

Costruire un futuro sostenibile

Le trasformazioni nel modello di sviluppo e nell'organizzazione produttiva

La crisi economica che stiamo vivendo ci impone una riflessione seria sull'attuale modo di vivere e di produrre. Appare non più sostenibile il modello della crescita illimitata e dell'uso indiscriminato di risorse, modello che ha determinato, nella gestione del territorio, una urbanizzazione selvaggia ed una cementificazione indiscriminata del suolo. I limiti di uno sviluppo che non ha mai fatto i conti con la scarsità delle risorse, prima fra tutti la risorsa suolo, si rileggono oggi nella cementificazione indifferenziata, nelle periferie senza qualità, nello scempio del territorio e nella perdita delle sue potenzialità (agricole, ambientali, culturali).

Nella consapevolezza che la crisi in atto può divenire, alla luce del paradigma dello sviluppo sostenibile, una opportunità formidabile di cambiamento, l'obiettivo del presente documento è, da un lato e dal punto di vista strategico, quello di indicare un insieme articolato di proposte, concretamente realizzabili, che vada nella direzione di un diverso e più sostenibile uso del territorio, della rigenerazione urbana, della riqualificazione energetica del patrimonio edilizio. Dall'altro, anche quello di prospettare un insieme articolato di misure che possano rappresentare nell'immediato una risposta alla crisi, riattivando la domanda e intervenendo sulle principali criticità del sistema Paese.

In un settore fortemente segnato da illegalità, irregolarità e lavoro nero, l'affermazione di un nuovo modello di sviluppo improntato alla sostenibilità passa per l'affermazione dei principi di legalità su tutto il territorio nazionale e in particolare nel Meridione, per un deciso contrasto alla criminalità organizzata sia sul piano strettamente repressivo, sia su quello della certezza delle regole per il mercato, per le imprese e per il lavoro, sia su quello del rafforzamento della coesione sociale. Per questo, le battaglie avviate dalla Fillea per la sicurezza e la legalità sono parte integrante di questo ragionamento, a partire da quelle per la trasparenza degli appalti, per il contrasto al caporalato, per l'adozione di più efficaci norme di contrasto alle infiltrazioni criminali e per la tutela dei lavoratori nelle imprese sequestrate alle mafie.

In questo contesto proponiamo di perseguire **quattro obiettivi strategici**, che si possono realizzare attraverso l'adozione di **piani di intervento specifici**.

1. **Dare nuove priorità di sviluppo al paese.** Abbandonare il modello del consumo indiscriminato di risorse, e di suolo in particolare, non significa rinuncia a costruire, ma dare altre priorità di sviluppo al paese, *costruire altro e diversamente*. Altro, perché non saranno più il nuovo residenziale e le infrastrutture stradali a trainare l'economia del settore, ma il recupero e la riqualificazione urbana ed edilizia, e le modalità di trasporto sostenibile. A livello territoriale, poi, oltre al tema infrastrutturale, se ne intrecciano molti altri, di tutela ambientale, di sicurezza idrogeologica e sismica, di valorizzazione delle risorse agroforestali, di gestione delle risorse, a cui corrispondono altrettante tipologie di opere, piccole, medie e grandi da realizzare.

Si propone dunque un **Piano nazionale per la messa in sicurezza del territorio** e un **Progetto strategico per la riqualificazione delle città**¹; dalla mappatura del rischio un piano pluriennale che interviene a partire dalle aree più critiche riconnettendo aree urbane e aree rurali o montane limitrofe per prevenire catastrofi e disastri e valorizzare le risorse naturali dei territori. Un investimento che progressivamente va ad incidere sulla quota di finanziamento destinata alle evitabili emergenze. Per la riqualificazione delle città un intervento sistematico di efficientamento energetico del patrimonio edilizio, unito ad azioni di mitigazione ed adattamento ai cambiamenti climatici alla scala urbana.

Per limitare il consumo di suolo e concentrare le risorse nella riqualificazione del costruito è necessaria una norma generale di indirizzo sulla gestione del territorio, che orienti e sostenga la pianificazione regionale, ed altresì contribuisca a garantire una maggiore uniformità degli interventi a livello territoriale. Riteniamo, a tal fine, condivisibili le considerazioni e le proposte espresse dall'Inu² riguardo alla non procrastinabilità di una legge nazionale di Governo del Territorio, i cui principali obiettivi siano la tutela delle risorse naturali e dei beni culturali, la sostenibilità dello sviluppo territoriale, la garanzia dei diritti minimi collettivi (mobilità, servizi, abitazione).

Entro questo quadro normativo assumono significato sia i programmi succitati, sia i loro sistemi di incentivazione e di finanziamento, miranti a rendere conveniente la riqualificazione dell'esistente, piuttosto che l'uso di aree libere, e a finanziare la

¹ Per la descrizione analitica delle proposte, si veda la Scheda Tecnica 1 allegata al presente documento.

² Istituto Nazionale di Urbanistica, *Principi fondamentali di governo del territorio*, proposta di legge, novembre 2008.

riqualificazione urbana sostenibile³. Nello specifico, in ambito urbano, a questo strumento si dovrebbe affiancare un provvedimento-guida a livello nazionale, teso ad indicare le scelte di pianificazione da attuare per migliorare l'efficienza energetica e la sostenibilità ambientale degli insediamenti, relativamente alla densità edilizia, all'altezza e all'orientamento degli edifici, alla valorizzazione delle risorse ambientali, alla mobilità.

2. **Favorire lo sviluppo armonico del Mezzogiorno d'Italia mediante l'attuazione di un Piano per il Sud**, finalizzato all'adeguamento infrastrutturale del Meridione d'Italia. Una selezione di piccole e grandi opere da completare o realizzare in tempi certi e sulle quali concentrare i finanziamenti disponibili, mediante un raccordo e una sinergia interistituzionale. Ciò richiede la rottura del patto di stabilità per i Comuni virtuosi. Vi sono, peraltro, ancora importanti risorse europee da investire e altre possono venire da un patto interistituzionale per lo sviluppo. Alcuni capitoli del piano per il Sud sono noti:

1. Alta velocità
2. Cantierizzazione degli interventi infrastrutturali finanziati dalle ultime delibere CIPE
3. Salvaguardia del territorio dai rischi idro-geologici

3. **Sostenere il mercato della riqualificazione energetica degli edifici**. Garantire la stabilità e la certezza degli incentivi per gli investimenti in energie rinnovabili ed in efficienza energetica applicati all'edilizia, in modo da favorire la trasformazione del mercato *agendo sulla domanda, sia pubblica che privata*⁴. Le proposte operative sono diverse, e vanno dalla **promozione della proposta dell'incentivo 55% Plus**⁵ (incentivo fiscale + eco prestito modulato in funzione dell'efficacia energetica della riqualificazione), al **miglioramento del sistema di certificazione energetico ambientale degli edifici** e dei materiali per l'edilizia; dalla creazione di condizioni di **certezza e giusta convenienza all'investimento in energie rinnovabili all'orientamento del sistema degli appalti pubblici verso la qualità e la sostenibilità dei prodotti edilizi**, utilizzando modalità di affidamento dei lavori che

³ Si veda il paragrafo Risorse e incentivi di questo documento

⁴ Per la descrizione analitica delle proposte, si veda la Scheda Tecnica 3 allegata al presente documento.

⁵ Proposta Tavoli di lavoro 4E per l'efficienza energetica degli edifici esistenti, un meccanismo di consultazione di soggetti pubblici e privati del settore dell'edilizia, promosso dall'ENEA e supportato dal Ministero dello Sviluppo Economico.

consentano la selezione qualificata delle imprese concorrenti (gli interventi sul patrimonio pubblico possono assumere valenza di progetti pilota e luoghi di sperimentazione delle procedure da replicare poi nel mercato privato). Appare indispensabile, considerando l'articolazione dei provvedimenti esistenti in materia, una sistematizzazione degli stessi nell'ambito di un testo normativo sistematico, con funzione di indirizzo e coordinamento nazionale, e coerente il piano energetico nazionale.

4. **Qualificare le imprese e riorganizzare le filiere.** Sostenere e promuovere la ricerca, l'innovazione tecnologica e la riorganizzazione produttiva, e una formazione specialistica indirizzata verso tutte le aziende delle costruzioni (sia edilizia che produttori di materiali e componenti), *in modo da adeguare il sistema dell'offerta alle trasformazioni della domanda*⁶. Anche in questo caso si propone un sistema articolato di interventi: sostenere e creare le condizioni per replicare le buone pratiche di **certificazione dei sistemi costruttivi a basso costo ed alta efficienza energetica; sostenere le forme associative di imprese e i servizi per le imprese** (consorzi, reti, centri servizi...); **valorizzare gli enti pubblici di ricerca settoriale** (nazionali e locali) per sviluppare programmi a supporto dello sviluppo di politiche sostenibili nel settore, e alla validazione delle caratteristiche ambientali di materiali e tecnologie per le costruzioni; **migliorare il programma nazionale di formazione in edilizia**, svolto attraverso l'azione potenziata degli enti bilaterali e nei settori collegati (legno, cemento, lapidei e laterizi-manufatti), adeguandolo alle nuove esigenze professionali e alle esigenze locali specifiche (collegamento con distretti produttivi, poli tecnologici, filiere locali).

Risorse e incentivi

Il primo passo è quello di procedere rapidamente con l'investimento dei fondi europei e dei fondi Fas, oltre che lo sblocco delle opere finanziate dal Cipe⁷. Ulteriori risorse possono derivare dallo sblocco del patto di stabilità per i Comuni virtuosi, affinché si possa procedere con investimenti, e anche da una maggiore quota della nuova imposta sugli immobili, l'IMU, da destinare ai comuni. Quest'ultimo correttivo appare indispensabile, in quanto l'ultima manovra governativa prevede un'imposta comunale che, di fatto, i Sindaci incasseranno in buona parte per conto dello Stato centrale, ed i cui incrementi di entrata,

⁶ Per la descrizione analitica delle proposte, si veda la Scheda Tecnica 4 allegata al presente documento.

⁷ Per la descrizione analitica riguardante la fattibilità delle proposte, si veda la Scheda Tecnica 5 allegata al presente documento.

stimati per i Comuni nel loro complesso, saranno azzerati da riduzioni di pari importo dei trasferimenti statali. Gli incrementi della quota parte comunale dell'IMU possono essere progressivi nel tempo, compatibilmente col risanamento dei conti pubblici⁷.

La rinnovata disponibilità di risorse, utile per finanziare investimenti strategici nella "città pubblica" e per avviare politiche di incentivazione e defiscalizzazione a livello urbano, deve essere accompagnata dalla attivazione di tutte le possibili sinergie istituzionali, affinché si definiscano priorità strategiche e con esse finanziamenti, procedure e tempi certi in ragione dell'impegno di ciascuno.

Inoltre, una funzione di stimolo può derivare da incentivi sul modello di quelli adottati per le energie, ma, più complessivamente Stato ed EELL possono agire con incentivi e disincentivi per orientare gli investimenti. La questione di fondo, infatti, è che nonostante ormai da tempo si professi l'importanza di spostare il centro dell'attività edilizia dalla nuova costruzione verso la riqualificazione del patrimonio esistente, questa attività resta ancora poco preferibile rispetto alla prima. Ci sono sullo sfondo ragioni di natura diversa. In primis c'è la questione mai risolta della rendita urbana, dalla cui tassazione dovrebbe giungere una quota stabile di risorse per finanziare il governo del territorio e la "città pubblica". Si pensi anche agli oneri di urbanizzazione, che ancora oggi in moltissime città consentono ai Comuni di avere maggiori introiti dalla nuova edificazione rispetto al recupero. La recente semplificazione delle procedure ha di fatto portato fuori dal controllo degli enti locali le attività di ristrutturazione e di recupero. Le procedure di DIA e SCIA hanno ormai reso questi interventi degli esoprocedimenti rispetto alla macchina amministrativa dell'ente locale.

Eppure, negli ultimi anni se si deve citare un intervento nel settore edilizio che ha consentito di portare innovazione reale si deve citare il provvedimento cosiddetto del 36% che ha consentito alle famiglie di scaricare le spese della ristrutturazione edilizia del proprio appartamento. Un provvedimento positivo sotto molti aspetti: quello economico, ha attivato lavori edilizi coinvolgendo le piccole e piccolissime imprese; quello fiscale, ha fatto emergere dal nero molta dell'attività edilizia e anche dei settori collegati; sotto il profilo ecologico e del risparmio energetico, ha facilitato la messa a norma e l'adeguamento energetico degli immobili.

Bisognerebbe, quindi, prendere ad esempio questo intervento e provare a rafforzarlo. Per dare concreta possibilità a questa prospettiva si possono immaginare quattro tipi di intervento:

1. **Ripristinare e rimodulare la fiscalità urbanistica.** Occorre ricondurre gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria ed il contributo sul costo di costruzione alle finalità originarie, ovvero quelle di contribuire al miglioramento e all'adeguamento della "città pubblica" da parte di ogni intervento di trasformazione urbanistica ed edilizia. In particolare, gli oneri di urbanizzazione vanno definiti considerando i costi effettivi delle opere di urbanizzazione e devono essere quantificati in modo da garantire anche una contribuzione, pro quota, alla copertura dei costi delle infrastrutture e dotazioni ambientali e dei servizi di scala urbana. Il contributo di costruzione deve essere calcolato in modo da finanziare i costi inerenti a maggiori dotazioni territoriali richieste rispetto alle ordinarie opere di urbanizzazione e/o a fini di sostegno a politiche urbane promosse con finalità sociali od ambientali.

Tale meccanismo garantisce la redistribuzione sociale della rendita urbana; esso deve essere compatibile con la riforma della fiscalità locale nel quadro federalista ed assumere il carattere di "**contributo di sostenibilità**", nell'ambito del moderno modello negoziale di pianificazione spettante ai soggetti titolari della stessa. Esso rende anche meno conveniente l'intervento su aree libere, che necessitano di maggiori costi per gli interventi di urbanizzazione e per le dotazioni territoriali.

2. Rendere ancora meno conveniente l'intervento su aree libere, aree agricole, greenfield. Ogni comune potrebbe decidere di gravare gli oneri urbanistici delle nuove costruzioni su aree libere, greenfield, da un onere aggiuntivo calcolato avendo come riferimento il pari costo di demolizione di un edificio teorico esistente. Si tratta di un provvedimento tanto più importante quanto più si è in presenza di un tessuto edilizio e urbanistico particolarmente diffuso e con ampie parti di edificato in cattivo stato.
3. Estendere gli sgravi fiscali dalla ristrutturazione edilizia a parti di città, un isolato, un comprensorio particolarmente degradato. Gli interventi di ristrutturazione urbanistica, (non più solo edilizia) potrebbero essere sgravati dalle tasse per una quota da stabilire, eventualmente differenziando a seconda del contesto e del grado di sostenibilità energetica ed ambientale della riqualificazione.
4. Ancora, si potrebbero creare degli ulteriori incentivi da parte dei comuni che potrebbero istituire delle vere e proprie zone urbane speciali nelle quali ridurre il

carico della tassazione sugli immobili, l'IMU⁸. Gli sgravi patrimoniali potrebbero essere modulati non solo per agevolare gli interventi edilizi sull'esistente ma anche per ampliare gli obiettivi. Ad esempio si potrebbe favorire il frazionamento delle unità immobiliari e la realizzazione di nuove unità abitative ma prescrivendo l'immissione di queste nel settore dell'affitto a canone calmierato, o di alloggi da destinare all'edilizia sociale. O ancora alla necessità di realizzare la sistemazione di spazi pubblici, aree pedonali, ecc... Un modello simile è stato istituito anni fa in Francia con il termine di OPAH.

⁸ Per la descrizione analitica riguardante la fattibilità delle proposte, si veda la Scheda Tecnica 5 allegata al presente documento.