

*Il Presidente*

Cod. H20A/P2
Cod. FL/rg
Circolare n. 50

Protocollo Generale (Uscita)
cnappc - aoo generale
Prot.: 0000509
Data: 18/04/2012

Ai Consigli degli Ordini degli Architetti,
Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori d'Italia
LORO SEDI

**OGGETTO: Forum sulla Rigenerazione Urbana Sostenibile – 20 e 21 aprile
2012 – Auditorium della Fiera di Milano - Rho**

Con riferimento alla manifestazione in oggetto, promossa dal Consiglio Nazionale Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, con l'Associazione Nazionale dei Costruttori e Legambiente, che avrà luogo all'interno dei Saloni del Mobile 2012, si informa che, alla data odierna, risultano già accreditati n. 1249 partecipanti per la prima giornata e n. 683 partecipanti per la seconda.

Si ritiene utile, al fine di sensibilizzare maggiormente la partecipazione all'evento, trasmettere il programma aggiornato, le proposte per un piano di sviluppo per l'Italia e una sintesi del rapporto realizzato dal CRESME che verrà presentato nel corso della manifestazione.

Con l'auspicio di una massiccia e partecipata presenza, si coglie l'occasione per porgere i più cordiali saluti.

arch. Leopoldo Freyrie

Allegati:

Programma
Comunicato stampa
Documento CNAPPC
Nota stampa su ricerca CRESME
Sintesi ricerca CRESME



MILANO 20-21 APRILE 2012

isoli

RIGENERAZIONE URBANA SOSTENIBILE

un programma di sviluppo per l'Italia promosso da

ANCE ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI

CNA CONSIGLIO NAZIONALE
PPC DEGLI ARCHITETTI
PIANIFICATORI
PAESAGGISTI
E CONSERVATORI


LEGAMBIENTE

**CASA E CITTÀ PER DISEGNARE
UN FUTURO POSSIBILE**

in collaborazione con



AUDITORIUM STELLA POLARE, FIERA DI MILANO.

20 APRILE 2012. ORE 10.00 SALUTI

Roberto Formigoni, Presidente Regione Lombardia
Carlo Guglielmi, Presidente e Amministratore Delegato COSMIT
Roberto Snaidero, Presidente FederlegnoArredo
Giuseppe Guzzetti, Presidente Fondazione Cariplo
Presentazione Forum: Leopoldo Freyrie, Presidente CNAPPC
Presentazione Ricerca CRESME: Lorenzo Bellicini, Direttore Cresme

Coordina i lavori Pierluigi Mutti, Capo Redattore di Focus

ORE 11.00/13.30 SESSIONE 1 L'EDIFICIO

- 1 Architetture low cost e case passive: **Mario Cucinella**, architetto
- 2 Nuove tecniche di costruzione:
Il punto di vista del legno: **Giovanni De Ponti**, Amministratore Delegato e Direttore Generale di FederlegnoArredo
Il punto di vista del cemento: **Fabio Miseri**, Responsabile Sviluppo delle Applicazioni di Prodotto AITEC Associazione Tecnico Economica Cemento
Il punto di vista del Laterizio: **Adolfo F. L. Baratta**, Consulente ANDIL Associazione Nazionale degli Industriali dei Laterizi
- 3 Recupero, trasformazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare: **Luigi Marchesini**, Presidente del Comitato Sviluppo Sostenibile di Assoimmobiliare
- 4 Impianti, risparmio energetico, e abitare: **Paola Ferroli**, Presidente Assotermica
- 5 Efficientamento del patrimonio edilizio esistente: **Pietro Gimelli**, Direttore Generale Uncsaal
- 6 Innovazione di processo e di prodotto nelle costruzioni: **Piero Torretta**, Vicepresidente ANCE

ORE 15.00/18.30 SESSIONE 2 LA CITTÀ

- 7 Spazi pubblici: **Benedetta Tagliabue**, architetto
- 8 Riuso, Mobilità sociale e nuove tipologie abitative: **Andrea Boschetti** - Metrogramma architetto
- 9 Aree dismesse come generatori di qualità urbana: **Marina Dragotto**, Coordinamento Generale AUDIS
- 10 Distretti energetici urbani: **Gaetano Fasano**, Responsabile Dipartimento Efficienza Energetica nel Residenziale e Terziario (UTEE - ERT) Enea
- 11 Commercio e trasformazioni urbane: **Angelo Patrizio**, Responsabile Urbanistica e progettazione urbana Confcommercio - Imprese per l'Italia
- 12 Nuove esperienze di Housing sociale: **Luciano Caffini**, Presidente Legacoop Abitanti

21 APRILE 2012 ORE 9.30/11.30 SESSIONE 3 LA FATTIBILITÀ: POLITICHE, PROGRAMMI, RISORSE

Coordina i lavori Pierluigi Mutti, Capo Redattore di Focus

- 13 Visioni urbane: **Stefano Boeri**, architetto
- 14 Politiche regionali e fondi comunitari: **Gianni Carbonaro**, Responsabile dell'Unità comunale e regionale, Dipartimento di consulenza tecnica e finanziaria Banca Europea per gli Investimenti
- 15 Partnership pubblico privato: **Paola Delmonte**, Dirigente di Cassa Depositi e Prestiti Investimenti SGR
- 16 Strumenti finanziari: **Carlo Cerami**, Consigliere di Amministrazione della Fondazione Cariplo
- 17 Riqualificazione e ambiente: **Aldo Fumagalli** Romario, Presidente Commissione Ambiente Sostenibile Confindustria
- 18 Strumenti normativi: **Guido A. Inzaghi**, DLA Piper

TAVOLA ROTONDA ORE 11.30/14.00

Enzo Moavero Milanese, Ministro per gli Affari Europei *
Roberto Cecchi, Sottosegretario di Stato al Ministero per i Beni e le Attività Culturali *

Conduce la Tavola Rotonda **Gennaro Sangiuliano**, Vicedirettore del Tg1

Paolo Buzzetti, Presidente ANCE
Leopoldo Freyrie, Presidente CNAPPC
Roberto Reggi, Sindaco di Piacenza e Vicepresidente ANCI
Giorgio Squinzi, Presidente Confindustria *
Edoardo Zanchini, Vice Presidente Nazionale Legambiente

* INVITATO



Comunicato stampa

Territorio:Architetti (Consiglio Nazionale) lanciano Piano Nazionale per la Rigenerazione Urbana sostenibile

“è un dovere rendere i cittadini consapevoli dello stato della sicurezza delle case”

Milano, 20 aprile 2012. “Dopo gli importanti interventi per mettere sotto controllo i conti pubblici e per combattere l’evasione fiscale, l’Italia deve urgentemente intraprendere delle politiche finalizzate a garantire la ripresa economica e a tutelare la qualità del proprio territorio e delle proprie città, nell’ottica di ricreare un habitat urbano che consenta alle nuove generazioni di vivere, lavorare e contribuire alla crescita del Paese. Per dare competitività e per attrarre gli investimenti, anche esteri, serve ridare efficienza, sicurezza e vivibilità alle cento città italiane che ospitano il 67% della popolazione italiana e che rappresentano il principale patrimonio culturale e produttivo del Paese: lì si concentra l’80% del Pil oltreché – con i milioni di case frutto del risparmio dei cittadini degli italiani – la vera garanzia a fronte del debito pubblico”.

Così Leopoldo Freyrie, presidente del Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori.

“E’ la rigenerazione delle nostre città – continua – l’obiettivo del programma RI.U.SO. , iniziativa lanciata dal Consiglio Nazionale degli Architetti, dall’Ance e da Legambiente, per la riqualificazione del patrimonio immobiliare del nostro Paese, aperta alla collaborazione di tutta la filiera delle costruzioni, del mondo della ricerca, di Comuni e Regioni, così come della Cassa Depositi e Prestiti, dell’Agenzia del Demanio, delle Fondazioni Bancarie, della Banca Europea di Investimenti”.

“Serve attivare politiche ambientali, strumenti urbanistici e finanziari per realizzare un Piano Nazionale per la Rigenerazione Urbana Sostenibile – sul modello del Piano Energetico Nazionale – che abbia come obiettivi la messa in sicurezza, manutenzione e rigenerazione del patrimonio edilizio pubblico e privato; la drastica riduzione dei consumi energetici ed idrici degli edifici; la valorizzazione degli spazi pubblici, la salvaguardia dei centri storici, la tutela del verde urbano; la razionalizzazione della mobilità urbana e del ciclo dei rifiuti e l’implementazione delle infrastrutture digitali innovative con la messa in rete delle città italiane”.

“Le risorse per l’attuazione del Piano – continua ancora - possono essere attinte dalla messa a sistema dei finanziamenti dei programmi comunitari; dal riequilibrio degli investimenti pubblici tra grandi infrastrutture e città; dal risparmio derivante dalla messa in sicurezza di edifici e abitati rispetto ai danni causati da terremoti ed eventi calamitosi derivanti dalla condizione idrogeologica; dalla razionalizzazione dei contributi e delle incentivazioni pubbliche sull’energia; dalla messa a sistema degli investimenti privati pubblici per le manutenzioni ordinarie e straordinarie; dalla valorizzazione delle dismissioni del patrimonio pubblico e dalla creazione di strumenti finanziari ad hoc che mettano a reddito il risparmio energetico, idrico, e la

manutenzione, erogando adeguati bonus volumetrici a fronte di un impatto ambientale vicino allo zero e alla adozione di innovazioni tecnologiche utili all'efficienza tecnologica e infrastrutturale delle città.”

Un provvedimento che, ad esempio, potrebbe essere adottato nell'immediato – sottolinea il presidente degli architetti italiani – può essere quello di destinare una significativa porzione della Carbon tax, introdotta dall'articolo 15 della Delega Fiscale in corso di approvazione, al programma di Ri.u.so. e, in particolare, a costituire l'elemento fondante il Piano Nazionale per la Rigenerazione Urbana Sostenibile

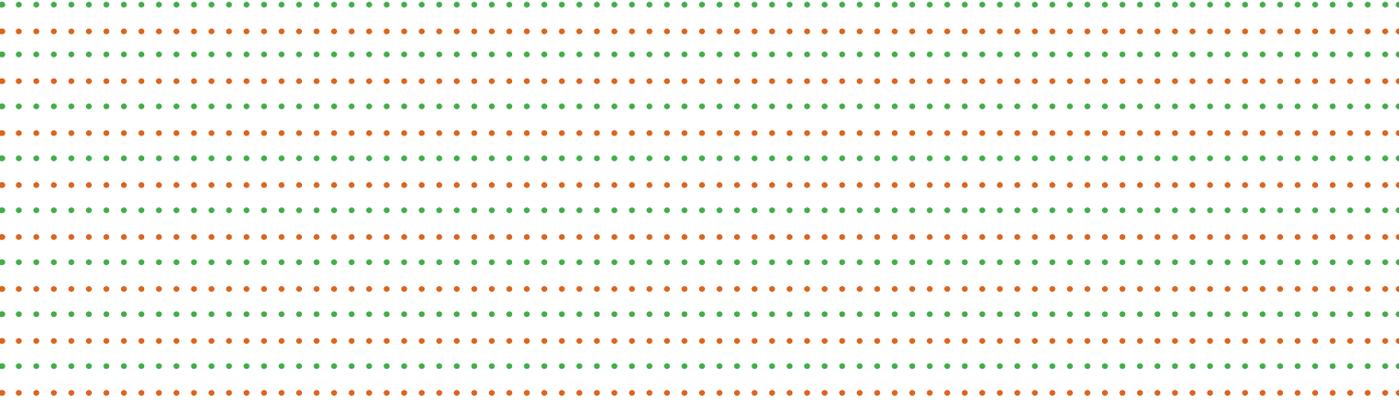
“Il primo destinatario della Rigenerazione Urbana Sostenibile è e deve essere il cittadino: ed è un dovere di tutti noi renderlo consapevole dello stato della sicurezza dell'abitare e delle condizioni, anche patrimoniali, dell'immobile su cui ha investito e acceso lunghi mutui. Tanto più nel momento in cui si registra un aumento della pressione fiscale sul patrimonio immobiliare. Il cittadino consapevole deve perciò sapere che gli edifici non sono eterni, che la manutenzione deve essere finalizzata in primis alla sicurezza e al risparmio di risorse, che la qualità e la sicurezza degli spazi pubblici sono un diritto”.

“Al Governo e al Parlamento – conclude Freyrie - non chiediamo norme “epocali” o rivoluzionarie, bensì la messa a punto, con la collaborazione degli architetti italiani, di un Piano strategico che utilizzi per lo più le norme esistenti, adattandole all'innovazione; creando –contemporaneamente - il contesto politico ed economico che consenta di puntare decisamente verso obiettivi raggiungibili e mettendo a disposizione risorse finanziarie, fiscali e normative adeguate ad un progetto certamente ambizioso ma altrettanto certamente realizzabile”.

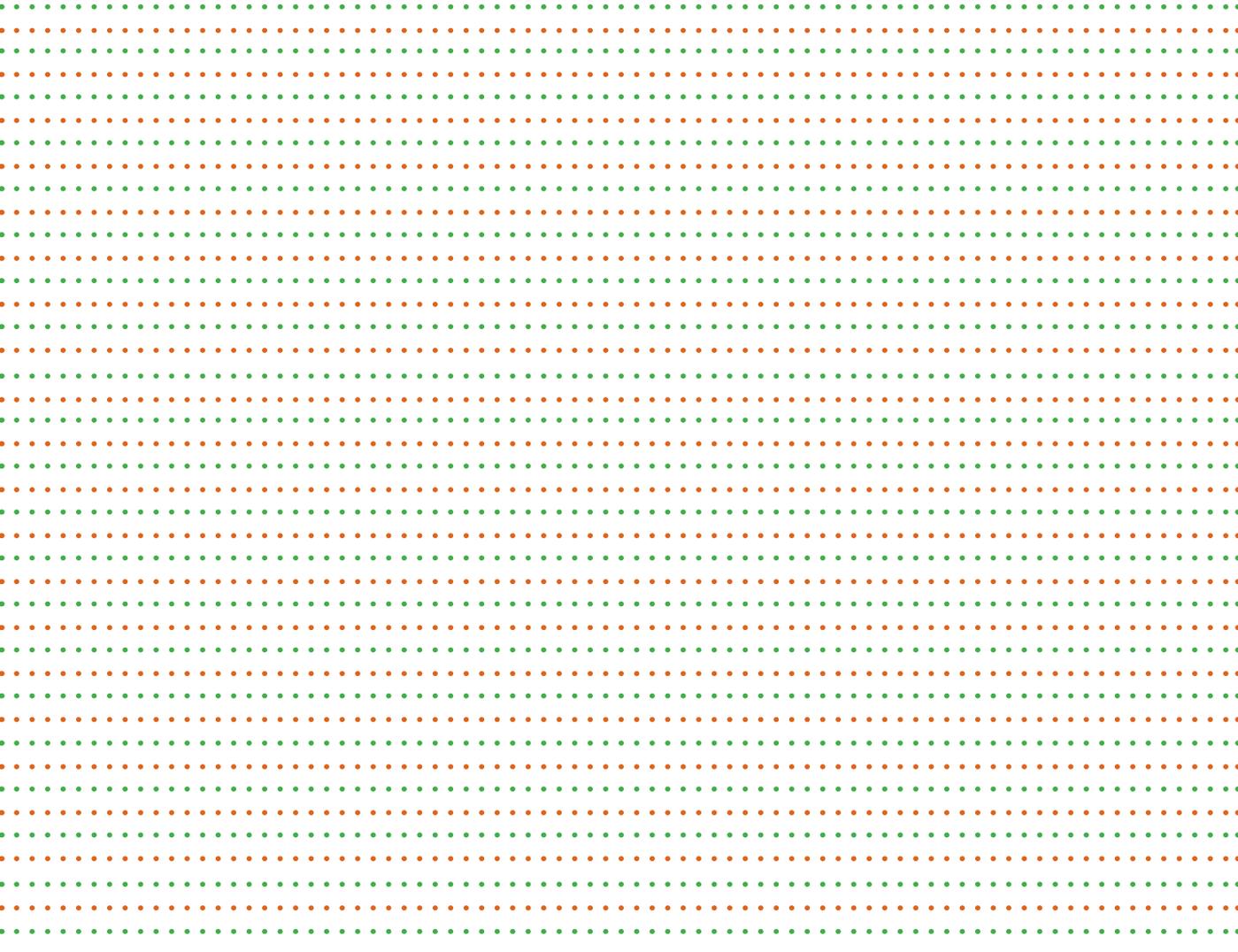
Ufficio Stampa

Silvia Renzi

tel. +39.338 2366914



IL PIANO NAZIONALE PER LA RIGENERAZIONE URBANA SOSTENIBILE



PREMESSA

Da ormai troppo tempo perdura una pesante crisi che sta investendo il mercato e l'industria italiana delle costruzioni, con la stagnazione degli investimenti nelle infrastrutture pubbliche, una crescente disoccupazione nel settore della progettazione e il continuo incremento del ricorso delle imprese alla cassa integrazione straordinaria.

Oltre all'inderogabile necessità d'interventi sul risanamento del Bilancio dello Stato e di riforme per eliminare l'inefficienza e la pesantezza burocratica con cui ci si scontra quotidianamente, si devono individuare nuove strategie e nuovi mercati, capaci di dare concrete prospettive per uscire da questa prolungata situazione di emergenza.

Il CNAPPC sta promuovendo, con diversi soggetti interessati, quali ANCI, Regioni, ANCE, LEGAMBIENTE ed altri, una serie di azioni, studi, ricerche e proposte legislative, finalizzati alla trasformazione e rigenerazione delle aree urbane salvaguardando l'ambiente, il paesaggio e limitando il consumo di territorio.

Il tema della rigenerazione urbana sostenibile, a causa dell'esaurimento delle risorse energetiche e delle pessime condizioni del patrimonio edilizio costruito nel dopoguerra è, per gli architetti italiani, la questione prioritaria nelle politiche di sviluppo dei prossimi anni.

Questione da intendersi non solo come materia rilevante nella pratica urbanistica, ma come una politica per uno sviluppo sostenibile delle città, limitando la dispersione urbana e riducendo gli impatti ambientali insiti nell'ambiente costruito: frenare il consumo di nuovo territorio, attraverso la densificazione di alcuni ambiti solo a fronte della liberalizzazione di altre aree urbanizzate, da tramutare in servizi e luoghi di aggregazione. In città sempre più disgregate a causa dell'incontrollata crescita degli ultimi decenni, la riqualificazione delle periferie deve essere il punto di partenza per poter dare una svolta ad una situazione precaria sia a livello edilizio che ambientale. L'assenza di spazi pubblici di qualità e il consumo del suolo arrivato al livello di guardia, il costo energetico non più in grado di sopportare sprechi e lo smaltimento dei rifiuti e dei materiali non riciclabili, hanno determinato consapevolezza da parte dei cittadini con richiesta di interventi e di soluzioni.

IL PATRIMONIO EDILIZIO ESISTENTE

E' necessario trasferire i concetti di compatibilità ambientale, ormai acquisiti per le nuove edificazioni, impiego di **materiali edili eco-compatibili**, ricorso a fonti energetiche rinnovabili, limitazione dell'inquinamento acustico, anche al patrimonio edilizio esistente: da singole unità immobiliari a interi edifici, quartieri e perfino città, rivolgendo lo sguardo soprattutto alle esigenze degli abitanti, così da ottenere case più umane, meno costose e più vivibili.

Edifici caratterizzati da una maggiore qualità edilizia e architettonica e da standard innovativi in campo energetico, tecnico e ambientale, oltre che collocati in ambiti dotati di standard adeguati, esercizi commerciali, luoghi di aggregazione, verde e parcheggi.

Con una legge urbanistica antiquata, ferma da 70 anni, integrata da leggi regionali troppo spesso velleitarie ed inefficaci, i piani urbanistici nascono vecchi, non in grado di contenere le disfunzioni in atto e di programmare il futuro delle città post-industriali, caratterizzate dalla carenza di infrastrutture e servizi indispensabili e in cui le funzioni abitative convivono in una congestione insostenibile con le attività secondarie e terziarie.

L'insufficienza di verde urbano e l'utilizzo di energie non rinnovabili concorrono alla formazione delle cappe d'inquinamento che caratterizzano luoghi sempre più invivibili. Alla paralisi della città e dell'innovazione urbana corrisponde quella dell'architettura, troppo spesso lontana da quel "diritto alla qualità" degli abitanti e degli stessi architetti, ridotti spesso al ruolo di meri interpreti di norme.

Con un mercato edilizio saturato da fabbricati privi di qualità e immobilizzato da normative contraddittorie, sommerso dalla più grave crisi dal dopoguerra in poi, è indispensabile investire in qualità e tecnologia.

L'amministrazione pubblica deve pianificare lo sviluppo, governando il territorio ai vari livelli, nazionale, regionale e comunale. Occorrono politiche d'intervento che investano il quadro legislativo, istituzionale e finanziario. L'utilizzo della perequazione urbanistica, strumento indispensabile per il riequilibrio territoriale, può attivare capitali privati più di quanto abbiano fatto gli incentivi volumetrici previsti nei recenti piani casa. È quanto mai urgente una riforma urbanistica che sappia affrontare l'emergenza sismica e geologica, pianificare un reale sviluppo del contenimento dei consumi energetici, e ridare un senso civile e dignitoso alle periferie.

La riqualificazione del patrimonio immobiliare è una priorità per garantire ai cittadini la qualità e la sicurezza dell'abitare e per migliorare la qualità sociale e ambientale delle periferie degradate, oltre che una grande occasione per promuovere l'occupazione e l'impiego dell'imprenditoria locale.

UN APPROCCIO INNOVATIVO

In una situazione in cui le trasformazioni socioeconomiche degli ultimi decenni hanno favorito non solo l'accentuazione delle disuguaglianze, ma anche un progressivo indebolimento dell'attivismo sociale e politico, e dunque dell'elemento su cui principalmente si basa il rapporto fra l'urbanistica e la comunità, le esperienze maturate con i Contratti di Quartiere hanno dimostrato come la partecipazione dei cittadini sia indispensabile per giungere a soluzioni condivise. Soluzioni in grado di individuare, sostenere e sviluppare politiche di sostenibilità in cui trovino equilibrio gli interessi sociali, ambientali ed economici.

La rigenerazione urbana rappresenta l'occasione per risolvere problemi come l'assenza di identità di un quartiere, la totale mancanza di spazi pubblici e l'elevata densità edilizia che rende impossibile gli allargamenti delle sedi viarie, la realizzazione di aree verdi e perfino la messa a dimora di alberature lungo i marciapiedi.

La disincentivazione del consumo di suolo non urbanizzato, pone la questione dei costi vivi diretti e indiretti per l'ambiente, che non possono essere sottovalutati se la prospettiva in cui ci poniamo è quella della sostenibilità: è quanto mai necessario governare il territorio con strumenti urbanistici adeguati, in grado di frenare le nuove costruzioni al di fuori di programmi di rigenerazione del patrimonio edilizio inadeguato. Programmi che, oltre alla riqualificazione urbanistica ed edilizia, con utilizzo di materiali sostenibili e ricorso a energie alternative, favoriscano l'eliminazione del disagio sociale conseguente allo sviluppo che ha caratterizzato il secondo dopoguerra, con interventi che hanno risposto quasi esclusivamente alla speculazione edilizia ed alla rivalutazione della rendita fondiaria.

La riqualificazione degli spazi pubblici, incidendo sulla qualità della vita degli abitanti e sul loro senso di appartenenza ai luoghi può, infatti, costituire un fattore decisivo nella riduzione delle disparità tra quartieri ricchi e poveri, contribuendo a promuovere una maggiore coesione sociale: oltre agli aspetti relativi alla casa, gli interventi si devono porre l'obiettivo della riqualificazione delle infrastrutture urbanizzative e il trattamento delle tematiche sociali, economiche, ambientali.

In questo scenario la riconversione, valorizzazione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, oltre ad essere una straordinaria opportunità per l'abbattimento del debito e la razionalizzazione della spesa delle amministrazioni locali, rappresenta una grande occasione per sperimentare interventi di ridefinizione e rigenerazione dei centri urbani. Un patrimonio che per consistenza, localizzazione, valore storico-artistico e sociale, è di grande importanza strategica sia per lo sviluppo a livello locale, che per il rilancio complessivo del sistema Paese.

Allo Stato e agli enti locali afferiscono infatti beni immobiliari valutati oltre 400 miliardi di euro, più del 20 per cento del nostro Pil: una ricchezza straordinaria e mal gestita, che risulta avere modesti rendimenti, a fronte di costi di gestione da due a tre volte superiori a quelli dei privati. Beni situati in ambiti strategici, che alla collettività non forniscono più né ricchezza né utilità ma che, se adeguatamente valorizzati e gestiti, possono produrre grandi benefici, sia economici che sociali, rappresentando un patrimonio da utilizzare come volano strategico per attivare allettanti opportunità di sviluppo territoriale e locale.

La riqualificazione del patrimonio immobiliare esistente è una priorità per garantire ai cittadini la qualità e la sicurezza dell'abitare e, oltre che promuovere la ricerca e l'innovazione tecnologica, può costituire un importante volano economico per il settore delle costruzioni, affermando così il ruolo del progetto di architettura quale strumento per le politiche di welfare e di sviluppo dei valori culturali e sociali del territorio italiano: a questi nuovi bisogni l'architettura deve dare risposte, tornando, così, a rappresentare il suo naturale valore etico che è quello di contribuire allo sviluppo civile del Paese, interpretando, attraverso la qualità dei progetti, le nuove esigenze dei cittadini, avendo però ben presente che un progetto così complesso richiede competenze e funzioni diverse. Esige sinergia con istituzioni, università, urbanisti, associazioni ambientaliste e costruttori, oltre che con tutti i gruppi sociali portatori di interessi, sistema bancario, sindacati e forze culturali. Tutti uniti nella convinzione che non vi sia altra strada per tentare il riequilibrio della città, del territorio e la tutela del paesaggio, se non quella d'avviare un ampio piano di riqualificazione e di ristrutturazione dell'edilizia priva di qualità, mediante uno straordinario processo di rigenerazione urbana.

Occorre intervenire sia sul degrado fisico e ambientale che sull'eliminazione dell'esclusione e della marginalità comune, potenziando il "capitale sociale" presente e facendo grande attenzione alle fragilità collettive ed economiche delle minoranze e delle identità culturali.

LA RIGENERAZIONE DELLE AREE URBANE, UN PROGETTO PER IL PAESE

Per raggiungere gli obiettivi del progetto della "rigenerazione delle aree urbane" è indispensabile una strategia complessiva, che garantisca standard di qualità, bassi costi, minimo impatto ambientale e risparmio energeti-

co. Non possiamo lasciare che tanti microinterventi risolvano ognuno il piccolo singolo problema: in questo modo senza una strategia complessiva si rischia addirittura di operare in modo dannoso. Servono ricerca, intelligenza e risolutezza, lavoro coordinato per ridare capacità alla nostra industria e mettere in moto un volano di processi economici capace di garantire un grande ritorno. Occorre quindi una politica nazionale sulla rigenerazione delle città, ma questa presuppone un salto culturale di tutti i protagonisti. Gli architetti devono modificare il loro tradizionale approccio progettuale, le imprese devono uscire dalla loro consueta logica di operare, la politica deve farsi carico rapidamente ed in modo complessivo di questa grande riforma che proponiamo al paese. Così come i cittadini devono superare pregiudizi derivanti da un'innata abitudine a trattare la propria abitazione come un qualcosa di acquisito a costo di ogni sacrificio.

Occorre, da parte di tutti, superare il tabù della demolizione e ricostruzione: i costi per rimettere a nuovo edifici non adeguati al rischio sismico sono più alti di una ricostruzione vera e propria. Conviene abbattere qualche muro, cancellando così anche i nefasti risultati della pianificazione scorretta degli anni Sessanta, realizzando contestualmente scuole, asili, negozi e centri culturali. In Europa si trovano molti esempi di brutte periferie demolite e ricostruite come nuovi quartieri urbani integrati. In Francia, interessata nel 2005 dalla rivolta delle Banlieues, letteralmente i "non luoghi", è stata avviata una politica nazionale di rinascimento urbano. È stata emanata una legge nazionale e istituita un'agenzia: l'ANRU, Agence Nationale pour la Renovation Urbaine. Sul suo sito si trovano i vari Grands Ensembles degli anni 60 e 70 del secolo passato, oggi demoliti.

Per garantire la possibilità d'interventi sostitutivi, demolendo e ricostruendo non necessariamente sullo stesso sedime, si deve superare l'approccio espropriativo, non sostenibile dalla Pubblica Amministrazione nelle operazioni di trasformazione urbana, affiancando ai principi perequativi quelli compensativi. Si può così caricare sugli operatori privati l'onere della realizzazione delle opere di urbanizzazione, permettendo al soggetto pubblico l'acquisizione dei suoli e/o di altre risorse, in cambio di diritti edificatori economicamente "equivalenti" da localizzare su aree appositamente preposte allo scopo o di immobili di proprietà degli enti locali.

Alla stessa compensazione urbanistica può essere ricondotta l'attribuzione di crediti edilizi agli operatori che realizzano interventi di miglioramento della qualità urbana e/o di riqualificazione ambientale, come ad esempio la bonifica di siti inquinati, la demolizione di manufatti dismessi e il potenziamento e/o l'ammodernamento delle infrastrutture, che potranno essere realizzate mediante interventi di *project financing* e gestite da società opportunamente costituite.

Gli interventi di rigenerazione consentiranno di rivedere la rete delle centralità e dei luoghi di riferimento, introducendo usi ed attività miste compatibili ed integrandole in sistemi più ampi, dissolvendo così le negatività attualmente presenti. Le periferie non devono più essere viste come luoghi marginali della città storica, ma vanno considerate zone urbane da integrare nel tessuto edilizio e sociale della città.

Occorre porre attenzione alla dimensione "micro", spiccate sensibilità di progetto, della cura degli spazi pubblici e delle fragilità sociali ed economiche, prevedendo che piani e programmi contengano, oltre a norme e parametri, anche indicazioni progettuali e tipologiche che garantiscano il migliore utilizzo delle risorse naturali e dei fattori climatici, nonché la prevenzione dei rischi ambientali. In particolare, attraverso le modalità di sistemazione degli spazi esterni, la previsione di idonei indici di permeabilità dei suoli, l'indicazione di tipologie edilizie che migliorino l'efficienza energetica e utilizzino come parametri progettuali la riflessione della radiazione solare verso l'edificio e la geometria degli ostacoli fisici che influiscono sui guadagni solari, oltre all'individuazione di un sistema di certificazione univoco e credibile a livello nazionale, in grado di coinvolgere tutti gli immobili esistenti.

UN NUOVO CICLO

Il progetto della "*rigenerazione delle aree urbane*" contiene già in sé le risorse economiche che, messe a reddito con strumenti finanziari adeguati e sommate a incentivi pubblici, bonus volumetrici e fondi europei, rendono realizzabile questa sfida. Per vincerla serve una vasta condivisione politica e sociale di Governo, Parlamento, Regioni, Comuni, ma anche del Demanio, non solo per la dismissione ma anche per la valorizzazione del patrimonio pubblico; così come serve coinvolgere anche le grandi proprietà immobiliari private e le istituzioni finanziarie italiane e comunitarie.

Vi è ormai la consapevolezza della chiusura di un ciclo storico postbellico, durato oltre sessant'anni, e caratterizzato da un'espansione disordinata che non ci possiamo più assolutamente permettere; è per questo che occorre puntare sul rinnovo dell'esistente per non consumare ulteriore suolo, per dare soluzione ai problemi

energetici, per tutelare il paesaggio e per rilanciare l'intera economia italiana.

Queste iniziative sono da attuarsi anche mediante sostituzione di isolati, parti o interi quartieri costruiti nel secondo dopoguerra, caratterizzati da un'edilizia di scarsissima qualità, inadeguata sia in riferimento alle norme antisismiche ed idrogeologiche, che a quelle sulla qualità degli impianti e contenimento dei consumi. Si tratta di un progetto ambizioso ma inevitabile: in un futuro non più rimandabile, un patrimonio di circa 90 milioni di vani costruiti negli ultimi 60 anni, sarà inadeguato e dovrà essere sostituito da una pianificazione che non può che essere pluridecennale.

In uno scenario dove l'industria edilizia (intesa come finanziamento, produzione, progettazione, realizzazione), nonostante la disponibilità di efficaci alternative fornite dalla ricerca, è ancora troppo spesso fossilizzata su sistemi produttivi tipici del primo dopoguerra.

I circa 120 milioni di vani che costituiscono la nostra struttura urbana sono formati da:

- edifici che consideriamo "storici", ai fini della tutela, della consistenza di circa 30 milioni di vani, realizzati in oltre 3.000 anni di storia e che costituiscono l'identità stessa della civiltà italiana, da considerare un "*bene unico e irriproducibile*" da ri-vitalizzare, ri-funzionalizzare e ri-attrezzare;
- fabbricati che costituiscono le periferie urbane e non, la cui consistenza è stimabile in circa 90 milioni di vani, caratterizzati da scarsissima qualità architettonica e costruttiva, generalmente non antisismici, realizzati anche in ambiti geoambientali inadeguati e con impiantistica superata e materiali non "sostenibili", carenti di servizi primari, che nei prossimi anni saranno, avendo esaurito il proprio ciclo economico, totalmente obsoleti e dovranno essere sostituiti con una programmazione che non può che essere pluridecennale.

La proposta di una rigenerazione urbana sostenibile nasce anche dal notevole sconforto causato dalle mancate aspettative dei recenti piani casa, sia di origine governativa che regionale, il cui quasi generalizzato insuccesso è dovuto sia al fatto che gli eventuali aumenti volumetrici si sono rivelati spesso inattuabili a causa degli eccessivi costi di adeguamento dell'intero edificio ai nuovi criteri antisismici, sia perché spesso tali aumenti hanno dato origine a nuovo disordine architettonico ed urbanistico oltre a non aver avuto alcuna incidenza sul "*recupero sociale*" degli ambiti interessati.

Gli architetti italiani sono in prima fila per la proposizione di un piano strategico complessivo, che preveda modi d'intervento pubblico-privato, con ricorso alla perequazione compensativa e a soluzioni tecnico-amministrative in grado di garantire un'attuazione semplificata e in tempi certi. Un piano che oltre a garantire grandi prospettive al mercato della progettazione e della realizzazione, contribuisca ad arrestare il consumo di nuovo territorio e a liberare aree già urbanizzate, trasformandole in piazze, servizi e parchi urbani, riqualificando così anche il "*capitale sociale*" delle periferie.

Questo piano non può più essere considerato un'illusoria utopia, ma una realtà già in corso di attuazione in altri paesi europei più pronti del nostro.

Perché si possa attuare, occorre intervenire con politiche in grado di investire sia l'ambito legislativo, che quelli istituzionali ed economico/finanziari.

Questa è una grande occasione per il rilancio dell'economia del nostro paese.

Mediante una nuova concezione urbanistica e, quindi, tramite programmi urbanistici adeguati si può, infatti, generare un flusso economico virtuoso in grado di recuperare quelle parti di città, dove l'assenza di funzioni direzionali e d'insediamenti qualificati, la mancanza di servizi sociali e il deperimento degli spazi pubblici hanno prodotto forme di tensione ed esclusione sociale. Nell'affrontare i temi del recupero e della valorizzazione delle aree periferiche con programmi complessi, si dovranno perseguire, anche attraverso l'impiego di risorse private, obiettivi di riqualificazione diffusa degli spazi pubblici, di risanamento e ripristino delle aree degradate, d'inserimento di funzioni e attività per servizi collettivi e attrezzature, volti a favorire i processi d'inclusione e sviluppo sociale.

IL PIANO NAZIONALE PER LA RIGENERAZIONE URBANA SOSTENIBILE

L'Italia, messi sotto controllo i conti pubblici e debellata l'evasione fiscale, ha bisogno di politiche per lo sviluppo per tornare a crescere garantendo un habitat migliore alle nuove generazioni.

L'obiettivo principale per dare competitività al paese e attrarre gli investimenti è ridare efficienza, sicurezza e vivibilità alle 100 città italiane che ospitano il 67% della popolazione nazionale, che sono il principale patrimonio non solo culturale ma anche produttivo del Paese producendo l'80% del PIL, oltretutto – con i suoi milioni di case frutto del risparmio degli italiani – la vera garanzia a fronte del debito pubblico.

Va perciò attivato un **Piano Nazionale per la Rigenerazione Urbana Sostenibile** – sul modello del Piano

Energetico nazionale – che fissi gli obiettivi e ne deduca gli strumenti politici, normativi e finanziari.

Gli obiettivi sono:

- **La messa in sicurezza, manutenzione e rigenerazione del patrimonio edilizio pubblico e privato**, ricordando che nelle zone a rischi sismico risiedono oltre 24 milioni di persone, mentre altri 6 milioni convivono con il rischio idrogeologico.
- **La drastica riduzione del consumo del suolo e degli sprechi degli edifici**, energetici e idrici, promuovendo “distretti energetici ed ecologici”, se è vero che il consumo energetico negli edifici ad uso civile, per il riscaldamento, raffrescamento e l’acqua calda sanitaria, è pari a 29,0 Mtep (milioni di tonnellate di petrolio equivalente), ovvero oltre il 20% del consumo totale.
- La **rivalutazione degli spazi pubblici**, del verde urbano, dei servizi di quartiere.
- **La razionalizzazione della mobilità urbana e del ciclo dei rifiuti**.
- **L’implementazione delle infrastrutture digitali** innovative con la messa in rete delle città italiane, favorendo l’home working e riducendo così spostamenti e sprechi.
- **La salvaguardia dei centri storici e la loro rivitalizzazione**, evitando di ridurli a musei

Le risorse disponibili per fare ciò provengono da:

- La messa a sistema delle risorse dei **programmi comunitari** sui quali il Paese continua a procedere in modo irrazionale, senza la guida di un Piano complessivo e una adeguata organizzazione.
- **Il riequilibrio degli investimenti pubblici tra grandi infrastrutture e città**, dove gli investimenti sono scesi a meno di 7 mld di euro, a fronte dei 50 del programma francese: gli stessi investimenti in infrastrutture devono essere integrati con le politiche urbane, per non diventare mero strumento di “occupazione” di breve respiro, incapaci di accrescere la competitività del Paese e la qualità dell’habitat.
- Il risparmio derivante **dalla messa in sicurezza dei fabbricati da terremoti** e eventi calamitosi afferenti alla condizione idrogeologica, stimabile in 3 miliardi all’anno (dal 1944 al 2009 oltre 200 miliardi).
- La **razionalizzazione dei contributi o incentivazioni pubbliche sull’energia** già in essere, ora destinati a politiche settoriali fuori da un progetto sintetico e generale: dal 2006 al 2011 sono stati investiti 69 miliardi sul fotovoltaico, di cui 8,5 sono stati destinati ai produttori esteri (Germania, Cina, Giappone). All’interno di un Piano di rigenerazione gli investimenti dovrebbero essere suddivisi più razionalmente tra risparmio e produzione energetica, tenendo conto che gli obiettivi 2020 comporterebbero per sistemare il “colabrodo” del patrimonio edilizio italiano una spesa di 56 miliardi.
- La messa a sistema degli investimenti privati e pubblici per le **manutenzioni ordinarie e straordinarie**, oggi condotte sulla scorta dell’emergenza e senza finalità né di ordine energetico, né coordinate in un disegno generale, per un valore complessivo nel 2011 di 133 mld.
- La **messa a frutto delle dismissioni del patrimonio pubblico** per raggiungere gli scopi del Piano, facendone il volano delle trasformazioni urbane sostenibili.
- L’ideazione di **strumenti finanziari ad hoc** in grado di mettere a reddito il risparmio energetico, idrico e sulla manutenzione, oltre a bonus volumetrici a fronte di un impatto ambientale vicino allo zero e di innovazioni tecnologiche utili all’efficienza delle città.

L’esito sarebbe:

- Porre le condizioni per **un risparmio complessivo a lungo termine delle risorse energetiche, naturali (acqua, terra) ed economiche** degli abitanti delle città, attuando così le premesse di sostenibilità del welfare abitativo.
- **Il rilancio dell’occupazione, aumentando la capacità di spesa dei cittadini**, rianimando le casse dei Comuni, aumentando l’efficienza delle città e favorendo lo sviluppo anche di altri settori.
- **Il miglioramento dell’habitat urbano**, potenziando la sicurezza dei cittadini, riducendo le malattie connesse all’inquinamento e allo stress, favorendo la socialità e perciò riducendo i fenomeni di delinquenza.
- La salvaguardia del patrimonio edilizio degli italiani e **del patrimonio culturale delle città**, favorendo il turismo colto e l’educazione dei cittadini.

A fronte di obiettivi condivisi, formalizzati nel **Piano Nazionale per la Rigenerazione Urbana Sostenibile**, a livello centrale e periferico vanno create le condizioni e il contesto normativo per realizzarlo, per esempio con:

- Proposizione di nuovi programmi di riqualificazione urbana basati su “**distretti energetici urbani**”,

aree urbane all'interno delle quali ricercare l'integrazione e la valorizzazione della domanda pubblica, gli incentivi energetici, l'esigenza privata di interventi di riqualificazione sia micro che di maggiore dimensione. In sostanza una sfida di progettazione e integrazione che potrebbe delineare una nuova stagione di trasformazione urbana.

- Rivisitazione dei contratti di quartiere a sostegno dei distretti, utilizzabili ora come “**contratti di eco-quartiere**”, a fronte di progetti avanzati e partecipati di sostenibilità ambientale e sociale, parametrati sulla base di standard ecologici elevati riguardanti gli edifici, gli spazi pubblici, la mobilità, il ciclo dei rifiuti, l'infrastrutturazione digitale.
- **Cooperazione progettuale**, economica ed urbanistica tra pubblico e privato, connessa ad una semplificazione responsabile ed a una maggiore efficacia dell'azione amministrativa. La promozione dei **concorsi di architettura**, anche nel privato, per incentivare l'innovazione progettuale, favorendoli con incentivi fiscali o volumetrici.
- Attivazione, tramite legislazione statale e regionale dei principi di **Compensazione e Perequazione urbanistica**, sulla fiscalità e gli incentivi. Nell'ambito della legge complessiva sul RIUSO, introdurre l'obbligo per le regioni di promulgare leggi (entro un massimo di 12 mesi) che obblighino i **Comuni a ridefinire le destinazioni urbanistiche delle aree attualmente occupate da proprietà dello stato passate agli enti territoriali**, quali caserme ed altri immobili demaniali comunque inseriti entro le perimetrazioni urbane. La norma dovrebbe anche dettare i tempi massimi concessi ai Comuni per individuare urbanisticamente le aree (residenziali e non) soggette al nuovo regime di sostituzione edilizia/urbanistica.
- Introduzione di norme incentivanti la maggiorazione sostanziale della fiscalità a carico della nuova edificazione occupante nuove aree di espansione e comunque totalmente nuova e non preesistente e contemporanea **effettiva defiscalizzazione dei nuovi interventi derivanti da precise politiche e specifiche norme basate sulla sostituzione edilizia**. Tali norme ovviamente sono intese ai fini del contenimento di consumo di nuovo suolo non urbanizzato.
- Previsione, all'interno della nuova normativa, che i **Comuni possano entrare in possesso di una quota percentuale dell'incentivo urbanistico** (volumetrico o di superficie) derivante dalla norma perequativa sulla trattazione di mercato dei diritti edificatori. Congruentemente con la soluzione dell'inventuto tale quota può diventare realisticamente valutabile, sia in termini di bilancio, che in termini di eventuale intervento edilizio di iniziativa comunale, oltre a conferire agli stessi Comuni capacità economiche per sostenere le procedure progettuali finalizzate alla attuazione delle nuove politiche di sostituzione edilizia ed urbanistica.
- Previsione di incentivazioni volumetriche, di superficie e fiscali in misura **diversificata a livello territoriale in base a criteri di compatibilità ambientale**, risparmio energetico e idrico massivo, di emergenze sismiche o idrogeologiche, soluzioni in house del ciclo dei rifiuti, ecc.
- Ricorso al prevalente utilizzo di fondi da reperirsi nel privato o con istituzione di specifici eco-bond, con sinergia pubblico-privata, mediante l'introduzione di normative sulla trasferibilità dei diritti edificatori e la valorizzazione, ove esistente, del patrimonio demaniale dismesso, in grado di garantire il necessario volano alle singole iniziative. Gli **strumenti finanziari innovativi devono essere in grado di mettere a reddito i risparmi derivanti dal RIUSO**, in termini di risparmio energetico, idrico e dei costi di manutenzione, anche tenendo conto del trend di aumenti di costo previsti nei prossimi 20 anni
- Introduzione di auspicabili incentivi, quale una sostanziale de-fiscalizzazione con norma transitoria degli **alloggi nuovi invenduti negli ultimi 5 anni**, al fine di risolvere la soluzione dell'inventuto che al momento blocca il mercato assieme ad azioni utili a rimettere in circolazione le centinaia di migliaia di locali sfitti, per rispondere al fabbisogno abitativo immediato.

Occorre quindi, in sintesi, promuovere efficaci e concrete azioni atte a trasmettere un nuovo concetto di urbanistica non limitato al governo dell'esistente, ma in grado di far fronte all'emergenza sismica e idrogeologica, produrre un reale contenimento dei consumi energetici e ridare un significato civile e dignitoso alle periferie. È necessario lasciare alle spalle gli ultimi decenni di spreco e inefficienza, sostituendo l'edilizia di scarsa qualità realizzata negli anni '60 e '70 dello scorso secolo e riqualificando le periferie urbane: alle forze politiche, agli operatori economici privati e agli amministratori locali, si devono proporre soluzioni tecnico-amministrative atte a rendere agevole e snella l'attuazione d'interventi caratterizzati da elevata qualità edilizia e architettonica, oltre che da standard innovativi dal punto di vista energetico, ambientale e della riqualificazione sociale.

I Comuni devono individuare, in appositi strumenti urbanistici di rinnovo urbano, gli ambiti periferici de-

gradati e le aree dimesse situate all'interno del tessuto urbano, definendo le linee guida strategiche del loro rinnovo, da attuarsi mediante interventi coordinati di conservazione, ristrutturazione, demolizione e ricostruzione anche di intere parti, garantendo un'adeguata dotazione di servizi e attrezzature pubbliche. A tal fine si prevede l'incentivazione delle iniziative dei soggetti pubblico-privati interessati con la previsione di incrementi adeguati diritti edificatori.

Mediante opportuni incentivi, premi volumetrici e procedure semplificate, già presenti nel Decreto Legge Sviluppo 70/2011, che ha fissato un quadro di riferimento per l'attività normativa delle Regioni, si devono promuovere strategie innovative per la riqualificazione urbana, intervenendo su alcune categorie di opere, in particolare pubbliche, che possano attivare la riqualificazione della città, definendo le modalità di intervento.

Per attivare il processo di riqualificazione delle periferie urbane mediante ricostruzione d'interi parti sulla scorta di un piano strategico complessivo e non per singoli interventi sconsiderati, è indispensabile acquisire preliminarmente al patrimonio pubblico, un adeguato numero di alloggi di elevata qualità e sostenibilità in grado di accogliere temporaneamente, a rotazione, i residenti dei comparti oggetto di rinnovo urbano. Detti alloggi possono pervenire sia dal ricorso a meccanismi operativi di perequazione compensativa, anche "incentivati" da finanziamenti pubblici, che dalla messa a disposizione di unità immobiliari sfitte e invendute. Rifacendosi a quanto avvenuto negli ultimi due decenni in ambito europeo, si può, infine, ricorrere ad appositi Fondi di Sviluppo Urbano, in cui dovranno confluire risorse pubbliche e private.

PER UN CITTADINO CONSAPEVOLE

Per fare tutto ciò non basta la sinergia tra politica, tecnici, impresa e finanza: serve la consapevolezza dei cittadini italiani sulle condizioni del loro habitat.

Da una nostra ricerca con Cresme risulta che metà dei cittadini italiani ritiene di abitare in edifici sismicamente sicuri, mentre forse il 6% del campione vive in case progettate con criteri adeguati. Ovvero dei 24 milioni di italiani che vivono in zona sismica, 10 milioni credono di essere al sicuro in caso di terremoto.

Altrettanto dicasi dell'inquinamento indoor, dove l'83,3% degli intervistati crede che la propria abitazione non sia interessata da materiali nocivi, mentre quasi tutti vivono in edifici realizzati precedentemente al 1991, quindi precedenti all'emanazione delle principali norme relative ai materiali malsani in edilizia.

Per non dire della pressochè diffusa non conoscenza della certificazione energetica o delle ancora alte percentuali di mancata messa a norma e certificazione degli impianti elettrici.

Poiché primo destinatario della Rigenerazione Urbana Sostenibile è e deve essere il cittadino è un dovere di tutti noi renderlo consapevole dello stato della sicurezza dell'abitare e delle condizioni, anche patrimoniali, dell'immobile su cui ha investito e acceso lunghi mutui. Tanto più nel momento in cui si aumentano gli estimi catastali e le tasse sul patrimonio immobiliare.

Il cittadino consapevole deve perciò sapere che gli edifici non sono eterni, che la manutenzione deve essere finalizzata in primis alla sicurezza e al risparmio di risorse, che la qualità e la sicurezza degli spazi pubblici sono un diritto.

Il Piano Nazionale della Rigenerazione Urbana Sostenibile non è solo strumento di sviluppo, di occupazione, di PIL, **ma un'occasione per riconnettere il progetto della città alla vita quotidiana degli italiani, rendendoli consapevoli delle condizioni abitative ma anche rispondendo alla loro richiesta di bellezza**: un quarto degli italiani (Cresme- Federcostruzioni, 2012) ritiene che la qualità delle costruzioni sia riconducibile al concetto di bello.

MILANO 20-21 APRILE 2012



RIGENERAZIONE URBANA SOSTENIBILE

un programma di sviluppo per l'Italia promosso da

ANCE ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI

CNA
PPC CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI ARCHITETTI
PIANIFICATORI
PAESAGGISTI
E CONSERVATORI

LEGAMBIENTE

CASA E CITTÀ PER DISEGNARE UN FUTURO POSSIBILE

in collaborazione con



CNA
PPC CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI ARCHITETTI
PIANIFICATORI
PAESAGGISTI
E CONSERVATORI

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI



CRESME RICERCHE SPA

CITTA', MERCATO E RIGENERAZIONE 2012

Analisi di contesto per una nuova politica urbana

Nota stampa

Ricerca promossa da CNAPPC e ANCE, realizzata dal CRESME con il contributo di:

ssotermica

FLA
FEDERLEGNOARREDO

UNORBAAL
Unione Nazionale Costruttori Commerciali
Associazione Analisti Locati

Autodesk®

133 MILIARDI DI EURO, 2,6 MILIONI DI EDIFICI DA RISTRUTTURARE, E LA RIQUALIFICAZIONE URBANA E' LA "CENERENTOLA" DEL MERCATO

Quest'anno il settore delle costruzioni è entrato nel sesto anno di recessione. Nella sua fase espansiva ('95-'06) il ciclo edilizio, iniziato a metà anni Novanta, aveva sospinto i livelli di produzione sui valori più elevati a partire dal secondo dopoguerra. Il successivo crollo, a partire dal 2007, non è stato da meno, battendo ogni precedente record di intensità e di persistenza. Tra 2006 e 2011 il mercato si è ridotto di un terzo in termini di compravendite, mentre gli investimenti sono calati del 21% e i prezzi scesi del 22%. Il 2012 sarà un altro anno pesantemente negativo. La crisi delle compravendite mette in discussione il mercato della nuova produzione edilizia, residenziale e non residenziale. La crisi del debito impone forti vincoli alla spesa per le opere pubbliche. La crisi finanziaria e il rischio default del sistema bancario riducono la disponibilità di credito. La crisi economica sottrae capacità di spesa alle famiglie, indebolendo il potenziale di crescita delle imprese e la capacità di queste ultime di tenere in ordine i bilanci. Si potrebbe quindi ragionevolmente concludere che ci troviamo ancora nella fase recessiva del sesto ciclo edilizio, e che il settimo inizierà (forse) nel 2013. Ma si tratterebbe di una conclusione troppo affrettata. In realtà lo scenario che si può evincere dai dati aggregati non vale per tutti i comparti, le tipologie, gli attori e i territori. Perché il settore delle costruzioni, come detto, stavolta non ha subito soltanto una contrazione, ma anche una vera e propria riconfigurazione, un cambiamento di struttura, che investe i processi di trasformazione urbana.

Un nuovo ciclo è già iniziato ma i suoi fattori propulsivi non sono gli stessi di prima, e in parte sono cambiati anche gli attori. Il dato più evidente è quello riguardante gli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (impianti FER), un mercato che nell'ultimo biennio ha vissuto un vero e proprio boom, fino a diventare nel 2011 più grande di quello delle nuove costruzioni residenziali (ai prezzi correnti 39 miliardi contro 25, e si tratta di una stima conservativa). E l'inclusione di questi impianti nel calcolo degli investimenti provoca una sostanziale modifica dello scenario. Ma uno degli aspetti cruciali riguarderà il motore della riqualificazione, e la domanda, invece di guardare al nuovo, "mette a nuovo il vecchio".

Tabella 1. - Stock e attività di riqualificazione nelle abitazioni al 2001 e al 2011

	2001		2011	
	migliaia	%	migliaia	%
Abitazioni esistenti	27.269	100,0	30.038	100,0
Interessate da riqualificazione nei precedenti 10 anni	11.871	43,5	17,613	58,6
- Impiantistica	9.729	35,7	12.524	41,7
- Strutture	1.833	6,7	2.756	9,2
- Estetica	7.825	28,7	9.214	30,7

Fonte: elaborazioni e stime Cresme su dati ISTAT Censimento 2001 e indagine alle famiglie sulla riqualificazione 2012

Del resto, le esigenze legate ai consumi energetici e a fattori idro-geologici rendono necessari massicci interventi di manutenzione sul patrimonio edilizio italiano. Gli investimenti privati in rinnovo e riqualificazione hanno risentito della crisi in misura minore rispetto agli investimenti in nuove costruzioni, hanno registrato una leggera crescita nel 2011 e secondo le previsioni del CRESME traineranno il settore nel periodo 2012-2015. Ma già nel primo decennio degli anni 2000, però, è stata espressa una diffusa attività di rinnovo: ,dall'indagine alle famiglie effettuata dal Cresme nei primi mesi del 2012 il 58,6% delle abitazioni era stato coinvolto in interventi di rinnovo nel decennio precedente.. Con una crescita notevole degli interventi di sostituzione e ammodernamento degli impianti, soprattutto di climatizzazione (invernale ed estiva).

A confermare, e sollecitare, l'impiego delle risorse nella riqualificazione immobiliare da parte delle famiglie vi sono diversi fattori: la vetustà del patrimonio edilizio e l'obsolescenza delle sue componenti (il 55% delle abitazioni in Italia insiste su edifici di oltre 40 anni, una quota che sale al 70% nelle città di media dimensione e al 76% nelle città metropolitane); la personalizzazione di un abitazione appena acquistata (si ricorda che il volume delle compravendite negli anni 2000 è stato elevatissimo); l'adeguamento alle normative europee in alcuni settori (impianti elettrici, di riscaldamento, etc.); il breve ciclo di vita degli

impianti di climatizzazione; le politiche incentivanti (la detrazione del 35% e del 55%); ma anche l'aumento dei prezzi delle case che ha indotto non poche famiglie ad "accontentarsi" della propria, intervenendo con episodi di ristrutturazione e/o abbellimento. In particolare per quelle famiglie (e sono circa il 16%) che, avendo avuto accesso all'abitazione di proprietà fra il 1980 e il '95, hanno estinto il mutuo ipotecario lo scorso decennio ritrovandosi con un reddito aggiuntivo spesso da reinvestire.

Tabella 2. - Abitazioni in edifici con oltre 40 anni

	Oggi	Fra 10 anni
Capoluoghi metropolitani	76,2%	85,2%
Città capoluoghi	68,7%	79,7%
ITALIA	55,4%	68,6%

Fonte: elaborazioni e stime Cresme

Ma a far da cornice al tutto è la percezione, da parte delle famiglie, della necessità di "manutenzione" della propria ricchezza che, quasi sempre, coincide esclusivamente con il proprio alloggio, se si pensa al tessuto proprietario largamente esteso e diffuso (il 76% possiede la casa che abita). Senza dimenticare che abbiamo un problema di età del patrimonio edilizio. Oggi il 55% del patrimonio edilizio ha più di 40 anni, ma nei comuni capoluogo la percentuale sale al 69% e in quelli metropolitani al 76%. Fra dieci anni sarà l'85%

L'urgenza di una nuova politica di riqualificazione è determinata anche dalle condizioni del patrimonio edilizio: le stime del CRESME parlano di uno stock edilizio fatto di oltre 250.000 edifici in condizioni manutentive pessime e oltre 2,3 milioni in condizioni mediocri.

Tabella 3. Edifici per epoca di costruzione e stato manutentivo 2010

	Ottimo		Buono		Mediocre		Pessimo		Totale	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
Prima del 1919	316.700	14,0	1.049.615	48,0	680.381	32,8	103.563	5,1	2.150.259	100,0
Dal 1919 al 1945	193.696	14,6	691.479	50,5	436.613	30,8	62.026	4,2	1.383.815	100,0
Dal 1946 al 1961	279.450	16,7	913.295	55,0	425.106	25,7	41.978	2,6	1.659.829	100,0
Dal 1962 al 1971	444.051	22,2	1.142.554	58,2	357.587	18,4	23.765	1,2	1.967.957	100,0
Dal 1972 al 1981	619.516	30,9	1.114.754	56,6	237.164	11,9	11.772	0,6	1.983.206	100,0
Dal 1982 al 1991	450.912	35,7	709.980	54,7	123.812	9,2	5.797	0,4	1.290.502	100,0
Dal 1992 al 2001	367.437	47,6	346.595	44,9	54.807	7,1	3.087	0,4	771.927	100,0
Dopo il 2001	383.931	71,9	133.147	25,0	15.445	2,9	1.065	0,2	532.588	100,0
Totale	3.055.694	25,9	6.101.419	52,0	2.330.915	19,9	253.054	2,2	11.676.183	100,0

Fonte: elaborazione e stime CRESME / SI

E del resto sono numeri allarmanti quelli che derivano dall'indagine del Cresme, in cui l'11,1% degli intervistati che vivono in città, vede affiorare macchie di ruggine o i ferri dell'armatura sotto i balconi; oppure: il 25,9% ha notato delle crepe sulle pareti; o ancora che il 17% rivela che sono caduti pezzi cornicione dal proprio edificio o da quelli vicini negli ultimi tre anni.

Tabella 4. Sono caduti pezzi di cornicione nel suo edificio o negli edifici vicini negli ultimi anni?

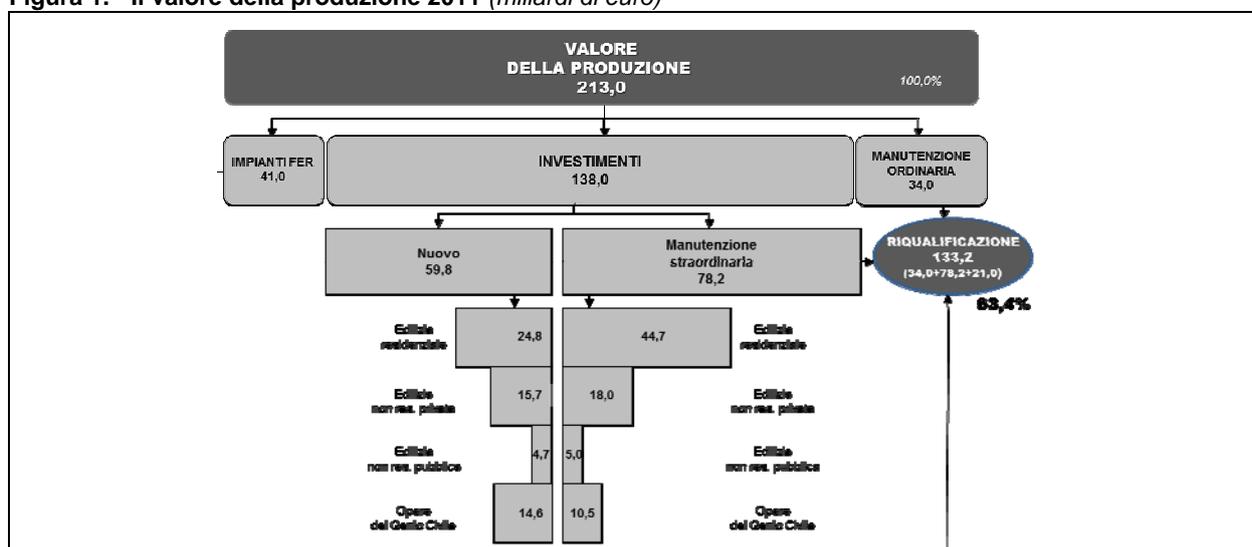
	Città	Altri comuni	Totale
Si	17,0%	9,4%	11,9%
No	83,0%	90,6%	88,1%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: indagine Cresme sulle famiglie e la riqualificazione 2012

La riqualificazione vale oggi 133 miliardi di euro... ma è soprattutto micro-riqualificazione...

Il mercato della riqualificazione vale oggi 133 miliardi di euro: su un valore della produzione dei 213 miliardi di euro. Dal 2006 ad oggi il peso della riqualificazione è cresciuto, attenuando solo in parte la crisi della nuova costruzione. Nel comparto residenziale la stima parla di 44,7 miliardi di euro, contro i 24,8 di tutta la nuova produzione di abitazioni. Le nuove opere del genio civile valgono 14,6 miliardi di euro. La riqualificazione è il principale mercato delle costruzioni già oggi. Ma, si potrebbe dire, “non si vede”. E’ nascosto dietro le mura, fatto prevalentemente di micro interventi, di manutenzione ordinaria, di urgenze, di scelte singole non coordinate. Una risorsa eccezionale, in gran parte realizzata nelle aree urbane che si vede solo nella logica del micro intervento. Le risorse ci sono, e per la riqualificazione sono addirittura cresciute, il problema è che è difficile metterle insieme, dare loro un progetto. E soprattutto vederle come azione di riqualificazione urbana.

Figura 1. - Il valore della produzione 2011 (miliardi di euro)

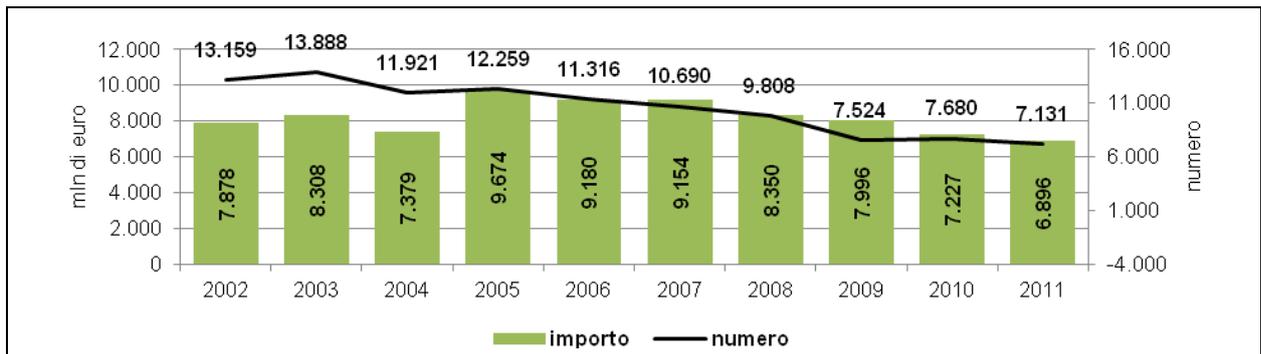


Fonte: elaborazione CRESME

E la riqualificazione urbana segna il passo

In base ai dati dell’osservatorio Cresme Europa Servizi, i bandi di gara censiti nel 2011 per interventi di riqualificazione urbana sono stati 7.131, pari ad un volume potenziale di investimenti di poco inferiore a 7 miliardi di euro. Rispetto al totale delle opere pubbliche, la riqualificazione urbana nell’ultimo anno rappresenta il 42% del numero di gare e il 22% della spesa. Quello che colpisce non è solo la dimensione contenuta della spesa, che possiamo confrontare con i 39 miliardi di euro investiti nel 2011 nel settore fotovoltaico, ma anche la dinamica negativa: le 7.131 gare censite nel 2011 sono pari a circa il 50% rispetto alle 13.888 del 2003; i 7 miliardi sono da confrontare con ca. 10 miliardi di euro del 2005. La riqualificazione urbana non è il “motore delle opere pubbliche”.

Grafico 5. – Il mercato della riqualificazione urbana pubblica- Dinamica delle gare 2002-2011



Fonte: elaborazione e dati CRESME Europa Servizi

MILANO 20-21 APRILE 2012



RIGENERAZIONE URBANA SOSTENIBILE

un programma di sviluppo per l'Italia promosso da

ANCE | ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI

CNA
PPC | CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI ARCHITETTI
PIANIFICATORI
PAESAGGISTI
E CONSERVATORI

LEGAMBIENTE

CASA E CITTÀ PER DISEGNARE UN FUTURO POSSIBILE

in collaborazione con



CNA
PPC | CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI ARCHITETTI
PIANIFICATORI
PAESAGGISTI
E CONSERVATORI

ANCE | ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI



CRESME RICERCHE SPA

CITTA', MERCATO E RIGENERAZIONE 2012

*Analisi di contesto per una nuova politica urbana
(elementi di sintesi)*

Ricerca promossa da CNAPPC e ANCE, realizzata dal CRESME con il contributo di:

 ssotermica

 FLA
FEDERLEGNOARREDO

 UNCSAAL
Unione Nazionale Costruttori Serramenti
Alluminio Acciaio Legno

Autodesk®

1. UN PAESE CHE ARRETRA, NON SA PIU' CRESCERE E ACCENTUA LE DIFFERENZIAZIONI

Le serie storiche di medio-lungo periodo forniscono chiare indicazioni per quello che riguarda il principale problema dell'economia italiana: la mancanza di crescita. Al contrario di quanto accade in altri paesi, in Italia la stagnazione non è arrivata improvvisamente come lascito della pesante crisi finanziaria globale, ma rappresenta piuttosto il punto di arrivo di un declino del sistema produttivo che dura da almeno tre decenni. Nel decennio 2000-2010 solo Zimbabwe e Haiti, tra i 148 Stati che compongono la comunità internazionale, sono cresciuti meno dell'Italia.

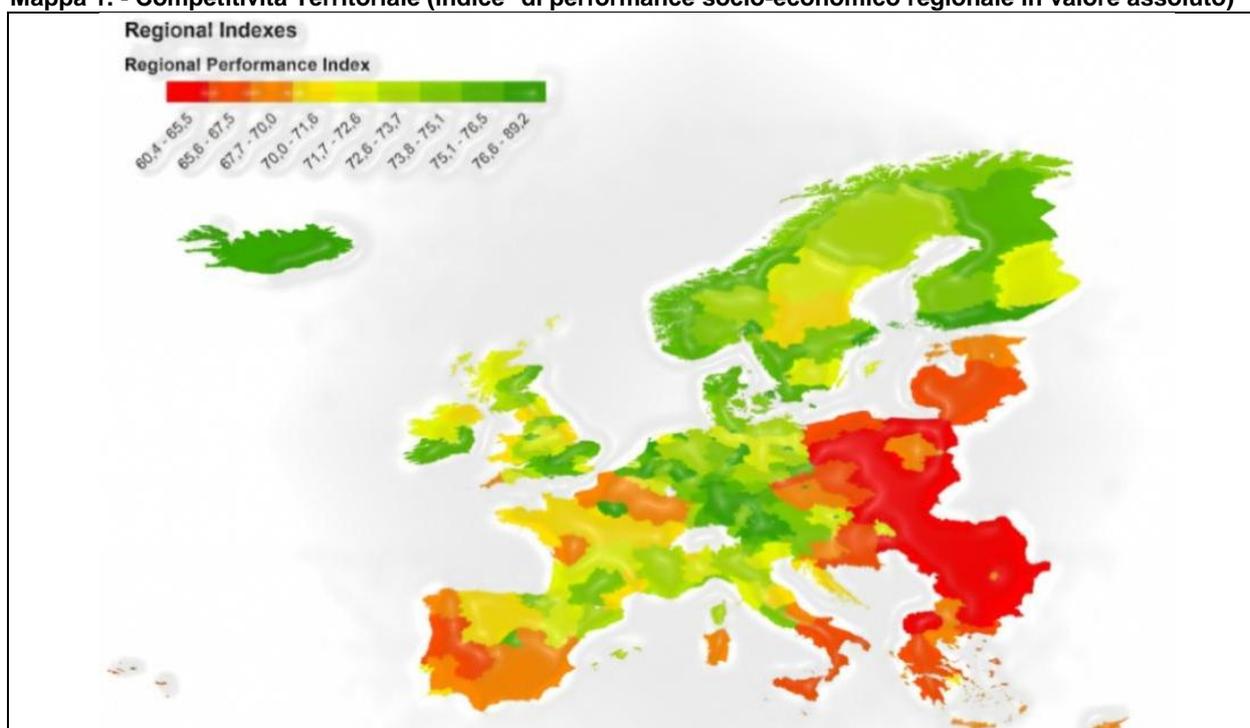
Tabella 1. - La crescita del Pil italiano a confronto con le altre economie avanzate (var.% annue medie)

	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015*
Italia	1,7	3,1	1,3	1,9	0,9	-0,4	-0,1
Francia	1,6	3,3	1,2	2,7	1,6	0,7	1,4
Germania	1,2	3,4	1,9	1,9	0,6	1,3	1,5
Spagna	1,3	4,7	1,7	4,1	3,3	0,9	0,5
U.K.	2,2	3,3	1,6	3,4	2,5	0,3	1,8
Usa	3,2	3,2	2,5	4,3	2,4	0,7	2,5
Giappone	4,3	5,0	1,4	1,0	1,3	0,1	1,2

Fonte: FMI Weo Update Gennaio 2011

Una situazione che è il risultato della combinazione di ben noti deficit strutturali nei cosiddetti fattori di produttività di lungo periodo, come la dotazione e la qualità delle infrastrutture, la bassa spesa per la ricerca, l'incapacità di valorizzare (e trattenerne) il capitale umano, la struttura anagrafica sempre più anziana, la bassa capacità tecnologica e innovativa delle imprese. A cui aggiungere l'inefficienza del sistema della Pubblica Amministrazione, i sempre più marcati disequilibri territoriali a favore delle aree del Centro Nord (enfaticizzati dalla crisi, crisi capace di re-innescare un nuovo e preoccupante fenomeno di emigrazione dal Mezzogiorno) e un'economia fortemente dipendente dalle spese della Pubblica Amministrazione.

Mappa 1. - Competitività Territoriale (indice* di performance socio-economico regionale in valore assoluto)

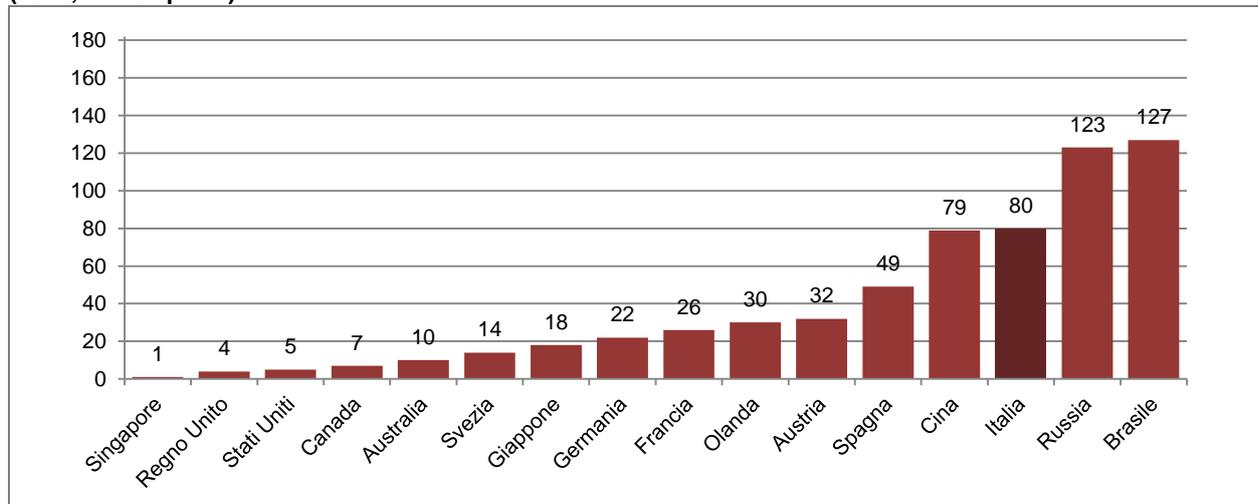


Fonte: Elaborazioni Cresme su fonti varie *l'indice misura la performance territoriale come combinazione di un set di indicatori facenti riferimento ai pilastri della competitività territoriale: sviluppo economico, innovazione, welfare e società e infrastrutture)

Particolarmente critico appare, ad esempio, il nodo dell'innovazione, o meglio delle capacità del nostro sistema economico di generare e assorbire innovazione tecnologica, normativa e scientifica. E' noto come la spesa complessiva in ricerca e sviluppo (pubblica e privata) in percentuale del Pil si mantenga fisiologicamente molto distante dagli standard europei più virtuosi, ma quasi mai si mette in evidenza come quel basso 1,2% di Pil che mediamente è investito ogni anno in ricerca e sviluppo sia composto per una quota relativamente alta da investimenti pubblici, si parla di circa il 43% contro il 30% dei paesi nordici e della Germania, a testimoniare la più bassa vocazione all'investimento in materia di innovazione e ricerca di tutto il settore imprenditoriale privato (un sistema, come noto, composto per lo più da piccole e medie imprese). Per questo non sorprende la estremamente bassa produzione di brevetti, appena 70 ogni milione di abitanti, contro i 259 della Germania, i 233 della Svezia o i 119 della Francia. Per non parlare poi della più bassa percentuale di laureati che si registra nel nostro Paese, appena il 15% tra la popolazione con più di 24 anni, un dato che pone l'Italia agli ultimi posti in Europa (davanti solo a Malta e Romania). Questo in un contesto in cui la disoccupazione giovanile ha raggiunto livelli allarmanti (28% nella media del 2010, record degli anni duemila) e il mercato del lavoro del nostro paese sta vivendo una fase prolungata di preoccupante dualismo; dualismo tra fasce di popolazione maggiormente tutelate, sotto gli aspetti contributivi, reddituali e di accesso al welfare, e altri (i più giovani) che vivono una situazione professionale precaria e una condizione di estrema incertezza sulle prospettive future (le recenti proposte di riforma in materia di mercato del lavoro appaiono ancora piuttosto carenti su questo tema). Intanto mancano le infrastrutture, e il deficit si misura in particolare nel campo del "trasporto digitale". Il nostro paese si caratterizza, infatti, per un grave ritardo nell'accessibilità informatica di imprese e famiglie. Si pensi che solo il 49% delle famiglie italiane possiede oggi una connessione ad internet a banda larga, contro più dell'80% delle famiglie svedesi, olandesi e danesi, o il 75% delle famiglie tedesche. E anche tra le imprese la situazione, rispetto agli altri competitor europei, non è migliore. Sono l'83% quelle che dispongono di connessioni ad alta velocità, contro il 93% delle imprese francesi e l'87-88% delle imprese in Gran Bretagna e Germania.

Insomma, questi e altri fattori (come i già citati problemi di efficienza della spesa pubblica, la farraginosità della burocrazia, la corruzione, la debolezza del sistema politico, i divari territoriali interni, la microstruttura del sistema delle imprese) contribuiscono a spiegare le difficoltà del sistema socio-economico nazionale di produrre reddito e ricchezza, e di farlo in maniera duratura nel tempo, reagire agli shock e alle pressioni esterne, e migliorare la qualità e il tenore di vita dei suoi residenti. In altre parole, la scarsa competitività del sistema socio-economico italiano, una circostanza che pone dei pesanti interrogativi sui tempi della ripresa e sulle prospettive di sviluppo dell'economia italiana nel medio lungo periodo.

Grafico 1. – Posizione dei principali paesi nelle classifiche mondiali sulla facilità di fare impresa World Bank (2011, su 182 paesi)

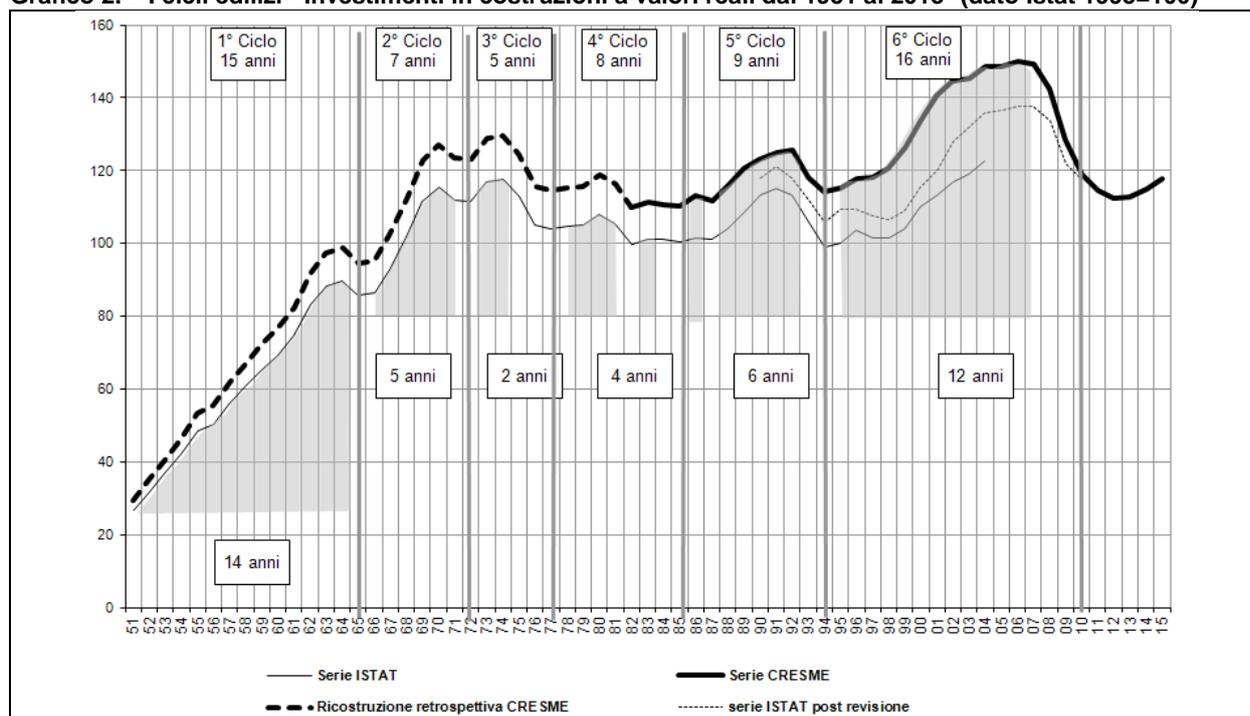


Fonte: elaborazione CRESME su World Bank 2011

2. UN PAESE CHE VIENE DA UN BOOM EDILIZIO ECCEZIONALE E CHE VIVE UNA CRISI DI SETTORE ALTRETTANTO ECCEZIONALE

Quest'anno il settore delle costruzioni è entrato nel sesto anno di recessione. Nella sua fase espansiva ('95-'06) il ciclo edilizio, iniziato a metà anni Novanta, aveva sospinto i livelli di produzione sui valori più elevati a partire dal secondo dopoguerra. Il successivo crollo, a partire dal 2007, non è stato da meno, battendo ogni precedente record di intensità e di persistenza.

Grafico 2. – I cicli edilizi - Investimenti in costruzioni a valori reali dal 1951 al 2015* (dato Istat 1995=100)



Fonte: previsioni e stime Cresme/Si * Stime dal 1951 al 2011, previsioni dal 2012 al 2015

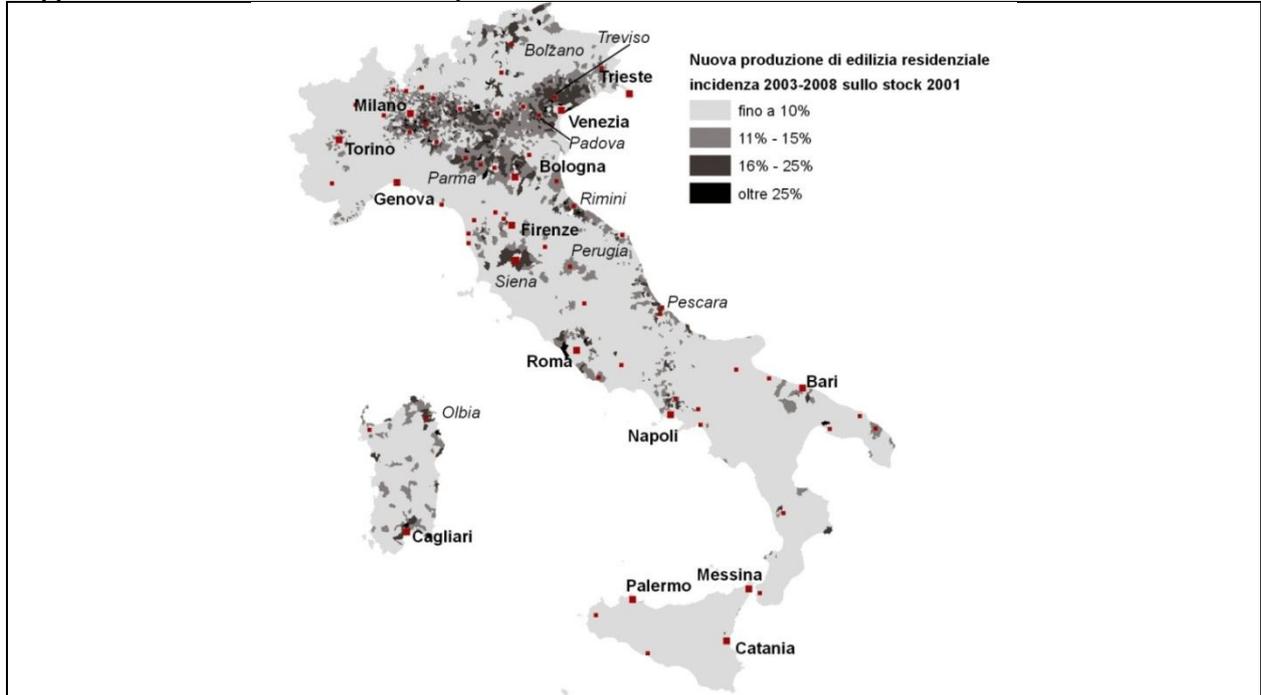
Tra 1995 e 2006 gli investimenti in costruzioni sono aumentati del 31%. Una crescita senza precedenti, i cui fattori propulsivi principali sono stati l'incremento demografico, i bassi tassi d'interesse e l'alta liquidità, l'attrattiva rispetto agli investimenti di un settore considerato redditizio e la crescita degli investimenti in opere pubbliche. Ma il vero motore è stata l'espansione della nuova produzione residenziale.

3. IL BOOM EDILIZIO È STATO UN BOOM DEI SISTEMI URBANI DEL CENTRO NORD: CHE HANNO CONCENTRATO PRODUZIONE EDILIZIA, COMPRAVENDITE E DINAMICHE DEMOGRAFICHE (VEDI MAPPE 1, 2, 3 ALLEGATE)

L'analisi sviluppata da CRESME sulla produzione edilizia nel periodo 2003-2008, sintetizzata nella tavola con la percentuale di nuove abitazioni realizzate sullo stock, mostra con chiarezza il ruolo giocato dai sistemi metropolitani, regionali e di maggiore assorbimento occupazionale del nord. Un'espansione che tende, spesso, a riempire interstizi territoriali nelle maglie della densa urbanizzazione. Innanzitutto emerge, con percentuali di crescita superiori al 10% dello stock il "triangolo metropolitano" che ha per vertici le province di Venezia, Bologna e Milano. Quasi un'unica area che collega il sistema metropolitano regionale lombardo (le aree esterne ai comuni di Brescia, Bergamo, Milano, Pavia, ecc.) al sistema metropolitano veneto e quello emiliano, lungo l'asse della via Emilia. Si tratta delle aree dove il tasso di occupazione è più elevato. L'indice dell'intensità della produzione edilizia prosegue poi lungo la costa adriatica marchigiana fino ai sistemi abruzzesi di Pescara e Ortona. Come pure nel sistema metropolitano laziale attraverso la direttrice verso Latina. Proseguendo verso Sud sembrano proprio i tassi di incremento economico-occupazionale (produttivi e/o turistici) a guidare anche i nuovi insediamenti extraurbani minori: i sistemi locali fra Firenze e Siena, (Poggibonsi ed Empoli) per esempio, che negli

anni passati hanno registrato un incremento occupazionale sensibile. Oppure l'area di Arzachena, Maddalena e Porto Torres in Sardegna. I sistemi urbani sono stati i motori della crescita basata sull'espansione e sulla nuova costruzione.

Mappa 2. - 2003-2008 – I territori dell'espansione edilizia residenziale



Fonte: CRESME/SI

4. MA LA CRISI DEL SESTO CICLO EDILIZIO DA' L'AVVIO AL SETTIMO CICLO I CUI DRIVER SONO BEN DIVERSI DA QUELLI DEL SESTO

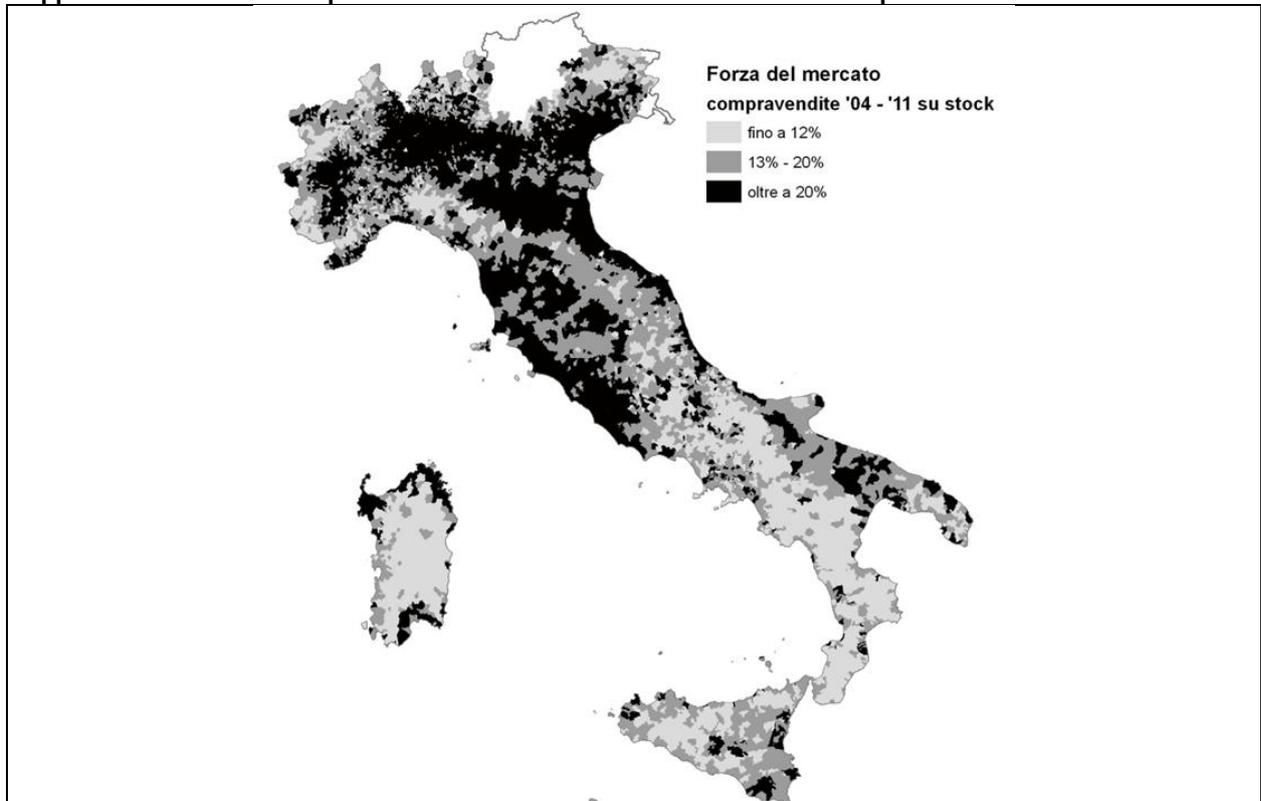
Tra 2006 e 2011 il mercato si è ridotto di un terzo in termini di compravendite, mentre gli investimenti sono calati del 21% e i prezzi scesi del 22%. Il 2012 sarà un altro anno negativo. La crisi delle compravendite mette in discussione il mercato della nuova produzione edilizia, residenziale e non residenziale. La crisi del debito impone forti vincoli alla spesa per le opere pubbliche. La crisi finanziaria e il rischio default del sistema bancario riducono la disponibilità di credito. La crisi economica sottrae capacità di spesa alle famiglie, indebolendo il potenziale di crescita delle imprese e la capacità di queste ultime di tenere in ordine i bilanci. Si potrebbe quindi ragionevolmente concludere che ci troviamo ancora nella fase recessiva del sesto ciclo edilizio, e che il settimo inizierà (forse) nel 2013. Ma si tratterebbe di una conclusione troppo affrettata. In realtà lo scenario che si può evincere dai dati aggregati non vale per tutti i comparti, le tipologie, gli attori e i territori. Perché il settore delle costruzioni, come detto, stavolta non ha subito soltanto una contrazione, ma anche una vera e propria riconfigurazione, un cambiamento di struttura, che investe i processi di trasformazione urbana.

Un nuovo ciclo è già iniziato ma i suoi fattori propulsivi non sono gli stessi di prima, e in parte sono cambiati anche gli attori. Il dato più evidente è quello riguardante gli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (impianti FER), un mercato che nell'ultimo biennio ha vissuto un vero e proprio boom, fino a diventare nel 2011 più grande di quello delle nuove costruzioni residenziali (ai prezzi correnti 39 miliardi contro 25, e si tratta di una stima conservativa¹). E l'inclusione di questi impianti nel calcolo degli

¹ La stima CRESME degli investimenti in FER si basa sui dati pubblicati dal GSE, relativi a numerosità, potenza, tipologia ed entrata in esercizio degli impianti compresi nel Conto Energia. A tali dati vengono applicati dei parametri di costo dedotti da diverse fonti (prezzario della Camera di Commercio di Milano, Ordine degli Architetti e ingegneri di Milano, e un panel di impiantisti e produttori di pannelli fotovoltaici). E' conservativa nel senso che (per non creare sovrapposizioni con la misurazione degli investimenti in costruzioni) include nel settore degli impianti rinnovabili solo quelli realizzati su costruzioni private già esistenti, mentre sono esclusi quelli integrati negli edifici di nuova costruzione (già contabilizzati all'interno della nuova produzione residenziale) e quelli promossi dagli enti pubblici (già contabilizzati sotto la voce Genio Civile).

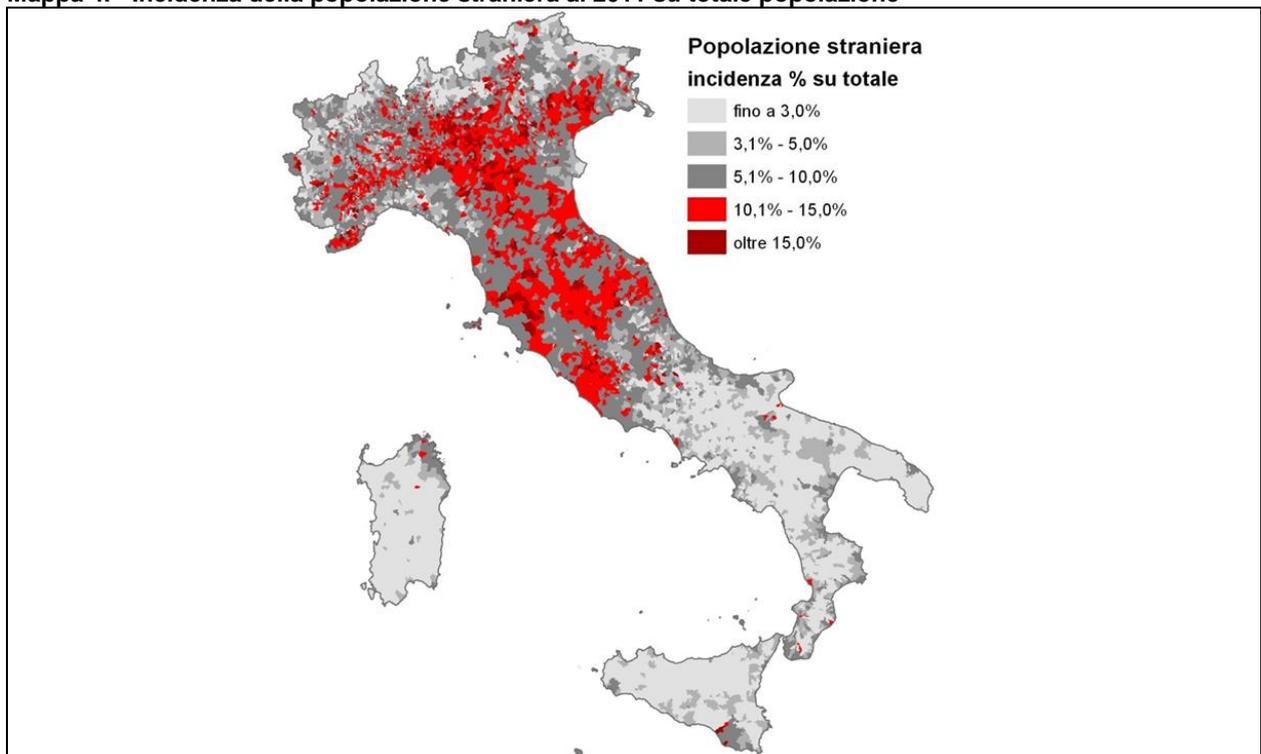
investimenti provoca una sostanziale modifica dello scenario. Ma uno degli aspetti cruciali riguarderà il motore della riqualificazione, e la domanda, invece di guardare al nuovo, “mette a nuovo il vecchio”.

Mappa 3. - 2004-2011 – Compravendite residenziali in % sullo stock di inizio periodo



Fonte: CRESME/SI

Mappa 4. - Incidenza della popolazione straniera al 2011 su totale popolazione



Fonte: CRESME/SI

Del resto, le esigenze legate ai consumi energetici e a fattori idro-geologici rendono necessari massicci interventi di manutenzione sul patrimonio edilizio italiano. Gli investimenti privati in rinnovo e riqualificazione hanno risentito della crisi in misura minore rispetto agli investimenti in nuove costruzioni, hanno registrato una leggera crescita nel 2011 e secondo le previsioni del CRESME traineranno il settore nel periodo 2012-2015. Poi ci sono i nuovi materiali (o i materiali tradizionali che trovano nuovi utilizzi nelle tecniche edilizie eco-compatibili), e c'è il settore dell'impiantistica che aumenta la sua importanza.

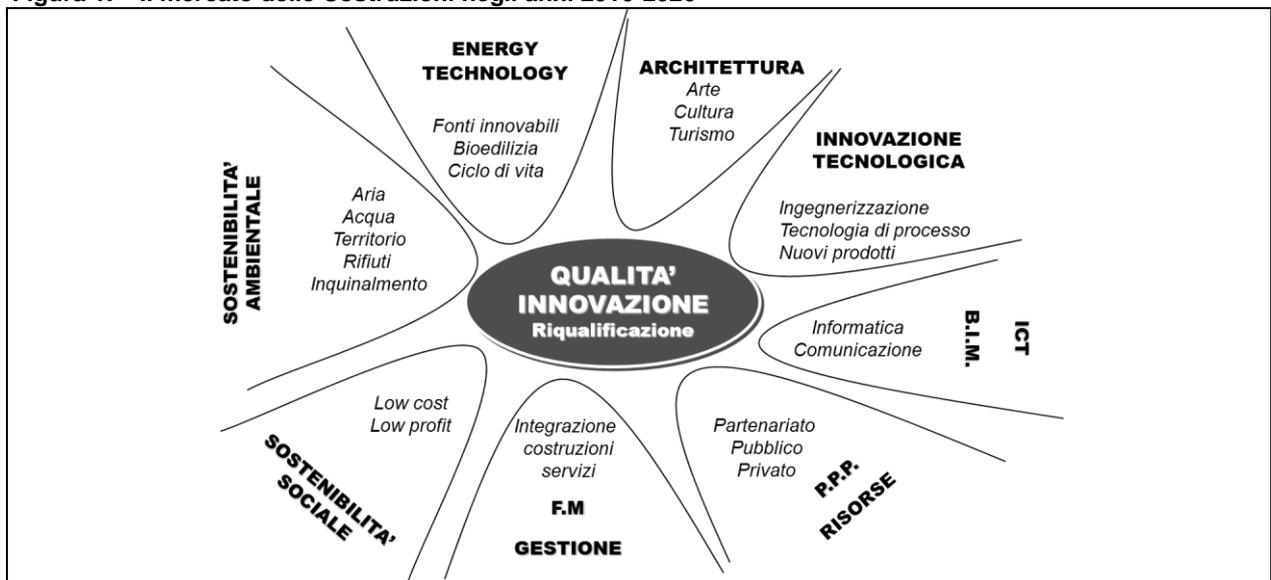
Anche all'interno del settore delle opere pubbliche, i tradizionali appalti di sola esecuzione sono in continua diminuzione, mentre i cosiddetti "nuovi mercati" (partenariato pubblico-privato, facility management, project financing, leasing in costruendo) registrano una fase di boom. I fattori di cambiamento fin qui elencati stanno trasformando profondamente il settore, fino a modificare lo stesso territorio che delimita il mercato delle costruzioni.

Una parte del settore, in sintesi, ha già ripreso a crescere (e in alcuni casi si tratta di nuovi settori che prima non esistevano), mentre le costruzioni "tradizionali" (sola esecuzione di opere pubbliche, nuova edilizia residenziale e non residenziale, produzione di cemento e calcestruzzo, laterizi, ecc.) continuano ad arrancare. Il settimo ciclo è già iniziato, perché il settore ha assunto una nuova configurazione. Sono cambiati i modelli di comportamento della domanda, portando all'affermazione di nuovi materiali, nuovi prodotti e nuovi impianti. D'altra parte, quando si sostiene che crisi finanziaria, crisi economica, crisi energetica e crisi ambientale stiano ridisegnando il mondo, insieme a globalizzazione e innovazione tecnologica, non si può pensare che gli stessi fattori non abbiano effetti su un settore così importante per l'economia, come il settore della trasformazione urbana.

A livello "macro", il settore si sta riorientando, modificando le scelte circa *chi* produce, *cosa* viene prodotto e in quali quantità, guidato da nuovi obiettivi e nuove tipologie di domanda. In ultima analisi, il settore costruzioni è obbligato al cambiamento da condizioni materiali radicalmente diverse rispetto al passato anche recente.

A livello "micro", cioè al livello dei singoli attori del mercato, la riduzione e la riconfigurazione del settore generano maggiore selezione, e una maggiore polarizzazione del mercato. Tra le imprese, nella crisi, c'è chi sale molto e chi scende molto. Per i lavoratori, come accade tipicamente nei settori in crisi e in fase di ristrutturazione (si pensi ad esempio all'automobile e al suo indotto), l'impatto occupazionale e reddituale è drammatico. Tra il 2008 e il 2011, secondo i dati Istat, sono fuoriusciti dal settore costruzioni oltre 110 mila lavoratori, mentre le ore di cassa integrazione guadagni (CIG) autorizzate annualmente sono aumentate del 93% nel 2009, del 33% nel 2010 e di un ulteriore 5% nel 2011, anno in cui hanno superato quota 109 milioni.

Figura 1. – Il mercato delle Costruzioni negli anni 2010-2020



Fonte: Cresme

5. RECUPERO, MICRO RECUPERO, RIQUALIFICAZIONE E TRASFORMAZIONE URBANA

Il ciclo immobiliare trascorso degli anni 2000 è stato caratterizzato, prima della crisi, da una potente espansione edilizia di nuova produzione, un'attività che ha modificato lo skyline di numerose aree periferiche e cambiata la percezione di non pochi paesaggi, un'attività vistosa, che ha riempito gli spazi vuoti, che fa il rumore di oltre 1 miliardo di metri cubi atterrati al suolo sotto forma di nuovi edifici residenziali fra il 2002 e il 2011. Gli anni 2000, però, hanno anche espresso una diffusa attività di rinnovo, in notevole crescita rispetto al decennio precedente: negli anni '90, infatti, secondo i risultati del Censimento 2001 solo il 43,5% delle abitazioni era stato coinvolto in interventi di rinnovo nel decennio precedente. Dall'indagine alle famiglie effettuata dal Cresme nei primi mesi del 2012, all'analogo quesito, il risultato è stato del 58,6%. Con una crescita notevole degli interventi di sostituzione e ammodernamento degli impianti, soprattutto di climatizzazione (invernale ed estiva).

A confermare, e sollecitare, l'impiego delle risorse nella riqualificazione immobiliare da parte delle famiglie vi sono diversi fattori: la vetustà del patrimonio edilizio e l'obsolescenza delle sue componenti (il 55% delle abitazioni in Italia insiste su edifici di oltre 40 anni, una quota che sale al 70% nelle città di media dimensione e al 76% nelle città metropolitane); la personalizzazione di un'abitazione appena acquistata (si ricorda che il volume delle compravendite negli anni 2000 è stato elevatissimo); l'adeguamento alle normative europee in alcuni settori (impianti elettrici, di riscaldamento, etc.); il breve ciclo di vita degli impianti di climatizzazione; le politiche incentivanti (la detrazione del 35% e del 55%); ma anche l'aumento dei prezzi delle case che ha indotto non poche famiglie ad "accontentarsi" della propria, intervenendo con episodi di ristrutturazione e/o abbellimento. In particolare per quelle famiglie (e sono circa il 16%) che, avendo avuto accesso all'abitazione di proprietà fra il 1980 e il '95, hanno estinto il mutuo ipotecario lo scorso decennio ritrovandosi con un reddito aggiuntivo spesso da reinvestire.

Tabella 2. - Stock e attività di riqualificazione nelle abitazioni al 2001 e al 2011

	2001		2011	
	migliaia	%	migliaia	%
Abitazioni esistenti	27.269	100,0	30.038	100,0
Interessate da riqualificazione nei precedenti 10 anni	11.871	43,5	17.613	58,6
- Impiantistica	9.729	35,7	12.524	41,7
- Strutture	1.833	6,7	2.756	9,2
- Estetica	7.825	28,7	9.214	30,7

Fonte: elaborazioni e stime Cresme su dati ISTAT Censimento 2001 e indagine alle famiglie 2012

Ma a far da cornice al tutto è la percezione, da parte delle famiglie, della necessità di "manutenzione" della propria ricchezza che, quasi sempre, coincide esclusivamente con il proprio alloggio, se si pensa al tessuto proprietario largamente esteso e diffuso (il 76% possiede la casa che abita).

Tabella 3. - Abitazioni in edifici con oltre 40 anni

	Oggi	Fra 10 anni
Città metropolitane	76,2%	85,2%
Città capoluoghi	68,7%	79,7%
ITALIA	55,4%	68,6%

Fonte: elaborazioni e stime Cresme

Secondo le elaborazioni della Banca d'Italia, la ricchezza detenuta in abitazioni rappresentava nel 2007 (assumiamo questo anno poiché quasi intermedio del periodo a cui ci riferiamo) l'82% delle attività reali e il 53% della ricchezza netta complessiva (attività reali più attività finanziarie al netto dell'indebitamento). In altri termini le abitazioni rappresentano più della metà della ricchezza netta, ma con due differenze sostanziali rispetto alle attività finanziarie: si tratta di una ricchezza diffusa (l'indice di concentrazione Gini è pari a 0,594 contro lo 0,800 della ricchezza finanziaria) e nell'ultimo decennio ha conosciuto una crescita del capital gain molto maggiore: fra il 1989 e il 2004 il capital gain in abitazioni è cresciuto del 64%, a fronte

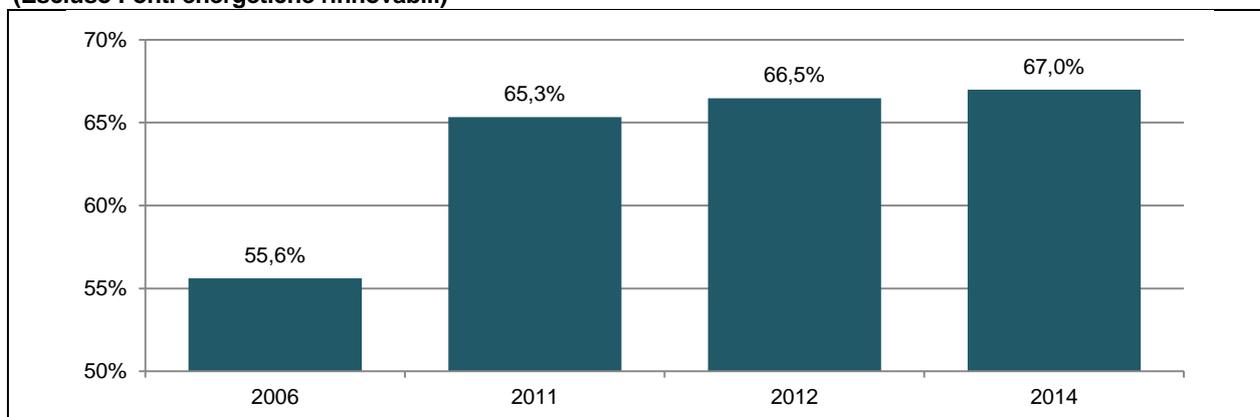
del 20,6% delle azioni, del -31,1% dei titoli di Stato, del -2,4% dei patrimoni in aziende e società (Banca d'Italia). Il confronto con altri Paesi europei denota inoltre che la ricchezza in abitazioni delle famiglie italiane misura 8,2 volte il reddito disponibile, a fronte del 7,7 nel Regno Unito, del 7,2 in Giappone, del 6,8 in Francia, del 5,5 negli Usa. Ancora, nella composizione dei debiti in essere presso le famiglie, quello per la casa incide in Italia per il 56,7%, contro il 68% in Germania, il 73% in Spagna e l'81% in Francia. Va da sé che vi sia una "naturale" predisposizione a conservare, quando non ad aumentare, il valore della propria abitazione (la propria ricchezza) attraverso la riqualificazione

Ma il mercato della riqualificazione registra anche altri motori. Si pensi al problema energetico del nostro Paese, che potrà trovare una soluzione efficace soltanto attraverso l'aumento dei cosiddetti "Negawatt", cioè i Megawatt non consumati grazie ai miglioramenti dell'efficienza energetica, una grande opportunità per il settore dei progetti di trasformazione urbana. Qui entra in gioco la riqualificazione del patrimonio edilizio. In Italia un terzo del consumo interno di energia è riconducibile agli usi civili, cioè ai consumi degli edifici residenziali e terziari. Ma oggi nel nostro paese l'edilizia è il "colabrodo" dell'energia, per via dell'anzianità del parco edifici, per l'assenza di manutenzione programmata, per il tipo di materiali impiegati e anche (forse soprattutto) per la progressiva perdita, avvenuta negli ultimi decenni, della relazione tra edilizia e caratteristiche climatiche dei territori.

In aggiunta (e non meno importante), sempre più pressante appare il problema del dissesto idrogeologico, che rende necessario un forte investimento in riqualificazione del patrimonio edilizio. Le aree ad elevata criticità idrogeologica rappresentano il 10% della superficie italiana e riguardano l'82% dei comuni; le aree ad elevato rischio sismico riguardano circa il 50% del territorio nazionale e il 38% dei comuni. Si stima che la popolazione residente nelle aree di elevato rischio idrogeologico sia pari a 5 milioni e 772 mila persone, mentre in quelle di elevato rischio sismico risiedono 24 milioni e 147 mila persone. Il patrimonio edilizio potenzialmente esposto ad un elevato rischio idrogeologico è pari a 1 milione e 259 mila edifici; nelle aree di elevato rischio sismico si trovano 6 milioni e 267 mila edifici. Il quadro dei costi complessivi del dissesto idrogeologico e dei terremoti a partire dal 1944 al 2009 ha portato a stimare i costi complessivi, a prezzi 2009, tra un valore minimo di 176 miliardi di euro e uno massimo di 213².

La morale è che già oggi il 67% del mercato delle costruzioni è fatto di riqualificazione del patrimonio esistente. E' vero che dopo una contrazione media annua dell'1,4% nel triennio 2008-2010, gli investimenti in rinnovo si sono stabilizzati nel 2011. Ma c'è da notare come la dinamica sia stata condizionata in modo significativo dalla diminuzione, negli ultimi due anni, degli investimenti in rinnovo del genio civile. Se escludiamo dal calcolo il genio civile, gli investimenti in rinnovo edilizio sono si declinati nel biennio 2008-2009, ma per poi stabilizzarsi nel 2010 e crescere dello 0,9% nel 2011.

Grafico 3. - Quota del rinnovo (compresa manutenzione ordinaria) sugli investimenti totali in costruzioni in Italia (Escluso Fonti energetiche rinnovabili)

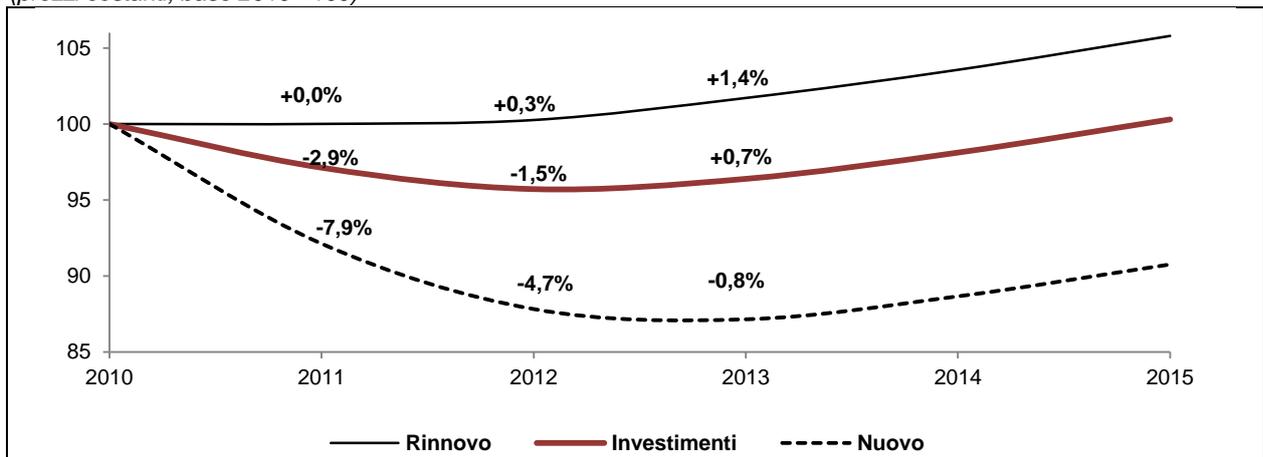


Fonte: Cresme/Si

² La differenza è da attribuire al costo dei terremoti che, a seconda delle fonti informative, varia da un minimo di 124 miliardi di euro a un massimo di 161. I dati provengono dal rapporto di ricerca "Terra e sviluppo. Decalogo della Terra 2010", realizzato dal CRESME per il Consiglio Nazionale dei Geologi.

E nello scenario previsionale il rinnovo edilizio si mostra in crescita nei prossimi anni, trainato in particolare dagli interventi di riqualificazione in chiave energetica, ma anche anti-sismica. Quale sarà la reale intensità di questa crescita è difficile dirlo e molto dipenderà dalla capacità delle politiche pubbliche di creare un sistema di incentivi CAPACE di accelerare il processo di riqualificazione. Il tema è che, per quella che rappresenta un'esigenza impellente, i ritmi fisiologici di trasformazione del parco immobili non appaiono in alcun modo sufficienti a rispondere in maniera adeguata alle sfide poste dal cambiamento climatico, dall'esauribilità delle risorse, e dai costi (ambientali, finanziari e geopolitici) non più sostenibili delle fonti fossili.

Grafico 4. - Dinamiche previsionali degli investimenti in costruzioni per tipologia di intervento
(prezzi costanti, base 2010 =100)

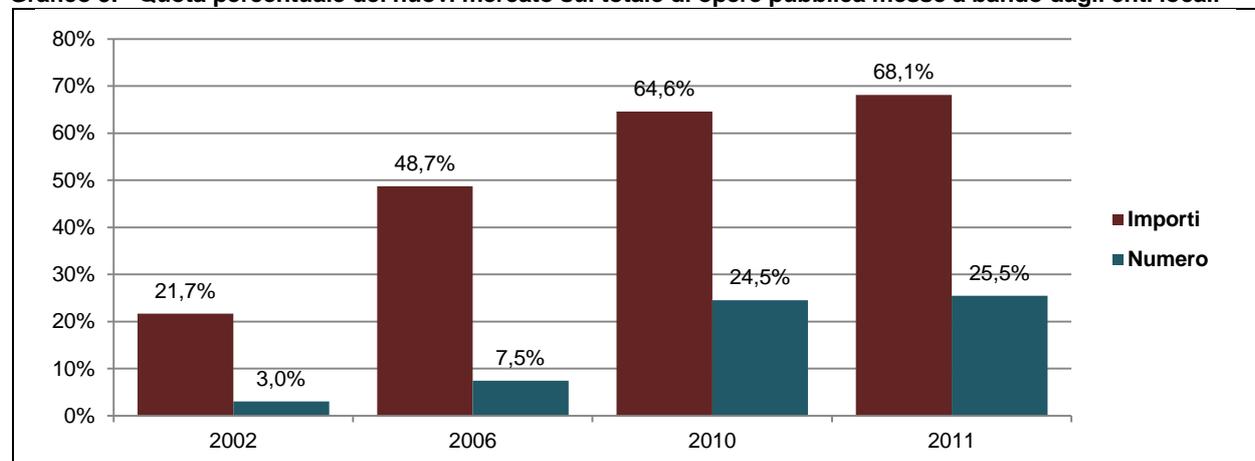


Fonte: Cresme/Si

6. PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO, PROGRAMMI COMPLESSI E PERDITA DI PESO DELLA RIQUALIFICAZIONE URBANA A SCALA URBANA

L'altra importante tendenza che sta interessando il settore costruzioni è la trasformazione del mercato delle opere pubbliche. Vincoli di bilancio sempre più stringenti e cambiamenti normativi, uniti in alcuni casi alla volontà di esternalizzare dei servizi "no-core" precedentemente svolti dalla PA, hanno portato all'affermazione dei cosiddetti nuovi mercati pubblici: partenariato pubblico-privato; project financing; costruzione e gestione; locazione finanziaria immobiliare in costruendo, e non ultimo esternalizzazione di servizi attraverso la disciplina del Facility management.

Grafico 5. - Quota percentuale dei nuovi mercato sul totale di opere pubblica messe a bando dagli enti locali



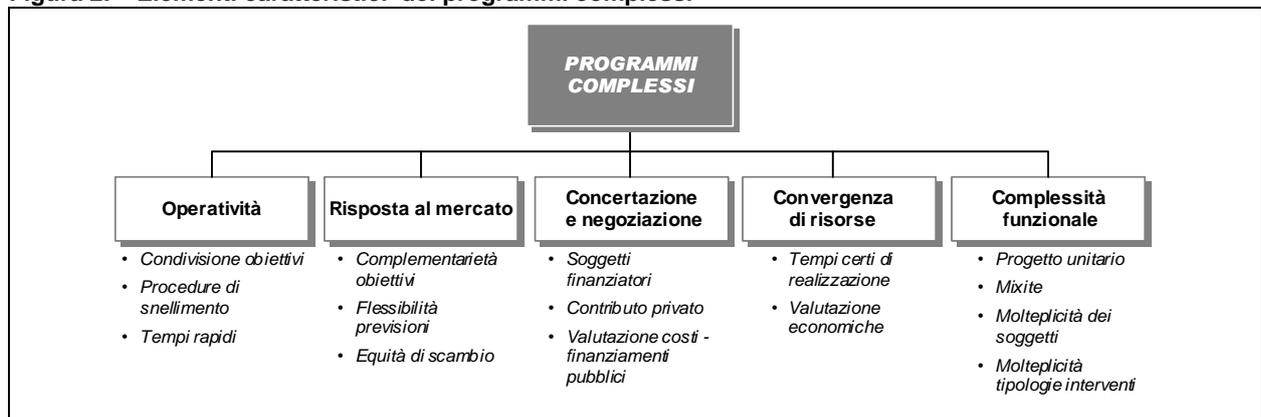
Fonte: Cresme Europa Servizi

Queste nuove forme di affidamento si distinguono dal tradizionale appalto di “sola esecuzione” per via di un maggiore coinvolgimento dei privati, sia nel finanziamento sia nella gestione delle opere. Con il risultato di rendere più sfumati i confini tra capitale pubblico e capitale privato, tra gestione pubblica e gestione privata.

Basti pensare che nel 2002 il 97% dei bandi pubblicati dalle PA era di tipo tradizionale, cioè di “sola esecuzione”, con un peso del 78% sugli importi totali in gara. Dieci anni dopo, nel 2011, queste quote sono scese al 74% del numero dei bandi pubblicati e al 32% degli importi messi a gara. Specularmente, i nuovi mercati pubblici sono passati dal rappresentare il 3% delle gare e il 22% degli importi nel 2002, al 26% delle gare e il 68% degli importi nel 2011.

Il partenariato pubblico e privato non interessa solo le opere ma riguarda anche e soprattutto i processi di trasformazione urbana avviati, soprattutto in passato, attraverso numerosi “Programmi complessi”: Contratti di Quartiere, PII, PRU, Priu, Prusst. Una stagione che ha visto la sua più ampia fioritura negli anni '90 e nei primi anni 2000 e che oggi andrebbe ridefinita, affinata. Si ricorda solo che in tutti i programmi complessi il contributo privato dovrebbe essere consistente e finalizzato alla realizzazione delle opere pubbliche in eccedenza rispetto alle urbanizzazioni ordinarie secondo meccanismi differenti. La produzione recente è stata fertile anche se mutevole nei contenuti, nei soggetti coinvolti e negli obiettivi con una crescente partecipazione da parte dei vari operatori del settore. La sperimentazione non ha conosciuto soste e ha prodotto numerose tipologie di programmi. L'assenza di un quadro chiaro e certo, se da una parte ha reso più lento il ricorso alle nuove procedure, dall'altra ha costituito lo stimolo per mettere a punto nuovi programmi in grado di sperimentare forme attuative e sfruttare opportunità che il piano tradizionale non è in grado di configurare, recepire la domanda innovativa. La loro attuazione è avvenuta attraverso modelli, sempre più complessi dal punto di vista dei contenuti e potenzialmente in grado di sfruttare le opportunità e le potenzialità offerte dal mercato e dal territorio. In questo quadro sono da tenere in considerazione i contenuti del nuovo DL /70 2011, che ha ridefinito il quadro normativo finalizzato all'avvio dei processi di rigenerazione urbana, accompagnati da incentivi e snellimenti procedurali, e che ha ampliato la diversificazione dei comportamenti a livello regionale sulla base delle diverse scelte fatte dalle Regioni.

Figura 2. – Elementi caratteristici dei programmi complessi

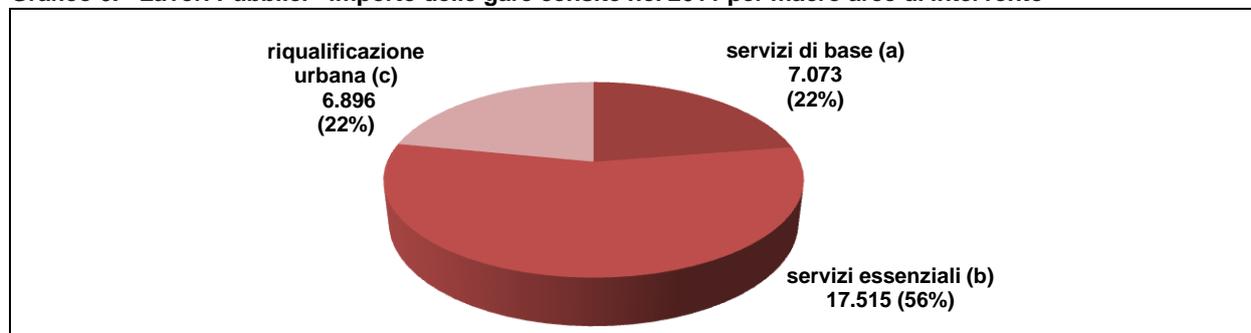


Fonte: elaborazione Cresme

La difficile ricostruzione dello stato dell'arte dei programmi complessi e in generale dei diversi strumenti di intervento urbanistico per la riqualificazione delle città trova, però, una importante chiave di lettura sullo stato dell'arte, nel mercato dei bandi di gara per opere pubbliche. Partendo dalla definizione della riqualificazione in base al concetto ampio di intervento di rigenerazione dello spazio costruito, utile al miglioramento della qualità della vita, si è suddiviso il mercato delle opere pubbliche in tre macro categorie di intervento. Ovvero servizi essenziali (acqua, energia, illuminazione, servizi cimiteriali, smaltimento rifiuti), servizi di base (trasporti, sanità e scolastico-sociale) e un terzo contenitore che, oltre al riassetto dei comparti urbani in senso stretto, comprende arredo urbano e verde pubblico, beni culturali, commercio e artigianato, direzionale, centri polivalenti, impianti sportivi, strutture ed impianti per il tempo libero e per il turismo, approdi turistici e parcheggi.

In base ai dati dell'osservatorio Cresme Europa Servizi, i bandi di gara censiti nel 2011 per interventi di riqualificazione urbana sono 7.131, pari ad un volume potenziale di investimenti di poco inferiore a 7 miliardi di euro. Rispetto al totale delle opere pubbliche, la riqualificazione urbana nell'ultimo anno rappresenta il 42% del numero di gare e il 22% della spesa.

Grafico 6. - Lavori Pubblici - importo delle gare censite nel 2011 per macro aree di intervento



Fonte: elaborazione e dati CRESME Europa Servizi

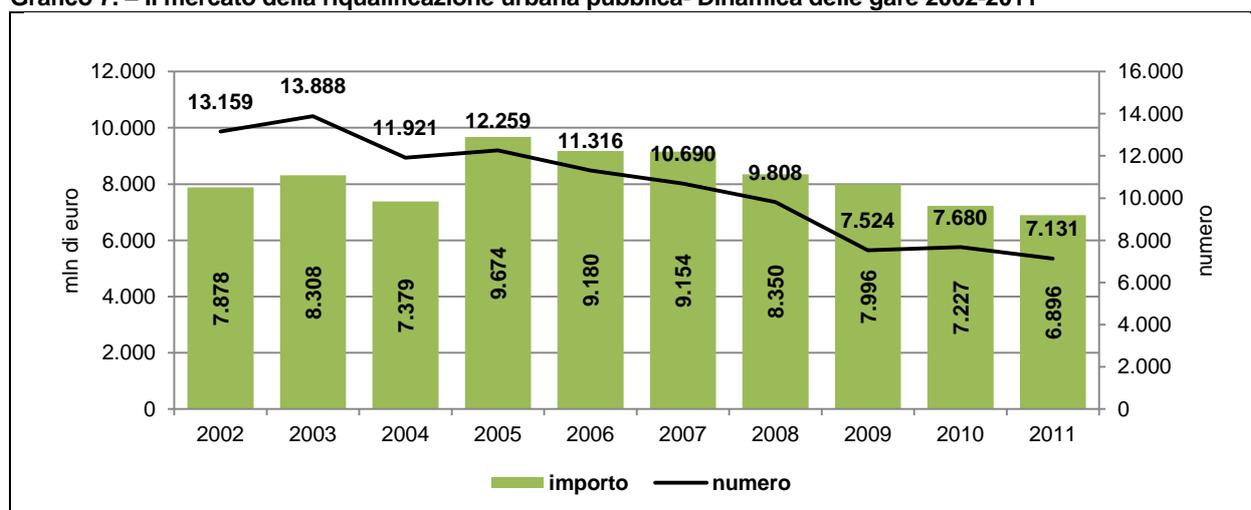
(a) reti (acqua, gas, energia, illuminazione e telecomunicazioni), servizi cimiteriali, smaltimento rifiuti e difesa del suolo

(b) trasporti, sanità e scolastico sociale

(c) approdi turistici, arredo urbano e verde pubblico, beni culturali, centri polivalenti, commercio e artigianato, direzionale, impianti sportivi, parcheggi, tempo libero, turismo, altro

Un mercato certo rilevante, con una dinamica però assai poco brillante. Guardando al numero si osserva come il contenitore ampio della riqualificazione urbana non si sia sottratto alla generale tendenza recessiva di tutto il mercato delle opere pubbliche, con un numero di opportunità in calo in ogni settore. Sebbene quello della riqualificazione urbana mostri tassi di decremento più contenuti, il processo, misurato in numero di interventi, è ben sintetizzato da un dato: le 7.131 gare censite nel 2011 sono pari a circa il 50% rispetto alle 13.888 dei primi anni 2000. Guardando alle dimensioni della spesa la tendenza recente è ancora più chiara: le risorse in gioco, meno di 7 miliardi, rappresentano il picco minimo dal 2005, un dato in controtendenza rispetto a quanto accade per il servizi di base e quelli essenziali che, pur con grande variabilità e una tendenza recente ad un livellamento verso il basso (in particolare per i servizi essenziali), continuano a mostrare una domanda superiore a quella dei primi anni 2000. La riqualificazione urbana non è il "motore delle opere pubbliche".

Grafico 7. – Il mercato della riqualificazione urbana pubblica- Dinamica delle gare 2002-2011



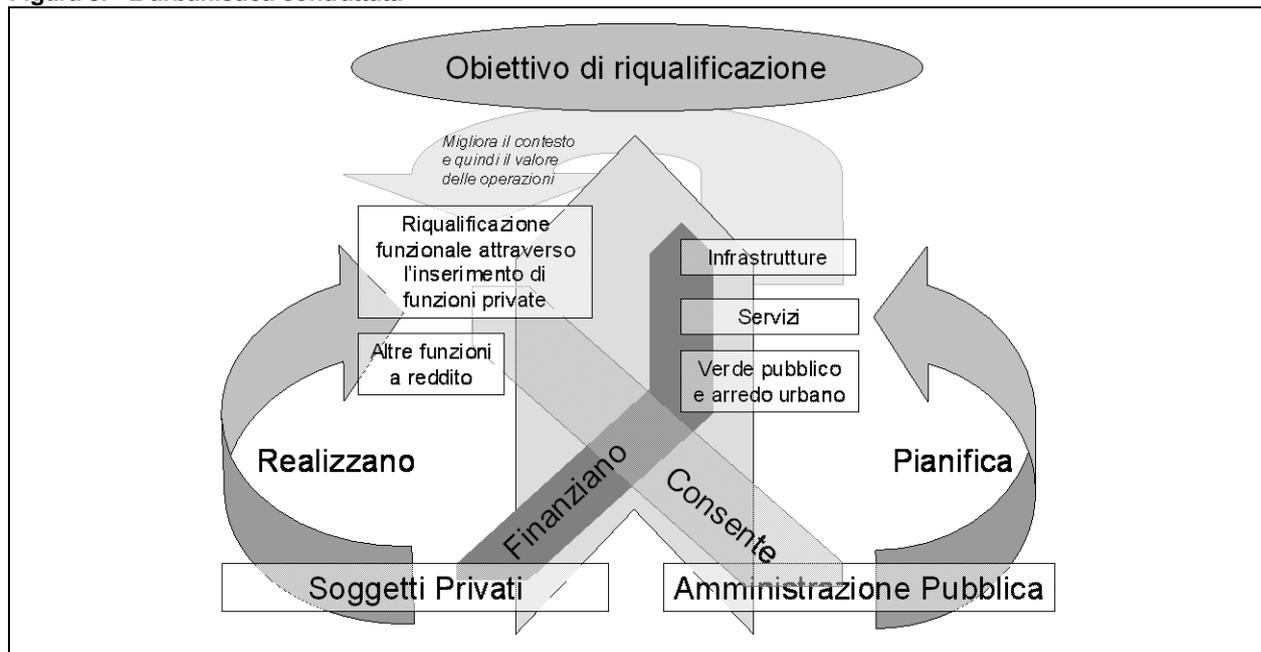
Fonte: elaborazione e dati CRESME Europa Servizi

In dieci anni il mercato della riqualificazione urbana ha rappresentato il 40,5% del numero e il 26,6% dell'importo complessivo dei bandi di gara per opere pubbliche promossi, con una stabilizzazione del peso numerico tra il 40 e il 42% dalla seconda metà degli anni 2000, e una evidente riduzione di quello economico dal picco del 30-31% del biennio 2006-2007 a meno del 22% lo scorso anno.

7. E SOPRATTUTTO, NEL BOOM DEL PARTENARIATO PUBBLICO E PRIVATO NON C'È SPAZIO PER LA RIQUALIFICAZIONE URBANA

L'approccio "complesso" alle problematiche urbane, fondato su un sistema di azioni integrate e negoziate, non esauribile in un intervento di tipo settoriale (la casa, le infrastrutture, i servizi), si basa generalmente (e sinteticamente) sul coinvolgimento dei soggetti privati ai quali si chiede un contributo straordinario in cambio della possibilità di costruire in deroga alla pianificazione vigente ma coerentemente con gli obiettivi e la filosofia del programma di recupero. Sono nati così nel passato numerose esperienze di programmi integrati.

Figura 3. - L'urbanistica contrattata

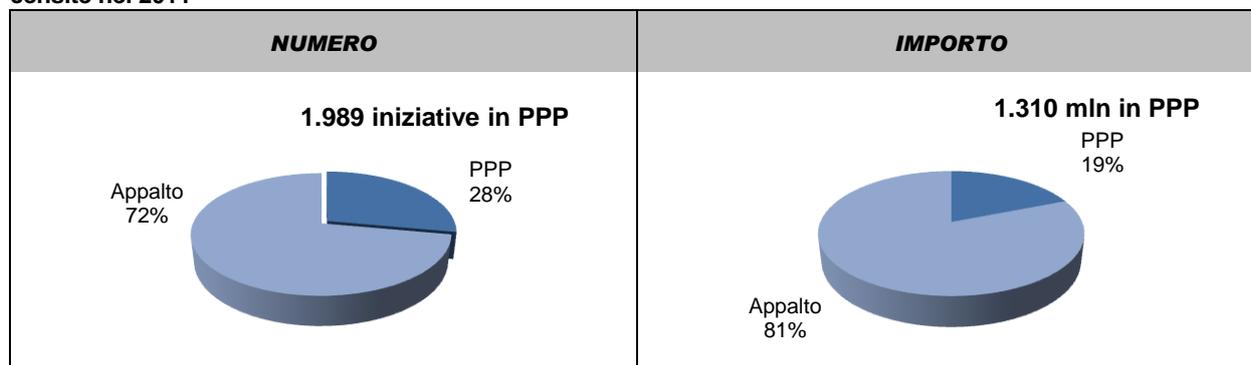


Fonte: Elaborazione Cresme

Alla base del funzionamento di questi programmi vi è dunque il principio della contrattazione pubblico-privato che deve avvenire il più possibile in modo trasparente e funzionale agli obiettivi dello specifico programma. Va trovato un equilibrio tra esigenze pubbliche e private in funzione anche dello scenario di riqualificazione, sviluppo o rilancio strategico che si vuole costruire. Il Privato può pagare in opere, servizi e contributi straordinari necessari al perseguimento degli obiettivi pubblici; la Pubblica Amministrazione in cambio può dare premi edificatori, procedure più semplici e dovrebbe, quindi, consentire tempi più brevi e certi. Un buon programma dai contenuti strategici, coordinato con altri interventi e opere pubbliche a scala maggiore e una strategia complessiva di promozione territoriale, possono aumentare il peso della proposta pubblica nella contrattazione; allo stesso tempo un progetto di sviluppo immobiliare di qualità, sia dal punto di vista funzionale che formale, aumenta il valore della proposta privata a fini pubblici (riqualificazione urbana). Diversi punti di equilibrio possono quindi essere trovati in coerenza con gli obiettivi di sviluppo e di riqualificazione urbana. Certo nella fase attuale di crisi della domanda, di ridimensionamento del mercato immobiliare e di incertezza sui tempi di uscita dall'attuale ciclo delle costruzioni e dell'economia reale in generale, rende più incerti che mai i rendimenti delle operazioni di sviluppo private, complicando il tema della riqualificazione con Partenariato Pubblico Privato e quindi la finalizzazione pubblica di capitali privati.

I dati dell'Osservatorio Nazionale del Project Financing, promosso da Unioncamere, Dipe-Utff e Ance e realizzato dal CRESME, consentono di fare un punto sulla situazione attuale. Quantificando in primo luogo il ruolo che le diverse forme di partenariato pubblico privato rivestono nell'attivazione di interventi di riqualificazione urbana, nonché osservando l'evoluzione recente. Nel 2011 le iniziative di PPP adottate per interventi di riqualificazione urbana, nell'accezione ampia prima descritta, sono state poco meno di 2.000 (1.989) per un investimento complessivo potenziale di 1,3 miliardi di euro.

Grafico 8. – Il mercato della riqualificazione urbana – Appalti e PPP a confronto: numero e importo delle gare censite nel 2011

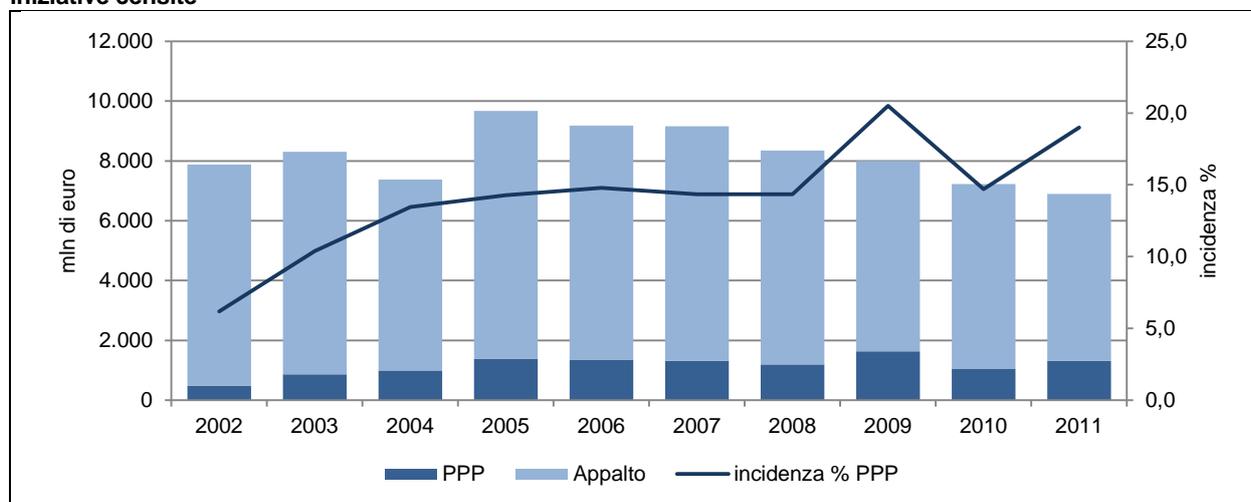


Fonte: elaborazione CRESME su dati CRESME Europa Servizi e www.infopieffe.it promosso da Unioncamere, Dipe-Utfp e Ance e realizzato dal CRESME

Anche se il PPP ha un ruolo chiave nella costruzione di attrezzature e servizi e nella riqualificazione urbana, nel 2011 la sua incidenza sul valore complessivo delle opere pubbliche gare censite è inferiore rispetto alle altre due macro categorie di attività, ovvero 19% contro il 56% dei servizi di base e il 48% di quelli essenziali. Rapportandolo al valore complessivo della produzione del settore delle costruzioni, pari a 172 miliardi (al netto degli investimenti per impianti FER) si osserva una incidenza inferiore all'1% della riqualificazione urbana realizzata attraverso forme di PPP.

Tra potenzialità di espansione e contenuta rilevanza attuale negli interventi di piccole e medie dimensioni, un dato da sottolineare è il processo ininterrotto di affermazione del PPP nel mercato complessivo della riqualificazione urbana se si considera il numero delle gare: da un peso inferiore al 5% nei primi anni duemila è progressivamente salito al 10% nel 2008 per superare il 20% e attestarsi quasi al 30% del numero totale di interventi di riqualificazione nell'ultimo biennio. Mentre sul piano della dimensione della spesa il PPP sale dal 6% del 2002 al 19% dell'ultimo anno, ma dal 2005 sostanzialmente non cresce. E soprattutto perde ruolo all'interno del mercato del PPP: il peso della cifra d'affari della riqualificazione urbana in PPP, pari a 1,3 miliardi nel 2011, rappresenta meno del 10% del mercato complessivo del PPP, il valore più basso dal 2005. Dal punto di vista degli importi totali e medi messi in campo, infatti, i due settori dei servizi essenziali (3,9 miliardi) e di base (8,5 miliardi), che rappresentano segmenti a fortissima priorità di spesa e in alcuni casi – come la sanità e i trasporti – di elevati livelli di impegno finanziario, prevalgono di gran lunga sul settore della riqualificazione urbana.

Grafico 9. – Il mercato della riqualificazione urbana – Appalti e PPP a confronto: dinamica importo delle iniziative censite



Fonte: elaborazione CRESME su dati CRESME Europa Servizi e www.infopieffe.it promosso da Unioncamere, Dipe-Utfp e Ance e realizzato dal CRESME

Per il mercato della riqualificazione si osserva in sintesi una difficoltà in generale, con iniziative in calo del 7% e risorse del 5%, ma con una tenuta della nicchia del PPP. Per questa infatti il numero si riduce del 3% (-9% per gli appalti tradizionale) ma le risorse aumentano del 23% (-9% quelle attivabili con procedure tradizionale). Un dato però solo relativamente positivo, se confrontato con la dinamica delle iniziative di PPP tra i servizi di base, in crescita del 14% e del 67% rispetto a numero e importi censiti nel 2010, nonché con i livelli degli investimenti attivabili con il PPP nei settori dei servizi "primari".

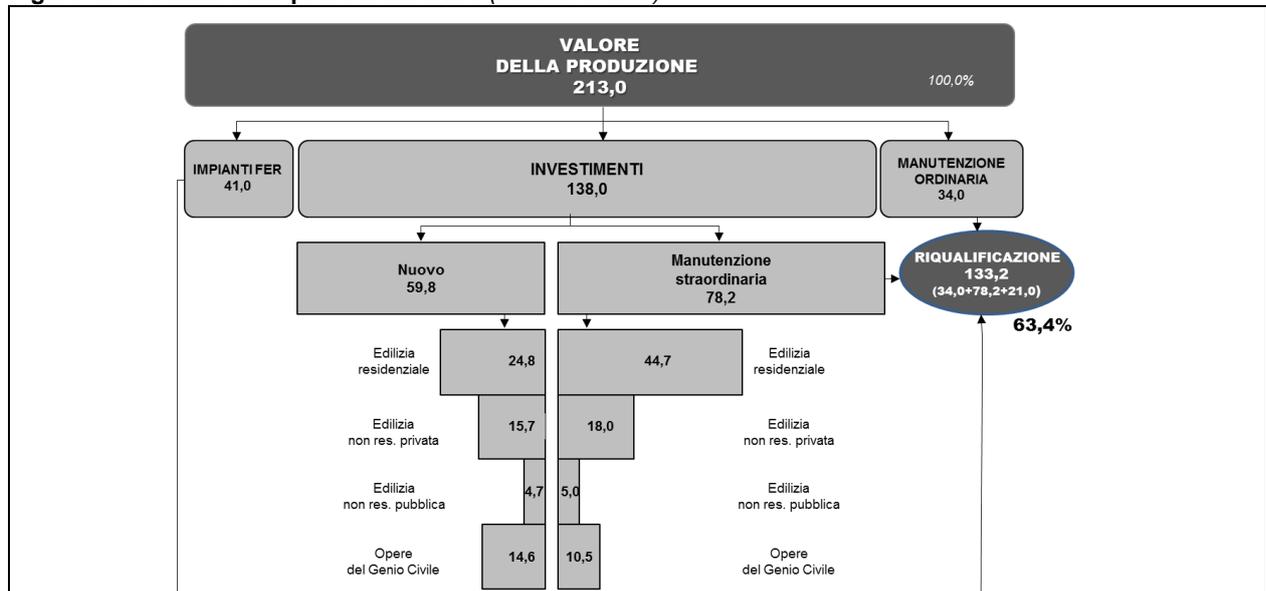
8. NELLA CRISI ATTUALE IL PROBLEMA È TROVARE LE RISORSE O ALLOCARE MEGLIO QUELLE DISPONIBILI?

Vi è ormai convinzione diffusa che "ripartire dalla città" potrebbe essere una delle chiavi di azione del rilancio dell'economia del Paese. Certo la complessità condiziona in questo momento la definizione delle politiche, a partire da una situazione che fa del debito e della mancanza di risorse il nodo della questione. Inoltre vi è la questione del mutato rapporto tra domanda e offerta che la crisi genera. La capacità di spesa e di "affordability" è certo cambiata significativamente in peggio: non c'è più reddito ci dicono le analisi delle famiglie. E gli enti locali pagano una situazione di grande difficoltà in termini di capacità di spesa. Ma se il nodo del "patto di stabilità" e dei trasferimenti, così come il nodo del debito pubblico, incidono sul difficile scenario, una strada potrebbe venire da una diversa allocazione delle risorse, e da forme innovative in grado di promuovere gli interventi di rilancio e riqualificazione urbana.

8. 1. La riqualificazione vale oggi 133 miliardi di euro

Il mercato della riqualificazione vale oggi 133 miliardi di euro: su un valore della produzione dei 213 miliardi di euro. Dal 2006 ad oggi il peso della riqualificazione è cresciuto, attenuando solo in parte la crisi della nuova costruzione. Nel comparto residenziale la stima parla di 44,7 miliardi di euro, contro i 24,8 di tutta la nuova produzione di abitazioni. Le nuove opere del genio civile valgono 14,6 miliardi di euro. La riqualificazione è il principale mercato delle costruzioni già oggi. Ma, si potrebbe dire, "non si vede". E' nascosto dietro le mura, fatto prevalentemente di micro interventi, di manutenzione ordinaria, di urgenze, di scelte singole non coordinate. Una risorsa eccezionale, in gran parte realizzata nelle aree urbane che si vede solo nella logica del micro intervento. Le risorse ci sono, e per la riqualificazione sono addirittura cresciute, il problema è che è difficile metterle insieme, dare loro un progetto. E una parte di questi interventi sono caratterizzati da agevolazioni fiscali non di poco peso: dalle agevolazioni legate al 36% a quelle del 55%.

Figura 4. - Il valore della produzione 2011 (miliardi di euro)



Fonte: elaborazione CRESME

8. 2. Gli incentivi per l'efficientamento energetico: abbiamo usato bene i 7 miliardi di incentivi del 55%?

L'intero patrimonio edilizio per uso civile (residenziale e terziario) consumava nel 2010 circa 48 milioni di tonnellate di petrolio equivalenti con una crescita del 4,8% nel 2008, del 3,5% nel 2009 e del 2,7% nel 2010. Il solo settore residenziale assorbe circa 29,4 milioni di TEP. E' noto, da molti studi, che l'edilizia italiana, dal punto di vista energetico è un vero "colabrodo" in relazione all'anzianità del parco, all'assenza di manutenzioni "programmate", al tipo di materiali impiegati e anche, o forse soprattutto, alla perdita, nel tempo, della relazione fra edilizia e caratteristiche climatiche del luogo.

Tabella 4. - Investimenti in riqualificazione nell'edilizia residenziale (milioni di euro)

	2007	2008	2009	2010	2011
Totale riqualificazione (1)	40.632	41.134	41.215	43.319	44.716
<i>Variazione % a prezzi costanti</i>		-2,0%	-0,5%	3,0%	1,5%
di cui: interventi in ambiti di potenziale EE (2)	10.480	11.476	11.843	13.264	14.325
<i>variazione % a prezzi costanti</i>		6,0%	2,5%	9,8%	6,2%
<i>incidenza %</i>	25,8%	27,9%	28,7%	30,6%	32,0%

Fonte: elaborazione e stime Cresme

(1): spesa per interventi di ristrutturazione e manutenzione straordinaria

(2): spesa per interventi negli ambiti edilizi potenzialmente funzionali all'Efficienza Energetica

In un contesto di drammatica crisi per l'edilizia di nuova costruzione, il mercato della riqualificazione energetica degli edifici abitativi ha mostrato negli ultimi cinque anni una dinamica vivace: + 6% nel 2008, +2,5% nel 2009, +9,8% nel 2010 e +6,2% nel 2011. Si tratta tuttavia di interventi negli ambiti edilizi che potenzialmente sono oggetto di Efficienza energetica (impianti, infissi, pareti esterne, isolamenti, solai, coperture, ecc.). Nella realtà solo una parte di questa attività si è tradotta in interventi mirati al contenimento dell'energia consumata: per esempio, spesso si è preferito una caldaia tradizionale a quella a condensazione, oppure degli infissi a vetro singolo ai doppi, o ancora intervenire sulla copertura o sulle pareti verticali senza un idoneo isolamento. Il peso della spesa delle famiglie in interventi "prossimi" all'efficienza energetica, rispetto al complesso degli interventi di riqualificazione edilizia è passato però dal 25,8% nel 2007 al 30,6% nel 2010.

□ Quali investimenti nell'edilizia per raggiungere gli obiettivi

Negli usi civili, involucro edilizio e utilizzo degli impianti termico, di condizionamento e per l'acqua calda, concorrono nel formare un consumo di 29,0 MTEP (milioni di tonnellate di petrolio equivalente) sul totale dei consumi di energia primaria pari a 137,5 MTEP nel 2010. Come abbiamo osservato, l'impegno economico nella riqualificazione degli immobili è tradizionalmente intenso in Italia. E anche in termini di impatto, relativamente agli obiettivi comunitari, la riabilitazione energetica in edilizia assume una valenza prioritaria. Ma vediamo quali sono le potenzialità per il settore di perseguire gli impegni assunti dal Paese mirati al contenimento del consumo di energia.

Nel 2010, in Italia, il consumo energetico negli edifici ad uso civile, per il riscaldamento, raffrescamento e l'acqua calda sanitaria, è stato pari a 29,0 Mtep. Di questi, il 64% (18,5 Mtep) è imputabile alle abitazioni, i restanti 10,5 Mtep sono consumati in uffici, alberghi, scuole, esercizi commerciali, ristoranti, eccetera. Il cosiddetto "pacchetto 20-20-20" dell'Unione Europea fissava l'impegno che ciascun settore avrebbe dovuto assumere, da qui al 2020 per il contenimento di emissioni di Co2 e di aumento dell'efficienza energetica. Al settore "civile", non ETS (Emission Trading Scheme) dunque, veniva attribuito lo sforzo di arrivare al 2020 con una riduzione del 13% delle emissioni rispetto al 2005. Il risultato che il settore terziario e quello residenziale dovrebbero ottenere nel 2020, quindi, è di un risparmio di 4,2 Mtep di energia primaria rispetto a quanto consumato nel 2010. Una eventuale equa suddivisione dello sforzo, fra terziario e abitativo, attribuirebbe ai possessori di casa l'impegno di conseguire un risparmio annuo, entro il 2020 di -2,7 Mtep. Ai proprietari di immobili terziari, di -1,5 Mtep. Se si trasforma questa soglia di abbattimento in interventi necessari a aggiungerla, utilizzando i parametri disponibili, si perviene ad un complesso (mix) di interventi che devono migliorare gli attuali livelli di isolamento termico e gli impianti di

produzione calore e raffrescamento, per un importo stimato complessivo di spesa pari a 56,1 miliardi di € dal 2012 al 2020.

6,2 miliardi di € l'anno, di veri interventi di EE come parte di un totale di investimenti per la riqualificazione in ambiti "potenziali" che, come abbiamo visto, nel 2010 ammontavano a 13,3 miliardi di €. Questo impegno è ancora possibile a condizione di un miglioramento degli stimoli e delle sollecitazioni generali (anche attraverso un piano di incentivi più strutturato e strutturale dell'attuale) e un'attenzione maggiore dei vari attori della filiera delle costruzioni (progettisti, produttori di materiali e impianti, distributori e, soprattutto, installatori e posatori). E soprattutto a un indirizzo degli incentivi e delle risorse verso i reali miglioramenti in termini di risparmio energetico.

□ *5 anni del "55%": 16,5 miliardi di euro di investimenti, 7,3 miliardi di incentivi*

E a proposito di meccanismi incentivanti: tra annunci di eliminazione e proroghe all'ultimo minuto, il provvedimento di defiscalizzazione degli interventi di riqualificazione energetica degli edifici è giunto al quinto anno di agevolazione. Osservando la dinamica del numero di comunicazioni pervenute ad ENEA, si potrebbe concludere che l'"effetto annuncio di eliminazione" con conseguente corsa dei contribuenti ad iniziare lavori che altrimenti non avrebbero potuto usufruire degli incentivi, ha fatto notevolmente lievitare i numeri in gioco. In realtà, l'effetto annuncio ha ottenuto, tenendo conto di quanto si vedrà poco oltre, quasi esclusivamente vantaggi per le casse dello Stato. Una descrizione delle quantità è però necessaria per inquadrare l'argomento: in 5 anni 1,36 milioni di unità immobiliari è stata riqualificata in termini energetici con un investimento cumulato pari oltre 16,5 miliardi di euro.

La valutazione dei costi dell'investimento e dei benefici dell'operazione al 2021 (anno di estinzione dei ratei di rimborso fiscale ai contribuenti) degli interventi effettuati tra il 2007 e il 2011 individua 16,9 miliardi di € complessivi di investimento, di cui 7,3 miliardi di € in detrazione (mancato gettito fiscale); il costo dell'investimento è da intendersi attualizzato al 2011 ed è stato calcolato come somma degli importi dei lavori segnalati da ENEA sino al 2010, mentre per il 2011 è una previsione pari a 4,2 miliardi. Sulla base dei flussi economici annuali derivanti dall'operazione è stato possibile calcolare il saldo al 2021 dei primi cinque anni di incentivi. I benefici dell'operazione si dividono tra ritorni monetari e ritorni ambientali e socio-economici. I ritorni monetari sono complessivamente pari a 9,1 miliardi di € e sono il risultato della somma algebrica dei saldi di bilancio dei singoli soggetti osservati (il saldo per il bilancio dello Stato è pari a -1,3 miliardi di euro, il saldo per le imprese e il settore occupazionale è pari a +9,5 miliardi e il saldo per le famiglie e le imprese investitrici è di +0,9 miliardi). Inoltre il bilancio dello Stato mostra come ad entrate immediate o di poco posticipate (IVA, oneri sociali, IRPEF, IRES, ecc.) corrispondono uscite spalmate su 10 anni (mancato gettito per detrazioni e minori imposte dovute ai risparmi su consumi energetici). Per effetto dell'attualizzazione dei valori in gioco, dunque, lo Stato trae un vantaggio nello sbilanciamento dei tempi tra gli incassi e le minori entrate.

Da quanto si è visto in precedenza, il comparto che trae maggiori vantaggi dal provvedimento di defiscalizzazione degli interventi di riqualificazione energetica è senza alcun dubbio l'intera filiera delle imprese (e del lavoro associato a tali imprese) del settore edile coinvolte nell'efficienza energetica (dalla produzione di materiali e impianti, alla progettazione, alla distribuzione, all'installazione). Il saldo positivo di 9,4 miliardi di euro è certamente una boccata d'ossigeno per moltissime imprese in forte difficoltà ma non sembra sia stato in grado di creare un vero e proprio "sistema dell'efficienza energetica". Quello che manca, infatti, è, da un lato, la certezza di incentivi stabili nel tempo tali da permettere alle imprese di lavorare per alcuni anni in un ambito normativo favorevole, di programmare investimenti in innovazione, di dimensionare impianti e forze lavoro su un piano di sviluppo solido. Dall'altro lato, quello che manca è un sistema di controllo che garantisca che gli incentivi servano a raggiungere gli obiettivi del risparmio energetico.

Di certo, gli annunci di mancato rinnovo e di taglio lineare degli incentivi, favoriscono – oltre ai flussi di cassa dello Stato – le imprese "mordi e fuggi", quelle che si accontentano di incassare poco (e spesso in "nero") senza porsi problemi relativi alle garanzie, all'assistenza, alla regolarità del lavoro (inteso come installazione e come manodopera). Chi opera con tali modalità è favorito anche dalla possibilità di fatturare lavori in linea di principio non incentivabili come lavori per efficienza energetica (facendo crescere gli importi detraibili) con evidenti distorsioni anche nei dati rilevati da ENEA.

E' più che probabile che la maggior parte delle imprese più strutturate vedrebbe di buon grado un rinnovo pluriennale del provvedimento di defiscalizzazione (o l'ipotesi di renderlo strutturale al sistema fiscale italiano) anche con una limitazione dell'aliquota di detrazione, con l'aggancio dell'aliquota al risparmio realmente ottenuto e con l'inserimento di tetti di spesa parametrici connessi alla tipologia di interventi effettuati.

8. 3. Gli incentivi per gli impianti fotovoltaici : “se 69 miliardi di euro vi sembrano pochi”

Uno dei nodi della situazione presente si chiama “risorse”. Mancano le risorse. Ma è poi vero? Se prendiamo in esame il settore delle costruzioni, dove la crisi è particolarmente forte, e ha strettamente a che fare con la questione delle città, a secondo delle diverse stime si va da una riduzione tra il 20% e il 25% del mercato. Si tratta di una perdita che si può misurare in più di 30/35 miliardi di euro di investimenti in costruzioni in cinque anni. Sull'edilizia sociale si fa fatica a ‘mettere insieme’ 2 miliardi di euro. Allo stesso tempo, tra 2006 e 2008, in questi stessi anni di crisi, sono stati investiti 69 miliardi di euro in impianti fotovoltaici. Si dirà : un tipico esempio di impianti realizzati da capitali privati, l'avvio di un nuovo settore. Ma a rischio zero, visto che questi investimenti saranno ripagati con interesse dalle bollette degli italiani già da alcuni anni e nei prossimi venti. E con quali esiti per gli obiettivi di riduzione della dipendenza dall'estero e dalle fonti fossili?

Tabella 5. – Valore complessivo in impianti per l'energia da fonti rinnovabili all'entrata in esercizio

Milioni di euro (prezzi correnti)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ⁽¹⁾
Energia: impianti nuove fonti rinnovabili	672	834	890	754	661	995	2.463	5.092	9.614	22.469	41.946
fotovoltaico						169	895	2.586	6.235	19.814	39.139
Eolico	319	142	186	432	567	559	1.055	1.280	1.595	1.236	1.340
bioenergie	353	691	704	322	94	267	513	1.226	1.784	1.419	1.467
	<i>Variazioni % a prezzi costanti</i>										
Energia: impianti nuove fonti rinnovabili		19,8	3,1	-19,2	-15,7	45,5	138,8	99,6	86,3	129,1	83,5
fotovoltaico							409,3	179,0	137,7	210,9	94,1
eolico		-56,9	26,2	121,9	26,1	-4,8	81,9	17,0	22,7	-24,0	6,6
bioenergie		89,2	-1,6	-56,4	-72,0	174,2	85,4	130,5	43,4	-22,0	1,6

Fonte: elaborazioni CRESME da fonti varie (GSE, Terna, Anev, ecc.)

(1) Proiezioni su dati provvisori e parziali

Nel difficile contesto attuale dei processi di trasformazione territoriale e del settore delle costruzioni, il più evidente fattore di cambiamento, è rappresentato dalla crescita impetuosa degli impianti per le Fonti Energetiche Rinnovabili (FER). Nel biennio 2010-2011 la crescita delle installazioni FER, e in particolare per quanto riguarda impianti gli fotovoltaici, è andata oltre ogni previsione, configurandosi come un vero e proprio boom. Tra il 2006 e il 2009, secondo i dati diffusi dal GSE, sono stati realizzati 71.137 impianti fotovoltaici, per una potenza installata totale di 3.457 MWp. Nel solo 2010 sono stati registrati altri 84.547 nuovi impianti, e nel 2011 altri 147.776. Ciò significa che nel 2011 l'Italia è il paese che ha registrato la maggior crescita della capacità installata, diventando il secondo paese al mondo (dopo la Germania) per potenza totale. Anche l'eolico, seppure in misura minore, ha contribuito alla crescita degli impianti FER, con una potenza efficiente lorda installata che è passata dai 3.540 MW del 2008 ai 6.860 del 2011. Secondo le stime del CRESME, che in estrema sintesi applicano a questi dati dei parametri di costo, questa crescita ha significato un investimento finanziario in impianti FER di 9,6 miliardi nel 2009, di quasi 22,5 miliardi nel 2010 e di 42 miliardi nel 2011. Con il fotovoltaico che da solo ha prodotto investimenti di 6,2 miliardi nel 2009, di 19,8 miliardi nel 2010 e di 39,1 miliardi nel 2011.

Questa crescita così spettacolare, ancor più in tempi di crisi e assenza di risorse, è stata resa possibile dalla forte incentivazione di cui gli impianti FER hanno goduto, finanziata con un aggravio significativo a carico dei consumatori, e che non è di certo sostenibile nel medio-lungo periodo. Inoltre esistono

problemi legati alla capacità della rete elettrica di assorbire l'energia prodotta da tali impianti, al consumo di territorio e alla sottrazione di aree agricole (che ha portato oggi a porre dei vincoli più rigidi all'incentivazione degli impianti "a terra"). Senza dimenticare la questione dell'infiltrazione malavitosa nel mercato, oggi uno dei filoni principali delle inchieste giudiziarie inerenti il campo eco-ambientale. Senza considerare la ricaduta negativa sugli impianti di produzione tradizionali, per i quali la combinazione del boom delle rinnovabili e la contrazione della domanda stanno mettendo a rischio la copertura dei costi di produzione. Ma sono i conti che riguardano l'investimento complessivo che rendono la situazione complessa.

Dal 2009 al 2011 secondo le stime del Cresme sono entrati in esercizio impianti fotovoltaici per un valore di investimento che il CRESME stima in 68,8 miliardi di euro. Circa 39 miliardi di euro è il valore degli impianti fotovoltaici entrati in esercizio nel solo 2011, se si considera che le attività di installazione per parte di questi impianti erano iniziate nell'anno precedente, la quota di spesa per investimento ascrivibile al 2011 è pari a 36,2 miliardi. E' una cifra eccezionale, e non può non meritare alcuni riflessioni:

- Secondo il GSE nel 2010 i consumi lordi di elettricità in Italia sono stati pari a 309,9 TWh; nello stesso anno, la produzione degli impianti fotovoltaici è stata pari a 1,91 TWh: il contributo del fotovoltaico, pertanto, è stato dello 0,6%;
- Per il 2011 non vi sono ancora dati a consuntivo, e tuttavia se si guarda agli obiettivi delineati da GSE, con 3,3 TWh di produzione, gli impianti fotovoltaici contribuirebbero per un 0,9% al totale consumo lordo di energia elettrica. Ma, come sappiamo, l'attività di installazione di impianti fotovoltaici è andata oltre le previsioni: i dati provvisori GSE indicano la produzione da impianti FV nel 2011 pari a 10,14 TWh. Con un contributo sul consumo interno lordo di elettricità pari al 3%;
- I conti energia sono stati a detta di chiunque, notevolmente generosi – in particolare i primi tre – tanto da far risultare quello in impianti FV una delle più redditizie forme di investimento. E le erogazioni delle tariffe incentivanti sono coperte finanziariamente dal prelievo tariffario obbligatorio: la bolletta dell'elettricità che gli italiani pagheranno nei prossimi venti anni;
- Secondo l'ISTAT (audizione del Presidente Giovannini alla Commissione V della Camera, del 16/2/2012) l'importazione della componentistica per pannelli fotovoltaici ha determinato un passivo commerciale nel 2010 di circa 8,4 miliardi di euro (erano 2 miliardi nel 2009) quasi interamente concentrati su Germania e Cina. Seguendo un percorso logico approssimativo possiamo calcolare che il contributo di FV al consumo energetico nazionale sia di 0,164 MTep su un complessivo consumo energetico di 137,5 MTep, quindi lo 0,1%. Il disavanzo energetico commerciale (l'importazione di petrolio, gas, ecc. a fronte delle modeste esportazioni) è di 53 miliardi di euro. Applicando alla bilancia commerciale il contributo, pari appunto allo 0,1% del FV ai consumi energetici complessivi e (si tratta di un percorso sommario) si evidenzia una diminuzione del deficit commerciale energetico pari a poco più di 60 milioni di euro, a fronte di un deficit commerciale.

Le risorse sembrerebbero non mancare, il problema, allora, è di allocazione. E di strategia. Certo il driver dell'energy technology insieme a quello della gestione di qualità (del territorio, della città, dei servizi, delle imprese, dell'amministrazione), è il driver principale del cambiamento del prossimo ciclo economico. Per le città che possono essere l'oggetto di una nuova politica strategica forse una sfida potrebbe essere quella di cercare di dare valore agli investimenti e alle agevolazioni in riqualificazione e in efficientamento energetico esistenti, integrati con obiettivi di riqualificazione urbana. Riprendendo e rielaborando una proposta di riflessione dell'ENEA di qualche tempo fa, sui "distretti energetici mediterranei", si potrebbe pensare a nuovi programmi di riqualificazione urbana basati su "distretti energetici urbani", aree urbane all'interno delle quali cercare di integrare e valorizzare la domanda pubblica, gli incentivi energetici, la domanda privata di riqualificazione micro e interventi di riqualificazione di maggiore dimensione. In sostanza una sfida di progettazione e integrazione e che potrebbe delineare una nuova stagione di trasformazione urbana.