

IL RUOLO DELL'OPERATORE PUBBLICO E
DELLE IMPRESE NEL MERCATO EDILIZIO
DELLA RICOSTRUZIONE

Pordenone aprile 1986

Il campo che vogliamo affrontare è limitato ad un giudizio di efficienza delle procedure attivate nel tempo dall'operatore pubblico, riferita a due criteri generali:

- il migliore utilizzo delle risorse economiche messe a disposizione e perciò il contenimento o, quantomeno, il controllo dei costi;
- i tempi di realizzazione dell'opera di ricostruzione fisica.

Una valutazione parallela a questo giudizio sarà costituita dall'analisi delle trasformazioni introdotte, a seguito dell'opera di ricostruzione, nel settore edile.

Sono date per acquisite le scelte politiche generali sulla ricostruzione che si possono riassumere nel:

- 1) favorire le riparazioni degli edifici danneggiati e, in generale, il reinsediamento nelle tipologie edilizie e nelle forme urbane precedenti il sisma;
- 2) mantenere diversi livelli di autonomia nell'iniziativa di ricostruzione per i privati, per i Comuni e infine per lo stesso ente regionale, pur in presenza di una consistente erogazione di spesa da parte dello Stato.

Da queste scelte, assunte come dati iniziali del problema che tentiamo di affrontare, derivano, da una parte, le caratteristiche prevalenti delle opere edilizie da eseguire (e perciò della struttura produttiva che veniva richiesta alle imprese); dall'altra, una molteplicità di soggetti, istituzionali e non, che hanno contribuito a creare la domanda di produzione edilizia.

Crediamo che il metodo di analisi che permette una maggiore chiarezza sia l'analisi cronologica delle situazioni che si sono succedute nel mercato edilizio in Friuli, rapportate agli interventi legislativi e amministrativi messi in atto.

Proponiamo una periodizzazione di questi dieci anni determinata sulla base delle caratteristiche salienti del mercato, soprattutto dal punto di vista dell'offerta di lavoro.

Il primo periodo segnato dall'emergenza e dall'avvio della ricostruzione va dal 6 maggio 1976 alla prima metà dell' '80.

Il secondo dalla 2^a metà del 1980 ai primi mesi del 1983, in cui si verifica il maggior ritmo della ricostruzione e dell'erogazione di spesa pubblica a sostegno della ricostruzione stessa.

Il terzo, infine, dal 1983 ad oggi, caratterizzato dal progressivo calo della domanda, dalla conseguente contrazione del mercato e dall'esaurimento del finanziamento statale disponibile.

E' utile dare alcuni elementi globali che costituiscono il punto di partenza delle considerazioni che svilupperemo in seguito.

Al momento del sisma, il settore delle costruzioni in Friuli è costituito prevalentemente da imprese piccole e medio piccole che impiegano tecnologie tradizionali con scarsi investimenti in capitale fisso.

Dai dati del Censimento Generale dell'industria e dell'artigianato del 1971, si ricava che le imprese edili fino a 9 addetti determinano il 40% dell'occupazione del settore in Regione, e le imprese da 10 a 49 addetti il 38,9%, nella Provincia di Udine rispettivamente il 49,4% e il 42,1%, nella Provincia di Pordenone il 55,9% e il 35,3%.

Le abitazioni su cui si abbatté il sisma costituiscono un patrimonio edilizio in gran parte disperso e sottoutilizzato, di non recente costruzione.

La ricerca dell'IRES di recente pubblicazione, indica nel 63,6% le abitazioni a tipologia estensiva (casa rurale tradizionale, casa non rurale tradizionale, villino unifamiliare moderno) in rapporto al totale delle abitazioni localizzate nell'area maggiormente colpita.

Un ultimo riferimento, che serve a quantificare la domanda di lavoro, è il numero di domande di contributo inoltrate e di interventi effettuati

a seguito delle leggi regionali sulle riparazioni e le ricostruzioni.

Per le riparazioni in applicazione della Legge 17/76, 62.500 domande cui corrispondono 40.000 interventi; in applicazione della L.R. 30/77, 44.000 domande cui corrispondono 41.500 interventi, per le ricostruzioni in applicazione della L.R. 63/77, 18.000 domande cui corrispondono 16.000 interventi. (1)

(1) dati al 31.12.1984 ricavati dalla Relazione della Presidenza della Giunta Regionale Friuli Venezia Giulia sullo stato delle attività regionali per la ricostruzione delle zone colpite dai sismi del 1976 - Aprile 1985 -

IL PERIODO DELL'EMERGENZA E DELL'AVVIO DELLA RICOSTRUZIONE

L'illusione di poter risolvere rapidamente il problema dei senza tetto, passando da una sistemazione assolutamente provvisoria (le tende) ad una sistemazione definitiva, comportò un atteggiamento del legislatore improntato alla massima semplificazione delle procedure per la concessione dei contributi direttamente ai privati, nel tentativo di abbreviare i tempi di rientro nelle abitazioni per il maggior numero di senza tetto.

La Legge Regionale n.17 del 7.6.76, "Interventi di urgenza per sopperire alle straordinarie ed impellenti esigenze abitative delle popolazioni colpite dagli eventi tellurici del maggio 1976 nel Friuli Venezia Giulia" è il frutto principale di tale atteggiamento. I contributi per le riparazioni sono erogati sulla base di un rilievo dei danni preventivo o anche successivo all' intervento con l'unico vincolo dell'importo massimo del contributo; non si fa riferimento ad alcun criterio tecnico nell'esecuzione delle opere (progetto, adeguamento antisismico) nè funzionale (standard abitativi).

L'inadeguatezza della L.R. 17/76 si è manifestata immediatamente dopo la sua applicazione: sotto

l'aspetto tecnico e della prevenzione, quando si sono vanificati gli interventi di riparazione fino allora effettuati a causa delle scosse del settembre 1976, sotto l'aspetto della risposta ai bisogni delle popolazioni, avendo trovato applicazione soprattutto nella "periferia" dell'area colpita.

Ma, ai fini della presente ricerca, il limite maggiore della L.R. 17 risiede nell'aver assecondato una iniziativa generalizzata da parte dei singoli senza alcun criterio di selezione e di controllo, con la conseguenza di aver innescato una domanda di produzione edilizia consistente ed improvvisa in buona parte delle Province di Udine e Pordenone, senza poter governare gli esiti di tale domanda sul mercato.

Infatti la risposta delle imprese e del mercato del lavoro, di fronte allo squilibrio tra la domanda e l'offerta, fu in termini speculativi con la conseguente dilatazione dei costi e dei tempi di esecuzione dei lavori.

Anche quando, con le leggi regionali n.30 e n.63 del 1977, si individuano dei corretti criteri tecnici e di dimensionamento dell'intervento di riparazione e ricostruzione, il meccanismo ingenerato nel mercato della domanda dei privati continua ad alimentarsi e a produrre le difficoltà appena enunciate.

Permaneva infatti, al di là delle indicazioni programmatiche e di pianificazione, un meccanismo di erogazione dei contributi teso a soddisfare, anche se in misure e modi diversificati, tutte le richieste che i singoli o i gruppi sociali avanzavano.

E' da sottolineare che la domanda di interventi di riparazione sul patrimonio edilizio e, in buona parte, gli interventi di ricostruzione di iniziativa privata esigevano un'organizzazione di cantiere di ridotte dimensioni, in cui era difficile l'applicazione di tecnologie innovative mentre era indispensabile la polivalenza delle maestranze.

Se a questo si aggiunge la dispersione degli interventi determinata dai motivi più vari, come la frammentarietà della progettazione, le differenti disponibilità economiche delle famiglie, etc..., si vede come si sia incontrata, sul piano qualitativo, una domanda polverizzata con un'offerta altrettanto polverizzata, determinata dalla struttura delle imprese preesistente al sisma, descritta all'inizio.

Sul piano quantitativo invece, l'inadeguatezza delle imprese e del mercato del lavoro locali si dimostrava in misura crescente con l'estensione

dell'opera di ricostruzione anche alle aree maggiormente colpite, dove le riparazioni assistite dalla L.R. 17 non avevano avuto rilevanza.

E' utile delineare alcuni aspetti quantitativi sulle imprese e il mercato del lavoro ricavati da nostre ricerche e dai dati contenuti nel rapporto di sintesi della "Ricerca sul mercato del lavoro edilizio nelle aree terremotate" edito dalla Regione Friuli Venezia Giulia nel maggio 1982 che si riferiscono ad una rilevazione sul campo nel periodo giugno-agosto 1981.

Delle imprese operanti nei Comuni "disastrati" e "gravemente danneggiati", il 54,1% delle imprese con meno di 20 addetti sono state costituite dopo il 1976; analogamente, sono state costituite dopo la stessa data il 39,6% delle imprese con più di 20 dipendenti.

Alla formazione di queste nuove imprese, in particolare quelle piccole e piccolissime, ha contribuito, la mobilità intersettoriale verso l'edilizia e, in misura notevole, il passaggio di molti lavoratori edili dal lavoro dipendente a quello autonomo.

Da nostre elaborazioni sulle rilevazioni mensili delle nuove iscrizioni e cessazioni al registro delle ditte della C.C.I.A.A. di Udine, si ricava che per le ditte con attività edili o connesse

al settore delle costruzioni (impiantistica, movimento terra, infissi, etc.) si è verificato negli anni dal 1977 al 1980 un consistente saldo positivo tra iscrizioni e cessazioni. In rapporto al numero delle iscrizioni di ciascun anno, nel 1977 il saldo rappresentava il 48,3%, nel 1978 il 20,2%, nel 1979 il 38,5%, nel 1980 il 46,6%. La prevalenza delle ditte individuali sulle altre forme societarie, che si desume da questi dati, è indice dell'affermarsi del fenomeno dell'"artigianato spurio" e dell'attrazione che, nel periodo in esame, ha esercitato il lavoro autonomo in edilizia nei confronti degli altri settori economici e del lavoro dipendente nello stesso settore.

Per l'occupazione regolare in forma subordinata, i dati delle Casse Edili della Regione non sono disaggregati per anno fino al 1979; tuttavia è ricavabile un aumento tra il 1975 e il 1980 pari al 20,2% dei soli operai iscritti alle C.E.M.A. in Regione, con l'apporto prevalente delle provincie di Udine (+19,2%) e di Pordenone (+41,5%).

Il dato generale che si può ricavare è un consistente e impetuoso aumento dell'offerta di lavoro nelle aree terremotate, alimentato dalle forze di lavoro locali. La ricerca citata stima in 54.000 unità gli occupati in edilizia in Regione nel

1980, comprendendo nell'entità globale sia gli occupati rilevabili dalle C.E.M.A. e dalle C.C.I.A.A. che gli occupati che sfuggono alle rilevazioni per la precarietà delle imprese.

Malgrado ciò, il prof. Strassoldo in una relazione del 1979 stima una carenza di manodopera edile nell'area disastata pari al 21,2% sulla base di dati raccolti con un'indagine diretta tra le imprese.

E' stato inevitabile che tutto si scaricasse sotto forma di tensioni sui costi di costruzione, sia nella componente riferita alla manodopera (nel periodo 1976-1980: + 133,7%) che in quella riferita ai materiali (+ 101,3%), con aumenti superiori al costo della vita e delle costruzioni a livello nazionale.

Che ruolo ha avuto e in che modo ha condizionato il mercato in questo periodo l'operatore pubblico (Comuni e Regione) quando ha gestito direttamente le opere di ricostruzione di sua competenza?

Come prima osservazione, è utile ricordare che, sul complesso degli interventi fino al 31.12.84, sono stati gestiti dai Comuni e dalla Regione il 26,5% delle riparazioni assistite dalla L.R. 30 e il 10% delle ricostruzioni (2), e che tali percentuali si riducono notevolmente se si consi-

(2) cfr. nota precedente

dera il periodo in esame (1976-1980) a causa della maggiore lentezza e complessità operativa della committenza pubblica nei confronti di quella privata.

In secondo luogo, gli amministratori, sottoposti ad una pressione sociale che richiedeva interventi rapidi e generalizzati, si trovavano nelle peggiori condizioni per trattare con le imprese il costo ed il livello qualitativo delle opere da appaltare. Gli appalti pubblici, perciò, si collocano in un mercato già surriscaldato dalla domanda privata e ne seguono l'andamento, sia per la loro ridotta incidenza sul complesso dei lavori avviati sia per le caratteristiche di dispersione che la scala comunale imponeva.

La conseguenza di questa subalternità furono degli aumenti d'asta su prezzi indicizzati in media del 30%, con punte fino al 130%. In alcuni casi, meno appetibili per le imprese, si verificò il paradosso di gare d'appalto andate deserte.

Il rischio di un blocco della ricostruzione per i costi troppo elevati e per la dilatazione dei tempi di esecuzione dei lavori era reale, quando il problema dei nuclei familiari che risiedevano nei prefabbricati era ancora presente in tutta la sua drammaticità, malgrado le risorse economiche ed umane spese fino a quel momento.

Alimentare ancora il mercato privato senza dei correttivi che spezzassero la speculazione e aumentassero l'offerta di lavoro poteva significare anche in Friuli la ripetizione delle esperienze negative registrate in precedenza in Italia.

IL PERIODO DI INTENSIFICAZIONE DELLO SFORZO DI
RICOSTRUZIONE - GLI APPALTI ACCORPATI.

Le prime misure per contenere i costi furono i provvedimenti che fissavano dei "parametri di convenienza economica" per i contributi alle riparazioni: gli interventi dovevano rispettare una spesa massima globale e un costo massimo a metro cubo per essere ammessi al contributo.

In ogni caso, doveva essere applicato, in fase di stima dei lavori, un elenco prezzi unificato. Per le ricostruzioni, fino dall'entrata in vigore della L.R. 63/77, era fissato un costo massimo a metro quadrato oltre alle dimensioni degli alloggi in rapporto alla consistenza dei nuclei familiari.

Questi tetti di spesa potevano evitare che l'erogazione di contributi in conto capitale, determinati in percentualee sulla spesa complessiva, trasferissero direttamente sul bilancio pubblico della ricostruzione le tensioni speculative del mercato o tutte le migliorie che i proprietari volevano apportare alle abitazioni. Tuttavia, da una parte, le indicizzazioni dei parametri e dei prezzi registravano gli aumenti dei costi di costruzione

sul mercato, dall'altra, a fronte di una domanda rigida, le imprese potevano imporre il ricorso ad una quota crescente di risorse economiche delle famiglie, in presenza di un contributo pubblico costante in termini reali.

Questi meccanismi, in sintesi, potevano garantire, in parte, un contenimento della spesa pubblica ma non incidevano sulle strozzature strutturali del mercato edilizio, lasciando quest'ultimo arbitro della situazione.

La scelta fu quella di trovare una forma di intervento non dirigistico ma di manovra economica sul mercato, sfruttando la carta della committenza pubblica in modo massiccio e sostanzialmente unitario.

Con la L.R. 35 del 4.7.79 si ponevano le condizioni perchè gli appalti delle opere pubbliche, delle riparazioni e delle ricostruzioni di competenza comunale venissero gestiti come un unico lotto di opere, da eseguire in un'area ampia sovracomunale, con il supporto tecnico e amministrativo della Segreteria Generale Straordinaria. Furono creati così gli appalti accorpati come alternativa alla dispersione della domanda pubblica e indirettamente, anche di quella privata; in questo modo l'operatore pubblico poteva imporre, alle imprese, la rottura della loro supremazia sul mercato, e, al suo apparato un impulso all'ac-

celerazione della spesa e delle procedure.

Sostanzialmente gli appalti accorpati si ponevano tre obiettivi:

- richiamare imprese esterne di ampie dimensioni da porre in concorrenza con le imprese locali;
- riequilibrare il mercato del lavoro con l'immissione di nuova forza lavoro "regolare" dallo esterno (lavoratori dipendenti assunti con il rispetto delle norme contrattuali e contributive);
- garantire un quadro nei tempi di realizzazione dei lavori;

L' "architettura" del sistema degli appalti accorpati si basava su un protocollo di intesa tra i Comuni e la Regione per l'affidamento alla S.G.S. dell'esecuzione delle opere di propria competenza in forma accorpata, e su una convenzione tra la S.G.S. e le imprese per la esecuzione del programma dei lavori.

I punti di forza di questa architettura erano:

- l'accentramento in un organismo tecnico-amministrativo (la S.G.S.) dei rapporti contrattuali con le imprese;
- una procedura di appalto "per successive approsi-

mazioni", articolata nella convenzione e nei contratti relativi, in cui ad un quadro generale di spesa presunta sufficientemente definito nelle sue caratteristiche fondamentali (importo globale a base d'asta-ribasso d'asta - elenco delle opere da eseguire - periodo di validità) corrispondeva una successiva definizione dei progetti mancanti, delle priorità di esecuzione, delle eventuali integrazioni o riduzioni del programma concordato;

- l'appetibilità dei meccanismi di pagamento per le imprese, soprattutto riguardo le anticipazioni che arrivavano a raddoppiare la percentuale massima concessa per i normali appalti a licitazione privata e che venivano sottoposte a revisione prezzi;
- la condizione che le imprese avessero alle dirette dipendenze manodopera di provenienza extraregionale (fino al 75%) per aver diritto alle anticipazioni appena descritte.

La convenzione aveva validità biennale (1980-1982) e in questo periodo di tempo gli accorpamenti hanno potuto dimostrare la validità della scelta operata.

I diciotto accorpamenti, che interessavano inizialmente 57 comuni, furono affidati ad altrettante imprese, o consorzi di imprese, di provenienza quasi esclusivamente extraregionale.

Furono stipulati contratti per circa 350 miliardi, le strutture di cantiere furono messe in funzione, i lavori di riparazione, di ricostruzione e le opere pubbliche di competenza comunale presero avvio in tutta l'area disastata in forma omogenea. L'andamento dei costi delle costruzioni, rilevato dagli uffici del Genio Civile, segnò, finalmente, un'inversione di tendenza fino a seguire la curva dell'aumento del costo della vita, registrato dall'ISTAT.

Nell'arco di 3 anni si passa da una richiesta insoddisfatta di manodopera nell'area disastata dell'ordine del 20%, ad una pressione politica dell'imprese locali e delle organizzazioni sindacali sugli amministratori regionali per modificare la normativa degli appalti accorpati sull'utilizzo della manodopera esterna a favore della manodopera locale.

Infatti, l'andamento delle iscrizioni e delle cessazioni delle ditte presso a C.C.I.A.A. di Udine, nel periodo 1981-1983 si inverte rispetto al quadriennio precedente. Il saldo tra nuove iscrizioni e cessazioni, passa dal 36,2% delle iscrizioni nel 1981, al -13,6% nel 1982, al -18,5% nel 1983.

Parallelamente i lavoratori (occupati per 12 mesi) iscritti alle Casse Edili diminuiscono con ritmo

accelerato anno per anno a partire dal 1981. Rispetto all'anno precedente, in Regione, -2,5% nell'81, -9,9% nell'82, -10,3% nell'83; nella provincia di Udine, rispettivamente, -1,75% nell'81, -6,6% nell'82, -10,8% nell'83; nella provincia di Pordenone -2,1% nell'81, -11,5% nell'82, -11,9 nell'83. Per le imprese iscritte alla C.E.M.A. si assiste egualmente ad un decremento, ma in misura più contenuta rispetto ai lavoratori, indicando una tendenza al ritorno alla situazione pre-sisma, se si considera il parametro numero di addetti per impresa.

Il mercato del lavoro registrava perciò tensioni opposte a quelle del periodo precedente, pur non essendo completata l'opera di ricostruzione.

Quale ruolo hanno avuto gli appalti accorpati nel determinare questa situazione?

Per capire il rapporto tra il volume di lavoro affidato alle imprese con gli appalti accorpati e il volume complessivo dei lavori assistiti dai contributi, possiamo indicare in circa 4.000 le riparazioni e in 1.000 le ricostruzioni eseguite in forma accorpata, su 41.500 interventi di riparazione e 16.000 ricostruzioni.

E' naturale domandarsi come è stato possibile con un intervento pubblico diretto, valutabile attorno al 12% del lavoro complessivo richiesto

finora per la ricostruzione fisica del Friuli, influire in modo così incisivo e così rapido sullo andamento del mercato.

Al riguardo ci sembra più corretto sostenere che l'operazione "appalti accorpati" abbia favorito l'affermarsi di tendenze spontanee del mercato, derivanti soprattutto dall'esaurimento della domanda privata, sia in termini di fabbisogno espresso che di capacità di spesa aggiuntiva rispetto ai contributi pubblici da parte delle famiglie.

La rapidità con cui si manifesta questo capovolgimento di situazione crediamo sia da imputare alle caratteristiche speculative, e perciò instabili, che il mercato edilizio aveva assunto in precedenza. L'immissione di un'area di lavoro controllata assieme ad una riduzione della domanda ha innescato un processo di rapido ridimensionamento delle distorsioni che si erano manifestate nel primo triennio della ricostruzione.

IL PROGRESSIVO COMPLETAMENTO DELLA RICOSTRUZIONE

I primi effetti del capovolgimento del mercato del lavoro edilizio si producono in concomitanza con i termine di validità delle convenzioni degli appalti accorpati.

Le pressioni perciò, si indirizzano sulla modifica delle condizioni di cui godevano le imprese esterne e, come abbiamo già detto, per garantire lavoro e occupazione alle imprese e alla manodopera locale.

Escludendo una chiusura drastica dell'esperienza con l'allontanamento delle imprese che avevano operato negli accorpamenti, le convenzioni furono rinnovate con la stipula di atti aggiuntivi che ne prorogavano la validità per un ulteriore biennio.

Gli atti aggiuntivi contenevano questi principali elementi di novità:

- l'abbandono della quota di manodopera esterna come condizione per godere delle anticipazioni;
- un incremento del 5% per spese generali della base d'asta;
- la revisione (in diminuzione) degli elenchi delle opere da realizzare.

Ci fu una scelta da parte dell'amministrazione regionale che puntava a riassorbire le tensioni che si erano prodotte fuori degli accorpamenti in modo graduale senza interrompere il rapporto con quelle imprese che avevano garantito la fase alta della ricostruzione e che, anche per merito dei rapporti instaurati dalla Segreteria Generale Straordinaria, potevano garantire ancora la realizzazione dei lavori più complessi, come il restauro e la ricostruzione degli edifici di pregio ambientale o le opere pubbliche.

E' da notare che il ruolo di coordinamento e di controllo per chiunque operasse nella ricostruzione, svolto dalla Segreteria Generale Straordinaria, ha consentito, assieme alla gestione di buona parte della spesa pubblica, l'intervento di mediazione e di adattamento della normativa alla realtà che si stava modificando. Nell'ambito delle competenze politiche per cui era stato costituito, l'Ufficio Operativo Centrale ha assunto un ruolo analogo e complementare a quello della Segreteria Generale Straordinaria.

Tuttavia, oltre alle scelte sul rinnovo delle convenzioni, un nuovo elemento contribuisce a graduare la sostituzione della manodopera e delle strutture imprenditoriali esterne con manodopera e strutture locali. Infatti l'applicazione della Legge 646 del 13.9.1982, la "Legge Antimafia",

al di là delle intenzioni e di qualche risultato, legittima il subappalto che fino a quel momento era escluso dagli appalti pubblici, almeno in forma ufficiale.

Le ripercussioni sull'organizzazione del lavoro nei cantieri e nei rapporti tra imprese di varia dimensioni e capacità tecnologica furono immediate. A parte alcuni casi eclatanti di imprese degli accorpamenti che licenziarono all'improvviso buona parte dei lavoratori dipendenti e li sostituirono con i subappalti, in generale le imprese titolari delle convenzioni si trasformarono da struttura verticalizzata di produzione in campocommessa con compiti prevalentemente di organizzazione, di controllo amministrativo, contabile e tecnico. E' utile precisare maggiormente questa trasformazione.

Il subappalto in edilizia è una forma diffusa da tempo e si esplica in misura maggiore quando il mercato si contrae. L'evoluzione del settore ha comportato, a livello nazionale, una parcelizzazione del lavoro nei cantieri sia come conseguenza dell'introduzione di tecnologie sia, soprattutto, come ricerca di ottimizzazione dei costi nell'organizzazione del lavoro, in analogia a quanto realizzato nella industria manifatturiera. E' evidente che in una organizzazione del lavoro parcellizzata la sostituzione di lavoratori dipendenti con imprese di subappalto è più semplice che in una struttura tradizionale.

Nella ricostruzione del Friuli, il cantiere concepito come una catena di montaggio, con una parcellizzazione del lavoro "orizzontale" per fasi di lavoro, non poteva trovare applicazione se non per le ricostruzioni di una certa consistenza e per alcune opere pubbliche a causa delle caratteristiche di polverizzazione e diversificazione degli interventi, più volte richiamate.

Tuttavia le imprese degli accorpamenti avevano adottato i propri modelli organizzativi, assumendo una parcellizzazione "verticale", per squadre di lavoro polivalenti, a isole (per assumere una terminologia industriale) che godeva delle economie di scala nell'utilizzo dei macchinari e soprattutto nelle funzioni amministrative, di acquisto dei materiali, di assistenza tecnica e di direzione.

La composizione tipo delle squadre che operavano nelle riparazioni può essere indicata in un caposquadra, due o tre muratori, un carpentiere, uno o due manovali; a queste squadre è affidato lo svolgimento del lavoro con un elevato grado di autonomia operativa dal cantiere base con polivalenza delle mansioni.

Soltanto alcune fasi specialistiche erano affidate a squadre che intervenivano in più edifici e utilizzavano attrezzature e macchinari specifici.

L'organizzazione della produzione, determinata dal tipo di interventi da realizzare, era analoga negli appalti accorpati e al loro esterno. Il ricorso al subappalto non esigeva perciò particolari sforzi di adattamento, se erano rimossi i vincoli normativi che lo impedivano nei contratti con la pubblica amministrazione.

Le prime fasi di lavoro date in subappalto furono le opere specialistiche che fin dall'inizio non rintravano nei divieti, poi, gradualmente, la sostituzione fu allargata anche alle squadre e praticamente a tutte le fasi di lavoro.

Rimaneva comunque l'esigenza di rispettare le condizioni e i rapporti di committenza instaurati con gli accorpamenti e in particolare l'unicità del referente per la stazione appaltante pubblica.

Si assiste ad una moltitudine di soluzioni, dalla catena di subappalti a dimensioni decrescenti all'estensione dei consorzi, all'associazione temporanea di impresa. Certamente la trasformazione delle imprese esterne da strutture uniche ed integrate di produzione, amministrazione, commercializzazione e assistenza tecnica a general contractor fu un processo generalizzato.

Anche per le imprese locali che si sono inserite in questo sistema complesso, generalmente in forma

subordinata, si sono verificate delle trasformazioni strutturali. Infatti hanno assunto maggiore importanza le funzioni di controllo tecnico e amministrativo, con la conseguenza di un aumento delle figure professionali impiegate a scapito delle figure professionali operaie, direttamente collegabili alla produzione.

La contabilità di cantiere e la contabilità industriale, ad esempio, assieme ad una più attenta gestione dell'amministrazione generale delle imprese, sono certamente un dato innovativo ed oggi esteso anche alle aziende medio-piccole nel settore edile in Friuli.

D'altra parte l'esaurimento della domanda originata dalla ricostruzione e la crisi generale dell'edilizia, hanno imposto una selezione, nel mercato del lavoro, a favore delle figure più professionalizzate o specialistiche, e, tra le imprese, a favore delle aziende con maggiore efficienza gestionale.

Per queste ragioni, se dobbiamo dare un giudizio sulle trasformazioni indotte dall'opera di ricostruzione nel settore edile in Regione, in generale, e dall'immissione di imprese di grosse dimensioni esterne, riteniamo che non si sia verificato

un significativo innalzamento del livello tecnologico della produzione edilizia, per le caratteristiche del prodotto richiesto, mentre le maggiori innovazioni siano da ricercarsi nella struttura organizzativa interna alle imprese e, soprattutto, nei rapporti tra le imprese.

CONCLUSIONI

Per trarre qualche elemento di giudizio sulla capacità di influire sul mercato edilizio da parte dell'operatore pubblico nella ricostruzione fisica del Friuli, e limitando il giudizio agli appalti accorpati, riteniamo che questa esperienza abbia rappresentato un fenomeno positivo come fattore congiunturale di riequilibrio del mercato;

Tuttavia questa esperienza non può essere ridotta ad una indicazione generale ed unica per una metodologia di governo dell'opera di ricostruzione, fatta di accentramento di decisioni e di riduzione degli interlocutori imprenditoriali. In effetti gli accorpamenti non sono stati solo questo: è stata una capacità di adeguare rapidamente le procedure alle modificazioni che si verificavano nel mercato.

In secondo luogo, per tentare un giudizio sul settore edile in Regione dopo l'esperienza della ricostruzione, e capire quali risorse possano essere ricavare da tale esperienza e utilizzate in futuro, bisogna avere presente che la riconversione dell'intero sistema produttivo impegnato nell'opera di ricostruzione non può avvenire, se non con un forte ridimensionamento della forza

lavoro e delle imprese anche di provenienza regionale. D'altra parte questo ridimensionamento è già in atto da tempo e si corre il rischio, nella stasi della domanda generale, di distruggere quelle esperienze professionali e produttive che si sono accumulate in questi dieci anni, con un grosso dispendio di risorse economiche ed umane, pubbliche e dei privati.

Il riutilizzo di questa ricchezza può avvenire, a nostro avviso, prevalentemente in funzione del recupero del patrimonio edilizio esistente in Regione, più che in funzione di una espansione delle opere pubbliche o della richiesta di costruzioni in aree extraregionali (nazionali e non).

Infatti le caratteristiche professionali, tecnologiche, organizzative e finanziarie delle imprese si sono misurate ad una scala compatibile con quella del recupero e non con la dimensione del grande cantiere e della concorrenza in un mercato ampio.

In quest'ambito, che attualmente è al centro di iniziative legislative e dell'attenzione di operatori economici, politici e sociali, può trovare valorizzazione anche l'esperienza amministrativa e di controllo nell'erogazione della spesa pubblica che abbiamo delineato in questo contributo.