



di comprendere la diversità dell'attuale situazione rispetto a quelle verificatesi nel passato. Due elementi che oggi vanno posti al centro della nostra capacità di cogliere gli elementi davvero strategici per guardare al mercato del futuro e alle prospettive che si possono aprire.

RECUPERARE AMBIENTI E CITTÀ

Il mercato del futuro parla una sola lingua: recuperare. Se nel 2012 gli investimenti in nuove costruzioni sono crollati del -11,1% e quelli in rinnovo del -4,5%, nel 2013 si prevede che vi sarà complessivamente un'ulteriore caduta del -2,2% e solo nel 2014 ci sarà spazio per una miniripresa dello 0,7% (dati Cresme). "Peanuts", noccioline, si potrebbe dire. Di fronte ad un mercato affamato, la ripresa – quando ci sarà – sarà diversa da quelle del passato: sarà selettiva. **Il recupero, la qualità immobiliare e gli investimenti tecnologici a livello di alloggi, edifici e città saranno i soli driver in grado di promuovere la crescita.** Basti pensare che nel 2011, in pieno periodo critico, a fronte di investimenti in nuova

costruzione residenziale pari a 24,8 miliardi, il sistema dell'efficiamento energetico e dell'energy technology vale 26,5 miliardi. Ma dobbiamo essere consapevoli che rendere efficienti le nostre abitazioni, i nostri edifici, i nostri quartieri e le nostre città è un obiettivo che non riguarda la mera individuazione di "una via di uscita dalla crisi", ma una più ampia e articolata visione industriale dell'edilizia come sistema di supporto alla realizzazione delle politiche europee sulla sostenibilità. L'Europa sta chiamando il settore delle costruzioni in modo significativo a una assunzione di responsabilità verso i temi della sostenibilità e dell'efficienza energetica, della riqualificazione urbana e di quella territoriale, del risparmio di suolo e del recupero delle aree dismesse.

Il recupero, nel senso più allargato del termine, è l'unica parola d'ordine che il mercato delle costruzioni può darsi in questo momento, ed è anche l'unica che potrà darsi in un orizzonte di sviluppo di medio-lungo periodo. È necessario sottolineare infatti che le condizioni, che hanno permesso

alla nuova costruzione edilizia di essere un eccezionale motore della crescita nella prima metà degli anni 2000, non si verificheranno più, in primo luogo perché cambieranno le condizioni di utilizzazione dei suoli, ovvero di quello che è stato il vero motore della crescita: urbanizzare suoli agricoli, trasformandoli in edificabili e dunque sfruttando un fattore leva speculativo, che oggi non è più possibile sfruttare in quanto il consumo di suolo ha raggiunto il suo limite massimo. La lotta al consumo di suolo, avviata dal ministro Catania con il disegno di legge sui terreni agricoli, ha trovato un supporto convinto e molto significativo da parte degli assessori all'agricoltura del Veneto, Franco Manzano, e della Puglia, Dario Stefano. La proposta congiunta dei due assessori è di procedere con una moratoria quinquennale al fine di evitare potenziali "assalti alla diligenza" nel periodo transitorio di approvazione della legge. Infatti la difficile strada scelta dal Governo, attraverso un disegno di legge e non un decreto da convertire poi in legge, allunga i

tempi di approvazione della proposta e lascia, allo stato attuale, la possibilità per molti comuni di intervenire con nuove lottizzazioni e trasformazioni di aree agricole in edificabili, annullando di fatto i buoni propositi governativi. In ogni caso, la proposta del Governo costringe le amministrazioni ad intervenire sul territorio già edificato, avviando programmi di recupero e di riqualificazione, oggi assolutamente necessari al rinnovo urbano e territoriale. Esattamente 40 anni fa, nel 1972, il rapporto Meadows aveva evidenziato i "limiti dello sviluppo", e **oggi è assolutamente necessario intervenire per fermare il consumo di suolo attraverso politiche attente di riqualificazione del territorio, rigenerazione urbana e recupero delle aree dismesse**. Ciclicamente i danni da alluvioni, purtroppo, sono lì a ricordarci che il limite è stato raggiunto. Il Veneto, esattamente due anni fa, ha subito una gravissima inondazione, con 130 comuni colpiti, 20mila cittadini coinvolti, 4.500 sfollati, 3 vittime, 400 milioni di euro di danni derivanti dal dissesto idrogeologico e altri 600 per danni a famiglie e imprese. Ma non è diverso in Liguria, in Lombardia, in Toscana, in Campania o in Sicilia. I numeri sono eclatanti. Secondo un rapporto Ance/ Cresme sono 10 milioni le abitazioni a rischio idrogeologico e, purtroppo, le piogge di questo autunno sono lì a ricordarcelo e a testimoniarlo.

UN NUOVO MODELLO DI SVILUPPO

Tutto il nostro Paese ha necessità di essere investito da una profonda politica di riequilibrio dai dissesti, ma ancor di più di forti investimenti nel recupero urbano e territoriale. Partendo da quello edilizio per finire a quello ambientale. **L'espansione urbana avvenuta negli ultimi anni è infatti assolutamente non sostenibile**. A titolo di esempio nel Veneto, secondo i dati della Regione, risulta urbanizzato il 23% del territorio, ma in alcune province questo dato supera il 30%, e se si scende alla scala di alcuni Comuni, il valore sale fino al 50%. Un valore insostenibile, che diminuisce la qualità del nostro territorio e non permette più la crescita espansionista come l'abbiamo conosciuta in questi anni. **Va ripensato il modello di sviluppo:**



non più nuove aree edificabili e di espansione al di fuori delle città, ma il recupero e il riutilizzo di aree dismesse e la riqualificazione delle aree già urbanizzate come politica attiva di riequilibrio territoriale e di sviluppo secondo i parametri della sostenibilità: ambientale, economica e sociale. Oggi le politiche europee e la futura programmazione europea 2014-2020 mettono al centro dell'attenzione la rigenerazione urbana senza ulteriore espansione e consumo di suolo, riedificando laddove già costruito e intervenendo per rendere efficienti i nostri edifici troppo energivori. Dal punto di vista delle politiche, **vanno rafforzati gli strumenti di intervento, rafforzando a livello regionale il sistema di incentivi e di facilitazioni** nelle aree dismesse, in particolare dal punto di vista delle bonifiche e dei premi in cubatura, promuovendo una densificazione urbana attenta all'equilibrio dei luoghi ma anche all'azzeramento della trasformazione di aree agricole in aree urbanizzate. Ripartire dalle città significa intervenire sul tessuto di alloggi ed edifici che necessitano di adeguate ristrutturazioni ed efficientamento energetico. Perché questa politica sia efficace, gli incentivi devono essere dati e resi utilizzabili per lunghi periodi, e non certo essere dati con scadenze troppo ravvicinate, che non sono in grado di attivare con sufficiente rapidità i processi di rinnovo e gli investimenti, in particolare quelli

dei privati, sia nel residenziale che nel non residenziale.

Ma un altro limite dell'edilizia è che **il settore delle costruzioni non è mai stato affrontato come un vero e proprio sistema industriale unico e integrato, ma come un mercato fatto di tanti settori** ai quali pensare di volta in volta, in assenza di un quadro strategico generale. Lo sviluppo futuro deve invece considerare politiche integrate che diano alle imprese la possibilità di operare in un contesto ottimizzato di filiera che garantisca la sostenibilità delle azioni e la loro realizzabilità. Ad oggi **manca di fatto un quadro strategico del comparto**

Oggi le politiche europee e la futura programmazione europea 2014-2020 mettono al centro dell'attenzione la rigenerazione urbana senza ulteriore espansione e consumo di suolo, riedificando laddove già costruito e intervenendo per rendere efficienti i nostri edifici troppo energivori.

dell'edilizia, ovvero una sorta di "testo unico" all'interno del quale le imprese possano costruire il proprio posizionamento e il proprio sviluppo. Gli strumenti normativi sono troppo parcellizzati e segmentati e manca una chiara visione di insieme che consenta



al sistema imprenditoriale di essere vero interlocutore dello sviluppo e della riqualificazione urbana. Un fattore veramente strategico sul quale agire è quello della promozione di strumenti ordinari e non straordinari, dando continuità e certezza alla norma. **Va definito un insieme di strumenti ordinari, e non straordinari di intervento, che diano continuità all'azione delle amministrazioni, da un lato, e delle imprese, dall'altro, e alla riqualificazione del territorio e del patrimonio edificato**, in particolare garantendo la certezza della norma in un contesto di lungo periodo, e non legato come oggi a provvedimenti temporanei spesso poco ottimizzati con i tempi dell'edilizia, delle costruzioni e degli interventi di riqualificazione territoriale e di rigenerazione urbana. **Vanno resi permanenti i provvedimenti temporanei legati a incentivi relativi alla riqualificazione degli edifici e alla sostenibilità energetica e vanno utilizzati i nuovi strumenti finanziari di sostegno alla rigenerazione urbana**, in particolare i modelli innovativi europei basati sui Fondi di sviluppo urbano, sostenuti dalla Bei, che stanno dimostrando in Europa la loro validità. Se le scelte andranno in questo senso, si potrà metter mano

con forza al mercato del recupero, del rinnovo e della rigenerazione urbana, che già oggi rappresenta il 60% degli investimenti nel settore ma che potrebbero crescere se entreranno nel mercato in modo adeguato quel 18% di alloggi e di edifici che l'Istat censisce in mediocre o pessimo stato di conservazione. Si tratta potenzialmente di un mercato enorme, quantificabile in almeno 2 milioni di alloggi e di almeno 200mila capannoni industriali e artigianali, sui quali peraltro si dovrebbe intervenire anche dando incentivi per il consolidamento statico e antisismico. Una politica di questo tipo potrebbe avere un notevole impatto su tutta la filiera delle costruzioni e sull'indotto, consentendo alle imprese di promuovere sviluppo e soprattutto di creare nuova occupazione.

RIQUALIFICARE LE CITTÀ

In questo quadro, uno dei temi al centro dell'azione del Governo negli ultimi mesi è stato l'avvio del *Piano per le città*, un tentativo ad oggi non ancora attivo – nonostante la scadenza del bando fosse il 5 ottobre scorso e l'assicurazione del viceministro Ciaccia di far partire i cantieri già nell'ultimo trimestre del 2012: un sogno praticamente impossibile,

e per molti aspetti mal riuscito, di promuovere sviluppo urbano e riqualificazione avvalendosi di risorse straordinarie, ancora una volta pensate come supporto finanziario alla realizzazione di interventi di riqualificazione urbana e recupero aree

Le città sono il motore dello sviluppo socio-economico del nostro Paese ma, come tutti i motori, spesso hanno bisogno di una revisione profonda, di una vera e propria azione di "rottamazione", che sostituisca i pezzi non più funzionanti o non più funzionali alle esigenze di un miglior assetto sociale, economico, ambientale.

dismesse. Il limite di questo strumento è nella scarsa capacità innovativa al sostegno di politiche urbane, in quanto il finanziamento a fondo perduto non aiuta certo le amministrazioni comunali a promuovere programmi e azioni nel solco delle modalità innovative che l'Europa chiede, e che riguardano l'utilizzazione di meccanismi finanziari plurifondo. Infatti i fondi europei, a partire dal 2014 per quanto riguarda

i fondi strutturali, ma già oggi per quanto riguarda ad esempio i programmi Jessica (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*), prevedono la costruzione di fondi di investimento pubblico-privati, nei quali la quota pubblica a carico dell'Ue e degli Stati (tramite le Regioni nel nostro caso) prevede l'utilizzo dei sistemi dei fondi di rotazione. Ovvero, non più finanziamenti a fondo perduto, ma supporto a programmi di intervento in grado di ripagare gli investimenti. **Ad oggi sono operativi in Europa 22 fondi pari a finanziamenti per 1,8 miliardi di euro, ma i tre relativi all'Italia non sono in pratica ancora veramente operativi.** Forse perché non comprendiamo gli strumenti o forse perché siamo ancorati ad una visione superata del supporto allo sviluppo urbano, dove senza risorse straordinarie non si programmano azioni. Ecco perché, di fronte alla "non innovazione" finanziaria del *Piano per le città*, non ci si può stupire dell'enorme numero di progetti pervenuti all'Ance che, con una procedura piuttosto curiosa, è il soggetto incaricato di raccogliere e classificare i progetti presentati per poi passarli alla "cabina di regia", nella quale un ruolo importante – speriamo – dovrebbe averlo il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Mit). **Sono infatti 425 i progetti inviati dai Comuni italiani** e, nonostante ad un mese dalla presentazione non si sappia ancora nulla di quali Comuni e di quali progetti si parli, un primo quadro sommario riporta che, a fronte di una disponibilità effettiva di 224 milioni di euro (dei quali solo 10 per il 2012, 24 per il 2013, 40 per il 2014 e poi altri 50 per ciascuna annualità del triennio 2015-2017), i progetti presentati sommano almeno 5 miliardi di euro (ma alcune stime parlano di più di 8 miliardi). Sarà difficile per la cabina di regia scegliere, in primo luogo per l'elevato numero di domande e in secondo luogo per l'elevato numero di partecipanti alla cabina stessa, con quindici soggetti a guidare un processo complesso e per molti aspetti molto confuso. Meglio sarebbe stato scegliere a monte alcuni programmi innovativi in ambito urbano tra quelli supportati negli ultimi anni da approfonditi studi di fattibilità da parte del Mit e su quelli, e solo su quelli, concentrare le risorse, magari



con strumenti avanzati dal punto di vista dell'ingegneria finanziaria. Nel passato la concentrazione delle risorse europee e nazionali su specifici programmi e specifiche città ha portato a ottimi risultati. Considerando i soli programmi Urban, tra il 1993 e il 2008 è stato investito a livello nazionale poco più di 1 miliardo di euro, con una utilizzazione di fondi europei e nazionali per 367 milioni ed un effetto moltiplicatore pari a 2,73: per ogni euro finanziato si è attivata una spesa finale pubblica e privata di 2,73 euro. La performance migliore l'ha avuta il programma Urban Italia, un programma nazionale finanziato proprio dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

con fondi della L. 388/2000. Su una dotazione finanziaria di 101 milioni di euro si è arrivati ad una spesa totale rendicontata di 368 milioni di euro. Ma questo programma ha concentrato le risorse su 20 città e non 425. È un peccato, dunque, che a fronte di positive esperienze del passato il Governo abbia deciso di procedere con una scelta che ha creato aspettative eccessive, che non premierà nessuno e che scontenterà tutti. Un peccato, un'occasione perduta per avviare una politica efficace di riqualificazione delle città, le quali farebbero meglio a prepararsi e studiare i sistemi innovativi di ingegneria finanziaria per essere pronte, dal 2014, ad usare i fondi di rotazione europei, ovvero i soldi veri.