



CARTA ANIEM 2012 PER LA COSTRUZIONE DELLA CITTÀ SOSTENIBILE

Versione integrale

ANIEM, Associazione Nazionale Imprese Edili Manifatturiere, promuove insieme alle forze economiche e sociali più sensibili allo sviluppo sostenibile delle città italiane una “Carta di principi” a cui le imprese associate intendono ispirarsi nella loro azione quotidiana, promuovendone l’applicazione ovunque possibile insieme a tutte istituzioni pubbliche e private interessate. La carta dei principi è denominata in breve “**Carta ANIEM 2012**” e in forma più estesa “**Carta ANIEM 2012 per la costruzione della città sostenibile**”.

La **Carta ANIEM 2012** è articolata in due parti.

La prima parte richiama i principi dello sviluppo sostenibile che dovrebbero essere patrimonio ormai acquisito per le associazioni di impresa e per tutti gli operatori economici e sociali più consapevoli della necessità di innovazione culturale e tecnica del mondo delle costruzioni in Italia.

La seconda parte elenca le questioni più urgenti da affrontare e risolvere per rendere concreti, qui e ora, i principi indicati nella prima parte della Carta stessa.

Per sua natura quindi, la **Carta ANIEM 2012** è formata da una prima parte che resterà stabile per alcuni anni, e da una seconda che sarà aggiornata di anno in anno, o comunque ogni qual volta necessario, per riflettere lo stato di gerarchia delle questioni strutturali da risolvere con l’obiettivo di una concreta attuazione ai principi elencati nella prima parte.

Prima parte: i principi dello sviluppo sostenibile

1. La crescita del settore delle costruzioni deve essere parte integrante di un modello di sviluppo ispirato dai concetti di sostenibilità ambientale, sociale ed economica del Paese. Lo sviluppo sostenibile della società è su scala mondiale un principio ormai generalmente condiviso a partire da alcuni importanti avvenimenti: la pubblicazione nel 1972 del rapporto “*I limiti dello sviluppo*” del Club di Roma, l’approvazione nel 1987 del rapporto “*Il nostro futuro comune*” della Commissione mondiale sull’ambiente e lo sviluppo, la Conferenza di Rio del 1992 delle Nazioni Unite e la connessa “Agenda 21”, la Carta di Aalborg del 1994 che elabora il concetto di sviluppo durevole e sostenibile delle città, il Protocollo di Kyoto del 1997 che indica la necessità di rispettare l’immissione in atmosfera di gas nocivi per l’ambiente e il recente programma europeo per le “città intelligenti” (*smart cities*). La conferenza di Durban di fine 2011 si è chiusa con l’intesa di generare un percorso che porterebbe alla conclusione di un trattato vincolante entro il 2015 per misure che saranno esecutive nel 2020. La ricerca di soluzioni concrete prosegue nella conferenza “Rio + 20” prevista a Rio dal 20 al 22 giugno 2012.

Il filo rosso che lega il percorso di elaborazione del concetto di sviluppo sostenibile ci porta ad applicare il principio diffuso dalle Nazioni Unite di “pensare globalmente e agire localmente”, quindi di indicare in modo concreto, qui e ora, per il settore in cui operiamo, quale potrebbe essere il contributo che le imprese edili manifatturiere possono dare alla attuazione dello sviluppo sostenibile. In questo senso il principio cardine è la tutela del territorio, base fondamentale per ogni sviluppo stabile e duraturo nel tempo della nostra società. Occorre quindi favorire la crescita in un modello di sviluppo urbano a chilometro zero di consumo di territorio libero.

2. La tutela del territorio è il principio guida dello sviluppo sostenibile, che deve essere attuato ove possibile cercando di salvaguardare il suolo libero ancora esistente nel nostro Paese. Da un lato è necessario tutelare attivamente il paesaggio e il suolo agricolo, dall'altro localizzare nuove edificazioni sulle aree urbane già compromesse da precedenti edificazioni oggi obsolete. Occorre favorire sotto il profilo legislativo e fiscale, nazionale e locale, la ristrutturazione urbanistica delle aree obsolete, la riqualificazione e la sostituzione edilizia nelle periferie urbane.

3. Lo sviluppo edilizio deve avvenire ogni volta sia possibile, entro un quadro di pianificazione strategica delle risorse locali, attraverso il metodo della inclusione nel processo decisionale dei principali portatori di interessi pubblici e privati e in generale della popolazione residente e, per quanto possibile, dei fruitori dei progetti. La discriminante per considerare strategica una azione di pianificazione deve essere il trattamento riservato alla risorsa del territorio, che va sempre considerata come risorsa di quantità finita, non riproducibile e come tale da tutelare senza per questo ostacolare la normale evoluzione delle dinamiche sociali.

4. Lo sviluppo edilizio coerente con il modello sostenibile che Aniem intende promuovere risponde semplicemente ai criteri di legittimità procedurale e autorizzativa e di rispetto dei vincoli esistenti imposti da normative e piani sovra ordinati, ad esempio i vincoli di tipo idrogeologico, storico-artistico, archeologico, o ambientale con la conseguente conformità con gli standard relativi alla bonifica dei suoli. Uno sviluppo edilizio legale consiste in un punto di partenza obbligato, non di arrivo. Lo sviluppo edilizio meritevole, che gode del sostegno da parte di tutti gli attori interessati e dell'opinione pubblica, è quello funzionale agli intenti di sviluppo strategico fissati dalle Autorità pubbliche, sia attraverso i piani regolatori esistenti, sia attraverso i piani strategici urbani, nonché ogni altro documento di sviluppo di area vasta che sia approvato dalle Autorità locali ed abbia un orizzonte temporale di medio o lungo periodo.

Vanno quindi favoriti quegli interventi edilizi che sono azioni fisiche per attuare indirizzi di sviluppo strategico espressi in una serie di strumenti di pianificazione che le Autorità locali possono predisporre, tra cui: piani regolatori urbanistici variamente denominati (piani strutturali, piani operativi comunali, piani di governo del territorio ecc.), piani strategici urbani, programmi di riqualificazione urbana, piani di recupero, piani d'area vasta, strumenti previsti in ambito UE nella Programmazione unitaria 2007 – 2013 (PISU, PIT, ecc.) e altri strumenti di programmazione nell'Agenda territoriale dell'Unione Europea.

5. Lo sviluppo edilizio attuale e del futuro deve essere uno strumento che da vita a un mondo con meno anidride carbonica di quella attualmente presente in atmosfera, il frutto di una società basata su un uso decrescente del carbone, del petrolio e in generale dei combustibili di origine fossile e sempre più basata sull'utilizzo di energia pulita a impatto ambientale ridotto o nullo, sia nella fase operativa della produzione, sia nella fase post-operativa di smaltimento degli impianti di produzione dell'energia stessa. Vanno quindi privilegiati gli interventi coerenti e integrati con le strategie locali di riduzione delle emissioni di gas dannosi per il clima inserite nei Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAES), secondo il programma di attuazione del "Patto dei Sindaci", a cui molti comuni italiani hanno aderito volontariamente. Vanno inoltre incentivati in generale gli interventi coerenti e complementari con quanto previsto per la produzione di energia da fonti rinnovabili e per l'efficienza ed il risparmio energetico dai piani della Programmazione unitaria 2007 – 2013 (POI Energia – FESR, PAI Energia - FASPOR/ PAR).

6. Lo sviluppo edilizio a bassa emissione di anidride carbonica va attuato attraverso non solo una regolamentazione premiante per i singoli interventi edilizi che attuano o superano gli obiettivi di risparmio energetico fissati dal legislatore, ma anche e soprattutto attraverso uno sviluppo urbanistico quanto più possibile compatto, ad alta densità e funzioni miste, con una fitta presenza di linee di forza del trasporto pubblico che offrano alternative concrete e di qualità alle esigenze di mobilità delle persone e delle merci. A questo fine si favorisce lo sviluppo urbanistico ispirato da strategie di area vasta, che possa superare laddove necessario i confini amministrativi comunali per proporre soluzioni a quella stessa scala territoriale che è all'origine dei problemi da affrontare. Pensiamo quindi che vadano incentivati, a seconda dei casi, gli interventi di scala intercomunale o di livello metropolitano. In alcune

situazioni il livello più appropriato dell'intervento potrebbe essere quello di area vasta, dove con questo termine si intende un'area più ampia di quella metropolitana. È il caso ad esempio di quegli interventi che per essere efficaci ed efficienti richiedono progetti, interventi e gestioni non di singoli manufatti edilizi ma di reti di servizi, e che per avere successo hanno bisogno dell'apporto costante nel tempo sia dei soggetti pubblici che di quelli privati: la mobilità di persone e merci, i servizi di raccolta, riuso e smaltimento dei rifiuti, i servizi idrici, le reti di comunicazione e le reti di energia, la tutela idrogeologica e così via.

Seconda parte: le questioni più urgenti da risolvere in campo nazionale per lo sviluppo sostenibile

1. DEMOLIRE E RICOSTRUIRE IL PATRIMONIO IMMOBILIARE ABITATIVO OBSOLETO

Circa il quaranta per cento delle abitazioni italiane sono state costruite oltre 40 anni fa, ossia prima dello *shock* petrolifero del 1973, con criteri energetici e anti sismici sostanzialmente assenti che non rendono tecnicamente ed economicamente sostenibile un intervento di riqualificazione. Si tratta di aree vaste che vanno complessivamente riconsiderate anche sotto il profilo dei servizi (verde, trasporti, spazi sociali, ecc.) per ripristinare condizioni di vita socialmente dignitose e compatibili con gli obiettivi di tutela dell'ambiente, della sicurezza e del risparmio energetico.

In questo contesto Aniem propone un coinvolgimento di tre tipologie di soggetti interessati: cittadini, enti locali e imprese nella sperimentazione di progetti di demolizione e ricostruzione, utilizzando la leva del risparmio privato. Molte famiglie sarebbero infatti disposte ad investire parte dei loro risparmi su un miglioramento complessivo delle loro condizioni di vita: si tratterebbe infatti di salto di qualità che va di pari passo con una evoluzione della qualità interna del proprio alloggio, resa possibile con tradizionali progetti di riqualificazione.

Gli enti locali dovrebbero esercitare un ruolo di stimolo e di garanzia, soprattutto nella delicata fase di trasferimento volontario e temporaneo delle famiglie in case appositamente destinate alla residenza per lo stretto spazio temporale della esecuzione dei lavori di costruzione delle abitazioni nuove.

Le imprese, in un mercato fortemente in crisi, potrebbero trovare nuovi spazi di intervento abbandonando logiche meramente speculative sulle aree edificabili per assumere appieno le modalità di intervento tipiche dell'industria, cioè basando il proprio operato sulla efficienza e sul profitto piuttosto che sulla ricerca della rendita fondiaria. Il tutto, naturalmente, con metodologie di concertazione e flessibilità finalizzate ad individuare le soluzioni più adeguate caso per caso.

Per quanto riguarda il punto cruciale della bonifica dei siti inquinati ai fini della loro nuova immissione nel ciclo edilizio, sembra opportuno che sia consentita come norma e non come eccezione la possibilità di articolare il progetto per stralci funzionali, soprattutto nei casi di interventi che presentino una particolare complessità per la dimensione dell'area di intervento, per la dimensione delle risorse economiche richieste e per la natura delle contaminazioni accertate o probabili. Recenti provvedimenti legislativi vanno in questa direzione, ma occorre che la possibilità di operare per stralci funzionali sia resa norma stabile del settore edilizio e sia attuata e incentivata nella pratica, al fine di aumentare il numero e l'estensione delle aree dismesse contaminate che ogni anno possono essere recuperate a nuova vita dal sistema delle imprese del settore edilizio.

2. INCENTIVARE UN APPROCCIO DI QUALITÀ DELL'IMPRESA

È necessario creare un sistema selettivo di qualificazione per le imprese che realizzano edilizia privata, verificando personale, attrezzature, capitali. Aniem chiede che le Amministrazioni locali incentivino e premino i sistemi imprenditoriali che, anche attraverso processi di aggregazione e certificazioni di qualità dei loro processi costruttivi, siano in grado di garantire standard energetici e ambientali di impatto positivo. Occorre valorizzare le imprese che investono in ricerca e innovazione, che perseguono il profitto industriale e non la rendita fondiaria, privilegiando contestualmente l'etica e la responsabilità sociale delle imprese stesse.

3. LANCIARE NUOVI STRUMENTI DI CREDITO PER IL SETTORE EDILIZIO

L'accesso al credito bancario è attualmente uno tra i maggiori ostacoli del fare impresa in Italia. La restrizione del credito ha colpito con particolare durezza e scarsa selettività gli operatori del settore edilizio. Siamo in una fase di stagnazione in cui molte imprese non solo non hanno prospettive ragionevolmente sicure di crescita, ma neppure di sopravvivenza, con tutte le ripercussioni negative del caso: precarietà dei posti di lavoro, diretti e indiretti, crollo dell'indotto e mancato gettito fiscale che la stasi dei progetti produce.

Sono necessarie iniziative mirate a rimuovere, a livello del sistema bancario nazionale, gli ostacoli dell'accesso al credito per le imprese del settore edilizio. La restrizione del credito colpisce tutto il sistema produttivo del Paese, ma in modo più pesante le piccole e medie imprese del settore delle costruzioni poiché il prodotto edilizio ha tempi medio lunghi di gestazione e richiede l'impiego di grandi quantità di risorse economiche che solo in parte possono essere fornite dalle imprese stesse come capitali propri.

Occorre che il sistema bancario aumenti la sua capacità di discernimento tra iniziative e progetti a sviluppo di qualità, di cui il mercato e in particolare gli investitori istituzionali nazionali e stranieri hanno grande bisogno, e progetti edilizi che si reggono solo o prevalentemente sulla rendita fondiaria urbana e sono privi delle qualità di sostenibilità edilizia ed ambientale che solo le imprese espressione dell'industria edilizia possono garantire.

Il sistema bancario deve pertanto saper distinguere meglio rispetto al passato la qualità dei progetti e deve dare il suo appoggio fondamentale alla parte più sana ed innovativa del settore edilizio, quella che promuove interventi lungimiranti per qualità urbanistica e architettonica, con il coinvolgimento di "filieri produttive" di piccole e medie imprese che svolgono un ruolo insostituibile nel sostegno delle economie locali.

4. RENDERE STABILI NEL TEMPO GLI INCENTIVI FISCALI, MA NON PER TUTTI

Se il futuro sta nella rigenerazione degli asfittici sistemi urbani, perché incentivare l'investimento in risparmio energetico in edifici che diversamente dovrebbero essere demoliti e che non garantiscono sicurezza dal punto di vista strutturale o impiantistico?

Occorre rendere selettivi gli incentivi, limitandoli agli interventi in grado di produrre effetti positivi: è necessario quindi concentrare impegno e risorse sugli edifici di pregio, su quelli semi recenti, sui quali l'intervento di riqualificazione energetica e di messa in sicurezza può avere un senso, escludere l'edilizia irrecuperabile e fatiscente, per la quale è antieconomico investire su interventi di riqualificazione energetica. Si chiede pertanto di coniugare sostenibilità e redditività con obiettivi sociali realmente perseguibili.

A fronte di una selezione mirata del patrimonio destinatario degli incentivi, Aniem richiede di stabilizzare l'entità ed il periodo della detrazione fiscale, anche con l'obiettivo di consentire alle imprese di investire in ricerca ed innovazione. La stabilizzazione nella normativa degli incentivi fiscali dovrebbe riguardare sia il recupero edilizio (il cosiddetto 36%), sia e soprattutto l'incentivo al miglioramento energetico degli edifici (il cosiddetto 55%).

5. FINANZIARE IL RECUPERO EDILIZIO CON LE TASSE IMMOBILIARI E LE VENDITE DI IMMOBILI PUBBLICI

Il degrado delle nostre aree urbane, l' inferiore dotazione di servizi e di infrastrutture rispetto alle altre città europee, l'allarme ambientale e la difficoltà a raggiungere gli standard imposti dall'Unione Europa costituiscono questioni da affrontare con urgenza a fronte di una drammatica carenza di risorse pubbliche. Aniem propone che le risorse provenienti dalla tassazione sui beni immobiliari e dalla vendita del patrimonio immobiliare pubblico non utilizzato trovino, almeno in una parte significativa del loro ammontare, una destinazione finalizzata alla riqualificazione edilizia e al rafforzamento delle capacità economiche di comuni e regioni per incentivare i progetti di riqualificazione urbanistica.

6. FARE UNA LEGGE URBANISTICA ISPIRATA A CRITERI DI EFFICIENZA E MODERNITÀ

Occorre innanzitutto rilevare l'esigenza di un intervento legislativo organico sulla delicata materia del governo del territorio. Aniem ritiene che un'efficace riforma urbanistica debba orientarsi ad uno sviluppo sostenibile dell'ambiente che tenga altresì conto del contestuale processo di sviluppo economico. È oramai evidente come il livello qualitativo delle istanze sociali si sia andato profondamente modificando e come gli strumenti di sostegno tradizionali (agevolazioni fiscali temporanee, programmi parziali di riassetto urbano, ecc.) siano in parte inadeguati.

Una riforma funzionale alle moderne esigenze di riqualificazione dovrà valorizzare la sinergia tra pubblico e privato, garantire certezze di tempi e di regole, coniugare redditività degli investimenti ed esigenze della collettività.

Si tratta ovviamente di creare le premesse per la progettazione e l'attuazione di una pianificazione urbanistica finalmente moderna ed integrata.

Serve una politica di settore sostenuta con interventi adeguati di carattere giuridico-fiscale (stabilizzazione di incentivi non solo per la riqualificazione edilizia ma anche e soprattutto per il risparmio energetico, perequazione urbanistica, procedure innovative per favorire trasferimenti di cubature) e con una stretta collaborazione tra rappresentanze del mondo produttivo ed enti locali. Occorre creare le condizioni per sinergie fondamentali, come ad esempio la possibilità, per gli enti locali, di concludere accordi con i privati per realizzare interventi attuativi dei programmi di pianificazione fissati dagli enti pubblici competenti.

7. RILANCIARE IL SOCIAL HOUSING CON I FONDI IMMOBILIARI

L'edilizia per i ceti sociali meno abbienti va incentivata da parte degli enti locali mediante politiche di housing sociale adeguate alle esigenze ed alle domande della società moderna (giovani famiglie, immigrazione, anziani, studenti, ecc.) anche con un rilancio dei fondi immobiliari dedicati a questo scopo, finora scarsamente utilizzati.

In generale lo strumento del fondo immobiliare va incentivato come veicolo di trasparenza del mercato immobiliare e come strumento per attirare in Italia capitali di provenienza estera. La normativa fiscale del settore deve dare sicurezza agli investitori e pertanto deve essere mantenuta stabile nel tempo, evitando nel modo più assoluto interventi che abbiano valore retroattivo, pena la fuga dei capitali esteri e il ridimensionamento dell'intero settore edilizio.

Vanno sostenuti e diffusi i fondi immobiliari a raccolta, di tipo retail, aventi per oggetto prevalente lo sviluppo di nuove iniziative più che il trading immobiliare, cioè l'acquisto e la rivendita di immobili esistenti. La quotazione in Borsa dei fondi immobiliari è lo strumento di migliore diversificazione del risparmio delle famiglie e la natura "a sviluppo" dei fondi immobiliari, che andrebbero incentivati anche fiscalmente, è un modo concreto per favorire l'afflusso di nuovi capitali al settore edilizio da tempo bloccato da una ristrettezza del credito bancario.

Al di là dell'incentivo dei fondi immobiliari, occorre che il social housing sia sostenuto con la semplificazione dell'iter procedurale per l'avvio dei piani casa proposti dalle regioni. Recenti provvedimenti legislativi a livello nazionale vanno in questa direzione. Occorre rendere stabile ad esempio la semplificazione del procedimento di approvazione degli accordi di programma per attivare le proposte regionali relative ai piani casa, mediante la semplice approvazione di tali accordi per mezzo di un decreto ministeriale e non più, come in passato, per mezzo di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

8. PROPORRE NUOVI MODELLI ABITATIVI

Il futuro vedrà certamente un mutamento dei modelli abitativi tradizionali: aumento degli anziani, delle famiglie monoparentali, dei single di ogni età e delle giovani famiglie con meno risorse. Le imprese, i progettisti, gli istituti di credito e le pubbliche amministrazioni dovranno cercare di interpretare le nuove esigenze abitative, mettendo in campo iniziative rispondenti alle esigenze di questi nuovi soggetti

sociali al fine di trovare nuove forme di mercato e abbandonare i modelli di edifici e di quartieri obsoleti dal punto di vista progettuale e compositivo.

Questi nuovi modelli abitativi potrebbero incentivare una spinta innovativa tale da giustificare l'apertura di nuove forme di credito e di nuove forme legislative di sostegno .

9. RINNOVARE LA RICERCA VERSO LA “CITTÀ IDEALE”

Aniem propone di rinnovare la ricerca della “città ideale”, che nella storia ha sempre suscitato un grande interesse da parte di artisti e governanti, con un approccio nel giusto equilibrio tra idealità e concretezza, dando al “qui e ora” il peso preponderante. Occorre ricercare la “città ideale” nelle condizioni presenti delle città italiane e nel sistema di vincoli e opportunità che costituiscono oggi il normale ambiente operativo per le piccole e medie imprese, per l'intero settore edilizio e per il sistema degli enti locali.

La definizione di “quartiere urbano ideale” e di “città ideale” è meno semplice di quanto si creda. Alcuni elementi sembrano essere ricorrenti nelle diverse definizioni, ed è da questi elementi ricorrenti che si può partire, ad esempio, per definire nelle diverse situazioni locali, il modello ideale di quartiere urbano: presenza di verde, di spazi progettati e realizzati per far vivere e incontrare le persone piuttosto che le automobili, accessibilità entro un raggio pedonale di servizi di base quali scuole, ospedali, negozi, uffici, impianti sportivi, luoghi di ritrovo e socializzazione.

Se il carattere distintivo di certe periferie italiane è il “quartiere dormitorio”, in cui lo spazio urbano è stato usato in modo predominante per costruire palazzoni, strade per le automobili private e parcheggi, il futuro delle città richiede un ripensamento dello spazio pubblico urbano con una presenza molto fitta di una rete di trasporti pubblici su rotaia e su gomma, una integrazione a livello metropolitano del trasporto pubblico, una programmazione urbanistica che renda possibile l'opzione della “città senz'auto” che in diversi contesti europei è diventata una componente fondamentale della “città ideale”.

10. RENDERE LE CITTÀ' ATTRATTIVE DI INVESTIMENTI

Quartieri integrati, progettati e costruiti per i residenti e per tutte le loro esigenze di persone e non solo di automobilisti, dai quali traspiri la straordinaria atmosfera della nostra cultura, e siti produttivi di eccellenza possono fungere da catalizzatori di nuove energie e attività economiche, anche provenienti dall'estero.

Realizzare una funzione attrattiva vuol dire cercare di utilizzare il denaro derivante dalla trasformazione delle aree, non soltanto per ridurre il debito pubblico, ma anche e per la maggior parte per agevolare il processo economico del territorio.

Nel caso di nuovi siti ad uso produttivo di tipo industriale, terziario o artigianale, occorre cercare di agevolare fiscalmente e finanziariamente gli insediamenti: costo dell'area, costo dell'energia, oneri comunali e quant'altro, dovrebbero essere decisamente ridotti, almeno per i primi anni del nuovo insediamento.

Nel caso di nuovi insediamenti ad uso prevalente residenziale, si tratta di applicare la medesima filosofia: offrire ad un prezzo molto calmierato residenze di alto livello energetico e di qualità ambientale “a misura d'uomo”, per incentivarne l'acquisto e l'utilizzo e, di conseguenza, garantire un ritorno economico dell'investimento, sia in termini di rivalutazione del bene, che in termini di forte attrattiva alla residenza.

Il territorio, con tutte le sue componenti storiche e la città contemporanea, veicola nel mondo l'immagine del “*Made in Italy*”. Se non vogliamo che tale immagine sia sostenuta solo da come le città italiane sono state costruite nel passato, occorre impegnarsi e costruire una “città italiana nel presente”, adeguata alla grandezza della nostra incomparabile storia.