

21 Mag 2020

Intervento. Rilancio edilizia e immobiliare: subito «armi non convenzionali» su Tar, appalti e urbanistica

Antonio Gennari (*)

Il 4 maggio scorso si sono riaperti in Italia i cantieri del settore delle costruzioni. Un settore che stava cercando di risalire la china dopo la crisi del 2008.

Negli ultimi anni aveva cominciato a registrare dati positivi in termini di investimenti soprattutto nel settore privato. Lo tsunami della pandemia ha rimesso in discussione ogni certezza del passato e messo in evidenza tutte le fragilità strutturali del nostro paese. La pandemia da virus covid-19 che sta attraversando il mondo è una crisi di livello planetario che sta cambiando le priorità delle persone e dei vari sistemi produttivi.

Vi sarà un periodo durante il quale si dovrà convivere con la permanenza del virus ed un periodo dopo il vaccino che porterà ad una nuova normalità nelle attività. Si ritiene, comunque che anche dopo la fine della pandemia molte cose non saranno come prima ed è opportuno che tutti i settori produttivi e la società nel suo complesso prendano insegnamento da questa drammatica situazione per riflettere sul proprio futuro.

Rilanciare le infrastrutture per rendere efficiente e competitiva l'Italia

Il Governo con tre successivi decreti ha cercato di far fronte, con misure di sostegno all'economia, agli straordinari effetti negativi determinati dal lockdown. I provvedimenti hanno avuto l'obiettivo di sostenere il reddito delle imprese e delle famiglie ma non c'è nessuna idea sul futuro per uscire dalla recessione e rilanciare la ripresa. E proprio su questo oggi è necessario riflettere.

Da più parti viene considerata importante una spinta al ciclo economico con un massiccio intervento di rilancio di investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture.

Un punto di vista già espresso prima dell'emergenza covid-19, ma adesso ritenuto essenziale e strategico per contrastare la recessione in atto.

Vi sono già contabilizzate nel bilancio dello Stato risorse per più di 100 miliardi per investimenti in opere già definite e per programmi già approvati ma che finora non sono partiti per i vincoli che caratterizzano in modo anomalo il Codice dei contratti pubblici rispetto alle Direttive Europee in tema di appalti e concessioni.

Voci autorevoli si sono levate in queste settimane di emergenza per rivedere in profondità le regole che governano il sistema di affidamenti di appalti e concessioni ed applicare direttamente le Direttive Europee in materia senza aggiunte che di fatto le rendono inefficienti (fenomeno del "goldplating"- placcato in oro).

La situazione attuale è l'occasione unica e necessaria per ripensare la normativa italiana sul tema ed allinearci ai criteri adottati in Europa. Ci si deve liberare della retorica che attribuisce alla burocrazia l'inefficienza del proprio operare. Ma sono proprio le norme decise dal legislatore e dagli interessi in campo a rendere inefficiente la Pa.

All'interno della Pa vi sono funzionari capaci e professionalmente appassionati che sono in grado di assumersi la responsabilità di decidere nell'interesse comune, ma sono bloccati da procedure formalistiche in base alle quali rischiano di trovarsi coinvolti in indagini amministrative-giudiziarie che rimettano in discussione le decisioni prese-
Così i funzionari poco efficienti si nascondono dietro le procedure previste dalle leggi per non assumersi le proprie responsabilità. Il risultato è il blocco complessivo del sistema.

Per mettere in evidenza un punto critico chiave si può ricordare che in tutta Europa le stazioni appaltanti affidano con gara pubblica l'appalto di lavori o le concessioni all'operatore economico scelto in base ai criteri previsti dal bando e questo è tenuto ad eseguire il contratto fino a conclusione dell'opera nell'interesse comune.

Se vi sono legittime contestazioni da parte di un operatore economico escluso, questi si può rivolgere al tribunale ordinario con un procedimento che può concludersi con un risarcimento, ma non si interrompe l'obiettivo di portare a termine l'opera nell'interesse della collettività.

È necessario superare i tribunali amministrativi che bloccano di fatto il processo decisionale della Pa (anche in considerazione che in molti paesi europei non operano i TAR ed il Consiglio di Stato come li conosciamo noi).

I difensori dello status quo sostengono che i ricorsi al Tar in tema di affidamenti riguardano solo 1,5% del totale dei bandi di gara, ma se si analizza il valore economico di tali bandi la quota coinvolta raggiunge percentuali molto elevate e di fatto determina il blocco del sistema. Del resto, le esperienze dove non si sono applicate per intero le procedure del Codice dei contratti pubblici, dall'Expò al ponte di Genova, mostrano chiaramente che si può operare in modo efficiente e sicuro sotto tutti i punti di vista.

Da qui si ritiene utile sostenere la proposta di sospendere in parte il Codice dei contratti pubblici per 24 mesi ed applicare direttamente le Direttive Europee in materia di appalti e concessioni, o meglio ancora modificarlo recependo le Direttive, soprattutto in quelle parti che si manifestano come un'anomalia rispetto alla normativa europea. L'efficienza di un sistema si misura a volte in alcuni dettagli che sono proprio quelli che determinano l'incepparsi dell'ingranaggio.

La legislazione sugli appalti e concessioni deve regolare il mercato in modo efficiente. Il contrasto alle infiltrazioni criminali ed alla corruzione si deve svolgere nei tribunali ordinari in base alle norme del Codice penale.

Così si deve rendere possibile che le risorse private ritornino ad investire in infrastrutture. È necessario allineare alle Direttive Europee la regolazione italiana in tema di partenariato pubblico privato (Ppp). Vale la pena di ricordare che in Europa il 52% delle operazioni di project financing in infrastrutture sono attivate da investitori istituzionali (fondi pensione, assicurazioni vita, Casse di previdenza) dove non esistono vincoli normativi come quelli presenti in Italia in tema di Ppp.

In tutti i paesi dell'Ocse il risparmio istituzionale è cresciuto in modo esponenziale e questa massa rilevante di "risorse responsabili" – di previdenza contributiva- ha indotto gli investitori istituzionali a cercare impieghi idonei a garantire equilibri demografici finanziari di lungo termini investendo in particolare nelle infrastrutture se ci sono le condizioni regolatorie adeguate ed in questo modo contribuire a rilanciare gli investimenti per lo sviluppo. È un'opportunità che dobbiamo mettere in campo.

Una nuova edilizia adeguata alle esigenze della domanda

Una riflessione altrettanto importante deve essere effettuata sulle regole che governano il mercato privato delle costruzioni in questa fase di transizione che ci deve traghettare alla nuova normalità.

Il lockdown che sta coinvolgendo miliardi di persone nel mondo è uno shock drammatico che

non si ricorda a memoria d'uomo. Ma è anche un esperimento sociale unico e forse irripetibile per generazioni. Uno shock simmetrico sia dal lato della domanda sia da quello dell'offerta.

La condizione, in Italia, di 60 milioni di persone costrette a rimanere a casa per molte settimane sta producendo un cambiamento di priorità, di percezione dei problemi della società e di aspettative per il dopo vaccino che sicuramente condizioneranno i comportamenti sociali ed economici dopo questa fase di emergenza.

Ma soprattutto l'esperienza di queste settimane di "clausura" ha riguardato tutti gli strati della popolazione e tutte le attività economiche.

Vale la pena sviluppare alcune riflessioni su come evolveranno i comportamenti degli attori del mercato.

Nel comparto dell'edilizia residenziale si può immaginare che la permanenza forzata nella propria abitazione abbia indotto milioni di persone a verificare quali siano le condizioni di qualità e confort rispetto alle proprie esigenze. Si sono messi alla prova la funzionalità della distribuzione degli spazi, la qualità ed il confort interno, il rapporto con l'esterno.

In altri termini la qualità della vita entro la propria abitazione porterà a cercare in futuro soluzioni più confacenti alle proprie esigenze sia in proprietà sia in affitto. Probabilmente aumenterà la mobilità all'interno delle aree urbane per cercare soluzioni abitative più conformi alle proprie esigenze ed in linea con la sostenibilità economica dei singoli.

L'offerta dovrà essere pronta ad offrire prodotti in grado di soddisfare una nuova qualità urbana. E il decisore pubblico dovrà adottare regole urbanistiche più flessibili sia per quanto riguarda le varianti progettuali in corso d'opera sia per quanto riguarda la demolizione e ricostruzione di edifici che rappresenta la vera sfida per il rinnovamento urbano. Ristrutturare dove si può, demolire e ricostruire dove si deve.

Una sfida quindi che riguarda soprattutto l'edilizia di sostituzione dove al ripensamento della funzionalità degli spazi deve accompagnarsi buona architettura e tecnologia avanzata per abbattere consumi di energia ed emissioni di Co2.

Le foto dal satellite scattate durante la fase del lockdown mostrano, anche in Italia, l'intensità di inquinamento al quale siamo abituati. L'azione contro il cambiamento climatico sarà una priorità nei prossimi anni e l'edilizia deve fare la sua parte anche perché la sensibilità della domanda su questi temi sarà preponderante.

Dunque i tempi di risposta dei processi amministrativi dovranno essere più veloci e l'approccio delle amministrazioni più flessibile nei confronti delle esigenze sociali in rapida evoluzione.

Le tendenze riscontrate sul mercato negli ultimi anni subiranno una forte accelerazione nell'euforia della ritrovata sicurezza nel futuro nella fase post vaccino.

Dobbiamo ricordare che l'Italia è cambiata negli ultimi 15 - 20 anni con fenomeni intensi e profondi poco considerati per le implicazioni economiche e sociali che determinano.

Sono, infatti, profondamente cambiate le caratteristiche della domanda che si presenta sul mercato immobiliare per i cambiamenti strutturali della popolazione, gli stili di vita e le nuove esigenze del vivere contemporaneo.

Fenomeni che si stanno manifestando in modo chiaro e possono essere sintetizzati secondo i trend sotto richiamati:

- Più famiglie ma dimensioni ridotte con crescita esponenziale dei single.
- Invecchiamento della popolazione con l'esigenza di servizi adeguati.
- Immigrati con voglia di integrazione.
- Più mobilità, con aumento dei trasferimenti interni per lavoro e studio.
- Più giovani che vanno a vivere da soli, anche per periodi limitati.
- Cambiamenti degli stili di vita: millennials e generazione Z in arrivo concepiscono l'abitazione in modo diverso dal passato.

-Dalla proprietà al servizio: richiesta di servizi in tutti i settori con minore propensione alla proprietà.

A queste esigenze, che si manifestano soprattutto nelle grandi aree metropolitane, è necessario dare una risposta efficiente, in linea con gli standard europei, che renda possibile un'offerta di case in affitto gestite da operatori professionali che possano offrire abitazioni mirate alle caratteristiche della domanda: studenti, giovani lavoratori, anziani ancora attivi, migranti integrati, single, ecc. con l'erogazione di servizi adeguati alle necessità del vivere contemporaneo. Ma questa risposta manca in Italia, a differenza dell'Europa, a causa di una normativa fiscale arcaica che impedisce ad investitori e gestori professionali di investire in questo settore.

Una modifica normativa che si deve compiere adesso per essere pronti a dare risposte adeguate nel momento in cui la società si sia rimessa in moto nella fase post vaccino.

Nel comparto dell'edilizia non residenziale l'impatto dell'adozione del sistema dello smart working per milioni di persone nella fase dell'emergenza, indurrà anche nel futuro molte aziende ad utilizzare meno spazi per uffici per i propri dipendenti, ma la qualità del prodotto ufficio richiesto sul mercato sarà con un alto tasso di servizi tecnologici.

Il mercato sarà quindi caratterizzato da una minore domanda di spazi per uffici ma da un aumento della qualità di prestazione degli edifici. Una tendenza già in atto, ma che subirà una fortissima accelerazione.

Crescerà in modo esponenziale la logistica per effetto di una altrettanta crescita esponenziale dell'e-commerce. La distribuzione commerciale vedrà un forte cambiamento dimensionale anche qui con un'accelerazione delle tendenze già in atto.

Se l'offerta dovrà essere in grado di percepire i cambiamenti della domanda espressi sul mercato, i decisori pubblici dovranno essere all'altezza del nuovo futuro con l'adozione di regolazioni che possano essere in grado di rispondere in modo veloce e flessibile alle nuove esigenze sociali che si manifesteranno nella fase post vaccino.

() Senior advisor di Arpinge Spa e Assimpredil Ance*