

MILANO 20-21 APRILE 2012



RIGENERAZIONE URBANA SOSTENIBILE

un programma di sviluppo per l'Italia promosso da

ANCE | ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI

CNA
PPC | CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI ARCHITETTI
PIANIFICATORI
PAESAGGISTI
E CONSERVATORI

LEGAMBIENTE

CASA E CITTÀ PER DISEGNARE UN FUTURO POSSIBILE

in collaborazione con



CNA
PPC | CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI ARCHITETTI
PIANIFICATORI
PAESAGGISTI
E CONSERVATORI

ANCE | ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI



CRESME RICERCHE SPA

CITTA', MERCATO E RIGENERAZIONE 2012

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

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

 ssotermica

 FLA
FEDERLEGNOARREDO

 UNCSAAL
Unione Nazionale Costruttori Serenanti
Alleanza Acclio Legno

Autodesk®

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

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

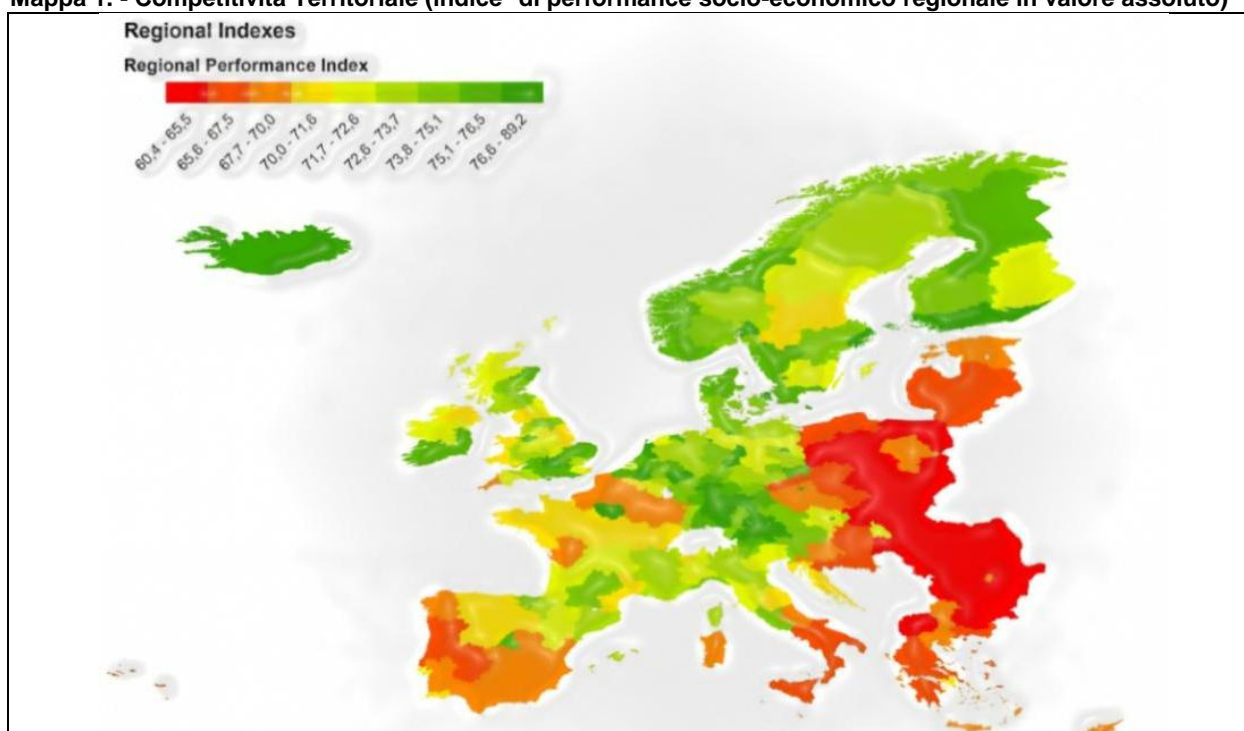
Tabella 1. - La crescita del Pil italiano a confronto con le altre economie avanzate (var.% annue medie)

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

Fonte: FMI Weo Update Gennaio 2011

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

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

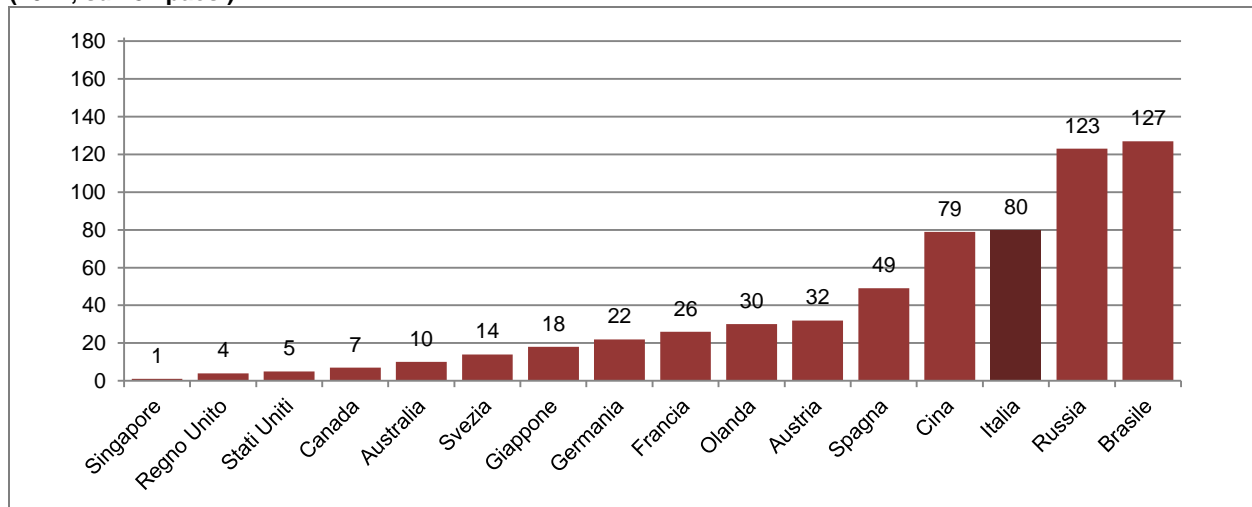


Fonte: Elaborazioni Cresme su fonti varie *l'indice misura la performance territoriale come combinazione di un set di indicatori facenti riferimento ai pilastri della competitività territoriale: sviluppo economico, innovazione, welfare e società e infrastrutture)

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

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

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

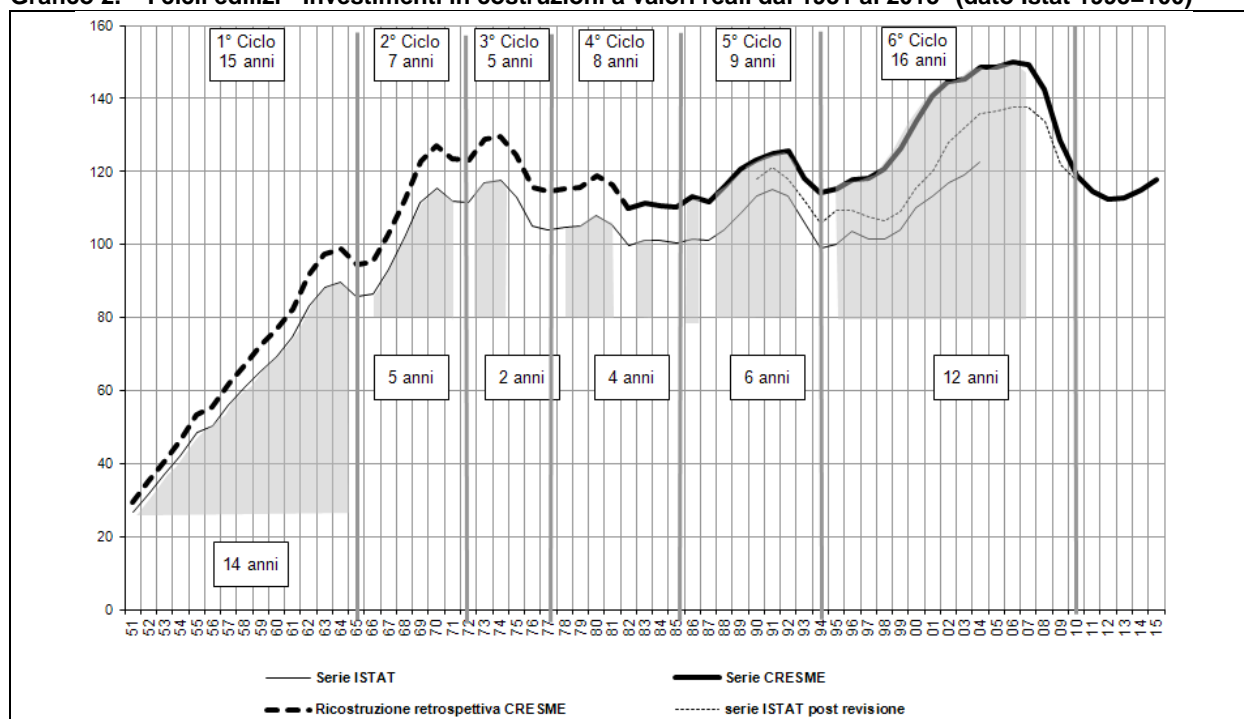


Fonte: elaborazione CRESME su World Bank 2011

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

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

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



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

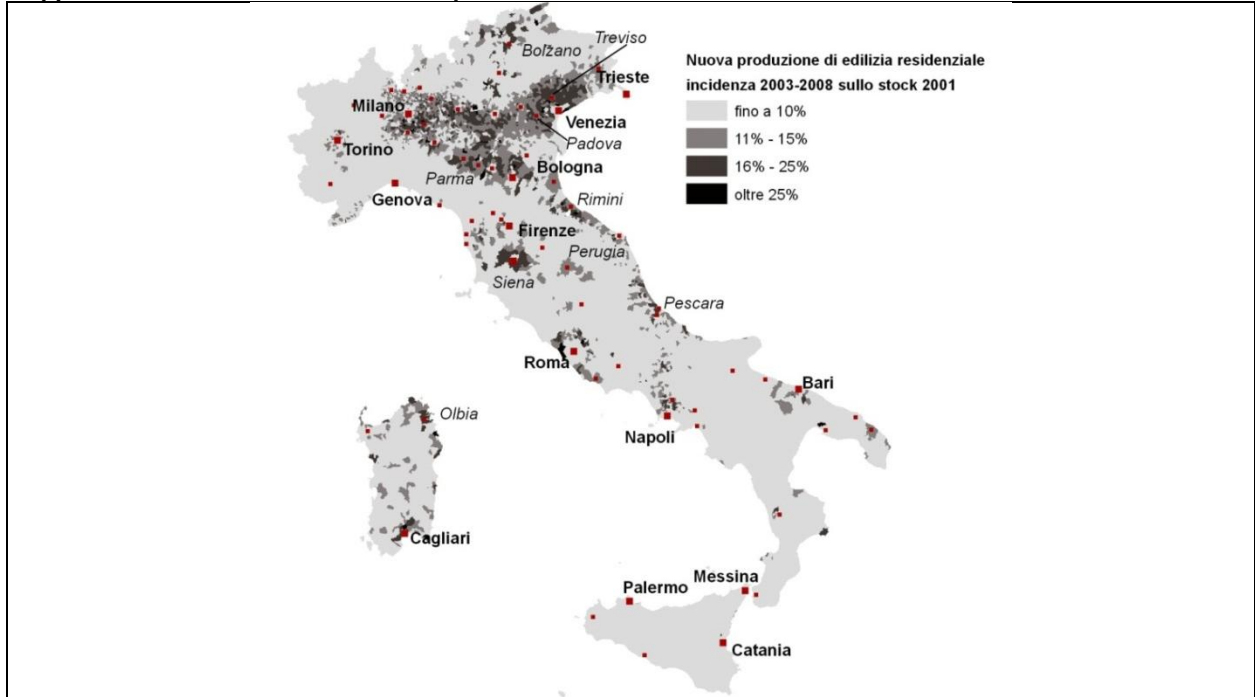
Tra 1995 e 2006 gli investimenti in costruzioni sono aumentati del 31%. Una crescita senza precedenti, i cui fattori propulsivi principali sono stati l'incremento demografico, i bassi tassi d'interesse e l'alta liquidità, l'attrattiva rispetto agli investimenti di un settore considerato redditizio e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

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

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

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

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



Fonte: CRESME/SI

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

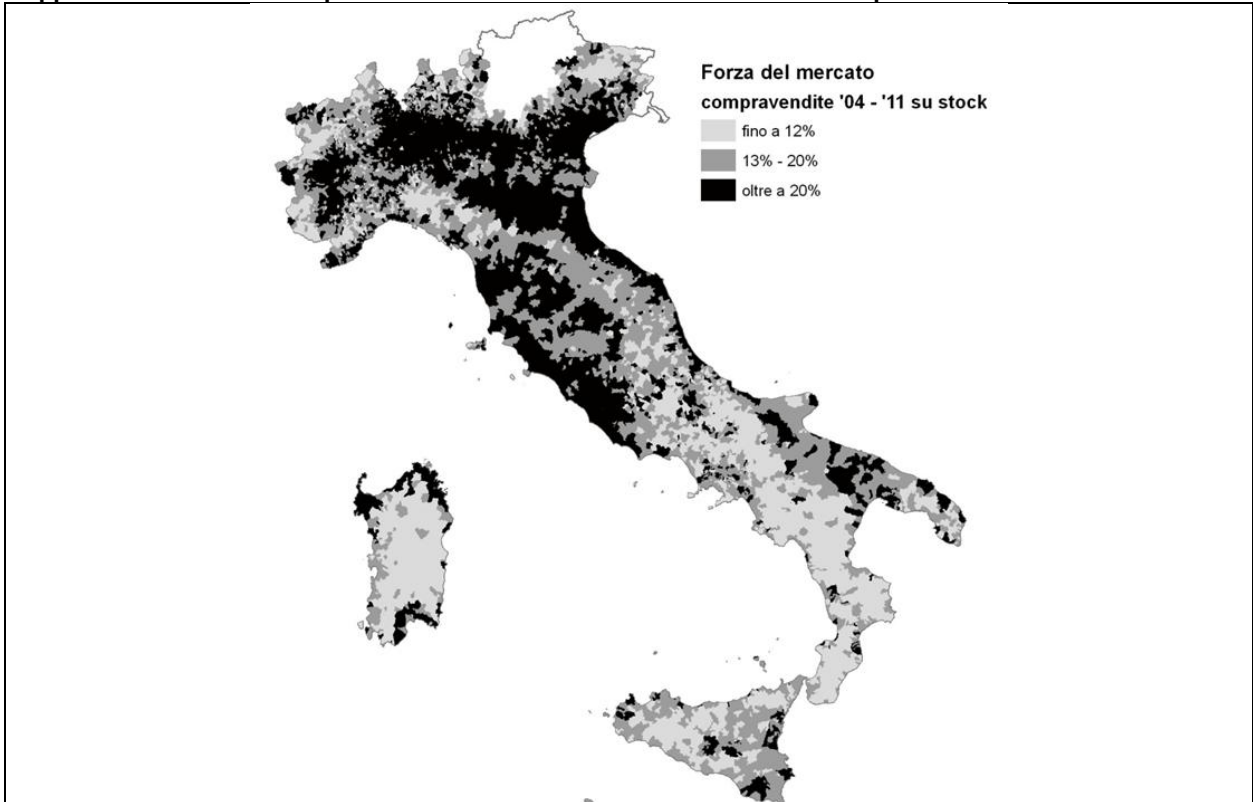
Tra 2006 e 2011 il mercato si è ridotto di un terzo in termini di compravendite, mentre gli investimenti sono calati del 21% e i prezzi scesi del 22%. Il 2012 sarà un altro anno negativo. La crisi delle compravendite mette in discussione il mercato della nuova produzione edilizia, residenziale e non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

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

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

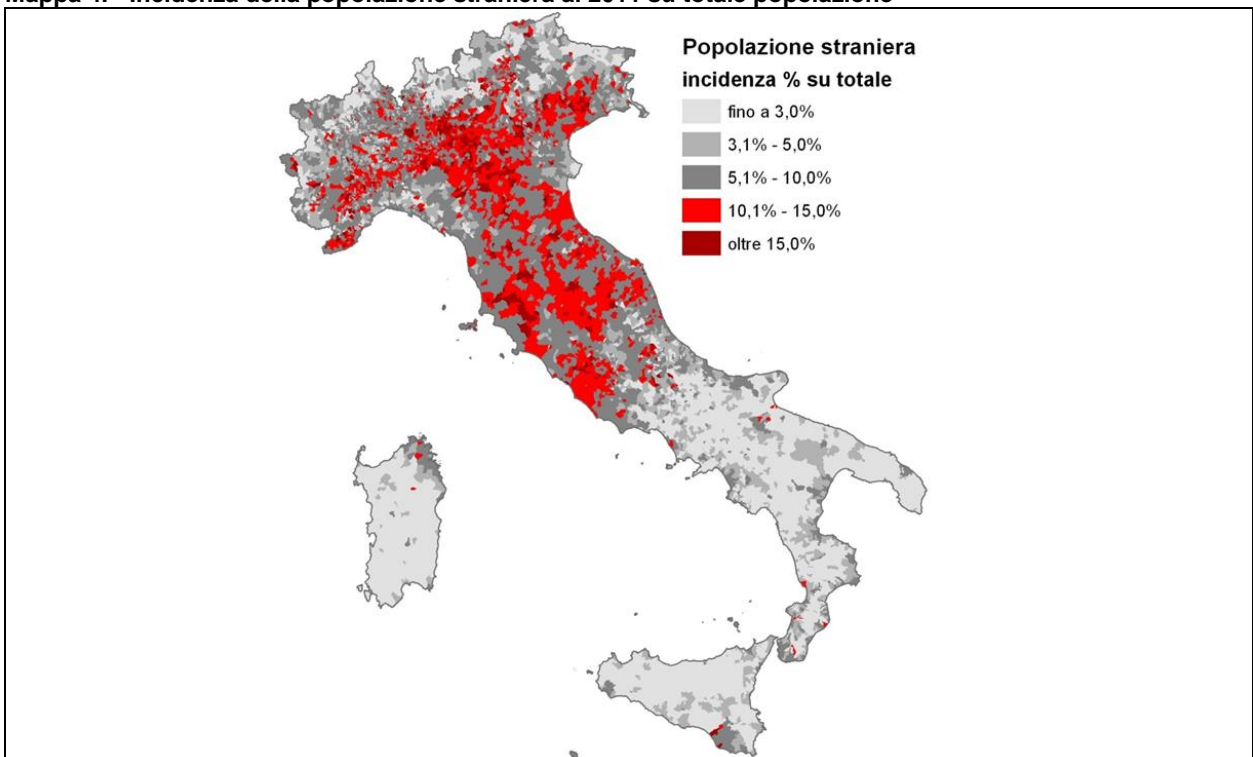
investimenti provoca una sostanziale modifica dello scenario. Ma uno degli aspetti cruciali riguarderà il motore della riqualificazione, e la domanda, invece di guardare al nuovo, “mette a nuovo il vecchio”.

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



Fonte: CRESME/SI

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



Fonte: CRESME/SI

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

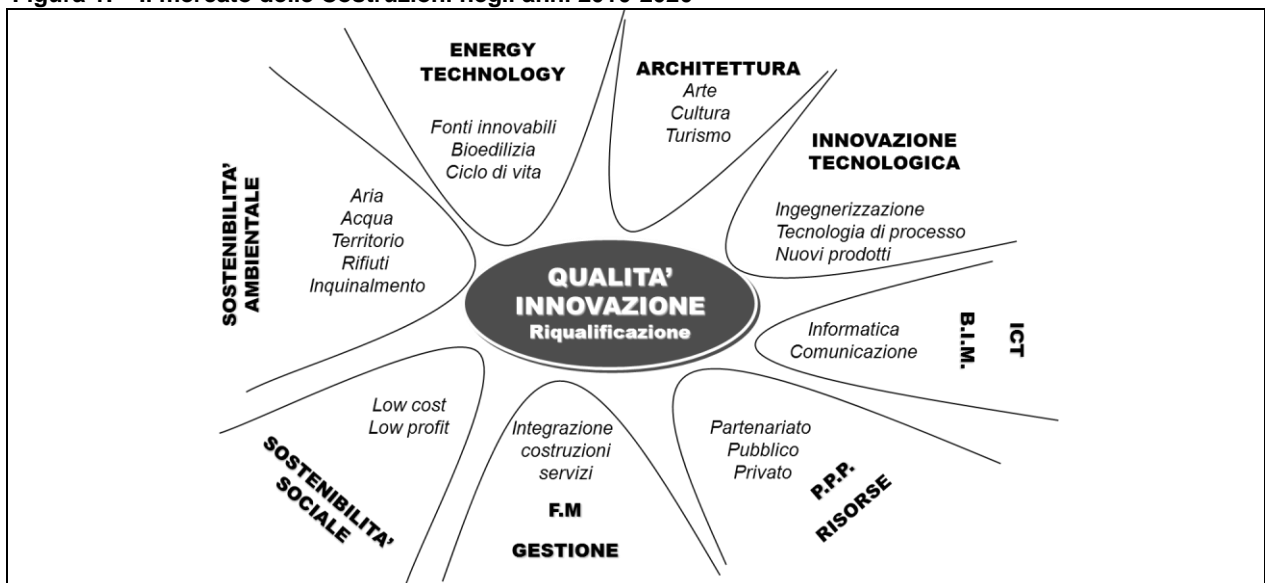
Anche all'interno del settore delle opere pubbliche, i tradizionali appalti di sola esecuzione sono in continua diminuzione, mentre i cosiddetti "nuovi mercati" (partenariato pubblico-privato, facility management, project financing, leasing in costruendo) registrano una fase di boom. I fattori di cambiamento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

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

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

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

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



Fonte: Cresme

5. RECUPERO, MICRO RECUPERO, RIQUALIFICAZIONE E TRASFORMAZIONE URBANA

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

A confermare, e sollecitare, l'impiego delle risorse nella riqualificazione immobiliare da parte delle famiglie vi sono diversi fattori: la vetustà del patrimonio edilizio e l'obsolescenza delle sue componenti (il 55% delle abitazioni in Italia insiste su edifici di oltre 40 anni, una quota che sale al 70% nelle città di media dimensione e al 76% nelle città metropolitane); la personalizzazione di un'abitazione appena acquistata (si ricorda che il volume delle compravendite negli anni 2000 è stato elevatissimo); l'adeguamento alle normative europee in alcuni settori (impianti elettrici, di riscaldamento, etc.); il breve ciclo di vita degli impianti di climatizzazione; le politiche incentivanti (la detrazione del 36% e del 55%); ma anche l'aumento dei prezzi delle case che ha indotto non poche famiglie ad "accontentarsi" della propria, intervenendo con episodi di ristrutturazione e/o abbellimento. In particolare per quelle famiglie (e sono circa il 16%) che, avendo avuto accesso all'abitazione di proprietà fra il 1980 e il '95, hanno estinto il mutuo ipotecario lo scorso decennio ritrovandosi con un reddito aggiuntivo spesso da reinvestire.

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

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

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

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

Tabella 3. - Abitazioni in edifici con oltre 40 anni

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

Fonte: elaborazioni e stime Cresme

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

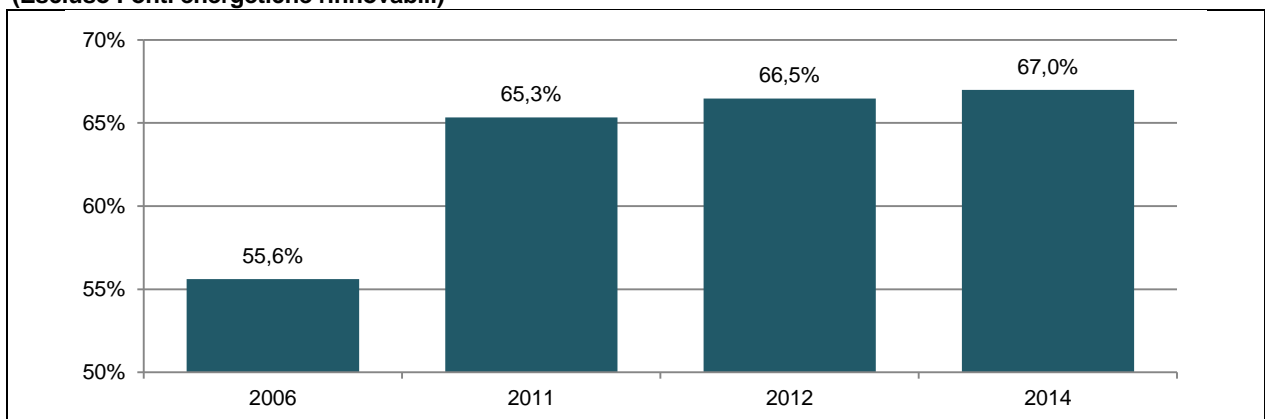
del 20,6% delle azioni, del -31,1% dei titoli di Stato, del -2,4% dei patrimoni in aziende e società (Banca d'Italia). Il confronto con altri Paesi europei denota inoltre che la ricchezza in abitazioni delle famiglie italiane misura 8,2 volte il reddito disponibile, a fronte del 7,7 nel Regno Unito,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

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

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

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

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

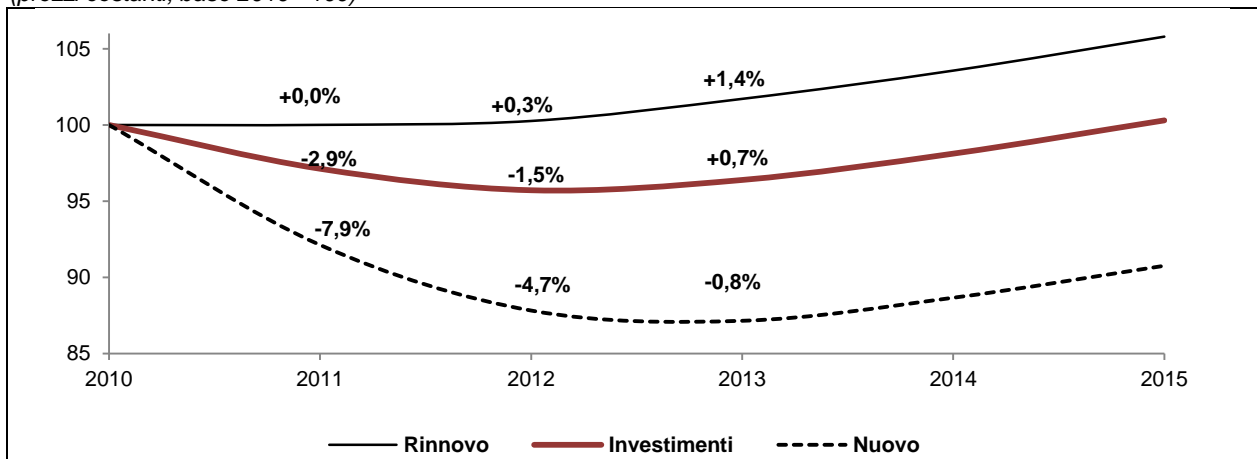


Fonte: Cresme/Si

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

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

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

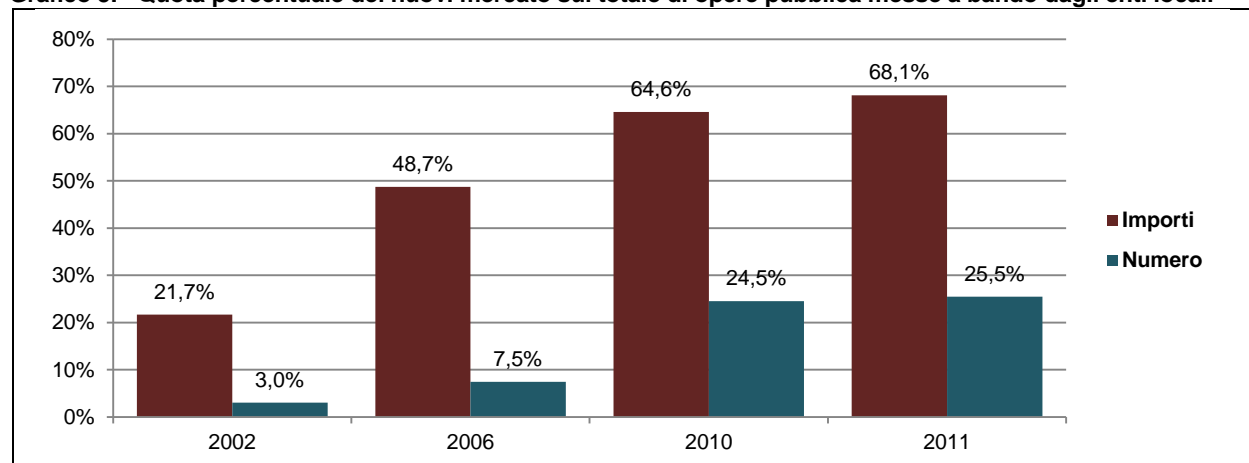


Fonte: Cresme/Si

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

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

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



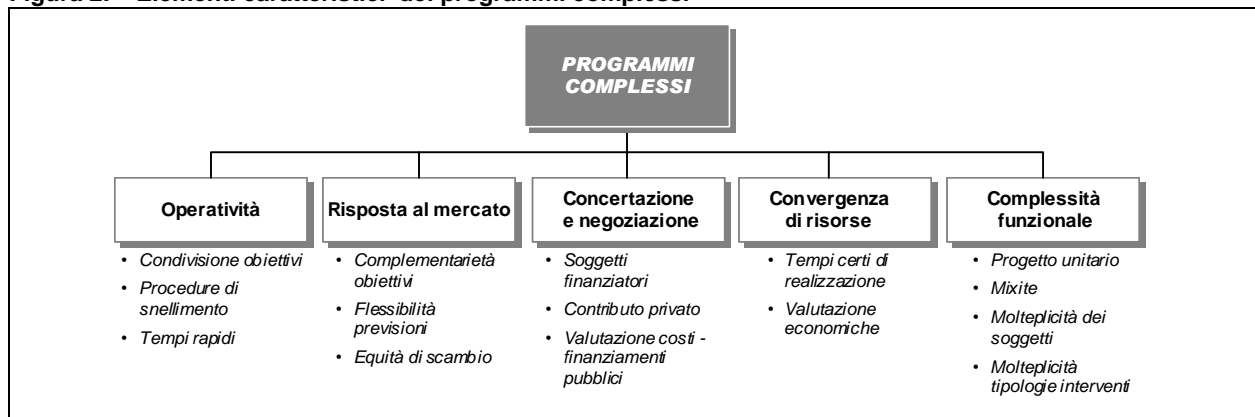
Fonte: Cresme Europa Servizi

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

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

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

Figura 2. – Elementi caratteristici dei programmi complessi

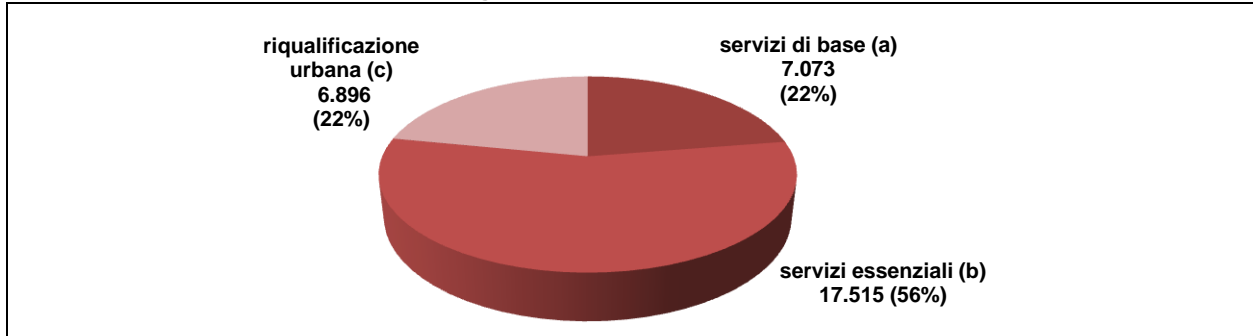


Fonte: elaborazione Cresme

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

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

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



Fonte: elaborazione e dati CRESME Europa Servizi

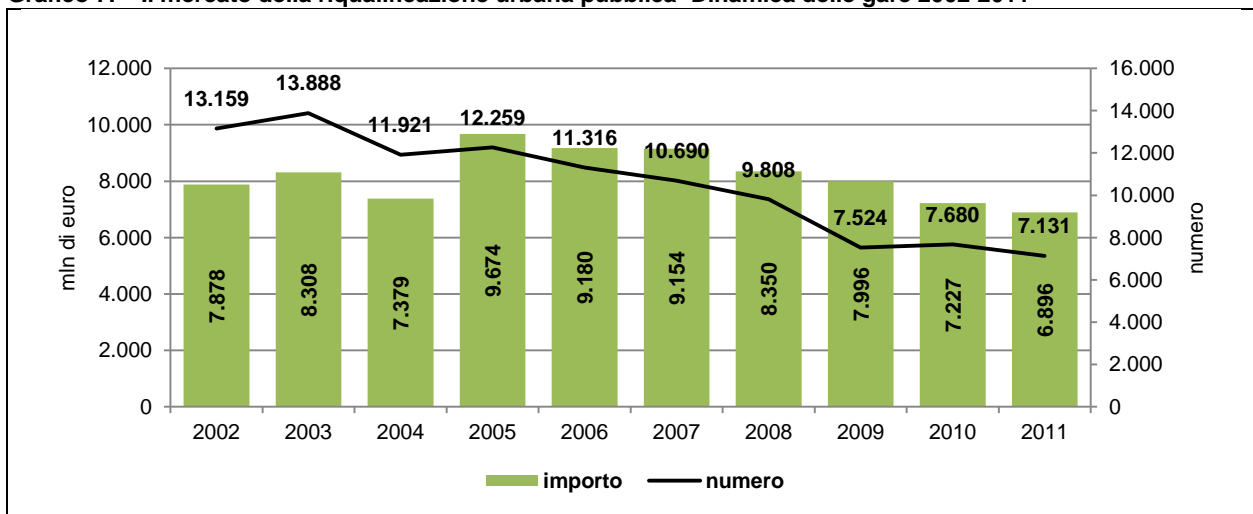
(a) reti (acqua, gas, energia, illuminazione e telecomunicazioni), servizi cimiteriali, smaltimento rifiuti e difesa del suolo

(b) trasporti, sanità e scolastico sociale

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

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

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



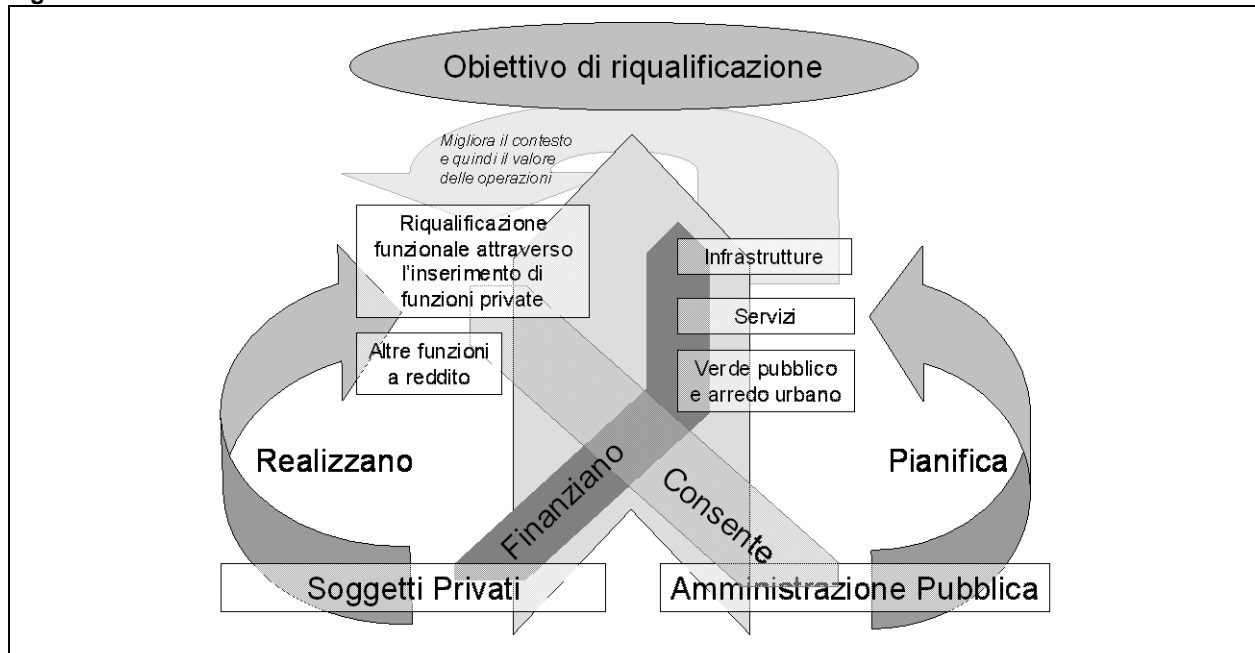
Fonte: elaborazione e dati CRESME Europa Servizi

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

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

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

Figura 3. - L'urbanistica contrattata

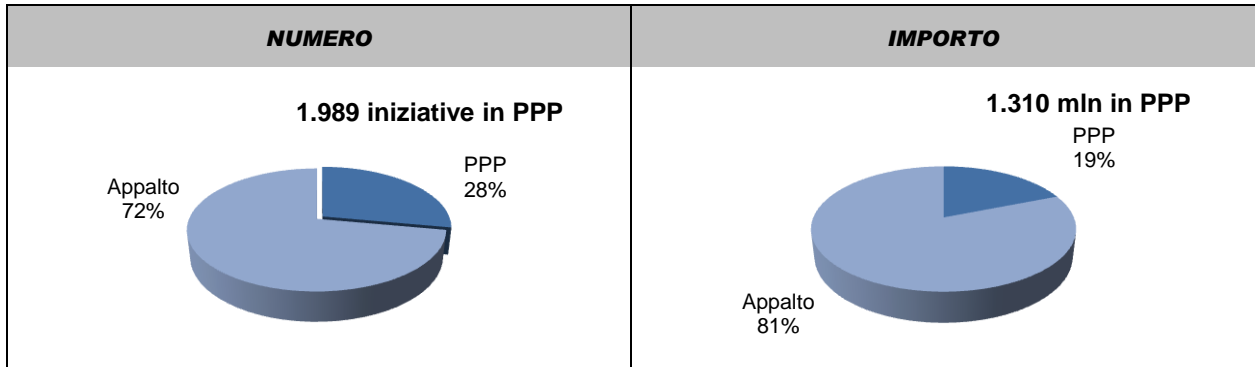


Fonte: Elaborazione Cresme

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

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

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

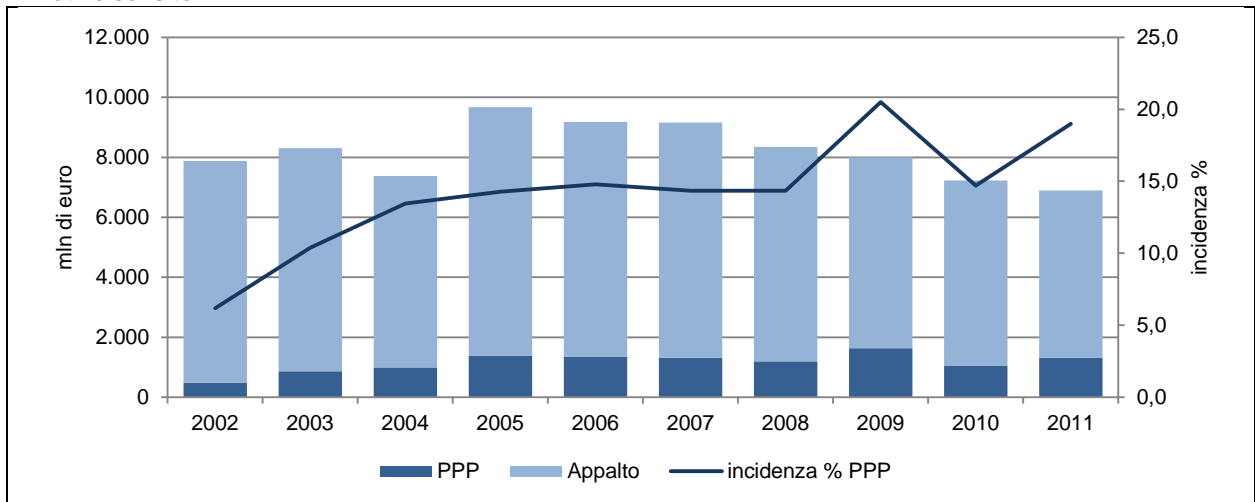


Fonte: elaborazione CRESME su dati CRESME Europa Servizi e www.infopieffe.it promosso da Unioncamere, Dipe-Utfp e Ance e realizzato dal CRESME

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

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

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



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

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

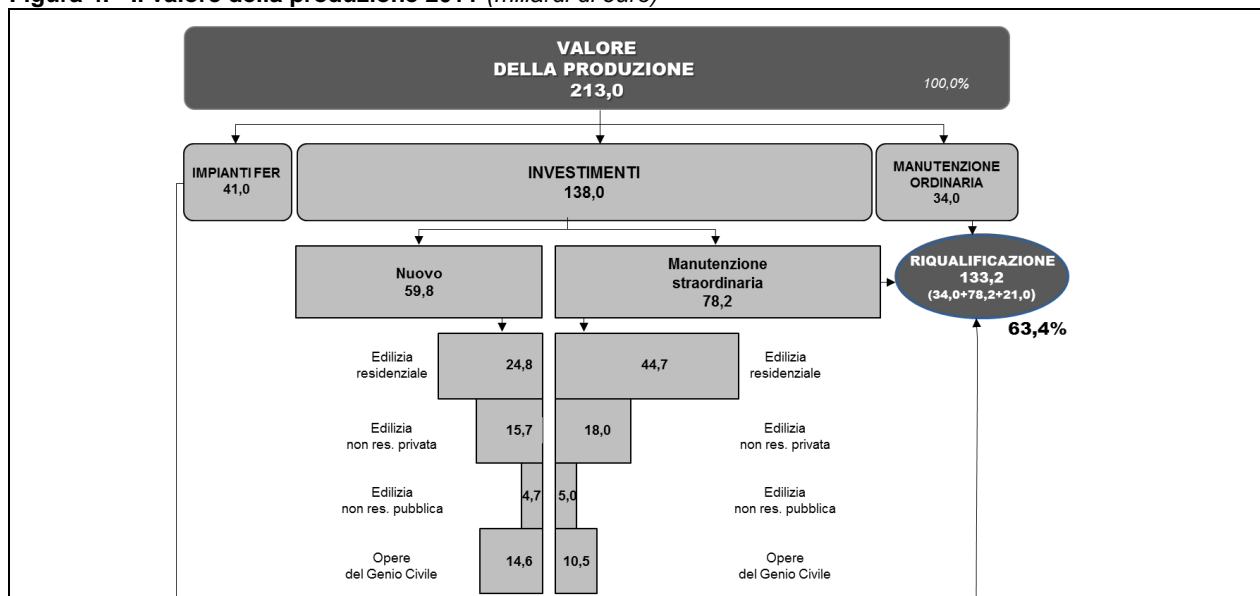
8. NELLA CRISI ATTUALE IL PROBLEMA È TROVARE LE RISORSE O ALLOCARE MEGLIO QUELLE DISPONIBILI?

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

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

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

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



Fonte: elaborazione CRESME

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

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

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

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

Fonte: elaborazione e stime Cresme

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

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

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

□ Quali investimenti nell'edilizia per raggiungere gli obiettivi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Milioni di euro (prezzi correnti)

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

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

(1) Proiezioni su dati provvisori e parziali

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

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

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

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

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

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