

Le priorità delle imprese edili lombarde per la decima legislatura regionale

dicembre 2012

Quello trascorso è stato un altro anno difficile per l'industria delle costruzioni lombarda, pesantemente colpita dalla crisi dei mercati internazionali e dalle sue conseguenze soprattutto sugli investimenti nel settore immobiliare. Solo pochi numeri: in base ai dati dell'ANCE regionale, si calcola che nel quinquennio 2008-2012 il settore delle costruzioni in Lombardia avrà perso il 22,1% della produzione, vale a dire circa 6,8 miliardi di euro. Inoltre, tra il 2008 e il 2011, secondo l'Istat, il settore delle costruzioni in Lombardia ha avuto un calo di 44.500 occupati (-12,3%).

Nonostante le pesanti ripercussioni legate alla crisi economica, il comparto edile conferma la sua importanza strategica nell'ambito del contesto economico regionale, costituendo l'8,4% del Pil della Regione e circa l'8% del totale degli occupati in Lombardia. Un settore, quello delle costruzioni, che rivendica il suo enorme potenziale anticongiunturale: un miliardo di investimenti in edilizia può generare nell'intero sistema economico un aumento di 17.000 occupati, di cui 11.000 nelle costruzioni e 6.000 nei settori collegati.

Di seguito, alcune puntuali proposte per l'impostazione di una strategia unitaria per il settore delle costruzioni a livello lombardo.

ORGANIZZAZIONE

Organizzazione delle deleghe assessorili. Nell'attuale fase congiunturale, caratterizzata dalla necessità di razionalizzare il più possibile la spesa pubblica, mantenendo l'organizzazione regionale il più possibile agile e vicina alle esigenze del cittadino e dell'impresa, la riflessione sull'assetto interno e la ripartizione delle deleghe tra le diverse Direzioni Generali riveste un ruolo centrale. Contingenze legate alla spending review, ma anche esigenze di carattere metodologico (approccio integrato ai problemi), suggeriscono l'istituzione di un numero limitato di "centri di competenza": in particolare, con riferimento ai temi di interesse per la categoria, si propongono le tre macroaree Territorio (comprensivo di infrastrutture, paesaggio e politiche della casa), Ambiente (comprensivo di energia, reti, ma anche del tema dei rifiuti), Attività produttive (con tutti i comparti economici del settore secondario, tra cui le costruzioni, e terziario).

Istituzione di una consulta delle costruzioni. Il tema dell'organizzazione della "macchina regionale" appare tanto più significativo per un settore, quello delle costruzioni, caratterizzato da una filiera assai articolata e complessa (che produce quasi un quinto della ricchezza regionale), e la cui attività determina di volta in volta ricadute su ambiti molto diversi, rendendo storicamente complessa l'impostazione di una strategia unitaria ed integrata di sviluppo per il settore. Dopo l'esperienza del "Tavolo per l'edilizia", si rileva la necessità di formalizzare l'istituzione di una Consulta regionale per l'edilizia, quale sede di confronto sui temi di interesse per la categoria, partecipata dalle rappresentanze degli operatori della filiera (costruttori, imprese industriali, cooperative, artigiani, ordini professionali) e delle Direzioni generali regionali coinvolte.



COMPETITIVITÀ'

Incentivi per la qualificazione del settore edilizio. Per affrontare le sfide della green economy e contribuire alla promozione della qualità costruttiva e dell'ecosostenibilità, occorre sostenere le imprese di costruzione nell'avvio di un percorso di innovazione sotto il profilo tecnologico, organizzativo, ambientale e della valorizzazione del capitale umano e della sicurezza sul lavoro. Attraverso un sistema di incentivazione specifico (ad esempio, un fondo rotativo a valere sul FRIM esistente), gli operatori virtuosi potranno essere messi in condizione, a crisi risolta, di eccellere in termini di competitività sul mercato interno e nazionale, e l'upgrade tecnologico del prodotto edilizio inciderà, indirettamente, sullo sviluppo della domanda di servizi, materiali e prodotti di qualità, attivando una filiera della sostenibilità con significative ripercussioni sulla competitività regionale.

Albo regionale degli operatori del settore delle costruzioni. Negli ultimi anni sembrano essere aumentati enormemente i casi di infiltrazioni mafiose nell'attività economica della nostra Regione e nell'edilizia molto più che in altri settori. Gli imprenditori "sani", così come le Amministrazioni pubbliche e la collettività in genere sono vittime degli operatori malavitosi, perché, come spesso accade, questi ultimi sono in grado di offrire ribassi assurdi sugli importi contrattuali che falsano la concorrenza nelle gare pubbliche. Al fine di evitare queste patologie, è opportuno selezionare gli operatori del mercato e creare una sorta di albo di soggetti "affidabili" (rispettosi della normativa sulla sicurezza, degli obblighi contributivi e assicurativi,...) dal quale le amministrazioni e i committenti privati possano attingere per gli affidamenti dei lavori. Vi sono iniziative analoghe in altre Regioni, ma sempre di carattere volontario. Regione Lombardia, come già accennato con riferimento al tema della competitività, potrebbe avere il coraggio di rendere questa proposta una prescrizione di legge e creare il primo albo regionale per gli operatori del settore delle costruzioni, con l'introduzione di forme di "accreditamento", accompagnate da misure di pubblicizzazione e di incentivazione indiretta, soprattutto in termini di semplificazione dei rapporti con la Pubblica Amministrazione, incentivando così gli operatori del settore anche ad intraprendere percorsi di qualificazione e di responsabilità sociale.

Innovazione tecnologica. Nella prospettiva di un rafforzamento della capacità della filiera lombarda delle costruzioni di accedere a bandi e finanziamenti per lo sviluppo dell'innovazione tecnologica – con particolare riferimento al programma europeo Horizon2020 – si propone la creazione di una piattaforma tecnologica (*cluster*), a regia pubblica, volta a favorire il *matching* tra mondo delle imprese e sistema della ricerca, ad individuare il fabbisogno di innovazione proveniente dal basso, e a promuovere lo sviluppo di una strategia coordinata di valorizzazione delle eccellenze e l'individuazione di traiettorie di sviluppo sulle quali concentrare investimenti e sforzi progettuali.

TERRITORIO E INFRASTRUTTURE

Disciplina urbanistica regionale. Sono passati sette anni dall'approvazione della Legge Regionale 12 per il governo del territorio che, nel 2005, istituiva una disciplina urbanistica di eccellenza nel panorama nazionale. Da allora la Regione è intervenuta undici volte sul testo della norma (più di una volta all'anno, in alcuni casi), con interventi puntuali e non sempre ispirati dalla stessa carica innovativa che aveva animato inizialmente il legislatore regionale.

Non essendo stata prevista alcuna proroga dei termini contenuti nella disciplina urbanistica regionale relativamente al "periodo transitorio" del passaggio dal vecchio PRG al PGT, centinaia di Comuni lombardi che non hanno dato corso all'approvazione del nuovo strumento urbanistico vedono oggi fortemente compromessa la possibilità di avviare iniziative di sviluppo del territorio.

È necessario porre urgentemente rimedio a tale criticità che reca grave pregiudizio alle amministrazioni comunali, agli operatori e ai cittadini lombardi, portando a compimento la "prima stagione" della nuova programmazione urbanistica regionale. In generale, inoltre, si ritiene sia giunto il momento di un ripensamento complessivo della disciplina urbanistica lombarda in termini strategici, al fine di ritrovare un nuovo spirito di eccellenza.

Disciplina delle opere di urbanizzazione a scompto. Al fine di promuovere l'attuazione di interventi di riqualificazione e trasformazione urbana è necessario intervenire sulla normativa regionale sul governo del territorio per modificare, una volta per tutte, la farraginosa disciplina di realizzazione delle opere di urbanizzazione cosiddette "a scompto" che oggi, a causa di una lunga serie di pronunce giurisprudenziali e (opinabili) modifiche normative del legislatore nazionale, deve sottostare alle prescrizioni dell'evidenza pubblica. È opportuno che la realizzazione di tali opere avvenga, nella quasi totalità dei casi, con l'intervento diretto del titolare del permesso di costruire che, con tale esecuzione, sconta in tutto o in parte la prestazione patrimoniale che dovrebbe per legge adempiere a titolo di versamento di oneri concessionari. Questo sistema si è consolidato nell'interesse sia delle Amministrazioni comunali sia degli operatori: i primi, infatti, tra gli altri vantaggi, possono contare sulla realizzazione delle opere con poco aggravio per i propri organici, i secondi possono controllare che l'esecuzione delle opere avvenga in tempi confacenti all'intervento.

Piano di piccole opere infrastrutturali. Si ritiene opportuno prevedere, sulla scorta di precedenti esperienze di successo, la riproposizione di un piano di piccole opere che rilancino l'attività delle imprese edili regionali e il potenziale effetto anticyclico del settore, favorendo i Comuni nella realizzazione di interventi immediatamente cantierabili per il miglioramento della viabilità, della dotazione di servizi e della qualità della vita a livello locale.

Accesso delle piccole-medie imprese agli appalti. Quanto al mercato dei lavori pubblici, nel corso degli ultimi anni si è assistito ad una tendenza al gigantismo degli appalti anche per effetto dell'accorpamento di interventi potenzialmente suddivisibili in singoli contratti. Una recente modifica del Codice (introdotta con il D.L. 201/2011, cosiddetto "Salva Italia") dovrebbe consentire un'inversione di rotta prevedendo che, nel rispetto della disciplina comunitaria ed al fine di favorire le piccole e medie imprese, le amministrazioni suddividano gli appalti in lotti funzionali, ogni qualvolta ciò sia possibile ed economicamente conveniente. E' auspicabile che la finalità della norma, oltre a ribadire la possibilità di suddivisione in lotti, delinei un vero e proprio favor del legislatore per tale modalità di affidamento. Tale previsione, se confermata, interverrebbe a dare veste legislativa europea ad una misura volta a garantire nonché incentivare l'accesso delle PMI al mercato degli appalti pubblici; già con lo Small Business Act, infatti, la Commissione europea era intervenuta sulla tematica invitando gli Stati Membri ad incoraggiare le amministrazioni a suddividere in lotti gli appalti. In Regione Lombardia il discorso non cambia: le amministrazioni pubbliche devono seguire questa strada, tanto più nell'attuale scenario di crisi economica.

Regionalizzazione del patto di stabilità. Relativamente al patto di stabilità interno, si auspica che Regione Lombardia promuova, con maggiore coraggio rispetto agli anni passati, la cosiddetta "regionalizzazione" del patto, sia in senso verticale che orizzontale. Si tratta, in effetti, dell'unico meccanismo in grado di alleggerire le rigidità del patto stesso.

Sostegno alle operazioni di *project financing*. Nei Comuni italiani le spese di investimento rappresentano circa il 32% del totale delle spese, mentre le spese correnti assorbono circa il 63% del totale: tale situazione è destinata ad aggravarsi il prossimo anno, con l'ingresso nel patto di stabilità dei comuni con meno di 5.000 abitanti. In questo scenario, il partenariato pubblico-privato e il ricorso alla finanza di progetto possono efficacemente contribuire ad aumentare le risorse finanziarie disponibili per le opere pubbliche, che sono il "motore" dello sviluppo economico e sociale di una collettività. L'ipotesi è quella di agevolare le amministrazioni pubbliche locali e le imprese edili nell'impostazione, valutazione ed implementazione di interventi di *project financing*, attivando un'unità tecnica che svolga funzioni di assistenza alla progettualità, e prevedendo la costituzione di un fondo rotativo per sostenere la redazione degli studi di fattibilità a carico delle imprese proponenti.

EDILIZIA SOCIALE

Riforma della disciplina dell'edilizia sociale. Il problema dell'accesso al bene casa riguarda fasce della popolazione sempre più ampie, e la diversificazione tipologica e territoriale del fabbisogno richiede un urgente intervento di riforma organica della normativa. In particolare, occorre valorizzare il ruolo degli operatori privati, modernizzando la disciplina dell'edilizia convenzionata in vendita, in locazione e in affitto con patto di futura vendita, introducendo una nuova classificazione dei comuni lombardi per fabbisogno abitativo, nuove procedure per il calcolo di prezzi di cessione e canoni di locazione, nuovi "capitolati tipo" e più adeguate modalità di calcolo delle superfici e dei cofinanziamenti regionali.

Riforma delle aziende lombarde per l'edilizia abitativa. Per troppo tempo le ALER si sono mosse sul mercato come vere imprese di costruzione, promuovendo sul territorio operazioni di sviluppo, a scapito della funzione di gestione sociale e di risposta ai problemi abitativi più acuti ed emergenziali, loro attribuita dalla legge. Occorre accantonare la logica dello sviluppo edilizio in proprio, per promuovere al contrario l'evoluzione dell'ALER verso un modello di azienda di servizi e di gestione di housing sociale: un "operatore immobiliare sociale" in grado di promuovere, con l'esercizio di formule di prelazione e l'acquisizione a prezzi concorrenziali (inferiori a quelli necessari per la costruzione di nuove unità abitative) di alloggi immediatamente disponibili sul mercato, l'incontro tra la domanda e l'offerta di alloggi a canone sociale.

Piano regionale per la casa ai giovani. La fase di contrazione del mercato immobiliare lombardo, ha lasciato sul terreno un ingente stock di alloggi invenduti, che faticano a trovare acquirenti a causa della rigidità del sistema del credito. Si propone il varo di una ricognizione su vasta scala, rivolta ad operatori del settore edilizio (imprese e cooperative), del patrimonio abitativo a disposizione, e il suo utilizzo per un programma volto a favorire l'accesso alla prima casa dei giovani lombardi. Un fondo regionale potrebbe prestare idonee garanzie ad istituti di credito convenzionati per consentire l'erogazione di mutui ad elevato *loan to value* in presenza di idonei requisiti reddituali, per

favorire l'acquisto degli immobili invenduti messi a disposizione dagli operatori, offrendo una immediata e definitiva risposta al fabbisogno abitativo e, nel contempo, rendendo più dinamico il mercato della prima casa, con un virtuoso effetto anticiclico sugli investimenti in costruzioni.

EDILIZIA SOSTENIBILE

Edifici a energia quasi zero. Nella prospettiva del raggiungimento degli obiettivi 20-20-20, posti a livello comunitario, l'edilizia oltre a rappresentare uno dei settori che consuma maggiore energia ed emette inquinanti in atmosfera, rappresenta anche il volano per innescare politiche di miglioramento del risparmio energetico e della qualità dell'aria, grazie alla sua capacità di rispondere velocemente alle istanze dell'innovazione di prodotto e di processo. Con riferimento all'efficienza energetica, in particolare, si profila come lascito della presente alla futura legislatura la definizione e l'approvazione del Piano Energetico Ambientale Regionale (PEAR). In questo ambito devono trovare attuazione le misure per la definizione di un percorso di incentivazione e accompagnamento per le imprese edili lombarde verso il 2016: a partire infatti dal 1° gennaio 2016, in Lombardia, sarà obbligatorio realizzare nuovi edifici a energia quasi zero. La necessità per gli operatori del settore è che venga definito al più presto il quadro delle regole per la realizzazione di questo tipo di edifici, in modo tale che tutta la filiera possa "prendere le misure" e farsi trovare pronta alla data fissata.

Sistemi volontari di certificazione della sostenibilità ambientale. Il percorso in atto da alcuni anni, che vede il tema energetico come elemento fondamentale all'interno di un più complessivo ed integrato approccio legato agli aspetti ambientali che intervengono nell'intero ciclo di vita del manufatto edilizio (dall'estrazione delle materie prime fino alla dismissione del bene, passando attraverso le fasi di progettazione, cantiere e uso), rende prioritaria la previsione, a livello regionale, di un protocollo volontario per la definizione del concetto di "edilizia sostenibile", sulla scorta delle iniziative esistenti a livello nazionale e internazionale, finalizzato alla creazione di un nucleo di eccellenza di realizzazioni che, oltre che dal punto di vista energetico, siano sostenibili anche dal punto di vista ambientale e del clima indoor/comfort acustico. Tale definizione quali-quantitativa è un tassello fondamentale per l'impostazione di una politica di incentivazione dell'innovazione del prodotto edilizio.

Piano regionale di rigenerazione urbana sostenibile. Parallelamente, il Piano Energetico Ambientale Regionale deve essere soprattutto l'occasione per innescare politiche per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. Anche nell'ottica delle smart cities, vi è la necessità del lancio di progetti a scala urbana che puntino alla riqualificazione energetica di interi brani delle città lombarde, incentivando interventi di demolizione e ricostruzione di quegli elementi non più sostenibili (da un punto energetico e ambientale) in favore di edifici dall'alto contenuto tecnologico e dal basso consumo energetico.

AMBIENTE

Gestione sostenibile della filiera dei rifiuti. In materia ambientale, tra le priorità di Regione Lombardia non può non comparire il proseguimento e l'affermazione delle politiche per la gestione dei rifiuti, già avviate dalla precedente legislatura con

l'approvazione del Piano regionale. In questo ambito, già a livello nazionale sono state definite le politiche sulla green economy i cui obiettivi possono costituire, tanto a livello nazionale, quanto regionale, dei punti di riferimento per individuare nuove strategie di sviluppo economico e territoriale che renderanno ancor più competitiva la Regione Lombardia. In tal senso sarà quindi indispensabile contribuire alla definizione di un quadro normativo coerente, stabile ed efficace in grado di facilitare lo sviluppo della green economy e di favorire processi di semplificazione con lo scopo di evitare inutili lungaggini e complicazioni burocratiche. L'eco-efficienza nell'impiego dei materiali e nella prevenzione della produzione dei rifiuti, lo sviluppo del riciclo e l'abbattimento dello smaltimento in discarica, rispetto alla volontà di dare piena attuazione della direttiva quadro 98/2008/CE sui rifiuti e condividere una normativa per la cessazione della qualifica di rifiuto (end of waste), avranno in futuro un'importanza strategica crescente sia per ridurre la dipendenza dalle materie prime che per contenere gli impatti ambientali derivanti dalla continua produzione di rifiuti.

Recupero dei rifiuti da costruzione e demolizione. Con specifico riferimento al settore dell'edilizia, preme mantenere vivo l'interesse in materia di riciclaggio dei rifiuti provenienti dall'attività di costruzione e demolizione e dalla fresatura della pavimentazione stradale. A riguardo, la Direttiva europea sopra citata fissa per ogni nazione l'obbligo di raggiungimento dell'utilizzo pari al 70% dei materiali riciclati entro il 2020, così come a livello nazionale il D.M. 203/2003, sostiene l'obbligo per gli uffici pubblici e le società a prevalente capitale pubblico di coprire il proprio fabbisogno annuale di manufatti e di beni con una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato in misura non inferiore al 30%. Ad oggi, a livello regionale, per quanto riguarda i capitolati d'appalto per la realizzazione di opere pubbliche tale obbligo è stato disatteso; per questa ragione si rende necessario che Regione Lombardia avvii un processo di sensibilizzazione di tutti i soggetti coinvolti (pubblici e privati) per il rispetto delle disposizioni normative vigenti.

Disciplina delle rocce e terre da scavo. È importante tenere vivo il dialogo con il livello nazionale circa le questioni relative al riutilizzo delle terre e rocce da scavo e i materiali da riporto come sottoprodotto in quanto le attuali modalità di gestione previste dalla normativa nazionale introducono insostenibili costi per le imprese (riguardanti le attività di bonifica e conferimento in discarica) altresì non funzionali alle reali esigenze ambientali, individuate anche nel Piano regionale per la gestione dei rifiuti, che mirano alla minor movimentazione possibile di materiali.

Attività estrattive. In materia di attività estrattive, è importante che Regione Lombardia non perda di vista la necessità di procedere all'approvazione dei piani cave provinciali il cui iter, già avviato da diversi mesi altresì con gran ritardo rispetto ai tempi previsti dalla legge, attende di essere concluso in sede regionale.

LAVORO E WELFARE

Sostegno alla contrattazione di secondo livello. Le recenti misure adottate dalla Regione per sostenere nuovi modelli stabili di welfare aziendale presso le imprese lombarde non tengono conto delle specificità dei settori che applicano una contrattazione di secondo livello territoriale. Tra questi, a titolo esemplificativo, il settore delle costruzioni, che da tempo rappresenta un'eccellenza nell'erogazione di importanti prestazioni di welfare, finanziate dalle imprese ed erogate dalle Casse Edili (ad esempio,

cure dentistiche, ortopediche, termale, colonie per i figli degli operai,...). In questa fase di grande crisi, anche la contrattazione di secondo livello territoriale edile necessita di essere sostenuta, dal momento che le misure assistenziali erogate dal sistema delle Casse Edili in favore dei lavoratori comportano – alla stregua degli interventi già sostenuti dalla Regione – un maggior costo per le imprese di costruzione lombarde. Si auspica, pertanto, l'introduzione di misure premiali direttamente a favore delle imprese, ovvero, in alternativa, in favore delle Casse Edili lombarde le quali, per effetto di ciò, potrebbero abbassare la percentuale di contribuzione Cassa Edile versata dalle imprese, in questo modo il sostegno arriverebbe in modo capillare in favore di tutto il settore.