



**VERSO IL DPEF 2009-2013**  
*Il punto di vista dell'Ance*

*18 giugno 2008*



*«Il capitale pubblico, in particolare le infrastrutture, è centrale nelle attività delle imprese e delle famiglie; esso rappresenta le ruote, se non il motore stesso, dell'attività economica. Le tabelle input-output mostrano che in economie avanzate [...] telecomunicazioni, elettricità ed acqua sono utilizzate in pressoché tutti i processi produttivi e le infrastrutture di trasporto costituiscono l'input di ogni prodotto»*

*(Banca Mondiale, World Development Report, 1994)*

*«E' innegabile che le infrastrutture di base, comprese, in particolare, le reti di trasporto, sono essenziali per il buon funzionamento delle imprese in un'economia moderna. Le teorie moderne della crescita economica conferiscono in genere un ruolo preminente alla spesa pubblica in conto capitale e la maggior parte dei modelli economici considera che questo rafforzi in modo durevole il lato dell'offerta dell'economia»*

*(Commissione europea, IV Rapporto di Coesione, maggio 2007)*



## Sommario

<b>1. COSTRUIRE UN TERRITORIO AL FUTURO.....</b>	<b>7</b>	La discrezionalità amministrativa.....	69		
<i>UN TERRITORIO CHE CAMBIA.....</i>	7	Tutela della concorrenza.....	70		
<i>COSTRUIRE IL FUTURO.....</i>	8	Attuazione dei presupposti essenziali per un corretto	svolgimento del rapporto amministrazione-appaltatore70		
<i>IL DISEGNO STRATEGICO.....</i>	9	Prospettive ed obiettivi dell'ance per il mercato degli	appalti in una dimensione europea.....	70	
<i>I TERRITORI DELLA MOBILITÀ.....</i>	11	<b>8. LA QUESTIONE LAVORO.....</b>	<b>73</b>		
<i>I TERRITORI URBANIZZATI.....</i>	13	Cassa integrazione guadagni ordinaria.....	73		
<i>I TERRITORI DELL'HABITAT.....</i>	15	Decontribuzione degli straordinari e dei trattamenti	aggiuntivi alla retribuzione stabilita dai contratti collettivi73		
<i>LA NUOVA URBANITÀ.....</i>	16	Riduzione premi Inail.....	74		
<i>UNA CASA PER TUTTI.....</i>	18	Regime contributivo e fiscale delle prestazioni di	mensa e trasferta.....	74	
<i>CITTÀ E CASA.....</i>	21	Le risorse umane in edilizia.....	74		
<i>RIPENSARE L'INDUSTRIA DELLE COSTRUZIONI.....</i>	22	Sicurezza sul lavoro.....	75		
<b>2. LE INFRASTRUTTURE PER UN PAESE PIÙ EFFICIENTE27</b>		<b>9. LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO.....</b>	<b>77</b>		
<i>LE INFRASTRUTTURE E LA COMPETITIVITÀ.....</i>	27	<i>LA SICUREZZA DEL TERRITORIO E LA TUTELA DELLE</i>	<i>IMPRESE.....</i>	77	
<i>LA DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE IN ITALIA E NEI</i>		<i>INDIVIDUARE LE ATTIVITÀ "A RISCHIO".....</i>	78		
<i>PRINCIPALI PAESI EUROPEI.....</i>	28	<i>LA SPIRALE DEL CONTAGIO.....</i>	79		
La rete ferroviaria.....	28	<i>IL MECCANISMO DI TRASFERIMENTO DELLE</i>	<i>INFORMAZIONI.....</i>	80	
Il sistema stradale e autostradale.....	30	<i>IL FENOMENO DELLE ESTORSIONI.....</i>	80		
I porti.....	31	<i>POLITICHE PER LO SVILUPPO DEL SUD.....</i>	81		
Le strutture aeroportuali.....	32	Infrastrutture per la competitività.....	82		
La mobilità urbana.....	33	La trasformazione urbana.....	82		
La produzione energetica.....	35	Il turismo.....	83		
<i>LA SPESA PER INVESTIMENTI PUBBLICI IN ITALIA....</i>	36	<b>10. APPENDICI.....</b>	<b>85</b>		
<i>LE RISORSE DESTINATE DALLO STATO ALLE</i>		<i>LE PROPOSTE FISCALI.....</i>	85		
<i>INFRASTRUTTURE.....</i>	38	Ripristino del principio di "libera contrattazione" per le	operazioni immobiliari: il problema del "valore normale"85		
La manovra per il 2008.....	38	Reintroduzione del regime di Imponibilità IVA delle	cessioni poste in essere da imprese di costruzione....	86	
Gli stanziamenti per le infrastrutture.....	38	Principio di "Neutralità Fiscale" nelle fasi intermedie	della produzione edile.....	87	
<b>3. LE PRIORITÀ URBANE.....</b>	<b>41</b>	Regime fiscale agevolato per i trasferimenti immobiliari	funzionali all'attuazione di programmi urbanistici.....	87	
<i>CITTÀ E DINAMICHE DEMOGRAFICHE.....</i>	41	Regime sostitutivo per le plusvalenze da cessione di	aree edificabili.....	88	
<i>CITTÀ E MOBILITÀ.....</i>	44	Piena deducibilità degli interessi passivi per i	finanziamenti alla realizzazione di opere pubbliche e	private.....	89
<i>REALIZZAZIONE DI PROGETTI PER L'HOUSING SOCIALE46</i>		Misure agevolative a favore del mercato delle locazione	e per favorire la mobilità.....	90	
<i>PROGRAMMI STRATEGICI DI INTERESSE NAZIONALE</i>		Tassazione separata per il reddito derivante dalla	locazione di abitazioni.....	90	
<i>NELLE CITTÀ.....</i>	47	Deducibilità dal reddito d'impresa dei costi di recupero	degli "immobili patrimonio".....	90	
<i>RADICARE I BENEFICI.....</i>	48	Regime "prima casa" per l'acquisto di abitazioni da	locare a canone convenzionato.....	91	
<b>4. EFFICIENZA ENERGETICA: LA PRIORITÀ PRINCIPALE 49</b>		<i>ANALISI DELL'ATTUALE QUADRO NORMATIVO ALLA</i>	<i>LUCE DEGLI OBIETTIVI PERSEGUITI DALL'ANCE E DEI</i>	<i>RISULTATI OTTENUTI.....</i>	92
Le proposte.....	49				
Ambiente e sviluppo sostenibile.....	51				
<b>5. UN'IPOTESI DI PIANIFICAZIONE STRATEGICA DEL</b>					
<b>TERRITORIO.....</b>	<b>53</b>				
Le Reti.....	54				
I Nodi.....	55				
Il sistema dei valichi.....	56				
Le scelte non rinviabili.....	57				
<b>6. UN PATTO CON IL FISCO.....</b>	<b>65</b>				
<b>7. LA LEGISLAZIONE PER LE OPERE PUBBLICHE.....</b>	<b>69</b>				
Esigenza di semplificazione normativa e riduzione di					
regole; esigenza di minore rigidità dell'azione					
amministrativa.....	69				



## 1. Costruire un territorio al futuro

### *Un territorio che cambia*

Le nostre città sono cambiate. Più vaste sono divenute le tracce, le impronte che lasciano sul territorio.

Molte parti del nostro Paese, al pari di quanto avviene in altri contesti europei, hanno assunto la forma di un unico "territorio urbanizzato", nel quale a fatica si scorgono i tratti del paesaggio naturale.

La città contemporanea è una "città arcipelago" entro la quale gli abitanti si muovono ogni giorno con crescente intensità. Distanze sempre più lunghe separano i luoghi della residenza dai luoghi del lavoro, del commercio, dell'industria del tempo libero.

Le trasformazioni materiali sono però solo uno degli aspetti del mutamento. Sempre più estesi, più complessi e più indecifrabili, i "territori urbanizzati" della contemporaneità si pianificano, si dotano di infrastrutture, si gestiscono in modi differenti dal passato.

Il governo del "territorio al futuro" coinvolge più attori ed impone forme sempre più efficaci di cooperazione:

- la cooperazione "orizzontale" tra le istituzioni presenti sui territori ed impegnate nella costruzione di un futuro comune, di cui hanno la responsabilità più diretta e visibile;
- la cooperazione "verticale" tra le istituzioni territoriali, le Regioni, le Amministrazioni dello Stato, l'Unione Europea;
- la cooperazione tra gli attori economici e le società locali, con la moltiplicazione dei partenariati pubblico-privato e delle procedure di concertazione.

Le Imprese di costruzione sono al centro delle sfide poste dalla governance territoriale. Lo sono in ragione della loro posizione e della missione a cui è ispirato il loro statuto professionale. Lo sono in quanto risorse per il Paese di fronte a scenari di straordinaria complessità

Le politiche di trasformazione e di infrastrutturazione del territorio si misurano con due principali difficoltà:

- la prima è legata alla complessità crescente dei progetti, al loro carattere multidimensionale e alle molteplici scale temporali che i progetti implicano, alla numerosità dei saperi tecnici che esige la loro realizzazione e alla difficoltà a farvi fronte da parte degli apparati tecnici e amministrativi pubblici;
- la seconda è legata alla dispersione dei ruoli e delle titolarità, delle competenze regolamentari e dei mezzi tra i diversi soggetti istituzionali.

La "dispersione delle responsabilità" è la conseguenza non voluta ma evidente anche del decentramento e dell'autonomia istituzionale. Ripartisce le competenze tra amministrazioni centrali, regioni, enti locali, nelle forme tradizionali e in quelle innovative dell'intercomunalità. Trasforma in astrazione il fatto che il territorio è unico e che i progetti degli uni o degli altri devono trovare la loro giusta collocazione all'interno del medesimo spazio fisico.

Il successo di un territorio dipende in maniera stringente dalla sua capacità di comprendere e governare i diversi progetti come insieme, vale a dire dalla capacità di individuare, per ogni progetto, il suo posto, le articolazioni rilevanti, le connessioni fertili con gli altri progetti.

La competizione sullo spazio determina ritardi, incoerenze, incompatibilità nella messa in opera dei progetti. Ma può anche divenire un'opportunità, rafforzare – di fronte alle difficoltà – le energie degli attori e stimolarne l'immaginazione. Può condurre all'invenzione di nuove forme di associazione e di nuovi stili di intervento, che possano facilitare il dialogo tra le istituzioni e tra la sfera pubblica e quella privata, che permettano la concretizzazione di progetti in comune.

Di fronte alla minaccia – reale, quanto scarsamente considerata – di una "balcanizzazione" dei territori, conseguente a rivalità solo in apparenza non superabili, è necessario pervenire a un "**patto**" tra tutti gli attori territoriali, ispirato ai basilari principi della ragionevolezza e della buona volontà.

È necessario che dei **progetti condivisi** vedano la luce e che siano l'espressione, convinta ed entusiasta, dell'insieme degli attori che costruiscono il futuro del territorio italiano.

Perché non resti solo un'intenzione – come, in passato, lo sono state molte delle azioni volte a promuovere il partenariato territoriale e la formazione di alleanze interistituzionali – l'ANCE, con questo documento, lancia una strategia di azione che si basa su un punto fermo:

rimettere al centro dei problemi, delle attese, delle speranze per il futuro il **processo di produzione tecnica del territorio e dei suoi mutamenti**.

### **Costruire il futuro**

Il settore della produzione delle opere pubbliche e, più in generale, dell'ambiente costruito, negli anni recenti, ha conosciuto dei profondi rivolgimenti, che ne hanno modificato significativamente le modalità di organizzazione.

Si pensi, a titolo di esempio, alla accresciuta esigenza di interazione con il mercato, alle dinamiche di esternalizzazione di determinate funzioni, alla diffusione dell'approccio per progetti, o ancora alla presa in conto della I.T.

È anche cresciuto il peso relativo nell'economia del Paese ed è significativamente aumentato il livello degli investimenti.

Il settore della produzione dell'ambiente costruito contribuisce:

- per il 47,5% agli investimenti fissi del Paese;
- per il 9,9% al PIL;
- per il 27,9% all'occupazione industriale.

Dal 1998 al 2006, la crescita degli investimenti in costruzioni è stata più che doppia rispetto a quella del Pil:

- costruzioni +25,5% ; Pil +11,3%

Se è confermato il ruolo strategico che il settore delle costruzioni riveste per il Paese,

al tempo stesso, le evoluzioni dello scenario mettono in crisi le classificazioni, i riferimenti convenzionali, le rappresentazioni correnti della committenza, della consulenza, dell'attività di progettazione, delle modalità realizzative.

La tradizionale "filiera delle costruzioni" esce da questi processi mutata nel profondo. Appaiono sempre più chiari i segnali di ***una esigenza di ricomposizione dei saperi, delle pratiche professionali, dei dispositivi di azione.***

La domanda subisce modifiche strutturali e i sintomi sono molteplici:

- i nuovi vincoli economici dell'operatore pubblico, l'emersione di più consapevoli obiettivi di qualità;
- la strutturazione dei processi di esternalizzazione del mandato;
- la segmentazione temporale dei cicli di vita del progetto;
- la tendenziale autonomizzazione ed indipendenza di queste fasi come specifico task del governo strategico della commessa pubblica (specie di quelle ad elevata "massa critica").

Mutamenti radicali nel mercato delle professioni rimettono in discussione la legittimazione individuale e collettiva degli attori afferenti a questi milieux.

A questa sfida l'ANCE risponde con la propria disponibilità al nuovo e al rischio, tratto necessario della democrazia industriale, e mette la propria esperienza al servizio del Paese.

Oggi, l'ANCE rappresenta 20.000 imprese di costruzione, strutturate in una rete di 102 Associazioni territoriali. Queste esprimono il radicamento delle imprese sul territorio, forniscono loro assistenza e consulenza in ogni settore di attività, ne rappresentano gli interessi, la propositività, il know-how di fronte alle istituzioni e all'opinione pubblica.

Venti Associazioni regionali coordinano le materie di interesse comune delle Associazioni territoriali e intervengono nei processi decisionali di livello regionale.

Inoltre, l'attività associativa si sviluppa attraverso una rete diffusa 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).

Gli occupati nel settore delle costruzioni sono oggi quasi 2 milioni. Ma la produzione e l'occupazione di un significativo numero di settori produttivi dipendono in misura consistente e in alcuni casi in misura pressoché totale dall'attività del settore delle costruzioni. Tra occupati diretti e indotti, il "sistema delle costruzioni" raggiunge i 2,5 milioni di addetti.

Il settore delle costruzioni, le sue strutture organizzative, il sistema delle imprese è mobilitato – con il peso che i numeri confermano – all'interno dei nuovi processi di governance territoriale.

## ***Il disegno strategico***

L'ANCE intende svolgere il suo mandato per il Paese sostenendo le spinte già in atto verso l'innovazione, l'efficacia e la sostenibilità dei processi di produzione tecnica del territorio e dei suoi mutamenti.

A tale proposito, l'ANCE offre la sua diagnosi ed avanza il suo disegno strategico.

La garanzia del risultato tecnico ed economico – l'assolvimento quindi della missione che unisce gli attori del progetto, ne legittima i comportamenti ed assolve alle responsabilità etiche e professionali – risiede ***nella prefigurazione e nel management strategico dell'intero ciclo di produzione dell'intervento.***

Il momento della concezione non può essere separato – se non come atto meramente strumentale e sotto le condizioni di una sua piena coerenza – dal disegno strategico organizzativo complessivo.

Organizzazione, tecnica, economia, impresa sono i volti differenti di un unico problema gestionale, richiedono un'attitudine strategica che di volta in volta si assume la responsabilità di indicare risposte a questioni che ogni progetto ripropone con forza ed originalità.

Se questa diagnosi è condivisa, ne consegue la necessità di una drastica riorganizzazione del ciclo e della filiera di produzione dello spazio costruito.

Strutture integrate, sia in seno alle amministrazioni pubbliche sia nel privato, devono tendere a ricomporre – come dato essenziale di ***una moderna organizzazione e gestione per progetti*** – il ciclo che unisce i diversi momenti e le diverse missioni della produzione dello spazio costruito:

- gli studi sulla domanda;
- il dimensionamento e la qualificazione dei bisogni;
- le missioni (molteplici ed ad obiettivi differenziati) connesse al concepimento dell'opera;
- le missioni dedicate all'organizzazione, alla sorveglianza in itinere e alla verifica degli esiti del processo realizzativi del bene o del servizio;
- le missioni legate all'ex post del momento realizzativo: tipicamente, per un'opera pubblica, l'organizzazione ottimale dei processi d'uso del bene prodotto e le condizioni per la conservazione nel tempo dei valori funzionali ed economici in esso incorporati.

L'innovazione nei processi si riflette nei settori e sulle tematiche rispetto alle quali si articola e si differenzia la produzione dello spazio costruito:

- ***le infrastrutture per la mobilità;***
- ***la città;***
- ***l'habitat.***

Ma ogni opera appartiene a un territorio, a una città, a uno spazio preciso.

La classificazione proposta, quindi, è puramente strumentale e utilizzabile solo dopo aver riaffermato:

- a) l'***indivisibilità*** del territorio, e
- b) il ***carattere integrato*** di ogni progetto di mutamento dello spazio fisico, a prescindere dalla domanda di servizi o di prestazioni a cui deve rispondere.

La localizzazione – se tenuta presente - consente di ottimizzare le relazioni tra opera e usi. L'opera, specie se di dimensioni rilevanti, stabilisce relazioni per definizione conflittuali con il contesto fisico in cui è prevista. Altro è se il progetto prende in

carico, oltre le specifiche direttamente funzionali, i contenuti di una possibile strategia urbana. Se l'infrastruttura è progettata come "opera territoriale".

La ricomposizione del quadro di azione impone un diverso modo di guardare al progetto.

Il rinvio agli effetti territoriali di una infrastruttura, argomento che sostiene la necessità di un progetto più ampio, è oggi di frequente eluso. Gli interrogativi che esso suscita sono considerati "fuori tema" o anacronistici. La scelta di un'opera viene spesso decisa a monte della sua localizzazione esatta, che viene pertanto giudicata una questione di secondaria importanza.

La responsabilità di ovviare a questi limiti risiede in gran parte nella lungimiranza del soggetto di committenza. L'adozione di un approccio "territorialista" significa prendere in carico la maggiore complessità del lavoro, non solo tecnico, conseguente. Solo l'adozione di una prospettiva "*whole life cycle*" dell'opera consente di intravedere i benefici, anche economici, di tale orientamento strategico.

### ***I territori della mobilità***

I nostri territori sono fortemente segnati dalle dinamiche della mobilità, individuale e collettiva. Da questo punto di vista, le trasformazioni recenti destano forti preoccupazioni.

Le disparità tra un territorio e l'altro del Paese si sono rinforzate. Alla perdurante, difficile accessibilità di molte aree del Mezzogiorno ha fatto riscontro l'esplosione dei fenomeni di congestione al Nord.

Anche alla scala dei territori urbani e delle città sono evidenti i segni di una crisi ormai sistemica.

Progrediscono le condizioni di segregazione socio-spaziale e la *mixité* urbana si impoverisce. Vaste porzioni di territorio, che pure beneficiano di importanti condizioni patrimoniali (storia, ambiente, paesaggio), tendono ad essere isolate, premessa per la progressiva esclusione, insieme ai loro abitanti, dalle dinamiche di crescita che interessano altri settori dell'agglomerazione. La coesione sociale si indebolisce.

Ogni iniziativa in proposito, d'altra parte, non può ignorare le sfide dello sviluppo sostenibile, considerando il contributo che il settore dei trasporti fornisce al proliferare dell'effetto serra.

Ma la politica dei trasporti non è riducibile alla sola offerta infrastrutturale. Essa appare sempre più una questione di qualità dei servizi, che si manifesta in un mercato esso stesso fortemente concorrenziale. L'azione dei poteri pubblici, se appare essenziale per orientare le scelte di lungo periodo, non può d'altra parte non tenere conto di queste dinamiche di mercato.

Restano ancora importanti margini di progresso rispetto alla migliore utilizzazione delle reti esistenti. Si tratta di agire sia sulla pianificazione e la programmazione delle infrastrutture, sulla manutenzione delle reti, sulla diffusione dell'innovazione tecnologica ... sia dal lato della domanda di mobilità, orientando i comportamenti verso obiettivi di sostenibilità.

La mobilità sostenibile appare oggi una necessità sociale. Le immagini di arterie congestionate da veicoli di ogni sorta rinviano tanto ad un sentimento di insicurezza quanto ad una paralisi decisionale che le statistiche non riescono a fotografare in

maniera adeguata.

Lo sviluppo della mobilità appare, dunque, una questione di capacità delle infrastrutture ma altresì un interrogativo sul nostro modo di “vivere” l’infrastruttura.

In materia di trasporti, ogni strategia di sviluppo sostenibile dovrà conciliarsi con l’obiettivo di rafforzare la competitività e l’attrattività del nostro Paese come una grande piattaforma logistica aperta sul Mediterraneo, strutturata sui suoi porti ed innervata da un sistema intermodale capillare ed efficiente.

È un obiettivo di sviluppo del Paese, che rinvia a quattro linee di azione strategiche:

- *l’inserimento del territorio nazionale nei flussi mondiali* e la capacità dei nostri “varchi di accesso” di esprimere performance all’altezza della competizione globale;
- lo *sviluppo del sistema logistico* (corridoi europei, Autostrade del Mare, piattaforme logistiche) al servizio della competitività del Paese, in Europa e nel resto del mondo;
- *l’accessibilità alle grandi aree urbane* a vocazione internazionale;
- *l’“interconnessione” tra i grandi poli e le città medie*, valorizzando le esternalità derivabili degli investimenti per il potenziamento delle reti di trasporto di primo livello.

Costruire un territorio in grado di sostenere queste sfide non appare operazione semplice.

D’altra parte, le infrastrutture di trasporto sono quelle che più si prestano a divenire “opere territoriali”.

La sfida che l’ANCE si rende disponibile ad affrontare è quella di ***un nuovo modo di produrre le infrastrutture.***

Esistono modelli diffusi in altri paesi, come l’Olanda o la Svizzera, secondo i quali ***il progetto di un’infrastruttura*** è, al tempo stesso, ***il progetto del contesto fisico*** di appartenenza e ***il progetto delle condizioni d’uso.***

Non vi sono ragioni credibili per non avviare – anche nel nostro Paese – esperienze capaci di raccogliere ed ulteriormente sviluppare le “buone pratiche” disponibili a livello europeo.

Le reti di trasporto non soddisfano solo il diritto alla mobilità. Sono anche – sotto certe condizioni – dei formidabili strumenti di riconquista e di riqualificazione di parti di territorio poste ai margini delle linee di sviluppo.

Questa affermazione è vera sia alla grande scala sia all’interno degli insediamenti urbani.

Nella fase di formazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013, si è affermata la necessità di più ampie strategie di intervento capaci di coniugare “interventi cardine” ed “interventi complementari”, con i primi impegnati, tipicamente, a fungere da leva ai secondi, ai quali, invece, spetta il compito di radicare sui territori gli effetti positivi prodotti dai primi.

Tipici materiali di questa strategia sono le grandi infrastrutture intese come “opere territoriali”, attivatori di contesti – fisici, economici, istituzionali – in grado di sostenere i disegni di sviluppo ed armonizzare le programmazioni di settore.

Insomma, progetti che siano, parimenti, **progetti radicati** nei territori e **progetti-hub** volti all'apertura, alle connessioni, alla reciproca fertilizzazione con i mercati sovralocali.

Un disegno di tale ampiezza non può non essere l'espressione di una politica di respiro nazionale, che sappia premiare le situazioni locali più dinamiche nel cogliere le opportunità di intervento e nel favorire la formazione delle condizioni di contesto.

Nelle città, così come nei territori, mettere al centro il progetto tecnico dell'infrastruttura significa creare le condizioni, spesso decisive, per migliorare le qualità dello spazio pubblico, rafforzare il confort e la sicurezza degli usi, facilitare l'integrazione, aprire nuovi e imprevedibili spazi di democrazia.

### ***I territori urbanizzati***

Due questioni attraversano il territorio della contemporaneità.

La prima concerne l'idea di rottura del patto di alleanza tra i territori. Fino a qual punto sono accettabili le disparità tra un territorio e l'altro, tra una città e l'altra, tra un quartiere e l'altro? Quale è la soglia oltre la quale le politiche pubbliche debbono intervenire? È una domanda cruciale, alla quale si ha il dovere di rispondere.

Non è accettabile una prospettiva nella quale il contrasto tra l'universo dello sviluppo e quello dei valori fondativi di una società (nazionale o locale) diviene talmente forte da produrre il rischio della rottura. Ma come trovare una ragionevole articolazione tra l'accoglimento delle differenze e il mantenimento di un certo livello di regolazione?

Rispondere a questo interrogativo porta alla seconda questione, non meno complessa della prima. Riguarda la competitività e le differenze che ne conseguono.

I territori oggi sono esposti in una concorrenza condotta a più livelli. Alla scala nazionale, tutte le città si battono per accogliere le istituzioni per la ricerca e l'insegnamento, le infrastrutture e i servizi di rango più elevato, le sedi delle imprese più prestigiose. A livello europeo e internazionale, le grandi metropoli sono in competizione permanente.

La competizione tra i territori porta alla formulazione di un dilemma al quale sembra impossibile sfuggire: privilegiare la performance economica a rischio di generare delle differenze e delle disuguaglianze oppure privilegiare la coesione territoriale e sociale a spese del dinamismo economico?

***Ma si tratta di un problema mal posto. Molte sono le alternative possibili.***

Nel mondo della competizione globalizzata, le risorse endogene a un territorio non sono sufficienti per garantire il suo futuro economico. Al di là del capitale genetico che gli è proprio, ogni territorio cerca i "vantaggi competitivi" che consentono di "fare la differenza" rispetto ai territori vicini o in concorrenza.

Ma i territori non nascono tutti eguali e la loro attrattività si iscrive in una storia lunga che integra numerosi fattori: la situazione geografica, le risorse naturali e il capitale umano, l'ambiente e il patrimonio storico, le vocazioni dell'economia e le specializzazioni del sistema imprenditoriale.

Il potenziale economico di un territorio non è unicamente legato all'economia concorrenziale globalizzata. Una larga parte della ricchezza di un territorio sfugge alla mondializzazione dell'economia.

L'economia residenziale - direttamente legata agli abitanti e agli utilizzatori di un territorio, e proporzionale ai livelli di reddito e alla struttura della domanda di beni e servizi che ne consegue – appare essere un formidabile fattore di sviluppo che deve essere valorizzato.

La società locale - nelle sue diverse componenti: residenti, addetti, studenti, turisti, pensionati ecc. – deve essere considerata, a pari titolo delle imprese, come un vettore di sviluppo.

La via di uscita dalla dialettica specializzazione / concorrenza passa attraverso la differenziazione positiva dei territori e l'orientamento verso una economia urbana più sensibile ai temi della coesione sociale.

Molte delle strategie avviate dai territori oscillano tra la ricerca di una performatività economica capace di attivare le dinamiche di sviluppo e il culto di una specificità su cui fondare la coesione... in una tensione permanente tra il mondiale e il locale.

La capacità di organizzazione e la progettualità sistemica delle società locali deve essere accompagnata dalla condivisione verticale dei rischi e delle opportunità rappresentate dalla crescita economica.

Un "progetto di territorio" condiviso tra gli attori - una volta precisate le finalità, fissati gli obiettivi e individuate le responsabilità – rappresenta senza dubbio, da questo punto di vista, la via di uscita dal falso dilemma tra competitività e coesione.

L'impegno e la progettualità dell'ANCE sono a disposizione di una strategia di azione che ha forti connotati di innovazione.

La mobilitazione delle risorse potenziali del milieu deve avvenire attraverso progetti finalizzati alla produzione di *valore aggiunto del territorio*, risultato di specifiche innovazioni nelle politiche di programmazione, effetto positivo della molteplicità dei livelli intermedi che connotano, producendo opportunità e minacce, la connessione locale/globale.

Il coinvolgimento attivo di attori esterni è un obiettivo che assume caratteristiche peculiari in quei territori in cui è maggiormente evidente l'intreccio tra "reti corte" e "reti lunghe" dei processi di sviluppo.

In questi ambiti geografici, al fine di favorire l'innalzamento del contenuto innovativo ed il valore aggiunto di progetti e politiche locali, dovrebbero essere elaborati *progetti integrati multilivello* che siano espressivi dei vantaggi comparati che la "multiscalarità", presente o potenziale, offre al "territorio di progetto".

Non mancano le esperienze in proposito, positive, certo, ma ancora penalizzate dalla debole attivazione dei fattori di implementazione richiesti dall'organizzazione e gestione strategica per progetti

Rispetto ai precedenti, i progetti integrati multilivello dovrebbero avere "un di più", una specifica e riconoscibile vocazione ad organizzare filiere verticali, in grado di sviluppare una più incisiva ed efficace interazione fra il milieu territoriale, le reti locali di soggetti e le reti di attori sovra-locali.

La formazione di questi progetti integrati multilivello appare un obiettivo irrinunciabile soprattutto in quelle tipologie territoriali nelle quali si intrecciano, connettendo e commutando dimensione locale e dimensione globale, flussi diversificati e differenziati di persone, di beni, di servizi, di conoscenze, determinando uno scenario di opportunità di elevata rilevanza per il Sistema-Paese.

Rispetto ai precedenti, i progetti integrati multilivello dovrebbero avere “un di più”, una specifica e riconoscibile vocazione ad organizzare filiere verticali multilivello, in grado di sviluppare una più incisiva ed efficace interazione fra il milieu territoriale, le reti locali di soggetti e le reti di attori sovra-locali.

La formazione di questi progetti integrati multilivello appare un obiettivo irrinunciabile soprattutto in quelle tipologie territoriali nelle quali si intrecciano, connettendo e commutando dimensione locale e dimensione globale, flussi multilivello di persone, di beni, di servizi, di conoscenze, determinando uno scenario di opportunità di elevata rilevanza per il Sistema-Paese.

I territori urbanizzati prodotti dalle reti richiedono un lavoro a scale differenti. Il mutamento agisce a dimensioni che sono quelle individuate dall'area vasta e dalle infrastrutture.

Il passaggio di scala avviene per almeno tre ragioni:

- ***l'accesso alle reti della mobilità*** e la domanda che ne deriva, per progetti capaci di coniugare infrastrutture, forme urbane e paesaggio;
- ***l'integrazione dei dispositivi ecologici***, e il conseguente superamento della contrapposizione tra ambiente naturale e ambiente costruito; inserire nella progettualità integrata multilivello gli ecosistemi e i biotopi, ma altresì le grandi infrastrutture ambientali (energia, rifiuti ecc.);
- ***la sedimentazione delle relazioni tra reti e territori***: il decentramento e l'autonomia istituzionale non devono essere di ostacolo all'intelligenza delle relazioni tra territori e reti, creare nuovi feudalesimi, produrre logiche settoriali supplementari. Piuttosto, il mutamento dovrà essere orientato da un'“urbanistica delle tracce”, che utilizza la geografia (geologia, idrologia, topografia, paesaggio..) e compone – misurandosi con i cambiamenti di scala imposti dalla contemporaneità - i tracciati, le strade, le divisioni fondiari, gli spazi pubblici e le regole edificatorie.

Il processo di produzione tecnica dello spazio fisico riguarda, dunque, oggetti, vincoli e opportunità diversi dal passato. L'innovazione nei processi progettuali produce innovazione nei materiali del progetto, richiede competenze originali, impone una creatività che non può non essere di “filiera”.

Per la loro parte, le imprese di costruzione, in quanto produttori diretti degli esiti materiali della trasformazione, hanno un'evidente responsabilità etica, alla quale sono pronte a fare onore.

### ***I territori dell'habitat***

Il concetto di “qualità della vita” esprime una realtà complessa, specialmente nelle città e nei territori urbanizzati.

Il diffondersi della condizione urbana ha stimolato la riflessione sulle modalità grazie alle quali l'organizzazione - urbanistica, architettonica, ambientale -delle città è suscettibile di assicurare, di proteggere e di innovare le condizioni per l'armonico sviluppo della vita associata.

La qualità della vita nasce dalla corrente di pensiero igienista del XIX secolo e confluisce, alla fine del secolo scorso, nell'accezione più vasta di sviluppo

sostenibile. Oggi, la qualità della vita è un'espressione largamente in uso nel linguaggio comune. È utilizzata dalle associazioni dei cittadini come leitmotiv della difesa del contesto fisico e delle condizioni di vita.

Nonostante l'uso diffuso, o forse proprio per questo, il concetto di qualità della vita non appare ancora tematizzato in maniera adeguata.

In materia urbana, esso è spesso trattato come un valore in sé: d'altra parte, quale società o istituzione territoriale non dovrebbe operare per il benessere dei suoi membri? È anche percepito come fattore di attrattività e quindi di sviluppo economico. Tuttavia, troppo poco si sa su quali siano veramente gli ingredienti indispensabili, poiché le situazioni oggettive e soggettive non appaiono regolate da rapporti di dipendenza univoci o necessari.

In questa difficoltà, che è anche di adeguata comprensione dei fenomeni osservati, è inevitabile che stentino a formarsi progetti condivisi. Mancando una diagnosi coerente ed esaustiva, anche la progettualità non può non essere di parte. Occorre dunque uno sforzo particolare per avviare anche su questi temi una strategia di azione complessiva e federatrice delle attese e degli interessi degli attori.

L'ANCE propone, a tale riguardo, l'apertura di ***un grande cantiere per il miglioramento della qualità della vita nelle nostre città e nei territori urbanizzati.***

All'intero di questo cantiere – tanto progettuale quanto sperimentale – dovranno essere affrontate ***tre questioni*** specifiche, anche se strettamente legate, rispetto alle quali declinare una visione federatrice dell'idea di qualità della vita:

- ***spazi pubblici;***
- ***welfare urbano;***
- ***housing sociale.***

La qualità della vita va ricercata in quanto essa è la condizione di contesto per la competitività di una città e dei suoi territori. Competitività che, a sua volta, è la condizione per lo sviluppo economico e che appare obiettivo possibile solo se accompagnata da forti tensioni alla coesione sociale e alla sostenibilità ambientale.

Espresso in questi termini, il tema della qualità della condizione urbana si declina in modo affatto diverso da quello che vorrebbero le retoriche del radicamento. Ma la città non è solo radicamento. È tensione continua verso scenari di forte trasformazione. Ieri come oggi.

Solo così diviene credibile la prospettiva di un nuovo Rinascimento Urbano.

### ***La nuova urbanità***

Lo spazio pubblico non è mai stato il prodotto esclusivo delle amministrazioni che ne hanno promosso la realizzazione. Esso è l'esito, in perenne mutazione, della più generale relazione che si stabilisce tra i cambiamenti dello spazio fisico e le evoluzioni del quadro sociale.

Il costante adattamento tra ***le forme*** e ***gli usi*** della città è sempre il prodotto di un insieme di attori: le istituzioni, il sistema delle imprese di costruzione, i progettisti, gli utenti finali, la società locale tutta.

Dal passato riceviamo in eredità un ***"capitale urbano patrimoniale"*** che incorpora

ma non si riduce a un insieme di “prodotti”, fossero pure dei servizi pubblici, la cui efficacia richiede costanti adattamenti, su cicli di consumo sempre più brevi. Questa realtà definisce una dimensione dell'azione collettiva in cui tutti noi siamo immersi.

Riflettere sul “capitale urbano patrimoniale”, coglierne la ricchezza e le potenzialità di azione, ci conduce inevitabilmente a prediligere la costruzione di **una politica dell'offerta di ampio respiro**, aperta ed inclusiva di approcci ed interessi differenziati, capace di coniugare e di integrare le attrezzature materiali e i servizi di prossimità in un'idea forte di **welfare urbano**.

Una politica dell'offerta urbana nasce dalla riflessione su una gamma di possibilità che spetta alla società urbana – nella sua articolazione per attori rilevanti: istituzioni, imprese, professioni, cultura, utenti etc – portare ad espressione.

La ricomposizione patrimoniale, in funzione della qualità degli spazi di vita, non può non considerare prioritariamente **le aree e gli edifici di proprietà pubblica** ovvero **i grandi patrimoni fondiari e immobiliari**.

Parimenti necessaria è un'azione decisa che valorizzi **il sistema degli spazi pubblici dell'ordinario**, quali:

- le strade e gli spazi verdi,
- le strutture e le reti di prossimità,

una componente fondamentale dell'offerta pubblica urbana da sottrarre ai ghetti delle “opere di urbanizzazione” e valorizzare quale fattore imprescindibile di qualità diffusa.

Il principio generale dell'**unitarietà dello spazio pubblico urbano** ha come conseguenza necessaria **l'unitarietà del progetto** della sua trasformazione.

Al pari di quanto già sperimentato con successo in città come Lione o Rotterdam, la politica unitaria dello spazio pubblico deve:

- estendersi all'intera area metropolitana,
- ricercare l'unitarietà dello spazio pubblico alle nuove scale di intervento individuate dai territori urbanizzati.

Sostenuto dai principi di solidarietà, contemporaneità, identità e unità, un vero e proprio **“piano strategico degli spazi pubblici”**, che operi a più livelli e dotato delle opportune risorse economiche e organizzative, affermerà il valore di questi spazi come produttori di qualità della vita.

È di questi spazi e del loro progetto la capacità di ricomposizione e riqualificazione urbana, il merito di contribuire a costruire, come è stato scritto, “una città bella, solidale, in cui è piacevole vivere”.

La qualità deve essere una caratteristica comune a tutti i progetti. Riguarda gli spazi aperti pubblici del centro storico, ma anche la sistemazione di piazze, strade, giardini, parchi nelle aree periferiche, nella città consolidata così come nei quartieri di edilizia economico-popolare e nei territori urbanizzati.

L'obiettivo del “piano strategico degli spazi pubblici”, come negli esempi citati, è quello di **garantire a tutti gli abitanti, qualunque sia il luogo di residenza, la presenza di spazi pubblici di qualità a meno di 500 metri dalla loro abitazione**.

I progetti devono far emergere le qualità del luogo, devono realizzare degli spazi che abbiano una struttura contemporanea e, nello stesso tempo, un forte legame con il

contesto.

La contemporaneità significa attenzione alle pratiche sociali, agli usi attuali dello spazio aperto, alle nuove possibilità offerte dalle tecnologie e dai materiali, ai nuovi linguaggi del progetto urbano.

E' anche capacità di pensare la complessità della città, di realizzare spazi che integrano diverse funzioni, rappresentano le attese degli abitanti, esprimono innovazione e creatività. Senza dimenticare la storia e la memoria dei luoghi. La città cambia rispettando la propria identità.

La politica degli spazi pubblici si appoggia su diversi strumenti: piani, carte di qualità, dell'ambiente e dell'ecologia, su attività pedagogiche e di mediazione rivolte ai cittadini, sulla contemporanea evoluzione della domanda e dell'offerta.

Un programma così ambizioso richiede **una diversa organizzazione dell'apparato tecnico-amministrativo** delle amministrazioni locali. Il progetto unitario dello spazio pubblico supera le divisioni dei servizi tecnici, generalmente basate su logiche funzionali, va oltre gli specialismi, gli approcci settoriali e le rigide divisioni di competenze.

Richiede anche **un'apertura forte e convinta al sistema delle professioni e delle imprese**. Presuppone un impegno comune da parte di tutti gli attori, altrettanto indivisibile quanto lo è il quadro di vita.

L'ANCE, a tale proposito, si candida a sostenere la sperimentazione di **nuove soluzioni organizzative**, che supportino le amministrazioni locali rispetto a due esigenze basilari poste dalle politiche per gli spazi pubblici:

- esercitare un approccio progettuale unitario, sul modello della *maitrise d'ouvrage urbaine* francese, occupandosi, in un primo tempo, della **sperimentazione** e della **formazione** di un **know-how innovativo**;
- praticare una nuova cultura dello spazio pubblico nel contesto di **piani e progetti sperimentali**, condividendola con gli attori e i servizi tecnici tradizionali.

## ***Una casa per tutti***

L'esame delle buone pratiche in materia di politiche abitative per i nuovi fabbisogni ci pone davanti un panorama non privo di elementi di novità e di interesse, non sempre considerati come meritano.

Una prima modalità vede la casa come **un problema tipico delle aree economicamente in crescita**, affrontato in termini di regolazione dei rapporti tra società locali, Enti territoriali e Parti sociali, con queste ultime che, spinte dai propri associati, promuovono intese finalizzate a reperire, costruendole ex novo ovvero acquisendole sul mercato, le abitazioni da assegnare pro tempore agli addetti.

Una seconda linea di azione tende ad **abbattere l'incidenza del fondiario** sui costi di costruzione, acquisendo patrimonio in degrado o ceduto a titolo gratuito, e a modulare, magari con il ricorso ad altre forme di contenimento dei costi, il canone di affitto sulla disponibilità effettive dell'inquilino.

È una linea molto tradizionale, adottata con successo da numerose Agenzie territoriali, di frequente in collaborazione con Enti di patronato e Associazioni sindacali, sempre in stretta collaborazione con gli Enti locali, che mettono a

disposizione aree, porzioni di Piani di zona, immobili in degrado ecc..

A volte la collaborazione assume forme più strutturate, definendo strumenti stabili di intermediazione tra domanda e offerta abitativa. Tra le Istituzioni pubbliche, gli Organismi sindacali e imprenditoriali, il Terzo settore ecc. si costituiscono vere e proprie **"agenzie per l'affitto"** che operano sia sul nuovo che sullo stock esistente, ricorrendo anche al mercato della piccola proprietà, e definendo in buona sostanza il sistema di garanzie che manca nel rapporto diretto tra piccolo proprietario ed inquilino.

Una terza linea di azione vede protagonisti soggetti che partono dall'**aggregazione della domanda** e dalla mediazione/rappresentazione efficace delle difficoltà di approccio al tema "casa" che tipicamente alcuni segmenti di domanda abitativa esprimono, quali, ad esempio, i migranti.

Con una iniziativa dal basso che ha coinvolto progressivamente l'insieme degli aventi causa sul problema, si è giunti all'attivazione di un ampio processo di partenariato sociale finalizzato alla formazione di cooperative abitative a proprietà indivisa. La cooperativa diviene l'interlocutore privilegiato di Enti locali, Agenzie territoriali, banche, ecc. Rappresenta la domanda abitativa più critica e "tratta" con molta speditezza le opportunità che si propongono: da edifici in abbandono ricevuti in comodato alla partecipazione a "programmi complessi" di recupero urbano, dall'acquisizione di mutui agevolati al coinvolgimento "a costo zero" di fornitori di servizi professionali, ecc..

Da questa veloce rassegna, appare evidente come si tratti di **un panorama in cui a prevalere è l'improvvisazione**. Le soluzioni hanno quasi sempre i limiti dell'estemporaneità, seppur bene intenzionata e spesso anche efficace.

In assenza di politiche pubbliche adeguate, sembra prevalere più la generosità degli intenti che l'applicazione di chiari indirizzi di azione, sostenuti da un efficace raccordo tra i molti soggetti istituzionali, pubblici, privati, no profit ecc. interessati dal problema.

Non sorprende, dunque, che **la casa sia diventata e resti un'emergenza nazionale**.

In tale contesto, una strategia di azione efficace ha di fronte alcune "piste" obbligate:

- incentivare il collegamento, nell'ambito di specifici programmi di intervento, tra politiche abitative e politiche di welfare, mettendo in pratica il complesso di azioni che vanno sotto il titolo comune di **housing sociale**;
- superare la logica delle azioni settoriali e favorire **lo sviluppo di programmi integrati e a più obiettivi**: abitativi, territoriali, economici, occupazionali, formativi ecc.;
- sperimentare forme concrete di **economia sociale di mercato** nel settore abitativo e dei programmi integrati, incentivando il dialogo e la **sussidiarietà tra sfera pubblica e sfera privata**;
- ricercare e valorizzare, anche con interventi pilota, **il partenariato verticale e orizzontale** come principale strumento di governo di fenomeni sociali complessi quale è la nuova domanda abitativa.

Nel concreto, ciò significa:

- sviluppare, attraverso un approccio sistematico, una efficace **cultura di governo**

della nuova questione abitativa, che si alimenti dalla conoscenza delle caratteristiche qualitative e quantitative che il fenomeno oggi assume e, in parallelo, sappia valorizzare le esperienze positive altrove già maturate in proposito;

- promuovere la realizzazione di **interventi mirati** che sappiano mettere in pratica gli indirizzi sopra riportati. Le iniziative saranno sostenute in modo differenziato, a seconda delle caratteristiche peculiari assunte sia dal progetto sia dalla rete partenariale che si struttura intorno al progetto stesso.

Sul piano operativo, occorre agire a un duplice livello territoriale:

- vi deve essere un momento di formale condivisione, al livello più elevato, della effettiva rilevanza assunta dalla questione abitativa. La predisposizione e la sottoscrizione di **un accordo quadro nazionale sull'housing sociale** stabilirà la visione comune, il repertorio degli strumenti, le risorse necessarie per sostenere le azioni di intervento;
- una sorta di **negoziazione di secondo livello** - tra amministrazioni locali, operatori economici Associazioni territoriali dell'Ance, imprese di costruzioni, attori espressione delle varie tipologie di domanda, nonché tramite procedure concorsuali - verificherà ed implementerà il modello di housing sociale più adatto al contesto di intervento. Le intese raggiunte saranno recepite e rese vincolanti da **accordi quadro locali**.

I contenuti tecnici, economici, procedurali delle intese potrebbero essere conferiti a dei **"piani di azione"**, da strutturare sul modello del *programme locale de l'habitat* francese, specifici ed organici strumenti di iniziativa strategica con chiaramente indicati e sottoscritti gli obiettivi, gli strumenti e i mezzi che si intendono mettere in campo.

Questi "piani di azione", preferibilmente, dovrebbero riguardare sistemi di città ovvero aggregazioni di più comuni, così da conciliare, in una consapevole e condivisa visione di futuro, riportandole alla scala più appropriata, le azioni riferite ai diversi settori di intervento.

Il "piano di azione", in sostanza:

- definisce per un periodo dato, non inferiore ai 4 o 5 anni, **i principi della politica della casa** all'interno dell'ambito territoriale considerato;
- indica le condizioni di **una ripartizione equilibrata e differenziata dell'offerta abitativa** e dei servizi connessi (*mixité*);
- precisa **i mezzi da mettere in opera**, in particolare quelli **fondari**.

Trattandosi di un tipico strumento avente finalità strategiche, tre capitoli ne costituiscono l'ossatura irrinunciabile:

- una **diagnosi** della situazione esistente;
- l'enunciazione di **obiettivi chiari e misurabili**;
- l'elaborazione di **un programma operativo**.

A livello dei **singoli progetti di intervento**, l'ampia sperimentazione condotta grazie alle molte tipologie di "programmi complessi" consente di operare secondo tracciati ormai noti

La distinzione più significativa riguarda la scala territoriale degli interventi e l'eventuale inserimento di azioni sul contesto sociale ed economico:

- interventi fisici, sociali ed economici entro le zone urbane che manifestano i livelli più elevati di difficoltà. È un'azione che per l'immediato dovrebbe riguardare soprattutto la "rottura" delle situazioni maggiormente critiche, di più evidente ed insostenibile "emergenza abitativa";
- azioni che interessano perimetri più vasti, condotti alla scala dell'agglomerazione e/o dei sistemi di città, finalizzati ad assicurare un più generale riequilibrio tra le città e il territorio di appartenenza.

A questa seconda scala possono essere condotte politiche a carattere strutturale, come quelle per l'impiego e i trasporti; politiche il cui livello territoriale di riferimento va ampiamente al di là della dimensione del quartiere.

Le intese strutturate intorno ai "piani di azione" dovrebbero privilegiare il perseguimento di alcune priorità, individuate per la loro pertinenza al tema delle politiche abitative, il carattere multisettoriale, la potenzialità di attivazione di più interessi e competenze (anche istituzionali):

- il rinnovo urbano e le condizioni di accessibilità;
- l'occupazione e lo sviluppo economico;
- la formazione;
- la sicurezza.

## **Città e casa**

La questione dell'housing sociale, se osservato da questa angolazione, torna ad essere **questione urbana** cruciale, snodo delle politiche pubbliche territoriali.

Resta pertanto non condivisibile ogni tentazione di utilizzare le risorse pubbliche a disposizione dell'"emergenza abitativa" entro schemi di azione riduttivi e settoriali, "emergenziali" per l'appunto, che sopprimono l'"effetto leva", non solo economico, che queste risorse, se ben utilizzate, possono avere.

L'insegnamento delle "buone pratiche" di questi anni non è tanto nelle soluzioni tecniche adottate, molte non originali o altre che risalgono addirittura alla fase eroica del social housing (come le cooperative a proprietà indivisa), quanto:

- il **forte radicamento** nel tessuto istituzionale, sociale, economico locale.
- la **concretezza delle "poste in gioco"**, vale a dire la consapevolezza che gli esiti dell'azione devono essere verificabili in tempi contenuti e a condizioni certe.
- la ricerca di **punti di convergenza tra gli interessi mobilitati**.

Valorizzare queste punti di forza grazie ad una iniziativa forte e di sistema significa affrontare il problema della casa secondo una prospettiva del tutto originale: **la mobilitazione efficace su progetti precisi degli attori direttamente coinvolti dalla condizione di crisi di questo particolare mercato**.

La mobilitazione efficace richiede però **regole certe e strumenti tali da consentire una relativa stabilità delle prospettive di intervento**.

Non è sufficiente definire un contesto dell'azione che abbia al centro il progetto. È indispensabile che questo contesto rappresenti la condizione di continuità a cui affidare il successo delle singole iniziative. I progetti possono essere anche di piccola scala ma il disegno strategico deve essere solido e lungimirante.

Le politiche nazionali e l'Amministrazione centrale possono fornire un contributo essenziale nel senso di *facilitatori delle iniziative territoriali*, utilizzando gli indirizzi di azione e gli strumenti che l'ordinamento prevede, dalle politiche fiscali ai sostegni alla domanda, dal finanziamento delle operazioni sperimentali alla riforma di quei profili legislativi giudicati non più in linea con le esigenze attuali.

I territori urbani della contemporaneità ci appaiono sempre più come contesti nei quali si intrecciano flussi di persone, di beni, di servizi, di conoscenze. Flussi che si connettono e che commutano dimensione locale e dimensione globale. È la condizione necessaria per l'innalzamento della competitività economica. Ma non ne consegue in misura egualmente necessaria la coesione sociale. Sono *scenari di opportunità ma anche di rischi*. Che i benefici economici e sociali prodotti da un grande progetto possano transitare su un territorio ma scaricarsi altrove, lasciandovi solo i costi.

È compito della politica e della progettualità endogena – quella che nasce dall'interno del territorio e dalle coalizioni di progetto che vedono gli attori locali presenti – trovare i modi per radicare, per rendere spendibili localmente questi benefici. Proporre un grande disegno di *valorizzazione sociale*. Trovare gli equilibri necessari tra competitività di sistema e coesione sociale.

### ***Ripensare l'industria delle costruzioni***

La strategia di azione elaborata dall'ANCE ha alcune caratteristiche irrinunciabili:

- è fondato sull'*approccio per progetti*;
- privilegia *l'associazione* tra più amministrazioni;
- coinvolge *il capitale relazionale* - istituzionale ed economico-sociale - nel duplice senso del partenariato verticale e orizzontale;
- esprime *la cultura della città e del suo progetto* come spazio fisico di qualità, luogo dell'uguaglianza delle chances, della creatività, della ricerca, della socialità consapevole e attiva;
- valorizza *le reti professionali e tecniche*, con particolare riferimento ai settori dell'amministrazione locale e dell'offerta di servizi pubblici, alle professioni "territorialiste", alle imprese di costruzione.

Il successo di questa disegno dipende da molti fattori. Soprattutto dipende dalla forza che i progetti avranno di realizzare i grandi obiettivi per i quali sono stati pensati.

Un progetto richiede l'attivazione di *un dispositivo che ne governi la formazione, la condivisione, lo sviluppo, l'implementazione*. Un'organizzazione sovente complessa, una rete di relazioni tra gli attori territoriali. Un'attitudine collettiva a prendere in carico il progetto e a metterlo in opera attraverso il tempo.

Il tempo è il vero materiale con il quale si costruiscono le città e i territori.

Nel tempo, il coinvolgimento di più attori all'interno dei progetti, le loro differenti

caratteristiche istituzionali, il carattere pubblico e privato, conduce inevitabilmente sia alla moltiplicazione delle relazioni, per numero e per contenuto dei rapporti intrapresi, sia allo sviluppo di intese formalizzate o latenti.

Attraverso il progetto si costruisce così un nuovo quadro, una nuova forma di organizzazione, portatrice di comportamenti partenariali che contribuisce alla strutturazione degli ambiti territoriali dell'azione di progetto.

In ragione e nella misura in cui il progetto si precisa, progressivamente prende forma una nuova struttura, originale rispetto alle istituzioni o ai soggetti intervenuti, che prende in carico la condotta del progetto.

Questa nuova struttura è la naturale evoluzione del gruppo iniziale, di cui conserva la flessibilità e l'adattamento all'evoluzione del progetto e al confronto con l'ambiente esterno. Essa è **il nodo di un sistema di relazioni** tra le parti interessate, tra i differenti centri e reti di decisione in cui si articola il processo progettuale. Assicura le funzioni di informazione, di assunzione di decisioni, di azione.

Il "pilotaggio tecnico" del progetto mette in movimento il disegno generale dell'azione. Non solo svolge un ruolo di impulso, suo è il compito di definire e di fare definire concretamente il progetto. Questo pilotaggio comprende anche l'organizzazione – sotto, ovviamente, il controllo dell'amministrazione responsabile - delle indispensabili relazioni con il sistema degli attori territoriali.

***All'incrocio tra la sfera della politica e la sfera della tecnica, la conduzione del progetto è la sfida decisiva per il successo dell'intera strategia.***

***Il sistema delle Imprese di costruzione si candida ad essere soggetto attivo della "cabina di regia".***

La sfera della collaborazione pubblico – privato, dopo le prove di innovazione degli anni Novanta, ha oggi di fronte dei passaggi obbligati, che altri Paesi prima di noi hanno affrontato, fatto diventare pratiche correnti, recepite negli ordinamenti legislativi.

La produzione tecnica del territorio e dei suoi mutamenti è cosa totalmente diversa dal passato. Lo è anche il sistema delle Imprese di costruzione.

***Le Imprese di costruzione sono abituate a lavorare per progetti.***

Lavorare sotto questa fattispecie presuppone o induce attitudini cognitive o competenze ad agire in contesti di incertezza, a reagire rapidamente e in tempo reale agli imprevisti, ad adottare adattamenti strategici sotto la pressione del caso e dell'urgenza.

Tutto ciò presuppone un forte impegno e una ancora più forte convinzione di fondo. Ne consegue la legittima richiesta di coinvolgimento, di iniziativa, di responsabilizzazione da parte delle Imprese.

L'industria delle costruzioni italiana ha delle punte di eccellenza assoluta. La sua capacità di sviluppare e realizzare progetti complessi e innovativi è riconosciuta in ogni parte del mondo e rappresenta un "campione nazionale".

Tuttavia, è altrettanto vero che esistono numerose aree di miglioramento. Il settore delle costruzioni investe ancora troppo poco nella ricerca e sviluppo, nella

formazione, nelle politiche per la qualità totale.

A fronte delle sfide richiamate nelle pagine precedenti, l'ANCE riconosce la necessità di rafforzare la propria azione e quella delle Imprese associate nella direzione di un cambiamento radicale: verso la qualità e l'efficienza.

È necessario che il processo di miglioramento interessi tutti i settori della produzione dell'ambiente costruito e si renda disponibile per tutti i clienti, pubblici e privati. E, rispetto ai mercati pubblici, maturi da parte del sistema delle imprese una nuova, più incisiva considerazione degli interessi e delle aspettative degli utilizzatori finali.

È però necessario che si consolidino una normazione e una prassi che orienti verso obiettivi di qualità le relazioni tra sfera pubblica e sfera privata.

Due esempi per un possibile "portafoglio di cambiamenti".

Un nodo ancora da sciogliere resta quello della **fiscalità di settore**. Sia che riguardi la produzione o il mercato finale, è necessario:

- semplificare le problematiche fiscali e improntare le procedure a una maggiore razionalità di sistema;
- rafforzare il ruolo della fiscalità a sostegno dei processi di razionalizzazione e di innovazione del rapporto tra domanda e offerta;
- distinguere tra rendita e profitto d'impresa.

In sostanza, occorre favorire strumenti fiscali a sostegno della domanda, eliminando alcune storture del nostro Ordinamento tributario, che bloccano sul nascere le iniziative.

Fondamentale, poi, appare l'armonizzazione tra strumenti fiscali e nuovi istituti di diritto urbanistico, non presi in considerazione dalle disposizioni tributarie che, sino ad oggi, sono state dirette a favorire lo sviluppo delle attività.

Occorre, pertanto, identificare soluzioni strategiche per una fiscalità che supporti lo sviluppo del settore delle costruzioni, senza deprimere l'economia.

Nella formazione dei progetti di intervento a più elevata complessità, la scelta del soggetto imprenditoriale deve avvenire rispettando le condizioni comunitarie della concorrenza, fissando, comunque, criteri di scelta dei privati accompagnati dalla richiesta dei prescritti requisiti di qualificazione nel caso di esecuzione di lavori pubblici, ma non può seguire la procedura della tradizionale gara d'appalto in quanto, come si è visto, radicalmente diverse sono le prestazioni richieste al soggetto privato.

Ben vengano, dunque, **procedure concorsuali** in cui il soggetto privato:

- esprima al meglio la funzione di sollecitazione rispetto alla pubblica amministrazione;
- sia di supporto al montaggio di progetti sempre più efficaci, fattibili, utili;
- partecipi alla sfida posta dall'implementazione dei processi programmatori e realizzativi.

A fronte, l'ANCE propone un proprio "portafoglio di cambiamenti" articolato in tre capitoli:

### **1. Credere nell'innovazione**

- sviluppare l'innovazione di processo e di prodotto nel settore delle

costruzioni, perché non vi sono differenze significative con quanto avviene, ad esempio, nei campi della microelettronica o delle biotecnologie;

- favorire, partendo dai mercati pubblici, la diffusione dell'innovazione. È però necessario, soprattutto da parte della committenza pubblica, maturare la consapevolezza del valore e della redditività degli investimenti nell'innovazione. La sfida per l'innovazione riguarda tanto il sistema dell'offerta quanto quello della domanda.

## **2. *Migliorare i processi di produzione***

- rafforzare l'integrazione nei processi di produzione degli interventi. È necessario estendere al settore delle costruzioni i miglioramenti di performance che altri settori hanno raggiunto attraverso la re-ingegnerizzazione dei processi produttivi.
- Ripensare la filiera produttiva e affrontare con nuovi strumenti il governo della "supply chain", valutando adeguatamente i processi operativi in termini di costi delle attività che ne fanno parte, la gestione economica delle stesse attività e la qualità dei processi che ne derivano.

## **3. *Focalizzare l'attività sul prodotto finale***

- Restituire importanza alla qualità del prodotto: ascoltare la voce del cliente e comprenderne le esigenze; realizzare prodotti che vadano oltre le aspettative; definire le caratteristiche del prodotto e prevederne gli impatti sul sistema della produzione tecnica; adottare stabilmente strategie e strumenti per la "customer satisfaction"; finalizzare sul prodotto finale l'intera "supply chain".
- Mettere al primo posto, anche nei processi interni alle imprese, la questione dell'implementazione dei progetti: rafforzare le funzioni di leadership dedicate; mappare i processi, misurare le performance, segnalare i successi per migliorare la qualità e l'efficienza; diffondere e sviluppare la consapevolezza e la responsabilità sugli esiti finali; imparare dalle esperienze e riportare nel quotidiano le "buone pratiche".



## 2. Le infrastrutture per un Paese più efficiente

### *Le infrastrutture e la competitività*

Tutte le maggiori Istituzioni finanziarie internazionali considerano le infrastrutture una "precondizione" per lo sviluppo economico di un Paese o di una regione, ma è stato anche evidenziato come la domanda (e di solito l'offerta) di infrastrutture aumenti durante una fase di crescita economica.

La Banca Mondiale ha pubblicato, nel novembre 2007, i risultati di un'analisi della letteratura economica su questo tema: **su trentanove studi economici relativi a Paesi appartenenti all'OCSE, trentadue confermano l'esistenza di un effetto positivo e significativo delle infrastrutture sull'output prodotto, sulla produttività dei fattori, sugli investimenti privati e sull'impiego di forza lavoro.** Dei restanti sette, tre arrivano a risultati indefiniti mentre in quattro casi l'effetto è trascurabile o negativo. Nove paper su dodici relativi a stime effettuate sui Paesi in via di sviluppo arrivano alla conclusione che le infrastrutture hanno un'influenza positiva sulla crescita economica.

All'aumentare del reddito, le infrastrutture devono adattarsi alle nuove esigenze produttive del Paese e la quota di infrastrutture legate alla produzione di energia elettrica, ai trasporti ed alle telecomunicazioni aumenta.

Se questo non accade, le infrastrutture possono costituire un importante vincolo alla crescita economica.

Questo spiega perché tutti i Paesi più sviluppati continuano ad avere tassi di investimento in infrastrutture ancora elevati, nonostante nei decenni precedenti vi sia stata già una ragguardevole accumulazione di capitale pubblico.

**L'Italia costituisce una importante eccezione.**

Eppure una quantità adeguata di infrastrutture e, soprattutto, una elevata qualità dei servizi da esse forniti sono fattori chiave per la competitività di un Paese nel commercio internazionale e questo vale anche per la produzione di merci di tipo tradizionale.

In anni di debole sviluppo economico, poi, come quelli attuali, il ritardo di competitività che l'Italia sconta rispetto ai *competitor* internazionali, è un peso sempre più insostenibile, che frena le nostre possibilità di crescita.

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

Recuperare questo gap attraverso la realizzazione di infrastrutture efficienti, che sappiano collegare i territori e rendere più moderne ed efficienti le nostre città, assume un carattere di vera e propria urgenza.

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

Sono molti i rapporti esistenti tra dotazione di infrastrutture e competitività di un sistema economico.

Il più immediato è il c.d. **effetto di complementarità**, che ad un più elevato livello

di capitale pubblico e ad un minor costo dei servizi forniti dalle stesse infrastrutture associa una crescita della produttività dei fattori della produzione, lavoro e stock di capitale privato, riducendo il costo unitario di produzione.

Si può osservare, poi, un **effetto indiretto sulla produttività del lavoro**, laddove migliori infrastrutture, consentano di raggiungere l'impiego più facilmente, di svolgere un maggior numero di mansioni, ecc.

Si possono verificare, inoltre, riduzioni dei **costi di aggiustamento**, ovvero quei costi sostenuti dalle imprese per adeguare la propria capacità produttiva all'aumento non preventivato della domanda, oppure ad un aumento della produttività.

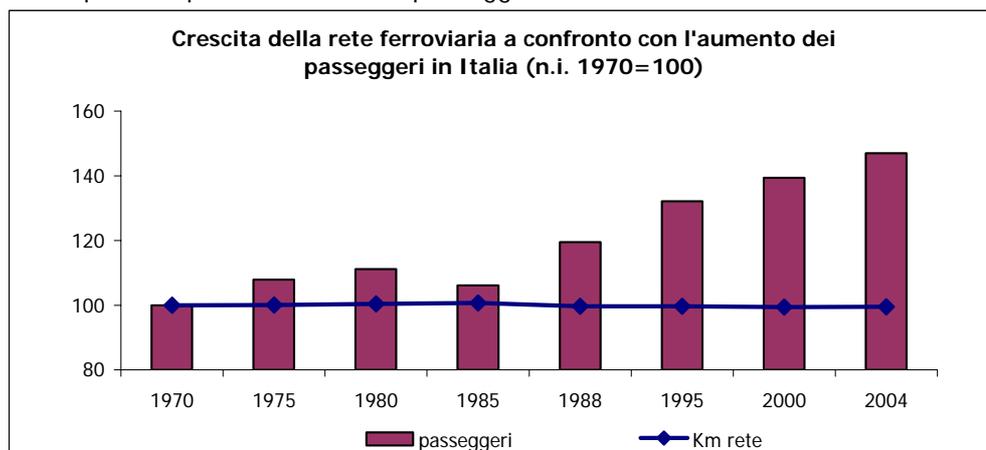
Questi e altri rapporti tra dotazione infrastrutturale e capacità produttiva di un sistema economico sono ben chiari ai Paesi più avanzati, i nostri principali *competitor* sulla scena economica mondiale.

### **La dotazione infrastrutturale in Italia e nei principali Paesi europei**

#### **La rete ferroviaria**

Il potenziamento della **rete ferroviaria**, in Italia non ha trovato un impegno adeguato da parte dei decisori pubblici, per poter rappresentare una valida alternativa al trasporto su gomma, come è, invece, accaduto nei principali Paesi europei.

Nel 2004 l'Italia disponeva praticamente degli stessi km di ferrovia del 1970; nello stesso periodo, però, il numero dei passeggeri è aumentato del 50%.



*Elaborazione ANCE su dati Istat e Eurostat*

In merito alla qualità della rete, in Italia sebbene il valore dell'elettificazione sia superiore alla media, mentre la percentuale di linee a doppio binario nel 2001 era ancora molto al di sotto rispetto alla maggior parte degli altri partner.

**Confronto tra le dotazioni infrastrutturali - Ferrovie (2004, in km)**

Paese	estensione totale	linee elettrificate in % sul totale	linee elettrificate in % sul totale	linee con doppio binario in % sul totale
	2004	2001	2004	2001
Belgio	3.536	78	83	76
Danimarca	2.785	31	22	44
Germania	34.732	53	56	49
Grecia	2.449	3	3	15
Spagna	14.395	54	57	25
Francia	29.246	46	50	51
Irlanda	1.919	2	3	26
<b>Italia</b>	<b>16.236</b>	<b>68</b>	<b>69</b>	<b>39</b>
Lussemburgo	275	95	95	51
Olanda	2.811	73	73	67
Austria	5.675	56	62	31
Portogallo	2.849	32	48	18
Finlandia	5.741	41	46	9
Svezia	11.050	68	69	17
Regno Unito	16.514	30	32	n.a.
<i>EU-15</i>	<i>150.213</i>	<i>51</i>	<i>53</i>	<i>n.a.</i>

*Elaborazione Ance su dati Eurostat (2006)*

Un altro indice di modernità della rete è senza dubbio il valore della **rete ad alta velocità**, una modalità di spostamento che viene incontro all'esigenza delle persone di ridurre al massimo i tempi di spostamento.

E' questa una delle ragioni che ha spinto i Paesi europei più moderni a realizzare, in tempi brevi, linee ad alta velocità con binari dedicati.

L'Italia, che nel 1981, con 150 km di rete era insieme ai francesi l'unico Paese a disporre di tale infrastruttura, dopo 25 anni si ritrova ad essere il fanalino di coda.

La Spagna, in soli 15 anni, ovvero dal 1991 al 2006, ha realizzato 1.225 km di rete, due volte e mezzo di quanto ne disponiamo noi. La Germania può vantare circa 1.300 km di linee ad alta velocità e la Francia 1.573.

**Estensione della rete ad alta velocità nei principali Paesi europei (in Km)**

	Belgio	Germania	Spagna	Francia	Italia
1981				301	150
1985				417	224
1990		90		699	224
1995		447	471	1.220	248
2000	58	636	471	1.278	248
2005	120	1.202	1.043	1.573	468
2006	120	1.291	1.225	1.573	562

*Elaborazione Ance su dati Eurostat (2006)*

E questi Paesi non sembrano accontentarsi dei traguardi raggiunti e continuano ad investire, disegnando un futuro che ci vedrà, purtroppo, ancora più in ritardo.

Analizzando i dati Eurostat sui principali investimenti per Paese, si evince che la Spagna ha in cantiere 515 km di nuove linee entro il 2009, vale a dire il 37% del totale degli investimenti in alta velocità in Europa; la Francia ne realizzerà 320 chilometri. La cosa interessante è che tra poco più di un anno la rete spagnola e quella francese saranno interconnesse, mentre da noi la linea Lione-Torino ancora ha

parecchi problemi ad iniziare i lavori.

### Linee ad alta velocità attualmente in fase di realizzazione

Linee	Lunghezza km	Entrata in esercizio prevista
BE Liège - German border	42	2007
BE Antwerpen - Dutch border	35	2007
NL Amsterdam/Schiphol - Belgian bd.	120	2008
ES Tarragona - Barcelona	86	2007
ES Barcelona - French border	180	2009
ES Antequera - Malaga	55	2007
ES Madrid - Valladolid	194	2007
FR TGV Est (Vaires-sur-Marne - Baudrecourt)	320	2007
IT Milano - Bologna	196	2008
IT Bologna - Firenze	77	2009
IT Novara - Milano	55	2009
UK London - Southfleet Junction	39	2007

Elaborazione Ance su dati Union Internationale des Chemins de Fer, European Railway Review

### Il sistema stradale e autostradale

La seconda infrastruttura considerata fa riferimento al **sistema stradale e autostrade**, con particolare riguardo alla rete autostradale, in merito al quale il confronto con Spagna, Germania, Francia e Regno Unito mostra, ancora una volta, tutto il ritardo italiano.

La rete autostradale italiana, che all'inizio degli anni '70 era tra le più moderne d'Europa, dopo 30 anni mostra i segni dei mancati investimenti e si trova a rincorrere nazioni che un tempo erano più indietro di noi. In Italia, infatti, la rete autostradale, che nel 1970 era pari a 3.900 km, raggiunge nel 2004 i 6.500 km. Nello stesso periodo in Spagna ed in Francia i chilometri di autostrada sono aumentati enormemente: in Spagna si è passati da 1.600 a 10.000 km ed in Francia da 1.500 a 10.400 km.

L'Italia, ormai staccata, negli ultimi 4 anni ha compiuto investimenti per allungare la sua rete del solo 1%.

#### Sviluppo della rete autostradale nei principali paesi europei

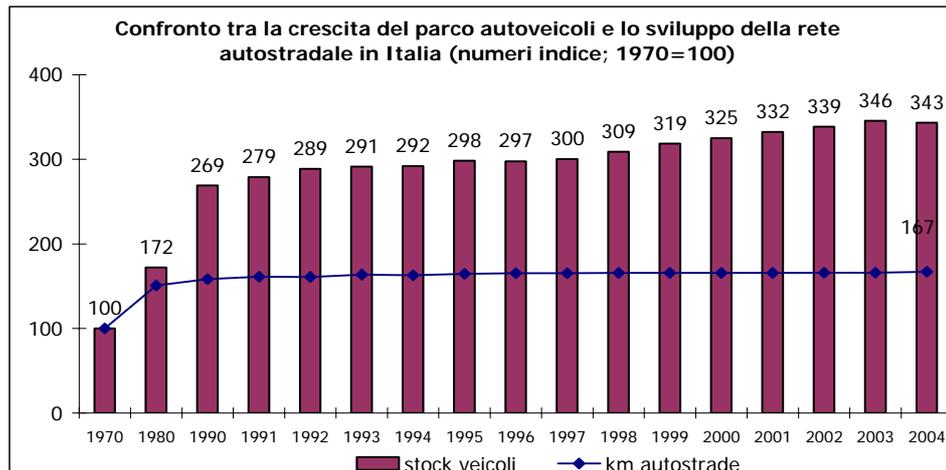
	Germania	Spagna	Francia	Italia	Regno Unito
1970	4.461	1.585	1.542	3.913	1.133
1975	6.207	1.746	3.119	5.329	2.082
1980	7.538	1.923	5.287	5.900	2.694
1985	8.350	2.117	5.885	5.955	2.951
1990	10.854	4.693	6.824	6.193	3.181
1995	11.190	6.962	8.275	6.435	3.307
2000	11.712	9.049	9.766	6.478	3.600
2004	12.037	10.286	10.379	6.532	3.657
Var. % 1970-2004	170%	549%	573%	67%	223%

Elaborazione Ance su dati Eurostat

L'effetto più evidente di tale immobilismo è il forte **congestionamento della rete**.

In Italia i veicoli circolanti sono passati dagli 11 milioni del 1970 ai 39 milioni del 2004, con un aumento del 250%, notevolmente superiore al +67% della crescita della rete autostradale.

Per i 15 Paesi europei è avvenuto, in media, l'esatto contrario.



Elaborazione Ance su dati Eurostat (2006)

Il risultato è che nel 2004, in Italia vi erano 5.800 veicoli per km di autostrada, ovvero il 50% in più rispetto alla media europea.

## I porti

La sfida di sviluppare la portualità e le cosiddette autostrade del mare è del tutto naturale per un paese, come il nostro, proiettato nel cuore del Mediterraneo.

Nonostante questa naturale "vocazione", però, nella classifica dei primi 15 scali europei per movimentazione container, solo due sono italiani, Gioia Tauro e Genova, rispettivamente al quinto ed al quindicesimo posto.

In termini di tassi di sviluppo degli ultimi 5 anni, tutti i porti italiani, tranne Trieste, hanno conseguito la crescita più bassa del Continente.

Se i grandi porti del Nord Europa hanno conosciuto un aumento superiore al 50% del traffico container rispetto al 2003, il tasso di sviluppo di Gioia Tauro è stato del 12% circa.

Anche nei confronti degli scali mediterranei è evidente il nostro ritardo.

I tre porti spagnoli (Algeciras, Valencia e Barcellona) nel 2003 movimentavano un traffico container più basso (6.162.587 TEU) rispetto a quello dei 5 porti italiani in classifica (Gioia Tauro, Genova, La Spazia, Napoli, Trieste), che di TEU complessivamente ne gestivano circa 6,5 milioni. Cinque anni dopo la situazione si è invertita: nel 2007 gli scali spagnoli hanno movimentato oltre 8,3 milioni TEU, ovvero il 35% in più rispetto al 2003, mentre i nostri sono cresciuti in termini di traffico del 15,5%, meno della metà, arrivando a poco più di 7,2 milioni di TEU.

Questo differenziale nella crescita è dovuta sia alle caratteristiche fisiche dei porti nazionali, molto spesso integrati nelle città e con poche possibilità di sviluppo, sia ai diversi piani di investimenti e di modernizzazione.

Per esempio Gioia Tauro, il nostro maggiore porto, ovvero quello che si trova a competere direttamente con il Nord Europa e con gli altri scali mediterranei, è l'unico scalo a non aver ancora alcun collegamento alla rete ferroviaria, un grande limite in una realtà sempre più globalizzata in cui la logistica sta ricoprendo un ruolo strategico.

Caratteristiche principali dei porti italiani e di alcuni porti europei				
Porto	Lunghezza banchine	Totale aree portuali	Pescaggio	Accesso alla rete ferroviaria
	<i>in km</i>	<i>1.000 mq</i>	<i>in m</i>	
Rotterdam	74,0	51.000		si
Amburgo	41,0	42.540	da 12,8 a 15,1	si
Gioia Tauro	5,2	6.090	da 12,5 a 18	no
La Spezia	5,3	530	14,5	si
Genova		-	15	si
Napoli	11,1	1.426	15	no
Trieste	12,1	925	18	si
Taranto	9,5	-	-	si

*Elaborazione Ance su dati Autorità del Porto di Rotterdam, Amburgo, Gioia Tauro, La Spezia, Genova, Napoli, Trieste, Taranto*

## Le strutture aeroportuali

Per quanto riguarda la **rete aeroportuale**, l'Italia presenta un numero di aeroporti di medio-grandi dimensioni più limitato rispetto ai partner europei: gli *hub* con un traffico passeggeri superiore a 5 milioni sono solo 5, la metà di quelli del Regno Unito e della Germania.

Appare insufficiente anche la dotazione di aeroporti di piccole dimensioni: gli scali con meno di 500.000 passeggeri all'anno sono 11, la metà di quelli greci, circa un quarto di quelli francesi. Questi due Paesi hanno investito in questi mini aeroporti per far sì che i flussi di turisti possano arrivare il più agevolmente possibile a destinazione.

## Aeroporti: numerosità per dimensione degli scali - Anno 2005

	oltre 10 milioni	da 5 a 10 milioni	da 1 a 5 milioni	da 500.000 a 1.000.000	da 100.000 a 500.000	da 15.000 a 100.000
Regno Unito	4	6	11	9	9	5
Germania	5	4	8	5	2	14
Spagna	4	4	16	3	6	5
Francia	2	4	9	8	23	16
<b>Italia</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>5</b>
Grecia	1		6	2	12	10
EU15	26	21	79	44	95	80
EU25	27	24	85	46	102	88

*Elaborazione Ance su dati Eurostat (2006)*

Il sistema aeroportuale italiano sconta la mancanza di un chiaro piano di integrazione tra i diversi scali nazionali e di politiche di sviluppo certe.

Secondo una recente ricerca<sup>1</sup>, che definisce il nostro sistema come "il Paese dalle cento piste ma di nessun aeroporto", in futuro la gran parte della redditività degli aeroporti sarà condizionata dalla loro integrazione con il tessuto metropolitano circostante. Anche sotto tale profilo emergono le difficoltà italiane

<sup>1</sup> A. T. Kearney – Sviluppo della viabilità e dei trasporti - 2007

## Collegamenti ferroviari con gli aeroporti in Europa

Tipo di collegamento	N. di aeroporti	Aeroporto
Treni ad alta velocità (lunghe distanze e collegamenti locali)	4	Francoforte, Lione*, Parigi CDG, Stoccolma-Arlanda
Lunghe distanze o treni locali (non ad alta velocità)	7	Amsterdam, Berlino-Schönefeld, Birmingham, Copenaghen, Leipzig, Manchester, Southampton
Solo treni locali	22	Barcellona, Belfast City, Brussels, Düsseldorf, Dresda, Friedrichshafen, Glasgow-Prestwick, Graz, Hannover, Londra-Gatwick, Londra-Heathrow, Londra-Stansted, Londra-Luton, Malaga, Milano-Malpensa, Monaco, Pisa, Roma-Fiumicino, Stoccarda, Vienna, Graz, Torino
Metropolitane	5	Londra-Heathrow, Newcastle, Parigi Orly, Madrid-Barajas, Norimberga
Linea Tramviaria	2	Brema, Essen-Mülheim

Elaborazione Ance su dati della Commissione Europea - DG Energia e Trasporti e International Air Rail Organisation

### La mobilità urbana

Ma la competitività e l'attrattività di un territorio non dipendono solo dall'efficienza delle grandi reti.

La **mobilità urbana** è, un *asset fondamentale*, su cui è necessario puntare per migliorare la qualità della vita dei cittadini.

Per questo motivo, è stato realizzato un confronto tra le città europee e quelle italiane, rapportando la dotazione di infrastrutture per il trasporto pubblico.

### Metropolitane

In merito alle **linee metropolitane**, nonostante in alcuni centri urbani siano partiti alcuni investimenti importanti, il confronto con le metropoli del resto d'Europa è impietoso.

## Dotazione di metropolitane nelle principali città europee

Città	Paese	Estensione in km	N. linee	N. stazioni	n. di viaggi annui in milioni	Città	Paese	Estensione in km	N. linee	N. stazioni	n. di viaggi annui in milioni
Londra	Regno Unito	408	12	275	976	Rotterdam	Paesi Bassi	176	2		88
Glasgow	Regno Unito	10	1	15	13,3	Oslo	Norvegia	84	7	100	59,4
Parigi	Francia	212	16	377	1.336	Lisbona	Portogallo	37	4	48	164
Rennes	Francia	9	15	15	54	Bucarest	Romania	62	4	45	117
Tolosa	Francia	12	1	18	39,8	Mosca	Russia	276	12	170	3201
Marsiglia	Francia	19	2	24	56	San Pietroburgo	Russia	100	4	58	799
Lione	Francia	29	3	-	290	Istanbul	Turchia	9	1		153
Lille	Francia	45	2	-	74,2	Ankara	Turchia	15	1		37,7
Madrid	Spagna	227	13	190	615	Kiev	Ucraina	56	3	43	559
Barcellona	Spagna	86	6	123	343	Vienna	Austria	65	5	85	619
Bilbao	Spagna	34	2	27	73	Minsk	Bielorussia	24	2	20	143
Valencia	Spagna	134	4	73	57,6	Bruxelles	Belgio	43	3	-	106
Berlino	Germania	144	9	170	457	Sofia	Bulgaria	10	1	-	29
Francoforte	Germania	59	7	84	123	Praga	Rep. Ceca	54	3	53	459
Amburgo	Germania	101	3	89	178,6	Helsinki	Finlandia	21	1	16	55,4
Monaco	Germania	85	8	80	304	Milano	Italia	70	9	85	590
Norimberga	Germania	30	2	39	169	Genova	Italia	4	1	6	4
Budapest	Ungheria	35	3	41	315	Napoli	Italia	29	1	14	68
Stoccolma	Svezia	110	3	100	386	Roma	Italia	37	2	49	270
Varsavia	Polonia	17	1	16	75	Catania	Italia	3,8	1	4	
Amsterdam	Paesi Bassi	81	4	49	244	Torino	Italia	8	1		

Elaborazione Ance su dati Railway Directory - 2006

### Le reti tranviarie

A livello Paese la situazione è migliore per quanto riguarda le **reti tranviarie** anche se è evidente un paradosso.

In Italia 6 città sono dotate di questo sistema di trasporto pubblico e l'estensione della rete supera i 600 km. Ma a fronte di una dotazione ragguardevole, gli utilizzatori sono molto inferiori rispetto a quanto accade all'estero.

In Francia vi sono 2 milioni di passeggeri trasportati per km di rete, in Germania circa un milione, in Italia poco più di 500 mila.

### Le reti tramviarie in Europa

Paese	Rete tramviaria Km di rete	Passeggeri all'anno milioni	n. città	elenco città con una rete tramviaria
Francia	390	786	16	Bordeaux, Grenoble, Le Mans, Lille, Lione, Marsiglia, Montpellier, Mulhouse, Nantes, Nizza, Orleans, Parigi, Rouen, St. Etienne, Strasburgo, Valenciennes
Germania	3.327	3.113	56	
Spagna	179	12	5	Alicante, Barcellona, Bilbao, Madrid, Valencia
Italia	603	322	6	Messina, Milano, Napoli, Roma, Sassari, Torino
Regno Unito	251	159	8	Birmingham, Blackpool, Croydon, Londra, Manchester, Newcastle, Nottingham, Sheffield

Elaborazione Ance su dati Railway Directory - 2006

Ad una differenza culturale nei confronti dell'utilizzo dei mezzi pubblici, si somma un'altra diversità evidente con Francia e Germania, dal momento che in questi due Paesi anche le città minori sono dotate di questo mezzo di trasporto assai efficiente dal punto di vista ambientale, mentre da noi solo le città medio-grandi dispongono di reti tranviarie.

### Rete tramviaria e interregionale delle principali città europee

Città	Paese	Tram e treni urbani			Treni regionali ed interregionali		
		Km	linee	passeggeri milioni	Km	linee	passeggeri milioni
Alicante	Spagna	14		2,3			
Barcellona	Spagna	30	5	7,6			
Bilbao	Spagna	5	1	1,8			
Madrid	Spagna	64	5	-			
Parigi	Francia	23	2	52,2	115	2	437
Berlino	Germania	188	21	171,3			
Bonn	Germania	125	3	40	6	58,4	-
Hannover	Germania	115	12	143			
Colonia	Germania	191		240			
Monaco	Germania	72	10	84			
Messina	Italia	8	1	-			
Milano	Italia	284	20				
Napoli	Italia	39	4	9			
Roma	Italia	69	6	81	131	40	-
Torino	Italia	200	8		82	3	
Londra	Regno Unito	31		50			
Manchester	Regno Unito	31					
Newcastle	Regno Unito	79	4	37			
Sheffield	Regno Unito	29	3	12,8			

Elaborazione Ance su dati Railway Directory - 2006

## La produzione energetica

Il nostro Paese presenta una struttura per la produzione di energia molto rigida, e fortemente dipendente dall'importazione di combustibili.

L'83,5% della produzione è effettuato, infatti, tramite impianti termici – la più alta percentuale tra i cinque Stati considerati – mentre meno dell'1% proviene dalle fonti rinnovabili, ovvero eolico e fotovoltaico.

### Produzione lorda di energia elettrica nei principali Paesi europei nel 2006 (in TWh)

Paese	Fonte energetica						Totale
	<i>Idrica</i>	<i>Eolica</i>	<i>Fotovoltaica</i>	<i>Termica</i>	<i>Geotermica</i>	<i>Nuclare</i>	
Francia	64,0	2,2	0,0	58,1	0,0	450,2	574,5
Germania	27,1	30,5	2,0	408,3	0,0	167,4	635,3
<b>Italia</b>	<b>43,4</b>	<b>3,0</b>	<b>0,0</b>	<b>262,1</b>	<b>5,5</b>	<b>0,0</b>	<b>314,0</b>
Regno Unito	8,0	2,2	0,0	313,7	0,0	75,2	399,1
Spagna	29,5	22,8	0,1	190,3	0,0	60,1	302,8

Paese	Fonte energetica (in % sul totale)						Totale
	<i>Idrica</i>	<i>Eolica</i>	<i>Fotovoltaica</i>	<i>Termica</i>	<i>Geotermica</i>	<i>Nuclare</i>	
Francia	11,1	0,4	0,0	10,1	0,0	78,4	100,0
Germania	4,3	4,8	0,3	64,3	0,0	26,3	100,0
<b>Italia</b>	<b>13,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,0</b>	<b>83,5</b>	<b>1,8</b>	<b>0,0</b>	<b>100,0</b>
Regno Unito	2,0	0,6	0,0	78,6	0,0	18,8	100,0
Spagna	9,7	7,5	0,0	62,9	0,0	19,8	100,0

*Elaborazione Ance su dati Enerdata*

Gli Stati che più di altri hanno adottato decisioni politiche orientate alla diversificazione delle fonti sono la Spagna e la Germania, Paesi in cui la dipendenza dai combustibili fossili è sensibilmente inferiore rispetto all'Italia. Sia in Germania che in Spagna la quota di nucleare varia tra il 20 ed il 26%, e dà un contributo importante alla diversificazione. La quota di energia rinnovabile, inoltre, è al di sopra del 5%, specialmente per gli investimenti nell'eolico.

La Francia è un caso a sé perché ha una produzione che proviene per oltre il 78% dall'energia nucleare; idroelettrico e termico, insieme, rappresentano poco più del 20%.

Il Regno Unito, infine, ha una quota di produzione proveniente dal settore termico simile alla nostra, ma può disporre del significativo contributo del nucleare.

Andando a considerare l'andamento della produzione di energia elettrica e dei consumi, tra il 1999 ed il 2007 l'Italia ha peggiorato il suo bilancio energetico e ha visto crescere la quota di energia importata.

Tutti gli altri Paesi, ad esclusione del Regno Unito, si distinguono per un mix produttivo molto più bilanciato e per una strategica autosufficienza nella produzione.

### Bilancio dell'energia elettrica nei principali Paesi europei - Anno 2006 (TWh)

Paese	Produzione netta dest. al consumo	Richiesta	Saldo Import (+) Export (-)
Francia	550,1	486,5	-63,6
Germania	594,8	578,6	-16,2
<b>Italia</b>	292,5	337,5	45,0
Regno Unito	383,7	393,0	9,3
Spagna	289,7	286,4	-3,3

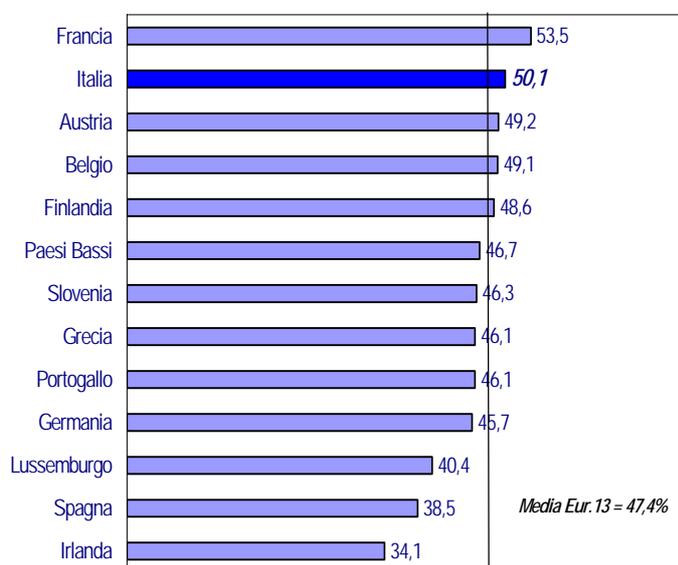
*Elaborazione Ance su dati Enerdata*

### La spesa per investimenti pubblici in Italia

Di fronte a tale scenario di notevole ritardo, è interessante osservare l'impegno del nostro Paese nel rispondere alla crescente domanda di investimenti pubblici e di nuove infrastrutture.

Nel 2006 la spesa pubblica complessiva (corrente e in conto capitale) si è attestata in Italia al 50,5% del Pil. Nel confronto con gli altri paesi europei la quota risulta più alta di 2,7 punti percentuali rispetto alla media dei tredici paesi dell'area dell'euro e inferiore solo a quella della Francia (53,5%)

#### Totale spesa delle Amministrazioni Pubbliche nel 2006 -% sul Pil



*Elaborazione Ance su dati Istat*

In Italia la spesa pubblica in conto capitale (investimenti fissi lordi, contributi agli investimenti e altri trasferimenti in conto capitale) in rapporto al Pil è pari al 6,0% e la quota della spesa in conto capitale relativa agli investimenti fissi lordi (macchinari, attrezzature, mezzi di trasporto, mobili, software e immobili) si attesta al 2,3%.

Nel confronto con gli altri paesi europei la percentuale di spesa per investimenti fissi in rapporto al Pil è inferiore alla media europea (2,5%) e nettamente al di sotto di

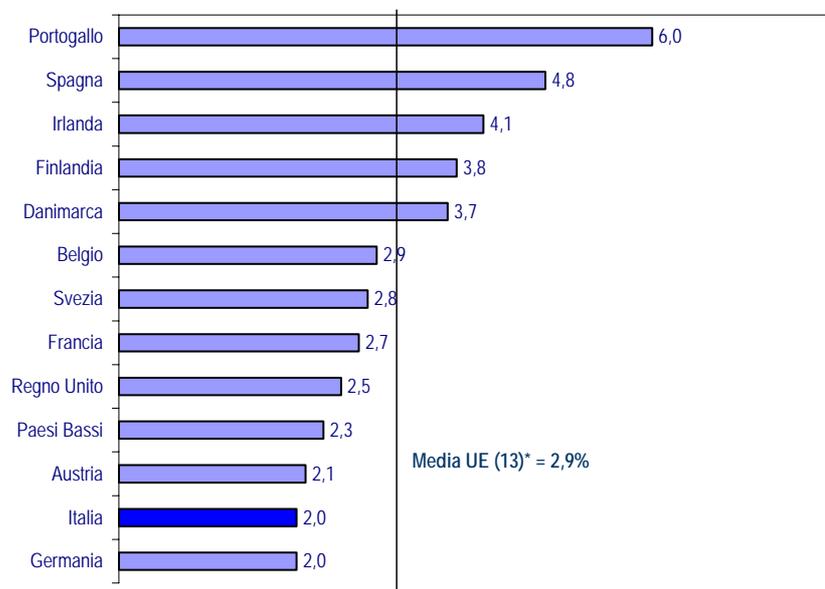
quella della Francia (3,4%), Spagna (3,8%), Irlanda (3,7%), Svezia (3,1%), Paesi Bassi (3,3%) e Norvegia (2,7%),

I dati dei conti economici delle amministrazioni pubbliche riferendosi al valore complessivo degli investimenti fissi lordi, comprendono sia la spesa relativa a macchinari, attrezzature, mezzi di trasporto, mobili e software sia la spesa per immobili (nuovi investimenti e acquisti).

La spesa complessiva per le opere pubbliche è una voce di non facile quantificazione, formata da una quota della spesa per investimenti delle amministrazioni pubbliche e dalla spesa degli enti del settore pubblico allargato.

Secondo valutazioni dell'Ance la spesa per costruzioni non residenziali pubbliche nel 2006 è di circa 30,5 miliardi di euro. In mancanza di dati di fonte ufficiale sui livelli di produzione di lavori pubblici la stima è stata adottata come valore approssimativo degli investimenti effettivamente realizzati nel corso del 2006

Investimenti in opere pubbliche/PIL  
Incidenza % - Media 2000-2006



\* Esclusi Grecia e Lussemburgo  
Elaborazione Ance su dati Fiec

Tale livello è sensibilmente inferiore alla spesa che, mediamente, viene sostenuta dagli altri Paesi europei.

Infatti, negli ultimi 10 anni, la quota di PIL investita in opere pubbliche dai membri dell'Unione europea è stata pari al 2,9% del PIL contro il 2% dell'Italia.

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

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

Nel decennio con 120 miliardi di euro sarebbe stato possibile realizzare 4 linee TAV Torino-Milano-Napoli, 40 linee Metropolitane C di Roma, 60 autostrade come la Pedemontana Veneta, 14 Salerno-Reggio Calabria e 20 ponti sullo Stretto di Messina.

## **Le risorse destinate dallo Stato alle infrastrutture**

### **La manovra per il 2008**

Nel bilancio dello Stato per il 2008 sono previste risorse di competenza per nuovi interventi infrastrutturali pari a 21.049 milioni di euro, che corrispondono ad un incremento del 17,5% in termini reali rispetto al 2007.

Si tratta di un aumento significativo che segue quello altrettanto importante disposto dalla manovra di finanza pubblica per il 2007 (+22,2%), e che permette di continuare il recupero dei livelli di stanziamento perduti nel corso del triennio 2004-2006, nel quale le risorse per nuovi investimenti infrastrutturali sono state quasi dimezzate (-49%).

Accanto all'aumento di risorse previsto dalla Finanziaria, nel 2008 sarà disponibile l'ulteriore finanziamento determinato dal Decreto Legge 159/2007 che ha ripartito il c.d. "tesoretto", ovvero il maggior gettito, rispetto alle stime del Governo, realizzato nel corso del 2007. Si tratta di 3.040 milioni di euro, dei quali sono da considerarsi aggiuntivi rispetto alle previsioni della precedente Finanziaria 2.650 milioni.

Pertanto, il combinato disposto della Finanziaria 2008 e del DL 159/2007, ha destinato, nel 2008, alla realizzazione di nuove infrastrutture finanziamenti per 23.699 milioni di euro in aumento, rispetto ai livelli del 2007, del 32,3%.

Di fronte a tale scenario, che dovrebbe indurre ad uno spiccato ottimismo per le potenzialità di investimento nel comparto delle opere pubbliche, si assiste, invece, ad una situazione del tutto paradossale, già registrata nel corso del 2007, che impedisce l'utilizzo delle risorse a disposizione.

Per spiegare tale paradosso si prenda il caso dell'Anas, la cui attività è rimasta bloccata in attesa dell'approvazione del Contratto di Programma 2007 che è avvenuta definitivamente solo il 17 dicembre 2007, a 13 giorni dalla fine dell'anno, e che ha consentito all'Ente di ricominciare a pubblicare i bandi di gara.

Nel 2008 è forte il rischio che si ripeta quanto osservato lo scorso anno, in quanto il Contratto di programma, approvato dal Ministero delle Infrastrutture e dall'Anas il 2 aprile 2008, è ancora in attesa della registrazione presso la Corte dei Conti.

Si tratta di oltre 60 opere ordinarie da appaltare nel 2008 per 2.309 milioni di euro, diffuse su tutto il territorio nazionale, per un importo medio intorno ai 29 milioni di euro a cui vanno aggiunti numerosi interventi di manutenzione straordinaria per circa 569 milioni di euro.

Una situazione analoga ha riguardato nel corso del 2007 anche gli investimenti delle Ferrovie dello Stato che hanno visto concludere l'approvazione del loro Contratto di Programma 2007-2011 il 28 dicembre 2007.

### **Gli stanziamenti per le infrastrutture**

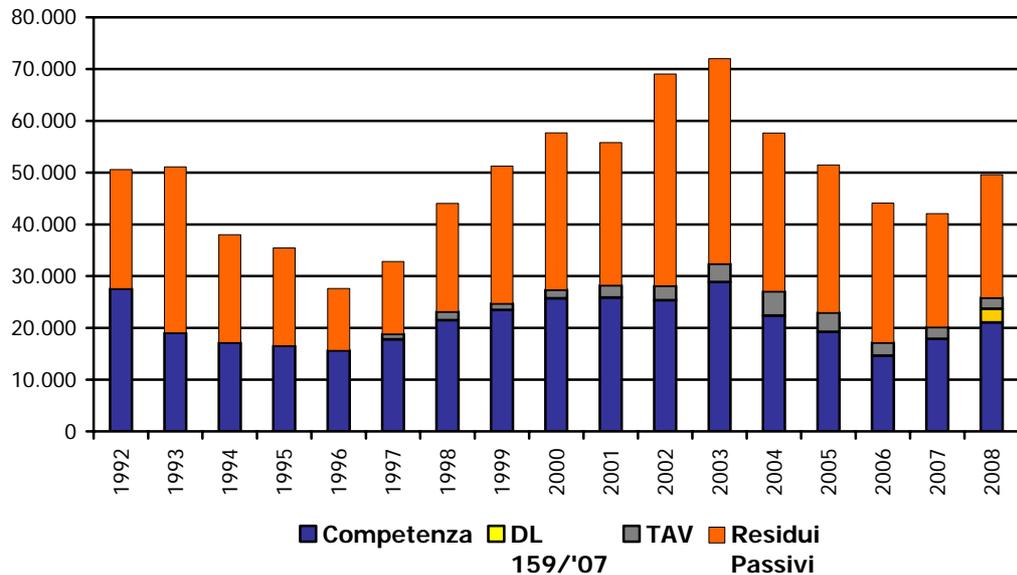
Come detto, le risorse stanziare per nuovi interventi infrastrutturali nel bilancio dello Stato 2008 sono pari a 21.049 milioni di euro e corrispondono ad un aumento del 17,5% in termini reali rispetto al 2007.

Considerando le risorse aggiuntive previste dal Decreto Legge 159/2007, pari a 2.650 milioni, i finanziamenti complessivamente destinati alle infrastrutture, nel 2008, ammontano a 23.699 milioni di euro e registrano un aumento, rispetto ai livelli del 2007, del 32,3%.

L'andamento nel tempo degli stanziamenti in bilancio, è mostrato dal grafico che segue.

## RISORSE DISPONIBILI PER NUOVE INFRASTRUTTURE

milioni di euro 2008



Elaborazione Ance su bilancio dello Stato - vari anni

## RISORSE DISPONIBILI PER NUOVE INFRASTRUTTURE

milioni di euro 2008

Anni	Competenza	DL 159/'07 (*)	TAV (**)	Residui Passivi	Massa spendibile	Cassa	Var. % comp.	Var. % comp.+ DL159/'07	Var. % comp.+ DL159/'07 + TAV
1992	27.573,2	0,0	0,0	23.015,8	50.588,9	37.551,5			
1993	19.052,5	0,0	0,0	32.050,5	51.103,0	38.247,7	-30,90	-30,90	-30,90
1994	17.175,9	0,0	0,0	20.829,5	38.005,4	26.250,0	-9,85	-9,85	-9,85
1995	16.559,7	0,0	0,0	18.900,3	35.460,0	25.021,3	-3,59	-3,59	-3,59
1996	15.650,9	0,0	0,0	11.959,1	27.610,0	20.807,2	-5,49	-5,49	-5,49
1997	17.805,1	1.025,2	13.987,2	32.817,5	16.994,4	13,76	13,76	13,76	20,31
1998	21.480,6	1.659,6	20.904,1	44.044,3	19.964,7	20,64	20,64	20,64	22,89
1999	23.472,9	1.239,8	26.551,3	51.264,0	23.590,4	9,27	9,27	9,27	6,80
2000	25.706,8	1.644,8	30.339,6	57.691,1	23.014,9	9,52	9,52	9,52	10,68
2001	25.877,2	2.356,8	27.558,1	55.792,1	26.802,5	0,66	0,66	0,66	3,23
2002	25.338,4	2.795,1	40.903,2	69.036,7	29.794,4	-2,08	-2,08	-2,08	-0,36
2003	28.854,0	3.545,5	39.594,3	71.993,8	29.711,7	13,87	13,87	13,87	15,16
2004	22.392,1	4.643,5	30.610,1	57.645,7	24.381,7	-22,40	-22,40	-22,40	-16,56
2005	19.266,8	3.666,4	28.542,9	44.270,0	20.549,7	-13,96	-13,96	-13,96	-15,17
2006	14.665,2	2.516,6	26.921,8	39.112,8	15.608,3	-23,88	-23,88	-23,88	-25,08
2007	17.917,4	2.257,9	21.879,0	39.796,4	20.753,7	22,18	22,18	22,18	17,42
2008	21.048,8	2.650,0	2.100,0	23.784,7	40.076,6	21.723,3	17,48	32,27	27,87

(\*) Quota destinata a nuovi investimenti infrastrutturali

(\*\*) Per gli anni 1997-2004 elaborazione Ance su dati Ferrovie dello Stato S.p.A; Per gli anni 2005-2007 elaborazione Ance su dati Relazione Generale sulla situazione economica del Paese - 2007; per il 2008 stima sugli investimenti attivabili

Elaborazione Ance su dati del Bilancio dello Stato - vari anni, eccetto TAV

Considerando, poi, le risorse stimate per il programma dell'Alta Velocità, l'incremento complessivo di fondi per nuovi investimenti infrastrutturali nel 2008, comprensivi delle risorse del DL 159/2007, risulta pari al 27,9%.

E' assolutamente necessario assicurare, anche per il futuro, un percorso di crescita delle risorse pubbliche destinate a nuovi investimenti infrastrutturali, per garantire la realizzazione dei programmi di investimento approvati, secondo un trend costante nel tempo.

Troppo spesso, infatti, proprio la discontinuità nelle disponibilità finanziarie, in aggiunta ad un livello insufficiente di risorse, oltre ad impedire l'avvio di un primo recupero del gap infrastrutturale, rende impossibile, per le imprese di costruzione, di confrontarsi con una programmazione pluriennale certa e trasparente, unico strumento per garantire una crescita dell'intero comparto industriale.

### 3. Le priorità urbane

E' ormai di tutta evidenza il ruolo strategico delle aree metropolitane per rinnovare le basi della competitività, aumentare il potenziale di crescita e rafforzare la coesione sociale: i Paesi che sapranno affrontare e risolvere i problemi delle città saranno quelli che potranno più facilmente ottenere più elevati tassi di crescita economica e più elevati livelli di benessere sociale.

Il miglioramento della qualità urbana (edificato, territorio, mobilità, relazioni, integrazione) rappresenta, infatti, un fattore di competizione economica ma anche una risposta ad un disagio sociale avvertito da una parte sempre più consistente della popolazione.

Tra le linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013, viene indicato il ruolo strategico delle aree metropolitane per rinnovare le basi della competitività europea, aumentare il suo potenziale di crescita e la sua produttività e rafforzare la coesione sociale.

In particolare, la Commissione Europea ha redatto nel 2006 la Comunicazione n.385 che pone l'accento su alcuni aspetti specifici della dimensione urbana, nel presupposto che città e agglomerati urbani possono dare un forte contributo alla crescita e all'occupazione.

La Commissione prende in considerazione quattro punti fondamentali per rafforzare l'attrattiva delle città: i trasporti, l'accessibilità e la mobilità; l'accesso ai servizi e alle attrezzature; l'ambiente naturale e fisico; il settore culturale.

Il peso di questi ingredienti nella ricetta della competitività varia a seconda delle differenze che caratterizzano le singole città. Le sfide, infatti, non sono uguali per tutte le città, in quanto diverse sono le situazioni demografiche, economiche, politiche di ognuna.

Per questo, la conoscenza approfondita dei fenomeni che stanno modificando il tessuto delle nostre città ricopre un ruolo fondamentale nell'orientare le decisioni politiche ed amministrative di governo del territorio e per decidere quali ingredienti, e in che quantità, utilizzare.

#### *Città e dinamiche demografiche*

La struttura delle aree metropolitane ha subito, negli ultimi nove anni, gli effetti di un forte interesse per il "bene casa", giustificato non solo dalla necessità di acquisto di un'abitazione, ma anche dall'acquisto di una casa come investimento, sicura fonte di reddito e sicurezza patrimoniale.

Il lievitare dei prezzi delle case ha determinato, come più volte evidenziato, una redistribuzione della popolazione delle aree urbane, con uno spostamento dalle zone centrali a zone sempre più esterne, alla ricerca di abitazioni a prezzi e canoni più contenuti. Un fenomeno che vede rimanere nelle zone centrali, ad esempio, le famiglie più anziane; l'invecchiamento, infatti, risulta concentrato nelle grandi città dove gli anziani (over 64) sono circa il 60% in più dei giovani (under 15).

I dati demografici relativi ai grandi comuni indicano dinamiche territoriali diverse della popolazione.

Nelle *aree metropolitane del centro nord* (con l'esclusione di Venezia) il fenomeno di perdita della popolazione residente, visibile nel periodo intercensuario 1991-2001, sembrerebbe essersi interrotto.

**POPOLAZIONE RESIDENTE NELLE PROVINCE DEI GRANDI COMUNI PER  
TIPOLOGIA DI COMUNE - Var. % 2001/1991**

Province	Comune capoluogo	Prima corona	Seconda corona	Altri comuni della provincia	Totale provincia
Torino	-10,1	0,4	4,7	2,1	-3,2
Genova	-10,1	-1,0	-1,5	-2,0	-7,7
Milano	-8,3	-1,6	1,0	7,1	-0,8
Verona	-1,0	12,4	10,5	3,2	4,9
Venezia	-9,2	2,3	5,7	-9,6	-1,3
Bologna	-8,2	2,8	15,3	8,4	0,9
Firenze	-11,7	-2,8	5,2	4,9	-3,5
Roma	-6,8	13,5	18,3	3,7	-1,6
Napoli	-5,9	4,5	14,1	2,5	1,4
Bari	-7,5	4,6	5,4	4,3	1,9
Palermo	-1,7	18,0	5,5	-4,4	0,9
Catania	-6,0	7,1	5,5	3,9	1,8
Messina	8,8	3,5	0,9	-1,7	2,4

*Elaborazione Ance su dati Istat (Censimento generale della popolazione e delle abitazioni 2001)*

*(a) Si definiscono comuni della "prima corona" quelli confinanti con il capoluogo; comuni della "seconda corona" quelli confinanti con i comuni della prima corona; altri comuni tutti i restanti comuni della provincia.*

A Milano, ad esempio, tra il 2001 e il 2006, si è registrato un incremento complessivo della popolazione residente del 4,0% (+49.934 abitanti).

A Roma la dinamica presenta segni contrastanti, nel 2002 la popolazione è diminuita, nel 2004 è cresciuta dello 0,5%, per ridiminuire nel 2005 (-0,2%). Nel 2006 l'Istat riporta una crescita sostenuta della popolazione nel comune capoluogo che deve, però, imputarsi ad una revisione anagrafica della popolazione.

L'aumento di popolazione nei grandi comuni capoluogo, in questi anni, a fronte di un saldo naturale che è rimasto negativo, è stato determinato da un saldo migratorio positivo, dovuto ad un aumento di persone provenienti dall'estero.

**POPOLAZIONE RESIDENTE NELLE PROVINCE DEI GRANDI COMUNI PER  
TIPOLOGIA DI COMUNE - Var. % 2006/2001**

Province	Comune capoluogo	Prima corona	Seconda corona	Altri comuni della provincia	Totale provincia
Torino	4,2	1,9	6,1	3,9	3,9
Genova	1,0	0,8	1,5	1,8	1,2
Milano	4,0	0,4	3,9	8,2	4,8
Verona	2,9	7,8	11,9	6,0	6,4
Venezia	-0,7	4,5	6,9	-2,3	3,3
Bologna	0,7	4,9	9,9	6,4	4,4
Firenze	3,0	1,8	6,8	2,0	4,0
Roma	6,3	14,1	16,8	5,3	8,3
Napoli	-2,9	1,2	3,9	2,6	0,7
Bari	2,8	3,2	1,9	2,1	2,3
Palermo	-2,8	10,3	5,6	-0,5	0,5
Catania	-3,4	4,6	3,8	5,7	2,2
Messina	-2,6	1,0	1,8	-0,6	-1,2

*Elaborazione Ance su dati Istat*

*(a) Si definiscono comuni della "prima corona" quelli confinanti con il capoluogo; comuni della "seconda corona" quelli confinanti con i comuni della prima corona; altri comuni tutti i restanti comuni della provincia.*

Tra i fattori che hanno contribuito a questo fenomeno vi è principalmente la sanatoria delle persone straniere irregolari avvenuta nel 2002, i cui effetti si sono evidenziati a partire dal 2003. La sanatoria ha fatto emergere una componente della popolazione già presente che, è possibile immaginare, risiede prevalentemente nei comuni capoluogo presso le abitazioni dei datori di lavoro, ripopolando la città con una forte presenza lavorativa.

Esaurito l'effetto della sanatoria, infatti, già nel 2005 si sono cominciati a manifestare i primi segnali di decremento della popolazione nei comuni capoluogo, segnali che si sono confermati nel 2006, con l'eccezione di Verona e di Roma per i motivi su indicati.

Non considerando i flussi dall'estero, **le persone che sono uscite dai comuni capoluogo, nel periodo 2001-2006, sono risultate superiori a quelle iscritte da altri comuni**, persistendo, dunque, una redistribuzione della popolazione dai comuni capoluogo a zone più esterne.

Prosegue la crescita di popolazione nei comuni della prima e seconda corona dei grandi comuni.

Con riferimento al periodo 2001-2006 il fenomeno risulta particolarmente accentuato a Roma (14,1% e 16,8%), Verona (7,8% e 11,9%) e Bologna (4,9% e 9,9%), mentre a Milano la crescita è più contenuta (0,4% e 3,9%).

La Provincia di Milano, con un numero di abitanti pari a 3.884.481 è una delle province più popolose a livello nazionale ed europeo e, sebbene rappresenti solo l'8,3% del territorio regionale, è abitata dal 41% dell'intera popolazione lombarda.

Milano, quindi, presenta già una forte urbanizzazione delle aree più limitrofe al centro e, per questo, il fenomeno si è allargato, con un travaso di popolazione nelle province limitrofe e in particolare negli altri comuni delle rispettive province.

Con riferimento a Roma e a Milano, nel periodo 2001-2006, la popolazione residente negli altri comuni della provincia è aumentata, rispettivamente, del 5,3% e dell'8,2%.

Questo a conferma del fatto che nel territorio romano della prima e seconda corona sono maggiori le aree a disposizione per l'edificazione, tanto è vero che la popolazione delle altre province del Lazio non è cresciuta molto e la popolazione regionale risulta concentrata per il 73% nella provincia di Roma.

Lo spostamento di popolazione negli "altri comuni della provincia" evidenzia la scelta di molte persone e famiglie di trasferirsi dai comuni capoluogo per trovare un'abitazione a prezzi più accessibili. E questo vale anche nel caso delle persone che arrivano da altre Regioni.

Forte è l'attrattività economica, ad esempio, di Lombardia e Emilia-Romagna che, infatti, oltre a registrare un saldo positivo di iscritti dall'estero, vedono un aumento di persone provenienti da altre regioni.

Nel Veneto e nel Lazio, invece, il vantaggio demografico è dato soprattutto da un aumento di persone provenienti dall'estero.

Diversamente, le *grandi città del Mezzogiorno*, con l'esclusione di Bari, pur evidenziando un positivo andamento del saldo naturale, non sono riuscite a contrastare le perdite di popolazione causate dal saldo migratorio negativo con il resto dei comuni d'Italia, anche in considerazione della scarsa attrattività nel Mezzogiorno di flussi migratori esteri. Prosegue, infatti, la migrazione dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord: il flusso dei trasferimenti si attesta a circa 123.000 unità all'anno e le prime elaborazioni della Svimez confermano questo trend anche per il 2005 e 2006.

Ulteriore caratteristica è il forte coinvolgimento della componente giovanile, in particolare nella fascia d'età tra i 25 e i 29 anni. Inoltre, quasi la metà (49,4%) delle persone che hanno lasciato il Mezzogiorno aveva un titolo di studio medio-alto (diploma superiore laurea). Si assiste, dunque, ad una fuga di cervelli dalle aree meridionali, la forza creativa si sposta per mancanza di opportunità.

Molte delle periferie delle città meridionali, forse più di quanto non accada al Centro-Nord, si trovano in un completo stato di abbandono e di degrado urbano e sociale, espressioni di emarginazione sociale e marginalità urbana, dove lo stato di deficienza degli insediamenti abitativi si affianca alla totale assenza di servizi sociali e di collegamenti.

I "non quartieri", senza alternative di sbocchi sociali e culturali, costituiscono una fonte di disagio e di sofferenza, e rappresentano l'origine di comportamenti a rischio che spesso sfociano in fenomeni veri e propri di criminalità organizzata.

Eppure la sicurezza, la legalità sono necessarie per lo sviluppo economico e proprio una diversa organizzazione degli spazi delle città può agire come deterrente al prodursi di azioni criminali, impedendo che si instaurino condizioni di degrado e facendo leva sulla possibilità di una sorveglianza spontanea da parte degli abitanti.

### ***Città e mobilità***

La vitalità economica e sociale fa delle città poli di attrazione di persone e attività, innescando un elevato tasso di mobilità "da e per" le città: le città si spopolano, perdendo residenti nelle aree più centrali, ma allo stesso tempo sono utilizzate di più. Vi sono coloro che per motivi di studio o di lavoro vi si recano quotidianamente, ma anche nuove tipologie di utenti-abitanti che soggiornano in città per svolgere brevi attività lavorative, di attivazione di conoscenze, per fare acquisti, per ragioni culturali

e ricreative.

Le città, dunque, acquistano utenti, con una forte domanda di servizi, in quanto poli di sviluppo e di attrazione di attività e di funzioni, principali luoghi di riferimento anche dal punto di vista economico, è nelle città, infatti, che viene prodotta parte consistente del reddito nazionale.

Gli ultimi dati dell'Istat, relativi agli spostamenti quotidiani, indicano che il 46,7% della popolazione residente nei grandi comuni si sposta ogni giorno per motivi di studio o di lavoro.

L'impatto che le città devono sostenere è forte.

A Roma ogni giorno le persone che arrivano nel comune capoluogo sono pari a 214.000 unità, a Milano la cifra sale a 436.000. E' come se ogni giorno Roma accogliesse quasi tutta la popolazione residente di Verona e a Milano entrasse più di tutta la popolazione residente a Bologna.

Recenti dati sulla mobilità, rilevati dal Comune di Milano e riportati nel "Piano della mobilità sostenibile 2006-2011", confermano gli elevati spostamenti giornalieri che interessano il territorio comunale di Milano.

#### GLI SPOSTAMENTI QUOTIDIANI NEI GRANDI COMUNI

Province	Popolazione in spostamento per motivi di studio o di lavoro			Popolazione residente in spostamento %
	All'interno dello stesso comune	In entrata nel comune	In uscita nel comune	
Torino	352.517	178.407	68.840	48,7
Genova	263.793	40.760	9.987	44,9
Milano	542.571	436.097	87.985	50,2
Verona	107.251	56.912	20.214	50,3
Venezia	108.538	62.222	17.414	46,5
Bologna	145.145	90.220	34.854	48,5
Firenze	139.446	102.319	28.286	47,1
Roma	1.228.538	214.352	46.309	50,1
Napoli	350.282	183.804	35.675	38,4
Bari	125.975	73.199	12.473	43,7
Palermo	284.409	44.797	8.507	42,7
Catania	116.604	74.982	10.348	40,5
Messina	101.692	17.096	4.356	42,1
<b>Totale</b>	<b>3.866.761</b>	<b>1.575.167</b>	<b>385.248</b>	<b>46,7</b>

*Elaborazione Ance su Istat - Censimento 2001*

Gli spostamenti giornalieri rilevati sono pari a 4.757.000, di cui il 47% rappresenta spostamenti in ingresso e uscita e il 53% rappresenta gli spostamenti interni. In particolare sono pari a 841.000 gli ingressi di non residenti che ogni giorno entrano a Milano e il 60% di questi utilizza il mezzo privato.

A Roma, Rapporto sulla mobilità 2006, gli spostamenti giornalieri dei residenti nel comune erano stimati nel 2004 pari a 6.117.000, di cui il 56% con mezzo privato.

E' chiaro che è aumentata l'esigenza di spostamenti rapidi ed efficienti e che la mobilità rappresenta una sfida importante delle politiche urbane per creare un contesto ambientale favorevole ai cittadini e alle imprese.

L'espansione delle aree urbane determina un aumento dei tempi degli spostamenti e considerata l'elevata diffusione degli insediamenti abitativi e produttivi, la mobilità riguarda l'intero territorio, con relazioni e scambi che si intersecano a diversi livelli.

A questo contribuisce anche il fatto che in Italia i proprietari di case raggiungono una quota molto elevata e questo determina una maggiore domanda di mobilità in quanto, le persone preferiscono impiegare più tempo nel tragitto casa-lavoro piuttosto che trasferire la residenza.

La città diffusa comporta una complicazione dello spazio relazionale che si traduce in esternalità negative laddove alla prossimità si sostituisce, appunto, la dispersione.

Gli spostamenti sul territorio trovano risposta, oggi, soprattutto in una mobilità individuale, legata all'utilizzo delle vetture, che ha raggiunto ormai livelli al limite del congestionamento.

I dati dell'indagine multiscopo sulle famiglie dell'Istat "La vita quotidiana nel 2006" evidenziano che la percentuale di coloro che usano i mezzi di trasporto per andare al lavoro si attesta mediamente a 88,2% e di questi il 70% utilizza l'auto. Interessante notare che l'utilizzo dell'auto cresce al diminuire delle dimensioni dei comuni di residenza, mentre trova la percentuale più bassa (54%) nei comuni centro delle aree metropolitane.

Gli indicatori infrastrutturali indicano che molto resta da fare per portare i trasporti ad un livello adeguato. Strategica, quindi, diventa la coerenza tra la pianificazione urbana e le politiche dei trasporti, prevedendo interventi di potenziamento della rete infrastrutturale e una maggiore sinergia tra le politiche di trasporto, per dare una risposta efficiente e sostenibile alla crescente domanda di spostamento.

In questo contesto occorre che città e territorio tornino a dialogare, la dispersione deve essere regolata attraverso politiche che operino in una logica di integrazione tra centralità, rafforzando le relazioni tra queste con l'ulteriore obiettivo di coordinare i diversi livelli degli spostamenti.

### ***Realizzazione di progetti per l'housing sociale***

L'Istat, partendo dai dati del Censimento 2001, ha individuato sul territorio nazionale 2.705 agglomerati urbani che rappresentano l'80% della popolazione totale (47 milioni di abitanti), ma coprono poco meno del 5% del territorio nazionale.

Le città, si legge nel Rapporto, rappresentano un elemento di dinamismo, capace di creare valore, ma emergono anche alcuni fattori critici. Nelle città, infatti, si concentrano non soltanto opportunità ma anche difficoltà che indeboliscono le azioni della politica di coesione.

Un problema molto sentito è quello legato all'aumento dei costi delle abitazioni e alla scarsa offerta di abitazioni sociali in affitto, fattori che stanno facendo emergere una domanda abitativa "debole", quella, ad esempio, legata al progressivo aumento del numero di persone anziane e alla crescita dell'immigrazione straniera, ma anche ai giovani che vogliono uscire dalla casa dei genitori, alle giovani coppie, a chi deve spostarsi per lavoro, agli studenti fuori sede.

Il risultato è stato l'ampliamento del disagio di alcune categorie di cittadini, per i quali l'aumento dei prezzi e dei canoni ha sbarrato l'accesso alla casa, anche in considerazione del fatto che in Italia non vi è un'offerta di residenze in locazione adeguata, per costi e tipologie, alle nuove esigenze di mobilità, flessibilità e protezione sociale.

Accanto alla tradizionale domanda di edilizia sovvenzionata da parte dei ceti più

deboli della società, che assume 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, occorre 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.

L'emergenza casa diffusa in molte aree colpisce vari soggetti con il denominatore comune di non poter accedere al libero mercato della casa e deve essere affrontata con un progetto organico che avrà come destinatarie tutte le fasce sociali e non solo alcune.

Il progetto dovrà quindi essere rivolto non solo alla locazione a canone convenzionato/sociale, ma anche alla proprietà/assegnazione. Infatti in questi ultimi periodo si sta evidenziando sempre di più l'assenza dell'offerta di alloggi a prezzo convenzionato i cui destinatari sono, storicamente, le famiglie di nuova formazione e quelle con reddito medio-basso (edilizia agevolata).

È quindi necessario poter disporre di un prodotto di qualità, ma dai costi contenuti. Questo obiettivo può essere raggiunto, principalmente, agendo sul costo delle aree.

Si potranno utilizzare, per un periodo di un quadriennio, aree di proprietà comunale, aree sdemanializzate e messe a disposizione in un'ottica di valorizzazione dell'interesse sociale d'intesa con gli enti locali, aree private con destinazione non residenziale soggette ad intesa di programma con gli enti locali con l'obbligo di destinazione di non oltre il 60% delle volumetrie residenziali alla locazione a canone convenzionato per 15-20 anni e la restante parte destinata alla proprietà/assegnazione a valori convenzionati con l'ente locale.

Gli enti locali nell'ambito della loro autonomia normativa, potranno implementare i progetti mediante l'apporto di proprie risorse finanziarie ovvero ridurre gli oneri urbanistici e fiscali nei confronti dei soggetti attuatori.

In tal modo sarà possibile realizzare un progetto organico per l'housing sociale a costo zero con destinatari una pluralità di soggetti, ma nel rispetto delle competenze amministrative degli enti locali ai quali competerà l'assenso al programma e tutte le relative procedure urbanistiche che dovranno essere espletate con il ricorso allo sportello unico e una riduzione di almeno la metà di tutti i termini ordinariamente previsti.

Per questi progetti, la cui attuazione è prioritaria, sarebbe opportuno prevederne l'inserimento nell'ambito di azioni per i programmi di trasformazione e riqualificazione urbana.

### ***Programmi strategici di interesse nazionale nelle città***

Le nostre città rischiano di perdere il confronto con il sistema europeo delle città se non sarà attivato un disegno organico che porti a sostenere, con specifiche normative, iniziative per la valorizzazione degli ambiti urbani e territoriali di area vasta, il miglioramento della mobilità, il superamento dell'emergenza abitativa in una logica di coesione sociale.

Tutto ciò deve formare oggetto, proprio in considerazione del più generale interesse

della Nazione ad una realizzazione coordinata per ambiti di area vasta, di una specifica normativa e programmazione di livello nazionale, in coordinamento con gli enti locali, che porti all'ottimizzazione delle esternalità scaturenti dai processi di potenziamento infrastrutturale del territorio in una prospettiva di valorizzazione comune a sistemi di città.

Il rispetto degli impegni del Protocollo di Kyoto e la sostenibilità ambientale debbono, inoltre, rappresentare una delle priorità dei programmi.

L'articolazione normativa può essere così riassunta:

- D'intesa con ogni singola regione ovvero con le regioni interessate sono individuati gli ambiti urbani e territoriali di area vasta strategici e di preminente interesse nazionale ove attuare un programma di interventi in grado di accrescerne le potenzialità competitive a livello nazionale ed internazionale, con particolare riferimento al sistema europeo delle città.
- Istituzione con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di un Fondo per il finanziamento dei programmi.
- Definizione delle linee guida per la predisposizione dei piani degli interventi.
- Predisposizione da parte dei comuni individuati nella proposta di programma.
- Istituzione di una commissione di valutazione.
- Stipula accordo di programma.

### ***Radicare i benefici***

Si tratta di costruire una strategia di sviluppo che determini non soltanto quanto la città possa essere competitiva in chiave economica e di valorizzazione sociale ma che possa mettere in grado l'amministrazione di valutare quali siano i costi da sostenere in futuro in relazione ad un nuovo assetto del territorio.

In sintesi si tratta di valutare l'impatto complessivo dei progetti sul carico urbano e cioè il rapporto di coerenza tra insieme dei carichi insediativi e dotazioni territoriali. Se l'insieme dei progetti viene considerato come portafoglio di opportunità, il confronto con le dotazioni fa emergere il bilancio tra i rischi assunti e la profittabilità perseguita e perseguibile in termini economici e sociali.

L'amministrazione potrebbe predisporre una sorta di **valutazione di impatto fiscale dei progetti, in analogia alla valutazione della fattibilità finanziaria** tipica dell'attività d'impresa.

La valutazione d'impatto fiscale dovrebbe essere articolata su tre parametri:

- i costi del bilancio locale
- le entrate una tantum
- le entrate ricorrenti.

Il bilancio fiscale dell'intervento aumenta la lungimiranza della scelta pubblica in quanto esso consente di valutare la convenienza dello scambio tra realizzazione dell'intervento e costi nel lungo periodo.

## 4. Efficienza energetica: la priorità principale

Ogni anno vengono emessi nell'atmosfera 26 miliardi di tonnellate (*4 tonnellate per ogni abitante del pianeta – 9 ton. per abitante in Europa; 20 ton. per abitante in USA*) di gas serra. La causa principale è l'utilizzo delle fonti fossili nella produzione di energia (*petrolio, carbone, gas*).

Il rapporto ONU dell'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) dello scorso anno, ha posto l'obiettivo di ridurre del 60% le emissioni climalteranti entro il 2050.

Secondo l'ONU le soluzioni su cui puntare sono:

- **le fonti rinnovabili** (*eolico, solare, geotermico, biomasse, idrogeno ect*)
- **le fonti alternative** (*cogenerazione ad alta efficienza, carbone pulito, nucleare*) - **le case ecologiche.**

***L'efficienza energetica degli edifici è quindi un punto fondante di questa strategia.***

Potendo ridurre del 30% le emissioni entro il 2020 a costo negativo (*con investimenti cioè che permettono guadagni in tempi brevi*), **l'edilizia è, secondo l'IPCC, il settore che maggiormente può contribuire all'obiettivo del risparmio energetico.**

*("sarebbe ancora più conveniente investire nella efficienza energetica di case e uffici che non accrescere l'offerta di energia" – dice l'ipcc)*

Una priorità condivisa anche dall'Unione Europea che nel **"Piano d'azione per l'efficienza energetica"** dell'ottobre 2006 afferma:

*"il maggior potenziale di risparmio energetico, con un buon rapporto costi-efficacia, si ha nel settore edilizio, sia nel comparto residenziale (abitativo) che commerciale (terziario) che, in ragione della notevole quota di consumi ad essi ascrivibili, presentano potenzialità di risparmio al 2020 del 27% nell'abitativo e del 30% nel terziario".*

**Il miglioramento dell'efficienza energetica** (*oltre ad essere il modo più economico, rapido ed eco-compatibile per soddisfare la domanda di energia*), migliora l'equilibrio della bilancia dei pagamenti perché riduce la necessità di approvvigionamenti energetici dalle fonti (*petrolio, gas*) sottoposte alle turbolenze dei mercati speculativi (*la dipendenza energetica della UE ha una media del 56%, con l'Italia all'85%*).

Uno squilibrio che, con le attuali tensioni del mercato del petrolio non potrà che pesare sempre di più.

Ottimizzare l'uso dell'energia non è quindi solo una esigenza per **la sostenibilità ambientale**, ma è una esigenza per **lo sviluppo e la competitività del paese.**

### Le proposte

La Legge finanziaria del 2007 ha istituito la detrazione fiscale del 55% per gli interventi di riqualificazione energetica di edifici esistenti, misura confermata fino a tutto il 2010 dalla Finanziaria 2008.

Dalle valutazioni, ancora parziali, dei dati del 2007, alle 106.000 comunicazioni di interventi realizzati corrisponderebbe un risparmio annuo di energia pari a circa 880.000 MWh a fronte di un fatturato complessivo di 1.431 milioni di euro con

contributo dello Stato di circa 780 milioni di euro (detrazione fiscale in tre anni del 55% delle spese sostenute).

Se verranno confermati tali dati sarebbe utile stabilizzare il provvedimento anche dopo il 2010: ogni MWh di energia risparmiata viene a costare circa 1.600 euro mentre 1 MWh di energia prodotta da una centrale fotovoltaica costa circa tre volte di più.

Il minor gettito fiscale per le casse dello Stato potrebbe divenire un problema, più avanti è indicata una possibile soluzione.

Altra possibilità, non sostitutiva ma complementare alla precedente, è quella del contributo economico alle nuove costruzioni o agli interventi di sostituzione edilizia con edifici che presentino caratteristiche energetica particolarmente efficienti: ad esempio con valori di fabbisogno energetico dimezzati rispetto ai limiti di legge.

Bisogna prevedere una compensazione dei maggiori costi sostenuti per tali interventi e ciò potrebbe avvenire con dei premi volumetrici che, però, spesso incontrano l'opposizione delle Amministrazioni locali.

Altra via è quella del loro riconoscimento sotto forma di contributo economico la cui copertura potrebbe essere costituita da una "ecotassa" sul consumo dei combustibili fossili, analogamente a quanto già avviene sulla bolletta elettrica per finanziaria le energie rinnovabili.

Tale sistema consentirebbe di:

- **riequilibrare gli oneri** tra chi consuma molto usando beni energivori (*alti consumi e basso investimento*) e chi consuma poco usando beni riqualificati o di nuova costruzione a maggior rendimento energetico (*bassi consumi e alto investimento*);
- **recuperare risorse** con cui finanziare tutti gli interventi edilizi (*riqualificazioni e nuove costruzioni*) che conseguano migliori rendimenti energetici (*rispetto a quelli di legge*) senza gravare sul bilancio dello Stato
- **conferire al sistema** degli incentivi per l'efficienza energetica degli edifici (*26 milioni di alloggi di patrimonio esistente e 300.000 nuovi alloggi all'anno*) una continuità sistematica a regime.

**Ambiente e  
sviluppo  
sostenibile**

Il nostro Paese ha aderito al Protocollo di Kyoto e ai successivi protocolli ambientali, ma nella realtà si stanno seguendo le "buone pratiche" per passare dalla teoria alla pratica?

I piani di sviluppo, nel loro insieme (dalle industrie, ai trasporti, dalle infrastrutture all'ambiente urbano ecc.), sono effettivamente conformi agli indirizzi del Protocollo?

**Si ha la sensazione che non sia è in presenza di un'azione organica, ma si proceda per spot:** il fotovoltaico negli edifici, il risparmio energetico, idrico, la bioarchitettura, la riduzione delle emissioni dei veicoli a motore (se si vogliono/debbono ridurre le emissioni non basta la benzina verde, i motori euro 5 ecc., ma sono necessari interventi coordinati per la mobilità collettiva e le infrastrutture su ferro ecc.).

L'ambiente urbano ha necessità di piani/azioni per lo sviluppo effettivamente sostenibile ma che siano soprattutto coordinate tra loro. Infrastrutture e casa, trasporti collettivi e ecologia urbana (verde pubblico e privato ecc.) ecc.: sono azioni complesse, ma necessarie da affrontare con una certa gradualità visto come è strutturato sia il sistema Paese sia il sistema delle imprese.

Proviamo a lanciare una politica ambientale partendo dal basso ognuno per la sua parte:

- le imprese con l'impegno alla civiltà del costruire (materiali, tecnologie costruttive, organizzazione del cantiere)
- i progettisti con l'impegno all'adozione di idonei materiali e di buone tecniche progettuali
- i committenti con l'impegno a riconoscere i costi ambientali

Su questo ultimo aspetto si potrebbe arrivare ad un meccanismo sul tipo di quello per il riconoscimento dei costi per la sicurezza negli appalti pubblici e cioè esclusi dal ribasso: se si ammette che il costo di smaltimento dei materiali da C&D sia pari o più basso alla tariffa di accettazione dei materiali in discarica, ovvero non sia neanche previsto in un contratto di appalto, si fa solo il gioco delle ecomafie!

**Poi si salirà di livello:** pianificazione/programmazione e conseguente realizzazione, ma prestando un occhio attento all'utente cittadino/consumatore che oggi rappresenta uno degli snodi principali su cui articolare ogni azione.

**Consenso / qualità del prodotto / qualificazione delle imprese può essere il trionfo** sul quale il sistema delle imprese può lanciare la sfida sia nel settore delle opere pubbliche che di quelle private (anche con marchi di qualità autogestiti, ma certificati da organismi esterni) in una logica di mercato e soprattutto con la capacità di interloquire con altri soggetti provenienti da settori economici/produttivi diversi da quello edile tradizionale (finanza, assicurazioni, operatori sociali).

Ciò è necessario soprattutto per affrontare le nuove realtà di una domanda in evoluzione spesso fortemente connotata dal sociale quale possono essere l'abitare e il vivere urbano.



## 5. Un'ipotesi di pianificazione strategica del territorio

In occasione della formulazione, da parte del Governo, delle linee strategiche di azione per il prossimo quinquennio, l'Ance intende fornire la propria riflessione in merito al percorso di ammodernamento infrastrutturale del Paese.

Con il DPEF Infrastrutture, infatti, l'Esecutivo dovrà fornire gli elementi necessari ad identificare la propria azione politica, sui temi programmatici, finanziari e realizzativi degli investimenti in campo.

Premessa per qualsiasi riflessione in tema di politica infrastrutturale, però, è l'assoluta unitarietà dei diversi livelli decisionali nei confronti del modello da seguire.

Non si può più procedere in ordine sparso.

I diversi livelli di governo devono esprimere la coerenza tra gli investimenti programmati, e tra questi e le politiche dei trasporti.

Ciò è vero sia su scala nazionale, ricercando la massima uniformità tra gli assi cardine, di competenza nazionale ed europea, le reti complementari, di competenza regionale, e il livello urbano.

Per tutti i livelli è necessario ripensare il governo del territorio in funzione della connessione tra i diversi sistemi di servizi pubblici, tra i quali va ricompresa, naturalmente, la politica dei trasporti e la politica di housing, che rappresentano una delle leve principali su cui agire per migliorare la qualità delle vite dei cittadini.

Agire sui singoli aspetti del governo del territorio rende i singoli investimenti non solo inidonei a soddisfare i bisogni, ma rischia di danneggiare seriamente il normale funzionamento del mercato.

Occorre, quindi, aver ben chiaro che tutti i diversi livelli di governo del territorio assumono un senso solo se legati agli altri.

In una logica di suddivisione degli ambiti di intervento, non è possibile uno sviluppo efficace delle grandi reti di trasporto senza una loro attenta coerenza con i collegamenti internazionali, rappresentati dai valichi, e senza un'idea di estensione degli effetti sul territorio, attraverso la penetrazione nei nodi urbani.

\* \* \*

## Le Reti

In merito alle grandi reti di collegamento, il miglioramento e il completamento della dotazione infrastrutturale costituisce la prima condizione necessaria per prevenire i fenomeni di marginalizzazione e rilanciare la crescita e la competitività nazionale.

Nel Paese sono presenti numerose potenzialità di sviluppo localizzate in nodi produttivi e piattaforme territoriali diffuse su tutto il territorio nazionale, senza distinzioni tra Nord e Sud, ma tra territori e territori.

Un territorio efficiente è quello che consente ai diversi poli di sviluppo di esprimere al meglio le proprie possibilità produttive.

Le reti devono essere realizzate in funzione di tali nodi produttivi per favorire la creazione di un mercato unico, nazionale ed europeo, senza ostacoli alla libera circolazione dei beni e delle persone.

Il quadro infrastrutturale di riferimento sarà definito dalle reti europee di collegamento est-ovest e nord-sud e dai corridoi marittimi, previsti nel programma comunitario "Trans-European Networks", che interessano il territorio italiano, ovvero :

- Progetto prioritario n. 1 (corridoio 1): asse ferroviario Berlino-Palermo;
- Progetto prioritario n. 6 (corridoio 5): asse ferroviario Lione-Kiev;
- Progetto prioritario n. 21: Autostrade del Mare;
- Progetto prioritario n. 24 (Corridoio dei due mari): asse ferroviario Genova-Rotterdam;
- Corridoio VIII: Bari/Brindisi-Durazzo-Tirana-Skopje-Sofia-Burgos/Varna.

La realizzazione di tali interventi, di primaria importanza per consentire "l'aggancio all'Europa", necessita di una programmazione finanziaria degli investimenti coerente con gli impegni assunti dall'Italia per la realizzazione del programma europeo TEN-T.

Pertanto, è necessario prevedere e garantire nel tempo risorse finanziarie adeguate ai cronoprogrammi previsti.

Accanto al potenziamento dei corridoi transeuropei bisogna dare priorità alle reti di rilevanza nazionale, ovvero i corridoi tirrenico e adriatico e le direttrici trasversali peninsulari, capaci di unire i molti focolai di sviluppo presenti nel nostro Paese.

Si pensi, ad esempio, all'area ligure-piemontese.

I porti liguri potranno diventare i principali terminali marittimi dei traffici tra Mediterraneo ed Estremo Oriente vista la vicinanza con i grandi mercati dell'Europa nord e centro occidentale.

L'area, infatti, è posta all'incrocio di due importanti direttrici internazionali di traffico est/ovest (Corridoio 5, Lisbona-Kiev) e nord/sud (Corridoio dei due mari).

Per sviluppare tali potenzialità, appare di fondamentale importanza istituire connessioni veloci con i corridoi europei e sostenere la nascita e lo sviluppo di un sistema retroportuale capace di gestire un traffico merci sempre più intenso e collegato non solo ai poli portuali ma anche ai nodi della grande rete infrastrutturale.

L'esempio riportato dimostra, quindi, che il potenziamento della dotazione infrastrutturale sui grandi assi di collegamento, da solo, non è sufficiente.

E' necessario un progetto complessivo di sviluppo del territorio, che consideri l'Italia come un unico spazio economico e di vita, all'interno del quale garantire collegamenti

merci e passeggeri tra le principali piattaforme di sviluppo e dove lavorare per una integrazione tra i diversi nodi del sistema dei trasporti.

Le grandi reti che costituiscono gli "interventi cardine" devono delineare l'impalcatura fondamentale rispetto alla quale si collocano gli "interventi complementari".

Questi ultimi potranno radicare sul territorio gli effetti positivi prodotti dall'assetto infrastrutturale determinato dalle grandi reti.

Pertanto, l'integrazione dei grandi assi di collegamento con il sistema infrastrutturale "complementare" costituisce l'unica opportunità per riorganizzare l'intera area vasta e un mezzo di esternalità e di potenzialità territoriale.

Bisogna contrastare la possibilità che l'Italia diventi una semplice piattaforma di ingresso e di spostamento delle merci.

E' necessaria, quindi, una pianificazione complessiva del territorio fatta non solo di "grandi opere", ma anche di piccoli e medi interventi diffusi al servizio dei centri urbani e produttivi del Paese.

## **I Nodi**

Le reti, infatti, 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.

A tal fine assumono valenza strategica quegli interventi di connessione tra la rete e le città che costituiscono la premessa perché si crei uno scambio positivo tra la vitalità dei nodi e le grandi reti di collegamento.

L'assenza di un sistema di collegamenti capillare sul territorio rischia di generare punti isolati non direttamente serviti e, di conseguenza, destinati alla marginalità.

E' il caso delle piattaforme produttive presenti nel Mezzogiorno. 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.

E' ormai di tutta evidenza il ruolo strategico delle aree urbane per rinnovare le basi della competitività, aumentare il potenziale di crescita e rafforzare la coesione sociale.

I Paesi che sapranno affrontare e risolvere i problemi della città saranno quelli che potranno più facilmente ottenere più elevati tassi di crescita economica e più elevati livelli di benessere.

Affrontare i problemi della città vuol dire capire i cambiamenti in atto. La città si estende, il centro perde residenti ma acquista "utenti", perché le città vengono vissute, sempre più, come luogo di relazioni, con una forte domanda di servizi.

Gli ultimi dati diffusi dall'Istat, riguardanti gli spostamenti quotidiani nei grandi comuni, mostrano quanto sia consistente il flusso d'ingresso nelle città di chi si sposta per motivi di lavoro o di studio.

Strategica, quindi, è la coerenza tra la pianificazione urbana e le politiche dei trasporti, prevedendo interventi di potenziamento della rete infrastrutturale per dare risposta, efficiente e sostenibile, alla crescente domanda di spostamento, come strategica è, altresì, una programmazione che coordini i diversi livelli degli spostamenti.

E' chiaro che la mobilità rappresenta una sfida per le politiche urbane, per creare un contesto ambientale favorevole ai cittadini e alle imprese.

<b>Qualità del luogo e del costruito</b>	<p>I principi ispiratori delle scelte politiche devono avere come finalità quella di riuscire a sviluppare una molteplicità di funzioni nelle città e soddisfare una crescente domanda di qualità della vita che diviene un fattore di attrattività e di sviluppo economico.</p> <p>Tali esigenze trovano risposta in un approccio integrato ai problemi del territorio attraverso il recupero di quartieri, gli interventi di demolizione e ricostruzione, i programmi di riqualificazione, restituendo ricchezza e vitalità allo spazio pubblico e senso di appartenenza a chi li abita e li frequenta.</p> <p>A tal fine è necessaria una legge nazionale per le città capace di attivare processi di trasformazione dei grandi centri urbani metropolitani superando i vincoli di un ordinamento urbanistico sostanzialmente rigido nel quale la rendita fa premio sul profitto imprenditoriale.</p>
<b>Sistemi urbani: dinamismo e conflitti</b>	<p>Nel ridisegnare le città occorre pensare anche a nuove politiche abitative.</p> <p>Un problema molto sentito è quello legato all'aumento dei costi delle abitazioni e alla scarsa offerta di abitazioni sociali in affitto, che stanno facendo emergere una domanda abitativa "debole".</p> <p>Il sostanziale disimpegno dello Stato rispetto alla politica abitativa è andato di pari passo con i mutamenti sociali e demografici, determinando per le categorie più deboli una forte difficoltà nell'accesso o nel mantenimento della casa.</p> <p>La casa è, quindi, un tema politico non più rinviabile.</p> <p>Occorre 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.</p> <p>Occorre, dunque, un approccio pluridisciplinare al tema della città che guardi alla sostenibilità dello sviluppo, all'integrazione sociale e al miglioramento della qualità della vita, elementi necessari a conseguire l'obiettivo di rendere le nostre città un luogo più interessante in cui lavorare, vivere e investire.</p>
<b>Il sistema dei valichi</b>	<p>In merito ai collegamenti con il resto d'Europa occorre fare una riflessione sui punti più sensibili dei corridoi transnazionali: i nodi transfrontalieri, ovvero i punti di connessione dell'Italia con l'Unione europea e il bacino del Mediterraneo.</p> <p>Di fatto, le sezioni transfrontaliere possono dar vita, valorizzando le esternalità create dalla presenza della rete europea, a piattaforme territoriali, a spazi nei quali si concentrano le attività e le relazioni, materiali e immateriali, che connettono l'Italia al resto del mondo.</p> <p>Nell'ambito dei progetti prioritari europei che interessano il territorio italiano, particolare rilievo assumono i collegamenti transfrontalieri alpini.</p>
<b>Tunnel di base del Brennero</b>	<p>Primo fra tutti il <b>tunnel di base del Brennero</b>.</p> <p>L'opera è infatti indispensabile per consentire l'attraversamento delle Alpi con un nuovo collegamento ferroviario in grado di assorbire il volume di traffico merci in costante aumento.</p> <p>Il tunnel di base e le relative vie d'accesso, costituiscono un anello fondamentale per migliorare il collegamento tra il nord della Germania, l'Austria e l'Italia.</p> <p>La progettazione e la realizzazione delle opere propedeutiche proseguono senza grossi ritardi.</p>

Il costo dell'opera a carico dell'Italia ammonta a 3.575 milioni di euro. Al momento risultano già finanziate la progettazione e le opere propedeutiche per 260 milioni di euro. Restano, quindi, da finanziare 3.315 milioni di euro di cui 2.667 milioni da reperire entro la fine del 2008 per consentire l'approvazione del progetto definitivo da parte del Cipe, entro gennaio 2009, e la successiva pubblicazione del bando di gara.

Riguardo alla copertura finanziaria, l'Unione Europea ha concesso un contributo di 331 milioni di euro per i lavori principali dell'intervento.

Attualmente è in corso di definizione il piano finanziario al fine di individuare le ulteriori fonti di finanziamento.

Per rispettare i tempi previsti dalla commissione europea, il prossimo Dpef dovrà prevedere uno stanziamento specifico per la realizzazione dell'opera.

La mancanza di finanziamenti italiani comporterebbe non solo un grave ritardo procedurale ma anche conseguenze politiche negative, visto che l'Unione Europea e l'Austria hanno già provveduto alla propria quota di finanziamenti.

\* \* \*

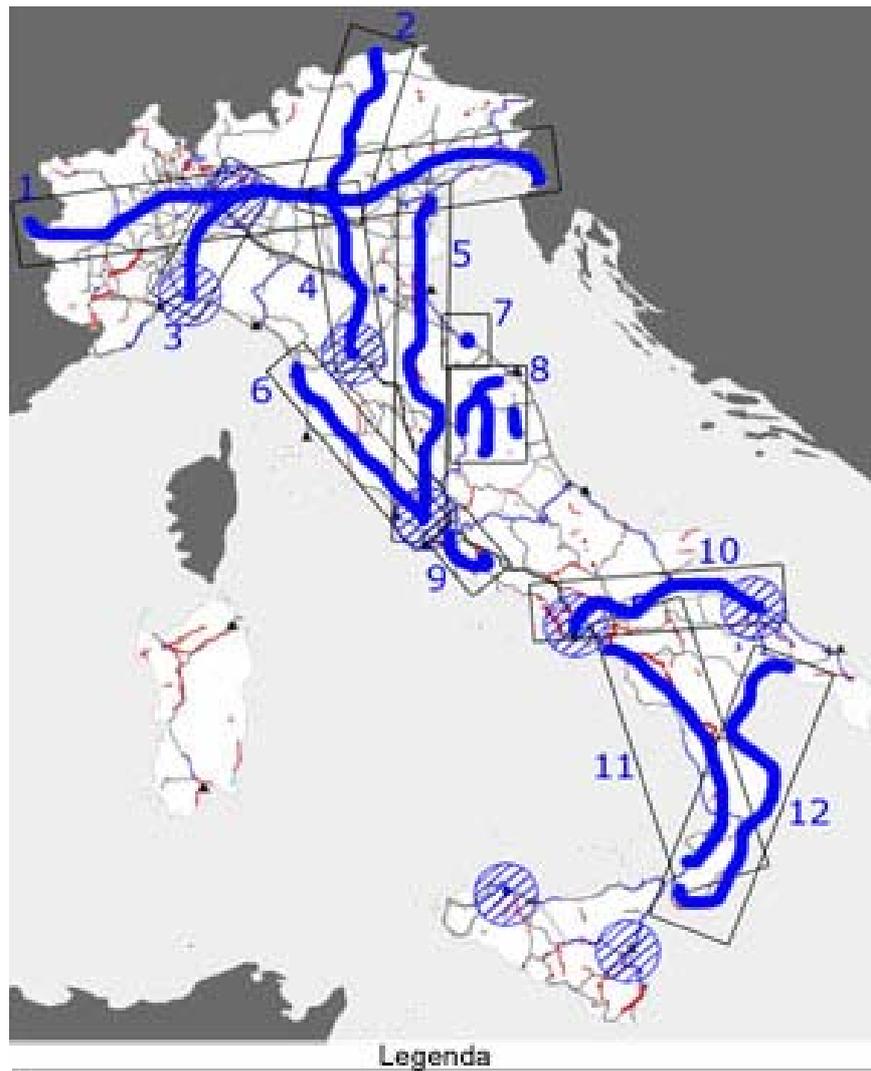
#### **Le scelte non rinviabili**

Il Governo nel prossimo Dpef non potrà rimandare alcune decisioni di primaria importanza in merito alle esigenze infrastrutturali più urgenti per lo sviluppo e la competitività del Paese.

Nell'ambito dei progetti prioritari europei è necessario un impegno concreto per la realizzazione di quei collegamenti fondamentali per evitare l'esclusione del Paese dal resto d'Europa.

L'impegno non riguarda solo la garanzia di risorse finanziarie adeguate ai cronoprogrammi europei, ma anche assicurare tutte le condizioni necessarie a rendere certa la realizzazione degli interventi.

Troppo spesso, infatti, lungaggini burocratiche e fenomeni di protesta del tipo Nimby, "non nel mio cortile", impediscono di fare le infrastrutture necessarie al Paese.



**Reti**

- 1 - Corridoio 5
- 2 - Verona-Fortezza + Tunnel di base del Brennero
- 3 - AV/AC Genova-Milano
- 4 - AV/AC Verona-Bologna-Firenze
- 5 - E45-E55 Romea ( Orte-Ravenna-Mestre)
- 6 - Autostrada Livorno-Civitavecchia
- 7 - Adeguamento Galleria Ferroviaria Cattolica
- 8 - Quadrilatero Umbria-Marche
- 9 - Autostrada Roma-Latina
- 10 - AV/AC Napoli-Bari
- 11 - Autostrada Salerno-Reggio Calabria
- 12 - SS106 Jonica



**Nodi Urbani**

- AV/AC Torino-Lione** Per esempio, nella realizzazione del **progetto prioritario europeo n. 6**, Lione-Kiev, la **linea ferroviaria Torino-Lione** è ancora in attesa della definizione definitiva del tracciato in territorio italiano.
- Le forti controversie in Val di Susa stanno mettendo a rischio la possibilità di rispettare i tempi concordati con l'Unione Europea.
- E' necessario giungere al più presto alla definizione del tracciato, maggiormente condiviso a livello locale, in modo da giungere speditamente all'approvazione del progetto definitivo e all'appalto dei lavori entro il 2013.
- Solo in questo modo l'Italia potrà beneficiare dei contributi che la commissione europea ha concesso per il periodo 2007-2013, pari a 457,2 milioni di euro, senza il rischio di dover restituire le somme che dovessero risultare inutilizzate entro il 2014.
- Il completamento della linea, inoltre, appare necessario e urgente anche in considerazione delle stime sullo sviluppo della domanda effettiva in presenza della nuova linea che raggiungerebbe i 40 milioni di tonnellate nel 2030.
- La linea attuale raggiungerebbe la saturazione nel 2020 con 20 milioni di tonnellate e renderebbe necessaria, quindi, la nuova linea.
- Dal punto di vista finanziario l'opera necessita di 34,5 milioni di euro per studi e indagini, mentre per la fase realizzativa dovranno essere reperiti, nel periodo 2008-2023, 8.595 milioni di euro di cui 390 milioni nel triennio 2009-2011.
- AV/AC Torino-Milano** Per quanto riguarda le altre tratte sul territorio italiano del corridoio europeo si segnala che il collegamento **AV/AC Torino-Milano** è in via di ultimazione, con un fabbisogno finanziario residuo di 352 milioni di euro.
- E' opportuno che il Governo confermi le risorse previste per la linea AV/AC Torino-Milano-Napoli dalla Legge Finanziaria del 2007 (8.100 milioni di euro nel periodo 2007-2021 di cui 1.600 milioni di euro nel 2009).
- Treviglio-Brescia** Sul resto del corridoio, è stata attribuita priorità alla tratta **Treviglio-Brescia** per la quale risultano da reperire 1.825 milioni di euro.
- In merito a questa opera il Governo dovrà decidere se confermare la revoca della concessione al general contractor Cepav 2, disposta dal precedente Esecutivo, e procedere al più presto all'approvazione del progetto definitivo presso il Cipe e al successivo bando di gara.
- Raddoppio Fortezza-Verona** Per quanto riguarda il **progetto europeo n. 1**, Berlino-Palermo, oltre alla necessità di reperire al più presto i 2.667 milioni di euro per la realizzazione del tunnel del Brennero, appare prioritario provvedere al finanziamento del **raddoppio della linea ferroviaria Fortezza-Verona**, l'opera principale per l'accesso da sud al tunnel.
- L'intervento è suddiviso in 4 lotti per un costo totale di 3.800 milioni di euro.
- Sempre sul Progetto Prioritario 1 è necessario proseguire i lavori in corso sulla sezione Verona-Bologna-Firenze, la cui entrata in esercizio è prevista nel 2009.
- AV/AC Milano-Genova** In merito al **progetto europeo n. 24** Genova-Rotterdam, appare opportuno che il Governo attuale attribuisca effettiva priorità a livello nazionale alla **linea ferroviaria Milano-Genova**, dopo i rallentamenti subiti negli ultimi anni, vista la strategicità dell'intervento per l'economia delle regioni del nord-ovest.

La realizzazione dell'intervento, a fronte di un costo complessivo di 5.060 milioni di euro, necessita di 4.863 milioni di euro da reperire entro il 2010.

**Autostrada  
Salerno-Reggio  
Calabria e SS106  
Jonica**

Per quanto riguarda le **reti di carattere nazionale**, appare strategico per lo sviluppo delle aree del Mezzogiorno il completamento dell'autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria e l'ammodernamento della SS 106 Jonica.

L'**Autostrada Salerno-Reggio Calabria**, sulla base dell'ultima valutazione dei costi effettuata dall'Anas, necessita, già dal 2009, di 2.123 milioni di euro per l'avvio dei lavori nelle tratte in fase di progettazione.

In merito, invece, alla **SS 106 Jonica** si segnalano i megalotti 3, 4 e 5 a cui è stata attribuita priorità con un fabbisogno residuo complessivo di 2.214 milioni di euro che il Governo deve provvedere a finanziare nel 2009.

Si evidenzia, inoltre, che l'opera è stata recentemente defanziata per provvedere alla copertura del taglio dell'ICI, previsto dal DL 93 del 27 maggio 2008.

Tale decisione è preoccupante poiché appare incompatibile con le dichiarazioni del Governo che, almeno in fase elettorale, attribuiva valenza strategica alla questione infrastrutturale italiana.

I lotti restanti della SS 106 Jonica rientrano nella gestione ordinaria dell'Ente delle Strade. Per la loro realizzazione, come per tutti gli interventi programmati nel Piano degli investimenti Anas 2007-2011, è necessario che nella prossima manovra di finanza pubblica siano garantite le risorse necessarie alla copertura del piano, ossia 1.500 milioni di euro nel 2009 e 1.600 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011.

**AV/AC Napoli-  
Bari**

Un altro intervento strategico per lo sviluppo del Sud e di tutto il Paese è la **linea AV/AC Napoli-Bari** che consentirà il collegamento della costa tirrenica e del sistema logistico campano con il nodo portuale di Bari che costituisce il punto di collegamento dell'Italia con i Balcani e tutto l'Estremo Oriente lungo il tracciato del futuro Corridoio VIII.

L'intervento è stato inserito nel Programma della Legge Obiettivo con il Dpef 2008-2012 ed è stata attribuita priorità e la relativa copertura finanziaria, alla Variante di Canello e alla progettazione del raddoppio Canello-Benevento e Apice-Orsara di Puglia, previste tra le opere in corso nell'Aggiornamento 2008 del contratto di Programma RFI 2007-2011.

Le esigenze infrastrutturali del Paese riguardano anche interventi affidati a concessionari privati.

E' il caso del corridoio tirrenico e del Quadrilatero Marche-Umbria.

**Il corridoio  
tirrenico**

In merito al **corridoio tirrenico**, l'adeguamento della SS Aurelia ha riscontrato numerose difficoltà nella definizione del tracciato, causate da forti ostacoli a livello locale che stanno impedendo la realizzazione dell'intervento con gravi conseguenze per lo sviluppo economico e sociale delle aree interessate.

Sulla tratta meridionale del corridoio, invece, si evidenzia positivamente la costituzione della società mista, Anas e Regione Lazio, denominata "Autostrade del Lazio Spa", che su modello della CAL lombarda, provvederà alla realizzazione del Corridoio intermodale Roma-Latina e del collegamento Cisterna-Valmontone.

La speranza è che la costituzione di tale società acceleri, come sta avvenendo in Lombardia, la realizzazione dell'opera.

## Il Quadrilatero Marche-Umbria

Il **Quadrilatero Marche-Umbria** si inserisce nel sistema delle principali dorsali del Paese (il corridoio Adriatico, il Corridoio europeo Berlino - Palermo ed il Corridoio Tirrenico), consentendo di ridurre il deficit infrastrutturale delle Regioni Marche e Umbria e creando un efficiente collegamento con le regioni circostanti e il verso l'Europa.

Il Progetto infrastrutturale viario prevede il completamento e l'adeguamento dei collegamenti tra Foligno e Civitanova Marche e tra Perugia e Ancona, nonché la realizzazione della Pedemontana delle Marche tra Fabriano e Muccia/Sfercia e di altri interventi viari per assicurare il collegamento con i poli industriali dei territori interessati.

## Adeguamento galleria Cattolica sulla Diretrice Adriatica

Appare, poi, necessario intervenire sul **corridoio adriatico** per adeguare la sagoma delle **galleria Cattolica**, prevista nell'ambito del potenziamento della linea adriatica da Lecce a Bologna.

La linea è strategica per i collegamenti dei porti meridionali di Brindisi, Taranto e Gioia Tauro con il Nord Italia e il Centro Europa.

I lavori, interamente finanziati, sono necessari per consentire il transito dei carri ferroviari a piano ribassato e il trasporto di containers marittimi su carri con pianale standard.

Dopo il completamento dei lavori di adeguamento sulla Galleria Castellano, riaperta al traffico il 29 maggio 2008, appare opportuno accelerare l'inizio dei lavori anche sulla galleria Cattolica.

## E45-E55 Civitavecchia-Orte-Venezia

Un altro intervento strategico per il Paese è rappresentato dal collegamento stradale **E45-E55 Civitavecchia-Orte-Venezia**.

L'opera costituisce un collegamento diretto tra il Centro-Sud e il Nord-Est del Paese e consente fornire una concreta alternativa all'attuale sistema autostradale risolvendo rilevanti problemi di decongestionamento.

L'itinerario Orte-Mestre si svilupperà sull'attuale tracciato della E45, secondo il percorso Civitavecchia-Orte-Perugia-Forlì per collegarsi con Ravenna e, infine, con Mestre.

L'Anas ha deciso di realizzare l'intervento mediante il ricorso alla finanza di progetto per un costo di circa 10 miliardi di euro.

Strettamente connesso all'intervento è il **nodo di Perugia**, ovvero la bretella di collegamento tra la E45 ed il raccordo autostradale Perugia Bettolle e la variante alla E45 da Madonna del Piano e Collestrada per un costo di 732,4 milioni di euro.

Appare opportuno accelerare la scelta delle modalità attuative, procedurali e finanziarie, di entrambe gli interventi in modo da arrivare al più presto all'avvio dei lavori.

## Le priorità sui nodi

L'analisi prosegue con l'individuazione degli interventi che appaiono prioritari per lo sviluppo dei principali nodi e per i quali si richiede un intervento tempestivo da parte del Governo.

Le informazioni sono basate sull'analisi del Master Plan Infrastrutture prioritarie che oltre ad essere la fonte più ufficiale e aggiornata delle priorità infrastrutturali del Paese, rappresenta un corretto strumento di programmazione condiviso a livelli di governo.

La definizione delle priorità sui nodi appare, però, meno agevole rispetto alle grandi reti di collegamento perché dipende dalle scelte di politica del territorio che si vogliono intraprendere.

L'efficienza di un nodo urbano non dipende, infatti, dalla somma degli interventi previsti ma dalla *governance* di area vasta che si vuole raggiungere, secondo una

programmazione complessiva ed omogenea dell'intera area.

**Il Nodo di Genova** Sul nodo di Genova sono previsti numerosi interventi di potenziamento degli assi autostradali al fine di alleggerire il traffico sulla rete esistente, ormai congestionata.

Tra gli interventi si ricordano quelli inseriti nel IV Atto aggiuntivo ANAS/Autostrade per l'Italia, quali la Gronda di Ponente, (1.850 milioni di euro), la Nuova A7 Nord, ( 285 M€) e il Nodo di S. Benigno, (305 milioni di euro). Su tali interventi sarà necessario monitorare la loro rapida realizzazione da parte del concessionario.

Vi sono, poi, altri interventi la cui realizzazione risulta affidata a soggetti pubblici, quali la viabilità di accesso al Casello di Rapallo (5 milioni di euro), il prolungamento di viale Kasman e connessione con il casello autostradale di Lavagna (10,28 milioni di euro), il riassetto dell'accesso portuale Voltri (20 milioni di euro).

**Nodo autostradale di Bologna**

L'intervento principale sul nodo di Bologna prevede la realizzazione di una variante del tracciato dell'A14 a nord di Bologna (1.450 milioni di euro), che dovrebbe essere inserita in un atto aggiuntivo al contratto di programma ANAS/Autostrade. In aggiunta a tale opere dovranno trovare attuazione il nodo ferroviario di Casalecchio (147,36 milioni di euro) e di Rastignano (57 milioni di euro), anche queste da realizzare con finanziamenti a carico di soggetti privati.

Appare necessario accelerare le procedure per la determinazione della soluzione realizzativa scelta e delle risorse finanziarie occorrenti.

**Nodo di Milano**

In merito al nodo di Milano appaiono strategiche tutte le opere funzionali al decongestionamento del traffico nell'area urbana, tra le quali la costruzione o il prolungamento delle linee metropolitane M1, M4, M5 e M6 in modo da creare un sistema di rete del trasporto pubblico in grado di interconnettere l'hinterland milanese con il centro della città.

Appare strategico il prolungamento della linea metropolitana M1 da Sesto FS a Monza-Bettola e della linea M5 in direzione Monza.

Le due infrastrutture, infatti, metteranno in collegamento il centro di Milano con Monza e l'area della Brianza garantendo livelli di servizio elevati e concorrenziali rispetto al mezzo privato.

**Nodo di Roma**

Il progetto principale previsto sul nodo di Roma riguarda l'infrastrutturazione dell'area della Stazione Tiburtina e il nodo di interscambio.

In particolare, è prevista la realizzazione della nuova Stazione Alta Velocità che risulta già appaltata e tutti i lavori integrativi al tessuto urbano che, seppure di competenza comunale verranno eseguiti da RFI.

Il costo del progetto è stimato in circa 305 milioni di euro interamente finanziati.

Altre importanti opere per la mobilità nella città di Roma riguardano il potenziamento della rete metropolitana (completamento linea C e linea D).

**Nodo di Napoli**

In merito alla città di Napoli si evidenzia la necessità di completare la realizzazione del sistema metropolitano regionale in modo che la città possa disporre al più presto di una rete di trasporto funzionale alle esigenze di una delle aree più dense e più complesse d'Europa.

Tra le priorità si evidenzia il completamento della linea 1, Dante-Garibaldi-Centro Direzionale-Capodichino.

La linea è distinta nelle due tratte:

- Dante – Garibaldi – Centro Direzionale

Il costo dell'intervento è pari a 1.040 milioni di euro a fronte di risorse assegnate a carico della legge obiettivo per 225 milioni di euro e altre risorse per 522,4 milioni di euro.

Le risorse da reperire ammontano a 294 milioni di euro.

- Centro direzionale – Capodichino

La tratta costituisce la chiusura dell'anello metropolitano della linea 1 e consente la realizzazione di tre significativi nodi di interscambio in corrispondenza, rispettivamente, delle stazioni Centro Direzionale, della stazione Poggio Reale e della stazione Capodichino.

La tratta, ha un costo di 365 milioni di euro, finanziato per 64,7 milioni a valere sulla legge 211/1992 sui trasporti rapidi di massa, per 162,9 milioni a carico della Regione e per 18 milioni a carico del Comune. Restano pertanto da reperire risorse per 119,7 milioni di euro.

Un'ulteriore priorità riguarda la linea Piscinola-Aversa-S.M. Capua Vetere.

L'intervento prevede, nell'ambito del progetto di collegamento della linea Alifana con la linea 1 della metropolitana di Napoli, il completamento dei lavori in corso della tratta Piscinola – Aversa e l'affidamento dei lavori di completamento della tratta Aversa – Teverola.

Il costo dell'intervento è pari a 705,9 milioni di euro, a fronte di risorse assegnate per 322,22 milioni. Le risorse da reperire ammontano a 383,71 milioni di euro.

#### **Nodo di Bari**

Gli interventi previsti sul nodo di Bari hanno l'obiettivo di ottimizzare l'inserimento delle reti ferroviarie nel territorio urbano, di riorganizzare e migliorare il trasporto ferroviario e di riqualificare le aree urbane dimesse.

Tra gli interventi previsti si evidenzia, a Bari Nord, l'interramento in galleria superficiale della linea RFI, tratta S. Spirito-Palese per un costo di 360 milioni di euro.

A Bari sud, invece, è prevista una variante della linea RFI, tratta Bari Centrale-Bari San Giorgio, in affiancamento alla circonvallazione stradale per un costo di 444 milioni di euro.

Questi due interventi sono previsti nel Contratto di programma di RFI 2007-2011 ma solo una prima "FASE" per un importo di 398 milioni di euro è prevista tra le opere in corso e risulta completamente finanziata dalle risorse comunitarie destinate ai fondi strutturali.

#### **Nodo di Palermo**

Il nodo di Palermo è interessato da molteplici interventi di potenziamento infrastrutturale e tecnologico. L'opera si estende dalla stazione di Fiumetorto alla stazione di Punta Raisi/Cinisi.

Tra gli interventi di potenziamento infrastrutturale si evidenzia il raddoppio del "passante ferroviario di Palermo", attualmente in corso, e la realizzazione di una variante del raddoppio da Orleans a via Belgio.

Il costo totale dell'opera è di 1.113 milioni di euro di cui 1.092 milioni a carico dello Stato e 175 milioni a valere sui fondi PON Trasporti 2000-2006 e 135 milioni a valere sui fondi PON "Reti e mobilità 2007-2013".

Tra le priorità previste sul capoluogo siciliano si evidenzia, inoltre, la costruzione della linea metropolitana leggera automatica di Palermo, una linea sotterranea che

attraverserà la città, passando per il centro, con uno sviluppo totale di 17,6 chilometri.

La Giunta comunale, a maggio 2008, ha varato il progetto del primo stralcio della metropolitana leggera automatica di Palermo, quello che riguarda il tratto da via Oreto alla stazione Notarbartolo per un costo di 832 milioni di euro.

L'intervento era stato finanziato per 240 milioni di euro dai fondi ex FINTECNA destinati al Ponte sullo stretto di Messina, successivamente distolti per far fronte alla copertura del taglio dell'ICI secondo quanto previsto dal dl 93 del 27 maggio 2008.

#### **Nodo ferroviario di Catania**

L'intervento prioritario sul nodo di Catania riguarda l'interramento della stazione di Catania Centrale, un costo complessivo di circa 510 milioni di euro. L'opera è prevista in Legge Obiettivo ed è disponibile la progettazione definitiva.

Anche nella città di Catania è previsto un importante intervento per favorire la mobilità all'interno della città: il potenziamento e la trasformazione della linea ferroviaria Circumetnea, tratta Stesicoro-Aeroporto.

Il costo dell'intervento è di 425 milioni di euro, di cui 90 milioni assegnati dal Cipe a valere sulle risorse della legge obiettivo.

Il resto sarebbe dovuto essere finanziato per 240 milioni dai fondi ex FINTECNA destinati al Ponte sullo stretto di Messina ma analogamente a quanto accaduto alla metropolitana leggera di Palermo, la somma è stata distolta per provvedere alla copertura dei costi necessari al taglio dell'ICI disposto dal dl 93 del 27 maggio 2008.

## 6. Un patto con il fisco

Secondo le stime dell'Ance, nel 2007, per la prima volta dopo otto anni, il settore delle costruzioni presenta evidenti fattori di rallentamento, a causa del proseguimento del calo delle opere pubbliche e della stazionarietà della nuova edilizia abitativa.

Tale segnale è fortemente preoccupante, tenuto conto che il settore delle costruzioni offre il più incisivo contributo alla crescita economica del Paese, in termini sia di sostegno del PIL nazionale che di livelli occupazionali conseguiti.

A questa situazione si aggiunga che, negli ultimi due anni, la politica fiscale adottata per il settore delle costruzioni è stata altamente penalizzante e ha comportato un forte aumento del prelievo fiscale, in particolare nella fase di produzione, tale da scoraggiare nuovi investimenti nel comparto.

Dalla soppressione delle agevolazioni fiscali per l'acquisto e la successiva utilizzazione edificatoria di aree e fabbricati (registro all'1%), all'esclusione dalla tassazione sostitutiva al 20% delle plusvalenze realizzate per la cessione di aree edificabili, all'indetraibilità dell'Iva sulle cessioni e locazioni di fabbricati, fino alla previsione di indeducibilità degli interessi passivi diretti a finanziare opere pubbliche e private.

Si stima, infatti, che le imposte che colpiscono la fase di produzione nel settore delle costruzioni costituiscono il 30% del prelievo complessivo legato agli immobili (ai fini delle imposte dirette ed indirette), livello di prelievo che non trova riscontro in nessun altro settore produttivo, rendendo scarsamente competitivi nuovi investimenti nel settore.

Né meno rilevanti sono i costi di gestione amministrativa delle imprese connessi alla continue modifiche normative che, oltre che pesanti e punitive, sono di applicazione estremamente complessa, inducendo continui errori nell'applicazione delle nuove disposizioni, con comportamenti sanzionabili che incidono direttamente sulla redditività dell'attività produttiva vera e propria (basti citare, ad esempio, ciò che è successo con l'introduzione del *"reverse charge"*).

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

Infatti, la riduzione della pressione fiscale in un determinato settore viene generalmente concepita in funzione del rilancio dell'attività che in esso si esercita. Essa determina, perciò, un ampliamento della base imponibile relativa, il quale può ben compensare la perdita di gettito che, a parità di base imponibile, deriverebbe dalla riduzione della aliquota di imposta.

Addirittura, poi, ove si considerino le interazioni fra i vari tributi nell'ambito del sistema, e un almeno parziale recupero dell'evasione, indotto in tale ipotesi dalla maggiore tollerabilità del prelievo, il gettito fiscale complessivo (risultante cioè, da tutti i tributi) potrebbe trarne sostanziosi vantaggi, proprio perché l'incremento delle attività "agevolate" produce, per definizione, un proporzionale aumento di materia imponibile agli effetti di tutti i tributi che gravitano nell'orbita del settore agevolato e di tutti i settori collaterali e/o interdipendenti (l'esperienza del 36% insegna).

In occasione della nuova legislatura appena iniziata occorre pertanto pervenire ad un **"patto fiscale"** con il Governo, che comporti un'inversione di tendenza, utilizzando la leva fiscale come elemento propulsivo dell'economia del settore, attraverso la rimozione degli ostacoli fiscali allo sviluppo dell'attività edile e mediante il superamento delle "ingiustizie" legali-fiscali che rendono meno conveniente l'investimento immobiliare, rispetto a tutte le altre forme di impiego del risparmio.

Le esperienze fatte nel tempo, infatti, indicano che l'impiego della leva fiscale è lo strumento principale per attivare decisioni di investimento nel settore. Poiché esiste un rapporto di reciproca determinazione tra Fisco e industria delle costruzioni, agevolazioni spot non sbloccano l'impostazione distorta del trattamento fiscale del settore, non solo per l'eccessiva incidenza delle imposte e degli oneri sociali, comune a tutti gli altri settori produttivi, ma per gli oneri fiscali che gravano sul reddito degli immobili, sul loro possesso e sul loro trasferimento.

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

In merito, queste le principali proposte che l'Ance ritiene essenziali che possono trovare accoglimento nei primi provvedimenti che dovranno essere adottati (DPEF e Disegno di Legge Finanziaria 2009):

- il ripristino del **principio di "libera contrattazione"** per le **operazioni immobiliari**, mediante l'attribuzione di valenza di mera presunzione semplice allo scostamento tra *"valore normale"* e corrispettivo dichiarato per tutte le operazioni di cessione immobiliare;
- la reintroduzione del **regime di imponibilità ai fini IVA di tutte le operazioni di cessione di fabbricati** poste in essere da imprese che esercitano prevalentemente attività di costruzione per la vendita;
- l'introduzione del **principio di "neutralità fiscale"** nelle **fasi intermedie della produzione edile**, mediante:
  1. l'introduzione di un regime fiscale agevolato (Registro all'1% ed Imposte ipo-catastali in misura fissa) a favore dei trasferimenti diretti alla realizzazione di tutti i programmi urbanistici, in ogni caso vincolati all'effettiva utilizzazione edificatoria entro 10 anni dall'acquisto;
  2. la reintroduzione a regime, della possibilità di applicare l'imposta sostitutiva dell'IRPEF, con aliquota del 20%, alle plusvalenze realizzate da soggetti non esercenti attività commerciale con la vendita di aree edificabili;
- il ripristino della **piena deducibilità degli interessi passivi legati a finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche e private**, specie nella fase operativa dell'attività edile;
- l'introduzione di **misure agevolative a favore del mercato delle locazione e per favorire la mobilità**:
  1. l'introduzione di una tassazione separata, con aliquota ridotta (tra il 16% ed il 20%), per il reddito derivante dalla locazione di abitazioni, con la possibilità di limitarla, in un primo periodo, all'affitto di case di nuova costruzione o incisivamente ristrutturate;

2. la piena deducibilità dal reddito d'impresa delle spese relative ad interventi di recupero (manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia) effettuati su immobili abitativi destinati alla locazione;
3. l'equiparazione della tassazione per l'acquisto di abitazioni destinate alla locazione "convenzionata" con l'imposizione prevista per l'acquisto della "prima casa".
4. La piena deducibilità dal reddito, in un periodo ridotto, delle spese sostenute per interventi su immobili destinati alla locazione potrebbe essere estesa, in deroga alle disposizioni sul 36-55%, anche alle persone fisiche qualora gli interventi vengano eseguiti su interi immobili e a condizione che gli stessi siano destinati alla locazione a canone concordato per almeno 8-10 anni.



## 7. La legislazione per le opere pubbliche

**Esigenza di  
semplificazione  
normativa e  
riduzione di regole;  
esigenza di minore  
rigidità dell'azione  
amministrativa**

L'esigenza di semplificazione normativa costituisce una dei fattori essenziali ispiratori dell'azione dell'Ance.

Tale esigenza prende le mosse dalla constatazione che elemento costituente freno all'espansione del mercato degli appalti pubblici è l'ipertrofia normativa in materia, associata alla continua opera di revisione ed integrazione, da parte del legislatore, della normativa vigente che così, di fatto, risulta in permanente divenire.

Di ciò costituiva prova il complesso e farraginoso sistema normativo della legge Merloni.

L'eccesso di regole, il loro tenore spesso ambiguo ed i continui interventi legislativi determinavano in questo campo (come, peraltro, in ogni campo dell'attività economica) situazioni di dubbi e incertezze che mal si conciliavano con la snellezza propria dell'attività imprenditoriale.

Di ciò era prova il proliferare delle controversie sia in sede amministrativa che civile, situazione, questa, che costituiva evidente sintomo di imprecisione e contraddittorietà normativa, oltre che di eccesso di regole che rendono incerto il "modus operandi" sia delle amministrazioni che degli appaltatori.

L'azione dell'Ance è stata, perciò, mirata ad interventi legislativi e regolamentari per una radicale semplificazione normativa al fine di assicurare certezza di comportamenti alle due parti del rapporto e cioè il soggetto appaltante e l'appaltatore.

In termini più generali l'azione dell'Ance parte dall'equazione secondo cui certezza del diritto equivale a chiarezza normativa ed in termini più semplici equivale a facilità di applicazione concreta delle regole ad ogni livello della vita economica con conseguente tutela dei relativi diritti.

E' del tutto evidente che tale esigenza non costituisce soltanto mera questione di principio in quanto, sul piano pratico, la semplificazione e chiarezza normativa determinano sensibili effetti positivi sul piano economico: si perviene alla corretta determinazione del giusto corrispettivo contrattuale; vengono attuate procedure di gara trasparenti ed idonee a garantire la corretta concorrenza di mercato; si perviene rapidamente al giusto riconoscimento, in corso d'opera, dei maggiori corrispettivi, compensi e risarcimenti dovuti all'appaltatore.

Conseguenza diretta ed immediata del principio ispiratore precedentemente delineato è stata e sarà l'azione dell'ANCE volta a restituire alla pubblica amministrazione, in termini corretti, i giusti ambiti di discrezionalità amministrativa di cui deve poter godere al fine di soddisfare al meglio gli interessi della collettività.

Discrezionalità è, in estrema sintesi, possibilità di scelta, tra più azioni legittime, di quella più idonea a realizzare con serietà e trasparenza il bene pubblico.

In realtà la drastica riduzione degli ambiti di discrezionalità "ingabbia" l'azione amministrativa in percorsi rigidamente predeterminati e spesso inidonei a realizzare le finalità perseguite.

Da ciò un doppio effetto: in primo luogo, la minore potenzialità a realizzare gli interessi collettivi da parte della P.A.; in secondo luogo, il nocimento al settore imprenditoriale che vede ridursi e circoscriversi enormemente la possibilità nel caso concreto di soluzioni rapide e razionali.

Naturalmente l'ANCE tende ad una discrezionalità che non sconfini nell'arbitrio e

**La discrezionalità  
amministrativa**

## Tutela della concorrenza

che perciò sia guidata da criteri il più possibile oggettivi e trasparenti (si pensi al caso della valutazione delle offerte anomale in contraddittorio con l'impresa che, ove non ancorato a criteri predeterminati, quali ad esempio analisi tipo, può sicuramente sconfinare nel favoritismo).

Altro principio ispiratore dell'azione dell'ANCE è stato e sarà quello teso ad assicurare una parità sostanziale di posizione dei soggetti economici rispetto al mercato degli appalti.

E' del tutto ovvio che un'associazione di categoria deve avere tra i suoi obiettivi primari quello mirato a stabilire regole da cui tragga vantaggio l'intera categoria e di conseguenza e riflesso l'intero sistema economico.

Su questo presupposto l'ANCE si è sempre battuta e continuerà a battersi contro l'aberrante fenomeno del cosiddetto affidamento dei lavori "in house" che determina inammissibili situazioni di privilegio.

Analogamente l'azione dell'ANCE è mirata alla maggiore omogeneizzazione possibile delle regole relative agli appalti pubblici relativamente a tutti i settori di intervento in materia di opere pubbliche.

L'esperienza a tutto campo dell'ANCE dimostra come uno dei momenti assolutamente critici del rapporto amministrazione-appaltatore risiede nella carenza o superficialità della progettazione posta a base di gara.

L'ANCE si è sempre ispirata, e dovrà continuare a farlo con decisione, al principio tendente a determinare le condizioni normative ed amministrative per una progettazione che sia la più esaustiva possibile; in proposito dovrà continuare a perseguire la strada dell'effettiva responsabilizzazione dei progettisti.

Altro principio ispiratore dell'azione dell'ANCE è quello di perseguire una disciplina civilistica del contenuto del contratto mirata ad una posizione di sostanziale parità tra amministrazione e appaltatore.

In definitiva, il principio ispiratore è quello della ricerca di un assetto normativo con spiccati connotati civilistici e scevro da forme, istituti e discipline che abbiano l'effetto di porre l'appaltatore in una situazione di soggezione, obbligandolo poi a recuperare il giusto margine di utile, con azioni contenziose che non giovano a nessuna delle parti e tanto meno all'interesse della collettività.

Negli ultimi anni, numerose sono state le modifiche apportate al quadro normativo, al fine di renderlo maggiormente rispondente a finalità di maggiore efficienza e trasparenza.

In appendice al presente lavoro viene offerta una panoramica dei diversi ambiti nei quali maggiori sono stati gli spazi di modifica.

All'inizio della una nuova legislatura, però, appare necessario proseguire nella riflessione sull'efficienza e sull'efficacia della normativa, legislativa e regolamentare inerente gli appalti pubblici.

È necessario garantire alle imprese condizioni omogenee a quelle dei partners europei.

Per questo occorre:

- introdurre meccanismi di qualificazione che garantiscano la presenza sul mercato degli appalti esclusivamente di imprese competitive e di assoluta affidabilità;
- introdurre in via transitoria (per esempio per un periodo di tre o cinque anni) una disposizione che consenta di valutare ai fini della qualificazione il fatturato e gli altri requisiti dei migliori cinque anni degli ultimi dieci. Ciò risulta motivato dalla forte contrazione del mercato degli appalti negli ultimi anni con conseguente generalizzata sensibile riduzione di fatturato e lavori

## Attuazione dei presupposti essenziali per un corretto svolgimento del rapporto amministrazione-appaltatore

## Prospettive ed obiettivi dell'ance per il mercato degli appalti in una dimensione europea

eseguiti e declassamento, pertanto, nel contesto delle classifiche del sistema di qualificazione. Tra l'altro una disposizione di tal genere trova ampia giustificazione a livello comunitario in quanto, a fronte di una spesa media per infrastrutture di tutti gli altri paesi europei pari al 2,9% del pil, in Italia detta spesa è risultata negli ultimi anni pari al 2%; ne consegue una sostanziale disparità tra i requisiti delle imprese che hanno operato negli altri paesi della UE e i requisiti richiesti alle imprese italiane.

- introdurre meccanismi di maggiore certezza di durata dei lavori attraverso penali più severe in caso di ritardo colpevole dell'impresa ovvero, al contrario, premi in caso di accelerazione dei lavori rispetto al termine contrattuale;
- liberalizzare il subappalto, restituendo alla naturale responsabilità dell'imprenditore la scelta dell'organizzazione più idonea a garantire il risultato cui è contrattualmente obbligato e di cui, comunque, è pienamente responsabile. D'altra parte, i controlli e i vincoli stabiliti dalla normativa antimafia sono talmente stringenti che, sotto tale profilo, di fatto sono impossibili infiltrazioni di imprese subappaltatrici mafiose e pertanto diventa ingiustificata la limitazione di tale istituto che, invece, è liberalizzato in tutta Europa.

Inoltre, le recenti disposizioni in tema di solidarietà in materia di sicurezza nei cantieri, l'obbligo di presentazione del DURC, la responsabilità solidale dell'appaltatore in ordine alla regolarità contributiva e fiscale del subappaltatore, il reverse charge, etc., hanno fatto venire meno le ragioni della diffidenza nei confronti del subappalto quale strumento di favore per il lavoro nero e l'evasione fiscale.

In quest'ottica, si rende necessaria l'eliminazione della disposizione che non consente la subappaltabilità di opere ad alto contenuto tecnologico quando queste superino il 15% dell'importo dell'appalto; tale disposizione determina l'esigenza di dar luogo alla costituzione di ATI verticali con le imprese specialistiche, determinando una sensibile restrizione della concorrenza, specie nei casi (non infrequenti) in cui le imprese altamente specialistiche operanti in un determinato settore sono in numero limitato;

- impedire a società controllate da enti pubblici di eseguire lavori a loro affidati in modo diretto – in house – perché in tal modo sottraggono alla libera concorrenza importanti quote di mercato;
- attuare metodologie tecniche e di controllo mirate a ridurre quanto più possibile gli errori progettuali che, come è noto, non soltanto danno luogo ad opere non eseguite a regola d'arte, ma assai spesso determinano situazioni di contenzioso tra amministrazione ed impresa con effetti disastrosi sul piano dei tempi di esecuzione e dell'aumento dei costi;
- introdurre seri meccanismi di adeguamento dei prezzi contrattuali, allorché si verificano aumenti dei costi dei fattori della produzione (manodopera, materiali, trasporti e noli) eccedenti una determinata aliquota.

È da sfatare il falso problema, sovente adombrato, secondo cui l'adeguamento dei prezzi si trasformerebbe in una forma di arricchimento dell'impresa.

Infatti, l'adeguamento dei prezzi (al netto dell'alea), se correttamente attuato, determina esclusivamente il mantenimento del rapporto tra costi e ricavi e perciò dell'equilibrio contrattuale iniziale.

Sul punto, il Codice mette in rilievo una macroscopica contraddizione: mentre per i servizi e forniture la revisione prezzi è **obbligatoria** (art. 115) per i lavori è **vietata**

(art. 133), anche nella comune forma civilistica di cui all'art. 1664, comma 1 cod. civ.. Di ciò non si comprende il senso, considerato che servizi e forniture costituiscono circa il 70% della spesa contrattuale pubblica e di conseguenza è pretestuoso l'argomento in base al quale l'esclusione della revisione prezzi per i lavori è finalizzata a combattere il fenomeno inflattivo.

In realtà, la reintroduzione di una seria forma di revisione prezzi avrebbe l'effetto di attenuare quegli elementi di alea che oggi sono elevatissimi e che determinano frequenti contenziosi e interruzioni dei lavori;

- semplificare l'istituto del project financing prevedendo un unico procedimento di gara da attuare in modo definitivo per la scelta del promotore (oggi ve ne sono ben tre, l'uno connesso all'altro, con un tempo medio di conclusione di oltre 24 mesi). È auspicabile inoltre che venga prevista la possibilità per gli imprenditori di formulare proposte anche per le opere non previste in programma, venendosi così a valorizzare il rapporto di collaborazione pubblico privato in vista della miglior realizzazione degli interessi della collettività;
- ridefinire la disciplina delle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione. Come è noto, oggi è consentita l'esecuzione diretta da parte del titolare del permesso a costruire esclusivamente per le opere di urbanizzazione primaria singolarmente di importo inferiore alla soglia comunitaria. Per le opere di urbanizzazione primaria superiori alla soglia e per tutte le opere di urbanizzazione secondaria è prevista la possibilità per l'ente appaltante di indire una gara aperta a chiunque vi abbia interesse sulla base di un progetto preliminare presentato dal titolare del permesso a costruire, il quale peraltro al termine della gara ha facoltà di esercitare diritto di prelazione rispetto all'aggiudicatario. In realtà, con riferimento alle opere di urbanizzazione primaria di qualsiasi importo, è sostenibile la tesi secondo cui queste debbano essere eseguite dal titolare del permesso a costruire, sia perché oggetto di una convenzione che, ai sensi dell'art. 28 della legge 1150/1942 rendono possibile l'attuazione di uno degli strumenti esecutivi dello strumento urbanistico generale (il Piano di lottizzazione di iniziativa privata), sia per la loro strettissima interconnessione funzionale e tecnica, anche sotto il profilo della fruibilità temporale, con l'opera principale;
- introdurre nuovi criteri per l'individuazione della soglia di anomalia (per la verifica delle offerte per gli appalti di importo superiore alla soglia comunitaria e per l'esclusione delle offerte per gli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria ove l'amministrazione abbia optato per tale metodo) in modo da ottenere un doppio effetto: da un canto quello di evitare le cosiddette "cordate" e cioè, accordi collusivi tra le imprese volti ad orientare la collocazione della media; dall'altro, quello di far sì che la media vada a collocarsi in un ambito non particolarmente basso, in modo che l'aggiudicazione possa avvenire per un corrispettivo congruo e che consenta pertanto l'esecuzione a regola d'arte nei tempi preventivati.

## 8. La questione lavoro

Il nodo del costo del lavoro, che da alcuni anni limita notevolmente lo sviluppo dell'economia nazionale, necessita di un opportuno intervento, al fine di adeguare, entro i parametri europei, il sistema produttivo nazionale.

Il settore delle costruzioni in tale ambito vede accrescere l'esigenza di ottenere una progressiva quanto opportuna riduzione del costo del lavoro, anche in virtù degli elevati oneri sociali che gravano su tale settore. In questo modo sarà possibile alle imprese edili sia limitare i casi di evasione contributiva, sia operare correttamente in un mercato, altrimenti, limitato dalla concorrenza sleale, a causa del crescente utilizzo di lavoratori irregolari.

Accanto agli interventi di carattere agevolativo, finalizzati alla creazione di nuovi posti di lavoro, è necessario pertanto predisporre alcuni interventi di carattere strutturale che contribuiscano alla riduzione del carico contributivo e conseguentemente ad aumentare la capacità competitiva delle imprese del settore delle costruzioni.

A tale fine, si rappresentano qui di seguito le seguenti tipologie di interventi, peraltro già condivise dalle parti sociali del settore edile con la sottoscrizione dell'Avviso comune del 16 dicembre 2003 e confermate nell'Agenda concordata dalle medesime parti sociali il 31 gennaio 2007.

### Cassa integrazione guadagni ordinaria

È necessario ridurre il contributo, a parità di prestazioni, dovuto dalle imprese edili per gli operai dall'attuale 5,20% alle misure in atto per gli altri settori dell'industria (1,90% - 2,20%). La riduzione non comporterebbe oneri per l'erario in quanto il relativo fondo risulta da tempo largamente attivo essendo l'avanzo patrimoniale disponibile pari a circa 2000 milioni di euro.

Tale riduzione potrà consentire alle parti sociali di destinare agli ammortizzatori sociali contrattuali di settore, in regime di mutualizzazione, parte del risparmio così ottenuto dalle imprese. In particolare, potrebbero essere integrati attraverso le Casse Edili dei trattamenti percepiti dai lavoratori derivanti dagli ammortizzatori sociali

### Decontribuzione degli straordinari e dei trattamenti aggiuntivi alla retribuzione stabilita dai contratti collettivi

È indispensabile decontribuire gli straordinari e i trattamenti erogati in aggiunta alla retribuzione stabilita dai contratti collettivi, da una parte riduce il costo del lavoro e dall'altra recando effetti benefici sul versante fiscale e sulla previdenza complementare.

La disposizione legislativa infatti dovrà prevedere che:

- la decontribuzione attiene i trattamenti erogati dopo l'entrata in vigore della disposizione stessa;
- i trattamenti di che trattasi concorrono a formare l'imponibile fiscale;
- è destinato alla previdenza di settore un importo pari al 10% dell'importo annuo decontribuito;
- il meccanismo di decontribuzione si attua nei confronti delle imprese iscritte e in regola con la Cassa Edile.

**Riduzione premi Inail**

Analogamente a quanto già stabilito in favore delle imprese artigiane, per le quali è stato disposto uno sconto del 4,89%, occorre conseguire la parificazione del premio Inail per il settore delle costruzioni a prescindere dalla qualificazione giuridica dell'impresa, con l'intento di pervenire all'unicità della misura del costo del lavoro.

Occorre introdurre un'apposita normativa premiale di legge che vada a sostituire quella attualmente prevista nel caso di versamento dei contributi previdenziali sulle 40 ore settimanali di lavoro e che si trovi in linea con il monitoraggio del fenomeno infortunistico delle singole imprese, tale da comportare il riconoscimento in favore degli imprenditori di agevolazioni premiali all'uopo stanziate dagli organismi.

**Regime contributivo e fiscale delle prestazioni di mensa e trasferta**

Occorre rivalutare, in misura percentuale pari alla variazione degli indici Istat, ai sensi dell'art 51, co. 9, D.Lgs n. 314/97, gli importi e i relativi tetti delle voci retributive che godono di un particolare regime di esenzione dalla base imponibile previdenziale e cioè:

- l'indennità di trasferta che, dal 1° gennaio 1998, non concorre a formare reddito nel limite di franchigia di € 46,48 e € 77,47 rispettivamente per le trasferte in Italia e all'estero, ex art 51, co. 5, D.Lgs. n. 314/97;
- l'indennità sostitutiva di mensa che, a decorrere dal 1° gennaio 1998, ex art. 7 del D.Lgs. n. 56/98 non concorre a formare reddito fino all'im.porto complessivo di lire 10.240, attuali € 5,29, ex art 51, co. lett. c) del Tuir.

**Le risorse umane in edilizia**

Il risultato di un'opera non può prescindere dal lavoro di chi vi partecipa, anche manualmente.

Rivalutare la centralità della forza lavoro nelle costruzioni non può però non tenere conto del **necessario processo di fidelizzazione della manodopera** al settore.

Oggi l'impresa di costruzioni soffre un problema di carenza di manodopera specializzata, un processo conseguente anche alla naturale fuoriuscita dal mercato del lavoro delle figure storiche presenti nelle aziende, senza che si affaccino al settore, in sostituzione, nuove leve.

La presenza di lavoratori stranieri nei cantieri suggerisce poi un'immagine del lavoro in edilizia quale ripiego per le categorie più svantaggiate; spesso le risorse umane, anche straniere, confluiscono nell'ambito del lavoro autonomo, considerato più gratificante da un punto di vista sociale rispetto al lavoro in edilizia subordinato.

**Formazione, fidelizzazione al settore, promozione dell'identificazione e del riconoscimento del lavoratore nel frutto del proprio lavoro, devono essere obiettivi necessari non solo per reperire risorse in termini di manodopera all'edilizia, ma anche per restituire una nuova immagine ad un settore spesso nel mirino dell'opinione pubblica per gli effetti distorsivi e negativi dello stesso: infortuni e lavoro nero, facce di una stessa medaglia.**

Il lavoro nero deve essere combattuto quale fenomeno distorsivo del mercato, che esplica i propri effetti a danno non solo dei lavoratori ma anche delle imprese regolari che, solo per tale motivo, diventano meno competitive rispetto a operatori improvvisati e irregolari.

Combattere il lavoro nero vuol dire promuovere non solo la cultura della sicurezza dei lavoratori, ma anche la sicurezza del territorio.

L'ANCE, insieme alle storiche e tradizionali relazioni industriali devono svolgere un ruolo primario in tal senso.

La rete degli enti paritetici a presidio di tutto il territorio nazionale possono rappresentare la naturale sede per la nascita di un nuovo mercato del lavoro nel quale si riconoscano reciprocamente, in termini di qualità, imprese e lavoratori

Sono necessarie però riforme strutturali che intervengano sulle cause del fenomeno del lavoro nero, tra le quali riveste un peso determinante il tema del costo del lavoro in edilizia.

## Sicurezza sul lavoro

Il riassetto normativo definito col Testo Unico sulla sicurezza, recentemente emanato con il D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, comporta la necessità, da parte del mondo imprenditoriale, di **ripensare l'organizzazione aziendale in un'ottica di realizzazione di obiettivi di salute e sicurezza.**

Più volte, all'interno del provvedimento, si richiama l'attenzione sui modelli di organizzazione e di gestione per la definizione e l'attuazione di una politica aziendale per la salute e la sicurezza. La scelta di **adottare un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) deve essere interpretata come un valore aggiunto dell'organizzazione** che potrà così ottenere:

- il miglioramento dei livelli di salute e sicurezza sul lavoro;
- il miglioramento dell'immagine interna ed esterna dell'organizzazione;
- un efficace sistema di controllo e monitoraggio (gestito, per quanto possibile anche in funzione delle dimensioni dell'organizzazione, dal personale interno all'organizzazione medesima);
- la capacità di adattamento all'evoluzione di leggi, regolamenti e norme di buona tecnica;
- il miglioramento dei risultati complessivi dell'organizzazione, in quanto tende a ridurre i costi della non sicurezza e migliora l'efficienza, le prestazioni, la produttività e la competitività dell'organizzazione;
- il miglioramento culturale in materia di sicurezza dei dipendenti dell'organizzazione.

Il successo del sistema dipende dall'impegno e dal coinvolgimento in tutte le fasi di tutti i livelli e di tutte le funzioni dell'organizzazione, specialmente del livello più elevato, dei lavoratori e dei loro rappresentanti.



## 9. Lo sviluppo del Mezzogiorno.

Nello sviluppo del Mezzogiorno, nella sua capacità di acquistare una nuova centralità economica e sociale nel Paese risiedono le stesse speranze di una ripresa dell'intero Paese.

Su questa analisi c'è da moltissimi anni piena condivisione, eppure, a dispetto delle politiche straordinarie e delle risorse aggiuntive destinate proprio allo sviluppo delle aree meridionali, non un segno di cambiamento è stato osservato, non un elemento di speranza.

Un ritardo economico che deriva da un ritardo sociale, alimentato, a sua volta, da un immobilismo istituzionale che toglie spazio all'impresa e alle stesse possibilità di sviluppo.

Tuttavia gli elementi endogeni per uno sviluppo duraturo del Sud ci sono, e sono conosciuti perfettamente da tutti gli osservatori.

Puntare su una crescita del capitale umano, combattere l'isolamento geografico, causa principale dello scarso interesse agli investimenti diretti, adeguare le aree urbane alle nuove esigenze sociali ed economiche e puntare sullo sviluppo del sistema turistico, risorsa straordinaria per una crescita sostenibile.

Naturalmente, qualsiasi ipotesi di intervento è destinata a naufragare in un contesto di illegalità e di criminalità che, purtroppo, caratterizza troppe, e troppo importanti, regioni meridionali.

### *La sicurezza del territorio e la tutela delle imprese*

Il contrasto all'attività economica della criminalità organizzata ha sempre seguito la logica dei controlli sulle attività svolte dagli operatori economici e sui loro rapporti con altri operatori nello svolgimento dell'attività d'impresa nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, attraverso la produzione di certificazione c.d. "antimafia".

Sull'efficacia di tale certificazione nell'impedire alle imprese "inquinata" di operare nell'economia nazionale (e non solo del Mezzogiorno), però, molti dubbi si sono sollevati negli ultimi decenni.

Per gli operatori economici, che sono in prima fila, accanto allo Stato, nella lotta alla mafia, il problema non sta nella natura della documentazione richiesta, ma nella sua efficacia nel contrastare le attività criminali che rendono impossibile la libera attività d'impresa.

E' la stessa Commissione antimafia a rilevare che l'esorbitante numero di certificazioni rilasciate nel tempo è valso solo a enucleare un numero assolutamente irrisorio di soggetti ai quali la certificazione di non mafiosità è stata negata (e non sempre a ragione, basti considerare l'attività del TAR in materia).

E ciò è strettamente conseguente al fatto che i contratti della Pubblica Amministrazione sono in numero incredibilmente elevato e detto numero aumenta esponenzialmente se si considerano anche i relativi sub-contratti: poiché la stragrande maggioranza degli operatori non è malavitoso, la stragrande maggioranza dei certificati "antimafia" registra il non coinvolgimento nella malavita organizzata del contraente/sub-contraente della Pubblica Amministrazione.

## **Individuare le attività "a rischio"**

La realtà dimostra, altresì, che l'infiltrazione malavitosa riguarda più i sub-contratti che i contratti principali, non fosse altro perché oramai la Pubblica Amministrazione, nelle gare di appalto, deve invitare tutti i soggetti qualificati, senza possibilità di scelta.

Ma il fatto che i condizionamenti possano più agevolmente intervenire prevalentemente "a valle" del contratto principale, sembra anche confermare che il fenomeno mafioso si manifesta, in primo luogo, attraverso il controllo capillare del territorio, mediante l'esercizio di specifiche attività economiche, (commerciali e imprenditoriali) e, in secondo luogo, utilizzando attività economiche non particolarmente complesse a fini di riciclaggio del denaro sporco.

Non a caso le aree economiche maggiormente vulnerabili rispetto alla criminalità organizzata sembrano concernere:

- 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;
- le discariche;

Si tratta, come è evidente, di attività strutturalmente radicate sul territorio e potenzialmente idonee ad intercettare qualsiasi intervento pubblico nelle specifiche zone di influenza di ogni singola organizzazione criminale.

Nelle situazioni (peraltro molto frequenti) in cui tali soggetti si trovano ad operare sul territorio in regime di monopolio naturale, ovvero tramite "cartelli", il rapporto tra il contraente della Pubblica Amministrazione, ovvero i suoi sub-contraenti, e tali soggetti diviene inevitabile.

In questi casi si è giocoforza obbligati a contrattare con un particolare fornitore, nonostante possa essere considerato sospettabile di legami con organizzazioni malavitose, ma che, comunque, venga "lasciato stare" dalle Autorità preposte, in forza del coinvolgimento occupazionale locale.

E' quindi evidente che la verifica di non mafiosità, oggi operata nei confronti dei titolari delle commesse pubbliche che si aggiudicano le gare bandite nella zona, deve diventare un modo per affrontare in primo luogo il problema della parte di colui che "diffonde il contagio" e non dalla parte del "contagiato"

E poiché colui che diffonde il contagio, negli esempi in parola, è soggetto che, prima di radicarsi su quel territorio, ha dovuto ottenere a sua volta autorizzazioni, permessi e concessioni da parte delle autorità pubbliche per poter avviare l'attività economica che gli consente di condizionare chiunque sia costretto ad avvalersi del suo apporto e, inoltre, interseca periodicamente l'Autorità pubblica ogni qualvolta deve avanzare richiesta di rinnovo delle autorizzazioni medesime, si ritiene che proprio questi momenti dovrebbero rappresentare gli snodi cruciali a partire dai quali avviare una completa bonifica del territorio.

I soggetti operanti in tali attività "a rischio", indipendentemente dall'area geografica

in cui vengono svolte, dovrebbero essere interessati da una verifica sistematica non solo al momento del loro avvio, allorché si rilasciano le concessioni o le autorizzazioni, ovvero, una volta avviate, nella fase del loro rinnovo, ma anche durante il loro esercizio.

Ci si rende conto che in taluni contesti il tessuto economico è fortemente permeato dalla presenza di operatori seriamente compromessi con la malavita organizzata, ma la soluzione non può essere, come accade attualmente, quella di perseguire colui che ha dovuto subire "regole" alle quali è stato difficile o impossibile sottrarsi.

Deve, invece, essere quella della "scelta radicale", peraltro indiscutibilmente difficile, di mirare l'azione dello Stato a impedire che attività economiche basilari continuino ad essere espletate da soggetti che si avvalgono delle condizioni da loro stessi precostituite per "dettare le regole" e mettere a segno tentativi di infiltrazione mafiosa, sia in termini diretti, tramite l'ottenimento di vantaggi economici, sia indirettamente e in modo ancor più subdolo, inquinando inconsapevoli operatori che, interdetti poi dall'attività, lasciano scoperti ampi spazi operativi.

Si tratta, quindi, di creare, a livello prefettizio e in ciascun ambito territoriale, un elenco dei soggetti operanti nelle attività economiche più "a rischio" di inquinamento mafioso, come sopra indicate.

### *La spirale del contagio*

Tale esigenza è tanto più avvertita se si considera la tendenza – nell'ambito dell'attuale assetto normativo – a ravvisare gli estremi del reato di concorso esterno di associazione di stampo mafioso persino nel caso in cui il sub-contratto sia stato affidato ad un'impresa "pulita" che, solo successivamente, anche a distanza di anni, si accerti essere mafiosa.

La conseguenza è, infatti, quella che il contraente principale diventa passibile delle sanzioni previste dalle norme antimafia e la pubblica amministrazione non può stipulare o autorizzare nuovi contratti, e i contratti già in essere vanno rescissi.

Il riflesso sull'occupazione è immediato, così come è immediato, comunque, l'effetto di "contagio" e il connesso, negativo riflesso occupazionale, nei confronti di tutte le altre imprese che si fossero temporaneamente raggruppate con il soggetto al quale è stata negata la certificazione antimafia; ma la catena non si fermerebbe qui, dato che a loro volta anche gli associati di detto soggetto, in quanto raggruppati con altre imprese, in altri contratti, risulterebbero automaticamente veicolo di contagio, in una spirale senza fine, di contratto in contratto, con la Pubblica Amministrazione.

Spirale che si allungerebbe ulteriormente se si operasse la ventilata scelta di estendere il divieto a contrattare con la Pubblica Amministrazione anche ai tentativi di infiltrazione mafiosa desunti sulla base di "semplici informazioni", prescindendo persino dalla intervenuta applicazione di una misura di prevenzione (art. 4, comma 4 D.Lgs. n. 490/94 e art. 10 D.P.R. n. 252/1998).

In questi casi, paradossalmente, il divieto a contrattare con la Pubblica Amministrazione opererebbe automaticamente, causando da subito la cessazione dell'attività di impresa, salvo una sua "potenziale reviviscenza" allorché l'Autorità Giudiziaria, dopo anni, avrà concluso i propri processi.

Ciò senza che alla impresa "sospettata" possano, nel frattempo, essere

accordati quegli strumenti di tutela che sono riconosciuti persino al soggetto di cui è stata acclarata la mafiosità, ovvero nei cui confronti sono state applicate le misure di prevenzione, contro le quali è sempre possibile ricorrere e che, in taluni casi, comportano il sequestro delle imprese e dispongono (molto opportunamente) la nomina di un amministratore, a tutela del corretto esercizio delle attività imprenditoriali e dell'occupazione, con il compito di custodire, ma anche conservare i beni e assicurare la prosecuzione delle attività economiche e gli interessi dei terzi.

L'attuale normativa, quindi, determina il paradosso che l'impresa posseduta da un soggetto malavitoso può essere oggetto di salvaguardia, in quanto impresa ad "attività garantita", mentre l'impresa di colui che è stato oggetto (direttamente o indirettamente, in quanto socio di un raggruppamento temporaneo) di "informazioni o chiarimenti" dell'Autorità, è destinata al fallimento, specie se la comunicazione è stata "segretata", e, dunque, è risultato persino impossibile ricorrere al TAR.

### *Il meccanismo di trasferimento delle informazioni*

Le informazioni sui subappaltatori e sui fornitori di un'impresa non devono ridursi ad un semplice adempimento burocratico, ma devono essere utilizzabili, e utilizzati, per indagini snelle e mirate.

Tale risultato sarà raggiunto soltanto razionalizzando la massa di informazioni attualmente presa in considerazione, la gran parte della quale inutile ai fini investigativi, producendo una sintesi delle stesse, fino a ricomprendere solo alcune informazioni veramente significative.

Infatti, prevedere il deposito del contratto di subappalto, di tutte le certificazioni in merito alla regolarità contributiva, ha certamente una ragione conoscitiva della quale non si vuole, in questa sede, discutere il fondamento.

Però prendere in consegna tutto questo materiale, di difficile gestione e consultazione, potrebbe rivelarsi un'attività non efficace ai fini di un'azione di controllo e prevenzione.

Si ritiene utile, a questi fini, **prevedere una scheda sintetica che riepiloghi le informazioni più rilevanti** (soggetti contraenti, oggetto del contratto, corrispettivo, condizioni di pagamento, valore dell'affidamento e valore del contratto di appalto), le uniche che possono ragionevolmente formare oggetto di una auspicabile banca dati a disposizione degli investigatori nelle proprie indagini.

Soltanto con informazioni essenziali sarà possibile costituire un'efficiente banca dati in base alla quale operare quegli "incroci" tra informazioni necessari ad evidenziare circostanze rilevanti, ai fini investigativi e di prevenzione.

### *Il fenomeno delle estorsioni*

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

E' necessario, a questo scopo, **ridurre la rischiosità del processo di denuncia**

individuando procedure speciali che permettano la tutela dell'identità dell'imprenditore denunciante.

Troppo spesso, infatti, accade che il contenuto delle dichiarazioni rese alle Autorità, o il fatto stesso di averle rese, venga conosciuto dai medesimi soggetti denunciati, con il conseguente rischio di rappresaglie che, di fatto, scoraggiano qualsiasi formalizzazione di accusa nei confronti delle pressioni criminali.

Pertanto è necessario **immaginare procedure che rendano l'azione di denuncia segreta, in modo da salvaguardare l'incolumità della vittima di estorsione.**

La lotta al crimine non può essere affidata al coraggio dei singoli, ma dev'essere condotta

### ***Politiche per lo sviluppo del Sud***

Il divario nello sviluppo, comunque, continua a persistere, non solo a livello di Pil ma, più in generale, nelle condizioni economiche e sociali che rendono assai bassa la competitività del territorio meridionale.

Quello che fino ad oggi è stato affrontato come "la questione meridionale" appare più simile ad un "problema del sistema Italia", in tutte le sue componenti fondamentali.

Nel Mezzogiorno d'Italia rivivono, amplificati, i mali che affliggono l'economia intera del nostro Paese.

Una Nuova Politica per il Mezzogiorno appare difficilmente attuabile, perché le tradizionali leve di politica economica di cui si sono avvalse le autorità nazionali per lo sviluppo economico stanno via via uscendo dalla sfera di autonomia di queste ultime per essere manovrate direttamente da Bruxelles.

Perde senso, quindi, il concetto stesso di politica meridionalista, tanto più per il settore delle costruzioni, le cui difficoltà strutturali non sono attribuibili alle diversità territoriali ma a una generalizzata scarsa attenzione alle potenzialità che la rigenerazione territoriale svolge sulle capacità di crescita di un Paese.

Appare evidente, quindi, che l'unica leva che si può muovere è la leva del governo del territorio, l'unica che resta saldamente nelle mani delle autorità di politica economica.

In una visione di mercato globale, il territorio, con le sue naturali vocazioni e le sue attrattività, diviene fattore strategico di sviluppo.

## Infrastrutture per la competitività

Un approccio efficace ai problemi dello sviluppo del Mezzogiorno necessita di un progetto integrato, interregionale, che realizzi una sinergia tra le attrattività e le vocazioni naturali del meridione per rendere competitivo questo territorio con il resto del Paese. Di attrattività specifiche il Sud è ricco, basta valorizzarle a rete.

Se pensiamo a quello che hanno fatto le amministrazioni pubbliche di Spagna e Grecia in termini di redditività degli investimenti nel settore del turismo, ci accorgiamo come il nostro Mezzogiorno rischi di "sprecare" un'opportunità di dimensioni eccezionali;

In questo senso, le infrastrutture per la competitività diventano un fattore di crescita non soltanto in virtù di un necessario e non rinviabile recupero del gap che divide sempre più il Sud dal resto del Paese e dell'Europa, ma, soprattutto, in un'ottica di integrazione e di sviluppo sostenibile delle attività economiche.

Solo così si comprende come il ritardo nella dotazione infrastrutturale diviene, sempre di più, come un freno alla crescita del Paese, in generale, e del Mezzogiorno in particolare.

Reti ferroviarie, porti, aeroporti, reti idriche, infrastrutture ambientali e quelle energetiche, assumono rilievo e capacità di incidere sullo sviluppo solo se programmati, realizzati e gestiti in un'ottica di integrazione territoriale che premi lo sviluppo armonico e ordinato del territorio e superi la concezione, antica e perdente, dell'intervento spot, dell'infrastruttura singola a livello locale o regionale.

Infrastrutture fisiche che divengano incubatori di conoscenza, come un centro di ricerca di eccellenza di livello europeo di grande "visibilità" scientifica, un polo di attrattività di risorse intellettuali e scientifiche concentrato su uno o due grandi progetti di ricerca di elevatissimo rilievo scientifico. Ciò richiede un'ottimizzazione delle risorse già presenti, la cui attività va concentrata e finalizzata. Il Mezzogiorno soffre di una assurda dispersione di risorse per quanto concerne la presenza di università e laboratori di ricerca pubblica.

## La trasformazione urbana

Naturalmente, la programmazione finanziaria dei prossimi anni dovrà tener conto delle esigenze di investimento individuate, con un deciso aumento delle risorse disponibili nel bilancio dello Stato per nuove infrastrutture.

E' evidente, infatti, che la flessione osservabile a livello nazionale negli stanziamenti per le opere pubbliche nel bilancio dello Stato non fa che aumentare la preoccupazione sulle reali capacità di recupero delle regioni meridionali.

La realizzazione di infrastrutture per lo sviluppo, proprio in un'ottica di integrazione, dovrà inserirsi in una **strategia di trasformazione e rinnovo urbano**, altra leva di politica del territorio in grado di favorire lo sviluppo locale.

E' forte l'esigenza di rinnovamento delle città, attraverso interventi volti a ricucire il tessuto urbano che si è allargato fino a ricomprendere in un continuum, in molti casi disordinato, i comuni circostanti, con periferie che si sviluppano senza identità.

Anche in questo caso la logica non è più quella del singolo intervento ma è quella di pensare e realizzare un ben definito tessuto di infrastrutture ed insediamenti che renda chiaro e praticabile l'intrecciarsi delle relazioni tra le diverse parti che costituiscono la città (costruito e verde per esempio) e tra le diverse funzioni che ciascuna parte assolve, superando e correggendo la crescita per diffusione, in una

logica di città policentrica e più compatta.

Sempre più le città devono la loro competitività non tanto alla dimensione fisica, quanto alla accessibilità, alla attrattività economica, alla concentrazione di attività internazionali e direzionali, alla qualità del patrimonio storico-artistico, allo svolgimento di eventi di particolare rilevanza, alla qualità delle relazioni che vi si svolgono, alla realizzazione di interventi di trasformazione urbana.

Trova spazio e si consolida sempre più quella "politica dei segni", ormai ben nota in Europa, con la quale le grandi città vengono rimodellate e trasformate per consentire loro di svolgere un ruolo trainante, di cervello e di motore, nei confronti della macchina-paese.

Città come Parigi, Barcellona, ecc., stanno investendo in una nuova "politica dei segni", portando con se dei segni architettonici, grandi opere riconoscibili, che evidenziano la nuova veste che si sono volute dare, per rendere in qualche modo visibile la loro presenza sul panorama mondiale. Anche il ponte sullo stretto può essere un segno, a condizione che sia emblematico di una politica di rinascita e non isolato in un contesto di arretratezza.

## Il turismo

Infine, in un'ottica di stretta correlazione con i precedenti ambiti di intervento, **il turismo** rappresenta un volano molto efficace di sviluppo soprattutto per le regioni meridionali.

Le caratteristiche paesaggistiche e ambientali, dalle risorse naturali e da quelle del patrimonio artistico-culturale, fanno di quelle meridionali regioni con una fortissima vocazione turistica.

Se sono indubbie le potenzialità offerte dal turismo, altrettanto evidente è l'inadeguatezza del sistema turistico meridionale, caratterizzato da una grande frammentazione dell'offerta e privo di logiche industriali orientate al mercato.

Manca una visione complessiva delle potenzialità del contesto territoriale nel quale valorizzare i siti turistici in una logica di sistema industriale integrato.

Infrastrutture di trasporto, sistemi moderni di comunicazione, servizi da destinare alla produzione e vendita, valorizzazione dei beni ambientali, e dei prodotti del territorio.

Manca, inoltre, la capacità di fare rete, attraverso la creazione di itinerari che moltiplichino la capacità di sviluppo degli investimenti.

In altri termini, occorre creare un sistema turistico, capace di stringere accordi con tour operator internazionali, destagionalizzare le presenze, promuovere l'immagine delle regioni del Mezzogiorno.



## 10. Appendici

### *Le proposte fiscali*

Ripristino del principio di "libera contrattazione" per le operazioni immobiliari: il problema del "valore normale"

Il Decreto "Visco-Bersani" (art.35, commi 2-4 e 23-*bis*, D.L. 223/2006, convertito con modifiche nella legge 248/2006) ha previsto la possibilità di procedere alla rettifica delle dichiarazioni IVA e delle imposte sul reddito, nell'ipotesi in cui venga accertato che il valore di trasferimento di beni immobili si discosti dal "*valore normale*" degli stessi, intendendosi per tale il prezzo, o corrispettivo, mediamente praticato per beni della stessa specie, individuato statisticamente dalle quotazioni dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia del Territorio - OMI (D.M. 27 luglio 2007).

La legge Finanziaria 2008 (art.1, comma 265, legge 244/2007) è nuovamente intervenuta in materia, precisando che, per gli atti anteriori al 4 luglio 2006 (data di entrata in vigore del decreto "Visco-Bersani"), lo scostamento tra "*valore normale*" e corrispettivo dichiarato assume valenza di "presunzione semplice", che di per sé non è sufficiente a giustificare la rettifica delle dichiarazioni IVA e delle imposte sul reddito, ma legittima esclusivamente l'avvio di ulteriori indagini da parte degli Uffici amministrativi in capo ai contraenti.

Tale disciplina si traduce concretamente in un'ingiustificabile ingerenza nelle scelte economiche dell'impresa da parte del Fisco, che mina la libera contrattazione tra gli operatori economici nella determinazione del prezzo di vendita del manufatto edile.

Le disposizioni dovrebbero quindi assumere quantomeno mera valenza di "presunzione semplice" anche con riferimento agli atti successivi al 4 luglio 2006, a cui associare necessariamente ulteriori elementi di prova, che possano giustificare la pretesa tributaria.

In assenza di un tempestivo intervento, le disposizioni comporteranno un forte contenzioso, che finirà con il ripercuotersi negativamente sia sull'Erario, sia sulle imprese costrette a confrontarsi con orientamenti giurisprudenziali ed amministrativi del tutto contraddittori.

L'efficacia retroattiva delle nuove modalità di accertamento desta grave preoccupazione alla categoria, in quanto ha consentito agli Uffici locali dell'Agenzia accertamenti basati su stime generiche ed arbitrarie, che non tengono conto delle variabili, non predeterminabili, che incidono sul prezzo di vendita del fabbricato.

#### *Sintesi della proposta:*

- attribuire, anche per le compravendite successive al 4 luglio 2006, valenza di presunzione semplice allo scostamento tra "*valore normale*" e corrispettivo dichiarato (di per sé non sufficiente a giustificare la rettifica delle dichiarazioni IVA e delle imposte sul reddito, ma tale da legittimare esclusivamente l'avvio di ulteriori indagini)

**Reintroduzione del regime di Imponibilità IVA delle cessioni poste in essere da imprese di costruzione**

Per effetto del decreto "Visco-Bersani" (D.L. 223/2006, convertito con modificazioni nella legge 248/2006), sono state apportate rilevanti modifiche alla disciplina IVA applicabile alle operazioni di cessione e locazione di immobili.

In particolare, l'art.10, comma 1, n.8-*bis*), del D.P.R. 633/1972 stabilisce, per la cessione di fabbricati abitativi, un regime generale di esenzione da IVA, salvo l'unica eccezione relativa ai trasferimenti posti in essere dalle imprese "*costruttrici*" o "*ristrutturatrici*" delle medesime abitazioni, entro quattro anni dall'ultimazione dei lavori.

Al di fuori di tale ipotesi, tutte le operazioni di cessione di immobili residenziali devono considerarsi esenti da IVA ed assoggettate ad imposta proporzionale di Registro.

La mutata disciplina fiscale dei trasferimenti di immobili residenziali ha interessato anche le imprese operanti nel settore delle costruzioni, le quali, precedentemente alle modifiche normative, ponevano in essere cessioni immobiliari comunque assoggettate ad IVA.

Anche per queste, pertanto, l'effettuazione di operazioni esenti da IVA comporta, da un lato, la necessità di procedere alla rettifica della detrazione IVA inizialmente operata in sede di costruzione dei medesimi fabbricati (ai sensi dell'art.19-*bis*2, del D.P.R. 633/1972) e, dall'altro, l'incidenza sul generale diritto alla detrazione del medesimo tributo nel periodo d'imposta in cui si verifica il trasferimento esente (cosiddetto "*pro-rata generale*" - art.19, comma 5 e dall'art.19-*bis*, del D.P.R. 633/1972).

In merito, si ritiene quanto mai opportuno riconoscere il regime di imponibilità ad IVA delle operazioni poste in essere dalle imprese che hanno per oggetto dell'attività la costruzione di immobili per la vendita.

Tra l'altro, la normativa comunitaria, che prevede l'applicazione dell'IVA solo per le cessioni effettuate entro cinque anni dall'ultimazione dei lavori (e non quattro, come previsto dalla normativa IVA italiana), riguarda le cessioni di fabbricati effettuate occasionalmente, e non quelle effettuate dalle imprese edili, che hanno come oggetto dell'attività d'impresa la costruzione di fabbricati per la vendita.

**Sintesi della proposta:**

- **modificare l'attuale disciplina IVA delle cessioni di abitazioni, prevedendone in ogni caso l'assoggettamento all'imposta, se poste in essere da imprese di costruzione** (ossia, dalle imprese che esercitano in via esclusiva o prevalente, attività di costruzione di fabbricati per la successiva vendita).

**Principio di  
"Neutralità  
Fiscale" nelle fasi  
intermedie della  
produzione edile**

Continua a permanere la necessità di introdurre specifiche misure fiscali che consentano il riconoscimento del principio di *"neutralità fiscale"* dei trasferimenti immobiliari intermedi alla produzione edile (con il rinvio della tassazione alla sola fase ultima del processo produttivo, ossia quando il bene realizzato viene immesso sul mercato), tenendo anche conto dei nuovi istituti di diritto urbanistico (quali, per esempio, il trasferimento di diritti edificatori), per i quali attualmente non è ancora prevista alcuna disciplina fiscale specifica.

Infatti, qualsivoglia misura diretta a favorire la realizzazione di operazioni immobiliari complesse si deve fondare su un necessario coordinamento tra strumenti fiscali e nuovi istituti di diritto urbanistico.

Ciò si ritiene possibile mediante:

1. l'introduzione di un regime fiscale agevolato (Registro all'1% ed Imposte ipocatastali in misura fissa) a favore dei trasferimenti diretti alla realizzazione di tutti i programmi urbanistici, in ogni caso vincolati all'effettiva utilizzazione edificatoria entro 10 anni dall'acquisto;
2. la reintroduzione a regime, della possibilità di applicare l'imposta sostitutiva dell'IRPEF, con aliquota del 20%, alle plusvalenze realizzate da soggetti non esercenti attività commerciale con la vendita di aree edificabili.

**Regime fiscale  
agevolato per i  
trasferimenti  
immobiliari  
funzionali  
all'attuazione di  
programmi  
urbanistici**

L'attuazione di qualsivoglia programma urbanistico complesso si scontra con alcune problematiche fiscali, connesse al carico tributario, che colpisce tutte le operazioni immobiliari relative alla permuta, scambio di aree, volumetrie, fabbricati e diritti edificatori funzionali all'attuazione dello stesso.

Al riguardo, nel corso del tempo, il Legislatore è intervenuto, con diversi e successivi provvedimenti, sul tema della fiscalità urbanistica, ed in particolare, sul regime tributario dei trasferimenti funzionali all'attuazione dei piani urbanistici.

Le norme in questione sono nate dall'esigenza di attenuare l'incidenza della variabile fiscale nella fase di acquisizione degli immobili (aree e fabbricati) necessari alla realizzazione degli interventi e si sono concretizzate nell'applicazione di regimi fiscali agevolati ai trasferimenti tra privati ed imprese, soggetti ad Imposta di Registro, in modo da rendere il più neutrale possibile il peso della fiscalità relativa ai trasferimenti immobiliari intermedi alla produzione dei fabbricati (così come avviene per i passaggi intermedi soggetti ad IVA, di per sé detraibile).

Tuttavia, la concreta applicazione dei benefici è stata fortemente ostacolata, in un primo momento da limitanti interpretazioni amministrative, e successivamente da specifici interventi normativi che ne hanno circoscritto l'ambito applicativo ed il vantaggio fiscale.

Da un regime agevolativo volto a favorire l'attuazione di tutti i piani urbanistici particolareggiati, introdotto nell'ordinamento dall'art.33, comma 3, della legge 388/2000 (imposta di registro all'1% ed imposte ipotecaria e catastale in misura fissa pari a 168 euro ciascuna), si è giunti oggi ad una tassazione ridotta applicabile esclusivamente ai trasferimenti di immobili diretti all'attuazione dei soli programmi di edilizia residenziale, prevista dall'art.1, commi 25-26 della legge 244/2007 (prelievo complessivo pari al 5%).

In quest'ottica è necessario reintrodurre il regime previgente (imposta di registro con aliquota all'1% ed imposte ipotecarie e catastali in misura fissa) per i trasferimenti immobiliari funzionali all'attuazione di tutti i programmi urbanistici, a condizione che l'immobile così acquistato sia "utilizzato edificatoriamente" entro i successivi 10 anni (equivalenti al periodo temporale di effettiva attuazione di programmi complessi).

**Regime sostitutivo per le plusvalenze da cessione di aree edificabili**

L'art. 1, comma 310, della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007) ha previsto, dal 1° gennaio 2007, l'eliminazione della possibilità di applicare l'imposta sostitutiva dell'IRPEF, con aliquota del 20%, alle plusvalenze realizzate da soggetti non esercenti attività commerciale con la vendita di aree edificabili (facoltà introdotta dalla legge 266/2005 e poi modificata, con aumento dell'aliquota dal 12,50% al 20%, dal D.L. 262/2006, convertito con modificazioni nella legge 286/2006).

Solo sino al prossimo 30 giugno 2008, è prevista la tassazione con un'imposta sostitutiva pari al 4%, calcolata sul valore dell'area risultante da apposita perizia giurata, che attenua il prelievo fiscale su tali plusvalenze (art.1, comma 91, legge 244/2007).

L'ANCE ritiene essenziale reintrodurre il regime sostitutivo, in via permanente, tenuto conto che l'eliminazione di tale disposizione disincentiva la vendita di aree edificabili, ostacolando le imprese nel reperimento della "materia prima" su cui realizzare gli interventi edilizi e favorendo, in questo modo, il mero possesso improduttivo dei terreni edificabili.

**Sintesi della proposta:**

- riconoscere un **regime fiscale agevolato** (imposta di registro all'1% e imposte ipotecarie e catastali in misura fissa) per i trasferimenti diretti alla realizzazione di **tutti i programmi urbanistici**, in ogni caso **vincolato** all'effettiva **utilizzazione edificatoria** dell'immobile **entro i successivi 10 anni**);
- reintrodurre, a regime, la possibilità di applicare l'**imposta sostitutiva dell'IRPEF**, con aliquota del **20%**, alle **plusvalenze realizzate da soggetti non esercenti attività commerciale** con la **vendita di aree edificabili** (ovvero, messa a regime della tassazione con imposta sostitutiva del 4% sul valore rivalutato dell'area).

**Piena deducibilità degli interessi passivi per i finanziamenti alla realizzazione di opere pubbliche e private**

L'art.1, comma 33, della legge 244/2007 (legge finanziaria 2008), nell'ambito delle misure di razionalizzazione dell'IRES, ha previsto la riduzione dell'aliquota d'imposta, dal 33% al 27,5%, e, contestualmente, ha introdotto alcune modifiche alla determinazione della base imponibile, tra le quali una nuova regola di deducibilità degli interessi passivi (che sostituisce le precedenti).

In particolare, ai sensi del nuovo art.96, TUIR – D.P.R. 917/1986, gli interessi passivi (al netto dell'importo degli interessi attivi) sono deducibili sino ad un ammontare massimo pari al 30% del risultato operativo lordo (R.O.L.), calcolato come differenza tra valore e costi della produzione, al lordo degli ammortamenti e dei canoni di leasing, indicati in bilancio. L'eccedenza può essere portata in deduzione dal reddito dei successivi periodi, senza limiti temporali, semprechè tali interessi trovino capienza nel 30% del R.O.L. di competenza.

Per quanto riguarda, in particolare, la realizzazione di lavori pubblici, l'attuale disciplina contiene specifiche disposizioni volte a limitare l'impatto delle nuove regole per le imprese che operano in tale comparto edile.

Nello specifico, viene previsto che:

- ai soli fini del calcolo degli interessi passivi deducibili, tra gli interessi attivi vanno inclusi quelli "virtuali", calcolati al tasso ufficiale di riferimento aumentato di un punto percentuale, ricollegabili al ritardato pagamento di corrispettivi da parte delle pubbliche amministrazioni;
- sono escluse dalle nuove regole di deducibilità degli interessi passivi le società consortili costituite per l'esecuzione unitaria, totale o parziale, dei lavori ai sensi dell'art. 96 del D.P.R. 554/1999, nonché le società di progetto, di cui all'art. 156 del D.Lgs. 163/2006.

Tuttavia, tali previsioni non sono affatto sufficienti ad attenuare il maggior onere fiscale a carico delle imprese operanti nel settore dei lavori pubblici, anche tenuto conto che il calcolo degli "interessi attivi virtuali" trova indiscutibili difficoltà di applicazione pratica e che l'esclusione totale dalle nuove regole è limitata alle sole società consortili e di progetto, che rappresentano solo alcune delle forme di esecuzione di contratti pubblici.

La problematica rimane, poi, completamente irrisolta per le commesse relative ad opere private.

Tutto ciò comporta una generale penalizzazione per le imprese edili, per le quali, tra l'altro, il ricorso all'indebitamento costituisce un aspetto fisiologico dell'esercizio dell'attività (che diventa in ogni caso inevitabile in assenza di qualsiasi forma di anticipazione dei corrispettivi da parte delle Stazioni appaltanti).

**Sintesi della proposta:**

- garantire l'integrale deducibilità degli interessi passivi relativi a prestiti contratti per l'esecuzione di opere pubbliche e private realizzate su commessa.

<b>Misure agevolative a favore del mercato delle locazione e per favorire la mobilità</b>	<p>Appare sempre più necessario trovare soluzioni articolate per aumentare la quota di abitazioni in affitto e dare, in tal modo, risposta adeguata ai problemi di mobilità che rappresentano un freno alla stessa competitività del Paese.</p> <p>In quest'ottica, è opportuno utilizzare la leva fiscale come strumento atto a superare tale disagio, mediante un sistema di misure dirette ad incentivare l'investimento di abitazioni da destinare alla locazione.</p> <p>Questo si ritiene possibile attraverso:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. l'introduzione di una tassazione separata, con aliquota unica (tra il 16% e il 20%), per il reddito derivante dalla locazione di abitazioni, con la possibilità di limitarla, in un primo periodo, all'affitto di case di nuova costruzione o incisivamente ristrutturate;</li><li>2. la previsione della piena deducibilità delle spese di recupero incisivo sostenute dalle imprese per gli <i>"immobili patrimonio"</i> destinati alla locazione, o, alternativamente, riconoscimento della deducibilità delle spese di recupero nel limite forfetario del 25% del canone percepito per la locazione degli stessi fabbricati;</li><li>3. l'estensione delle agevolazioni per l'acquisto della <i>"prima casa"</i> anche agli acquisti di case da destinare ad affitto a canone convenzionato.</li></ol>
<b>Tassazione separata per il reddito derivante dalla locazione di abitazioni</b>	<p>Il sistema fiscale oggi in vigore in materia di affitti ha di fatto la conseguenza di ridurre l'offerta di abitazioni per la locazione e di rendere poco trasparente il mercato.</p> <p>Questo accade perché il reddito derivante dalla locazione di alloggi di proprietà dei privati viene sommato al reddito complessivo: il che si traduce in una tassazione con l'aliquota marginale Irpef più alta del proprietario.</p> <p>L'esito di questo regime è di ridurre la propensione all'investimento in abitazioni da destinare all'affitto, di provocare l'evasione fiscale e di rendere poco trasparente il mercato italiano delle locazioni.</p> <p>Pertanto, al fine di agevolare, anche fiscalmente, l'acquisto e la locazione di abitazioni a finalità sociale, occorre valutare l'opportunità di introdurre una tassazione sostitutiva, con aliquota unica (16%-20%), per il reddito derivante dalla locazione di abitazioni.</p> <p>Tale misura darebbe un significativo impulso all'allocazione del risparmio in tale settore, offrendo così una risposta adeguata alla crescente domanda di case in affitto, e consentirebbe, altresì, una maggior trasparenza del mercato delle locazioni immobiliari ed un recupero del sommerso.</p> <p>Al fine di limitare l'impatto sul gettito, si potrebbe valutare un'introduzione graduale della misura, applicandola, in un primo tempo, al reddito derivante dalla locazione di abitazioni di nuova costruzione o che abbiano formato oggetto di incisivi interventi di recupero.</p>
<b>Deducibilità dal reddito d'impresa dei costi di recupero degli "immobili patrimonio"</b>	<p>L'art. 90 del TUIR DPR 917/1986 (modificato dall'art.7 del D.L. 203/2005, convertito nella legge 248/2005) prevede che il reddito derivante dalla locazione di immobili posseduti da imprese, né strumentali, né beni "merce" (si tratta, quindi, dei cosiddetti <i>"immobili patrimonio"</i>, ossia delle abitazioni non destinate alla vendita), sia determinato assumendo il maggiore tra rendita catastale e canone di locazione ridotto, sino ad un massimo del 15% del canone medesimo, delle sole spese documentate ed effettivamente rimaste a carico per la realizzazione di interventi di manutenzione ordinaria (di cui alla lett. a, del comma 1 dell'art. 3 del DPR 380/2001)</p>

effettuati sugli stessi immobili.

La medesima disposizione prevede, inoltre, l'indeducibilità delle spese e degli altri componenti negativi relativi a tali immobili, con eccezione dei soli interessi passivi relativi a finanziamenti contratti per l'acquisizione degli stessi (art.1, comma 36, legge 244/2007).

In sostanza, tale regime fiscale si traduce nella piena tassazione del reddito derivante dalla locazione di tali fabbricati, tenuto conto che le spese di manutenzione ordinaria su immobili locati sono di norma sostenute dal soggetto locatario.

Diversamente, occorre garantire la piena deducibilità di tutti i costi sostenuti dall'impresa locatrice relativi agli interventi di recupero incisivo da questa effettuati sul fabbricato (manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia – art.3, comma 1, rispettivamente lett.b-c-d, del D.P.R. 380/2001).

Alternativamente, sarebbe quantomeno necessario prevedere la deducibilità di tali spese, in misura forfetaria, entro il limite massimo del 25% (e non del 15%) del canone di locazione.

**Regime "prima casa" per l'acquisto di abitazioni da locare a canone convenzionato**

Infine, per fornire un'adeguata risposta alle esigenze sociali di accesso alle abitazioni di coloro che non riescono, per motivi economici, ad acquistare la casa, occorre inoltre valutare l'opportunità di estendere le agevolazioni per l'acquisto della "prima casa" anche agli acquisti di case da destinare alla locazione convenzionata (di cui agli artt.17-18, D.P.R.380/2001).

#### *Sintesi delle proposte:*

- **introdurre una tassazione separata**, con aliquota unica (tra il 16% e il 20%), per il **reddito derivante dalla locazione di abitazioni**, con la possibilità di limitarla, in un primo periodo, all'affitto di case di nuova costruzione o incisivamente ristrutturate
- prevedere la **piena deducibilità delle spese di recupero** incisivo sostenute dalle imprese per gli "*immobili patrimonio*" destinati alla locazione, o, alternativamente, riconoscere la **deducibilità delle spese di recupero nel limite forfetario del 25% del canone** percepito per la locazione degli stessi fabbricati
- **estendere le agevolazioni** per l'acquisto della "*prima casa*" anche agli **acquisti di case da destinare ad affitto a canone convenzionato**

## ***Analisi dell'attuale quadro normativo alla luce degli obiettivi perseguiti dall'Ance e dei risultati ottenuti***

L'associazione Nazionale dei costruttori, ispirandosi alle linee direttrici sopra descritte, ha attuato negli ultimi anni una serrata e costruttiva azione di confronto con i competenti organismi governativi per la finalità di contribuire ad un nuovo assetto rispondente alle finalità di maggiore efficienza e trasparenza.

L'obiettivo principale, auspicato dall'ANCE, è stato attuato in sede legislativa con l'accorpamento di tutta la materia dei contratti pubblici, precedentemente contenuta in una molteplicità di testi, in due soli corpi normativi e cioè il codice degli appalti pubblici ed il regolamento di attuazione. Si tratta di testi ben organizzati e razionalizzati, che, in quanto tali, consentono una più agevole lettura e conseguentemente più agevoli modalità di applicazione sia per le Amministrazioni sia per gli operatori economici. Si tratta perciò di testi normativi rispondenti alla generale esigenza di razionalizzazione e semplificazione.

A ciò si aggiunga che il codice ha definitivamente chiarito, con l'avallo di due sentenze della Corte Costituzionale, gli ambiti di competenza esclusiva legislativa dello Stato e di quella concorrente delle Regioni; in particolare le materie concernenti le gare, il contenuto del contratto ed il contenzioso sono state ricondotte alla competenza esclusiva statale, in quanto rientranti nelle più generali materie rispettivamente della tutela della concorrenza, dell'ordinamento civile e della giurisdizione. Si tratta di obiettivo pervicacemente perseguito negli ultimi anni dall'ANCE per l'esigenza di rendere omogenea la disciplina relativa a settori così delicati su tutto il territorio nazionale. Si consideri che una differenziazione normativa nelle predette materie tra Regione e Regione non aveva alcuna ragione d'essere, considerato che si tratta di discipline totalmente disancorate da specifiche esigenze territoriali. Assai correttamente invece sono rimaste alla competenza concorrente delle Regioni le materie relative alla programmazione, alla approvazione dei progetti ai fini urbanistici ed espropriativi, all'organizzazione degli enti, etc.

Risulta poi ragionevolmente ampliata la discrezionalità dell'Amministrazione in vari ambiti della sua attività. Così per esempio:

- a) è stato liberalizzato l'appalto integrato;
- b) è stato liberalizzato il sistema di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa ;
- c) il codice ha dato indicazioni nel senso di una più ampia liberalizzazione per la scelta tra appalto a corpo e appalto a misura;
- d) è stata introdotta la figura del leasing in costruendo che consente alle amministrazioni di realizzare opere anche in assenza di risorse finanziarie;
- e) è stata reintrodotta la disciplina comunitaria della procedura negoziata (motivi tecnici, eccezionale urgenza, opere complementari), che è contraddistinta da alcune garanzie mirate ad evitare arbitrii, ed in questi termini può risultare di estrema utilità sia per le Amministrazioni sia per gli imprenditori;
- f) è stata introdotta la possibilità di concludere con gli operatori economici transazioni nel corso dell'appalto indipendentemente ed a prescindere dall'avvio delle complesse procedure per l'accordo bonario.

Risultano introdotte importanti innovazioni in tema di semplificazione e razionalizzazione. Così per esempio:

- a) è stabilito che il termine per l'approvazione dell'aggiudicazione deve essere previsto negli ordinamenti interni delle singole Amministrazioni. In mancanza, il termine è di 30 giorni, decorsi inutilmente i quali, l'aggiudicazione provvisoria si intende tacitamente approvata;
- b) è stabilito che le Amministrazioni debbano desumere i prezzi dei progetti da prezzari aggiornati e che la violazione di questa disposizione determina l'invalidità degli atti fondati su prezzari scaduti;
- c) è stabilito che in tema di documento unico di regolarità contributiva (DURC) il mancato rispetto delle percentuali minime di incidenza della manodopera determini sanzioni a carico dell'impresa; la misura sempre fortemente auspicata dall'Ance avrà l'effetto di far emergere il lavoro nero ed in definitiva di premiare l'imprenditoria più seria.

Risultano introdotte una serie di misure mirate a responsabilizzare l'attività della pubblica amministrazione ed evitare che la posizione dell'appaltatore sia di mera soggezione rispetto ad essa. Così ad esempio:

- a) è stabilito che i quadri economici di progetto contengano una somma per la copertura degli eventuali oneri conseguenti l'aumento del prezzo dei materiali per eventi eccezionali;
- b) è stabilito che il progetto debba contenere l'indicazione planimetrica di tutte le interferenze interessanti i lavori ed una relazione con le soluzioni tecniche per superare quelle interferenze. Ciò eviterà che gli appaltatori, come avvenuto sino ad oggi, debbano rispondere dei maggiori oneri conseguenti alla mancata individuazione in sede progettuale di dette interferenze;
- c) l'aliquota massima di spese generali viene portata dal 15% al 17% dando così modo al progettista di quantificarle in concreto in misura idonea agli specifici oneri dell'appalto;
- d) viene analiticamente disciplinata la verifica e validazione della progettazione da parte di soggetti dotati di specifiche professionalità (in primis, la struttura interna dell'amministrazione e, in caso di carenza di organico, professionisti esterni);
- e) vengono stabilite le finalità della validazione, consistenti sostanzialmente nella verifica della completa cantierabilità e perciò eseguibilità del progetto, dell'adeguatezza dei prezzi e della adeguatezza dei tempi di esecuzione;
- f) viene stabilito che la validazione, una volta avvenuta debba esser ulteriormente controllata dal RUP, venendosi così ad individuare ben tre soggetti responsabili della bontà progettuale e cioè: il progettista, il verificatore ed il responsabile del procedimento

In ordine alla qualificazione dei concorrenti, risultano introdotte significative innovazioni secondo espresse richieste dell'ANCE:

- a) viene innalzato il capitale sociale delle SOA, introdotto il requisito secondo cui il loro patrimonio netto debba essere pari al capitale sociale ed introdotto l'obbligo di certificazione del bilancio da parte di società di revisione;
- b) viene stabilito il divieto che promotori commerciali delle SOA possano essere soggetti esterni alla loro organizzazione;

- c) l'attività delle SOA viene qualificata come pubblicistica, con la conseguenza che eventuali reati commessi dai suoi amministratori vengono inquadrati nelle più gravi fattispecie dei reati contro la pubblica amministrazione e le relative responsabilità pecuniarie siano soggette alla giurisdizione della Corte dei conti;
- d) vengono stabilite una gradualità di sanzioni (prima vi era soltanto la possibilità di revoca) a carico delle SOA da parte dell'Autorità e cioè sanzioni pecuniarie, sospensione dell'attività fino a 180 giorni, revoca dell'autorizzazione;
- e) vengono poste cautele relativamente alla cessione di azienda o di ramo di azienda inerente gli appalti pubblici. È stabilito che in caso di cessione, questa debba essere accompagnata da una perizia giurata sull'effettiva consistenza dell'azienda e che la SOA debba in concreto accertare il mantenimento da parte del cessionario di tutti i requisiti che a suo tempo consentirono al cedente l'acquisizione dell'attestazione SOA. Ciò eviterà il deprecabile fenomeno della cessione di aziende del tutto ridotte nella loro consistenza, finalizzate esclusivamente alla cessione della qualificazione SOA;
- f) vengono introdotte due classifiche intermedie di qualificazione (1,5 e 3,5 milioni di euro) con vantaggio per le piccole imprese che non saranno costrette ad acquisire qualificazioni assai più elevate rispetto all'importo a base d'asta;
- g) per gli appalti sopra i 20 milioni di euro il requisito del fatturato medio degli ultimi 5 anni pari all'importo a base d'asta viene ridotto da tre volte a 2,5 volte, con vantaggio per la media imprenditoria;
- h) per le associazioni temporanee di imprese di tipo orizzontale è stabilito che le percentuali minime richieste alla mandataria ed alle mandatanti (rispettivamente 40% e 10%) sia rapportato non alla classifica richiesta alla impresa singola bensì all'importo a base d'asta con conseguente ampliamento della possibilità delle ATI di partecipare alle gare;
- i) è stato previsto un ulteriore requisito convenzionale premiante nel caso in cui il patrimonio netto dell'impresa sia pari o superiore al 10% del fatturato medio annuo dell'ultimo quinquennio. In tal caso i requisiti del fatturato e dei lavori eseguiti ricevono un incremento figurativo particolarmente sensibile.

Quanto all'esecuzione del contratto, vengono introdotte varie innovazioni mirate ad affievolire la posizione di supremazia dell'amministrazione nei confronti dell'appaltatore. In particolare:

- a) viene stabilito che in caso di sospensione dei lavori ed a prescindere dalla tipologia di sospensione (forza maggiore, pubblico interesse, sospensione illegittima), l'appaltatore ha diritto al pagamento dell'importo parziale maturato al momento della sospensione anche se a quella data non era stato raggiunto l'importo per l'emissione del SAL. Il termine per il pagamento viene ridotto dai precedenti 90 giorni a 45 giorni;
- b) viene stabilito che la sede per l'applicazione della penale sia esclusivamente il conto finale, venendo così chiarita l'impossibilità della sua applicazione fin dal SAL precedente (come sostenuto da alcuni);
- c) nel caso di ritardata consegna dei lavori rispetto al termine perentorio di 45 giorni dalla data del contratto è stabilito che l'impresa possa formulare

- istanza di recesso cui l'amministrazione non può opporsi se sono trascorsi 6 mesi (precedentemente l'amministrazione poteva opporsi finché non fosse trascorsa la metà del tempo contrattuale);
- d) viene eliminata la disposizione che impone la formulazione delle riserve a pena di decadenza sia sul verbale di sospensione sia sul verbale di ripresa dei lavori. L'onere di iscrizione sul verbale di sospensione permane esclusivamente per le sospensioni originariamente illegittime in quanto riconducibili a responsabilità dell'amministrazione;
  - e) risulta chiarito che a fronte di un ordine di servizio ritenuto dall'appaltatore pregiudizievole della sua posizione economica, la riserva sia formulata direttamente sull'ordine di servizio, in modo da indurre direttore dei lavori e RUP ad una immediata riflessione sulla fondatezza tecnica e giuridica di tale ordine;
  - f) per quanto concerne lo ius variandi quantitativo risulta chiarito che eventuali lavori eccedenti il 20% possano essere affidati legittimamente all'appaltatore originario a seguito di nuova autonoma negoziazione (possibilità che in passato da alcuni era messa in discussione);
  - g) nell'appalto integrato effettuato sulla base del progetto definitivo dell'amministrazione viene previsto che sia l'impresa (e non il RUP, come precedentemente disposto) a decidere quali ulteriori indagini e studi effettuare, con la conseguenza che se queste renderanno necessaria una variante, l'amministrazione dovrà approvarla nelle forme ordinarie. Viene inoltre prevista la possibilità da parte dell'impresa in sede di redazione dell'esecutivo di modificare il rapporto tra i vari gruppi di lavorazioni in misura non superiore al 5%, in modo da rendere il progetto stesso più adeguato alle reali esigenze esecutive;
  - h) per i lavori in economia previsti in contratto è stabilito che essi siano contabilizzati secondo le tariffe locali al momento della loro esecuzione, venendo così eliminato il dubbio da molti avanzato che invece dovesse farsi riferimento alle tariffe vigenti al momento dell'offerta;
  - i) relativamente all'accordo bonario (da attuare obbligatoriamente in corso d'opera quando l'importo delle riserve superi il 10% dell'appalto ed in ogni caso al collaudo) è stabilito che il termine di 90 giorni per la formulazione della proposta da parte del RUP o della commissione (il primo negli appalti inferiori a 10 milioni di euro la seconda in quelli superiori) sia perentorio ed in caso di mancato rispetto dello stesso, il RUP sia soggetto a responsabilità per danni erariali e la commissione perda il diritto al corrispettivo per la sua attività;
  - j) nel caso di mancato accordo bonario ovvero nel caso in cui sia trascorso inutilmente il termine globale di 120 giorni per la sua conclusione (90 per la proposta, e 30 per l'accordo) è stabilito che l'appaltatore possa immediatamente esperire azione giurisdizionale. Viene abrogato il termine di decadenza di 60 giorni, che poneva l'appaltatore in una condizione di affanno ed incertezza, ed il termine per proporre l'azione viene equamente riportato al termine di prescrizione (5 anni per risarcimento danni ed interessi; 10 anni per somme dovute a titolo di corrispettivo). Viene così eliminata una evidente anomalia del sistema, consistente nel prevedere un termine di decadenza in materia di diritti soggettivi del tutto improprio nella materia processuale civile.