

MERCATO, IMPRESA E LAVORO NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI

*Convegno nazionale
Giovedì 6 ottobre 2005
Auditorium - Via Rieti, 11 - Roma*

Giuseppe Virgilio
Segretario Generale Aggiunto FILCA CISL

Relazione introduttiva

Nei giorni scorsi sono stati pubblicati i dati delle rilevazioni trimestrali ISTAT sull'occupazione. **Nel secondo trimestre del 2005 il settore delle costruzioni segna un nuovo record con 1.944.000 addetti. Una cifra mai registrata in precedenza.**

Un record analogo dobbiamo registrarlo anche per quanto riguarda le imprese che operano in questo settore. Secondo i dati delle Camere di Commercio il saldo delle **imprese attive classificate nel settore è pari a 771.432**; anche in questo caso, una cifra mai raggiunta e che colloca per la prima volta il settore al primo posto fra tutti i quelli industriali o manifatturieri.

I dati di mercato sulle attività e gli investimenti nel settore continuano a registrare dati quantitativi ancora in crescita. **Questa crescita costante del mercato, insieme a quella del numero di imprese e degli addetti del settore, dura ormai da 8 anni.**

Dopo il 2001 il contributo del settore delle costruzioni all'incremento della occupazione e del prodotto interno lordo è stato mediamente di circa il 50% a fronte del peso dello stesso nella economia del paese di circa il 9%.

Il titolo che abbiamo scelto per la nostra iniziativa "**Mercato, impresa e lavoro**" che presenta i dati del rapporto sul settore, sull'evoluzione della impresa e sulla tutela del lavoro, vuole fare il punto della situazione, in un periodo prolungato di "vacche grasse", sulla qualità delle sue dinamiche e dei suoi operatori.

Vogliamo, cioè, portare l'attenzione delle istituzioni, delle associazioni di impresa e degli altri operatori interessati, a toccare con mano la pesantezza dei processi di destrutturazione della impresa, che attraversano da tempo il settore delle costruzioni, anche dopo quasi un decennio di trend positivo. Le grandi imprese hanno operato nel tempo una loro esternalizzazione verso la media dimensione, non sempre giustificata da processi di specializzazione, le medie hanno mirato ad appaltare a piccole e piccolissime imprese con una parcellizzazione senza eguali della attività produttiva.

Processi questi, a nostro avviso, gravi e che potrebbero diventare disastrosi in un contesto, che a breve o medio termine è da mettere in conto, di rallentamento e riduzione degli investimenti.

Proprio nei giorni scorsi, il 14 settembre, l'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici ha bloccato l'attività di una SOA Spa. Una decisione molto importante che segnala quello che in molti ormai definiscono come il fallimento del nuovo sistema unico di qualificazione delle imprese.

Non ci conforta infatti una decisione assunta su un caso che proprio noi abbiamo segnalato all'Autorità in modo specifico il 18 luglio scorso con la trasmissione di una circoscritta segnalazione a seguito della scoperta "casuale" di questo caso, grazie alla ricerca che abbiamo posto a base di questo convegno. Non sappiamo se la nostra segnalazione sia stata l'elemento determinante della decisione, ma se questo è stato il motivo, attiene solo all'assetto societario ed al collegamento illegittimo con imprese addirittura attestate dalla stessa SOA.

Rimane infatti irrisolto il problema di come vengono attestate le imprese e se nella relazione contrattuale privatistica fra SOA attestatrice e impresa da attestare prevalga l'interesse commerciale della conquista del cliente o la garanzia dell'interesse pubblico. E' un dubbio legittimo che deve imporre a tutti una domanda che riteniamo doverosa anche di fronte alle **dichiarazioni del Presidente dell'Autorità uscente che segnalava il rilascio di attestazioni sulla base di certificati di lavori che almeno per la metà potrebbero essere falsi.** Il tema che oggi vogliamo proporre è quello della competitività dell'impresa fondata però su elementi di qualità veri e non su attestazioni inefficaci se non fasulle.

Con la nostra ricerca abbiamo cercato di capire quale modello di impresa si va affermando nel mercato delle costruzioni, dedicando una particolare attenzione soprattutto alla grande impresa.

Vogliamo subito chiarire che per noi la grande impresa è una componente essenziale di un sistema competitivo, rappresenta un motore strategico della ricerca e della innovazione tecnologica.

Quello che emerge dalla nostra ricerca, è , per converso, la debolezza delle cosiddette nostre grandi imprese. Ciò che vogliamo segnalare è un processo di destrutturazione che a partire dalla grande investe a catena la media, la piccola e la piccolissima impresa con una parcellizzazione senza uguali nel confronto con gli altri contesti produttivi dei paesi europei.

A questo si aggiunge che dal 1970 ad oggi sempre più lavoratori cercano di rientrare nel ciclo produttivo trasformandosi in **lavoratori autonomi ed imprese individuali**, con la semplice presentazione di una domanda di iscrizione alla Camera di Commercio (ciò pone il grande problema dell'accesso alla professione imprenditoriale del settore delle costruzioni che resta legato ad un semplice certificato di iscrizione alla Camera di Commercio in un settore in cui le lavorazioni sono complesse e spesso pericolose per se stessi e per gli altri che vengono coinvolti nel processo produttivo. E' paradossale, infatti che in un Paese per fare il "parrucchiere" si debba partecipare ad un corso di formazione, ed invece per fare l'imprenditore edile basta un timbro ed una carta bollata. Infatti tranne il sistema di qualificazione degli appalti pubblici non vi è nessun'altra barriera di ingresso).

Nel 1970 l'84,5% della occupazione nel settore delle costruzioni era costituito da lavoro dipendente e solo il 15,9% dal lavoro autonomo , al contrario nel 2004 ormai quest'ultimo si colloca al 39,67% e il lavoro dipendente è sceso al 60,33%. Inoltre, su 665.834 imprese, 419.447 sono imprese individuali, 98.162 società di persone e solo 77.727 sono società di capitali. Questo quadro inficia fortemente il mercato regolare delle imprese che vengono a trovarsi in difficoltà a causa della **concorrenza scorretta di molte aziende**, in gran parte improvvisate, che praticano sistematicamente l'evasione fiscale e contributiva, poco curandosi della qualità del lavoro e della osservanza delle norme di

sicurezza. A ciò è da aggiungersi, inoltre, il forte divario degli oneri sociali tra lavoro autonomo e lavoro dipendente a discapito di quest'ultimo. Le imprese corrette e il lavoro dipendente sono ormai costantemente e quotidianamente sottoposte a forme di concorrenza "sleale" tutta giocata sui costi e il cui peso ricade su ogni anello della catena produttiva.

Siamo di fronte ad un sistema di impresa molto polverizzato, frantumato e destrutturato. **La media di addetti per impresa secondo i dati del Censimento del 2001, è di 2,95 occupati per 517.777 imprese, allora censite.**

Nel 2004 il rapporto fra addetti censiti dall'ISTAT (1.833.000) e numero di imprese classificate dalle Camere dei Commercio nelle costruzioni (771.432) ci segnala **una dimensione media di 2,37 addetti per impresa.**

Sulla base di questi dati, vogliamo, oggi, richiamare l'attenzione di tutti gli operatori del settore su quali siano gli orientamenti ed i condizionamenti che dirigono il processo di evoluzione del sistema della offerta nel settore delle costruzioni.

Nel settore degli appalti pubblici, che rimane il 20% degli investimenti totali nel settore delle costruzioni, il ruolo delle norme legislative è assolutamente strategico.

L'impresa nel settore delle costruzioni e ,quindi anche le dinamiche sopra riferite, ha un fattore di condizionamento fondamentale (esogeno al mercato) ed è rappresentato "dalle regole del gioco" . Esse producono effetti sia sulle metodologie, tempi e forme della domanda e quindi sull'assetto della offerta, sia sul modo di organizzarsi della impresa .

In tal senso, possiamo dire che le leggi , **le regole che disciplinano il settore fanno "politica economica " in edilizia ;** la legislazione indirizza, stabilisce ed orienta l'autonomia organizzativa dell'appaltatore.

In questo quadro , **l'impresa, dagli anni '80 in poi, non ha ricevuto dal legislatore stimoli alla crescita,** al superamento del nanismo , della sottocapitalizzazione, della frantumazione, sia sul versante della domanda sia su quello delle regole.

Ciò ha indotto un atteggiamento nell'appaltatore non attento alle innovazioni tecnologiche ed organizzative, alla ricerca ed allo sviluppo.

Le parti sociali, che stipulano la contrattazione collettiva nel settore, dagli anni '90 ad oggi, hanno investito non solo per gli appalti pubblici ma anche per gli appalti privati, che spesso in maniera ancora più devastante sono sottratti ad ogni logica qualitativa di mercato, sui fattori della regolarità, della concorrenza, del ciclo produttivo e della qualificazione dei fattori della produzione quali elementi fondanti ed emblematici attraverso i quali rimettere mano alle regole del settore per assicurare allo stesso quelle riforme necessarie che lo orientino verso obiettivi di qualità ed innovazione. Un mercato, un sistema produttivo, infatti, che non ha risolto questi problemi mostra conseguenze rimediabili nella piccola edificazione del territorio, ma diventano gravissime nell'ambito di una politica di reinfrastrutturazione che è chiamata a restituire competitività al paese.

Attraverso i presidi della regolarità contributiva, della sicurezza del ciclo produttivo e della qualificazione del capitale e del lavoro nel settore, incrociamo il cuore della edilizia nei suoi atavici problemi, quegli stessi che, nella giusta dimensione storica, già nel '700 facevano gridare ad un architetto di Vauban che non risolvere questi nodi "attira quali impresari tutti i miserabili che non sanno dove battere il capo, i bricconi, gli ignoranti" e a far fuggire "quanti hanno i mezzi e la capacità per condurre un'impresa".

In questa logica, le parti sociali dopo la grave crisi del settore delle costruzioni dei primi anni '90 hanno ricominciato proprio da qui nel tentativo di rinnovare le regole del settore: dalla regolarità, dalla sicurezza e dalla qualità del ciclo produttivo e dalla qualificazione del capitale fisso della impresa, il lavoro. In esse, infatti, le parti hanno individuato veri e propri presidi di settore capaci di invertire il clima e il corso della destrutturazione del settore.

Da ciò nasce tutto il complesso delle politiche che si sono concretizzate nell'Avviso Comune contro il lavoro nero del 16/12/2003 che modificando il D.Lgs. 494 sulla sicurezza nei cantieri ha introdotto anche nel lavoro privato la verifica da parte del committente, sulla base delle attestazioni degli enti previdenziali ed assicurativi e dei

quelli bilaterali, dei requisiti della impresa sul versante della qualità, della regolarità e della sicurezza: in questi mesi stiamo portando a gestione, infatti, il DURC per creare le condizioni per un'inversione di tendenza in tutto il mercato pubblico e privato.

Ma ciò naturalmente non basta! Occorre intervenire fortemente su quel sistema delle regole che disciplina ed indirizza il sistema della domanda e della offerta del settore affinché le imprese siano orientate verso un assetto di qualità. Per questo l'intervento del legislatore nella materia degli appalti pubblici è assolutamente decisivo, anche perché condiziona l'intero sistema delle imprese nelle costruzioni.

L'assenza, peraltro, di un sistema consolidato di grandi imprese nel settore, innovative e competitive, ha condizionato tutte le imprese, la loro struttura, anche quelle piccole e medie. Grandi imprese orientate tutte al mercato e prive di innovazione ed investimenti su se stesse, hanno indotto nelle medie e piccole imprese una competizione sui fattori più bassi, ovvero sui costi, particolarmente attraverso forme diffuse di concorrenza sleale.

Non è un caso che con gli anni '80 si è avviato un costante declino della presenza delle grandi imprese italiane nel mercato internazionale.

Tra le prime 50 imprese europee vi è solo l'IMPREGILO, che è al 27° posto della classifica, con un fatturato di quasi 3 miliardi di Euro, mentre al primo posto c'è l'impresa francese VINCI il cui fatturato è superiore ai 18 miliardi di euro.

Estendendo il confronto fra alcuni paesi europei alle prime 7 imprese delle classifiche nazionali, tutte le imprese italiane hanno una dimensione in fatturato inferiore a tutte le ultime dei suddetti paesi.

Inoltre, guardando dentro la grande impresa nella sua struttura, quello che emerge è che quella italiana, a differenza delle omologhe europee, è orientata prevalentemente se non esclusivamente al mercato con un'evidente **struttura organizzativa nella quale la tecnologia, la specializzazione, il know-how sui sistemi produttivi sono totalmente delegati a strutture collegate, o controllate, o addirittura totalmente assenti.**

Il condizionamento in questo senso delle regole è stato sicuramente importante. Ciò che vogliamo mettere in evidenza si può sintetizzare in questa domanda. **Se è vero che sono le regole del gioco negli appalti pubblici a disegnare il modello di impresa , il legislatore quale modello ha perseguito con le normative che ha emanato in questi anni?**

E' possibile in questo senso individuare due periodi fortemente caratterizzati. Il **primo** dal '94 al '98 ovvero la fase immediatamente dopo le vicende di Tangentopoli con la emanazione della legge n° 109 fino alla Merloni ter; il **secondo** dal '98 al 2002 con la Merloni Quater ed il D.lgs. 190/02 in attuazione della Legge Delega 443/01 la cosiddetta Legge "Obiettivo".

Nel primo periodo con la legge quadro vi è stato il tentativo da parte del legislatore di dare una risposta al sistema della corruzione con una disciplina organica e che per la prima volta cerca di intervenire su tutto "il ciclo dell'appalto di lavori pubblici" e non solo sulla fase cosiddetta di evidenza pubblica. Un tentativo ambizioso ma che non si è realizzato pienamente. La risposta della Legge 109/94 alle disfunzioni del sistema precedente si fondava comunque su alcuni pilastri fondamentali.

Il pilastro più importante era costituito dalle tre condizioni essenziali che venivano stabilite per attivare il ciclo dell'appalto per la realizzazione di un'opera:

- 1) **che deve essere prevista e programmata;**
- 2) **che deve essere progettata e l'appalto può essere indetto solo in presenza di un progetto esecutivo;**
- 3) **che deve avere la totale copertura finanziaria necessaria per la realizzazione;**

La legge quadro sancisce , quindi, e disegna un modello produttivo in cui c'è una netta separazione tra progettazione ed esecuzione. **L'impresa è chiamata solo ad eseguire** : questo principio condiziona tutto l'assetto delle imprese fino al 1998.

La legge 109, inoltre, ha cancellato tutti gli istituti contrattuali che erano stati al centro delle critiche nel '92: **la concessione di sola costruzione, la concessione di committenza, la trattativa privata.** Quindi, in altri termini, il periodo è stato

caratterizzato da una forte spinta alla trasparenza ed alla responsabilità delle stazioni appaltanti, che ha orientato a realizzare un mercato fortemente competitivo. Una competizione però tutta fondata sui prezzi a causa del sostanziale obbligo per le amministrazioni di gare con offerte di solo prezzo ed al **massimo ribasso** e la sostanziale cancellazione dell'affidamento con il sistema **dell'offerta economicamente più vantaggiosa**.

Nel secondo periodo registriamo un graduale e sostanziale cambiamento che mette in discussione quelli che abbiamo definito i pilastri del primo periodo e, di fatto, si realizzano condizioni di mercato decisamente diverse. Vengono introdotte nuove procedure contrattuali come quella del cosiddetto **project financing** di iniziativa privata, ma anche **l'appalto integrato**, viene estesa la possibilità della **trattativa privata e, soprattutto, viene modificata la definizione della concessione di lavori pubblici eliminando sia il limite di prezzo del 50% che il limite di durata di 30 anni**. Inoltre, per quanto riguarda il mercato delle grandi infrastrutture **viene introdotto in nuovo istituto contrattuale dell'affidamento a contraente generale** con la legge 443/01 che lo definisce come distinto dal concessionario di opere pubbliche per l'esclusione della gestione della opera eseguita. Un soggetto, perciò, con tutti i poteri del concessionario a fronte però di nessun rischio sulla gestione dell'opera realizzata. Un soggetto economico che somma i poteri del concessionario senza alcun rischio ed il ruolo dell'appaltatore totalmente retribuito .

Il modo più specifico, attraverso il quale il legislatore condiziona fortemente i processi di ristrutturazione e di assetto del sistema delle imprese, è costituito dalla disciplina dei **sistemi di qualificazione delle imprese per gli appalti pubblici**.

Ancora prima della crisi del '92 si era già registrato il declino dell'Albo Nazionale dei Costruttori introdotto dalla L. 57/1962 , poi riformato con la L. 768/1986 e con un nuovo regolamento il n° 172 del 1989 che doveva presiedere alla riforma ed alla revisione di tutte le iscrizioni.

Le Segreterie Nazionali delle Federazioni dei lavoratori delle costruzioni ebbero un ruolo determinante , uscendo dal Comitato Centrale e dai Comitati Regionali dell'Albo dei

Costruttori, nel sostenere l'inaffidabilità di un sistema di qualificazione come quello allora vigente.

Chiusa l'esperienza dell'ANC il 31/12/1999, venne introdotto con il DPR n° 34/2000 un nuovo sistema di qualificazione poggiato sulle SOA. Tale riforma sostituisce con le Società Organismo di Attestazione costituite in forma di Spa, l'Albo Nazionale dei Costruttori con la motivazione principale di **sfoltire il numero delle imprese iscritte all'ANC e di combattere quelle imprese definite "scatole vuote" o "avventuriere"**.

Ora, a consuntivo è difficile sostenere che questi obiettivi siano stati effettivamente realizzati. Prima l'obbligo del certificato dell'ANC era imposto per tutti gli importi. Oggi, con il sistema SOA, l'obbligo della attestazione vi è solo per importi superiori a 300 milioni, liberando perciò il mercato dei piccoli appalti e quello dei subappalti cui è possibile accedere da parte delle imprese senza alcun passaggio dal sistema delle SOA. Ebbene se **confrontiamo la situazione odierna con quella di 20 anni fa, non considerando le imprese individuali che risultavano iscritte nel 1985, le società certificate dall'ANC erano 15.616, mentre nel 2005 le imprese con attestato SOA sono 35.408.** Stando ai dati del rapporto annuale dell'Autorità, anche in riferimento alle imprese individuali tuttora presenti fra quelle con attestato SOA, **possiamo stimare che il numero delle società in qualunque forma nel sistema SOA sono il doppio di quelle iscritte all'ANC 20 anni fa.**

Le ragioni di questa crescita devono farci riflettere sulle stesse critiche rivolte da noi all'ANC nel passato. Se lo sfoltimento non si è avuto, per ragioni soprattutto strutturali, che lo rendevano praticamente irrealizzabile, **diversa è la valutazione dell'obiettivo dichiarato di combattere le "scatole vuote"**. Con il DPR 34 non avviene nessun cambiamento significativo rispetto al passato, anzi, con alcune modalità normative riferite all'organico medio annuo, viene sancita la possibilità della attestazione SOA anche di **società che nulla hanno a che fare con le imprese di costruzione** (società di ingegneria, aziende di servizi pubblici come le **ex municipalizzate**).

Occorre inoltre evidenziare altri limiti che noi ravvisiamo nel sistema SOA. Il primo attiene alla natura del rapporto commerciale che si instaura tra SOA attestante ed impresa attestata. Vogliamo dire che la ricerca del cliente, come alcuni casi già lo hanno

dimostrato, può anche spingere la SOA ad esercitare in modo "leggero" il ruolo di controllore dei requisiti della impresa che dovrebbe essere attestata; **per non parlare di casi limite che abbiamo denunciato e che abbiamo portato a conoscenza dell'Autorità di vigilanza dei LL.PP..** D'altro canto è sufficiente fare un semplice calcolo del valore delle attestazioni concesse dalle SOA alle imprese fino ad oggi attestate. **Tale valore è al momento pari a 154 miliardi di euro che rappresenta il doppio del valore delle OO.PP. realizzate nei cinque anni precedenti (circa 75 miliardi di Euro) e cioè il periodo massimo per la presentazione dei certificati dei lavori che le imprese sono tenute ad esibire per dimostrare le attività svolte.** Tale semplice dato suscita molti dubbi sulla verifica che le SOA dovrebbero effettuare sulla veridicità dei certificati forniti dalle imprese attestate.

Il sistema, inoltre, non impedisce che si realizzi una sorta di mercato delle attestazioni fra le stesse imprese. Infatti il contratto che si stipula tra la SOA e l'impresa è un contratto di risultato e non di durata. Con il suo rilascio la SOA non è più tenuta ad esercitare un controllo successivo, mentre l'impresa attestata può, attraverso la cessione di ramo d'azienda, vendere le sue attestazioni ad un'altra impresa che le acquisisce attraverso una fusione per incorporazione.

Questi indizi ci confermano la necessità di aprire una fase di complessiva verifica del sistema di qualificazione poggiato sulle SOA che non può essere assolutamente rinviato.

Inoltre, nel caso delle grandi imprese con il sistema unico del contraente generale introdotto con D.Lgs. n° 9/2005, per le classifiche di importo da 350 milioni di euro fino ad oltre 700 milioni di euro, dobbiamo mettere in risalto che **si rafforza la tendenza alla ulteriore destrutturazione della impresa principale di esecuzione dei lavori ed una propensione invece spiccata per il ruolo più tipico delle società di ingegneria.** Il modello di impresa che tende a disegnare tale sistema di qualificazione è quello di un soggetto in grado di dirigere e coordinare, o come si dice in diritto, capace di "far fare" più che di "fare in proprio", ovvero di avere una struttura organizzativa orientata alla gestione del processo e totalmente priva di capacità esecutive. Anzi, il contraente generale che subappalta o subaffida viene premiato favorendo in questo modo il soggetto che svolge solo un ruolo di regia e che cede a terzi in modo fiduciario tutte le

attività (vedi affidamento del lotto Scilla 1 sulla SA-RC, affidamento all'Astaldi sulla statale Ionica, affidamento della SR-CT).

Due solo sono infatti i criteri che il D.Lgs. 9/2005 indica ad integrazione degli elementi che definiscono **l'offerta economicamente più vantaggiosa**:

- 1) **la maggiore entità di lavori e servizi** che il contraente generale si impegna ad affidare ad imprese nominate in sede di offerta;
- 2) **la maggiore entità rispetto a quella prevista dal bando del pre-finanziamento** che il candidato è in grado di offrire.

Il primo elemento premia il contraente generale che subappalta o subaffida; il secondo premia il contraente generale che è in grado di prefinanziare e che dispone di risorse a minor costo che gli consentono il massimo delle attività, offrendo il pagamento solo in fase di collaudo.

In sintesi si può definire , con ragionevole certezza, che , sia i sistemi di qualificazione delle imprese (SOA) e dei contraenti generali (D.Lgs. 9/2005), sia il sistema di gara che premia chi subappalta di più, tenderanno ad accentuare il processo di virtualizzazione della grande impresa.

Non crediamo che questa sia la strada migliore anche per le stesse imprese. Riteniamo comunque che sia **necessario riflettere attentamente su questa prospettiva e porre in modo nuovo il problema della qualificazione delle imprese** giacché questi strumenti sono assolutamente essenziali perché costituiscono veri e propri strumenti di politica industriale che orientano le imprese a rimanere "nane" o a consorzarsi, a fondersi o a destrutturarsi , ad alimentare il mercato dequalificato del subaffidamento parcellizzato senza alcuna specializzazione.

Non è possibile infatti avere un mercato polarizzato in cui da una parte siamo in presenza di una foltissima boscaglia di imprese individuali e di società che agiscono in un mare di dequalificazione ed irregolarità e , dall'altro, avere un numero bassissimo con una scarsissima incidenza di fatturato di grandi imprese che si terziarizzano sempre di più, disdegnando di intervenire in maniera diretta nella realizzazione delle costruzioni.

A suo tempo, le OO.SS. nel confronto con il Ministero delle Infrastrutture, valutarono positivamente la legislazione che avrebbe dovuto semplificare ed "accelerare" la realizzazione delle grandi infrastrutture, nell'intento di far decollare tale segmento di mercato e dall'altro con l'obiettivo di dotare finalmente il settore di una "testa" significativa in grado di indirizzare il sistema delle imprese .

Ci ritroviamo, oggi, sempre di più, paradossalmente, per il combinato disposto del sistema SOA e del contraente generale, con un insieme normativo e con modalità realizzative che addirittura premiano invece della grande dimensione , la parcellizzazione del ciclo produttivo e la destrutturazione delle imprese.

In tali casi, infatti, firmiamo protocolli di intesa con i general contractors con scarsissima efficacia nella fase realizzativa , laddove, data la parcellizzazione del ciclo, siamo chiamati a confrontarci nuovamente con i tipici e soliti problemi della edilizia minuta e diffusa con i quali combattiamo da decenni: evasione, non sicurezza, irregolarità, caporalato, concorrenza sui costi, nessuna competizione sulla qualità del processo e del prodotto.

Sia ben chiaro, lo vogliamo ripetere, qui le OO.SS. non lamentano banalmente e oserei dire ideologicamente la mancanza di un sistema di imprese che svolga in proprio tutta l'attività produttiva, ma, denunciano l'assetto di un'offerta che si allontana sempre più dall'obiettivo di creare un numero rilevante di grandi imprese nel settore, che sia capace di trascinarlo verso un percorso di innovazione tecnologica ed organizzativa, di ricerca e di qualità.

Un sistema asfittico di pochissime grandi imprese, tutte orientate verso processi di esternalizzazione, non fa altro che perdere incisività e ruolo nell'assetto del sistema industriale delle imprese , essendo sempre meno capace di guidarne le dinamiche reali e le trasformazioni produttive.

In questo quadro qualsiasi grande intervento infrastrutturale non costituisce l'occasione per maggiori innovazioni di processo oltre che di prodotto, ma, non fa altro che riproporre la fotografia di un settore frantumato e piegato su se stesso, articolato in centinaia di pezzi del ciclo produttivo, che si fa concorrenza sui costi e non sulla qualità.

Tutto questo ci preoccupa proprio per i riflessi che ha sul fattore della produzione che ci interessa di più, quello del lavoro. La produzione normativa che, a partire dagli anni '90 ha investito il tema degli appalti, infatti, non ha lasciato indenne la "tutela del lavoro".

Per molto tempo il sistema di affidamento dei lavori pubblici è stato incentrato sul contratto di appalto. Questa indissolubilità aveva forgiato tutta una serie di normative tendenti a salvaguardare i diritti dei lavoratori. Infatti, pur essendoci altri istituti diversi dall'appalto, questi avevano un' applicazione residuale. Oggi, al contrario accanto alla tipologia dell'appalto, si sono affiancati diversi schemi contrattuali come: il contratto di concessione, altri contratti atipici come la sponsorizzazione, il leasing , il global service, il general contractor, la permuta, il contratto di vendita di cosa futura, la locazione finanziaria, la gestione manutentiva pubblica, modificando e privatizzando il rapporto tra i soggetti coordinatori degli interventi e quelli realizzatori in affidamento o in subaffidamento.

In questo modo, restringendosi man mano l'area del contratto d'appalto ed allargandosi invece l'area degli altri schemi contrattuali, vengono messi in crisi e bypassati gran parte di quegli istituti a tutela dei diritti dei lavoratori per cui le OO.SS hanno lavorato da tempo.

Ci riferiamo in particolare: all'art. 2094 del C.C. che prevede l'obbligo retributivo del contratto di lavoro subordinato; all'art. 3 della L. 1369/60 che stabilisce la parità del trattamento per i dipendenti dell'appaltatore; all'art. 1676 del C.C. che prevede la possibilità di azione diretta nei confronti del committente; alla L. 1369/60 che prevede la responsabilità in solido tra appaltatore e subappaltatore; all'art. 1676 del C.C. che sottopone l'azione del lavoratore al limite del credito che l'appaltatore vanta nei confronti del committente; all'art. 18 della L. 55/90; all'art. 34 del D.Lgs. 406/91 che prevede il pagamento diretto dei lavoratori del subappaltatore; all'art. 13 e l'art. 7 del capitolato generale d'appalto che sanciscono la procedura per il pagamento delle retribuzioni dovute al personale dipendente in caso di inerzia da parte dell'appaltatore e l'obbligo per l'appaltatore di osservare integralmente il diritto economico stabilito dai

CCNL; all'art. 36 dello Statuto dei lavoratori che prevede l'obbligo dell'inserimento della clausola sociale.

Tutte queste norme sono a rischio in presenza di istituti contrattuali diversi dalla tipologia dell'appalto. Per questo, le OO.SS. da tempo si sono mosse, ad esempio, con la proposta del DURC sia per i lavori pubblici che per i lavori privati. Il DURC, infatti, per noi ha un'importante filosofia di fondo. Non conta se i lavori sono pubblici o privati, non conta se i lavori sono l'oggetto contrattuale di un appalto o di un'altra formula contrattuale, quello che realmente rileva è che lo strumento deve essere a tutela dei lavoratori o meglio a tutela del lavoro in quanto tale.

Occorre a nostro parere riscrivere, anche attraverso le proposte di legge che oggi presentiamo, tali tutele anche per le tipologie diverse da quelle del classico appalto. Infine, occorre che la fase di implementazione del DURC su tutti gli appalti si concretizzi al più presto in tutti i mercati territoriali e comunque non oltre il 1° gennaio 2006, così come è stato definito dal Comitato Tecnico.

Quello che infine ci preme sottolineare è che, al di là delle valutazioni anche diverse che possiamo avere con altri operatori del settore e con le associazioni delle imprese, non è più rinviabile un serio e costruttivo confronto sulle prospettive di competitività, fondata sulla qualità dell'impresa e del lavoro, dell'industria delle costruzioni. Da qui quindi la nostra proposta di una **politica industriale per il settore delle costruzioni. Una proposta che abbiamo voluto tradurre in un concreto progetto di legge e che riteniamo uno strumento essenziale per creare le condizioni di una politica e in grado di stimolare e premiare le imprese e gli operatori che fondino sulla qualità, sulla regolarità e sulla sicurezza la competitività del settore.**

L'obiettivo è quello di innescare meccanismi virtuosi attraverso stimoli, incentivi e sostegni specificamente rivolti agli operatori che intervengono nel lungo e complesso ciclo delle costruzioni. Il provvedimento non interviene sulle regole di mercato, già numerose e specifico oggetto delle direttive europee sugli appalti pubblici, ma intende sollecitare e premiare comportamenti innovativi degli operatori, ponendosi come catalizzatore ed ordinatore delle migliori pratiche.

Gli articoli 1, 2 e 3 definiscono rispettivamente le "finalità", gli obiettivi" ed i "soggetti ammessi". Vengono individuati due assi fondamentali di intervento:

- **l'asse a)** relativo al ciclo delle costruzioni e dunque tutti i soggetti coinvolti, interessati e/o competenti;
- **l'asse b)** relativo solo alla fase esecutiva (il cantiere) e dunque rivolto alle sole imprese di costruzione.

Gli articoli 4, 5, 6 e 7 definiscono l'architettura gestionale della legge, con la definizione di un Responsabile ed un relativo ufficio presso il Ministero delle Attività Produttive, la nomina di un Comitato Scientifico di indirizzo, la istituzione di una Consulta Nazionale, la relativa composizione e procedura di nomina.

Gli articoli 8, 9, 10 e 11 definiscono le azioni e gli strumenti attuativi della legge: il Piano Nazionale per la politica industriale per il settore delle costruzioni; la Conferenza Nazionale, convocata annualmente; i premi di eccellenza; il rapporto annuale sull'industria delle costruzioni.

Gli articoli 12 e 13 definiscono le risorse necessarie alla gestione degli strumenti, le risorse per finanziare i soggetti ammessi con un fondo nazionale alimentato dal 5 per mille degli affidamenti della legge obiettivo.

L'articolo 14, infine, definisce le modalità per il coinvolgimento ed il coordinamento con le politiche regionali.

Pensiamo che una legge di questo tipo possa essere uno strumento essenziale per governare consapevolmente l'importanza e la centralità che questo settore ha per la qualità dello sviluppo. L'idea è quella della attivazione di strumenti e strutture capaci di mettere in campo iniziative e attività di vera e propria politica industriale da sempre assente nei provvedimenti e nelle competenze degli organi istituzionali. D'altro canto in questa direzione ci sollecita il contesto e le iniziative dell'Unione Europea con diverse direttive e raccomandazioni, anche in riferimento al tema della fiscalità, che per il settore risulta pure decisivo, stante un cuneo fiscale nel settore più alto rispetto a tutti gli altri .

La seconda proposta che sottoponiamo agli operatori è invece un semplice provvedimento normativo per dare risposta immediata ad alcune questioni a nostro parere essenziali. **La proposta consta di un solo articolo di quattro commi e auspichiamo che possa trovare spazio nella prossima finanziaria.**

Con il primo comma si propone di introdurre l'obbligo per le Amministrazioni aggiudicatrici di verificare l'effettivo possesso dei requisiti attestati dalla SOA per l'impresa vincitrice dell'appalto per tutti gli appalti di importo superiore a 1 milione di euro e la possibilità di verifica per importi inferiori. Questo al fine di scongiurare e disincentivare le possibili attività elusive delle normative in materia di qualificazione degli operatori.

Con il secondo comma si propone una norma che premi le imprese con una percentuale, sul fatturato, del costo del personale operaio, superiore al 6%, quello attualmente definito dall'attuale sistema, con la ridefinizione degli importi delle attestazioni rilasciabili superiori a quello del fatturato in modo proporzionale e lineare fino al doppio per un costo del personale operaio pari al 30% del fatturato.

Con il terzo comma si propone una norma che imponga alle amministrazioni di includere in ogni capitolato speciale di appalto quale sia il contratto collettivo applicabile (in caso di appalti misti, i contratti collettivi applicabili) e da includere, in accordo con le organizzazioni sindacali, con eventuali condizioni derogatorie e migliorative dello stesso. Le condizioni migliorative potrebbero essere già incluse nel bando e consentire l'aggiudicazione a parità di ribasso, o entrare nell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Con il quarto comma infine si propone la definizione di una norma che premi chi abbia dimostrato correttezza ripetuta nell'osservanza delle norme a tutela del lavoro e sicurezza attraverso meccanismi di svincolo delle garanzie, mantenendo inalterata la responsabilità, o anticipi.

Riteniamo quanto contenuto in queste proposte un passaggio fondamentale per dare una prospettiva di qualità all'industria delle costruzioni e pensiamo che possano e debbano essere attuate quanto prima. Sono proposte sulle quali pensiamo possa esserci una larga

convergenza degli operatori che abbiamo invitato ed ai quali, oltre al parere e le osservazioni di merito, chiediamo di sostenerle e sottoscriverle, prima che si esaurisca questa straordinaria crescita quantitativa del settore, prima che si determinino condizioni di mercato decisamente più difficili, non solo per la tutela del lavoro, ma anche per la tenuta delle imprese, e fortunatamente ce ne sono, che sulla qualità e la regolarità fondano il loro modo d'essere e la loro prospettiva.