

# **UN PIANO PER LE CITTA'**

## **TRASFORMAZIONE URBANA E SVILUPPO SOSTENIBILE**

- **LE PROPOSTE DELL'ANCE**

**3 APRILE 2012**



# INDICE

<b>PREMESSA</b>	<b>5</b>
<b>UNA VISIONE PER LE CITTÀ</b>	<b>6</b>
<i>Le città, motori dello sviluppo economico, sociale ed ambientale</i>	6
<i>Città di persone: dinamiche demografiche</i>	6
<i>La città si espande</i>	8
<i>Il paradigma della sostenibilità: ricompattare la città</i>	9
<i>La responsabilità del bene comune è di tutti</i>	10
<b>LE “CITTÀ” COME NUOVA CULTURA DEL TERRITORIO COMPETITIVO</b>	<b>10</b>
<i>Il nuovo ruolo dell’urbanistica</i>	11
<i>La mappa normativa: dal Piano casa al Piano città</i>	11
<i>Verso un approccio integrato alla riqualificazione urbana</i>	12
<i>Il quadro regionale</i>	13
<b>NUOVI MODELLI GESTIONALI, DECISIONALI E ATTUATIVI PER LE CITTÀ</b>	<b>14</b>
<i>L’inadeguatezza della pianificazione prescrittiva</i>	14
<i>No alla distorsione degli strumenti di urbanistica consensuale</i>	14
<i>Task force regionali di assistenza ai Comuni</i>	15
<i>Le regole: analisi economico-sociale, concertazione, partecipazione</i>	15
<i>L’emergenza periferie: modelli attuativi</i>	16
<b>LA FISCALITÀ AL SERVIZIO DELLA COMPETITIVITÀ URBANA</b>	<b>20</b>
<i>Eliminare le distorsioni fiscali per liberare risorse da reinvestire</i>	20
<i>Alleggerire il “costo fiscale” dell’investimento</i>	20
<i>Una campagna di “rottamazione dell’usato”</i>	21
<i>Rafforzare le agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie</i>	21
<i>Prorogare “selettivamente” le agevolazioni per la riqualificazione energetica</i>	22
<i>Evitare l’aumento delle aliquote IVA</i>	22
<b>UNA VISIONE NUOVA E STRATEGICA PER LO SVILUPPO: RISPARMIARE ENERGIA</b>	<b>23</b>
<i>L’edilizia al centro della strategia UE per lo sviluppo</i>	23
<i>L’efficienza energetica ed il ruolo delle Smart Cities</i>	24
<i>Misure europee per stimolare gli investimenti in efficienza energetica</i>	25
<i>Azioni nazionali per favorire la riqualificazione energetica degli edifici</i>	26
<b>RIGENERAZIONE URBANA TRA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO PUBBLICO E POLITICHE DELL’ABITARE</b>	<b>28</b>
<i>La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico</i>	28
<i>Le scuole, nuovi poli di aggregazione</i>	29
<i>Abitare sociale</i>	30
<i>Liberare risorse per le infrastrutture urbane</i>	32
<b>RIATTIVARE IL CIRCUITO FINANZIARIO PER L’ACCESSO DELLE FAMIGLIE AL BENE CASA</b>	<b>33</b>
<i>Creare Istituti specializzati nel credito a medio-lungo termine</i>	33
<i>Sottoscrizione delle obbligazioni da parte degli Investitori istituzionali</i>	34
<i>Garanzia delle obbligazioni emesse dagli Istituti specializzati</i>	35



## **PREMESSA**

*Nell'attuale contesto di crisi, è ancora più evidente che le aree urbane possono svolgere un ruolo cardine per rinnovare le basi di competitività, aumentare il potenziale di crescita e rafforzare la coesione sociale: i Paesi che sapranno affrontare e risolvere i problemi della città saranno quelli che potranno più facilmente ritrovare elevati tassi di crescita economica ed ottenere più elevati livelli di benessere.*

*Le sfide da affrontare sono comuni a molte città italiane ed europee: si tratta di ridurre le disparità sociali e territoriali, di limitare l'impatto sull'ambiente nonché di assicurare, offrendo servizi e qualità per attrarre risorse, lo sviluppo economico e culturale delle aree urbane attraverso interventi di rigenerazione economica ed urbana che consentano di dare un'immagine dinamica, se non addirittura una nuova immagine, della città.*

*Nell'affrontare queste sfide, gli interventi di trasformazione o di riqualificazione urbana costituiscono uno strumento che può permettere di realizzare il potenziale di crescita delle città ma vi sono molte condizioni da rispettare perché questo avvenga, perché la città si "metta in movimento".*

*Le aree urbane rappresentano un fattore strategico per la crescita e la competitività del Paese, a patto di riuscire a conseguire una diffusa qualità della vita, intesa come valorizzazione del territorio, dell'edificato, qualità delle relazioni, accessibilità ai luoghi, integrazione sociale.*

*Se guardiamo ai grandi comuni metropolitani, è evidente l'espansione del tessuto urbano, che si è allargato in modo disordinato. Perseguire la qualità della vita, quindi, vuol dire anche avviare un processo di rinnovamento delle città con una progettualità volta a ricucire il territorio, restituendo identità ai luoghi, e il senso di appartenenza a chi li abita e li frequenta.*

*Il tema è, allora, quello di reintervenire sul patrimonio esistente, una grande risorsa oggi sottoutilizzata che richiede un recupero di qualità e di funzionalità, e di rendere fattibili interventi di sostituzione edilizia, come già da tempo avviene in altri paesi europei.*

*Ciò di cui le città italiane hanno bisogno è una visione strategica, una cultura sistemica della trasformazione e riqualificazione proiettata nel medio-lungo periodo che, speriamo, possa concretizzarsi, nei prossimi mesi, in un Piano di rilancio delle nostre città che le faccia crescere su sé stesse riducendo il consumo del suolo.*

## UNA VISIONE PER LE CITTÀ

**Le città, motori dello sviluppo economico, sociale ed ambientale**

La competitività e la vivibilità di un territorio non dipendono solo dall'efficienza delle grandi reti di trasporto, ma dalla capacità delle aree urbane di attrarre attività economiche e di offrire le migliori condizioni di vita per i cittadini.

Costruire il futuro di una città vuol dire, quindi, individuare le funzioni cardine sulle quali fare sviluppo, vuol dire adattare spazi e luoghi perché ciò si realizzi attraverso l'avvio di progetti di riqualificazione e rigenerazione urbana caratterizzati, anche, da una forte attenzione alla sostenibilità (bassi consumi di energia e basso impatto ambientale).

Ciò di cui le città italiane hanno bisogno è una visione strategica, una cultura sistemica della trasformazione e riqualificazione urbana, proiettata nel medio-lungo periodo, altrimenti è grande il rischio di generare solo una successione di interventi sconnessi tra loro.

**Smart City, la nuova sfida**

Gestire la complessità, dalla pianificazione e gestione territoriale al ciclo energetico, dal trasporto di merci alla mobilità delle persone, dalla gestione dei rifiuti ai consumi negli edifici, dall'istruzione alla sanità, fino alla fruizione del patrimonio culturale ed il turismo, rappresenta quindi un aspetto strategico per riprogettare le città in termini di "sistema urbano intelligente e sostenibile".

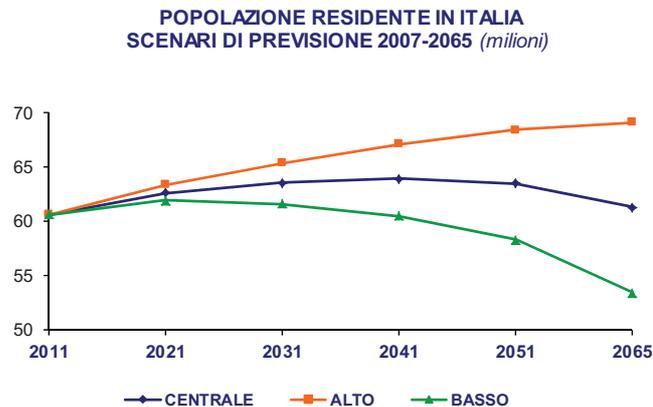
Con il termine "*Smart City*" si intende proprio pensare all'evoluzione urbana in termini complessivi, affrontando congiuntamente tematiche che riguardano l'economia, la mobilità, l'ambiente, le persone, la qualità della vita e la governance.

E' questa la categoria di interventi che rappresenta maggiori ricadute in termini economici sul settore delle costruzioni e che può assumere i connotati di avvio di una politica di riqualificazione di aree urbane degradate che valga, non solo come rilancio per l'attività edilizia, ma anche come risposta a esigenze sociali ed economiche.

**Città di persone: dinamiche demografiche**

L'analisi delle tendenze demografiche, dei comportamenti sociali, delle condizioni dell'abitare, del ruolo e della governance delle città sono elementi che possono seriamente influire sulle condizioni di vita di un Paese e sostenere concretamente lo sviluppo. Il Rapporto Ance-Censis "Un Piano per le Città" nasce proprio dall'esigenza di una lettura di queste dimensioni, fondamentali per il tema della trasformazione urbana. Di seguito, in estrema sintesi, si tracciano alcuni degli andamenti demografici in atto.

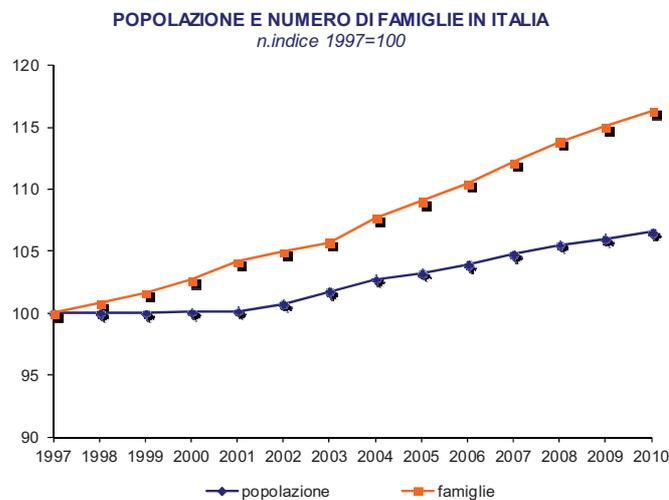
La **popolazione residente** in Italia risulta ancora in crescita, in linea con le ultime previsioni diffuse dall'Istat a fine 2011, pari a 60.626442 persone, a fine 2010. Secondo lo scenario centrale, le previsioni stimano che la punta massima di popolazione si raggiungerà nel 2041 con 63,9 milioni di residenti, per poi avviarsi un lento declino.



Elaborazione Ance su dati Istat

L'aumento della popolazione negli ultimi anni è da attribuirsi completamente alle migrazioni dall'estero; senza tale apporto l'Italia sarebbe un Paese in perdita di popolazione. Gli **stranieri residenti** al fine 2010 sono 4.570.317, arrivando a rappresentare il 7,5% della popolazione totale, con punte superiori al 10% in Emilia Romagna (11,3%), Umbria (11%), Lombardia (10,7%) e Veneto (10,2%).

Infine, occorre sottolineare la crescita del **numero di famiglie**: da 22.876.102 nel 2004 a 25.175.793 nel 2010 (+8%). Nel periodo 2003-2010, le famiglie sono aumentate, mediamente, di circa 328.000 unità l'anno.



Elaborazione Ance su dati Istat

Negli anni 2001-2010, come ben evidenziato dallo studio Ance-Censis, il fenomeno di perdita della popolazione residente si è interrotto nei comuni del Centro-Nord. Un ulteriore fenomeno si è, però, evidenziato, quello che vede l'espulsione di popolazione dalle zone più centrali.

L'esistenza di un'offerta abitativa quasi unicamente fondata sulla casa in proprietà, e sempre meno accessibile dalle fasce medio-basse, ha determinato un esodo verso le prime e, ormai, soprattutto verso le seconde cinture urbane, trascinando oltre, verso il resto della provincia, dove i valori immobiliari sono più bassi.

I dati confermano la persistenza di una redistribuzione della popolazione dai comuni capoluogo a zone più esterne. Con riferimento al periodo 2001-2009, il fenomeno risulta particolarmente accentuato a Roma, con una crescita della popolazione nei comuni della prima corona del 24,2% e del 28,1% in quelli della seconda corona.

A Milano la crescita è più contenuta (2,1% la prima corona e +5,8% la seconda corona) in quanto le aree più limitrofe al comune capoluogo presentano già una forte urbanizzazione e, per questo, il fenomeno dell'aumento della popolazione si è allargato, con un consistente incremento nelle province limitrofe (dati fine 2008): Lodi (+12,9%), Brescia (+10,8%), Bergamo (+10,5%) e Como (+8,7%).

Per descrivere questo fenomeno, sempre più spesso ricorre la parola *sprawl* che, letteralmente significa distendersi in modo scomposto. Il termine sta, appunto, a rappresentare la cosiddetta città diffusa, una città che sconfinava disordinatamente nelle aree limitrofe, una città senza più confini.

Una città, quindi, che consuma suolo. E' questo un tema che negli ultimi anni è tornato prepotentemente al centro del dibattito politico e culturale del nostro Paese, nella consapevolezza diffusa della necessità di ripensare il territorio in una nuova prospettiva progettuale e di sistema.

***L'Ance da tempo sostiene che per ridurre il consumo del territorio esiste una sola ricetta: avviare concretamente processi di riqualificazione urbana in modo da far crescere la città su sé stessa.***

In sostanza, se si vuole davvero promuovere una politica di risparmio del territorio bisogna dare vita ad un modello di efficienza e di qualità, in cui le regole e gli incentivi siano, per le imprese e gli utenti, uno stimolo per la realizzazione degli interventi di riqualificazione urbana.

**Il paradigma  
della  
sostenibilità:  
ricompattare la  
città**

La frammentazione amministrativa è una delle cause dello sviluppo disordinato. Le istituzioni non sono state capaci di sviluppare una strategia comune dello sviluppo urbanistico, facendo prevalere scelte individuali e, quindi, disorganiche, e a volte conflittuali, senza cercare coerenza tra pianificazione urbana e politiche dei trasporti.

Questo fenomeno vede una crescita molto forte della mobilità pendolare e, soprattutto, del trasporto privato su strada, con tutte le problematiche (p.es. di sicurezza, ambientali, di accessibilità e tempi) connesse a tale modalità. I dati del Censis stimano, nel 2007, oltre 13 milioni di pendolari (erano 11 milioni nel 2005), con una incidenza pari al 22,2% della popolazione.

La mobilità rappresenta una sfida chiave delle politiche urbane; oggi più che mai, infatti, è strategica la coerenza tra la pianificazione urbana e le politiche dei trasporti, per dare una risposta efficiente e sostenibile alla crescente domanda di spostamento, di persone e merci, anche attraverso l'integrazione tra le reti infrastrutturali lunghe e le nuove e più ampie polarità urbane.

La dilatazione delle città pone l'urgenza di avviare un processo di rinnovamento, attraverso interventi volti a ricucire il tessuto urbano e a privilegiare gli interventi cd. *brownfield*.

La sostenibilità, applicata ai territori urbani, spinge verso contesti in cui le diverse parti si integrino, dove predomini la varietà e la complessità, e soprattutto la qualità. In quest'ottica la rigenerazione urbana rappresenta un nodo essenziale per il futuro, nella consapevolezza che una politica di rinnovamento del patrimonio edilizio è importante sotto molteplici profili:

- economico, perché il settore delle costruzioni rappresenta un motore formidabile per l'economia, con riferimento non solo all'attività di vera e propria costruzione, ma anche a quella sviluppata con l'indotto;
- sociale, perché il recupero urbanistico ed edilizio rappresenta il punto di partenza per il superamento di situazioni di degrado e marginalizzazione;
- ambientale, perché gli interventi di adeguamento strutturale e impiantistico improntati a criteri di sostenibilità ambientale, di sicurezza statica e di efficienza energetica contribuiscono alla riduzione di consumi, costi ed emissioni energetici.

Nel processo di rinnovamento delle città dovranno trovare spazio interventi di ricucitura del tessuto urbano e di sostituzione edilizia, così che aree al margine, aree in disuso,

**La  
responsabilità  
del bene  
comune è di  
tutti**

aree degradate possano iniziare a svolgere nuove e inaspettate funzioni, capaci di rispondere a nuove esigenze del vivere, del produrre e dell'abitare che faticano a trovare risposte adeguate nell'assetto urbano tradizionale.

A ben vedere, esiste una forte interrelazione tra l'elaborare una visione di città e dare una visione al Paese, dal piccolo al grande, sempre le stesse annose questioni scorrono davanti ai nostri occhi: il ruolo della politica, la pubblica amministrazione, il senso di cittadinanza, le regole, la sicurezza del territorio, la corruzione, l'equità e l'inclusione sociale, la tutela del paesaggio, l'ansia per il futuro.

Le politiche di riqualificazione delle città, dunque, possono divenire laboratorio di sperimentazione per un nuovo modo di partecipare alla politica, per ridare efficienza alla pubblica amministrazione, per costruire una cittadinanza orgogliosa e attiva, per vincere la corruzione, per contrastare la criminalità, per sostenere i più deboli, per far amare e ricercare la bellezza del costruito, per creare speranza nel futuro.

Ognuno deve fare la sua parte, al servizio della società, per il bene comune, con passione ed entusiasmo.

Solo un progetto condiviso potrà riuscire a "ridare un cuore" alle città, per ridarlo al Paese.

## **LE "CITTÀ" COME NUOVA CULTURA DEL TERRITORIO COMPETITIVO**

Ripensare alle "città" significa partire da una nuova cultura della pianificazione, che metta al centro politiche di gestione del territorio in una visione "integrata", in cui aggregare lo scenario evolutivo delle città moderne.

Veniamo da un fase caratterizzata da un'incontrollata espansione del consumo del suolo, dove il costruito ha risposto più ad esigenze quantitative che qualitative.

Le realtà in cui viviamo oggi sono prive di una qualità urbana non solo da un punto di vista estetico ma nel senso di incapacità di accogliere una società vitale.

E' cambiato lo stile di vita dei cittadini ma non le mura e gli spazi dove trascorrere il tempo. Sono mutati gli usi, i costumi, i pensieri, le azioni. Siamo di fronte ad una società che pulsa e che ha bisogno di rinnovarsi all'interno dei luoghi che vive.

L'organizzazione dello spazio urbano è invece il risultato di un susseguirsi di luoghi sconnessi tra di loro, nei quali la

**Il nuovo ruolo  
dell'urbanistica**

convivenza isolata è l'antitesi dell'integrazione. In tale contesto le città da poli di attrazione economica diventano luoghi di mero passaggio, dove le attività del passato si scontrano con le esigenze del futuro.

Compito dell'urbanistica di oggi è far leva sulle risorse presenti nel nostro territorio riportandole in un sistema integrato in grado di garantire un potenziamento dei centri come motori di uno sviluppo economico e sociale.

Siamo di fronte ad un ventaglio di possibilità che le città ci offrono per poter ripensare all'urbanistica del futuro volta al rinnovo e alla rifunzionalizzazione dei tessuti urbani.

***Reintervenire sul patrimonio esistente significa:***

- trovare un punto di equilibrio tra i bisogni delle collettività e le esigenze economiche del mercato;
- saper aggregare le parti storiche con la modernità senza generare stacchi disarmonici;
- trovare l'unitarietà di un disegno urbano in cui qualità urbana, ambientale, paesaggistica, innovazione, mobilità, servizi, attrattività sociale e culturale, siano i principi cardine del processo di rinnovamento.

**La mappa  
normativa: dal  
Piano casa al  
Piano città**

La stagione di invertire la rotta e dare un nuovo volto alle nostre città è, quindi, arrivata e i presupposti per farlo ci sono anche da un punto di vista normativo.

Nel 2009 con il varo del Piano casa 2 si è lanciata una prima indicazione non pienamente accolta dai legislatori regionali.

Nato principalmente come strumento straordinario a tempo per soddisfare il fabbisogno abitativo delle famiglie attraverso la disciplina degli ampliamenti, il piano casa conteneva però i presupposti per l'avvio di una nuova politica territoriale.

***L'accordo siglato il 1 aprile 2009 tra Stato e Regioni*** sollecitava, infatti, le Regioni a prevedere incentivi per la riqualificazione urbana, ma le risposte in molti casi non state sufficienti.

L'assenza di una visione integrata ma incentrata su singole operazioni non supportata da efficaci strumenti e agevolazioni ha determinato un blocco totale delle possibili iniziative.

In tale contesto è intervenuto il ***DL 70/2011*** che ha delineato i contenuti di una normativa a regime finalizzata ad un concreto processo di rigenerazione urbana, accompagnato da incentivi e snellimenti procedurali.

In particolare, le nuove norme disciplinano la possibilità di riqualificare aree urbane degradate, tessuti edilizi disorganici,

strutture edilizie non residenziali dismesse o in via di dismissione.

Al fine di favorire questi interventi il decreto incentiva soprattutto gli interventi di sostituzione edilizia agevolando tali operazioni con il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva, la possibilità di delocalizzare le relative volumetrie in altre aree, nonché procedere alla modifica delle destinazioni d'uso e della sagoma.

Rispetto, pertanto, a quanto previsto dal Piano casa 2, improntato in una logica del "singolo intervento", si passa ad una nuova direzione caratterizzata da una *visione strategica dell' "insieme"*, *l'unica in grado di favorire lo sviluppo delle realtà urbane*.

Diverso, inoltre, il rapporto anche con le Regioni. Conflitti Stato-Regioni, inadempienze e ritardi hanno, infatti, contribuito in modo sostanziale ad ottenere insufficienti risultati.

Il DI 70/2011 interviene, invece, fondando la disciplina sul principio dell'immediata operatività della normativa statale fino al momento in cui saranno varate le leggi regionali.

Il decreto ha, in particolare, previsto due termini perentori per l'emanazione della relative leggi regionali (entrambi scaduti rispettivamente il 10 settembre e l'11 novembre 2011) alla cui scadenza, e fino all'entrata della normativa regionale, ha attribuito determinate conseguenze giuridiche.

Tra queste, la possibilità per i privati di presentare il permesso di costruire in deroga ai sensi dell'art. 14 del Dpr 380/2001 anche per il mutamento delle destinazioni d'uso per la realizzazione degli interventi previsti dalla legge.

Quello che il legislatore ha valorizzato, quindi, è l'interesse pubblico sotteso ad operazioni di riqualificazione urbana.

L'intenzione di collegare l'istituto del permesso in deroga alla riqualificazione in caso di inerzia della Regione si concretizza, di fatto, in una forma di potere sostitutivo sulla Regione, al fine di soddisfare un interesse pubblico preminente.

Non si può, infatti, negare che la riqualificazione di un edificio produttivo dismesso assuma carattere di interesse pubblico laddove venga realizzata una ristrutturazione urbanistica tale da recuperare un'area degradata e abbandonata.

L'utilizzo di tale strumento deve, tuttavia, costituire l'eccezione e non la regola, in quanto l'operatore deve essere in grado di eseguire gli interventi entro un quadro delineato di regole precise.

## Il quadro regionale

Delle prime indicazioni sono state fornite da alcune Regioni che hanno formalmente dato attuazione alle previsioni contenute nel DI 70/2011. Ad oggi, sono 11 le Regioni che hanno, con modalità differenti, previsto una specifica normativa regionale.

Da un punto di vista procedurale, quasi tutte le Regioni hanno demandato ai Comuni l'individuazione delle relative aree prevedendo, anche se con criteri diversi, il coinvolgimento degli operatori privati.

Con riguardo alle premialità concesse, di volumetria o di superficie, l'entità previste si sono in alcuni casi allineate a quanto già stabilito nelle leggi sul piano casa (35%), oppure graduate e proporzionate al conseguimento di determinate condizioni (es. raggiungimento di una certa classe energetica).

Le delocalizzazioni, invece, sono state previste in un'ottica di riqualificazione ambientale (es. edifici incongrui collocati in sede impropria) o finalizzate alla rilocalizzazione di impianti produttivi dismessi o da dismettere da destinare a finalità pubbliche (es. edilizia sociale).

La rigidità dei cambi di destinazione d'uso in alcuni casi ha limitato di fatto le potenzialità offerte dalla normativa statale.

Nel complesso ne emerge una cornice molto diversificata caratterizzata, in alcuni casi, da un'assenza di indicazioni procedurali dettagliate.

All'interno di questo quadro regionale dovranno inserirsi le scelte locali che, in molti casi, dovranno scontrarsi con:

- rigidità dei sistemi pianificatori;
- scarsità di risorse pubbliche;
- difficoltà gestionali e tecniche per assumere decisioni sull'attuazione dei relativi programmi (soprattutto per i piccoli comuni).

Per governare queste difficoltà occorre fare riferimento a nuovi modelli di gestione del piano e di *governance* in cui ridisegnare i compiti degli enti locali e valorizzare maggiormente il ruolo degli investitori privati. Efficienza attuativa e gestionale dovranno integrarsi al fine di ottenere un concreto e positivo risultato.

***Punto di partenza è l'abbandono di un ruolo dell'urbanistica come strumento autoritativo avulso dai processi di cambiamento e dai bisogni della collettività.***

L'immobilismo genera inefficienza e non è in grado di soddisfare i veri interessi in gioco.

## NUOVI MODELLI GESTIONALI, DECISIONALI E ATTUATIVI PER LE CITTÀ

L'inadeguatezza della pianificazione prescrittiva

Alla pianificazione prescrittiva e vincolante dovrà sostituirsi un modello gestionale flessibile, capace di rimodulare, con elasticità e rapidità, le problematiche di trasformazione delle città consolidate.

***Le scelte pianificatorie devono essere in grado di interpretare la realtà dinamica del territorio***, configurando nuovi passaggi e nuove relazioni, attraverso logiche funzionali alle rinnovate esigenze.

La riqualificazione non potrà avvenire attraverso l'uso degli strumenti ordinari di governo del territorio, ma dovrà basarsi sulla ricerca di processi in cui l'incontro tra interesse pubblico e privato siano equamente bilanciati. Sulla bilancia degli interessi coinvolti non dovranno, tuttavia, trovare luogo distorsioni attraverso negoziazioni finalizzate esclusivamente a far "cassa" piuttosto che a migliorare i tessuti urbani.

No alla distorsione degli strumenti di urbanistica consensuale

Ne è un esempio l'utilizzo della perequazione urbanistica, nata principalmente come strumento per superare gli effetti discriminatori della zonizzazione, spesso diventata occasione per far fronte ai deficit economici delle finanze pubbliche.

Il privato non può concorrere al soddisfacimento di ulteriori oneri aggiuntivi a carattere discriminatorio. Alla base vi deve essere sempre la necessità di calibrare gli interessi in un'ottica che, a fronte di una maggiore contribuzione, corrispondano maggiori agevolazioni e premialità.

L'imposizione di iniqui extraoneri, ulteriori a quelli già imposti per legge, sono ormai una pratica diffusa nella contrattazione tra pubblica amministrazione e privati. Ciò crea inevitabilmente distorsioni nel campo della produzione finale, in quanto il risultato sarà quello di privilegiare l'iniziativa che rende maggiormente in termini di "cassa" comunale, a danno della qualità progettuale e realizzativa dell'operazione, e quindi agli interessi sia della collettività che del mercato stesso.

***Le operazioni di trasformazione urbana devono costituire lo stimolo per le imprese ad investire risorse, per realizzare un prodotto edilizio che sia qualitativamente funzionale, non solo alle sue aspettative redditizie, ma soprattutto al mercato.***

E' necessario che venga rovesciata la medaglia dell'interesse pubblico verso operazioni altamente funzionali agli obiettivi di riqualificazione urbana.

**Task force regionali di assistenza ai Comuni**

Si dovranno innanzitutto porre le precondizioni per facilitare le fasi attuative dei processi di recupero.

Per far questo, è auspicabile che le Regioni costituiscano **una “Task force” che possa affiancare e assistere i comuni** che ne facciano richiesta, nell'applicazione degli innovativi processi di trasformazione urbana, sviluppando le impostazioni operative e le procedure amministrative da affrontare.

**Le regole: analisi economico-sociale, concertazione, partecipazione**

Punto di partenza è l'elaborazione di un quadro conoscitivo in cui la pubblica amministrazione proceda in maniera concertata alla determinazione degli obiettivi da raggiungere.

Gli obiettivi si dovranno determinare attraverso un'adeguata analisi economico-sociale, per individuare operazioni che siano solidamente collocabili nel mercato.

Questo significa, anche, **prendere in considerazione la sostenibilità economica degli interventi**, la capacità, cioè, di immettere sul mercato prodotti edilizi compatibili con la disponibilità reddituale della domanda. In un momento, come quello attuale, che vede una diminuzione del reddito disponibile e, quindi, una riduzione della capacità a sostenere un investimento immobiliare, occorrerebbe, probabilmente, considerare strumenti che facilitino l'accesso all'abitazione per determinate categorie.

E' importante, inoltre, che alla base vi sia uno **scambio sistematico di conoscenze ed esperienze** per lo sviluppo urbano, volte a far evidenziare la rilevanza degli impatti socio-economici che le trasformazioni possono generare.

L'individuazione delle aree/immobili da riqualificare dovrà vedere la partecipazione attiva di tutti gli operatori e dei cittadini coinvolti. Non è, infatti, pensabile intervenire sulle città consolidate senza coinvolgere i diretti interessati, non solo in forma consultiva, ma soprattutto, a livello propositivo e progettuale.

**La partecipazione è requisito inscindibile per il successo di un intervento di riqualificazione.**

Per lo sviluppo delle iniziative di riqualificazione, si dovranno privilegiare i concorsi di progettazione, con l'obiettivo di costruire una rete di competenze che possa diffondere una progettualità innovativa e qualitativamente efficiente. E' opportuno che si superi l'idea di un ambiente urbano privo di attrattività e si riconosca un nuovo ridisegno dei singoli spazi come fattore rilevante in termini di cultura della costruzione.

Nell'attuazione dei relativi interventi, dovranno trovare spazio i **principi compensativi** che, maggiormente rispetto a quelli

perequativi, rispondono ad un modello gestionale - attuativo per gli interventi sull'edificato.

**La compensazione, infatti, permette una gestione più flessibile dei vincoli urbanistici**, attribuendo al privato la facoltà di chiedere al Comune il trasferimento dei diritti edificatori già assentiti, ma non più esercitabili per l'imposizione dei vincoli, su altra area del territorio comunale, previa cessione gratuita dell'area originariamente gravata.

Ma l'istituto della compensazione può rivestire una rilevante importanza su ulteriori tematiche, per risolvere altre problematiche legate alla riqualificazione urbana. Tra queste, quella relativa alla necessità di delocalizzare immobili produttivi dismessi o immobili non coerenti con le caratteristiche architettoniche e ambientali, ovvero collocati in sede impropria, in quanto in contrasto con il contesto in cui ricadono.

Anche in questo caso si potrebbero riconoscere bonus urbanistici al fine di recuperare l'area dismessa ad usi più funzionali.

Ulteriore esigenza è legata alla necessità di ridurre la densità edilizia in determinate zone. Si potrebbe anche in tal caso riconoscere il recupero della volumetria con incrementi per coloro che provvedono a demolire gli edifici e a trasferire le volumetrie in altre parti del territorio comunale.

Ciò importerebbe un miglioramento della qualità urbana realizzando maggiori e nuovi spazi.

Infine, i principi compensativi potrebbero essere applicati per il soddisfacimento di deficit urbanizzativi pregressi e per risolvere le problematiche relative alle varianti urbanistiche.

Le soluzioni, in tale ultimo caso, potrebbero essere ricercate nella previsione di forme compensative che possano recuperare i diritti edificatori messi in discussione con la variante.

Ogni processo di trasformazione dovrà, inoltre, essere supportato da una tempistica certa che dia immediata operatività alle operazioni prescelte e non sia bloccata da inutili burocrazie.

**L'emergenza  
periferie:  
modelli attuativi**

Tra le operazioni da mettere immediatamente in moto, vi sono soprattutto quelle che riguardano le periferie.

Le periferie, infatti, risultano caratterizzate da una produzione edilizia realizzata in un periodo storico che ha privilegiato la quantità piuttosto che la qualità intesa nel senso più ampio del termine (architettonica, tecnologica), al punto che spesso, in tali condizioni, conservare e mantenere gli edifici ha un

onere superiore rispetto alla nuova costruzione.

***Ciò impone di avviare una nuova politica di rinnovamento urbano che abbia come punti di forza la sostituzione edilizia, la delocalizzazione degli edifici divenuti incongrui, l'impiego di materiali e tecniche edilizie eco-sostenibili, volte ad assicurare il risparmio energetico e l'utilizzo di fonti rinnovabili.***

Il Decreto Legge n. 70/2011 ha rimesso il tema al centro dell'attenzione, ma ora ***si devono costruire modelli operativi con Regioni e Comuni.***

È evidente che per far realmente decollare la riqualificazione occorre individuare *norme e procedure in grado di superare l'immobilismo della proprietà ed il frazionamento di essa*, le lungaggini procedurali e l'incertezza nei tempi di realizzazione delle opere.

Ciò che si deve porre in essere è un ***contratto di riqualificazione condivisa*** che crei un sistema di convenienze per tutti i soggetti coinvolti: dall'intera collettività ricadente nell'ambito, ai singoli proprietari, alle istituzioni, nonché agli operatori privati.

Uno dei principali ostacoli ai programmi di riqualificazione è rappresentato, indubbiamente, dalla struttura stessa delle periferie, caratterizzate da edifici condominiali, con una grande parcellizzazione delle proprietà, oltre che piccole e medie strutture commerciali.

In tali contesti, per poter attuare un effettivo programma di riqualificazione anche attraverso interventi di demolizione e ricostruzione, è necessario incentivare i privati.

Andranno, pertanto, preventivamente realizzati appositi alloggi con le necessarie infrastrutture, la cd. edilizia temporanea, destinata ad ospitare i proprietari degli immobili oggetto di riqualificazione, i quali potranno poi valutare se la permanenza in queste abitazioni debba essere temporanea o definitiva, in base ad una loro libera scelta.

La convenienza di un simile programma di riqualificazione sarà sia per i privati proprietari che vedranno i rispettivi immobili subire un'importante incremento di valore, trovando nel frattempo una adeguata sistemazione, sia per tutta la collettività, in quanto viene assicurato un reale processo di rigenerazione urbana, che altrimenti difficilmente si potrebbe perseguire, con positive ripercussioni anche nelle aree limitrofe, per il cd. effetto domino.

Inoltre, per quanto riguarda l'edilizia temporanea, questa, una volta esaurita la sua funzione, per la parte non opzionata,

potrà essere utilizzata per far fronte alle esigenze abitative di alcune categorie di soggetti che, pur non appartenendo a ceti cd. Indigenti, hanno difficoltà di accedere all'abitazione, quali giovani coppie, studenti, lavoratori fuori sede, con evidenti benefici anche in termini sociali.

***Al contempo, andranno previsti appositi incentivi per le imprese.*** In particolare si potrebbero introdurre:

- semplificazioni procedurali, specialmente per il processo pianificatorio, così da assicurare maggiore certezza nei tempi di realizzazione;
- forme di premialità da utilizzare nelle aree oggetto di riqualificazione.

In primo luogo, quindi, occorrerà individuare le aree da destinare alla cd. edilizia temporanea e conseguentemente gli ambiti territoriali che, a causa delle condizioni di accentuato degrado sia edilizio sia urbanistico, necessitano di rientrare in un programma di riqualificazione.

In altri termini, il Piano dovrebbe preconstituire un patrimonio di aree dove realizzare gli alloggi per i residenti nelle zone oggetto degli interventi di demolizione e ricostruzione: aree che possono derivare dall'applicazione della perequazione urbanistica ovvero da obblighi di cessione delle stesse, in ambiti individuati dal Comune.

Relativamente alle procedure e agli strumenti da utilizzare, occorrerà, innanzitutto, promuovere forme di adesione volontaria dei proprietari degli immobili, in modo da ridurre le ipotesi di conflitto e contrasto, oltre che assicurare tempi certi di realizzazione.

Per superare possibili inerzie si deve applicare la disciplina di cui all'art. 27 della legge 166/2002, che consente alla maggioranza assoluta delle proprietà degli immobili, ricompresi nel piano attuativo, di acquisire in via coattiva le aree e le costruzioni dei proprietari non aderenti.

Per quanto riguarda, il rapporto privatistico tra proprietari ed imprese di costruzione si possono prevedere due distinte ipotesi:

- i privati possono cedere le proprie quote alle imprese o conferire alle stesse apposito mandato con rappresentanza;
- le imprese possono consorzarsi con i privati proprietari.

Sotto il profilo pubblicistico, invece, l'amministrazione dovrà indire una apposita gara ad evidenza pubblica per la selezione delle relative proposte di riqualificazione e la conseguente concessione delle aree dove realizzare alloggi temporanei.

Il passaggio successivo è rappresentato dalla stipula della relativa convenzione, ove andranno definiti obblighi, garanzie e tempistiche, nonché le sanzioni per le inadempienze sia pubbliche sia private.

L'approvazione del programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere previste, in quanto la riqualificazione è di interesse pubblico e deve essere perseguita, pena il degrado delle nostre città.

### IN SINTESI

- Progettare "città esistenti" significa adottare efficaci strumenti per decidere, gestire e attuare la trasformazione.
- Decisive saranno, quindi, le scelte da intraprendere a livello locale che dovranno purtroppo scontrarsi con un'accentuata scarsità di risorse pubbliche.
- A fronte dei tagli dei finanziamenti pubblici e dei limiti imposti dal patto di stabilità agli enti locali è, quindi, importante delineare una nuova politica di intervento.
- Le operazioni di trasformazione urbana sono caratterizzate dalla complessità dei programmi e dal reperimento delle risorse per concorrere alla realizzazione del progetto.
- Per governare queste difficoltà è, quindi, indispensabile una nuova partnership pubblico-privata.
- Occorre fare riferimento a nuovi modelli di *governance* che responsabilizzino attori pubblici e privati attraverso una stretta concertazione nella gestione del territorio.
- Ciò vuol dire codificare un nuovo rapporto pubblico-privato basato su imparzialità, trasparenza, pubblicità e partecipazione al procedimento, riconoscendo nel contempo le capacità propositive e realizzative delle imprese nel pieno rispetto dei differenti ruoli.

***Certezza dei tempi, delle regole e delle decisioni:  
gli elementi indispensabili nel processo di rilancio  
e sviluppo delle città per attrarre investimenti  
ricorrendo a forme di dialogo competitivo tra i  
soggetti interessati.***

## LA FISCALITÀ AL SERVIZIO DELLA COMPETITIVITÀ URBANA

La sostenibilità ambientale, economica e sociale è un obiettivo ambizioso che ha assolutamente bisogno di una serie di misure fiscali mirate, in grado di innescare processi complessi di rinnovamento urbano, partendo dall'eliminazione di tutte quelle "distorsioni fiscali" che, penalizzando le imprese nello smobilizzo del proprio magazzino, bloccano risorse economiche essenziali all'avvio dei progetti di riqualificazione delle nostre città.

**Eliminare le distorsioni fiscali per liberare risorse da reinvestire**

In quest'ottica è necessario, *in primis*, modificare la disciplina IVA delle cessioni e locazioni delle abitazioni che, oggi, trasforma l'IVA, da imposta neutra, ad un vero e proprio costo per le imprese di costruzioni.

Basti pensare che un'impresa edile, che vende solo dopo 5 anni un immobile abitativo, deve restituire al Fisco quanto a suo tempo detratto in fase di costruzione, ed alla stessa "sorte" è comunque destinata anche quando affitta le abitazioni costruite prima di riuscire a venderle.

Si tratta di un'evidente "stortura" che contrasta con lo stesso principio cardine dell'IVA, stabilito a livello europeo, in base al quale l'imposta deve gravare solo sui consumatori finali e mai sui "produttori" dei beni.

È, quindi, necessario che, anche per il settore delle costruzioni (così come oggi già assicurato a tutti gli altri comparti produttivi), sia garantita la "neutralità" dell'imposta che significa rendere le operazioni di cessione e locazione immobiliare comunque imponibili ad IVA, quando effettuate dalle imprese che operano "industrialmente" nel settore.

Ciò consentirebbe alle imprese edili di vendere o di affittare sul mercato le unità immobiliari costruite senza subire penalizzazioni, liberando, al contempo, risorse importanti da destinare all'avvio di nuovi investimenti.

**Alleggerire il "costo fiscale" dell'investimento**

Con questa necessaria premessa, va poi evidenziato che un'adeguata "politica fiscale" è lo strumento più idoneo ad innescare un efficace e fattivo processo di rinnovamento urbano, potendo creare quell'*humus* ideale sul quale "innestare" nuovi progetti di riqualificazione delle nostre città, con il coinvolgimento della più ampia platea possibile di operatori economici.

Per far questo, lo sforzo deve tendere, a livello di principio e nella realtà operativa, ad una generalizzata attenuazione dell'incidenza del "fisco", sin dallo *starting* di qualsiasi iniziativa immobiliare.

Si tenga conto, infatti, che la variabile fiscale condiziona incisivamente la stessa scelta di investimento già nella fase di acquisizione degli immobili (aree e fabbricati) funzionali all'attuazione di programmi di riqualificazione urbana.

In questo senso, è necessario alleggerire il "costo fiscale" d'acquisto degli immobili destinati a progetti di nuova edificazione o di recupero e riqualificazione (anche previa demolizione dell'esistente), attraverso, ad esempio, l'applicazione delle imposte sui trasferimenti in misura fissa (ossia 504 euro "fiss" di Registro e Ipotecastali, a fronte di un oneroso 10/11% del prezzo d'acquisto), a condizione che, entro i 10 anni dall'acquisto in regime agevolato, vi sia l'ultimazione dei lavori.

**Una campagna di "rottamazione dell'usato"**

Allo stesso modo, si potrebbe attivare una "campagna di rottamazione dell'usato" anche nel settore immobiliare, favorendo la "permuta" del vecchio fabbricato posseduto con uno nuovo ad alta efficienza energetica (classe A e B).

A questo scopo, si propone la contestuale:

- riduzione al minimo delle imposte a carico delle imprese che acquistano i fabbricati "usati" dati in permuta (Registro e Ipotecastali in misura fissa),
- attribuzione di una detrazione fiscale all'acquirente del "nuovo" fabbricato, correlata al prezzo di acquisto e subordinata al raggiungimento di determinate prestazioni energetiche dell'edificio.

21

**Rafforzare le agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie**

Inoltre, in senso più ampio, una spinta alla riqualificazione delle città si potrebbe conseguire mediante un rafforzamento delle attuali agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie (cd. "36%"), la cui conferma a regime, operata dal "decreto salva Italia" a decorrere dal 2012, ne riconosce ufficialmente l'efficacia come incentivo al recupero del nostro patrimonio edilizio.

Tuttavia, la misura potrebbe essere messa in discussione dal progetto del Governo di riforma tributaria *in itinere* che ha, tra gli obiettivi, quello di ridurre l'erosione della base imponibile fiscale per effetto delle 720 agevolazioni esistenti, tra le quali in primo piano figurano quelle sulla "casa" e sull'edilizia in genere (quali, ad esempio, le aliquote IVA ridotte al 4% e al 10%; la detrazione del 36% e del 55%, la detrazione degli interessi passivi sui mutui per l'acquisto della "prima casa", etc.).

Occorre naturalmente scongiurare il rischio che l'incentivo possa subire tagli o riduzioni, mentre, in un'ottica di riqualificazione urbana, sarebbe necessario migliorarne l'incisività, includendo nel suo ambito applicativo anche gli

interventi di vera e propria “*sostituzione edilizia*” che, nei fatti, si traducono nella demolizione e ricostruzione dell’esistente con variazione della sagoma e della volumetria (oggi esclusi dall’agevolazione).

Ulteriore intervento correttivo sarebbe poi indispensabile per rendere concretamente applicabile l’agevolazione agli acquisti di abitazioni poste all’interno di fabbricati interamente ristrutturati, ora limitata ai soli rogiti stipulati entro i 6 mesi successivi all’ultimazione dei lavori.

Si tratta di un termine del tutto insufficiente per poter effettuare una definitiva cessione immobiliare, soprattutto alla luce della perdurante contrazione del mercato che, oggi più che mai, rende impossibile, nell’arco di un semestre, anche solo individuare l’acquirente finale.

**Prorogare  
“selettivamente”  
le agevolazioni  
per la  
riqualificazione  
energetica**

Ideare un progetto di vera e propria “*rigenerazione*” del tessuto urbano non può prescindere, inoltre, dagli aspetti legati all’efficienza energetica degli edifici che, anche a livello europeo, sono oramai divenuti obiettivi prioritari e stringenti.

In quest’ottica non può considerarsi terminata l’esperienza della “*detrazione del 55%*”, introdotta dal 2007 proprio per migliorare le prestazioni energetiche dei fabbricati esistenti e la cui operatività è destinata, in base all’attuale legislazione, ad esaurirsi alla fine del 2012.

Occorre, infatti, lavorare ancora molto sul nostro patrimonio edilizio per far sì che l’Italia possa rispettare l’obiettivo prefissato nel “*Piano di azione nazionale sull’efficienza energetica*” 2007.

Per questo, è necessario estendere ulteriormente il termine d’applicazione dell’incentivo, limitandone però il campo d’azione alla sola “*riqualificazione energetica globale*” degli edifici, così da premiare esclusivamente quelle forme d’intervento incisivo che più impattano sulle prestazioni energetiche dei fabbricati.

Tra l’altro, così come la detrazione del 36% per il recupero edilizio delle abitazioni, anche tale misura contribuisce all’ulteriore obiettivo di lotta all’evasione fiscale, fondandosi sul “*contrasto di interessi*” tra imprese e clienti finali, posto alla base di tutte le politiche di *compliance* adottate anche in altri Paesi europei (adempimento spontaneo, grazie alla convenienza alla regolarità fiscale).

**Evitare  
l’aumento delle  
aliquote IVA**

Infine, sempre nell’ottica di una politica fiscale *ad hoc* per il “Piano città”, non può passare inosservata la disposizione del “*decreto salva Italia*” (art.18, D.L. 201/2011, convertito nella legge 214/2011) che, se da una parte ha scongiurato il rischio di un taglio lineare ed indiscriminato di tutte le agevolazioni

vigenti (comprese quelle sulla casa), dall'altra ha previsto, sempre per le note esigenze di "cassa erariale", un aumento di 2 punti percentuali delle aliquote IVA del 21% e del 10% nel trimestre ottobre-dicembre 2012.

Tale aumento potrà poi diventare "strutturale" dal 2013 per essere addirittura ulteriormente incrementato dello 0,5% a partire dal 2014, qualora, dall'attuazione dell'annunciata riforma fiscale, non siano assicurate all'Erario determinate entrate di cassa.

Si tratta di un aumento impositivo che avrà un pesante impatto sulle attività del settore e che va in netta controtendenza con l'esigenza di incentivare i processi di recupero e riqualificazione urbana, oggi assoggettati all'aliquota IVA ridotta del 10% (12% dal prossimo ottobre).

E', pertanto, necessario evitare la concreta attuazione della misura, facendo leva anche sui segnali positivi che il Governo ha dato nei mesi scorsi, quando ha ammesso la possibilità di scongiurare già il primo aumento previsto per il prossimo ottobre 2012, qualora sarà definitivamente confermato l'impatto positivo sul bilancio statale delle ultime manovre di risanamento dei conti pubblici.

## **UNA VISIONE NUOVA E STRATEGICA PER LO SVILUPPO: RISPARMIARE ENERGIA**

### **L'edilizia al centro della strategia UE per lo sviluppo**

La politica dell'Unione Europea ha ben chiara l'importanza del settore edile e il ruolo strategico sociale ed economico che esso può svolgere, in quanto da esso dipendono tutti i rami dell'economia.

Per questo, la Commissione europea, nelle sue Comunicazioni "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'utilizzo delle risorse" e "Strategia per la competitività sostenibile del settore delle costruzioni e delle imprese", ha rispettivamente fissato le prime tappe del percorso, da qui al 2050, che conduce a un'Europa efficiente nell'utilizzo delle risorse, ed ha individuato le principali sfide che il settore delle costruzioni dovrà affrontare entro il 2020, soprattutto in termini di investimenti, capitale umano, esigenze ambientali, regolamentazione e accesso ai mercati, individuando nell'edilizia il settore chiave per l'implementazione e il successo di tale processo.

Il settore edile rappresenta inoltre una straordinaria occasione per riqualificare le città in cui viviamo.

Nell'ambito urbano si giocano, infatti, le sfide principali per il raggiungimento di obiettivi globali come la mitigazione del cambiamento climatico, la qualità dell'aria e l'innalzamento del livello di inclusione sociale.

In tale contesto la Commissione europea ha avviato iniziative per favorire lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione (crescita intelligente), che sostengano un'economia con un alto tasso di occupazione, favorendo la coesione economica, sociale e territoriale (crescita inclusiva) e che promuovano un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva (**crescita sostenibile**).

**L'efficienza  
energetica ed il  
ruolo delle  
Smart Cities**

L'efficienza energetica rappresenta il modo più immediato ed efficace, rispetto ai costi, per affrontare le principali sfide energetiche in materia di sostenibilità, sicurezza nell'approvvigionamento di energia e competitività del Paese. Ne è conferma il Piano d'azione europeo "20-20-20" che fissa al 2020 l'obiettivo di ridurre del 20% il consumo di energia primaria.

All'edilizia si riconosce da tempo un ruolo rilevante per raggiungere significative potenzialità di risparmio energetico e la sua centralità è rimarcata anche dal Piano d'Azione nazionale per l'efficienza energetica del 2011, che attribuisce, al 2016, un potenziale risparmio energetico pari a 60.000 GWh/anno per il settore residenziale, mentre a tutta l'industria 20.140, ed ai trasporti 21.783.

L'edilizia sostenibile è poi stata identificata, nell'iniziativa europea "Lead Market Initiative" (Iniziativa Mercati di Punta), come uno dei sei più promettenti mercati emergenti in termini di elevato valore economico e sociale.

L'efficienza energetica degli edifici, ed il suo miglioramento attraverso interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio, costituisce poi un obiettivo primario cui deve tendere qualsiasi progetto di trasformazione urbana che punti alla sostenibilità (ambientale, economica e sociale) delle nostre città.

La strada da perseguire è quindi quella di puntare sull'efficienza energetica: dalla riqualificazione energetica degli edifici esistenti, alla produzione/utilizzo dell'energia da fonti rinnovabili, alla mobilità sostenibile, alla messa a disposizione di nuovi servizi attraverso l'ottimizzazione delle risorse, alla condivisione fra soggetti pubblici e privati, al coinvolgimento dei cittadini verso un cambiamento comportamentale, alla spinta verso lo sviluppo "verde" mediante l'utilizzo esteso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT).

È una rivoluzione che non solo riguarda gli aspetti tecnologici

ma anche e soprattutto quelli culturali, in un contesto di più ampio respiro per pensare alle città in termini di “sistema urbano intelligente e sostenibile”, le Smart Cities.

Oggi siamo ancora impegnati ad efficientare il singolo edificio (magari intervenendo sui singoli elementi che compongono l’involucro o l’impianto, non garantendo un valido risultato di efficientamento dell’intero edificio) avendo a disposizione un ventaglio di tecnologie che evolvono nel tempo, ma domani bisognerà puntare a far sì che gli effetti di ogni singolo intervento siano incrementabili dal fatto di generare positive ricadute sull’intero sistema e non solo sul singolo sito dove sono realizzati.

Per raggiungere tale obiettivo è però necessario programmare e governare l’insieme di questi aspetti, investendo sulla progettazione e realizzazione delle smart cities, che rappresentano un’opportunità di sviluppo economico, uno stimolo delle filiere produttive, un recupero urbano delle aree oggi dismesse.

Ciò richiede uno sforzo di nuova progettualità che, discostandosi dagli schemi evolutivi ancora usati nel secolo scorso, sappiano coniugare in maniera innovativa lo svolgimento delle attività quotidiane (vivere, lavorare, spostarsi), con le esigenze dei cittadini e con quelle della disponibilità del territorio.

Si tratta di esaltare le potenzialità delle singole tecnologie connettendole in maniera intelligente: i consumi elettrici e termici degli edifici soddisfatti da piccoli impianti diffusi sul territorio in grado di fornire l’energia lì dove serve, non solo dove è prodotta. Per questo servono reti intelligenti di trasporto e distribuzione dell’energia ma anche un cambiamento di approccio da parte degli utenti disposti a modificare le loro abitudini per ottimizzare l’energia usata per le loro attività e per la mobilità.

Puntare quindi sull’utilizzo delle nuove tecnologie per migliorare la qualità della vita e la gestione dei processi urbani è la strada che numerose città in tutto il mondo stanno seguendo per realizzare uno sviluppo urbano equilibrato e sostenibile.

**Misure europee per stimolare gli investimenti in efficienza energetica**

L’edilizia rappresenta quindi un fattore di successo per l’equilibrio del delicato ecosistema urbano e della qualità della vita dei suoi abitanti e gli strumenti individuati per stimolare gli investimenti sono:

- gli incentivi fiscali, su cui dovrebbe essere stimolato uno scambio di esperienze fra i Paesi membri;
- i Fondi strutturali e di coesione, che offrono la possibilità

di utilizzare fino al 4% del budget per l'efficienza energetica e gli investimenti nelle energie rinnovabili nell'edilizia residenziale;

- gli strumenti finanziari mirati allo sviluppo urbano sostenibile come JESSICA;
- l'implementazione di servizi di progettazione/costruzione/consegna con garanzie contrattuali sulle prestazioni per progetti di rinnovamento di piccole dimensioni;
- la lotta al ritardo nei pagamenti attraverso interventi legislativi della Commissione.

Tra le misure che la Commissione intende intraprendere per attuare la strategia prefissata sono previste azioni per:

- incoraggiare la riqualificazione degli edifici, mettendo in atto strategie specifiche per avere un tasso di rinnovamento annuo del patrimonio edilizio esistente del 2% e, per gli edifici di proprietà della Pubblica Amministrazione, del 3%;
- garantire per tutti i nuovi edifici un consumo di energia quasi zero e l'utilizzo di soluzioni molto efficienti;
- assicurare il riciclaggio del 70% dei rifiuti da demolizione e costruzione non pericolosi;
- prevedere un'analisi dei diversi strumenti finanziari europei e nazionali di sostegno all'efficienza energetica degli edifici, contenente suggerimenti su come i fondi pubblici possano essere meglio utilizzati per stimolare il rinnovamento degli edifici;
- assicurare che una significativa percentuale dei Fondi strutturali e di coesione sia effettivamente allocata nel settore dell'efficienza energetica e delle fonti di energia rinnovabile;
- sviluppare, in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti, strumenti finanziari per piccoli progetti di rinnovamento degli edifici con garanzie contrattuali sulle prestazioni.

**Azioni nazionali per favorire la riqualificazione energetica degli edifici**

Rispetto agli impegni europei e nazionali, l'Ance rileva l'incoerenza tra gli obiettivi fissati e le azioni avviate sino ad oggi per il loro raggiungimento.

Infatti, l'introduzione, dal 2007, della detrazione del 55% per gli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, unitamente alle successive proroghe (da ultimo, sino al 31 dicembre 2012), ha permesso di avviare una serie di interventi che però consentiranno di raggiungere al 2012 solo il 19% dell'obiettivo di risparmio energetico fissato dal

Piano d'Azione nazionale al 2016.

Dai recenti studi dell'Enea emerge che il potenziale risparmio conseguibile dalla riqualificazione energetica degli edifici esistenti è pari al 50% dei consumi attuali, con conseguenze positive non solo sulla bilancia dei pagamenti ma anche sull'ambiente.

Le iniziative riguardanti le nuove realizzazioni e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente necessitano di:

- ✓ ***mantenere nel tempo la detrazione fiscale del 55%***, puntando però a migliorarne l'impatto e la funzionalità rispetto agli obiettivi del Piano d'Azione nazionale;
- ✓ ***prevedere un sistema delle regole univoco a livello nazionale***. Considerando il ruolo strategico che la certificazione energetica degli edifici svolge come strumento di valorizzazione delle caratteristiche energetiche dell'edificio, è necessario un unico quadro normativo ed un'unica metodologia di confronto su scala nazionale, sia per il metodo di calcolo dei consumi che del sistema di certificazione, per creare un mercato consapevole e virtuoso nel quale l'utilizzatore può comprendere ed apprezzare il valore delle migliori realizzazioni;
- ✓ ***avviare una campagna di informazione e comunicazione*** per fornire al cittadino tutte le informazioni necessarie, facendo crescere la sensibilità, l'interesse, la cultura del consumatore e, conseguentemente, delle imprese, verso comportamenti *green*;
- ✓ ***estendere la diagnosi/certificazione energetica a tutti gli immobili esistenti***, ampliando l'obbligo oggi previsto solo per i beni oggetto di trasferimento a titolo oneroso, e prevedere di inserire nei dati catastali la prestazione energetica dell'immobile;
- ✓ ***promuovere il ruolo esemplare del settore pubblico***, avviando un programma di riqualificazione energetica degli edifici pubblici e favorendo un sistema di appalti pubblici che faccia da battistrada all'innovazione di prodotto e di processo. L'intervento sul patrimonio pubblico, considerate dimensione e caratteristiche strutturali, costituirebbe un esempio di grande stimolo anche per gli interventi di risparmio energetico sul patrimonio privato;
- ✓ ***sollecitare un impegno più forte da parte del sistema bancario*** volto a sviluppare modelli contrattuali e

finanziari innovativi, attivando specifici strumenti finanziari (ad esempio mutui per le ristrutturazioni energetiche che ripagano la rata attraverso i risparmi energetici), con una attenzione particolare agli interventi edilizi caratterizzati dal miglior rapporto benefici/costi dal punto di vista della sostenibilità energetico-ambientale;

- ✓ ***incentivare il processo di ristrutturazione di edifici pubblici e privati***, stimolando e sostenendo misure volte ad assicurare la promozione di nuova edilizia ad elevate prestazioni energetiche e la riqualificazione degli edifici esistenti, fissando obiettivi temporali legati a forme di incentivazione per chi effettua interventi e, viceversa, penalizzazioni sotto forma di aumenti di tasse e tributi per chi non interviene nei termini temporali previsti;
- ✓ ***puntare sull'affidabilità e qualità della certificazione energetica*** affinché sia un credibile e reale strumento di conoscenza della qualità dell'edificio e di tutela della concorrenza del mercato, prevedendo, per le classi energetiche migliori (A e A+), che la certificazione sia rilasciata da soggetti che operino sotto accreditamento dell'Ente unico nazionale (Accredia).

## **RIGENERAZIONE URBANA TRA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO PUBBLICO E POLITICHE DELL'ABITARE**

### **La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico**

L'articolo 33 bis del DL 98/2011, introdotto dall'art 27 del DL Salva Italia, se correttamente applicato, introduce la necessaria trasparenza che da tempo il mercato richiedeva per operare in maniera efficiente nel campo della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

In particolare, la disposizione recentemente introdotta può dare la necessaria chiarezza sui ruoli e sulle responsabilità dei diversi attori coinvolti nel complesso procedimento di valorizzazione.

L'articolo 33 bis prevede un coinvolgimento dei privati "a monte", in qualità di azionisti del veicolo societario, con l'apporto del capitale necessario per dare il via all'operazione; oppure "a valle", come promotori e realizzatori dell'intervento di valorizzazione.

A questo punto si possono avere due casi.

La prima soluzione prevede che la società incaricata della valorizzazione è tutta pubblica e quindi partecipata

esclusivamente dall'ente proprietario, con l'Agenzia del Demanio in veste di *advisor*. In questo caso, il soggetto pubblico dovrà indire gare per la valorizzazione, siano esse concessioni di valorizzazione, concessioni di costruzione e gestione; al limite, per definire la strategia di sviluppo, potrebbe servirsi anche del dialogo competitivo con gli investitori.

Nel caso in cui si volesse, invece, aprire il capitale a soci privati, il percorso migliore sarebbe la definizione di "gare a doppio oggetto", che prevedano la scelta del socio della società mista che, operativamente, svolgerà anche i lavori di valorizzazione dell'area o dell'asset in questione.

In tutti e due i casi l'efficienza e l'efficacia del procedimento si basa su di un **confronto concorrenziale serio sull'idea progettuale**.

Ma è anche chiaro, però, che questi processi di profonda rigenerazione urbana sono possibili solo se le autorità pubbliche saranno in grado di assumersi le proprie responsabilità, definendo, fin dall'inizio, una chiara *vision* di quello che si vorrà realizzare.

Sarebbe strategico definire, quindi, nelle fasi iniziali del processo, una conferenza dei servizi in cui tutte le parti in causa chiarissero, una volta per tutte, quello che si può, e quello che non si può, fare. Secondo questo approccio, i successi saranno maggiori quanto più libero sarà il *developer* di sviluppare la propria idea progettuale, una volta considerati i vincoli posti dall'Amministrazione.

Questo modo di operare permetterà di minimizzare il rischio urbanistico e dare le necessarie certezze agli investitori privati.

L'Ance è convinta di poter dare un contributo concreto, grazie alla sua presenza capillare. Molto spesso, nel passato, alcuni investimenti si sono arenati perché non si è riusciti a trovare un'intesa tra i diversi livelli amministrativi coinvolti nel procedimento di dismissione /valorizzazione.

Un terreno su cui si può immaginare una collaborazione è lo sviluppo della strategia di valorizzazione. In questa fase, il contributo dei promotori-costruttori in termini di know-how, di esperienza e di profonda conoscenza dei luoghi non potrà che favorire ed accelerare il processo di valorizzazione.

L'articolo 53 del DL semplificazione introduce il **Programma di ammodernamento e razionalizzazione del patrimonio immobiliare scolastico**, un piano ambizioso, fortemente voluto dal MIUR, le cui potenzialità erano state intuite dall'ANCE che ha sviluppato, a partire dal 2008, attraverso la

Le scuole,  
nuovi poli di  
aggregazione

propria rete di associazioni territoriali, un percorso sperimentale per l'attivazione dei capitali privati ai fini della riqualificazione di questa importante infrastruttura.

Un Programma che presenta molteplici benefici sotto diversi punti di vista.

In primo luogo, è un'eccezionale opportunità per Comuni e Province di riqualificare, con l'apporto degli investitori privati, un patrimonio immobiliare fatiscente, di qualità scarsa sotto tutti i punti di vista (architettonico, in primis), costoso in termini di gestione e, nella maggior parte dei casi, non rispondente neanche alle più elementari norme di sicurezza.

Realizzare nuove scuole di ultima generazione, in grado di offrire servizi integrati (strutture sportive, laboratori scientifici e linguistici, auditorium-sale conferenze) può rappresentare un primo, significativo intervento, da parte degli enti locali, di riqualificazione del costruito, la dimostrazione tangibile della volontà di progettare nuovi spazi in linea con le moderne esigenze del vivere.

Per gli enti locali, partire dalle scuole costituisce un segnale significativo: la filosofia di questi interventi dovrebbe essere quella di creare poli di aggregazione per i giovani, non solo per le loro esigenze formative ma anche per il loro svago. Edifici aperti oltre le ore della didattica che possono divenire punti di riferimento anche per le famiglie e per gli abitanti del quartiere.

Inoltre, investire sugli edifici pubblici sarebbe un potente volano per realizzare un vero e proprio programma di riqualificazione delle città, un progetto ambizioso per rendere i centri abitati italiani più attrattivi e vivibili. Demolire e ricostruire le scuole potrebbe essere, quindi, un forte segnale anche per i privati: per una volta il pubblico anticiperebbe i privati, dimostrando come sia importante e conveniente realizzare edifici belli, dal punto di vista architettonico, funzionale, ambientale e civico.

Farlo ora, in un momento decisivo per lo sviluppo del nostro Paese, avrebbe poi un significato ancora più importante, perché dimostrerebbe a tutti la voglia di ripartire, in particolare dalle nuove generazioni, e di muoversi dallo stallo che ha contraddistinto gli ultimi 30 anni della nostra storia.

#### **Abitare sociale**

Le trasformazioni urbane hanno nella componente abitativa il loro elemento di centralità che, a sua volta, è rappresentato da una pluralità di utenti a fronte dei quali il mercato e quindi la città ha dato in questi anni delle risposte attraverso articolate politiche di intervento.

Ripercorrere l'intervento pubblico nella politica della casa

significa rileggere le trasformazioni urbane soprattutto in una logica di espansione che è stata la formula di intervento più rapida rispetto ad una domanda fortemente caratterizzata più dalla quantità che dalla qualità.

Oggi lo scenario è mutato, ma è pur sempre presente una domanda di residenza meno caratterizzata in termini quantitativi, ma comunque non in grado di affrontare il mercato con la propria capacità economica.

Si tratta di utenti in molti casi “solvibili ma non troppo”, per i quali è necessario immaginare delle forme dirette o indirette di sostegno all’accesso alla casa, mentre per altre tipologie di utenti l’intervento pubblico deve essere di maggiore impegno e rientrare nelle politiche sociali.

Si tratta di una domanda che, soprattutto nelle conurbazioni urbane, è prevalentemente, orientata alla locazione, ma non “disdegna” un futuro accesso alla proprietà. Di qui la necessità di utilizzare forme contrattuali che prevedono inizialmente la locazione e poi la proprietà, ma che scontano difficoltà attuative conseguenti al contesto normativo più generale.

Lo scenario attuale dell’edilizia sociale è caratterizzato dall’impossibilità di riproporre i due principali fattori di successo del passato e cioè la disponibilità delle aree a basso costo, attraverso i piani di zona, e le agevolazioni finanziarie (mutui agevolati, contributi in conto capitale ecc.) di origine statale e regionale, integrate con agevolazioni fiscali e riduzione degli oneri di urbanizzazione.

Nell’ambito delle politiche per le trasformazioni urbane di questo millennio, è necessario individuare le modalità per una nuova politica della residenza che tenga conto non solo della domanda di proprietà/locazione, ma anche delle caratteristiche degli utenti da cui essa proviene, in un contesto di sostenibilità a 360° da inserire in un ambito urbano “edificato ed eventualmente dismesso”.

Ciò con riferimento sia agli enti locali attori della pianificazione territoriale, sia a coloro che ne saranno utenti, sia infine a coloro i quali dovranno promuovere, realizzare e gestire tali interventi.

In questo contesto, l’abbattimento del costo di intervento, ma avendo ben presente l’obiettivo della qualità del prodotto sia come edificio singolo sia come contesto urbano, rappresenta l’elemento essenziale su cui agire per “rendere sostenibili” i canoni di locazione e i prezzi di cessione. Quindi non solo la razionalizzazione dei processi produttivi, ma anche la necessità di disporre di aree o immobili da recuperare a

basso costo o a costo zero sono le condizioni basilari per l'intervento a sostegno della domanda di abitare proveniente dalle categorie sociali deboli.

La politica delle aree o del recupero degli immobili esistenti, non può fondarsi solo su un generico obbligo di cessione a titolo gratuito o di pagamento di contributi aggiuntivi da parte di coloro che promuovono gli interventi privati, ma necessita, in particolare per gli interventi sulla città consolidata, di politiche organiche di incentivazione che prevedano non solo premialità volumetriche o nelle destinazioni d'uso, ma soprattutto la messa a disposizione, attraverso procedure di evidenza pubblica, di immobili pubblici, l'utilizzo della leva fiscale e l'adeguamento della normativa sulle locazioni.

Per quanto attiene al profilo economico – finanziario sarà necessario ipotizzare la creazione di linee di credito finalizzate all'intervento sociale con la parallela individuazione di altri strumenti finanziari innovativi.

In questo contesto, il ritrovato impegno nel settore di soggetti di estrazione finanziaria (CDP, Fondazioni, Casse di Previdenza, ecc.) anche attraverso forme di recente introduzione (Sistema dei Fondi) deve essere valutato favorevolmente a condizione però che il loro sia un ruolo di sostegno alla domanda e quindi più per la fase gestionale degli interventi piuttosto che per quella della loro promozione.

Naturalmente, qualsiasi intervento di rigenerazione urbana non può prescindere da un adeguato coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche nella realizzazione delle infrastrutture al servizio della città.

Ad oggi, però, gli effetti del Patto di stabilità interno per gli enti locali impediscono qualsiasi possibilità di garantire un livello di investimenti adeguato alle esigenze di trasformazione.

Infatti, oltre a determinare insostenibili ed inaccettabili ritardi nei pagamenti, che stanno mettendo in ginocchio un intero tessuto industriale, il Patto di stabilità interno abbatte la capacità di investimento degli enti locali - i principali protagonisti della domanda di infrastrutture - rendendo difficile la programmazione degli investimenti e la realizzazione delle opere necessarie a garantire la qualità della vita dei cittadini.

Gli effetti drammatici del Patto sono sotto gli occhi di tutti: nel 2010, gli investimenti in conto capitale degli enti locali si sono ridotti di circa 7 miliardi di euro, e nel 2011 si è registrato un calo ancora più forte, con una riduzione di 7,6 miliardi di euro. Per i prossimi anni, è previsto un ulteriore irrigidimento del Patto, per complessivi 32 miliardi di euro nel triennio 2012-2014.

In futuro, quindi, la difficoltà degli enti locali nel sostenere i processi di trasformazione urbana risulterà ulteriormente aggravata, andando a colpire, con l'imminente estensione del Patto ai Comuni con meno di 5.000 abitanti, anche le realtà più piccole.

## **RIATTIVARE IL CIRCUITO FINANZIARIO PER L'ACCESSO DELLE FAMIGLIE AL BENE CASA**

### **Creare Istituti specializzati nel credito a medio-lungo termine**

Uno dei più gravi effetti della crisi che sta attraversando il nostro Paese è la quasi totale scomparsa del credito a medio lungo termine per finanziare gli investimenti, in particolare quelli immobiliari.

La drastica riduzione dei finanziamenti a medio-lunga scadenza è determinata:

- 1) dalla difficoltà di reperire sul mercato dei capitali la provvista a medio e lungo termine;
- 2) dall'impossibilità di utilizzare provvista a breve per finanziamenti a lungo al fine di evitare il *mismatching* e cioè situazioni in cui non c'è corrispondenza temporale tra attività e passività sensibili ai tassi d'interesse di mercato.
- 3) Dalla maggiore rischiosità, sancita dalla normativa di Basilea, degli impieghi a medio e lungo termine che spinge il sistema finanziario a privilegiare le operazioni a breve.

In questa fase congiunturale, quindi, l'erogazione dei mutui per investimenti immobiliari (finalizzati alla costruzione) ovvero dei mutui fondiari (finalizzati all'acquisto anche della prima casa) è solo un'aspirazione cui tendere.

La mancanza di credito a medio e lungo termine sta influenzando negativamente sull'economia e, in particolar modo, sulle imprese di costruzioni, che si trovano stritolate in un duplice *credit crunch*: diretto, perché non vengono finanziati gli investimenti proposti dalle imprese stesse, e indiretto, perché è praticamente impossibile per le famiglie contrarre finanziamenti per l'acquisto della casa.

Alle regole della Vigilanza e alle difficoltà dei mercati finanziari, si aggiunge un altro importante problema: la scomparsa degli Istituti di credito speciale, ovvero di quei soggetti specializzati nel credito a lunga scadenza che emettevano titoli di debito, le "cartelle fondiari", con le quali sono stati compiuti i maggiori investimenti del nostro Paese.

Con il modello della “banca universale”, infatti, si è persa questa specializzazione e oggi le imprese di costruzioni incontrano grandi difficoltà nel presentare i progetti agli istituti di credito, non essendoci più al loro interno persone dotate del know how idoneo a valutare gli investimenti immobiliari.

Per superare questi gravi limiti del mercato del credito, si può immaginare di ricreare **soggetti finanziari specializzati nel credito fondiario, in grado di operare sulle scadenze più lunghe** e replicare i benefici che si sono avuti nel nostro Paese con gli Istituti di credito speciale.

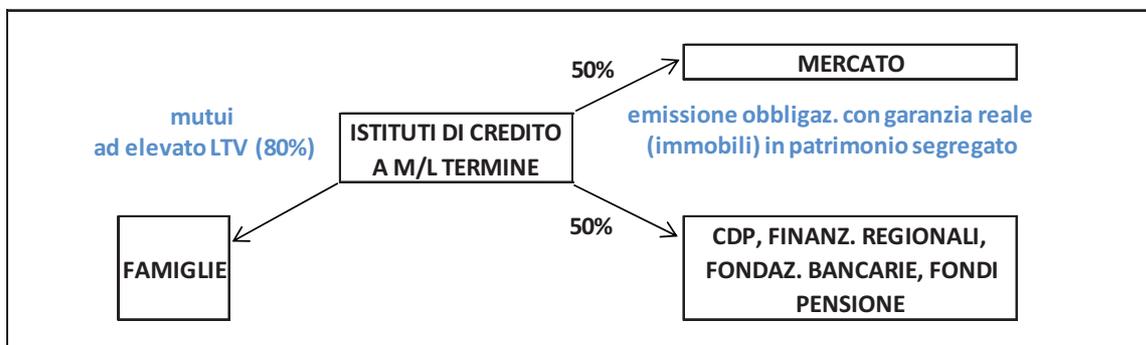
E’ possibile, inoltre, immaginare la creazione di strumenti finanziari specifici che possano facilitare, per questi soggetti, la raccolta sui mercati finanziari.

Sottoscrizione delle obbligazioni da parte degli Investitori istituzionali

Un primo strumento potrebbe prevedere il coinvolgimento degli Investitori Istituzionali (Cassa Depositi e Prestiti, finanziarie regionali, fondazioni bancarie e fondi pensione) nell’acquisto di una parte (il 50%) delle obbligazioni a medio-lunga scadenza, dotate di una garanzia reale sottostante (ipoteca sugli immobili finanziati inseriti in un patrimonio segregato), emesse da questi Istituti e finalizzate all’erogazione di mutui per l’acquisto della prima casa da parte delle famiglie. Questo modo di operare potrebbe facilitare, in questa fase, le operazioni di provvista fondi.

Questi titoli obbligazionari assicurerebbero un rendimento coerente con un profilo di rischio contenuto e garantito dalla parte dell’attivo segregato.

Per gli Istituti specializzati, o per le eventuali sezioni specializzate delle Banche commerciali, diminuirebbe sensibilmente il costo di provvista, mentre le famiglie potrebbero usufruire di mutui con un maggior *Loan to Value* ad un tasso d’interesse minore.



**Garanzia delle  
obbligazioni  
emesse dagli  
Istituti  
specializzati**

Un secondo strumento può prevedere che gli stessi Investitori Istituzionali (Cassa Depositi e Prestiti, finanziarie regionali, fondazioni bancarie e fondi pensione) si limitino a garantire le emissioni obbligazionarie di questi Istituti specializzati.

Anche in questo caso si potrebbe ottenere una sensibile diminuzione dei costi di raccolta.

