crediti immobiliari.

⁵ Gli ultimi Prusst ammessi a ricevere finanziamenti statali ammontano a 126 su 325 presentati al Ministero dei Lavori Pubblici.

I settori dell'entertainment, ovvero del tempo libero, e quello della moderna distribuzione commerciale sono ritenuti le nicchie di mercato a più elevato potenziale di sviluppo data l'arretratezza italiana rispetto all'estero. Recenti normative sono andate nella direzione di favorirne lo sviluppo grazie ad una più spinta liberalizzazione e semplificazione del sistema autorizzativo, nel rispetto, comunque, degli equilibri socio-economici delle realtà locali.

Il project finance è chiamato in causa per sospingere sia lo sviluppo di moderni poli logistici, sia, più in generale, la realizzazione delle opere pubbliche.

La struttura del costo degli immobili

Le componenti del costo di un edificio urbano su cui si dovrebbe cercare di intervenire per limitarne l'incidenza sul valore totale sono risultate (in ordine decrescente) le seguenti (fra parentesi si riporta la percentuale di incidenza sul costo totale):

- imposte e tasse (16%)
- terreno (22%)
- costo di costruzione (42%)
- oneri finanziari (10%)
- altri (10%)

Di poco interesse le azioni, genericamente suggerite, miranti ad alleviare il carico fiscale, mentre la compressione del costo del terreno, che incide per oltre il 22% sul valore complessivo dell'edificio costruito, la si potrebbe ottenere prevedendo un ampliamento dell'offerta (anche tramite il recupero e la disponibilità del demanio pubblico).

Quasi la metà del costo finale di una unità immobiliare è imputabile al costo di costruzione che, in un sistema poco efficiente come quello edilizio, potrà essere alleggerito grazie alla nazionalizzazione della progettazione, con la sua separazione dalla fase di costruzione vera e propria, e agli avanzamenti in sede tecnologica.

L'abbassamento dell'onerosità finanziaria è giudicata perseguibile solo tramite una maggiore concorrenzialità fra istituti di credito.

Le privatizzazioni immobiliari

La recente legge finanziaria per il 2000 appare già indirizzata ad affrontare in modo coerente e sistematico gli aspetti legati alla privatizzazione del patrimonio pubblico. Si ritiene comunque che la privatizzazione sia un obiettivo, oltre che opportuno, perseguibile nel prossimo triennio.

Va però assicurata la correttezza del procedimento, magari avvalendosi di figure professionali, senza tralasciare gli aspetti di trasparenza e semplificazione dei criteri di aggiudicazione dei servizi nelle gare. Una maggiore spinta alla fase di vendita verrebbe garantita dall'utilizzo delle più moderne tecniche di finanza immobiliare (fondi immobiliari, spin-off, cartolarizzazione), non trascurando la validità progettuale negli intenti di valorizzazione.

Le precedenti considerazioni assumono che non si verrà ad arrecare un danno per il mercato immobiliare italiano, poiché si tratta di un patrimonio comunque, per

dimensione, non rilevante rispetto allo stock nazionale e che, dati i tempi necessari per la sua alienazione, gli equilibri di mercato non subiranno turbative di rilievo, mentre se ne intravedono le forti potenzialità derivanti dalla crescita del mercato su basi di qualità.

Il consolidamento, la specializzazione e l'inserimento in reti di imprese

Il futuro per le imprese di costruzioni italiane è visto in una tendenza al consolidamento delle realtà esistenti che potrebbero essere poi inserite all'interno di una rete di imprese italiane e/o europee. Il raggiungimento di una massa critica atta a competere non solo in sede nazionale, ma anche internazionale, potrebbe essere oggetto di una politica industriale per il settore delle costruzioni, tramite meccanismi agevolativi, sia sul piano meramente fiscale, sia di ristrutturazione degli organici e di apertura ai capitali europei. Le realtà imprenditoriali dovrebbero essere poi essere strutturate in diverso modo, magari con strutture snelle di Project Management che governino il processo, mentre alle imprese spetterebbe il governo del prodotto.

Modelli imprenditoriali caratterizzati da un elevato grado di specializzazione, possono essere perseguiti solo se le micro-realtà imprenditoriali sono collegate fra loro in un sistema di reti, prevedendo uniche entità di riferimento per assolvere servizi comuni (informatici, amministrativi, tecnici, ...).

Le politiche per favorire la competitività fra imprese

Per favorire la competitività fra imprese sono state individuate alcune possibili linee politiche che coinvolgano direttamente l'impresa oppure che ineriscano il quadro di contorno.

Una azione propulsiva sulla formazione e sulla crescita del management, con conseguente cambiamento di mentalità ed individuazione di nuove aree di attività è di sicuro un elemento in grado di sviluppare il clima competitivo fra imprese. A questa può affiancarsi una attenzione sempre crescente sugli aspetti della qualità, nonché su una politica di aggregazione fra imprese, cosa da facilitare il confronto del sistema delle costruzioni italiano nella competizione europea ed internazionale.

Se si esula da un'ottica microeconomica, per riferirsi al quadro di contorno, si potrebbe pensare alla costituzione di centri servizi che assistano le imprese ad operare oltre confine, oppure ad organismi rappresentativi nelle istituzioni internazionali per lo sviluppo.

Le opportunità delle politiche territoriali

La diversificazione a livello territoriale della politica industriale delle costruzioni non viene ritenuta utile per la crescita del settore trattandosi di una industria già troppo segmentata. Rispetto alla diversificazione territoriale si ritiene più utile favorire la concentrazione e la convergenza su modelli organizzativi e tecnologie più avanzate.

Le priorità per una politica industriale per il settore delle costruzioni⁶

Se si confronta il ranking delle problematiche su cui intervenire fornito dal panel italiano con quanto è emerso in altre realtà europee e a livello comunitario, si può concludere quanto segue:

- in Italia è assai più sentita che nel resto d'Europa la preoccupazione e la necessità d'impiego di risorse e tempo per ottemperare al complicato e stratificato tessuto normativo domestico, problema, questo, che all'estero è pressoché inesistente; infatti là l'attenzione è localizzata sul potenziamento e l'up-grading di tutto ciò che costituisce specificamente il mondo e l'organizzazione delle imprese (competitività, qualità delle imprese, dei prodotti e dei processi, management, formazione)
- elemento di analogia tra l'orientamento italiano e le indicazioni prevalenti in Europa è l'importanza primaria assegnata al tema della qualità delle imprese e alle modalità per garantire, dunque, una concorrenza leale ed un elevato grado di competitività;
- all'estero, inoltre, la pressione fiscale non è sentita come una onerosa vessazione tale da contribuire a determinare, come invece accade in Italia, un massiccio fenomeno di economia sommersa e di abusivismo, con evidenti ripercussioni sulle condizioni di sicurezza sul posto di lavoro e sulla qualità della produzione;
- è singolare, ma forse conseguente al diffuso operare illegale di parte delle imprese, infatti l'ultima posizione assunta sulla sicurezza che può fare riflettere sulla marginalità che tale tema assume nella realtà italiana⁷
- L'obiettivo relativo alla formazione e qualificazione è considerato di media importanza e l'obiettivo della ricerca e dello sviluppo è di scarsa importanza.

I risultati dell'indagine quindi, nel mentre confermano un dato, peraltro già ampiamente condiviso, relativamente alla qualità delle imprese ed al quadro normativo, suscitano non poche perplessità per quanto riguarda i punti relativi alla formazione ed alla ricerca

Questi risultati si prestano infatti a due interpretazioni.

- La prima, più immediata, è che il settore delle costruzioni in Italia ha già risolto i problemi relativi alla formazione ed alla ricerca, che quindi sono da considerare obiettivi già raggiunti.
- La seconda interpretazione è che fra gli operatori manca, tutto sommato, una valutazione condivisa sulle priorità del settore delle costruzioni, da cui derivano quegli orientamenti addirittura contraddittori, così come la ricerca ha rilevato.

⁶ L'ordine con cui sono presentati gli ambiti tematici rispecchia la graduatoria decrescente di importanza attribuita dal panel intervistato (si veda paragrafo 4.1).

⁷ Recente è la polemica sull'entrata in vigore del decreto legislativo n.528 del 1999 che si viene ad aggiungere alla legge n. 494 del 1996, comportando maggiori obblighi da parte di imprenditori e committenti, senza peraltro determinare un effettivo miglioramento delle condizioni di lavoro- L'opinione più diffusa è che la normativa esistente sia già sufficiente, ma quasi mai applicata (secondo una ricerca dell'autorità di vigilanza sui lavori pubblici, di 4.600 stazioni appaltanti, l'84% non opera in regime di 494).

Considerando infatti che il nostro Paese in termini più generali, validi per l'intero sistema produttivo, è ben lontano dall'aver risolto i problemi della formazione e della ricerca, c'è da ritenere che la seconda interpretazione sia quella che più si avvicina alla realtà.

A ulteriore conferma di ciò si consideri che dall'indagine emerge che temi quali la sicurezza nelle condizioni di lavoro e la corruzione sono problematiche di scarsa importanza quando è ampiamente risaputo che nel settore si registrano tra i più alti tassi di incidentalità e che la criminalità condiziona fortemente il settore in intere aree del Paese.

D'altra parte, come si può sostenere che da una parte è prioritario l'obiettivo della qualità e nel contempo ritenere di scarsa importanza la formazione e la ricerca?

Se così stanno le cose, da cosa dipendono risultati così contraddittori nella percezione dei problemi prioritari del settore?

Avanziamo una possibile ipotesi interpretativa.

La continua evoluzione delle condizioni economiche e di mercato la new economy, la globalizzazione, i processi di terziarizzazione, la finanziarizzazione, la nuova sensibilità ambientale hanno determinato l'avvio di sostanziali trasformazioni per alcune delle caratteristiche produttive ed organizzative delle imprese di costruzione un tempo considerate vincenti. Le imprese edili si trovano quindi nel piano di una nuova fase della loro evoluzione nella quale i prodotti dovranno essere sempre più progettati e gestiti sul mercato come prodotti industriali, il cui successo dipenderà da un insieme inedito di fattori, quali la sostenibilità economica, sociale ed ambientale, l'internalizzazione dei costi di gestione e manutenzione, la capacità di autofinanziamento, il quoziente innovativo ecc. ecc..

Necessariamente, così come è accaduto per il resto dell'industria e in particolare per le imprese manifatturiere, lo sviluppo del settore delle costruzioni dovrà trovare un efficace sostegno in una nuova politica industriale, disegnata secondo il nuovo paradigma evolutivo.

Le imprese dovranno infatti adeguare i propri modelli e scegliere tra un ruolo prevalentemente esecutivo ed un ruolo prevalentemente promozionale e gestionale, per il quale le capacità progettuali, finanziarie ed organizzative sono fattori cruciali di competizione.

In questa ottica, diventano fattori strategici di crescita industriale: le dimensioni, la specializzazione produttiva, le capacità progettuali, finanziarie e promozionali, la qualità del prodotto e dell'impresa, l'innovazione tecnologica, la professionalità delle maestranze e, non da ultimo, la capacità di esprimere il proprio ruolo di impresa anche al di là della funzione meramente esecutrice, per estenderlo a funzioni imprenditoriali più complesse.

Di tutto questo non è ancora maturato un livello di coscienza adeguato.

Cosa fare?

Fondamentalmente occorre promuovere comportamenti di mercato che favoriscono una maggiore selezione delle imprese sulla base della loro qualità.

Per numerosi motivi, maggiore selettività e qualità della spesa pubblica, cambiamento del sistema di qualificazione delle imprese, ecc., sta finendo una stagione che vedeva

mantenere in vita più imprese di costruzione possibile. Questa maggiore selettività, che sembra emergere nei comportamenti sia delle stazioni appaltanti sia degli istituti creditizi e assicurativi, se adeguatamente incoraggiata contribuirà, più di tanti meccanismi escogitati in leggi, decreti e circolari, ad alleviare la "piaga" degli eccessi dei ribassi nella offerte e, in prospettiva, a riavvicinare il settore delle costruzioni ai settori industriali caratterizzati da maggiore redditività.

D'altronde in un mercato come quello italiano la ristrutturazione dell'offerta e la sua riqualificazione sono indispensabili perché si ricostituiscono quei margini di convenienza che possano, in prospettiva, trasformarsi in nuovi investimenti.

In questo processo è poi necessario che l'offerta riesca a riorganizzarsi nelle dimensioni e nelle potenzialità, a darsi gerarchie, a integrarsi con l'ingegneria, la finanza, la gestione e altre funzioni ricche "terziarie".

Per questo è indispensabile inoltre una decisa lotta al lavoro irregolare, o "lavoro nero", elemento fortemente negativo, che intacca alla radice le regole di mercato, alterando i principi di corretta ed equilibrata concorrenza tra gli operatori. E' un fatto che assume anche valenze sociali di notevole rilievo, dal momento che al lavoro nero si associa quasi sempre la violazione delle norme poste a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

Riuscire in tutto questo, in ultima istanza, significa riuscire ad indurre efficienza e imprenditorialità anche nelle controparti, a partire dalla pubblica amministrazione.

Per realizzare questo percorso oggi ci sono le condizioni, anzi direi che ci sono delle opportunità da cogliere in quanto:

- a) il "rischio Paese" appare ridotto con la conquistata stabilità del cambio e l'allineamento del costo del denaro, poiché l'economia italiana è ancorata a quella degli altri Paesi europei che aderiscono alla moneta unica;
- b) il "circolo virtuoso" instaurato con il controllo della finanza pubblica inizia a manifestarsi anche nella politica delle infrastrutture e quindi il rilancio delle domande;
- c) l'esigenza di rinnovare la dotazione infrastrutturale del Paese per migliorare la competitività del sistema cresce nell'opinione pubblica ed è destinato ad accelerare le decisioni di autorizzazione su cui peraltro stanno maturando importanti decisioni;
- d) il settore dei servizi alle imprese, a cominciare da quelli creditizi e assicurativi, prende coscienza del suo ritardo nella competitività e si attrezza per crescere in dimensioni e qualità;
- e) il capitale di rischio sembra riprendere interesse per gli investimenti nel settore delle costruzioni, soprattutto in considerazione del ruolo che esso potrà svolgere nelle concessioni di infrastrutture e di servizi a tariffa.

Non approfittarne sarebbe a dir poco imperdonabile.

In sintesi si tratta di promuovere tempestivamente una politica industriale, intesa come un insieme di azioni volte a sostenere e sviluppare la fase di produzione attraverso:

- l'incentivazione di processi di innovazione produttiva ed organizzativa del settore, cercando soluzioni adeguate ad eliminare i fattori distorsivi della concorrenza tra gli operatori, a partire dal lavoro nero;
- un piano di azione sulla innovazione, la formazione e la sicurezza;

- strumenti che favoriscano processi di aggregazione imprenditoriale, con provvedimenti di profilo fiscale che incentivino la fusione tra imprese e migliori assetti del patrimonio aziendale;
- misure premianti per le imprese che sviluppino l'occupazione;
- un quadro normativo che dia certezze agli operatori e maggiore decisione nell'uso di metodologie innovative quali la finanza di progetto;
- azioni a sostegno di investimenti in settori innovativi dei mercati delle costruzioni (recupero, edilizia di sostituzione e, manutenzione del territorio e dell'ambiente, risparmio energetico, gestione immobiliare, risorse idriche, bonifiche ecc.);
- azioni tese ad avviare un processo di responsabilizzazione della Pubblica Amministrazione e delle sue strutture tecniche.