



PER UN NUOVO PIANO DEL LAVORO CONTRIBUTO DELLA FILLEA CGIL

GENNAIO 2013

INDICE

Premessa

PARTE 1: Analisi

La crisi nel settore delle costruzioni, legno e arredamento

PARTE 2: Strategie

Qualità e regolarità del lavoro, dell'impresa e del mercato

Green economy e sostenibilità edilizia

Un "Progetto Italia" per lo sviluppo e l'innovazione

 "Progetto sul riassetto idrogeologico"

 "Progetto riduzione consumo di suolo"

 "Progetto riqualificazione urbana"

 "Progetto efficienza energetica"

 "Progetto energie rinnovabili"

 "Progetto prevenzione sismica"

 "Progetto infrastrutture materiali"

Le Risorse

Premessa

Nell'ambito del Piano del Lavoro elaborato dalla Cgil, questo documento della Fillea intende costituire un contributo di approfondimento riguardante il settore delle costruzioni.

A partire dalla condivisione delle analisi che identificano le ragioni della crisi italiana ed europea ed, in particolare, le cause del declino dell'economia nazionale, questo documento affronta le ragioni e gli esiti di una "crisi nella crisi", quella del settore delle costruzioni, che più di tutti gli altri ha risentito e risente della congiuntura negativa e del crollo della domanda interna.

Riguardo alle strategie proposte nel Piano del Lavoro, il presente documento ribadisce l'importanza della scelta sostenibile per l'economia di settore, come unica opzione possibile per coniugare sviluppo economico, salvaguardia ambientale e tutela sociale.

A tal riguardo vengono approfonditi quei progetti del Piano per lo sviluppo e l'innovazione¹, che coinvolgono l'industria delle costruzioni in modo preponderante ("Progetto sul riassetto idrogeologico", "Progetto riduzione consumo di suolo" e "Progetto riqualificazione urbana", "Progetto energie rinnovabili" e "Progetto efficienza energetica", "Progetto prevenzione sismica", "Progetto infrastrutture materiali").

Ciascun progetto sarà descritto sinteticamente nel testo, in modo da rendere evidenti le potenzialità della domanda attivabile, nonché gli effetti positivi sul contesto economico, ambientale e sociale (con particolare riguardo al mondo del lavoro). Una scheda tecnica, allegata a ciascun progetto, descriverà analiticamente i punti sinteticamente citati nel testo, e conterrà l'elencazione completa delle proposte (legislative, procedurali, economiche) che si ritengono indispensabili per avviare concretamente i progetti.

Il documento e le Schede Tecniche sono state redatte a cura del Centro Studi, sintetizzando i contributi afferenti ai diversi Dipartimenti della Fillea e le ricerche effettuate insieme alla Cgil, e sotto la supervisione diretta del Segretario generale.

¹ Cfr Parte 2, punto D) del Piano del Lavoro

PARTE 1: Analisi

La crisi nel settore delle costruzioni, legno e arredamento

La crisi internazionale che ha colpito tutte le economie mondiali si è evoluta, ed attualmente il quadro economico appare estremamente eterogeneo, con i paesi dell'est asiatico e dell'America latina in crescita, e dove si prevedono le maggiori opportunità di sviluppo anche nel medio periodo, e le economie più consolidate, USA ed ancor più Europa, in affanno.

L'economia europea, particolarmente quella a 15 paesi, vede rallentare il proprio Pil dello 0,4% nel 2012, dopo una crescita dell'1,4% nel 2011, che aveva fatto sperare nell'uscita dalla fase negativa. Il riacutizzarsi della crisi dei debiti sovrani, le rigide misure di austerità, la riduzione di liquidità stanno incidendo negativamente sulla spesa pubblica e privata.

Significative differenze caratterizzano l'area dell'Euro, dove convivono stagnazione, o debole crescita, nei paesi dell'Europa del centro-nord assieme alla recessione, che coinvolge invece le economie dell'Europa mediterranea.

Tra i settori economici quello delle costruzioni, prevalentemente legato al mercato interno, si trova in una situazione di particolare difficoltà. A fine 2012 gli investimenti in costruzioni, nella media dei Paesi UE 15, registreranno un'ulteriore flessione del 2,0% su base annua (-3,8% nel 2010, -0,2% nel 2011) e le recenti previsioni della Commissione Europea indicano per il 2013 una ulteriore contenuta riduzione (-0,5%).

In Italia, nel corso del 2012, la situazione di crisi delle costruzioni è sensibilmente peggiorata. Tutti gli indicatori settoriali disponibili mostrano intensità di cadute simili a quelle registrate nel 2009, nella fase iniziale della crisi.

In questo settore, il peso di politiche economiche orientate esclusivamente al contenimento del debito e i conseguenti effetti distorsivi nella distribuzione del reddito, hanno generato conseguenze drammatiche sui volumi produttivi, sulle imprese e sul lavoro. Le politiche messe in atto dal governo Berlusconi e quelle realizzate in questo ultimo anno dal governo Monti hanno, quindi, finito per aggravare gli effetti di una crisi, che aveva già componenti strutturali, sommando ad essa quelli di una congiuntura economica particolarmente sfavorevole.

La mancanza di risorse pubbliche, l'irrigidimento del patto di stabilità per gli enti locali, l'inefficiente allocazione dei fondi europei, la stretta creditizia (particolarmente severa per il settore), la stasi del mercato immobiliare e il ritardato pagamento delle amministrazioni pubbliche sono le cause specifiche che stanno conducendo il settore ad una paralisi pressoché completa e ad ulteriore abbassamento dell'asticella della legalità.

Infatti, lo "spread" di illegalità tra il nostro paese e gli altri stati, che era già abbastanza elevato, ogni giorno diventa sempre più ampio. Eppure il nostro paese è riuscito a diventare punto di riferimento internazionale della lotta alle mafie.

La crisi in atto, secondo gli ultimi dati dell'Ance, ha già prodotto un ridimensionamento degli investimenti in costruzioni, nettamente superiore rispetto a quello determinato dalla crisi degli anni novanta. In cinque anni (2008-2012), in Italia il settore ha perso oltre un quarto degli investimenti (-27,1% in termini reali), contro una caduta dell'11,4% relativa alla crisi precedente.

Le stime 2012 e le previsioni 2013 non sono più confortanti².

Nel 2012 gli investimenti in costruzioni si stimano in flessione del 7,6% in termini reali, peggio che nel 2011 (-5,3%) ed anche rispetto alle stima del giugno scorso (-6,0%).

Nel 2013 si prevede un rallentamento che aggiungerà un ulteriore -3,8% negli investimenti rispetto al 2012.

In sei anni, dal 2008 al 2013, il settore avrà perso circa il 30% degli investimenti e si collocherà sui livelli di attività più bassi degli ultimi 40 anni.

Soffrono tutti i comparti, ad eccezione della riqualificazione dell'esistente: le nuove abitazioni (-54,2%, in sei anni), l'edilizia non residenziale privata (-31,6%), le opere pubbliche (-42,9%). Solo il comparto della riqualificazione degli immobili residenziali mostra una tenuta dei livelli produttivi (+12,6%).

Riguardo al sistema imprenditoriale, stanno resistendo alla crisi unicamente i maggiori gruppi delle costruzioni, che operano ormai prevalentemente all'estero, nei mercati delle grandi opere e nei lavori specialistici. Ma stiamo parlando di una nicchia, costituita da poche decine di gruppi con fatturato estero inferiore a 10 miliardi contro i 130 complessivi degli investimenti in costruzioni.

Le ricadute di questa storica crisi del settore incidono pesantemente sul tessuto produttivo e sull'occupazione.

Il numero di imprese iscritte alle Casse Edili, già in riduzione del 19,3% tra il 2008 ed il 2011, mostra un ulteriore calo tendenziale del 9,3% nei primi otto mesi 2012. Ancor più negativo il bilancio per operai e ore lavorate: rispettivamente -23,2% e -22,7% nel triennio 2009-2011 e -10,3% e -13,8% nel periodo gennaio-agosto di quest'anno.

Il ricorso alla Cassa Integrazioni Guadagni da parte delle imprese di costruzioni continua ad ampliarsi. Il numero delle ore autorizzate dalla CIG per i lavoratori del settore è aumentato del 93,0% nel 2009, del 33,0% nel 2010 e del 4,7% nel 2011, e mostra un ulteriore aumento del 28,3% nei primi dieci mesi 2012.

Ancora l'Ance stima che, a fine 2012, i posti di lavoro persi nelle costruzioni dall'inizio della crisi economica raggiungeranno le 360.000 unità (erano 325.000 nella stima di giugno scorso). Considerando anche i settori collegati (materiali e componenti per l'edilizia, macchine e impianti) la perdita occupazionale complessiva sarà di circa 550.000 unità.

A questi effetti quantitativi vanno sommati quelli prodotti sulla qualità del tessuto imprenditoriale, del mercato e, soprattutto, del lavoro.

² Stime Ance, dicembre 2012

La scelta di affiancare alla riduzione delle capacità di spesa dello Stato e delle famiglie una sostanziale e costante opera di deregolazione, ha prodotto da un lato l'indebolimento della qualità delle imprese spinte ad una forte concorrenza al ribasso utilizzando molteplici forme (subappalti selvaggi, falso lavoro autonomo, utilizzo distacchi comunitari, etc.), dall'altro un aggravamento della destrutturazione del lavoro in termini di stabilità e diritti. L'elusione e l'evasione fiscale e contributiva prodotta dal lavoro nero ed irregolare (oltre 400.000 unità stimate) assomma ormai a circa 30 mld di euro e costituisce la via principale di consolidamento nel settore delle economie criminali, facendo della questione legalità la vera emergenza da affrontare attraverso necessari interventi di sistema sul mercato degli appalti, sulla qualificazione delle imprese, sulla regolarità del lavoro e, naturalmente, sul rafforzamento dei controlli e delle misure preventive.

Assume sempre un peso maggiore la dicotomia che registra, da una parte, importanti settori dello Stato, delle Istituzioni, dell'economia, del sociale che tessono un'importante tela utile a rendere efficiente l'azione di prevenzione, di repressione e di bonifica sociale dalla presenza mafiosa e criminale, dall'altro soggetti pubblici e privati che scuotono metodicamente di notte questa tela. La filiera delle costruzioni si trova nel pieno di queste vicende e, volta per volta, né diventa vittima o carnefice. Liberare le costruzioni dall'illegalità è un obiettivo supremo. Senza esso ogni tecnicismo porta sempre allo stesso risultato: costruzione, spesso, sinonimo di illegalità.

Infine, il quadro completo della crisi del settore deve considerare i suoi effetti sociali. Disoccupazione e precarietà sono stati infatti aggravati dalle misure adottate in materia previdenziale, in materia di ammortizzatori sociali e di mercato del lavoro. Gli ultimi interventi del governo Monti, in particolare, rendono inaccettabile per l'edilizia il prolungamento dell'età pensionabile insieme alla insufficiente copertura degli ammortizzatori sociali. Queste due questioni, insieme al rilancio degli investimenti, sono le priorità rivendicative per il prossimo futuro, dando continuità alla mobilitazione che in questi anni, dagli Stati Generali delle Costruzioni del 2009 e fino alla Manifestazione unitaria del 2012, la categoria ha realizzato.

I contenuti di questo documento, in coerenza a quanto deliberato dall'Assemblea Nazionale dei Quadri e Delegati Fillea dello scorso maggio a Genova, dovranno essere quindi la base per il rilancio dell'azione negoziale e di mobilitazione sia a livello nazionale, sia a livello territoriale.

PARTE 2: Strategie

Qualità e regolarità del lavoro, dell'impresa e del mercato

La crisi, i suoi effetti e le politiche deregolative utilizzate per affrontarla hanno infine aperto ulteriormente le porte del settore all'aumento dell'irregolarità, all'evasione e all'elusione e all'illegalità consolidando la penetrazione delle mafie in un settore così importante.

Le cose da fare sono molte e necessitano quindi di un intervento organico e di sistema. Fra queste intendiamo però individuare alcune priorità ed urgenze capaci di agire coerentemente sui diversi piani di intervento: la regolazione delle imprese, la regolazione del lavoro, la legalità.

La regolazione del mercato

L'attuale meccanismo di affidamento degli appalti ha favorito processi degenerativi sulla qualità delle imprese, del lavoro e sulla tenuta della legalità. Occorre superare definitivamente il ricorso agli appalti al massimo ribasso e limitare il subappalto e le altre forme anomale di affidamento; occorre, inoltre, ripensare l'istituto del contraente generale per favorire una maggiore strutturazione delle imprese.

La regolazione dell'impresa

In Italia oggi esistono oltre 900.000 imprese edili, con una scarsissima dimensione di impresa e con una esplosione delle imprese individuali e del falso lavoro autonomo.

Occorre una legge che definisca i requisiti minimi in termini di qualità e di struttura di impresa per poter operare sul mercato a garanzia dei cittadini e dei lavoratori dando attuazione a quanto definito nell'Avviso Comune fra le parti sociali sulla "Patente a Punti" prevista dal D.lvo 81.

La regolazione e le tutele per il lavoro

In un settore che vanta una delle più alte percentuali di irregolarità diventa decisivo intervenire a rafforzare per via legislativa gli obblighi definiti contrattualmente fra le parti, come avvenne con l'introduzione del DURC. Occorre ora definire un vincolo legislativo che renda esigibile l'adozione del DURC per congruità nei lavori privati così come definito nel CCNL vigente.

Tutele sociali e ammortizzatori sociali

In materia di tutele e' necessario dare risposte ai danni prodotti dalle riforme delle pensioni e del mercato degli ammortizzatori sociali che non tengono conto della peculiarità del lavoro edile, della sua intermittenza e della sua gravosità.

Green Economy e sostenibilità nelle costruzioni

La profonda crisi economica che stiamo vivendo non ha eguali, e ci impone una seria riflessione sul modello di sviluppo che ha caratterizzato la fase storica dell'industrializzazione. Le contraddizioni di questo modello sono, per così dire, venute al pettine, a seguito dell'estendersi del processo di globalizzazione.

L'azione sinergica di liberalismo esasperato e globalizzazione hanno avuto un effetto dirompente sull'equilibrio del pianeta, accelerando in misura esponenziale tutti i processi di disuguaglianza sociale e di collasso ambientale.

Sta maturando velocemente, nella consapevolezza collettiva, la convinzione che siamo alla fine di un'epoca storica e di fronte alla nascita di un nuovo paradigma sociale e produttivo, che deve coniugare lo sviluppo con la sostenibilità ambientale.

Non stiamo parlando di un'ipotesi plausibile, ma di una realtà concreta, che ha già messo in moto trasformazioni politiche e produttive in ogni parte del pianeta, e che è strategica nella competizione economica per la leadership mondiale.

In questo contesto va collocato, anche in Italia, il recente risveglio tecnologico del settore delle costruzioni, da sempre poco incline all'innovazione, a causa della complessità del processo produttivo che lo caratterizza, e della estrema frammentazione del sistema imprenditoriale.

Oggi in Italia, come all'estero, il motore dell'innovazione è la **sostenibilità energetica ed ambientale**, e questo è tanto più vero per l'industria delle costruzioni, in quanto i consumi energetici degli edifici e gli impatti ambientali del processo costruttivo sono tra i più consistenti a livello industriale e civile³.

Il mercato si sta velocemente riorientando attorno a questo tema, e le ultime analisi di settore ci sorprendono per la velocità con cui il fenomeno si sta realizzando: ad una crisi gravissima dell'edilizia tradizionale (nuove costruzioni) e dei comparti ad essa legati (cemento, mattone) fa riscontro una crescita dei settori legati alla riqualificazione edilizia, ed in particolare a quella energetica (finiture, impianti, tecnologie legate al fotovoltaico)⁴.

L'applicazione dei principi dello sviluppo sostenibile al settore delle costruzioni ne implica una completa riconfigurazione.

Il processo produttivo, in tutta la filiera, deve ridisegnarsi minimizzando gli apporti di materia ed energia che si immettono nel ciclo (filiera corta, efficienza energetica dei prodotti e dei processi), ottimizzando la fase di gestione dell'organismo edilizio, recuperando al massimo i materiali in fase di dismissione.

Se l'**innovazione tecnologica**, di prodotto e di processo, è il fattore strategico che permette questa trasformazione, l'esito finale è quello della **industrializzazione del processo edilizio**.

³ E' noto che l'edilizia è responsabile del 40% del fabbisogno energetico nazionale, e che le costruzioni attivano una filiera produttiva molto estesa, la più ampia tra tutti i settori industriali.

⁴ Cresme, *Il Mercato delle costruzioni 2013*, novembre 2012

Costruire e riqualificare in modo sostenibile implica il ricorso a tecnologie innovative e a nuovi materiali, componenti e sistemi, attraverso innovazioni di processo e di prodotto che, oltre a consentire l'abbattimento dei consumi energetici ed il miglioramento della qualità ambientale, creano anche nuova occupazione e la domanda di nuove professionalità.

L'analisi di questo tipo di interventi richiede pertanto un attento studio delle trasformazioni del ciclo produttivo edilizio derivanti dall'orientamento al *green building*.

Il primo aspetto che emerge con chiarezza è la stretta relazione esistente tra l'innovazione e la crescente industrializzazione dei processi produttivi.

In particolare, nel settore delle costruzioni sostenibili (Edilizia e Materiali da costruzioni) l'industrializzazione comporta:

- un processo di innovazione tecnologica per garantire prestazioni energetiche più virtuose e la sostenibilità ambientale;
- l'ottimizzazione della pianificazione e dei processi di produzione in termini di meccanizzazione e automazione;
- l'interazione tra progettazione edilizia, programmazione della produzione e costruzione;
- una maggiore razionalizzazione dell'organizzazione del lavoro nelle diverse fasi del ciclo di produzione.

Tali aspetti, inoltre, consentono di **aumentare le attività produttive ad alto valore aggiunto**, attraverso:

- l'incremento dell'efficienza dei processi e dei metodi della produzione;
- l'eliminazione/riduzione delle ore di lavoro perse a causa di condizioni climatiche avverse;
- l'aumento dell'efficienza attraverso una chiara definizione/programmazione dei processi di lavoro;
- una maggiore efficienza nell'approvvigionamento e nella gestione delle materie prime;
- la riduzione degli sprechi.

Tale trasformazione ha prodotto delle ricadute significative sia a livello economico e del lavoro che nel più ampio contesto sociale e apre una riflessione sui punti di forza e di debolezza del processo di industrializzazione nelle costruzioni come *driver* di innovazione nel lavoro, nel cantiere, nella contrattazione e nelle sue implicazioni per l'intero sistema socio-economico.

Molteplici sono le **conseguenze** di queste trasformazioni **sull'organizzazione del lavoro**: all'industrializzazione del processo produttivo e alla meccanizzazione del cantiere fanno riscontro il parziale spostamento della forza lavoro dal cantiere alla fabbrica, la maggior specializzazione operaia, la diversificazione contrattuale nell'ambito di una filiera che appare sempre più composita (sia riguardo alle figure professionali che in relazione ai materiali di riferimento), le migliori condizioni di lavoro, soprattutto in termini di sicurezza e salute (il cantiere diventa un luogo di

montaggio, molto più sano e sicuro di quello tradizionale). In prospettiva, assumeranno maggior rilievo alcuni comparti della filiera legati alla produzione di materiali e componenti per l'edilizia, come il legno, l'acciaio e l'impiantistica, i componenti per l'assemblaggio a secco, a fronte di un ridimensionamento dell'attività edile vera e propria.

Questa trasformazione, già parzialmente presente nel mondo produttivo, pone importanti **problematiche da risolvere a livello sindacale**: ampliare la rappresentanza (alle figure contrattualmente non rappresentate, ma presenti nel cantiere e nella filiera produttiva; alle mansioni tecniche e impiegatizie, alla rappresentanza di genere); garantire un'adeguata formazione (relativamente ai nuovi materiali e alle nuove tecnologie, ma anche rispetto ai nuovi rischi sul lavoro); sostenere la crescita e la strutturazione aziendale, come condizione imprescindibile per la trasformazione sostenibile dell'edilizia.

Un “Progetto Italia” per lo sviluppo e l’innovazione

Partire dalle emergenze, dai limiti e dal patrimonio del Paese per svilupparne le potenzialità, accrescerne la competitività e la capacità di attrarre investimenti: questo l’intento espresso nel Piano del Lavoro pienamente condiviso dalla Fillea.

Molti dei progetti prioritari identificati nel Piano del Lavoro riguardano l’assetto e la gestione del territorio e delle città, o la riqualificazione del costruito.

La scelta della sostenibilità implica un completo ripensamento riguardo all’oggetto della produzione. Il modello del consumo indiscriminato di risorse, e di suolo in particolare, non è più percorribile, e stiamo scontando oggi le conseguenze nefaste dello sprawl urbano e dello spreco edilizio.

Abbandonare questo modello di sviluppo non significa rinuncia a costruire, ma dare altre priorità di sviluppo al paese, **costruire altro e diversamente**.

Su questo la Fillea si è data da tempo un programma ambizioso, in buona parte ormai condiviso dai principali operatori del settore: le nuove priorità del paese, in grado di rispondere ai bisogni sempre più urgenti della popolazione e di riattivare, in breve tempo, opere diffuse capaci di dare respiro alle imprese del settore, sono il **territorio**, le **città** e l’**energia**.

Sono indifferibili un piano di manutenzione e messa in sicurezza del territorio (dal rischio sismico e idrogeologico), un programma di rigenerazione delle città e delle aree metropolitane, una diffusa riqualificazione energetica e messa in sicurezza del patrimonio edilizio.

Il governo uscente ha provato a dare risposte al settore su questi fronti (Ddl sul contenimento del consumo di suolo, piano città, incentivi alla riqualificazione energetica e alle rinnovabili) ma per ora le iniziative approvate sembrano troppo timide ed incerte, i finanziamenti troppo limitati, gli incentivi troppo precari, insomma manca la determinazione di chi assume queste decisioni con la consapevolezza che sono di importanza strategica per il futuro prossimo del settore e del paese.

Nei paragrafi che seguono si approfondiscono i progetti prioritari riguardanti il territorio, le città ed il patrimonio edilizio, descrivendo l’oggetto dei piani, le potenzialità della domanda attivabile, gli effetti positivi sul contesto economico, ambientale e sociale (con particolare riguardo al mondo del lavoro), le proposte di fattibilità. Una scheda tecnica, allegata a ciascun progetto, descriverà analiticamente i punti sinteticamente citati nel testo, e conterrà l’elencazione completa delle proposte (legislative, procedurali, economiche) che si ritengono indispensabili per avviare concretamente i progetti.

“Progetto sul riassetto idrogeologico” (Scheda Tecnica 1; All. A)

Un grande progetto che parte dalla mappatura dei rischi sul territorio nazionale per identificare le priorità d’azione.

La fragilità del territorio italiano rispetto al rischio naturale è una condizione nota.

Sulla base della superficie territoriale esposta ad elevato rischio naturale, si stima che **la popolazione potenzialmente esposta ad un elevato rischio idrogeologico sia pari a 5,8 milioni di persone; nelle aree ad elevata criticità idrogeologica si trovano circa 1,2 milioni di edifici.**

Il fabbisogno complessivo per il riassetto idrogeologico nazionale è definito nel piano nazionale per la sicurezza e la manutenzione del territorio, presentato dal Ministero dell’Ambiente al Cipe il 21 dicembre 2012 ma non approvato, ed **assomma complessivamente a 40 miliardi di euro, distribuiti in venti anni, per un investimento di circa 1,2 mld annui⁵.**

Un intervento significativo in questa direzione porta ad una messa in sicurezza del territorio dai rischi idrogeologici (principalmente frane e alluvioni).

Effetti correlati, pure importanti da un punto di vista ambientale, sono il contrasto ai cambiamenti climatici, l’aumento della biodiversità e della permeabilità dei suoli, il miglioramento delle qualità percepibili del paesaggio.

Il progetto costituisce un fattore diretto di ampliamento del mercato delle opere pubbliche e private in ambito territoriale.

L’investimento richiesto assomma a 1,2 mld/anno per 20 anni e costituirebbe un risparmio, anche in termini economici, a fronte di una spesa annua per il risanamento dei danni provocati dal dissesto idrogeologico, complessivamente pari a circa 2,5 mld nell’ultimo triennio.

Molte delle opere attivate sono di dimensioni medio piccole, e costituiscono, se prontamente attivate, un bacino di opere immediatamente cantierabili, che possono sortire, in tempi rapidi, positivi effetti sulla produzione e l’occupazione di settore.

Si tratta di opere di varia natura, che possono spaziare dall’ambito agricolo forestale (rimboschimenti, gestione e pulizia boschi, rinverdimento suoli abbandonati, ecc) a quello dei lavori edili specializzati idraulici ed ambientali (pulizia degli argini e dragaggio fondali, difesa costiera, opere di contenimento terra, ecc).

Sono prevalentemente opere diffuse sul territorio e rapidamente cantierabili, appannaggio di piccole e medie imprese, che richiedono prevalentemente manodopera qualificata o specializzata.

Si possono inoltre attivare interessanti sinergie con la filiera foresta-legno, nel campo del rimboschimento e della coltivazione di essenze legnose, collegate alla valorizzazione della materia prima nazionale. L’impatto ambientale e sociale di questo progetto è molto positivo, si attiva un significativo effetto moltiplicatore degli investimenti sull’economia⁶.

⁵ **Bozza non ancora in vigore 05/12/2012-** Ministero dell’Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare - Piano di adattamento ai cambiamenti climatici, la gestione sostenibile e la messa in sicurezza del territorio, inserita nelle informative di cui il Cipe ha preso atto nella seduta del 21.12.2012.

⁶ L’effetto moltiplicatore proprio del settore vale, **per ogni miliardo di euro di investimenti**, un effetto complessivo di attivazione per circa **3,4 mld** (sul settore, sull’indotto e sulla spesa delle famiglie, diretti e indiretti), e un aumento dell’occupazione pari a **34.000 unità** (stime Ance, dicembre 2011).

In termini di proposte per la fattibilità del progetto, si identificano due obiettivi strategici:

- avviare un **programma di studio e mappatura del territorio** finalizzato all'aggiornamento delle perimetrazioni delle aree a rischio, su cui intraprendere politiche di prevenzione attraverso l'affermazione di una tutela integrata del territorio ed in coordinamento con altri gli strumenti di pianificazione di area vasta (urbanistica, economica, paesistica);
- finanziare al più presto il **piano nazionale per la sicurezza e la manutenzione del territorio**.

Nella Scheda Tecnica 1, allegata, sono specificate le stime dei fabbisogni nazionali, gli impatti generati (ambientali, economici e sociali) e le proposte di fattibilità del programma. Si allega inoltre il progetto Cgil-Fillea sulla manutenzione e messa in sicurezza del territorio, che contiene l'analisi del quadro normativo e le azioni necessarie per passare dall'emergenza ad una politica della prevenzione.

“Progetto riduzione consumo di suolo” (Scheda Tecnica 2)

Le dinamiche insediative di espansione incontrollata delle aree urbanizzate (*sprawl*) comportano una forte accelerazione dei processi di consumo del suolo, collegati all'utilizzo urbano di suolo agricolo o naturale. L'impermeabilizzazione del suolo (*soil sealing*), ossia la copertura del terreno con materiali impermeabili, è una delle forme più evidenti di consumo e causa di degrado del suolo in Europa.

Nel campo delle politiche per il governo del territorio, il suolo è quindi divenuto una componente importante e può assumere diverse valenze, di capitale territoriale da difendere attivamente, nonché di componente morfogenetica, da trasformare.

Un nuovo quadro normativo di Governo del Territorio costituisce la premessa indispensabile per rendere possibile il cambiamento di paradigma nello sviluppo del territorio, ovvero per passare da un uso indiscriminato della risorsa limitata “suolo”, ad una gestione sostenibile del territorio, che tuteli le risorse ambientali, limiti e compensi le riduzioni di suolo vegetato dovuta all'urbanizzazione.

I dati evidenziano un consumo di suolo elevato e un continuo incremento del soil sealing in quasi tutto il territorio, a causa dell'espansione edilizia e urbana e di nuove infrastrutture: si consumano più di **100 ettari al giorno** ed è ormai irreversibilmente perso più del 6% dell'intero territorio nazionale. I valori più elevati si riscontrano nell'Italia settentrionale mentre il Sud e le Isole hanno percentuali leggermente inferiori. In alcune aree urbane, il consumo del suolo è esteso ormai a più della metà del territorio comunale.

Il problema è entrato inoltre nell'agenda della “Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse” in cui si legge che “*Se si vuole seguire un percorso chiaro che ci porti, entro il 2050, a non edificare più su nuove aree, occorre che nel periodo 2000-2020 l'occupazione di nuove terre sia ridotta in media di 800 km² l'anno*”

(COM 571/2011). Per farlo serve arrivare a una **occupazione percentuale dei terreni uguale a “quota zero entro il 2050”**.

Un obiettivo intermedio può essere quello che si è prefissa la Germania, con la riduzione del consumo di suolo a **30 ettari al giorno entro il 2020**.

La riduzione del consumo di suolo costituisce un impegno fondamentale per la salvaguardia dell'**ambiente**, del **territorio** e del **paesaggio**, beni tutti tutelati e salvaguardati nella nostra Costituzione.

L'adozione di una efficace strategia di limitazione del consumo di suolo presuppone alcune azioni e prese d'atto imprescindibili, sia a livello comunitario che nazionale:

a) Conclusione dell'iter legislativo della Direttiva europea 2006/0086 del 22.09.2006, che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE⁷;

b) Pronto recepimento nazionale della suddetta Direttiva, che impegni il nostro paese mediante l'**adozione di obiettivi vincolanti**, validi a tutti i livelli amministrativi, sul modello della strategia europea di riduzione delle emissioni climalteranti. Un primo passo potrebbe essere rappresentato da una riduzione del 50% del consumo di suolo entro il 2020.

Il tema del consumo di suolo è quanto mai complesso, e l'adozione di una strategia tesa alla sua riduzione non può limitarsi a definire obiettivi e misure, ma deve aggredire il problema alla fonte, ovvero **cambiare il sistema dei finanziamenti e delle convenienze economiche che rendono, attualmente, più conveniente lo sfruttamento del suolo naturale rispetto alla trasformazione di quello già antropizzato**.

Questo argomento va affrontato nell'ambito 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 i **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 riqualificazione urbana sostenibile.

Per dare concreta possibilità a questa prospettiva si possono immaginare quattro tipi di intervento:

1. **Ripristinare e rimodulare la fiscalità urbanistica**. 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

⁷ Adottata da parte del Consiglio europeo e trasmessa nel 2007 al Parlamento europeo (parere prima lettura), discussa al Consiglio europeo nel 2007, 2009 e nel 2010, pareri del CESE (Comitato Economico e Sociale Europeo, 2007) e del CdR (Comitato delle Regioni, 2007). La proposta di direttiva è un elemento fondamentale della strategia europea di protezione del suolo, che consentirà agli Stati membri di adottare delle misure adatte alle realtà locali. Prevede misure destinate a individuare i problemi, prevenire il degrado del suolo e ripristinare i suoli inquinati o degradati.

edilizia⁸. 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 tassa, automaticamente, la rendita urbana derivante dall'aumento di valore determinato a seguito di interventi pubblici di riqualificazione. 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'IMU.

Il nuovo paradigma **di gestione sostenibile del territorio** ha come effetti immediati la **tutela delle risorse ambientali**, compensando e limitando la riduzione di suolo verde dovuta all'urbanizzazione.

L'impermeabilizzazione del suolo (*soil sealing*), ossia la copertura del terreno con materiali impermeabili, è una delle forme più evidenti di consumo e causa di degrado del suolo. In questi casi, la trasformazione del territorio e del paesaggio è praticamente irreversibile, e va spesso a incidere su terreni agricoli fertili, mettendo a repentaglio la biodiversità, aumentando il rischio di inondazioni e di riduzione delle risorse idriche e contribuendo al riscaldamento climatico. Anche se gli interventi di occupazione antropica fossero rimossi, il substrato fertile, la vegetazione e le specie animali non sarebbero facilmente ripristinabili, e si può pertanto considerare il suolo come una risorsa fondamentalmente non rinnovabile, se non su tempi estremamente lunghi.

⁸ Riguardo a questo aspetto il *Ddl in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo di suolo*, recentemente approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri, prevede che i proventi derivanti dai titoli abilitativi edilizi e dalle sanzioni riscosse siano destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, primaria e secondaria, nonché alla qualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della messa in sicurezza delle aree esposte a rischio idrogeologico.

Dal punto di vista **economico**, la riduzione del consumo di suolo può andare di pari passo con il ripristino e la **valorizzazione delle aree agricole e delle aree naturali**. Per quanto riguarda il **settore delle costruzioni**, l'attività si sposta dalla costruzione ex novo al **recupero** e alla **riqualificazione**, operazioni che presuppongono, mediamente, un maggior grado di complessità degli interventi e di specializzazione dei lavori.

Dal punto di vista **sociale**, effetti importanti sono la conservazione ed il miglioramento delle qualità percepibili del paesaggio, ed il miglioramento della qualità della vita in senso lato.

“Progetto riqualificazione urbana” (Scheda Tecnica 3)

Un progetto per la rigenerazione urbana delle città italiane, motore dell'economia e dell'innovazione nella società del presente e del futuro, da attuare all'interno di un nuovo modello di sviluppo del territorio, che riduce al minimo il consumo di suolo per l'edificazione e concentra risorse e progetti sulla riqualificazione del costruito.

Nelle città si concentrano le maggiori contraddizioni dell'attuale modello di sviluppo, e qui si devono trovare le soluzioni alle sfide che pone la crisi globale.

Cambiamenti climatici, globalizzazione e competitività, diseguaglianza sociale sono i grandi temi che impongono soluzioni sostenibili: adattamento e resilienza urbana, innovazione e rete delle conoscenze, rappresentanza e partecipazione dei cittadini ai processi di trasformazione.

La complessità del cambiamento è colta nella visione delle “*Smart City*”, che interpreta l'evoluzione urbana in termini di economia, di mobilità, di ambiente, di persone, di qualità della vita, oltre che di *governance*. La gestione della 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 e al turismo, rappresenta l'aspetto strategico per riprogettare le città in termini di “sistema urbano intelligente e sostenibile”.

Un aspetto di particolare rilevanza, per gli ambiti urbani, è quello dei **cambiamenti climatici**. I sistemi urbani sono i *drivers* principali del cambiamento climatico ma, allo stesso tempo, sono gli ambienti più vulnerabili ai loro effetti, spesso a causa della loro posizione geografica, dell'elevata densità di popolazione, dell'uso del suolo e della concentrazione di attività economiche sensibili alle variabili climatiche. Le città necessitano quindi di attive e sinergiche **politiche di mitigazione e di adattamento**, indirizzate, le prime, a ridurre fortemente i consumi energetici e i flussi di materiali, le seconde a stimolare e condurre un processo di trasformazione attraverso soluzioni innovative di pianificazione e gestione dei sistemi urbani. I governi locali possono svolgere un ruolo fondamentale in questa direzione, attraverso la definizione di risposte al cambiamento climatico opportunamente calibrate rispetto al contesto locale e mirate a

migliorare, in particolar modo, la **capacità adattativa**⁹ dei sistemi stessi, declinata nelle sue differenti componenti: capacità progettuali, scientifiche, tecnologiche, organizzative, infrastrutturali, di informazione e incremento della consapevolezza della popolazione. Migliorare la capacità adattativa di un sistema significa, infatti, diminuirne la vulnerabilità al rischio climatico ed aumentare così la possibilità di successo delle politiche di adattamento.

A livello europeo molte città, come Londra, Parigi, Copenhagen e Rotterdam, hanno sviluppato piani e programmi finalizzati a ridurre le emissioni di gas serra, e alcune negli anni più recenti si sono già attivate sul fronte dell'adattamento.

Se sul versante della mitigazione ai cambiamenti climatici molto si è fatto e si farà, per gli aspetti di adattamento le **città italiane** soffrono maggiormente la **mancaza di una strategia nazionale**. Va ricordato, infatti, che il nostro paese risulta, tra i paesi fondatori della Comunità europea, l'unico a non essersi dotato di questo strumento di programmazione, necessario non solo a dare il quadro generale per gli interventi di adattamento, ma a fornire altresì maggiori informazioni sul tema, ancora oggi poco conosciuto. Pur in assenza di politiche a livello nazionale, tuttavia, alcune **amministrazioni locali** stanno muovendo i primi passi al fine di rendere i propri territori meno vulnerabili ai cambiamenti del clima: sono numerosissime le iniziative che, pur non essendo espressamente finalizzate all'adattamento ai cambiamenti climatici, di fatto concorrono anche a tale obiettivo.

Le nostre proposte partono da queste considerazioni, e sono dunque finalizzate, prioritariamente, a dare **sostegno alle iniziative locali miranti a migliorare l'efficienza energetica del patrimonio edilizio e la sostenibilità ambientale**¹⁰. **In particolare sostegno all'implementazione dei PAES (Piani d'Azione per l'Efficienza Energetica e il Clima)** a livello urbano e metropolitano, di comune accordo con l'azione del Coordinamento Agende 21 Locali Italiane e del Patto dei Sindaci.

Anche in ambito più strettamente edilizio, occorre operare in modo integrato sulla riqualificazione edilizia, sui servizi e gli spazi pubblici e sulla mobilità, garantendo la drastica riduzione dei consumi di energia e di risorse non rinnovabili (acqua, suolo, aria). Un modello di generazione diffusa dell'energia e di recupero/riciclo delle materie di scarto, unita ad un efficiente sistema di mobilità integrata possono garantire, contemporaneamente, sostenibilità ambientale e sociale allo sviluppo urbano.

In questo quadro le priorità di azione dovrebbero riguardare:

✓ la *riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare pubblico*, dove si possono sperimentare nuove procedure per l'affidamento dei lavori e nuove modalità di coinvolgimento degli investitori privati;

⁹ Secondo l'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) con il termine "capacità adattativa" si definisce la capacità di un sistema di adattarsi ai cambiamenti climatici (tra cui la variabilità e gli estremi climatici), di limitare i danni potenziali, sfruttare le opportunità, o far fronte alle conseguenze.

¹⁰ sia a livello pianificatorio (Piani e Regolamenti edilizi), sia a livello normativo (regionali e locale).

- ✓ *il recupero delle aree residuali e dismesse*, che non debbono essere l'ennesima opportunità di speculazione immobiliare, ma possono divenire l'occasione per la riqualificazione ambientale delle città (aree verdi, servizi, mobilità sostenibile);
- ✓ *la demolizione e ricostruzione di aree degradate* e non più recuperabili, nelle quali si possono sperimentare nuove tecnologie costruttive e progettazioni integrate alla scala urbana;
- ✓ *l'ampliamento e la riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica*, come misura essenziale per la riduzione del disagio abitativo in ambito urbano;
- ✓ *la rivitalizzazione dei centri storici*, che devono tornare ad essere luoghi in cui si abita e si lavora, ed in cui possano vivere tutte le fasce sociali della popolazione.

Il progetto riqualificazione urbana include, in sé, tutti gli altri progetti di riferimento per le costruzioni; una condizione necessaria alla realizzazione di politiche urbane efficaci è costituita dal superamento dei confini comunali e dal potenziamento della programmazione a livello di area metropolitana. Il tutto deve trovare la sua naturale collocazione entro un nuovo quadro normativo di Governo del Territorio (vedi Progetto riduzione consumo di suolo).

Date queste premesse, un piano nazionale di riqualificazione urbana può essere portato avanti attraverso il **potenziamento del Piano città** in vigore. Questo piano mostra limiti e potenzialità.

I **limiti** risiedono nella **esiguità delle risorse pubbliche impegnate**: 224 milioni di euro diluiti in sei anni, dal 2012 al 2017, che dovrebbero attivare sinergie a livello pubblico – privato, a cui si aggiungono altri 95 milioni, provenienti da programmi Pon (Reti e mobilità).

Le **potenzialità** sono nella capacità, posta in essere attraverso la cabina di regia, di **mettere a sistema tutti i finanziamenti disponibili** secondo un unico cronoprogramma, volto alla riqualificazione urbana dei singoli progetti presentati, così come avvenuto nelle più significative esperienze europee.

Le potenziali fonti di finanziamento sono numerose: dal Fondo per il social housing (FIA), ai fondi del Ministero dell'Ambiente per l'efficienza energetica, passando per quelli dei Ministeri delle Infrastrutture e dell'Istruzione. In prospettiva, c'è la possibilità di utilizzare i cospicui fondi della politica europea di coesione territoriale per il periodo 2014-2020, finalizzati alla realizzazione delle politiche urbane.

Tre sono le esigenze per rendere più efficace il programma:

1. **rendere strutturale il piano**, dando certezza nel tempo ai finanziamenti e rendendo ordinario, anche nelle procedure, lo strumento di verifica, selezione e finanziamento delle proposte comunali;
2. **adeguare la dotazione di risorse pubbliche alla strategicità dell'obiettivo**, considerando la difficoltà dell'attuale congiuntura economica, la scarsità delle risorse pubbliche locali, la difficoltà di far leva sull'investimenti privato;

3. **orientare in modo più deciso la selezione dei progetti verso la sostenibilità ambientale e sociale.**

In particolare, riguardo all'ultimo punto, appare indispensabile ripensare il sistema dei criteri di valutazione dei progetti, per focalizzare l'attenzione, soprattutto in fase di regime della procedura, sulla **qualità ambientale dei progetti**, e dunque sulla loro capacità di attivare misure di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici, e sulla **capacità di dare risposte al disagio sociale**, particolarmente a quello abitativo.

Una risposta a queste necessità potrebbe provenire da un rafforzamento dell'attuale strumento della cabina di regia, che potrebbe configurarsi come una vera e propria **Agenzia nazionale per la rigenerazione urbana**, in grado di gestire le trasformazioni delle città in modo unitario e coordinato, con una visione strategica altrimenti non possibile a livello locale.

Essa potrebbe svolgere un ruolo determinante dal punto di vista delle **risorse, strutturandosi attraverso una programmazione settennale, in linea con la tempistica dei fondi strutturali europei** (con particolare riguardo a quelli di coesione territoriale per il periodo 2014-2020), in modo da consentirne un utilizzo ottimale. All'Agenzia potrebbero inoltre essere conferite altre competenze finanziarie riguardanti gli interventi in ambito urbano, attualmente afferenti a diversi ministeri e provenienti da diverse fonti.

Riguardo alla fattibilità dei progetti e alla complessità delle trasformazioni urbane, l'Agenzia potrebbe svolgere un **ruolo di indirizzo e guida**, utile a definire obiettivi omogenei a livello nazionale (ridurre il consumo di suolo e privilegiare la riqualificazione dell'esistente, migliorare l'efficienza energetica degli edifici e la qualità ambientale degli ambiti di intervento, garantire una quota minima di servizi sociali inclusi nella trasformazione urbana, compresi quelli edilizi) e ad **implementare procedure-tipo di convenzionamento tra enti locali e soggetti privati**, che permettano di raggiungere i suddetti obiettivi. In questo modo l'Agenzia potrebbe svolgere un'attività di supporto e servizio alle amministrazioni locali, riducendo il rischio di conflittualità istituzionale tra il livello nazionale e quelli territoriali, e concretamente supportando i comuni nella realizzazione di politiche urbane efficaci, in grado di gestire i processi di trasformazione con consapevolezza ed autorevolezza, come necessita alle amministrazioni pubbliche che operano in processi negoziali in cui intervengono interessi economici rilevanti.

Infine un'ultima considerazione, riguardante **il problema della casa in ambito urbano**. E' indispensabile avvicinare le politiche abitative del nostro paese a quelle della gran parte dei paesi europei, attraverso la crescita e la riqualificazione del patrimonio di edilizia sociale, l'aumento della quota delle abitazioni in locazione, programmi di housing sociale più mirati alle reali esigenze territoriali della popolazione, adeguamento tecnologico degli alloggi e dotazione di servizi per categorie disagiate (anziani, disabili...), oltre che all'aumento delle misure economiche di sostegno.

Gli impatti ambientali, sociali ed economici sono positivi e molto rilevanti. Gli effetti positivi di tale misura, se significativamente adottata sul territorio nazionale, sono da

misurarsi sia in ambito **ambientale** (riduzione della emissione di gas climalteranti, del consumo di energia e di risorse non rinnovabili, miglioramento del comfort microclimatico urbano), sia a livello **economico** (ampliamento del mercato delle opere pubbliche e private in ambito urbano; qualificazione delle imprese e specializzazione dei lavoratori). Esiste poi anche un non trascurabile effetto **sociale** positivo: lotta alla esclusione sociale e alla *fuel poverty*, riduzione del disagio abitativo.

L'effetto economico di un intervento sul settore dell'abitazione sociale può offrire considerevoli occasioni di lavoro qualificato, estese a tutta la filiera delle costruzioni, nel campo dell'adeguamento funzionale e della riqualificazione energetica degli alloggi ancor più che nella nuova edificazione.

Nelle schede allegate sono specificate le stime dei fabbisogni nazionali, gli impatti generati (ambientali, economici e sociali) e le proposte di fattibilità del programma.

“Progetto efficienza energetica. Sottoprogetto edifici” (Scheda Tecn. 4) “Progetto energie rinnovabili” (Scheda Tecnica 5)

Due progetti inestricabilmente connessi, alla scala edilizia, finalizzati alla riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare italiano, dalle enormi potenzialità per il mercato delle costruzioni (edilizia, legno), assolutamente indifferibili per la riduzione del fabbisogno energetico nazionale da fonti fossili e la riduzione della *fuel poverty*, oltre che indispensabili per ottemperare agli impegni europei al 2020 e al 2050.

Il "mercato" potenziale della riqualificazione energetica degli edifici pubblici e privati esistenti in Italia è enorme: pensiamo soltanto che, al censimento 2011, risultano 29 milioni di abitazioni, di cui solo il 10% costruite dopo il 1991 (anno della prima Direttiva UE in materia).

Con questo progetto si potrebbero creare, nell'industria delle costruzioni, almeno **600 mila nuovi posti di lavoro per i prossimi 10 anni ed attivare investimenti per quasi 45 miliardi**¹¹ (le stime salgono a 100 miliardi e a 950mila occupati, considerando tutto l'indotto della filiera delle costruzioni e l'impatto sull'intera economia). I costi dell'efficientamento energetico degli edifici (principalmente derivanti dagli incentivi) vengono riassorbiti e ampiamente superati, a livello di bilancio economico complessivo, dai risparmi in bolletta energetica e dalle nuove entrate derivanti dalla creazione di investimenti ed occupazione aggiuntivi.

D'altronde queste stime non sono ipotetiche, ma si poggiano sugli effetti, ormai ampiamente calcolati, dell'introduzione delle misure di incentivazione edilizia, particolarmente di quella del 55% per la riqualificazione energetica degli edifici¹².

Affinché ciò si verifichi occorrono iniziative politiche lungimiranti. Intanto la nuova direttiva europea sull'efficienza energetica¹³ va proprio in questa direzione, prevedendo

¹¹ Stime Confindustria, 2010

¹² Per approfondimenti vedi Scheda Tecnica 2, impatto economico e sociale

¹³ Direttiva 2012/27/UE sull'Efficienza energetica in vigore dal 5/12/2012

per l'edilizia l'impegno vincolante delle Amministrazioni centrali a provvedere, ogni anno, all'efficientamento energetico del 3% del loro patrimonio, valutato intorno a 60 miliardi. **Ogni anno, quindi, va riqualificato energeticamente un valore immobiliare di circa 2 miliardi.** Si tratta di un nuovo mercato con potenzialità interessanti. In questo modo, le amministrazioni pubbliche svolgerebbero anche un ruolo di sperimentazione pilota, in termini finanziari, procedurali e tecnologici, verso il patrimonio edilizio privato, che è circa 10 volte maggiore.

La riqualificazione energetica degli edifici costituisce un eccezionale driver dell'innovazione tecnologica per il settore delle costruzioni, fattore, quest'ultimo, che comporta la strutturazione delle aziende della filiera e la specializzazione delle figure lavorative, ai vari livelli (vedi paragrafo Green Economy e sostenibilità edilizia).

Gli impatti ambientali, sociali ed economici sono positivi e molto rilevanti: si tratta, come detto sopra, del maggior mercato attivabile nel breve e medio periodo per il settore delle costruzioni, di investimenti potenziali molto consistenti, di creazione di nuova occupazione in tutta la filiera.

Dal punto di vista ambientale, è ormai noto che il miglior modo per ridurre le emissioni di gas climalteranti è quello di consumare meno energia, aumentando l'efficienza energetica, particolarmente degli edifici, che sono responsabili del 40% delle emissioni nocive in atmosfera.

Dal punto di vista delle opere, si tratta prevalentemente di lavori di media e piccola dimensione, molto diffusi, che sono, se prontamente attivati, velocemente cantierabili, appannaggio di piccole e medie imprese, e che richiedono prevalentemente manodopera qualificata o specializzata.

In particolare, per quanto riguarda le competenze e i saperi coinvolti, la riqualificazione energetica degli edifici comporta lo sviluppo di professioni specializzate, di vario tipo e afferenti a diversi comparti produttivi della filiera delle costruzioni (a livello progettuale ed esecutivo, sia in stabilimento che in cantiere).¹⁴

I principali ostacoli relativi all'avvio di un programma così impegnativo sono di due ordini:

- **finanziario**, legato alla difficoltà di attivare gli ingenti investimenti necessari, pubblici, ma soprattutto privati;
- **tecnico-economico**, concernente l'inadeguatezza della filiera delle costruzioni rispetto ad una innovazione che richiede maggior professionalità dei progettisti, strutturazione delle imprese e sinergia in tutta la filiera.

Le **strategie** individuate per superare questi ostacoli consistono in azioni finalizzate ad orientare il mercato (**domanda**) e a sostenere le trasformazioni dell'**offerta**.

Relativamente al primo aspetto:

1. **migliorare il mercato della certificazione energetica degli edifici**, emanando i regolamenti attuativi per i sistemi di certificazione, definendo i requisiti minimi a livello nazionale (rapida promulgazione della Legge nazionale Casa Qualità),

¹⁴ Per approfondimenti vedi Scheda Tecnica 2, impatto economico e sociale

raccordando i sistemi di valutazione regionale con quello nazionale, garantendo controlli e sanzioni¹⁵;

2. rendere **permanenti le detrazioni fiscali del 55%** per gli interventi di efficienza energetica sul patrimonio immobiliare esistente. Le detrazioni devono comprendere anche gli arredi facenti parte delle ristrutturazioni¹⁶, e possibilmente, anche in questo caso, l'incentivazione va modulata in funzione della qualità ambientale dei prodotti.

3. migliorare l'efficacia degli interventi **favorendo il passaggio da azioni sull'alloggio a quelle sull'edificio**. Questo si può ottenere introducendo un **nuovo incentivo**, che premi il risultato e non le tecnologie impiegate per ottenerlo, ovvero che premi il **miglioramento della classe energetica** realizzato negli alloggi/edifici, riuscendo così a quantificare il risultato prodotto in termini di consumi e coinvolgendo le **ESCo (Energy Service Company)** nel finanziare e realizzare gli interventi. Per la **nuova costruzione** è necessario accompagnare il miglioramento delle prestazioni, previsto dalle Direttive Europee, stabilendo da subito un **obbligo minimo di Classe A per tutti i nuovi interventi** (per preparare il settore delle costruzioni alla scadenza del 1° gennaio 2021).

4. per il patrimonio pubblico, agli **Enti Locali** deve essere data la possibilità di realizzare gli interventi di efficientamento energetico direttamente, o attraverso Esco, in tutti i casi in cui è dimostrata la riduzione complessiva di spesa realizzata grazie agli interventi e la fattibilità tecnica e finanziaria dell'intervento (**superamento del Patto di stabilità**).

5. **Creare le condizioni di certezza e giusta convenienza all'investimento in energie rinnovabili nell'edilizia**, assicurando certezze per gli incentivi alle fonti rinnovabili di progressiva riduzione verso la grid parity e regole semplici e trasparenti per l'approvazione dei progetti da fonti rinnovabili.

Relativamente al secondo aspetto:

1. **sostenere la strutturazione aziendale per favorire l'innovazione** (aggregazioni e fusioni, reti d'impresa, centri di servizio, certificazioni di processo e di prodotto, sia aziendali, ma soprattutto territoriali, progetti di sviluppo locale);

2. **adeguare la risposta formativa**, attraverso un'azione non generica e nazionale, ma specifica e locale, che segua le vocazioni produttive dei territori. Le esigenze formative sono trasversali nella filiera e riguardano operai, montatori, impiantisti, tecnici... Gli ambiti formativi sono relativi alla produzione e all'impiego delle nuove tecnologie, ma anche ai nuovi rischi di salute e sicurezza;

3. **orientare il sistema degli appalti pubblici verso la qualità e la sostenibilità dei prodotti**, ovvero utilizzare modalità di affidamento dei lavori che consentano la selezione qualificata delle imprese concorrenti, una specificazione puntuale delle prestazioni richieste dalla committenza, una verifica concretamente esigibile da parte

¹⁵ Per approfondimenti vedi Scheda Tecnica 2, proposte di fattibilità

¹⁶ Una proposta di modifica legislativa alla Legge di Stabilità è stata, in tal senso, avanzata da Federlegno Arredo assieme alle confederazioni sindacali e ad altre associazioni datoriali.

delle stesse, e che consentano altresì modalità di finanziamento delle opere in PPP. L'offerta economicamente più vantaggiosa e l'appalto integrato sono le formule più appropriate per la fase di realizzazione, a causa della complessità tecnologica ed impiantistica degli interventi; le varie tipologie di contratti utilizzati dalle E.S.Co., come il Contratto di Gestione Energia e il Performance Contracting sono i più efficaci nella fase di gestione degli immobili, per la costruzione e gestione vanno messi a punto appropriati contratti di Project Financing.

Nelle schede allegate sono specificate, nel dettaglio, le stime dei fabbisogni nazionali, gli impatti generati (ambientali, economici e sociali) e le proposte di fattibilità del programma.

“Progetto prevenzione sismica” (All. B)

Un grande progetto che parte dalla mappatura dei rischi sul territorio nazionale per identificare le priorità d'azione.

La fragilità del territorio italiano rispetto al rischio sismico è una condizione nota.

Sulla base della superficie territoriale esposta ad elevato rischio sismico¹⁷(2.893 comuni, per il 44% del territorio italiano), si stima che **la popolazione potenzialmente esposta ad un elevato rischio sismico sia pari a 21,8 milioni di persone (il 36% della popolazione); in queste aree si trovano circa 5,4 milioni di edifici.**

I fenomeni sismici sembrano aggravarsi, per intensità e frequenza, nell'ultimo decennio.

Osservando gli eventi di dissesto emerge come la loro pericolosità sia amplificata dalla condizione di elevata vulnerabilità del patrimonio edilizio italiano. La vetustà del patrimonio non necessariamente implica un cattivo stato di conservazione delle strutture, ma sicuramente è indicativo rispetto alla tecnica costruttiva e all'utilizzo di tecnologie antisismiche. A questo proposito si deve ricordare che la normativa antisismica per le nuove costruzioni è entrata in vigore nel 1974 (Legge n.64/1974), quindi gli edifici realizzati precedentemente a questa data non sono stati costruiti secondo questi accorgimenti tecnici. Inoltre, anche gli edifici costruiti successivamente al 1974, pur essendo in regola rispetto alla legge vigente al momento della realizzazione, potrebbero non essere conformi alla attuale normativa sismica, poiché in questi anni la mappa della pericolosità sismica è stata modificata più volte.

In Italia ci sono 7 milioni di edifici costruiti prima del 1971, di questi oltre 2,1 milioni sono edifici residenziali in stato di conservazione pessimo o mediocre.

Un intervento significativo in questa direzione porta ad una messa in sicurezza del territorio e degli edifici dal rischio sismico.

Le tecnologie di adeguamento sismico dell'edilizia esistente sono complesse, invasive (poiché implicano la demolizione di parti o strati dell'edificio), molto onerose.

Si possono impiegare:

¹⁷ comuni classificati come zona sismica 1, zona sismica 2, zona sismica 2A, zona sismica 2B dal Dipartimento di Protezione Civile

- tecniche di intervento globale (inserimento di controventi metallici o di pareti sismo resistenti);
- tecniche di intervento locale (incremento di sezione ed armature, confinamento con profilati metallici, confinamento con materiali compositi FRP);
- tecniche di riduzione dell'azione (isolamento alla base, dissipazione supplementare dell'energia).

Sono interessati materiali e tecnologie di varia natura, sia di tipo tradizionale (cemento, metallo, legno) **sia di tipo innovativo** (materiali compositi, elastomerici, strutture a dissipazione).

Le ricadute economiche ed occupazionali sono importanti: riguardo al volano economico, si tratta di opere concentrate a livello territoriale, ma che interessano tutto il patrimonio immobiliare; per ciò che concerne il lavoro, è interessata sia manodopera qualificata che professioni specializzate.

Riguardo a quest'ultimo aspetto, le competenze ed i saperi coinvolti sono:

- i progettisti e i coordinatori tecnici, tutte figure altamente specializzate;
- le figure professionali specializzate anche nell'esecuzione, in grado di effettuare le operazioni di isolamento e dissipazione;
- la manodopera qualificata, per la realizzazione di opere di confinamento, anche in presenza di materiali innovativi, di cui si devono conoscere modalità di posa e rischi per la salute.

In termini di **proposte per la fattibilità del progetto**, si identificano alcune priorità:

- **mettere in sicurezza i territori**, secondo il loro grado di vulnerabilità, sia **completando ed adeguando il quadro conoscitivo** (micro zonizzazione sismica da parte delle regioni), sia attraverso un'azione di **pianificazione che limiti i rischi** (aumento dei margini di programmazione regionale, adozione di piani di formazione/informazione dei cittadini)
- **Incrementare il fondo per la prevenzione del rischio sismico** di cui all'art 11 L n77/2009 in misura tale da rendere raggiungibile l'obiettivo decennale della messa in sicurezza di almeno il 30% del fabbisogno (30 mld nel periodo 2013-2022);
- Rendere strutturali gli **incentivi per le ristrutturazioni edilizie che devono comprendere anche gli arredi**, ma diversificando entità dell'incentivo e ammontare massimo finanziabile in maniera tale da **rendere prioritari gli interventi di ristrutturazione orientati alla messa in sicurezza dal rischio sismico e al risparmio energetico**. In proposito occorre modificare in tale direzione quanto contenuto dal recente Decreto Sviluppo;
- **definire un quadro di riferimento legislativo nazionale** che riservi un trattamento base uguale per tutti gli eventi sismici, cui poi, considerata l'eterogeneità delle diverse situazioni, si possano aggiungere soluzioni più specifiche da rivendicare a livello locale;
- **adottare procedure negoziate per la fase di ricostruzione post sisma.**

Sul fronte dei controlli, si propone:

- di definire degli organismi pubblici con poteri di controllo a campione ex post, in grado di effettuare controlli sulla rispondenza delle certificazioni e dei progetti e sulle condizioni statiche degli edifici;
- di dare strutturalità ed efficacia a strumenti ordinari e obbligatori di manutenzione programmata, da certificare nel “**libretto di fabbricato**”.

Sul piano della **trasparenza e legalità del mercato nelle fasi di emergenza**, si propone un’azione rivendicativa da svilupparsi su più piani:

- quello contrattuale, attraverso il completamento della fase sperimentale e l’attivazione a regime delle norme previste e dei loro adeguamenti;
- quello legislativo a livello regionale, con l’adozione di norme sul modello della Legge Regionale Umbra emanata dopo il terremoto del 1999;
- quello legislativo nazionale, legando ogni forma di erogazione di incentivi pubblici all’attività edilizia, sia diretti che indiretti, alla attuazione delle norme contrattuali o amministrative sul Durc per congruità.

Infine sul piano della **sicurezza sul lavoro**, si propone:

- estensione di buone pratiche nella gestione di cantieri complessi;
- potenziamento del ruolo della prevenzione e della formazione attraverso il miglioramento e l’estensione dei servizi dei ctp;
- potenziamento del ruolo e delle funzioni di rappresentanza dei lavoratori degli RLST.

Si allega il documento Cgil “*Legge quadro per interventi post-eventi estremi efficaci, equo-solidali e competenti di messa in sicurezza e di ricostruzione*”, che contiene l’analisi del quadro normativo e le azioni necessarie per passare dall’emergenza ad una politica della prevenzione.

“Progetto infrastrutture materiali” (Scheda Tecnica 6, All. C)

Questo progetto nasce dalla consapevolezza che il sistema degli impianti e delle infrastrutture strategiche costituisce uno dei fattori cruciali dello sviluppo e della crescita del Paese: incide in modo determinante sui costi della produzione di beni e servizi, sulla competitività delle imprese, sul loro accesso ai mercati, sugli scambi commerciali, ecc, e costituisce una delle sfide fondamentali che lo Stato deve affrontare.

La strategicità delle infrastrutture materiali, particolarmente di quelle di collegamento, è legata al sistema dei corridoi transnazionali ed alla funzionalità rispetto allo sviluppo economico dei territori.

Il tutto è da considerare alla luce dello sviluppo sostenibile, ed in questa ottica vanno valutate le priorità e le modalità di trasporto.

Fatte salve le priorità dei collegamenti transnazionali, le priorità di sviluppo dei trasporti andrebbero rimodulate in funzione di una pianificazione del trasporto intermodale, che valorizzi le vie d’acqua come peculiarità nazionale, di un potenziamento della rete ferroviaria rispetto a quella stradale-autostradale, di una razionalizzazione del traffico

ferroviario ed aereo, infine dell'adozione di piani di mobilità sostenibile alla scala urbana e di quartiere.

Si tratta di un progetto di ampie dimensioni, che necessita di un intervento massimamente interdisciplinare.

Un primo passo è costituito, in questo documento, dall'analisi dello stato di fatto, per quanto riguarda le infrastrutture strategiche (grandi opere) a livello nazionale, ed il loro impatto in termini economici ed occupazionali.

Innumerevoli ricerche hanno segnalato le criticità ed i ritardi del nostro sistema infrastrutturale, causati dall'elevato indebitamento pubblico e un'architettura istituzionale con un sistema di regole che rende farraginoso la fattibilità degli interventi. Tale situazione è il risultato di scelte di politica economica che da anni continuano a penalizzare la spesa per gli investimenti pubblici a fronte di un progressivo aumento della spesa corrente.

Lo dimostra l'analisi dei dati di previsione contenuti nei bilanci annuali dello Stato che, dal 2008 ad oggi, segnano una **riduzione del 44% delle risorse per nuove infrastrutture**, a fronte di una contrazione molto più contenuta delle spese correnti al netto degli interessi (-1,5%), risultati che peraltro confermano un trend in atto da oltre venti anni.

Sull'andamento delle spese in conto capitale degli ultimi anni ha, inoltre, influito il forte irrigidimento del **Patto di stabilità interno**.

Gli enti locali, infatti, per rispettare il Patto di stabilità interno, hanno agito quasi esclusivamente sulla spesa in conto capitale, posticipando l'avvio di nuovi investimenti e bloccando i pagamenti alle imprese, a fronte di lavori regolarmente eseguiti ed in presenza di risorse disponibili in cassa.

Questi i principali motivi che giustificano la pesante caduta degli stanziamenti per il comparto delle opere pubbliche registrata negli ultimi quattro anni (-44%), che ha portato gli stessi al livello più basso degli ultimi 20 anni.

Lo scenario descritto per il comparto delle opere pubbliche rischia di essere **ulteriormente peggiorato** per effetto della **Legge di stabilità** per il 2013 che, nonostante registri, finalmente, un aumento di risorse per nuove infrastrutture, imprime l'ennesimo irrigidimento del Patto di stabilità interno.

Da una parte, infatti, **il DDL di Stabilità 2013 prevede un aumento delle risorse statali destinate a nuove infrastrutture: +19,6% in termini reali rispetto al 2012, pari a 2,4 miliardi di euro aggiuntivi.**

L'effetto positivo di tali risorse sul mercato delle opere pubbliche rischia di essere completamente annullato dall'ulteriore **forte irrigidimento del Patto di stabilità interno**, disposto dal DDL di Stabilità, **per un importo pari a 2,2 miliardi di euro nel 2013.**

Il progetto Infrastrutture strategiche rientra tra i principali strumenti per superare la recessione e rilanciare la crescita.

• **Il primo passo consiste nella verifica della effettiva strategicità delle grandi opere, e nella riduzione del loro numero in funzione della loro importanza e delle risorse effettivamente disponibili.**

• **Il secondo passo è quello di continuare a procedere rapidamente** all'impiego delle risorse destinate alle infrastrutture e alle costruzioni nell'ambito della programmazione unitaria 2007-2013 dei **fondi strutturali europei** e del **fondo per le aree sottoutilizzate** (Fas, ora denominato "Fondo per lo sviluppo e la coesione").

Questi fondi rappresentano stabilmente circa il 40% delle risorse statali destinate annualmente ad infrastrutture e sul periodo 2007-2013, le risorse ammontano a circa 40,8 miliardi di euro. Buona parte di queste risorse rimangono ancora inutilizzate, anche se nel corso degli ultimi mesi sono stati registrati alcuni segnali positivi verso l'effettivo utilizzo dei fondi.

• **Il terzo passo è quello di sbloccare rapidamente i finanziamenti per le opere.**

• **Occorre infine favorire la realizzazione di opere pubbliche attraverso il Partenariato Pubblico Privato.**

Per garantire che le potenzialità degli strumenti di Partenariato Pubblico Privato possano ovviare alle carenze infrastrutturali del nostro Paese è necessario prevedere un percorso di standardizzazione contrattuale, per ridurre i contenziosi tra le parti, e agire sugli aspetti finanziari, coinvolgendo il sistema del credito e utilizzando il rinnovato strumento del project bond.

L'infrastrutturazione del Paese ha effetti importanti:

- **per la qualità della vita e per la coesione sociale.** Dalla qualità delle infrastrutture dipende la mobilità delle persone, la fruizione di beni essenziali (acqua, energia elettrica, gas), le relazioni interpersonali e la diffusione delle informazioni e delle conoscenze (comunicazione), il monitoraggio dei fattori di rischio ambientale e sociale, una crescente parte dei servizi socio-sanitari.

- **per la sicurezza sia della nazione che delle persone.** Si pensi all'importanza di una moderna rete di infrastrutture per l'efficacia degli interventi di protezione civile, di controllo del territorio, di contrasto alla criminalità organizzata. E ancora agli approvvigionamenti energetici, alle telecomunicazioni, alla navigazione aerea, ai trasporti di emergenza, ai servizi di pronto soccorso medico.

- **per l'economia intera,** stante la capacità, più volte ricordata, del settore di avere un considerevole effetto moltiplicatore degli investimenti attivati.

Da questo ultimo punto di vista, i finanziamenti previsti, per le grandi opere infrastrutturali, nel periodo 2013-2015, assommano a **68,5 miliardi**, di cui 29 dedicati specificamente alle reti di trasporto, per una **forza lavoro occupabile pari a 44.600**, in maggioranza afferente al settore delle costruzioni¹⁸.

Nella scheda allegata sono specificate le stime dei fabbisogni nazionali, gli impatti generati (ambientali, economici e sociali) e le proposte di fattibilità del programma.

¹⁸ Cfr Allegato C per il quadro completo dei finanziamenti e della forza lavoro occupabile.

Si allega, il progetto Cgil-Fillea “*Grandi infrastrutture strategiche*”, che contabilizza le risorse impegnate e le unità lavorative occupabili provenienti dai diversi programmi.

Le Risorse (Scheda Tecnica 7)

Nell’ambito delle misure identificate nel Piano del Lavoro per recuperare le risorse necessarie al finanziamento complessivo dei programmi¹⁹, particolare rilevanza assumono, per i progetti che riguardano il settore delle costruzioni, i punti:

f) Riordino Fondi europei

g) Scorporo degli investimenti dai criteri di applicazione del Patto di Stabilità e Crescita

A questi due punti se ne aggiungono poi altri, di natura urbanistica e fiscale:

- ripristino e rimodulazione della fiscalità urbanistica;
- una fiscalità che disincentivi il consumo di suolo e la nuova edificazione, e che orienti il mercato verso il recupero dell’esistente, la riqualificazione energetica e la messa in sicurezza del patrimonio edilizio.

Per quanto riguarda le politiche abitative, rilevante il punto:

d) Utilizzo di una parte delle risorse delle fondazioni bancarie (verso “valori collettivi e finalità di utilità generale”, così come previsto dall’ordinamento italiano, L. 218/1990).

A prescindere dalla tipologia delle misure finanziarie adottate, è comunque prioritario che si assumano come **scelte strategiche di breve e medio periodo**, quelle relative alle **nuove priorità del paese: il territorio, le città e l’energia**.

Da questo punto di vista, i programmi di manutenzione e messa in sicurezza del territorio, di rigenerazione delle città e di riqualificazione energetica e messa in sicurezza del patrimonio edilizio possono rispondere ai bisogni sempre più urgenti della popolazione e riattivare, in breve tempo, opere diffuse capaci di dare respiro alle imprese del settore.

Nella scheda allegata sono specificate le stime dei fabbisogni nazionali, a fronte delle risorse (previste e disponibili), assieme ad una prima ipotesi di reperimento delle risorse mancanti.

¹⁹ Cfr Parte 2, punto I) del Piano del Lavoro