

# **IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO E L'EDILIZIA SOSTENIBILE IN ITALIA NEL 2013**

## **Sintesi**



Il documento, curato da Unioncamere, è stato realizzato con il contributo tecnico-scientifico di Cresme Europa Servizi e presentato il 5 febbraio 2014 nell'ambito del convegno "Tra crisi e ripresa: la strada dell'edilizia sostenibile e del Partenariato Pubblico Privato" organizzato da Unioncamere.

Unioncamere

*Direzione e coordinamento del progetto*

Area credito e politiche della qualità per le filiere

Amedeo Del Principe  
Federica Scipioni

Cresme Europa Servizi

*Progettazione e realizzazione*

Lorenzo Bellicini e Mercedes Tascedda

*Direzione e coordinamento tecnico*

Mercedes Tascedda

*Gruppo di Lavoro*

Sandro Baldazzi  
Jessica Carli  
Paolo D'Alessandris  
Marco Paolacci  
Luana Provenzano  
Gianni Stifani  
Mercedes Tascedda  
Sara Toso  
Franca Widmar

*Le informazioni inerenti i bandi di gara e le aggiudicazioni di iniziative di Partenariato Pubblico Privato sono dell'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato ([www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it)), promosso da Unioncamere, Dipe-Utfp e Ance.*

*La riproduzione e/o diffusione parziale o totale delle informazioni contenute nel presente Rapporto è consentita esclusivamente con la citazione completa della fonte "Unioncamere - "Il Partenariato Pubblico Privato e l'edilizia sostenibile in Italia nel 2013".*

## INDICE

### PRIMA PARTE

<b>IL MERCATO DEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO IN ITALIA NEL 2013</b>	<b>1</b>
<b>1. INVESTIMENTI IN OPERE PUBBLICHE</b>	<b>1</b>
<b>2. IL MERCATO DELLE OPERE PUBBLICHE</b>	<b>3</b>
<b>3. IL MERCATO DEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO</b>	<b>7</b>
3.1. I segmenti del PPP	9
3.2. Le tipologie dimensionali	12
3.3. I committenti	12
3.4. Il territorio	12
3.5. I settori di attività	13
3.5.1. <i>Il PPP e l'edilizia sostenibile</i>	14

### SECONDA PARTE

<b>IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO E L'EDILIZIA SOSTENIBILE</b>	<b>17</b>
<b>1. INQUADRAMENTO DEL SETTORE DELL'EDILIZIA SOSTENIBILE</b>	<b>17</b>
1.1. Definizione di edilizia sostenibile	18
1.2. Efficienza e risparmio energetico	19
1.3. Produzione di energia da fonti rinnovabili	22
1.4. Esperienze di valorizzazione e certificazione della sostenibilità edilizia in Italia	24
1.5. Housing sociale in Italia: potenzialità di mercato e prime esperienze	27
<b>2. II MERCATO PUBBLICO DELL'EDILIZIA SOSTENIBILE IN ITALIA</b>	<b>36</b>
2.1. Il mercato pubblico di riferimento dell'edilizia sostenibile	36
2.2. L'edilizia sostenibile in PPP	36
2.3. Elementi di valutazione delle offerte e livelli di sostenibilità	37
<b>3. CASI STUDIO</b>	<b>39</b>
3.1. Torino - Casa albergo residenza sociale	41
3.2. Scandicci - Nuovo centro civico e stazione tranvia veloce	45
3.3. Trapani – Polo espositivo fieristico e commerciale	50
<b>4. “COME SI DEVE FARE” In collaborazione con l'Unità Tecnica Finanza di Progetto – DIPE – Presidenza del Consiglio dei ministri</b>	<b>54</b>
<b>5. LA NORMATIVA IN MATERIA DI EDILIZIA SOSTENIBILE</b>	<b>54</b>



## PRIMA PARTE

# IL MERCATO DEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO IN ITALIA NEL 2013

Nell'ultimo biennio, con l'aggravarsi della crisi e i tagli alla spesa pubblica, il mercato delle opere pubbliche è crollato. La flessione colpisce tanto le opere pubbliche di sola esecuzione, sino a ieri principali protagoniste della crisi, quanto il settore del Partenariato Pubblico e Privato, il settore su cui tanto si punta per rilanciare la spesa infrastrutturale del paese. Anzi, il crollo del Partenariato Pubblico e Privato è ancora maggiore.

Le difficoltà del PPP, dopo il crollo degli importi in gara del 2012 (-41%), persistono nel 2013 (-34%) e all'origine della frenata vi sono da un lato le difficoltà di accesso al credito, che hanno determinato il crollo del mercato delle grandi infrastrutture di importo unitario elevato, dall'altro permangono diverse criticità legate all'intero percorso decisionale, tecnico e realizzativo. Parallelamente, nel 2013, al crollo del mercato delle grandi infrastrutture si contrappone una fase di crescita della domanda di interventi di importo medio-grande, trainato da interventi di riqualificazione urbana, con tassi di crescita degli importi in gara del 10% per l'intero mercato e superiori al 30% per le sole operazioni di PPP. Rientrano in questa fascia dimensionale il maggior numero di iniziative di PPP di riferimento per l'edilizia sostenibile.

### 1. INVESTIMENTI IN OPERE PUBBLICHE

Il nuovo quadro degli investimenti in opere pubbliche, che emerge dai nuovi documenti di finanza pubblica, dai bilanci consolidati e dalle relazioni semestrali delle principali imprese pubbliche e private che gestiscono infrastrutture pubbliche o di pubblica utilità, nonché dai dati sul mercato delle opere pubbliche (bandi e aggiudicazioni) monitorati quotidianamente da CRESME Europa Servizi, è indicativo di un settore in crisi che fatica a riprendersi nonostante le nuove misure e i nuovi strumenti messi in atto per il rilancio.

Per l'anno 2012 i dati a consuntivo fanno emergere una flessione del 9,3%. Per il 2013 è invece stimata una flessione del 5,8% e per il 2014 del -2,5%. Per il triennio 2015-2017 si prevede una ripresa, ma sarà debole, spinta dai grandi investimenti infrastrutturali che dovrebbero partire anche attraverso le "misure di defiscalizzazione delle grandi opere finalizzate a mobilitare risorse private su opere e lavori che possono rapidamente tradursi in spesa e nuova occupazione".

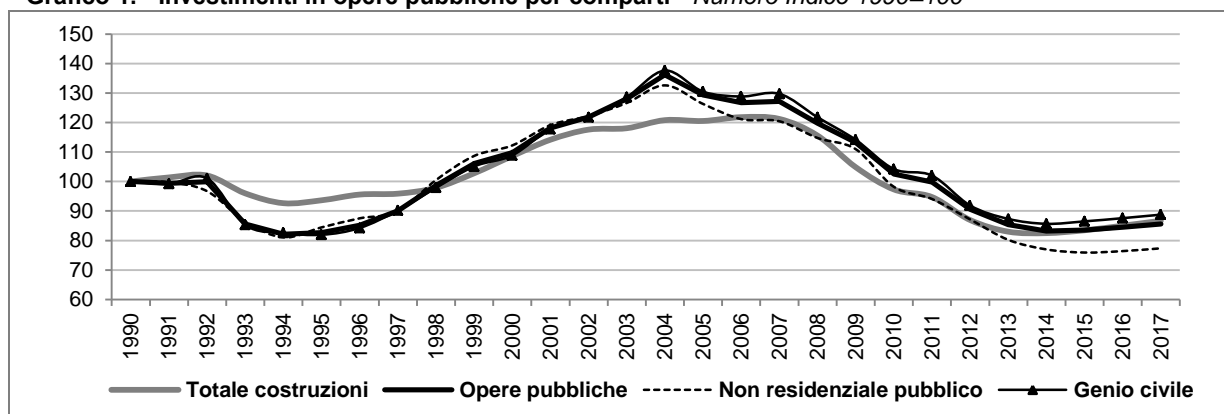
**Tabella 1. - Investimenti in opere pubbliche per comparti - Prezzi costanti 2005 - Variazioni %**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Opere pubbliche</b>	<b>-2,7</b>	<b>-9,3</b>	<b>-5,8</b>	<b>-2,5</b>	<b>0,4</b>	<b>1,1</b>	<b>1,3</b>
<i>Non residenziale pubblico</i>	-4,2	-7,3	-7,9	-4,1	-1,4	0,6	1,2
<i>Genio civile</i>	-2,1	-9,9	-5,0	-1,9	1,0	1,3	1,4
<b>TOTALE investimenti in costruzioni</b>	<b>-2,6</b>	<b>-8,2</b>	<b>-4,5</b>	<b>-0,6</b>	<b>1,2</b>	<b>1,9</b>	<b>2,0</b>

Fonte: elaborazioni e stime CRESME/SI

Le nuove stime del Cresme, riferite agli investimenti in opere pubbliche del settore pubblico allargato e dei gestori privati di infrastrutture pubbliche o di pubblico interesse, confermano come la crisi degli investimenti, iniziata nel 2005, sia peggiorata nel quinquennio 2008-2012 e si prevede continui fino al 2014 soprattutto a causa del persistere delle difficoltà di spesa degli enti della PA e in particolare di quelli territoriali. Per il triennio 2015-2017 è prevista la ripresa del settore trainata principalmente dagli investimenti pubblici e privati per infrastrutture stradali e ferroviarie, per le telecomunicazioni, per la produzione di rinnovabili e la riqualificazione energetica, nonché per la riqualificazione urbana e per la messa in sicurezza del territorio.

**Grafico 1. - Investimenti in opere pubbliche per comparti - Numero Indice 1990=100**



Fonte: CRESME/SI

Al centro dell'azione del Governo vi sono sempre le infrastrutture considerate strategiche per lo sviluppo e la ripresa del Paese, ma negli ultimi anni l'interesse si è spostato dalle reti ai nodi e quindi agli investimenti volti a interconnettere reti, porti, aeroporti, interporti e grandi sistemi urbani. Vanno in questa direzione le disposizioni e gli stanziamenti (oltre 2 miliardi di euro) previsti dal Decreto del 'Fare' (Decreto-Legge n. 69, del 21 giugno 2013, convertito con modificazioni dalla Legge n. 98, del 9 agosto 2013), per il completamento delle infrastrutture in corso di realizzazione, il potenziamento dei corridoi europei sia ferroviari che stradali e il miglioramento della mobilità locale con il coinvolgimento degli enti territoriali, nonché per l'attuazione di programmi di investimento nei settori portuale, aeroportuale, per la manutenzione delle reti stradale e ferroviaria, per la riqualificazione urbana delle città, per il contenimento del consumo del suolo e per garantire la tempestiva realizzazione delle opere per l'Expo Milano 2015.

Come riportato nella nota di aggiornamento del DEF 2013 si tratta di interventi strategici, cui è legata la ripresa economica, che richiedono forti investimenti e visti i limiti di finanza pubblica diventa indispensabile il ricorso a procedure alternative al tradizionale appalto per la realizzazione delle opere, a partire dal Partenariato Pubblico Privato (PPP), che consente, anche attirando capitali internazionali, di massimizzare l'efficienza e l'efficacia nella progettazione, costruzione e gestione delle infrastrutture. A tal fine è in atto la rivisitazione di tutte le procedure e le norme che regolano questa modalità di finanziamento per facilitare il suo utilizzo e favorire l'ingresso di investitori esteri nelle operazioni di PPP.

## 2. IL MERCATO DELLE OPERE PUBBLICHE

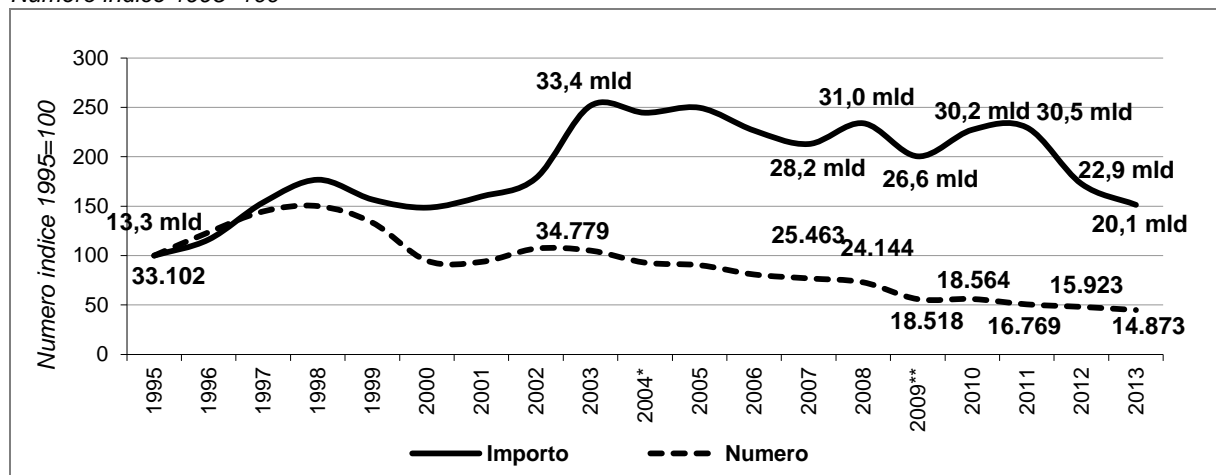
Il mercato dei bandi di gara e delle aggiudicazioni, come emerge dall'analisi trasversale delle opere pubbliche, basata sulle diverse modalità di realizzazione, ha conosciuto a partire dagli anni 2000 una grande trasformazione. Sono entrate in scena nuove procedure di affidamento e nuovi meccanismi di selezione delle imprese: il project financing, l'introduzione della figura del contraente generale, l'appalto integrato, e più di recente la locazione finanziaria immobiliare in costruendo e il contratto di disponibilità. A ciò si è accompagnata una sempre maggiore apertura ai privati sia per la gestione delle opere realizzate, che per quanto riguarda la partecipazione finanziaria all'investimento. Tutti fattori che hanno contribuito a cambiare i rapporti tra domanda ed offerta. Dall'avvio del processo di trasformazione sono passati oltre dieci anni e l'osservazione dell'evoluzione del mercato delle opere pubbliche consente di affermare che i cosiddetti "nuovi mercati" oramai sono diventati mercati "consolidati" cui fa riferimento un numero sempre maggiore di amministrazioni pubbliche. Per tali ragioni il mercato delle opere pubbliche viene segmentato in due nuovi gruppi che tengono conto dei diversi caratteri della domanda pubblica. Il primo, denominato "mercati complessi", raggruppa i contratti di costruzione, manutenzione e gestione di opere e servizi di pubblica utilità interamente finanziati con risorse pubbliche o riconducibili ad operazioni di Partenariato Pubblico Privato, che richiedono al settore pubblico competenze che non sono di solito necessarie negli appalti tradizionali (una preparazione e una pianificazione dettagliata dei progetti e una gestione adeguata della fase di gara nonché un'attenta preparazione del contratto per definire i livelli di servizio, allocare i rischi e trovare un equilibrio accettabile tra i rischi e i rendimenti commerciali), e al settore privato maggiori rischi. Il secondo denominato "mercati dei lavori tradizionali", ovvero quello che riunisce i contratti di sola esecuzione dei lavori, quelli che tra il 2002 e il 2012 hanno perso importanti quote di mercato ma nel 2013 provano a riprendersene almeno una parte, e quelli che mettono insieme le attività di progettazione ed esecuzione ma non la manutenzione e gestione (appalti integrati e contraente generale).

Osservando il trend del numero e dell'importo delle gare per opere pubbliche indette tra il 1995 e il 2013 emerge subito il continuo ridimensionamento del numero a fronte di un andamento più incerto del valore, che si chiude però con un biennio di forte calo.

Ripercorrendo brevemente l'evoluzione del mercato dei bandi di gara, tra il 2001 e il 2003, primi anni di operatività della legge obiettivo, si è assistito ad un incremento continuo dell'importo in gara trainato dalle grandi infrastrutture strategiche da realizzare con lo strumento del contraente generale: circa 21,2 miliardi di euro nel 2001 (+7,6% rispetto all'anno precedente), 23,7 miliardi di euro nel 2002 (+11,8%) fino a raggiungere il picco massimo registrato sino ad oggi di oltre 33,4 miliardi di euro nel 2003 (+41,1%). Il 2004, con 32,5 miliardi (dato al netto dell'importo del Ponte sullo Stretto di Messina pari a 4,4 miliardi di euro), costituisce un anno di svolta, in quanto viene registrata un'inversione di tendenza: -2,8%. Nel 2005 si registra una timida ripresa ma dura solo un anno. Infatti nel biennio 2006-2007, in stretta correlazione con il rallentamento delle iniziative legate al Programma delle Infrastrutture Strategiche della legge obiettivo, il mercato registra due anni consecutivi di calo. A partire dalla seconda metà del 2007 si assiste, invece, ad una ripartenza, con un mercato che supera la soglia dei 31 miliardi di euro nel 2008 (+9,5%).

**Grafico 2. - Bandi di gara per la realizzazione di opere pubbliche in Italia - Il trend 1995-2013**

Numero indice 1995=100



Fonte: CRESME Europa Servizi

\* Mercati tradizionali - Escluso il Ponte sullo Stretto di Messina (4,4 miliardi di euro) sulla base delle disposizioni dell'art. 34 decies, comma 1, D.L. 179/2012, convertito con L. 221/2012. In particolare tale norma ha disposto la caducazione degli atti contrattuali a far data dal 1 marzo 2013 non avendo le parti stipulato apposito atto aggiuntivo entro tale data

\*\* Mercati complessi - Il dato 2009 è al netto della gara, indetta ad agosto da Roma Metropolitane, per la realizzazione della nuova linea D della metropolitana di Roma, dell'importo complessivo di 3,2 mld. Tale gara, sospesa ad agosto 2010, viene annullata ad ottobre 2012

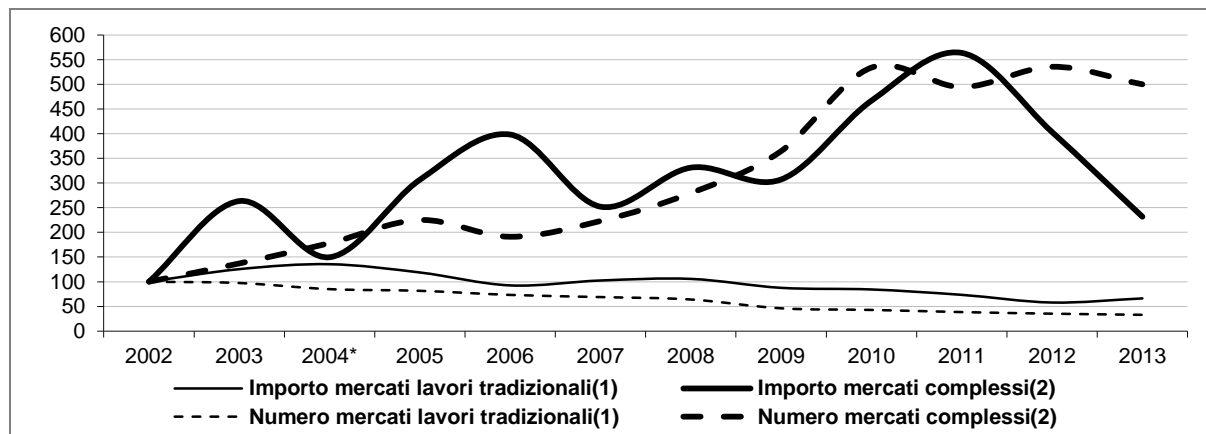
Nel 2009, con la revoca del bando di gara per la realizzazione - mediante lo strumento della concessione di lavori pubblici ad iniziativa privata a doppia gara - della linea D della metropolitana di Roma, avvenuta in data 26.10.2012 per motivi di pubblico interesse relativi in particolare alle mutate condizioni tecniche ed economiche a base della procedura, si registra un nuovo rallentamento (-14,4%). Nel biennio successivo, per effetto della messa in gara di alcune grandi infrastrutture strategiche da realizzare con capitali privati, si assiste a una nuova fase di crescita e il livello di spesa si attesta intorno ai 30 miliardi. Nel 2012, con l'aggravarsi della crisi e i tagli alla spesa pubblica, gli importi dei lavori messi in gara scendono dai 30,5 miliardi del 2011 ai 23 miliardi del 2012, con una flessione del 24,8% e, a differenza di quanto accaduto negli scorsi anni, la flessione colpisce tanto le opere pubbliche di sola esecuzione, sino a ieri principali protagoniste della crisi, quanto il settore del PPP, il settore su cui tanto si punta per rilanciare la spesa infrastrutturale del paese. Anzi, il crollo del PPP è ancora maggiore: si passa dai 13,1 miliardi di euro di lavori messi in gara nel 2011, ai 7,8 del 2012. Una flessione del 40,6% contro un calo del 21,8% della sola esecuzione. E all'origine di questa rilevante flessione vi è il crollo, dopo anni di continua crescita, delle grandi opere di importo superiore a 50 milioni che, in un anno, si sono ridotte del 32,4% se si guarda all'intero mercato delle opere pubbliche, e del 43,3% nel caso delle sole operazioni di partenariato pubblico privato. Nel 2013 il bilancio è ancora negativo ma con un tasso di calo più contenuto rispetto a quanto registrato per il 2012: -12,4% contro il -24,6% dell'intero anno 2012 per l'intero mercato delle opere pubbliche; -33,8% contro -40,6% per il mercato del PPP.

In relazione al numero di gare, il risultato è invece una curva in costante calo dal 2002 al 2009: si è, infatti, passati da 35.443 a 18.518 bandi (-47,8%). Nel 2010 si registra una sostanziale stabilità del numero di bandi rispetto al 2009, ma dura solo un anno. Infatti dal 2011 si registra un nuovo calo, fino a segnare nel 2013 il livello minimo di bandi messi in gara dal 1995 a oggi: 14.873 bandi contro i 49.687 del 1998, anno di maggiore frammentazione degli appalti.



Il mercato delle opere pubbliche nell'ultimo biennio, come sopra anticipato, ha registrato un bilancio complessivamente negativo. Entrano in crisi i mercati "complessi" e provano a ripartire quelli "tradizionali" trainati dalle opere ferroviarie e stradali.

**Grafico 3. - Bandi di gara per la realizzazione di opere pubbliche in Italia – Mercati complessi e mercati tradizionali a confronto Il trend 2002-2013 - Numero indice 2002=100**



Fonte: CRESME Europa Servizi e [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-Utff e Ance e realizzato dal CRESME

(1) Compresa gare per l'affidamento dei lavori mediante appalti di sola esecuzione, appalti integrati e contraente generale  
 (2) Compresa gare di costruzione, manutenzione e gestione di opere e servizi di pubblica utilità interamente finanziati con risorse pubbliche o riconducibili ad operazioni di Partenariato Pubblico Privato.

\* Mercati tradizionali - Escluso il Ponte sullo Stretto di Messina (4,4 miliardi di euro) sulla base delle disposizioni dell'art. 34 decies, comma 1, D.L. 179/2012, convertito con L. 221/2012. In particolare tale norma ha disposto la caducazione degli atti contrattuali a far data dal 1 marzo 2013 non avendo le parti stipulato apposito atto aggiuntivo entro tale data

Per quanto riguarda i singoli segmenti di mercato, il 2012 segna l'entrata in crisi del mercato "complesso" del partenariato pubblico privato. Con "soli" 7,8 miliardi, segna un -41% rispetto al 2011, anno record con oltre 13 miliardi. Le difficoltà del PPP persistono anche nel 2013 (-34%) e all'origine della frenata vi sono da un lato le difficoltà di accesso al credito, che hanno determinato il crollo della domanda di grandi infrastrutture di importo superiore a 50 milioni di euro (l'importo totalizzato da questa tipologia di contratti negli ultimi 24 mesi, pari a 8,6 miliardi, rappresenta l'84% del valore totalizzato nell'anno 2011, 10,3 miliardi), dall'altro il persistere di diverse criticità legate all'intero percorso decisionale, tecnico e realizzativo.

Passando al mercato "complesso" dei contratti di costruzione/manutenzione e gestione interamente finanziati con risorse pubbliche, nel 2012 registrano un bilancio complessivamente positivo con tassi di crescita dell'8% per numero e del 53% per importi in gara. La fase fortemente espansiva degli importi è da ricondurre essenzialmente ai maxi contratti Consip di importo superiore a 50 milioni. Infatti dei circa 3 miliardi in gara ben 1,8 (il 60%) è da ricondurre a 16 maxi contratti Consip. Nel 2013 però anche questo mercato entra in crisi: si riduce del 15% il numero di opportunità; crolla il valore economico -65%. Per quanto riguarda i mercati di lavori "tradizionali" l'anno di svolta sembra essere il 2013. In tale anno infatti i due mercati principali, dell'appalto integrato e della sola esecuzione, presentano un trend di crescita degli importi: +12% è il tasso di crescita degli importi dei lavori affidati mediante appalto integrato; +15% quello degli appalti di sola esecuzione. In entrambi i casi sono determinanti le opere ferroviarie e stradali.

**Tabella 2. - Bandi di gara e aggiudicazioni di opere pubbliche in Italia - Numero e importo per sistema di realizzazione lavori - Serie storica 2002, 2005, 2009-2013**

	2002	2005	2009	2010	2011	2012	2013	Totale '02-'13
<b>GARE</b>								
<b>NUMERO</b>								
Partenariato pubblico-privato (1)	336	977	1.869	3.030	2.813	3.051	2.901	19.363
<i>Concessione di lavori pubblici (2)</i>	189	248	424	640	490	757	567	4.772
<i>Concessioni di servizi</i>	100	469	1.265	2.088	2.085	1.994	2.104	12.394
Costruzione/manutenzione e gestione	353	574	644	649	595	640	545	6.567
<b>TOTALE MERCATI COMPLESSI (3)</b>	<b>689</b>	<b>1.551</b>	<b>2.513</b>	<b>3.679</b>	<b>3.408</b>	<b>3.691</b>	<b>3.446</b>	<b>25.930</b>
Progettazione e realizzazione	380	835	681	834	783	855	870	8.855
Contraente generale	1	2	2	-	-	-	-	24
Sola esecuzione	34.373	27.499	15.322	14.051	12.578	11.377	10.557	257.075
<b>TOTALE MERCATI DEI LAVORI TRADIZIONALI (4)</b>	<b>34.754</b>	<b>28.336</b>	<b>16.005</b>	<b>14.885</b>	<b>13.361</b>	<b>12.232</b>	<b>11.427</b>	<b>265.954</b>
<b>TOTALE OOPP</b>	<b>35.443</b>	<b>29.887</b>	<b>18.518</b>	<b>18.564</b>	<b>16.769</b>	<b>15.923</b>	<b>14.873</b>	<b>291.884</b>
<i>Inc. % mercati complessi su OOPP</i>	<b>1,9</b>	<b>5,2</b>	<b>13,6</b>	<b>19,8</b>	<b>20,3</b>	<b>23,2</b>	<b>23,2</b>	<b>8,9</b>
<b>IMPORTO (mln €)</b>								
Partenariato pubblico-privato (1)	1.280	6.078	5.589	9.672	13.101	7.784	5.154	73.980
<i>Concessione di lavori pubblici (2)</i>	1.216	3.058	4.330	6.133	9.212	4.869	2.279	51.880
<i>Concessioni di servizi</i>	54	1.393	517	1.312	3.446	2.549	2.096	14.883
Costruzione/manutenzione e gestione	1.389	2.109	2.612	2.793	1.950	2.983	1.032	26.783
<b>TOTALE MERCATI COMPLESSI (3)</b>	<b>2.670</b>	<b>8.187</b>	<b>8.201</b>	<b>12.465</b>	<b>15.051</b>	<b>10.768</b>	<b>6.186</b>	<b>100.763</b>
Progettazione e realizzazione	2.034	4.651	4.517	6.754	5.417	4.329	4.868	53.402
Contraente generale	513	2.581	1.195	-	-	-	-	15.899
Sola esecuzione	18.449	17.694	12.676	10.943	9.991	7.809	9.023	172.066
<b>TOTALE MERCATI DEI LAVORI TRADIZIONALI (4)</b>	<b>20.996</b>	<b>24.926</b>	<b>18.388</b>	<b>17.697</b>	<b>15.408</b>	<b>12.138</b>	<b>13.891</b>	<b>241.367</b>
<b>TOTALE OOPP</b>	<b>23.666</b>	<b>33.113</b>	<b>26.590</b>	<b>30.162</b>	<b>30.459</b>	<b>22.906</b>	<b>20.077</b>	<b>342.130</b>
<i>Inc. % mercati complessi su OOPP</i>	<b>11,3</b>	<b>24,7</b>	<b>30,8</b>	<b>41,3</b>	<b>49,4</b>	<b>47,0</b>	<b>30,8</b>	<b>29,5</b>
<b>AGGIUDICAZIONI</b>								
<b>NUMERO</b>								
Partenariato pubblico-privato (1)	94	380	615	745	898	761	793	5.758
<i>Concessione di lavori pubblici (2)</i>	56	272	288	231	184	239	156	2.283
<i>Concessioni di servizi</i>	30	98	288	441	638	478	591	3.108
Costruzione/manutenzione e gestione	163	221	457	401	436	431	428	3.846
<b>TOTALE MERCATI COMPLESSI (3)</b>	<b>257</b>	<b>601</b>	<b>1.072</b>	<b>1.146</b>	<b>1.334</b>	<b>1.192</b>	<b>1.221</b>	<b>9.604</b>
Progettazione e realizzazione	100	517	515	556	561	665	623	5.891
Contraente generale	1	5	3	2	-	1	-	25
Sola esecuzione	17.464	19.791	13.116	12.155	12.070	12.548	12.817	173.846
<b>TOTALE MERCATI DEI LAVORI TRADIZIONALI (4)</b>	<b>17.565</b>	<b>20.313</b>	<b>13.634</b>	<b>12.713</b>	<b>12.631</b>	<b>13.214</b>	<b>13.440</b>	<b>179.762</b>
<b>TOTALE OOPP</b>	<b>17.822</b>	<b>20.914</b>	<b>14.706</b>	<b>13.859</b>	<b>13.965</b>	<b>14.406</b>	<b>14.661</b>	<b>189.366</b>
<i>Inc. % mercati complessi su OOPP</i>	<b>1,4</b>	<b>2,9</b>	<b>7,3</b>	<b>8,3</b>	<b>9,6</b>	<b>8,3</b>	<b>8,3</b>	<b>5,1</b>
<b>IMPORTO (mln €)</b>								
Partenariato pubblico-privato (1)	594	4.809	7.812	8.028	8.431	6.312	3.197	54.657
<i>Concessione di lavori pubblici (2)</i>	570	4.168	6.660	7.272	5.031	3.434	2.356	39.982
<i>Concessioni di servizi</i>	21	432	834	412	1.245	2.488	612	9.205
Costruzione/manutenzione e gestione	1.500	1.297	2.550	1.946	2.267	1.253	2.456	20.808
<b>TOTALE MERCATI COMPLESSI (3)</b>	<b>2.094</b>	<b>6.106</b>	<b>10.362</b>	<b>9.974</b>	<b>10.698</b>	<b>7.566</b>	<b>5.653</b>	<b>75.466</b>
Progettazione e realizzazione	242	5.955	3.906	3.468	5.817	4.572	3.489	42.027
Contraente generale	450	2.319	1.119	1.195	-	962	-	16.349
Sola esecuzione	14.397	14.645	10.632	10.064	8.887	7.593	6.809	136.251
<b>TOTALE MERCATI DEI LAVORI TRADIZIONALI (4)</b>	<b>15.089</b>	<b>22.919</b>	<b>15.657</b>	<b>14.727</b>	<b>14.704</b>	<b>13.126</b>	<b>10.298</b>	<b>194.628</b>
<b>TOTALE OOPP</b>	<b>17.182</b>	<b>29.024</b>	<b>26.020</b>	<b>24.701</b>	<b>25.403</b>	<b>20.692</b>	<b>15.951</b>	<b>270.094</b>
<i>Inc. % mercati complessi su OOPP</i>	<b>12,2</b>	<b>21,0</b>	<b>39,8</b>	<b>40,4</b>	<b>42,1</b>	<b>36,6</b>	<b>35,4</b>	<b>27,9</b>

Fonte: CRESME Europa Servizi e www.infopieffe.it promosso da Unioncamere, Dipe-Utff e Ance e realizzato dal CRESME

(1) Compresa gara per l'affidamento di: concessioni di lavori pubblici, concessioni di servizi, appalti di leasing immobiliare in costruendo e altri contratti di PPP.

(2) Compresa gara di concessione di lavori pubblici ad iniziativa pubblica e ad iniziativa privata.

(3) Compresa gara di costruzione, manutenzione e gestione di opere e servizi di pubblica utilità interamente finanziati con risorse pubbliche o riconducibili ad operazioni di Partenariato Pubblico Privato.

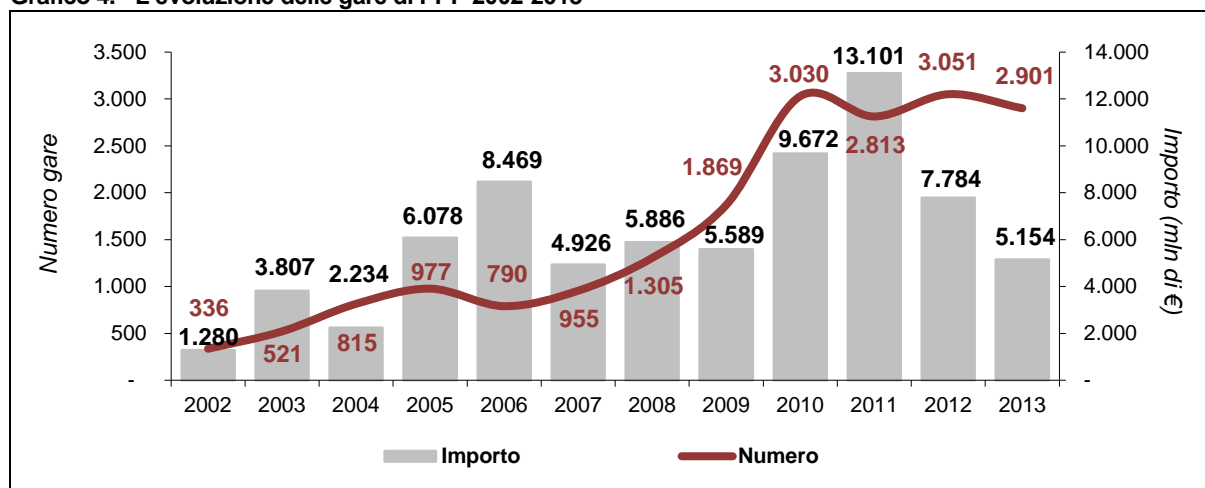
(4) Compresa gara per l'affidamento dei lavori mediante appalti di sola esecuzione, appalti integrati e contraente generale

### 3. IL MERCATO DEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

Il Partenariato Pubblico e Privato (PPP), nonostante il crollo degli importi in gara registrato nell'ultimo biennio, conferma il ruolo strategico e di rilevante importanza per il miglioramento e il mantenimento della funzionalità delle infrastrutture e dei servizi sul territorio anche in ragione della scarsità delle risorse pubbliche.

Il mercato del PPP, in base ai dati disponibili dell'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, nel periodo 2002-2013 cresce e si afferma. Tra gennaio 2002 e dicembre 2013 sono state indette 19.363 gare di PPP e il valore complessivo del mercato, ovvero l'ammontare degli importi messi in gara, si attesta a quota 73,4 miliardi. Si è passati da 336 gare per un ammontare di 1,3 miliardi del 2002 a 2.901 gare per oltre 5 miliardi nel 2013. Gli anni di maggiore espansione sono stati il 2010 per numero di iniziative (3.030 gare) e il 2011 per importi in gara (oltre 13 miliardi). L'ultimo biennio, come già evidenziato, si caratterizza per una forte contrazione del valore a fronte di una sostanziale tenuta del numero di gare. Tali dinamiche sono la conseguenza della difficile situazione economica del Paese e indicano da un lato il persistere delle difficoltà nel reperire le risorse finanziarie, soprattutto per operazioni di importo rilevante, dall'altro invece confermano l'interesse delle pubbliche amministrazioni che guardano al PPP come a una strada da intraprendere per garantire servizi essenziali e di base ai cittadini e per riqualificare le città e il territorio.

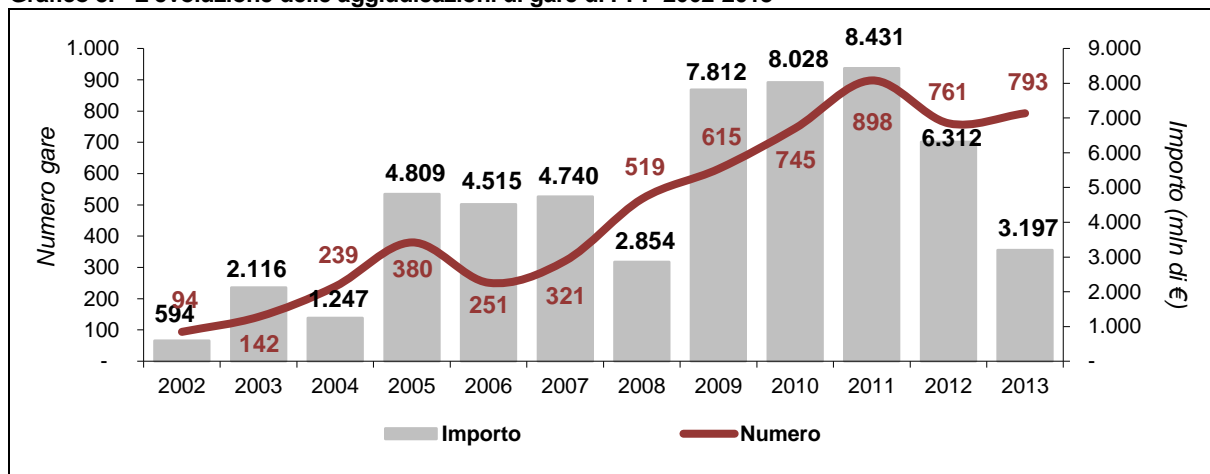
**Grafico 4. - L'evoluzione delle gare di PPP 2002-2013**



Fonte: [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-Utftp e Ance e realizzato dal CRESME

Per quanto riguarda le aggiudicazioni, tra gennaio 2002 e dicembre 2013 sono state censite 5.758 aggiudicazioni per un importo complessivo a base di gara di quasi 55 miliardi. Si è passati da 94 aggiudicazioni per un ammontare di appena 594 milioni del 2002 a 793 aggiudicazioni per 3,2 miliardi nel 2013. In questo caso l'anno di maggiore espansione è stato il 2011 con 898 contratti aggiudicati dell'ammontare complessivo di 8,4 miliardi. Anche in questo caso l'ultimo biennio si caratterizza per una significativa contrazione del valore a fronte di una sostanziale tenuta del numero di gare.

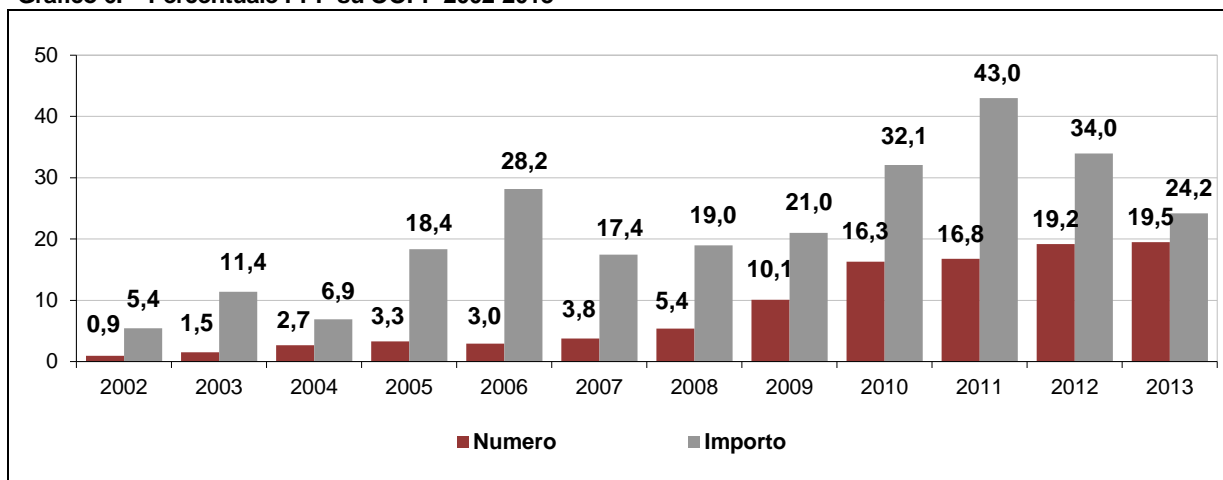
Grafico 5. - L'evoluzione delle aggiudicazioni di gare di PPP 2002-2013



Fonte: [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-Utfp e Ance e realizzato dal CRESME

Nei 12 anni di attività dell'Osservatorio è continuamente cresciuta l'incidenza del PPP sul totale del mercato delle opere pubbliche in termini di numero di opportunità per le quali si passa dall'1% del 2002 al 19,5% del 2013. In termini di valore, nonostante la fase espansiva si sia interrotta nel 2011, nell'ultimo biennio si registrano comunque quote importanti.

Grafico 6. - Percentuale PPP su OOPP 2002-2013

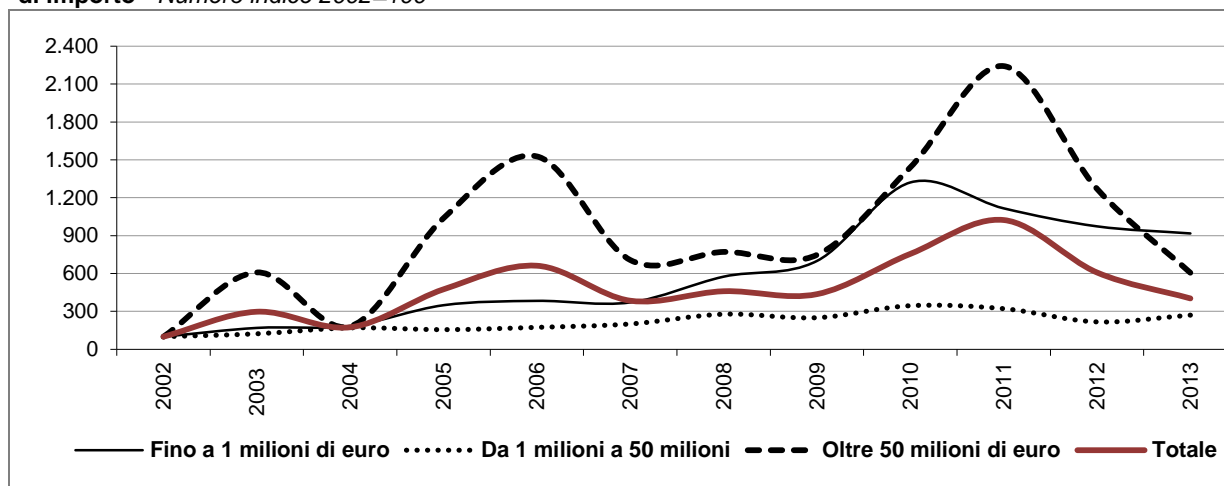


Fonte: [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-Utfp e Ance e realizzato dal CRESME

Il monitoraggio svolto nell'ultimo anno concluso è rappresentato da 2.901 gare per un volume d'affari di circa 5,2 miliardi riferito a 1.564 gare di importo noto. Rispetto al 2012 il numero di gare si riduce del 5% e l'importo del -34%. All'origine di questa notevole flessione degli importi vi è innanzitutto il crollo degli importi delle grandi opere di importo superiore a 50 milioni di euro da realizzare in PPP (da 5,8 miliardi a 2,8 miliardi, -52%) a fronte della crescita nel numero di iniziative (da 11 gare a 17 gare). Il consolidarsi dell'interesse per il PPP è confermato anche dai dati sull'incidenza di questo nuovo mercato sull'intero mercato delle gare per opere pubbliche, che nel 2013 si attesta su quote del 19,5% per numero (2.901 gare su 14.873 totali), la percentuale più alta dal 2002. Più debole il risultato economico: 24,2% (5,2 miliardi su 20,1 miliardi) contro il 34,0% di un anno prima quando il motore

trainante del PPP erano ancora le grandi opere ed in particolare quelle di importo superiore a 50 milioni di euro. Infatti, la causa del crollo del valore economico del mercato del PPP nel 2013, come già evidenziato, è da ricondurre alla battuta d'arresto delle grandi opere tanto che se si raffronta il dato economico al netto delle opere di importo superiore a 50 milioni il bilancio economico è di crescita (+21%).

**Grafico 7. - Le tipologie dimensionali del PPP: importo delle gare censite nel periodo 2002-2013 per classi di importo - Numero indice 2002=100**



Fonte: [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-Utft e Ance e realizzato dal CRESME

### 3.1. I segmenti del PPP

Per quanto riguarda le tipologie contrattuali cui fanno ricorso le Amministrazioni Pubbliche per l'affidamento di operazioni di PPP, l'Osservatorio per esigenze statistiche le ha riunite in quattro gruppi principali: concessioni di lavori pubblici; concessioni di servizi; locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità (leasing immobiliare in costruendo); "altre gare di PPP", una molteplicità di forme contrattuali, che vanno dal contratto di sponsorizzazione, alla società mista, al nuovo contratto di disponibilità, ai contratti collegati ai programmi di riqualificazione urbana.

Rispetto al 2012 si registra un bilancio complessivamente negativo per le concessioni di lavori pubblici e a doppia velocità per i restanti segmenti procedurali.

Le concessioni di lavori pubblici, ossia lo strumento su cui maggiormente si misura il successo delle operazioni di PPP, sono in calo sia per numero (-25%) che per importi (-53%) a causa innanzitutto del crollo delle grandi opere di importo superiore a 50 milioni di euro (-65%).

Il bilancio dei contratti di locazione finanziaria e dell'insieme delle altre gare di PPP è di calo per numero di iniziative e di crescita per importi. Al contrario il bilancio delle concessioni di servizi è di crescita per numero (+5,5%) e di calo per importi (-17,8%).

**Tabella 3. – Mercato PPP - Numero, importo e variazioni % bandi di gara per segmento procedurale - Anni 2002, 2005, 2009-2013**

	2002	2005	2009	2010	2011	2012	2013	Totale 2002- 2013
<b>GARE</b>								
<b>NUMERO (1)</b>								
Selezioni di proposte(2)	218	533	39	30	45	45	78	3.203
Concessione di lavori pubblici	189	248	424	640	490	757	567	4772
<i>ad iniziativa privata</i>	72	111	101	115	106	106	100	1.306
<i>ad iniziativa pubblica</i>	117	137	323	525	384	651	467	3.466
Concessione di servizi	100	469	1.265	2.088	2.085	1.994	2.104	12.394
Locazione finanziaria di OOPP			40	143	84	29	17	353
Altre gare di PPP	47	260	140	159	154	271	213	1.844
<b>Totale</b>	<b>336</b>	<b>977</b>	<b>1.869</b>	<b>3.030</b>	<b>2.813</b>	<b>3.051</b>	<b>2.901</b>	<b>19.363</b>
<b>Composizione %</b>								
Concessione di lavori pubblici	56,3	25,4	22,7	21,1	17,4	24,8	19,5	24,6
<i>ad iniziativa privata</i>	21,4	11,4	5,4	3,8	3,8	3,5	3,4	6,7
<i>ad iniziativa pubblica</i>	34,8	14,0	17,3	17,3	13,7	21,3	16,1	17,9
Concessione di servizi	29,8	48,0	67,7	68,9	74,1	65,4	72,5	64,0
Locazione finanziaria di OOPP	0,0	0,0	2,1	4,7	3,0	1,0	0,6	1,8
Altre gare di PPP	14,0	26,6	7,5	5,2	5,5	8,9	7,3	9,5
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Variazioni % rispetto al 2013</b>								
	'13/'02	'13/'05	'13/'09	'13/'10	'13/'11	'13/'12		
Selezioni di proposte(2)	-64,2	-85,4	100,0	160,0	73,3	73,3		
Concessione di lavori pubblici	200,0	128,6	33,7	-11,4	15,7	-25,1		
<i>ad iniziativa privata</i>	38,9	-9,9	-1,0	-13,0	-5,7	-5,7		
<i>ad iniziativa pubblica</i>	299,1	240,9	44,6	-11,0	21,6	-28,3		
Concessione di servizi	2.004,0	348,6	66,3	0,8	0,9	5,5		
Locazione finanziaria di OOPP	-	-	-57,5	-88,1	-79,8	-41,4		
Altre gare di PPP	353,2	-18,1	52,1	34,0	38,3	-21,4		
<b>Totale</b>	<b>763,4</b>	<b>196,9</b>	<b>55,2</b>	<b>-4,3</b>	<b>3,1</b>	<b>-4,9</b>		
<b>GARE</b>								
<b>IMPORTO (Milioni di euro)</b>								
Selezioni di proposte(2)	1.963	4.371	894	83	118	186	118	36.873
Concessione di lavori pubblici	1.216	3.058	4.330	6.133	9.212	4.869	2.279	51.880
<i>ad iniziativa privata</i>	819	2.324	2.869	4.187	1.683	2.276	1.121	28.831
<i>ad iniziativa pubblica</i>	397	733	1.461	1.946	7.529	2.593	1.158	23.049
Concessione di servizi	54	1.393	517	1.312	3.446	2.549	2.096	14.883
Locazione finanziaria di OOPP	-	-	379	420	261	65	67	1.347
Altre gare di PPP	11	1.627	363	1.807	183	302	712	5.870
<b>Totale</b>	<b>1.280</b>	<b>6.078</b>	<b>5.589</b>	<b>9.672</b>	<b>13.101</b>	<b>7.784</b>	<b>5.154</b>	<b>73.980</b>
<b>Composizione %</b>								
Concessione di lavori pubblici	95,0	50,3	77,5	63,4	70,3	62,6	44,2	70,1
<i>ad iniziativa privata</i>	64,0	38,2	51,3	43,3	12,8	29,2	21,8	39,0
<i>ad iniziativa pubblica</i>	31,0	12,1	26,1	20,1	57,5	33,3	22,5	31,2
Concessione di servizi	4,2	22,9	9,2	13,6	26,3	32,7	40,7	20,1
Locazione finanziaria di OOPP	-	-	6,8	4,3	2,0	0,8	1,3	1,8
Altre gare di PPP	0,8	26,8	6,5	18,7	1,4	3,9	13,8	7,9
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Variazioni % rispetto al 2013</b>								
	'13/'02	'13/'05	'13/'09	'13/'10	'13/'11	'13/'12		
Selezioni di proposte(2)	-94,0	-97,3	-86,8	41,7	-0,2	-36,8		
Concessione di lavori pubblici	87,5	-25,4	-47,4	-62,8	-75,3	-53,2		
<i>ad iniziativa privata</i>	36,9	-51,8	-60,9	-73,2	-33,4	-50,7		
<i>ad iniziativa pubblica</i>	191,8	58,0	-20,7	-40,5	-84,6	-55,3		
Concessione di servizi	3.805,8	50,4	305,8	59,7	-39,2	-17,8		
Locazione finanziaria di OOPP	-	-	-82,5	-84,1	-74,5	3,1		
Altre gare di PPP	6.681,6	-56,2	96,3	-60,6	288,7	135,7		
<b>Totale</b>	<b>302,6</b>	<b>-15,2</b>	<b>-7,8</b>	<b>-46,7</b>	<b>-60,7</b>	<b>-33,8</b>		

 Fonte: [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-Utftp e Ance e realizzato dal CRESME

(1) Compresi gli avvisi con importo non segnalato

(2) Non considerati nel dato statistico delle gare in quanto rappresentano la fase di preselezione del progetto da affidare con contratto di concessione di costruzione e gestione su proposta del promotore

**Tabella 4. – Mercato PPP – Numero\*, importo e variazioni % aggiudicazioni per segmento procedurale - Anni 2002, 2005, 2009-2013**

	2002	2005	2009	2010	2011	2012	2013	Totale 2002-2013
<b>AGGIUDICAZIONI</b>								
	<b>NUMERO (1)</b>							
Concessione di lavori pubblici	56	272	288	231	184	239	156	2.283
<i>ad iniziativa privata</i>	13	128	135	79	55	77	40	971
<i>ad iniziativa pubblica</i>	43	144	153	152	129	162	116	1.312
Concessione di servizi	30	98	288	441	638	478	591	3.108
Locazione finanziaria di OOPP			22	57	46	16	8	163
Altre gare di PPP	8	10	17	16	30	28	38	204
<b>Totale</b>	<b>94</b>	<b>380</b>	<b>615</b>	<b>745</b>	<b>898</b>	<b>761</b>	<b>793</b>	<b>5.758</b>
	<b>Composizione %</b>							
Concessione di lavori pubblici	59,6	71,6	46,8	31,0	20,5	31,4	19,7	39,6
<i>ad iniziativa privata</i>	13,8	33,7	22,0	10,6	6,1	10,1	5,0	16,9
<i>ad iniziativa pubblica</i>	45,7	37,9	24,9	20,4	14,4	21,3	14,6	22,8
Concessione di servizi	31,9	25,8	46,8	59,2	71,0	62,8	74,5	54,0
Locazione finanziaria di OOPP	0,0	0,0	3,6	7,7	5,1	2,1	1,0	2,8
Altre gare di PPP	8,5	2,6	2,8	2,1	3,3	3,7	4,8	3,5
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	<b>Variazioni %</b>							
	<b>'13/'02</b>	<b>'13/'05</b>	<b>'13/'09</b>	<b>'13/'10</b>	<b>'13/'11</b>	<b>'13/'12</b>		
Concessione di lavori pubblici	178,6	-42,6	-45,8	-32,5	-15,2	-34,7		
<i>ad iniziativa privata</i>	207,7	-68,8	-70,4	-49,4	-27,3	-48,1		
<i>ad iniziativa pubblica</i>	169,8	-19,4	-24,2	-23,7	-10,1	-28,4		
Concessione di servizi	1.870,0	503,1	105,2	34,0	-7,4	23,6		
Locazione finanziaria di OOPP	-	-	-63,6	-86,0	-82,6	-50,0		
Altre gare di PPP	375,0	280,0	123,5	137,5	26,7	35,7		
<b>Totale (1)</b>	<b>743,6</b>	<b>108,7</b>	<b>28,9</b>	<b>6,4</b>	<b>-11,7</b>	<b>4,2</b>		
<b>AGGIUDICAZIONI</b>								
	<b>IMPORTO (Milioni di euro)</b>							
Concessione di lavori pubblici	570	4.168	6.660	7.272	5.031	3.434	2.356	39.982
<i>ad iniziativa privata</i>	436	1.321	5.821	6.410	2.215	2.908	339	27.283
<i>ad iniziativa pubblica</i>	134	2.847	839	862	2.816	525	2.018	12.698
Concessione di servizi	21	432	834	412	1.245	2.488	612	9.205
Locazione finanziaria di OOPP	-	-	144	161	493	65	30	919
Altre gare di PPP	3	209	174	183	1.662	325	199	4.552
<b>Totale</b>	<b>594</b>	<b>4.809</b>	<b>7.812</b>	<b>8.028</b>	<b>8.431</b>	<b>6.312</b>	<b>3.197</b>	<b>54.657</b>
	<b>Composizione %</b>							
Concessione di lavori pubblici	96,0	86,7	85,2	90,6	59,7	54,4	73,7	73,1
<i>ad iniziativa privata</i>	73,5	27,5	74,5	79,8	26,3	46,1	10,6	49,9
<i>ad iniziativa pubblica</i>	22,6	59,2	10,7	10,7	33,4	8,3	63,1	23,2
Concessione di servizi	3,5	9,0	10,7	5,1	14,8	39,4	19,1	16,8
Locazione finanziaria di OOPP	-	-	1,8	2,0	5,8	1,0	0,9	1,7
Altre gare di PPP	0,4	4,4	2,2	2,3	19,7	5,2	6,2	8,3
<b>Totale (1)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	<b>Variazioni %</b>							
	<b>'13/'02</b>	<b>'13/'05</b>	<b>'13/'09</b>	<b>'13/'10</b>	<b>'13/'11</b>	<b>'13/'12</b>		
Concessione di lavori pubblici	313,4	-43,5	-64,6	-67,6	-53,2	-31,4		
<i>ad iniziativa privata</i>	-22,4	-74,4	-94,2	-94,7	-84,7	-88,4		
<i>ad iniziativa pubblica</i>	1.407,0	-29,1	140,6	134,2	-28,3	284,1		
Concessione di servizi	2.823,9	41,9	-26,6	48,6	-50,8	-75,4		
Locazione finanziaria di OOPP	-	-	-79,3	-81,5	-93,9	-54,3		
Altre gare di PPP	7.504,3	-5,1	14,2	8,6	-88,0	-38,9		
<b>Totale (1)</b>	<b>438,7</b>	<b>-33,5</b>	<b>-59,1</b>	<b>-60,2</b>	<b>-62,1</b>	<b>-49,3</b>		

 Fonte: [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-Utfp e Ance e realizzato dal CRESME

(1) Compresi gli avvisi con importo non segnalato

### **3.2. Le tipologie dimensionali**

Rispetto alla dimensione degli interventi, nel 2013, il 72% delle 1.564 gare di PPP di importo conosciuto ha riguardato interventi di importo fino a 1 milione di euro. Un altro 20% spetta ai progetti di importo fino a 5 milioni di euro e il restante 8% compete ai progetti di maggiore dimensione ai quali spetta però l'82% del volume d'affari. Il 55% delle gare per il 48% degli importi delle iniziative di importo superiore a 5 milioni, riguarda concessioni di lavori pubblici. In questo contesto è importante segnalare, come già evidenziato, il crollo degli importi delle grandi opere di importo superiore a 50 milioni di euro da realizzare in PPP (da 5,8 miliardi a 2,8 miliardi, -52%) a fronte della crescita del numero di iniziative (da 11 gare a 17 gare).

### **3.3. I committenti**

I committenti di operazioni di PPP in Italia sono molteplici ma i principali sono i Comuni che confermano ancora una volta l'interesse per questo mercato, considerato una strada da perseguire per trovare un nuovo equilibrio tra contrazione delle disponibilità finanziarie pubbliche ed esigenze di crescita dei servizi collettivi. Nel 2013 le Amministrazioni comunali hanno attivato 2.306 interventi del valore di oltre 1,8 miliardi, quantità in calo per numero (da 2.587 gare a 2.306, -11%) ma in crescita per importo (da 1.695 milioni a 1.819 milioni, +7%) rispetto al 2012. La loro incidenza sul mercato complessivo del PPP è rappresentata da quote del 79% per numero (un anno prima era dell'85%) e del 35% per volume d'affari (era del 22% nel 2012). Rispetto al peso del PPP sull'intero mercato delle opere pubbliche dei Comuni si registrano quote del 26,7% per numero (era del 26,6% un anno prima) e del 39,2% per importo (era il 37,6%). Passando agli altri Enti territoriali e nazionali promotori di iniziative di PPP, si osserva un bilancio a doppia velocità, con il numero di gare in crescita (da 464 iniziative a 595, +28%), ed il valore economico in calo del 45% (da 6.089 milioni a 3.335 milioni).

### **3.4. Il territorio**

Guardando alla distribuzione territoriale della domanda di opere da realizzare in PPP, la Lombardia si posiziona in cima alle classifiche per numero di gare e importi, con 464 interventi e 802 milioni, (pari a quote del 16% del totale nazionale), dei quali 323 milioni relativi alla gara ai sensi dell'art. 153, commi 1-14 del D.Lgs. 163/2006, per l'affidamento del contratto di concessione di lavori pubblici avente ad oggetto la progettazione definitiva ed esecutiva e la realizzazione della Città della Salute e della Ricerca nel Comune di Sesto San Giovanni. Segue, il Piemonte, con la seconda posizione in entrambe le classifiche, con 257 iniziative e 585 milioni dei quali 390 per la gestione integrata dei rifiuti urbani nell'area omogenea Bacino 16 dell'ambito territoriale ottimale della provincia di Torino. Al terzo, quarto e quinto posto della classifica economica troviamo rispettivamente la Campania (487 milioni),



l'Umbria (453 milioni) e il Veneto (450 milioni), per effetto della presenza di maxi gare: la concessione di lavori pubblici per la realizzazione e gestione del termovalorizzatore per i rifiuti stoccati in balle di Napoli est nel territorio di Giugliano in Campania (NA) del valore 316 milioni; la concessione di servizi per il servizio di raccolta e trasporto relativo alla gestione integrata dei rifiuti urbani nell'ambito territoriale integrato n. 4 Umbria, del valore di 439 milioni di euro; la concessione di lavori pubblici ad iniziativa privata per la realizzazione e gestione della superstrada a pedaggio "Via del mare" tra la A4 (casello di Meolo) e Jesolo. I valori medi regionali, pari a 145 gare e 258 milioni, vengono raggiunti o superati da dieci regioni su 20 totali per numero e da nove regioni per importo.

### 3.5. I settori di attività

Rispetto ai macro settori di attività, nel 2013 il bilancio rispetto al 2012 è a doppia velocità per tutte e tre i gruppi individuati dall'Osservatorio. Per i servizi essenziali (reti energetiche, idriche e per le telecomunicazioni, edilizia cimiteriale e infrastrutture e servizi per l'igiene urbana) si osserva un significativo rallentamento del numero di opportunità in gara (da 784 gare a 574, -27%) a fronte di una crescita degli importi (da 2,5 miliardi a 2,7 miliardi, + 8%). Tali dinamiche sono decise dal settore delle reti energetiche, idriche e per le telecomunicazioni, che, rispetto al 2012, presenta un numero di opportunità ridimensionato di circa un terzo a fronte di un volume d'affari più che raddoppiato (da 676 milioni a quasi 1,4 miliardi).

**Tabella 5. - I macro settori del PPP: numero e importo delle gare censite negli anni 2002, 2005, 2009-2013**  
(Importi in milioni di euro)

	2002	2005	2009	2010	2011	2012	2013	Totale 2002-2013
<b>GARE</b>								
<b>NUMERO (1)</b>								
Servizi essenziali	117	205	364	830	633	784	574	4.566
Servizi di base	35	38	162	168	188	195	266	1.380
Riqualificazione urbana	184	734	1.343	2.032	1.992	2.072	2.061	13.417
<b>TOTALE</b>	<b>336</b>	<b>977</b>	<b>1.869</b>	<b>3.030</b>	<b>2.813</b>	<b>3.051</b>	<b>2.901</b>	<b>19.363</b>
<i>Incidenza % PPP su OOPP</i>								
Servizi essenziali	1,6	3,6	10,1	20,4	18,0	22,8	21,0	7,8
Servizi di base	0,2	0,3	2,2	2,5	3,0	3,7	5,0	1,2
Riqualificazione urbana	1,4	6,0	17,9	26,6	28,1	28,8	30,0	11,3
<b>TOTALE</b>	<b>0,9</b>	<b>3,3</b>	<b>10,1</b>	<b>16,3</b>	<b>16,8</b>	<b>19,2</b>	<b>19,5</b>	<b>6,6</b>
<b>GARE</b>								
<b>IMPORTO (milioni di euro)</b>								
Servizi essenziali	463	2.993	1.325	4.047	3.780	2.518	2.728	23.507
Servizi di base	350	1.755	3.080	4.721	8.241	4.437	1.206	38.427
Riqualificazione urbana	467	1.331	1.184	904	1.080	830	1.220	12.046
<b>TOTALE</b>	<b>1.280</b>	<b>6.078</b>	<b>5.589</b>	<b>9.672</b>	<b>13.101</b>	<b>7.784</b>	<b>5.154</b>	<b>73.980</b>
<i>Incidenza % PPP su OOPP</i>								
Servizi essenziali	11,7	44,0	26,2	53,1	54,3	41,7	52,8	35,2
Servizi di base	2,8	10,5	21,3	30,4	48,0	40,0	14,3	20,8
Riqualificazione urbana	6,4	13,9	16,7	12,9	17,1	14,4	18,9	13,2
<b>TOTALE</b>	<b>5,4</b>	<b>18,4</b>	<b>21,0</b>	<b>32,1</b>	<b>43,0</b>	<b>34,0</b>	<b>25,7</b>	<b>21,6</b>

Fonte: [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-Utfp e Ance e realizzato dal CRESME

Per i servizi di base (trasporti, sanità ed edilizia scolastica e sociale), al contrario dei servizi essenziali, si osserva un significativo aumento del numero di opportunità in gara (da 195 gare a 266, +36%) a fronte del crollo degli importi (da 7,8 miliardi a 5,2 miliardi, -73%). Tali dinamiche sono decise per quanto riguarda il numero dai settori edilizia sanitaria e scolastico-sociale, entrambi in crescita rispetto al 2012, mentre il crollo degli importi è deciso dal mercato delle infrastrutture per il trasporto che nel 2013 vale meno di 500 milioni (valeva 3,8 miliardi nel 2012 e 6,7 nel 2011).

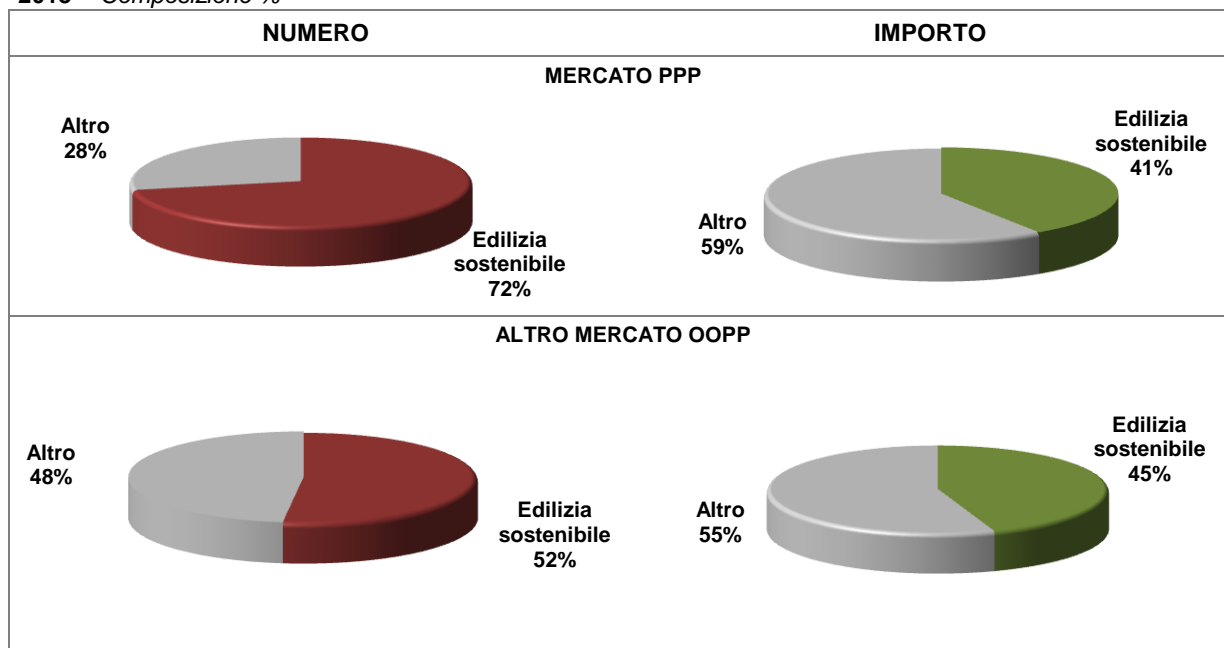
Per quanto riguarda il macro settore della riqualificazione urbana in senso ampio, che riunisce i settori riassetto di comparti urbani, approdi turistici, arredo urbano e verde pubblico, beni culturali, centri polivalenti, commercio e artigianato, direzionale, impianti sportivi, parcheggi, tempo libero, turismo, altre opere di riqualificazione delle città e del territorio, si osserva una sostanziale stabilità del numero di iniziative (da 2.072 gare a 2.061, -0,5%) a fronte di una significativa crescita degli importi (da 830 milioni a 1,2 miliardi, + 47%). In questo caso sono decisivi il settore commercio e artigianato per la tenuta del numero, e i settori riassetto di comparti urbani, impianti sportivi, beni culturali e turismo per la fase espansiva degli importi.

### *3.5.1. Il PPP e l'edilizia sostenibile*

Un dato interessante che emerge dall'analisi dei dati del 2013 per settori di attività è l'attenzione posta dalle pubbliche amministrazioni allo sviluppo sostenibile e in particolare alla tutela dell'ambiente, alla crescita economica e allo sviluppo sociale. Tutte tematiche che vengono approfondite in modo esaustivo nella seconda parte del Rapporto, dedicata a come si coniugano sostenibilità edilizia e procedure di partenariato pubblico e privato. In tale parte del Rapporto il **secondo capitolo è dedicato al mercato del PPP di riferimento per l'edilizia sostenibile.**

In particolare vengono analizzate le operazioni di PPP riconducibili a tredici dei 18 settori individuati dall'Osservatorio: beni culturali, centri polivalenti, cimiteri, commercio e artigianato, direzionale, impianti sportivi, parcheggi, riassetto di comparti urbani, sanità, scolastico e sociale, tempo libero, turismo, altri interventi di edilizia residenziale e non. Si tratta di un mercato che nel 2013 rappresenta quote del 72% per numero e del 41% per importo dell'intero mercato del PPP contro quote del 52% per numero e del 45% per importo del resto del mercato delle opere pubbliche.

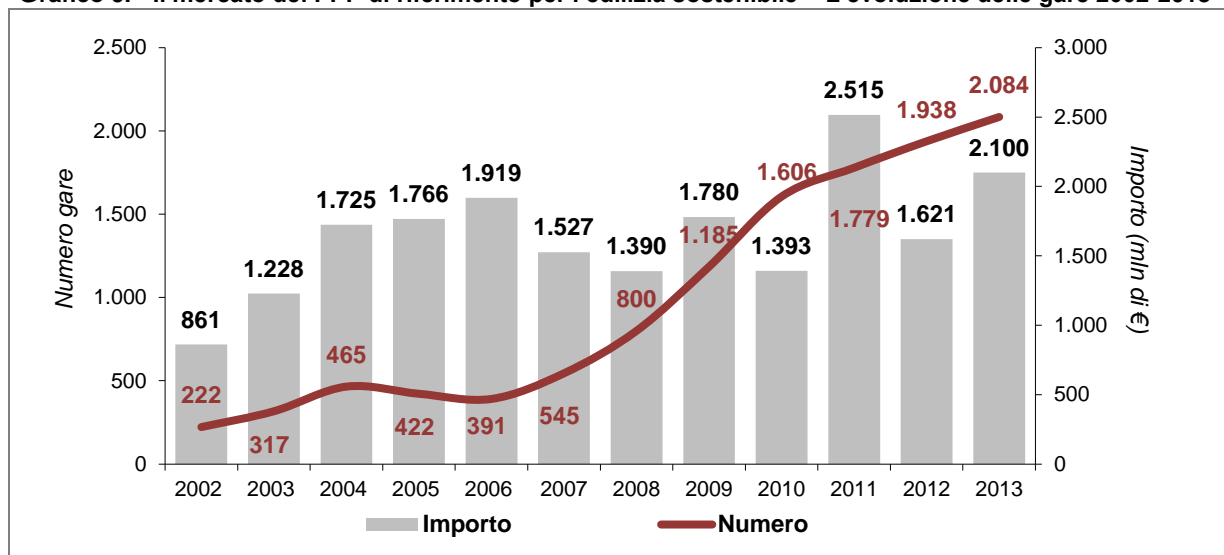
**Grafico 8. – Il mercato di riferimento per l'edilizia sostenibile: incidenza % dell'edilizia sul totale – Anno 2013 - Composizione %**



Fonte: CRESME Europa Servizi e [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-Utft e Ance e realizzato dal CRESME

Complessivamente nel 2013 le operazioni di PPP di riferimento per l'edilizia sostenibile sono 2.084 per un importo di 2,1 miliardi. Rispetto al 2012 questo mercato registra un bilancio complessivamente positivo: + 8% il numero di opportunità; +30% gli importi in gara.

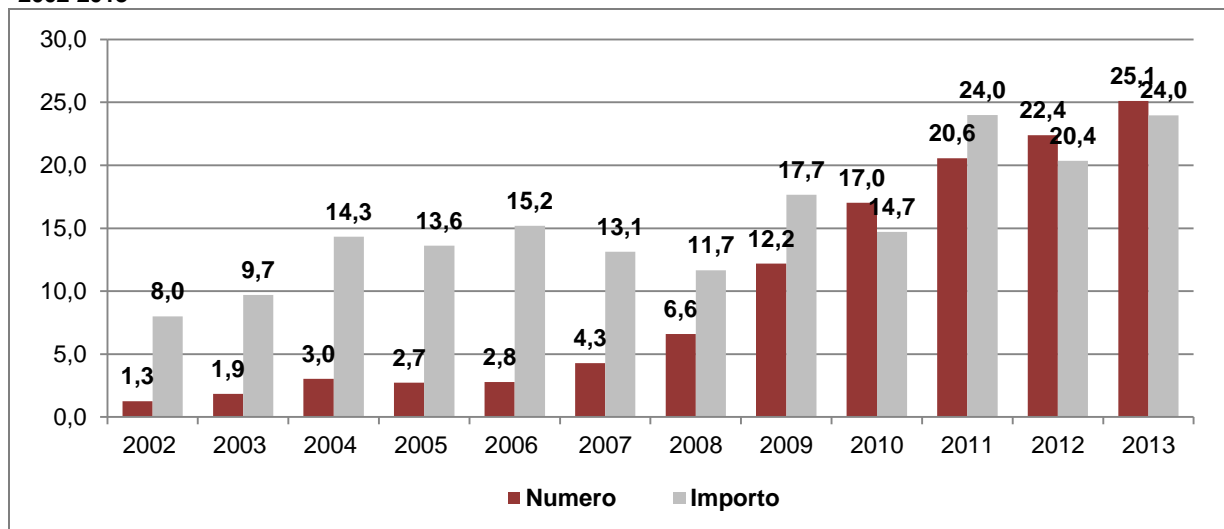
**Grafico 9. - Il mercato del PPP di riferimento per l'edilizia sostenibile – L'evoluzione delle gare 2002-2013**



Fonte: [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-Utft e Ance e realizzato dal CRESME

In questo ambito, nel 2013, il peso del PPP sull'intero mercato delle opere pubbliche raggiunge il livello più alto, per numero e importo, dal 2002, primo anno di attività dell'Osservatorio. In termini di numero di opportunità si passa dall'1% del 2002 al 25% del 2013. In termini di valore, dall'8% al 24%.

Grafico 10. – Il mercato di riferimento per l'edilizia sostenibile – Incidenza % PPP su totale OOPP nel periodo 2002-2013



Fonte: CRESME Europa Servizi e [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-Utfp e Ance e realizzato dal CRESME

## SECONDA PARTE:

### IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO E L'EDILIZIA SOSTENIBILE

#### 1. INQUADRAMENTO DEL SETTORE DELL'EDILIZIA SOSTENIBILE

L'edilizia sostenibile è il risultato di un approccio culturale che parte dalla bioedilizia e si amplia sul concetto di sviluppo sostenibile. Racchiude al suo interno diversi aspetti, compresi nell'insieme delle componenti ambientali - sociali – economiche, e interessa tutti gli attori che operano nel settore delle costruzioni con l'intento di realizzare edifici in grado di limitare l'impatto ambientale. Alcuni di questi aspetti o requisiti di sostenibilità sono definiti a livello normativo, come l'efficienza energetica e l'uso di energia da fonti rinnovabili, altri stanno trovando una definizione. In Italia negli ultimi vent'anni si percepisce un maggiore interesse per le problematiche legate all'impatto ambientale dei prodotti e dei processi impiegati nel settore delle costruzioni. Questo interesse si traduce in una serie di azioni mirate alla valorizzazione della filiera dell'edilizia e dell'abitare sostenibile, anche attraverso la creazione di strumenti che certificano il livello di sostenibilità degli edifici. Un esempio concreto di questa pratica è il sistema di qualificazione delle imprese e delle professioni che sta elaborando il Comitato di Filiera dell'Edilizia e dell'Abitare Sostenibile di Unionfiliere<sup>1</sup>, con l'obiettivo di stimolare le imprese ad intraprendere un percorso che le porterà a riposizionarsi in un mercato sempre più indirizzato alla riqualificazione del patrimonio immobiliare in termini di efficienza energetica e comfort. Gli strumenti di certificazione ambientale attualmente operanti in Italia sono: Casa Clima, GBC Italia, SB100 e il Protocollo Itaca. Si basano tutti sul criterio del punteggio e si sviluppano a partire dal modo di pensare del metodo noto come Life Cycle Assessment (LCA) o Analisi del ciclo di vita. Un passo importante verso la definizione di un approccio uniforme in materia viene fatto dal Protocollo Itaca, il sistema di accreditamento e certificazione univoco su base nazionale per sostenere le politiche regionali per la sostenibilità ambientale delle costruzioni.

Alcuni aspetti dell'edilizia sostenibile sono oggi sperimentati nei programmi di housing sociale.

Negli ultimi anni in Italia il tema del fabbisogno abitativo torna al centro dell'agenda politica e, nell'attuale contesto di scarsità delle risorse finanziarie pubbliche, l'applicazione dell'approccio di Partecipazione Pubblico-Privato appare un'opportunità da cogliere mantenendo l'equilibrio dei progetti in un'ottica di limitazione dei profitti (limited profit housing). Parallelamente il modello di social housing risponde ad una crescente domanda di alloggi temporanei per la popolazione in mobilità e per le nuove formazioni famigliari ristrette o allargate in funzione dei momenti della vita individuale, tramite schemi modulari di abitazioni diversificate ed economicamente accessibili anche a fasce sociali con redditi limitati. Questo nuovo modello di abitare prevede la riprogettazione di intere porzioni di territorio a dimensione sociale e pone l'aspetto energetico e ambientale al centro della costruzione e/o riqualificazione edilizia. Lo scenario delle nuove politiche di housing sociale inizia a configurarsi con il

---

<sup>1</sup> Unionfiliere, associazione promossa da Unioncamere e dalle Camere di commercio per la valorizzazione e la tutela delle filiere del "Made in Italy" – [www.unionfiliere.it](http://www.unionfiliere.it)

Piano nazionale di edilizia abitativa, altrimenti noto come Piano Casa 1, elaborato tra 2007 e 2008 e concretizzato a maggio del 2011 con l'accordo tra Stato e Regioni. Oggi molte delle iniziative volte alla costituzione di fondi immobiliari destinati all'housing sociale si stanno concretizzando. Gli elementi necessari per attivare un progetto di social housing sono: la domanda abitativa; la disponibilità di aree o immobili idonei per realizzare gli interventi; le capacità imprenditoriali pubbliche e private (PPP) per predisporre progetti di qualità (Immobiliare, Sociale, Finanziaria e Gestionale) e le disponibilità di investitori locali.

### 1.1. Definizione di edilizia sostenibile

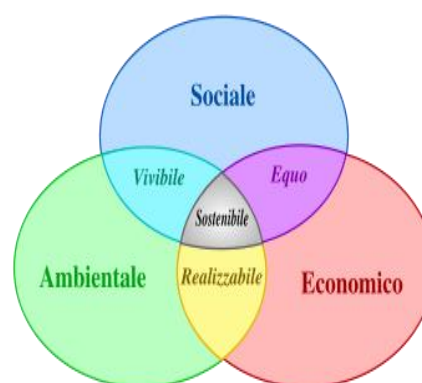
L'edilizia sostenibile interessa tutti gli attori che operano nel settore delle costruzioni con l'intento di **realizzare edifici in grado di limitare l'impatto ambientale**. Questo vasto ambito disciplinare si può definire a partire da un approccio culturale che inizialmente fa riferimento alla bioedilizia, si sviluppa sui principi ecologici e include il concetto di sviluppo sostenibile che è fondato su tre fattori interdipendenti: **tutela dell'ambiente, crescita economica e sviluppo sociale**.

La sostenibilità edilizia racchiude diversi aspetti, compresi nell'insieme delle componenti ambientali-sociali- economiche.

Di questi, alcuni sono già definiti per legge, come nel caso dell'efficienza energetica, altri devono trovare ancora una definizione. L'esigenza di costruire edifici che consumano meno energia e che in parte sono in grado di autoprodurla sfruttando fonti rinnovabili deriva dalla necessità di ridurre drasticamente i consumi energetici e i danni ambientali provocati dal settore edilizio. Oltre all'energia consumata durante l'uso di un edificio bisogna considerare quella impiegata nel processo di estrazione, lavorazione, trasporto e smaltimento dei materiali da costruzione. A livello Europeo il settore edilizio è tra quelli a più forte impatto ambientale se consideriamo che:

- assorbe il 45% dell'energia complessiva prodotta;
- produce il 40% dell'inquinamento energetico;
- consuma il 40% delle risorse non rinnovabili;
- genera il 40% dei rifiuti.

Inoltre gli edifici impoveriscono la varietà biologica dell'ecosistema globale attraverso la trasformazione di microecosistemi locali in spazi antropizzati impermeabili e privi di biodiversità. L'enorme influenza negativa delle costruzioni richiede specifiche azioni per contrastarne gli effetti ambientali. Per questo l'architettura sostenibile ha come obiettivo la progettazione "consapevole" degli edifici, capace di risolvere l'eventuale divario tra la concezione estetico-formale e quella energetico-funzionale sulla base di un approccio progettuale integrato che garantisca la qualità del risultato anche



sotto il profilo prestazionale, economico ed ambientale. Il prodotto edilizio dovrà quindi risultare gradevole, durevole, funzionale, accessibile, comodo e sano; efficiente, per quanto riguarda il consumo di risorse naturali ed energetiche; rispettoso dell'ambiente circostante e della cultura locale; competitivo in termini di costi di gestione e di manutenzione. Un progetto è sostenibile se è partecipato. Pensare l'inserimento di una costruzione in un luogo, puntare al soddisfacimento dei bisogni, condividere i criteri realizzativi con i futuri abitanti, trovare delle soluzioni efficaci ai diversi interessi: sono tutte azioni che concorrono ad elevare la qualità del progetto. E' la progettazione partecipata, cioè il coinvolgimento dei diretti interessati nelle fasi della progettazione, della realizzazione e della gestione dell'opera, la strategia che rende possibile raggiungere questi obiettivi. Quando si realizzano edifici pubblici o a destinazione collettiva è necessario valorizzare le risorse della comunità dando avvio a processi di partecipazione, attività di informazione, percorsi di formazione e possibilità di intervento diretto. Analizzando l'intero ciclo di vita dei prodotti da costruzione è evidente che la scelta più sostenibile è di intervenire sull'esistente, il riutilizzo dei materiali riduce il consumo di risorse, che abbiamo appurato essere limitate, evita di generare ulteriori residui e, di conseguenza, riduce le emissioni di CO<sub>2</sub> e di altri gas serra. Per diminuire le emissioni e aumentare l'efficienza energetica dell'edificio è necessario intervenire al fine di ridurre le perdite, limitare i consumi e produrre energia pulita da fonti rinnovabili.

## 1.2. Efficienza e risparmio energetico

In tema di efficienza e di risparmio energetico è importante introdurre l'**approccio bioclimatico** con cui si riscopre il modo di costruire proprio del nostro Paese a partire dalle caratteristiche climatiche del territorio e dall'uso di materiali locali. L'architettura bioclimatica ricerca il confort termico mediante l'apporto di strategie passive sia in fase progettuale, agendo sulla forma e sull'orientamento dell'edificio, che durante il ciclo di vita dell'edificio, mediante interventi migliorativi sulle varie componenti dell'involucro edilizio: chiusure trasparenti (vetri e schermature solari) e chiusure opache (coibentazione e inerzia termica).

Risulta altrettanto importante citare le ultime novità delle **normative** attualmente in vigore che disciplinano la tematica in ambito europeo e in ambito nazionale: la direttiva 2012/27/UE **in materia di efficienza energetica** (riduzione dei consumi e riqualificazione energetica degli edifici pubblici) e il decreto legge 63/2013, finalizzato a recepire la direttiva 2010/31/UE sui requisiti energetici dei nuovi edifici, a evitare le procedure di infrazione e a sostenere l'edilizia e la riqualificazione energetica prorogando e potenziando gli incentivi fiscali. Un particolare ruolo in tema di sostenibilità e risparmio energetico lo riveste la riqualificazione edilizia che si presenta

come un'opportunità di efficientamento del patrimonio immobiliare esistente ed evita i numerosi impatti ambientali prodotti dalle nuove costruzioni. Negli anni 2000 il **mercato della riqualificazione** risulta in crescita rispetto al decennio precedente; tale crescita è in parte consequenziale al crollo dell'edilizia di

nuova realizzazione e in parte motivata dalla spinta derivante dai provvedimenti di agevolazione fiscale cosiddetti del "36%, 50%, 55%".

### **Approccio bioclimatico: strategie per aumentare il confort e ridurre i consumi**

Esistono degli accorgimenti base, preliminari alla costruzione, che non implicano costi aggiuntivi ma che si limitano a considerare l'importanza del clima e delle caratteristiche dell'intorno. Queste strategie consistevano basicamente nella scelta del luogo, dell'orientamento e della forma dell'edificio in maniera tale da poter sfruttare degli apporti di energia gratuita forniti dal clima stesso. Nell'architettura popolare i materiali, le tecniche, i sistemi costruttivi e il disegno degli edifici dipendevano dal clima del luogo; con l'industrializzazione, le nuove tecnologie e la globalizzazione la relazione intima tra architettura e clima non viene più considerata. Al giorno d'oggi è possibile progettare tenendo conto delle strategie passive dell'architettura bioclimatica, dei nuovi sistemi tecnologici, delle energie rinnovabili e del ciclo di vita dei materiali utilizzati (dalla cava alla discarica).

### **Normative in vigore in Europa e in Italia: la direttiva 2012/27/UE e il decreto legge 63/2013**

In ambito europeo la direttiva 2012/27/UE, entrata in vigore il 5 dicembre 2012, prevede che i Governi nazionali adottino impegni volontari di riduzione dei consumi energetici e che provvedano ad elaborare e ad attuare un piano di efficientamento per la riqualificazione energetica degli edifici pubblici.

In Italia il decreto legge 63/2013 del 4 giugno 2013 oltre a recepire la direttiva 2010/31/CE sui requisiti energetici dei nuovi edifici, proroga e potenzia gli incentivi fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia (fino a dicembre 2013) e di riqualificazione energetica (al 65%). Inoltre prevede:

- un metodo di calcolo nazionale della prestazione energetica degli edifici che tenga conto anche dell'energia termica e degli impianti di climatizzazione e di produzione dell'acqua calda;
- dei requisiti minimi di prestazione energetica per edifici nuovi e ristrutturati, da aggiornare ogni 5 anni;
- un Piano nazionale per edifici a energia quasi zero con strategie e misure per diffondere e aumentare la prestazione energetica delle nuove costruzioni entro il 2015.

Entro il 31 dicembre 2020 tutti i nuovi edifici dovranno essere a "energia quasi zero", mentre quelli della Pubblica Amministrazione dovranno rispettare tali criteri a partire dal 31 dicembre 2018. Infine il decreto istituisce un sistema di certificazione della prestazione energetica degli edifici, comprensivo di informazioni sul consumo energetico e raccomandazioni per il miglioramento dell'efficienza energetica. L'attestato sarà obbligatorio per la costruzione, vendita o locazione di un edificio o di un immobile, compresi quelli della Pubblica Amministrazione.

### **La riqualificazione energetica**

La scelta di riqualificare un edificio esistente invece di demolirlo e ricostruirlo comporta un risparmio energetico del 60% perché si mantiene la struttura e almeno parte della muratura. Infatti la proporzione del costo energetico in una nuova costruzione è: struttura: 42,25%; muratura: 23,75%; serramenti: 11,1%. Inoltre evita numerosi impatti ambientali dovuti allo smaltimento dei rifiuti da demolizione, all'uso di nuove risorse e alle emissioni generate lungo l'intero ciclo di vita dei materiali da costruzione: estrazione, lavorazione, trasporto e smaltimento.

Negli ultimi anni, la riqualificazione energetica degli edifici ha determinato una crescita del ruolo della riqualificazione nelle costruzioni.

Il mercato della riqualificazione, fatto di edilizia residenziale, non residenziale e opere del genio civile e di interventi di manutenzione ordinaria e di manutenzione straordinaria, recupero e riqualificazione, vale nel 2013 115 miliardi di euro, il 66,4% dell'intero mercato delle costruzioni, comprensivo degli investimenti in impianti di fonti energetiche rinnovabili. A differenza di quanto necessario, questi interventi di riqualificazione non sono progetti di riqualificazione urbana, ma un mercato ampio di micro e medi interventi sul patrimonio esistente, in parte necessari e in parte finalizzati al miglioramento, estetico, funzionale ed energetico.

Dei 115 miliardi di Euro stimati dal CRESME, quasi 79 miliardi di euro sono dovuti agli interventi di manutenzione straordinaria sul patrimonio esistente (45 miliardi destinati al residenziale).

Nel settore residenziale, la riqualificazione negli anni 2000 è caratterizzata da una notevole crescita rispetto al decennio precedente: negli anni '90, infatti, secondo i risultati del Censimento 2001 il 43,5% delle abitazioni era stato coinvolto in interventi di riqualificazione. Secondo varie indagini svolte dal CRESME, gli interventi di riqualificazione effettuati fra il 2002 e il 2011 hanno coinvolto il 58,6% delle abitazioni esistenti. In sostanza negli



anni '90 venivano ristrutturate mediamente ca. 1,2 milioni di abitazioni all'anno, mentre negli anni 2000 si è trattato di ca. 1,8 milioni di abitazioni.

I fattori che sospingono l'investimento da parte delle famiglie, nell'attuale fase e negli scenari futuri sono molteplici, la vetustà del patrimonio edilizio e l'obsolescenza delle sue componenti; la personalizzazione di un'abitazione appena acquistata (nella crisi sono comunque poco distanti dalle 500.000 all'anno secondo il CRESME); l'adeguamento alle normative europee in alcuni settori (impianti elettrici, di riscaldamento, etc.) e l'evoluzione della domanda di efficientamento energetico; la crescita della componente impiantistica negli edifici; e infine, le politiche fiscali incentivanti (la detrazione del 36%/41%/50%, del 55% e del 65%)

Il fenomeno della 'vetustà' del patrimonio edilizio interessa in particolare le aree urbane, ed è un fenomeno che tende a crescere nel tempo. La proiezione elaborata da CRESME in termini di unità abitative sullo stock edilizio con oltre 40 anni, soglia che viene fissata dagli studi di tecnologia come quella oltrepassata la quale sono necessari interventi di manutenzione straordinaria per mantenere gli standard funzionali dell'abitazione e dell'edificio, vede la seguente situazione: nelle città metropolitane le abitazioni con oltre 40 anni rappresentano il 76,2% dello stock esistente al 2011, ma nel 2021 saranno l'85,2%: nei comuni capoluogo di provincia si passerà dal 68,7% del 2011 al 79,7% del 2021.

Il nodo della riqualificazione e della manutenzione del patrimonio edilizio è uno dei nodi strategici del mercato italiano delle costruzioni, non solo ora, ma nei prossimi anni. Si rimane fermi nella considerazione che *“la riqualificazione e la trasformazione delle città italiane possono essere il contenuto di un piano di interventi che riguarda i prossimi 20 anni di politica edilizia. La cifra del nuovo ciclo edilizio. La questione di fondo è, allora, quella del rilancio della città italiana attraverso una nuova programmazione di linee di intervento dedicate al recupero, alla riqualificazione, alla trasformazione, alla manutenzione. In breve alla “rigenerazione” urbana. Per fare questo occorre sviluppare una forte azione culturale che dia contenuti alle strategie delle associazioni, delle imprese e del governo della città e del territorio. Un'azione in grado di produrre una nuova politica industriale per il settore delle costruzioni”*.

Nel 2012 si è tornati, dopo anni, a parlare di città e di riqualificazione, è solo l'inizio di una fase che dovrà essere ben più efficace, si spera a partire dal 2014. Nel 2013 la crisi e i cambiamenti di governo hanno disperso parte di questo scenario, e rilanciato il tema degli incentivi puntuali al settore, concessi a gran richiesta dal mercato. Come nelle opere pubbliche tornano le piccole opere di sola esecuzione, così nella riqualificazione si è rilanciata la strada degli incentivi ai piccoli interventi. Certo un contributo importante che sembra avere risultati incoraggianti, quanto meno come emersione.

Secondo le stime elaborate dal CRESME, tra 1998 e 2011, hanno per cui si dispongono dei dati ufficiali sull'impatto degli incentivi sugli investimenti recupero edilizio e efficientamento energetico per l'edilizia residenziale- hanno interessato investimenti per 102 miliardi di euro, il 20% del totale residenziale e il 13,7% del totale della riqualificazione edilizia residenziale e non residenziale. Nel corso degli anni la quota nel rinnovo residenziale è cresciuta dal 13% nel 1998 fino al 31% nel 2010 per poi calare fino al 26% del 2011.

L'analisi degli investimenti in manutenzione straordinaria e rinnovo nel comparto dell'edilizia residenziale, promossi dai privati e comparati con le risorse investite nel quadro dell'incentivazione pubblica, mostra chiaramente quale effetti economici ha prodotto, nell'ormai lunga serie storica, l'intervento di incentivazione. Effetti che sono andati crescendo anche grazie all'introduzione, nel 2007, della defiscalizzazione per gli interventi di efficientamento energetico. Gli effetti, però, non misurano solo in termini economici: si pensi a fattori come l'emersione dei lavori “in nero”, il benessere ambientale ed abitativo, la pressione esercitata – nonostante il susseguirsi di incertezze relative alle proroghe dei provvedimenti - verso la ricerca e l'innovazione nelle imprese produttrici. E' certo innegabile, in particolare, che quest'ultima abbia ricevuto una notevole e maggiore spinta con l'introduzione della detrazione del 55%. L'analisi dei flussi delle dinamiche degli incentivi mostra come il picco degli incentivi si raggiunge nel 2010, e come nel 2011, con il prolungamento della durata della detrazione tra 5 e 10 anni, si siano registrati effetti negativi sulle domande, in particolare quelle per l'efficientamento energetico. Gli anni 2012 e 2013 sono attesi in crescita, ma gli esiti sul mercato sono più quelli di una compensazione di una parte della crisi, che quelli di un vero rilancio. Un esito importante è quello dell'emersione.

### 1.3. Produzione di energia da fonti rinnovabili

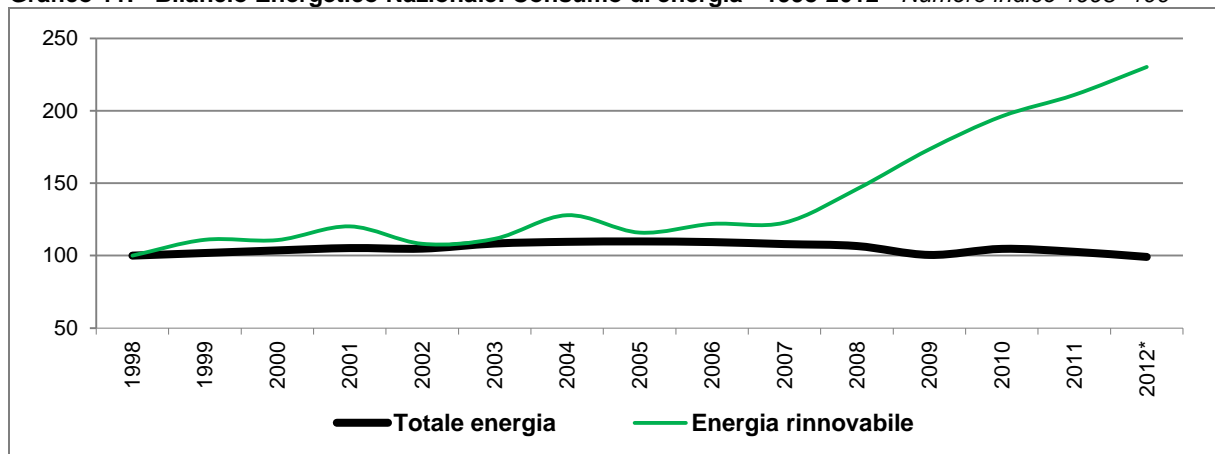
Il decreto legislativo 28/2011 recepisce la direttiva europea 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonte rinnovabile e introduce l'obbligo di installare impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili negli edifici nuovi e negli edifici sottoposti a ristrutturazioni rilevanti, allo scopo di raggiungere l'obiettivo nazionale del 17% di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo da conseguire nel 2020. In Italia, negli ultimi 5 anni, la produzione di energia da fonti rinnovabili ha registrato un forte aumento come risulta dai dati del MISE e dal Rapporto Legambiente "Comuni Rinnovabili 2013". Il Sistema informativo del GSE conferma la fase espansiva delle rinnovabili che crescono a ritmo superiore di quanto preventivato dal Piano di Azione Nazionale.

In Italia negli ultimi cinque anni si è assistito alla forte espansione delle fonti energetiche rinnovabili (di seguito FER). Nel 2012, in base ai dati provvisori, comunicati dal MISE nel mese di aprile 2013, la quantità di energia rinnovabile consumata sul territorio nazionale è pari a circa 26,818 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio (Tep) ed ha garantito il 15% dei consumi energetici interni complessivi. Un anno prima tale percentuale era del 13% e cinque anni prima, nel 2008, non raggiungeva il 9% dei consumi. Si è passati da un consumo medio annuo del 7%, nel decennio 1998-2007, al 12% nel quinquennio 2008 -2012.

Secondo i dati del Rapporto "Comuni Rinnovabili 2013" di Legambiente, in Italia ci sono oltre 600.000 impianti da fonti energetiche rinnovabili, tra impianti di grande e piccola taglia, termici ed elettrici. Sono ormai diffusi nel 98% dei comuni, dalle aree interne ai grandi centri e compongono un sistema di generazione sempre più distribuita.

Nel Rapporto si riporta che i comuni del solare in Italia sono poco meno di 8.000, un numero in crescita che evidenzia come con il sole si produca oggi energia nel 97% dei comuni Italiani (8.093 comuni al 31 gennaio 2013). I comuni dell'eolico sono 571 dei quali 296 si possono considerare autonomi dal punto di vista elettrico grazie all'eolico, poiché si produce più energia di quanta se ne consuma. I comuni del mini idroelettrico (fino a 3 MW) sono 1.053 e quelli della geotermia sono 369.

**Grafico 11. - Bilancio Energetico Nazionale: Consumo di energia - 1998-2012 - Numero indice 1998=100**



Fonte: elaborazione CRESME su dati Ministero dello Sviluppo Economico, Bilancio Energetico Nazionale provvisorio per l'anno 2012 (26 Aprile 2013)

\* Bilancio provvisorio (versione 26 aprile 2013)

Significativo anche il numero dei comuni delle bioenergie con impianti che utilizzano biomasse solide, gassose e liquide: sono 1.494 gli impianti per una potenza installata complessiva di 2.824 MW elettrici e 1.195 MW termici. Sono invece 343 i comuni in cui gli impianti di teleriscaldamento utilizzano fonti rinnovabili, come biomasse "vere" (di origine organica animale o vegetale provenienti da filiere territoriali) o fonti geotermiche, attraverso cui riescono a soddisfare larga parte del fabbisogno di riscaldamento e di acqua calda sanitaria.

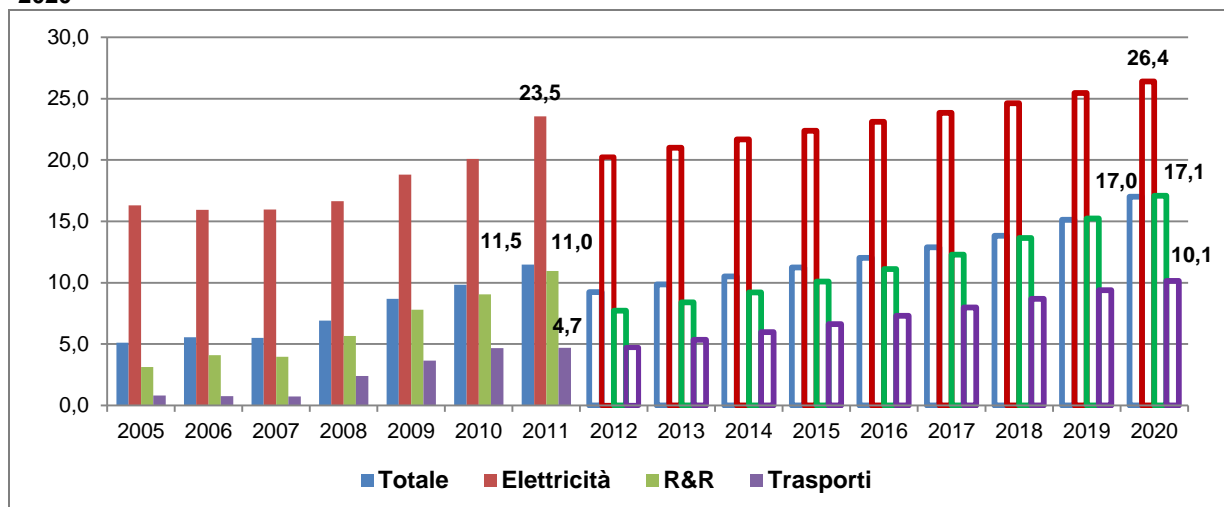
In base ai dati del Sistema informativo del GSE denominato SIMERI, Sistema Italiano per il Monitoraggio delle Energie Rinnovabili, realizzato per il monitoraggio del raggiungimento dell'obiettivo comunitario, fissato dalla Direttiva 2009/28/CE, sulla quota del 20% di energia da fonti rinnovabili a copertura dei consumi totali di energia, nel biennio 2010-2011 i dati a consuntivo relativi ai consumi di energie rinnovabili sono risultati sempre superiori agli obiettivi del Piano di Azione Nazionale (PAN). Questi risultati oltre a confermare la fase espansiva delle rinnovabili, che crescono con ritmi superiori a quelli preventivati, fanno prevedere il raggiungimento degli obiettivi fissati dal PAN con largo anticipo. Infatti se per l'Italia è stabilita per il 2020 una quota del 17% per l'energia da fonti rinnovabili a copertura dei consumi totali di energia, gli ultimi dati disponibili a consuntivo mostrano come nel 2011 (11,5%) sia stata raggiunta una quota superiore a quella prevista dal PAN per il 2015 (11,2%). Dinamiche simili si rilevano per tutti i settori.

Nel settore **elettricità**, che nel 2011 rappresenta il 25% dei consumi finali lordi di energia nazionali, le rinnovabili rappresentano il 23,5% una quota simile a quella prevista dal PAN per il 2017 (23,8%) e inferiore di soli 2,8 punti percentuali dall'obiettivo 2020 per il settore (26,4%).

Nel settore raffrescamento e raffreddamento (R&R), che, sempre nel 2011, rappresenta la quota principale dei consumi energetici nazionali (46%), le rinnovabili rappresentano l'11,0% una percentuale molto vicina al target 2016 (11,1%) e inferiore di 6 punti percentuali dall'obiettivo 2020 (17,1%).

Nel settore trasporti, che rappresenta il 29% dei consumi energetici nazionali, invece le rinnovabili registrano ritmi di crescita inferiori. Nel 2011 sono arrivate a rappresentare il 4,7% dei consumi energetici, la stessa percentuale del 2010, contro un obiettivo di appena 0,6 punti inferiore e un obiettivo 2020 del 10,1%.

**Grafico 12. - Consumo Finale Lordo energia per settore - Incidenza% rinnovabili su totale consumi- 2005-2020\***



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati GSE, Sistema informativo SIMERI  
 \* dati: 2005-2011 consuntivo; 2012-2020 obiettivo PAN

#### 1.4. Esperienze di valorizzazione e certificazione della sostenibilità edilizia in Italia

In Italia negli ultimi vent'anni si percepisce un maggiore interesse per le problematiche legate all'impatto ambientale dei prodotti e dei processi impiegati nel settore delle costruzioni. Questo interesse si traduce in una serie di azioni mirate alla valorizzazione della filiera dell'edilizia e dell'abitare sostenibile, anche attraverso la creazione di strumenti che certificano il livello di sostenibilità degli edifici.

Un esempio concreto di questa pratica è il sistema di qualificazione delle imprese e delle professioni che sta elaborando il Comitato di Filiera dell'Edilizia e dell'Abitare Sostenibile di Unionfiliera, con l'obiettivo di stimolare le imprese ad intraprendere un percorso che le porterà a riposizionarsi in un mercato sempre più indirizzato alla riqualificazione del patrimonio immobiliare in termini di efficienza energetica e comfort. Attraverso questa iniziativa il sistema camerale intende sviluppare un processo progressivo e costante che prevede diversi livelli di crescita e qualificazione della filiera che opera nel settore.

Uno dei primi metodi messi a punto per quantificare i carichi ambientali lungo l'intero ciclo di vita di un prodotto risale alla fine degli anni 60 ed è noto come Life Cycle Assessment (LCA), o Analisi del ciclo di vita. Questa tecnica mira ad esaminare le prestazioni del prodotto (o del processo produttivo) seguendone il cammino dalla estrazione delle materie prime, attraverso tutti i processi di trasformazione e trasporto, fino al loro ritorno alla terra sotto forma di rifiuto finale. A partire da questo modo di pensare si sono sviluppati gli strumenti di valutazione delle prestazioni ambientali degli edifici. Questi approcci non sono uniformi in quanto nascono da contesti differenti, sia a livello normativo che per tradizione edilizia e di stili di vita. In Italia le certificazioni ambientali attualmente operanti, tutte fondate sul criterio del punteggio, sono: Casa Clima, GBC Italia e SB100. La prima esperienze è

quella di Casa Clima, il cui sistema di certificazione, presentato nel 2002, viene adottato dalla Provincia autonoma di Bolzano come sistema obbligatorio mentre nel resto del paese è disponibile su base volontaria. Nel 2008, su iniziativa del Distretto Tecnologico Trentino, viene costituita l'associazione no profit GBC Italia (Green Building Council Italia) che fa parte della rete internazionale dei GBC e ha l'obiettivo di promuovere e adattare alla realtà italiana il sistema di certificazione indipendente LEED (Leadership in Energy and Environmental Design). Negli ultimi anni il Coordinamento Sviluppo Sostenibile Nord-Est Milanese, con la collaborazione del Politecnico di Milano e di ANAB (Associazione Nazionale Architettura Bioecologica), sviluppa le linee guida per la costruzione di edifici bioecologici; le SB100 sono le 100 buone azioni per il costruire sostenibile, finalizzate a valutare il livello di sostenibilità di un edificio definito principalmente dal risparmio energetico ma anche dal punto di vista del suo impatto sul territorio e sul contesto sociale.

Un passo importante verso la definizione di un approccio uniforme in materia viene fatto dal Protocollo Itaca, il sistema di accreditamento e certificazione univoco su base nazionale per sostenere le politiche regionali per la sostenibilità ambientale delle costruzioni. Nel 2012 Itaca (Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale) avvia con Accredia (Ente nazionale di accreditamento) la realizzazione del sistema nazionale di accreditamento e certificazione. Il Protocollo Itaca è uno strumento di valutazione del grado di sostenibilità degli edifici che deriva dalla metodologia di valutazione GBC e che concretizza una "prassi di riferimento" UNI, a livello nazionale, per la valutazione della sostenibilità energetica ed ambientale di tutte le tipologie edilizie più rappresentative: immobili residenziali, uffici, edifici scolastici, industriali, e commerciali.

### **Qualificazione della filiera dell'edilizia e dell'abitare sostenibile di Unionfiliera**

Unionfiliera è l'Associazione delle Camere di commercio per la valorizzazione del Made in Italy che sostiene e valorizza il "modello della filiera", ovvero lo sviluppo della singola impresa attraverso l'implementazione delle sinergie fra più imprese che cooperano nelle varie fasi di uno stesso processo produttivo. Il Comitato di Filiera dell'Edilizia e dell'Abitare Sostenibile di Unionfiliera, mosso dalla convinzione che oggi il settore delle costruzioni richiede l'introduzione di nuovi paradigmi costruttivi e, soprattutto, la riscoperta di quei canoni che hanno caratterizzato il modo di costruire proprio del nostro Paese, valorizzando l'impiego di materiali locali, sta elaborando un sistema di qualificazione della filiera che opera nel settore con l'obiettivo di stimolare le imprese ad intraprendere un percorso che le porterà a riposizionarsi in un mercato sempre più indirizzato alla riqualificazione del patrimonio immobiliare in termini di efficienza energetica e comfort. Infatti, accanto all'edificazione "del nuovo", sta assumendo sempre maggiore rilevanza la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente che rappresenta un elemento centrale, e sempre più incisivo, nel processo di conservazione, tutela e valorizzazione del territorio e dell'ambiente. Affinché tale processo di riqualificazione e ristrutturazione possa avvenire secondo i canoni della maggiore efficienza energetica, del comfort climatico e del costruire confacente alla tradizione e alla cultura italiana, è auspicabile avviare percorsi che siano in grado di valorizzare le imprese - e le loro maestranze - che sanno operare secondo principi costruttivi della sostenibilità.

Il sistema camerale si rivolge a tutti gli attori impegnati nella costruzione, riqualificazione e ristrutturazione di edifici (progettisti, impiantisti, maestranze, ecc.) e, attraverso questa iniziativa, vorrebbe svolgere una funzione di impulso verso quelle implicazioni di carattere ambientale, economico e sociale che si dovrebbero associare agli aspetti tecnico - costruttivi in modo tale da rendere un intervento sostenibile dal punto di vista:

- ambientale, attraverso una progettazione e realizzazione degli edifici che sia attenta al rispetto dell'ambiente e al risparmio delle risorse esauribili attraverso la ricerca di nuove e più efficaci risposte al comfort abitativo e alla salubrità del costruito;
- economico, in grado di coniugare le variabili economiche alle esigenze prestazionali e sociali;
- sociale, capace di adottare modelli abitativi in grado di rendere maggiormente accessibile il bene casa.

**I requisiti per la qualificazione “TF – Abitare Mediterraneo”**, ovvero i pilastri fondamentali su cui realizzare tale processo di qualificazione del sistema dell'impresa edile, si possono identificare in due componenti:

“**il saper essere**” ovvero nei **requisiti organizzativi**, quindi nella capacità dell'impresa di adottare comportamenti volti ad implementare la propria cultura in termini innovativi e formalmente evidenti;

“**il saper fare**” ovvero nei **requisiti realizzativi**, quindi nella disponibilità ad investire in innovazione e formazione continua delle competenze per poter rispondere alle nuove richieste del mercato del costruire sostenibile.

Per soddisfare “il saper essere” di un'impresa che non guarda solo al prodotto si prenderanno in considerazione i principi e i **requisiti organizzativi**, di seguito specificati, che fanno riferimento al cosiddetto **paradigma TF**.

**Territorio e Filiera**: per limitare gli impatti sull'ambiente l'impresa è tenuta ad operare razionalizzando l'utilizzo delle risorse e privilegiando i materiali da costruzione reperibili nel luogo, inoltre deve privilegiare interventi che siano in armonia con l'assetto territoriale locale. Per far parte della filiera l'impresa deve superare la concezione di “singola unità produttiva” e aprirsi ad una logica di pluralità di soggetti che singolarmente contribuiscono al miglioramento del prodotto finale della filiera. Al fine di raggiungere tale obiettivo è importante che l'impresa abbia:

- una struttura organizzativa chiara e ben definita, con personale informato e coinvolto capace di relazionarsi proficuamente con gli altri partner (fornitori, clienti, ecc.) della filiera;
- una conoscenza degli interlocutori della filiera operanti nella catena di fornitura.

**Trasparenza e Fiducia**: affinché l'impresa possa operare in un contesto di filiera è necessario che stabilisca relazioni chiare e trasparenti con clienti e fornitori e che abbia attivato proficui sistemi di relazioni e partnership.

**Tradizione e Futuro**: l'impresa deve privilegiare il saper costruire e abitare italiano, deve basare la propria azione sulla conoscenza delle tecniche costruttive coniugando tradizione e innovazione, deve essere attenta al futuro in termini di formazione continua delle competenze e di investimenti in nuove tecnologie che siano in accordo con i principi del costruire sostenibile, deve privilegiare l'impiego di fonti di energia rinnovabile.

Per soddisfare “il saper fare” quindi i **requisiti realizzativi**, si farà inizialmente riferimento ai **cinque principi del costruire sostenibile “Abitare Mediterraneo”**. Tali principi, ampiamente descritti nel Rapporto, vengono di seguito elencati.

1. Comfort termico ed efficienza energetica;
2. Controllo dell'irraggiamento solare;
3. Salubrità degli ambienti;
4. Sostenibilità dei materiali;
5. Riduzione dei consumi di energia primaria e delle emissioni di CO<sub>2</sub>.

### **Esperienze sulla certificazione della sostenibilità edilizia di Casa Clima, GBC Italia e SB100**

Negli ultimi vent'anni, l'interesse per le problematiche legate all'impatto ambientale dei prodotti e dei processi è fortemente aumentato. Uno dei primi metodi oggettivi messi a punto per tale valutazione risale alla fine degli anni 60 ed è noto come Life Cycle Assessment (LCA), o Analisi del ciclo di vita. L'approccio del Life Cycle Thinking - cui appartiene lo strumento dell'Analisi del ciclo di vita - si pone l'obiettivo di quantificare i carichi ambientali lungo l'intero ciclo di vita di un prodotto “dalla Culla alla Tomba”. Questa tecnica, basata su criteri molto rigorosi, mira a esaminare le prestazioni del prodotto (o del processo produttivo) seguendone il cammino dalla estrazione delle materie prime, attraverso tutti i processi di trasformazione e trasporto, fino al loro ritorno alla terra sotto forma di rifiuto finale. Da questo modo di pensare sono nati e si sono sviluppati negli ultimi decenni gli strumenti di valutazione delle prestazioni ambientali degli edifici. Si tratta di approcci non uniformi, che si sono sviluppati in diversi contesti sia di quadro normativo generale che - soprattutto - di tradizione edilizia e di stili di vita.

La sostenibilità ambientale dell'edificio si può certificare su più livelli in quanto viene determinata da una serie di fattori:

- Una progettazione orientata alle dinamiche ambientali, sia per le nuove costruzioni sia per gli interventi migliorativi su edifici esistenti, si rispecchia sull'efficienza, la funzionalità e il confort dell'edificio;
- La scelta delle materie prime in base alla vicinanza del luogo di provenienza, alle eventuali certificazioni ambientali dei prodotti e alla semplicità del loro smaltimento, minimizza l'uso di materiali da costruzione di eccessivo impatto ambientale;
- L'organizzazione del cantiere in termini di impatto ambientale generato;
- I consumi energetici visti in funzione del tempo di utilizzo dell'edificio e della sua vita utile. In un edificio efficiente le dispersioni termiche vengono ridotte al minimo o annullate e viene ottimizzato l'uso degli

impianti, sfruttando al meglio le risorse naturali (ventilazione, illuminazione, controllo del ciclo dell'acqua) e le fonti rinnovabili. L'efficienza energetica degli edifici è, nell'ambito della certificazione ambientale volontaria, l'unico elemento obbligatorio e regolato - nelle sue prestazioni minime - dalla normativa nazionale e regionale;

- Il processo di smantellamento dell'edificio, parziale o totale, dovrà comportare la minima immissione possibile di sostanze o polveri dannose per l'ambiente e per l'uomo;
- L'obiettivo essenziale della certificazione ambientale dell'edificio è, quindi, quello di fornire un percorso di realizzazione "certificabile", che attesti la sostenibilità ambientale dell'edificio dalla progettazione fino allo smaltimento degli scarti di demolizione, passando attraverso una vita utile che non imponga elevati carichi ambientali. In Italia le certificazioni ambientali attualmente operanti, tutte fondate sul criterio del punteggio, sono: Casa Clima, GBC Italia, SB100 e Protocollo Itaca. Nel Rapporto vengono ampiamente descritte le caratteristiche dei singoli sistemi di certificazione.

### 1.5. Housing sociale in Italia: potenzialità di mercato e prime esperienze

*L'housing sociale è un programma integrato di interventi che comprende l'offerta di alloggi, servizi, azioni e strumenti rivolti a coloro che non riescono a soddisfare sul mercato il proprio bisogno abitativo, per ragioni economiche o per l'assenza di un'offerta adeguata. La finalità è quella di migliorare e rafforzare le condizioni abitative di queste persone, attraverso la formazione di un contesto residenziale di qualità all'interno del quale sia possibile non solo accedere a un alloggio a canone calmierato, ma partecipare attivamente alla sperimentazione di nuove, o rinnovate, forme dell'abitare. Modelli abitativi nei quali gli inquilini sono chiamati alla costruzione di una comunità sostenibile.* L'housing sociale, così come definito dalla responsabile dell'Area Progettazione e Sviluppo FHS (Fondazione Housing Sociale), sembra essere la risposta concreta al problema di accesso al bene casa. Da un primo inquadramento, basato su una ricostruzione storica dei prezzi delle abitazioni (in vendita e in affitto) e sulla storia delle compravendite e locazioni in funzione ai redditi delle famiglie e alla loro capacità di spesa, risulta che lo schema valido per quasi 50 anni si inverte a partire dal 2005 quando i prezzi delle case superano i redditi delle famiglie erodendo pesantemente la capacità di accesso all'abitazione.

Negli ultimi anni, in Italia, il tema del fabbisogno abitativo torna al centro dell'agenda politica e, nell'attuale contesto di scarsità delle risorse finanziarie pubbliche, l'applicazione dell'approccio di Partecipazione Pubblico-Privato appare un'opportunità da cogliere mantenendo l'equilibrio dei progetti in un'ottica di limitazione dei profitti (limited profit housing). Parallelamente il modello di social housing risponde ad una crescente domanda di alloggi temporanei per la popolazione in mobilità e per le nuove formazioni famigliari ristrette o allargate in funzione dei momenti della vita individuale, tramite schemi modulari di abitazioni diversificate ed economicamente accessibili anche a fasce sociali con redditi limitati. Questo nuovo modello di abitare prevede la riprogettazione di intere porzioni di territorio a dimensione sociale e pone l'aspetto energetico e ambientale al centro della costruzione e/o riqualificazione edilizia. In un intervento di housing sociale, la progettazione architettonica diviene parte di un processo articolato che si estende alla gestione degli alloggi e al presidio della vita della comunità e dei suoi servizi. Le esperienze di social housing mostrano la necessità di superare

l'approccio tradizionale degli interventi di edilizia residenziale pubblica, che in genere non considerano gli aspetti di tipo sociale e gestionale, pianificando un'attività di accompagnamento che diventi parte integrante e necessaria alla realizzazione di alloggi sociali.

Lo scenario delle nuove politiche di housing sociale inizia a configurarsi con il Piano nazionale di edilizia abitativa, altrimenti noto come Piano Casa 1, che viene elaborato tra 2007 e 2008 e si pone il triplice obiettivo di sostenere le imprese di costruzioni, far ripartire il credito e gli investimenti con garanzie pubbliche e attivare risorse economiche immobilizzate in patrimonio pubblico. Lo sviluppo e l'attuazione del Piano, introdotto attraverso il D.P.C.M. n.191 del 16 luglio 2009, subisce numerosi rallentamenti nonché la parziale revisione dei contenuti e a maggio del 2011, con più di un anno di ritardo, si raggiunge l'accordo tra Stato e Regioni. L'articolo 1, comma 1, lettera a del D.P.C.M. prevede *“la costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari (o SIF) per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale ovvero la promozione di strumenti finanziari innovativi, per la partecipazione di soggetti pubblici e/o privati, per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa in locazione”* e l'art. 11, comma 2 dice che *“i fondi immobiliari dovranno essere dedicati allo sviluppo di una rete di fondi o altri strumenti finanziari che contribuiscano ad incrementare la dotazione di alloggi sociali”*. A marzo 2010 la Banca d'Italia approva il regolamento del FIA, un fondo immobiliare della durata di 30 anni, riservato ad investitori qualificati con la finalità di incrementare sul territorio italiano l'offerta di alloggi sociali a supporto ed integrazione delle politiche di settore dello Stato e degli enti locali. Questo fondo investe su fondi immobiliari e iniziative su base locale che contribuiscono ad incrementare la realizzazione di alloggi sociali in affitto a canone calmierato e in vendita a prezzi convenzionati.

Oggi molte delle iniziative volte alla costituzione di fondi immobiliari destinati all'housing sociale si stanno concretizzando. Gli elementi necessari per attivare un progetto di social housing sono: la domanda abitativa; la disponibilità di aree o immobili idonei per realizzare gli interventi; le capacità imprenditoriali pubbliche e private (PPP) per predisporre progetti di qualità (Immobiliare, Sociale, Finanziaria e Gestionale) e le disponibilità di investitori locali.

### **Un primo inquadramento sulla possibilità di accedere al bene casa**

Il tema della possibilità di accedere al bene casa ha assunto, dagli anni '90 ad oggi, caratteri sempre più sfuggenti a causa dell'estrema frammentazione della domanda; ciò ha avuto due conseguenze nei confronti di tale argomento: in primo luogo il progressivo calo di interesse da parte dei decisori politici (frutto anche della storia degli anni '80 e della fine del problema abitativo nel nostro paese); in secondo luogo, anche in parte conseguenza del primo motivo, la scarsità di informazioni circa i parametri e i dati da utilizzare per determinare i livelli di accessibilità alla casa. E' senza dubbio un argomento complicato da affrontare e richiede, uscendo dalla pura analisi dei valori medi, una serie di esercizi di stima relativi all'individuazione delle cosiddette fasce deboli. L'esercizio si colloca sullo spartiacque tra la statistica quantitativa e la sociologia perché deve attribuire redditi, propensione all'affitto o all'acquisto, localizzazione alloggiativa, capacità di indebitamento a fasce sociali insondate, ma determinabili con dati recenti (spesso al III trimestre 2013) quali:



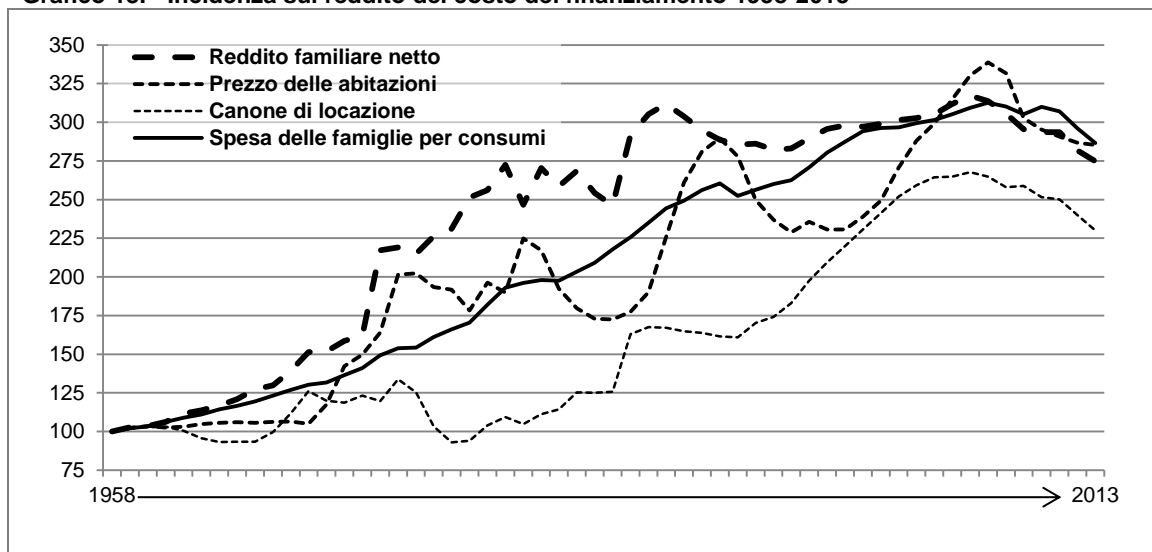
-	Lavoratori dipendenti precari	2.267.000	ufficialmente rilevati dall'ISTAT
-	Persone in cerca di lavoro	2.844.000	ufficialmente rilevati dall'ISTAT
-	Scoraggiati disponibili a lavorare	3.313.000	ufficialmente rilevati dall'ISTAT
-	Falsi indipendenti <sup>2</sup>	441.000	stimate sui lavoratori indep. ISTAT
-	Occupati non regolari (tasso 2010)	2.736.000	ISTAT
-	Tasso di disoccupazione	12,5% a ottobre 2013	ISTAT
-	Tasso di disoccupazione 15-24anni	41,2% a ottobre 2013	ISTAT
-	Giovani 20-24 anni in famiglia (2012)	2.715.000 (87,9%)	ISTAT
-	Giovani 25-29 anni in famiglia (2012)	1.937.000 (61,1%)	ISTAT
-	Giovani 30-34 anni in famiglia (2012)	1.164.000 (29,6%)	ISTAT

Ovviamente, poiché si sta analizzando la capacità di accesso alle abitazioni a prezzi di mercato libero, si tralasciano tutte le considerazioni che andrebbero fatte in merito all'evasione e all'elusione fiscale e contributiva poiché esse innalzano l'inefficienza dell'assistenza al reddito e di quella alloggiativa, non solo nel mercato abitativo. Tra questi rientrano, in parte, gli occupati non regolari indipendenti citati nell'elenco.

#### □ La dinamica dei redditi, della spesa per consumi, dei prezzi e dei canoni di locazione

Le variabili necessarie alla nostra analisi, come definite in precedenza, devono essere messe in movimento nel tempo per poter descrivere l'evoluzione dei fattori che determinano la capacità di accesso all'abitazione da parte delle famiglie. I cicli immobiliari ci supportano nell'analisi poiché definiscono degli spazi temporali in cui collocare le dinamiche delle altre variabili, per apprezzare appieno i rapporti che si instaurano tra le cinque variabili in gioco e come essi abbiano subito una progressiva modificazione nel corso degli anni che ha portato ad un rovesciamento delle condizioni iniziali. **La casa è passata da essere contemporaneamente un bene d'uso, un bene d'investimento e una fonte di reddito per una larga parte delle famiglie italiane, all'essere un simbolo di status sociale, fino ad essere attualmente un bene di lusso per gli esclusi dal mercato.** In primo luogo si osserva la linea dei redditi medi per famiglia che si posiziona sempre al di sopra delle curve delle altre variabili denotando una accumulazione di capitali in possesso delle famiglie; tale variabile tocca la linea dei prezzi delle abitazioni nel 1992, il picco storico del mercato italiano fino a quel momento, ma arriva ad intersecarle dal 2005 in poi, segno che i redditi non permettono più l'accumulazione di capitali per l'investimento immobiliare. La linea della spesa delle famiglie per consumi, posizionandosi al di sotto della linea dei redditi per famiglia, indica che storicamente i redditi sono cresciuti più della spesa per consumi, lasciando a disposizione delle famiglie una quota (inizialmente crescente, poi calante e infine negativa) di reddito da destinare al risparmio e all'investimento.

<sup>2</sup> La componente principale è data dalle partite IVA monocommittente impiegate a tempo pieno nella sede del committente; la stima considera in condizione di monocommittenza precaria circa l'8% del totale dei lavoratori indipendenti.

**Grafico 13. - Incidenza sul reddito del costo del finanziamento 1958-2013**


Fonte: elaborazioni e stime CRESME: dati CRESME, Banca d'Italia, OMI-Agenzia del Territorio, Ministero dell'Interno, Archivi Notarili, Consulente Immobiliare, borsini immobiliari, Gabetti, UBH, Scenari Immobiliari.

La linea dei prezzi delle abitazioni, pur con variazioni sensibili legate evidentemente ai cicli immobiliari, segue la linea dei redditi con una dinamica che si adatta perfettamente al ciclo fino al 2005. Si osserva che i cali dei prezzi permettono alle famiglie la riaccumulazione del capitale necessario per i nuovi investimenti mantenendo in tal modo a livelli contenuti l'indebitamento; **dal 2005, lo schema che è stato valido per quasi 50 anni si inverte e i prezzi delle case superano i redditi erodendo pesantemente la capacità di accesso all'abitazione da parte delle famiglie.** La linea dei canoni di locazione, infine, presenta una dinamica di lungo periodo meno intensa ma va ricordato che il mercato dell'affitto è stato soggetto a regime vincolistico dal 1978 al 1992 con distorsione delle dinamiche di mercato (riduzione dell'offerta, bassa trasparenza nel livello dei canoni, corresponsione di somme in nero). A partire dal 1993, però, anche per il livello dei canoni si rileva una crescita particolarmente intensa.

Quanto abbiamo appena osservato nella interazione delle quattro variabili osservate ci porta ad alcune considerazioni di sintesi che aiutano l'interpretazione delle dinamiche socio-economiche che sottostanno alle mutazioni del mercato immobiliare e all'assottigliamento della capacità di accedere all'abitazione da parte delle famiglie italiane.

I motori dello sviluppo del mercato immobiliare italiano sono stati e sono:

- Domanda primaria – tra il 1958 e il 1978 era necessario rendere disponibili abitazioni per chi si spostava dalle campagne alla città, da sud a nord, in cerca di lavoro e alla rincorsa di quel benessere che si affacciava dopo gli anni della ricostruzione. Erano famiglie giovani in crescita demografica e reddituale. La domanda primaria di oggi è quella degli immigrati e, in misura più limitata, quella delle giovani coppie; i primi ricalcano la storia degli italiani degli anni '60 con lo schema: spostamento – lavoro - ricongiunzione familiare – affitto - proprietà. Le giovani coppie italiane seguono spesso percorsi più semplici con il supporto economico delle famiglie di origine e, attraverso la permanenza in famiglie, una preventiva accumulazione di capitali.
- Seconda casa – iniziata negli ultimi anni '70 e in forte crescita negli anni '80 con la diffusione delle case per vacanza al mare o in montagna. Era, per chi aveva già la prima casa, un ulteriore serbatoio in cui riversare i risparmi in periodi di alta inflazione. Ha garantito elevati livelli di produzione edilizia a conclusione del ciclo espansivo dovuto all'inurbamento. Alcune seconde case sono divenute beni di investimento (che sostengono i redditi) da dare in affitto ad immigrati e giovani coppie o da concedere in uso gratuito ai figli.
- Domanda per investimento – nasce come fenomeno di massa alla fine degli anni '80 e da un forte contributo al boom dei prezzi dell'inizio anni '90. Molte famiglie acquistano case da destinare alla locazione per alcuni anni per poi darle ai figli; inizia la speculazione sull'affitto a studenti e sui primi immigrati; si afferma l'idea, per tutte le classi reddituali, di acquistare casa, rivenderla incassando le plusvalenze e migliorare la propria condizione abitativa.

### **Il social housing: un nuovo modello che spinge l'offerta ad un salto evolutivo**

In Italia il tema del fabbisogno abitativo è diventato un tema determinante, tornato al centro dell'agenda politica. La scarsità delle risorse, però tende a ridefinire gli interventi di programmazione sui piani dell'emergenza. L'esigenza di garantire l'abitazione a chi non ha redditi sufficienti, che si innesta in un contesto, relativamente nuovo, rispetto al quale poco si è fatto nell'ultimo decennio:

- La scarsità delle risorse finanziarie pubbliche che necessitano di una strategia pubblica, certa e credibile, in grado di raccogliere ed attrarre credito e capitali di rischio attraverso strumenti di sviluppo e gestione di tipo privatistico su operazioni immobiliari che certamente per la loro natura ed obiettivi non possono avere intenti speculativi (partecipazione pubblica a fondi di investimento immobiliari); l'applicazione dell'approccio di Partecipazione Pubblico-Privato appare, in questo contesto di scarsità di risorse finanziarie, un'opportunità da cogliere mantenendo l'equilibrio dei progetti in un'ottica di limitazione dei profitti (limited profit housing);
- Una domanda nuova e mutevole che si somma a quella delle famiglie tradizionali che vede nella temporaneità e mobilità della popolazione giovane un elemento di grande dinamismo da incoraggiare o attivare, le nuove formazioni famigliari ristrette o allargate in funzione dei momenti della vita individuale, l'inevitabile e necessaria integrazione culturale dell'immigrazione dai diversi paesi del mondo; case da riprogettare anche secondo schemi modulari in grado di dare risposte più rapide alla domanda garantendo l'accessibilità economica a fasce sociali con redditi limitati;
- L'aspetto energetico e ambientale assume sempre maggiore centralità con l'esigenza di costruire e/o riqualificare il patrimonio edilizio secondo principi di contenimento dei consumi verso un concetto di patrimonio edilizio "attivo" dal punto di vista della produzione di energia;
- Un necessario e doveroso riadattamento del costruito alle emergenti caratteristiche della domanda e una riprogettazione di intere porzioni di territorio a dimensione sociale che vedano le "basiche" esigenze dell'uomo moderno considerate e soddisfatte;
- La gestione, dunque, diviene un tema importante seguendo il percorso che dal property management porta all'integrazione dei servizi offerti attraverso il facility management. Un progetto gestionale integrato che sviluppi e metta a sistema le singole parti del progetto (spazio privato, spazio pubblico, servizi, gestione futura, ecc..) e coordini le dimensioni rilevanti (economico-finanziaria, gestionale, sociale, architettonica ed ambientale) all'interno di un disegno complessivo;

Le esperienze di social housing, nazionali o internazionali, mostrano la necessità del superamento dell'approccio tradizionale connesso agli interventi di edilizia residenziale pubblica. Questi in genere, sviluppano prevalentemente degli aspetti immobiliari senza considerare gli aspetti tipo sociale e gestionale. In un intervento di housing sociale, la progettazione architettonica diviene parte di un processo articolato che si estende alla gestione degli alloggi e al presidio della vita della comunità e dei suoi servizi, pianificando un'attività di accompagnamento che diventi parte integrante e necessaria della realizzazione di alloggi sociali.

### **I numeri del Piano Casa**

La dotazione finanziaria di esclusiva provenienza statale del Piano prevista in origine sfiorava i 730 milioni di euro statali composti da 150 milioni di euro per il sistema integrato di fondi immobiliari (art. 1, comma 1, lettera a del D.P.C.M.), circa 200 milioni di euro per interventi di competenza degli ex IACP3 (art. 1, comma 1, lettera f del D.P.C.M.), circa 378 milioni di euro per gli accordi di programma (art. 4 del D.P.C.M.). A questa linea di intervento del Piano nazionale sono stati poi destinati ulteriori 112 milioni di euro con il Decreto interministeriale (Infrastrutture e Trasporti - Economia e Finanze) del 19/12/2011 per la sottoscrizione di nuovi accordi di programma per un totale previsto pari a 490 milioni di euro.

Rispetto a quanto previsto dal D.P.C.M. a seguito degli accordi di programma tra il Ministero e le Regioni (alcuni stipulati nel 2011 e altre in due tomate del 2012) l'attuale dotazione finanziaria si attesta a 716 milioni di euro statali composti da circa 140 milioni di euro per il sistema integrato di fondi immobiliari (art.

<sup>3</sup> D.P.C.M. 191/09, art. 1, comma 1, lettera f): "interventi di competenza degli ex IACP comunque denominati o dei comuni, già ricompresi nel Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, approvato con D.M. 18/12/2007, regolarmente inoltrati al MIT, caratterizzati da immediata fattibilità, ubicati nei comuni ove la domanda di alloggi sociali risultante dalle graduatorie è più alta."

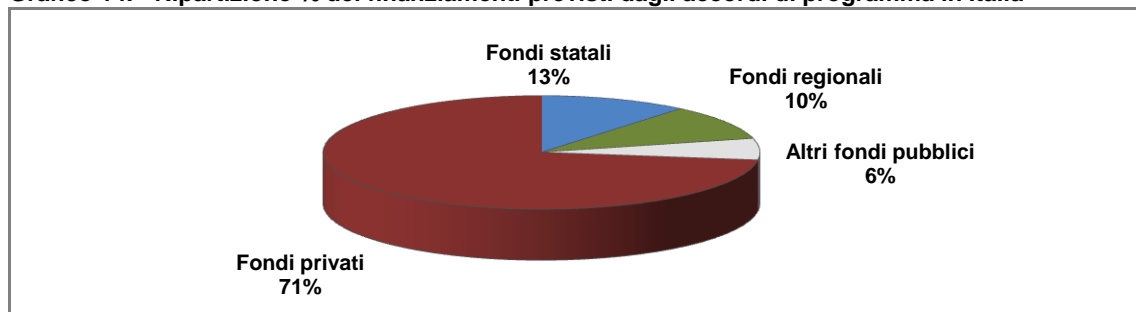
1, comma 1, lettera a del D.P.C.M.)<sup>4</sup>, circa 198 milioni di euro per interventi di competenza degli ex IACP5 (art. 1, comma 1, lettera f del D.P.C.M.) e circa 378 milioni di euro per gli accordi di programma (art. 4 del D.P.C.M.).

Gli accordi di programma coinvolgono, al 2013, tutte le regioni pur con tre passaggi di sottoscrizione degli accordi: ottobre 2011 per Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto e la Provincia autonoma di Trento; giugno – luglio 2012 per Abruzzo, Calabria e Lazio; marzo 2013 per il Friuli Venezia Giulia.

A livello di ripartizione territoriale delle risorse stanziato dallo Stato, le principali destinatarie sono le Regioni Lombardia, Campania, Lazio e Piemonte per ciascuna delle quali sono stati attribuiti fondi per oltre 30 milioni di euro. Complessivamente a queste quattro Regioni arriva quasi il 45% dei fondi stanziati dallo Stato per il Piano, pari a 167,4 milioni di euro. La principale destinataria è la Lombardia alla quale spetta il 14,5% delle risorse statali, pari 54,8 milioni di euro, seguita dalla Campania e dal Lazio, alle quali sono state attribuite rispettivamente 41,1 milioni di euro (pari al 10,9% del totale) e 38,6 milioni di euro (pari al 10,2% del totale), e dal Piemonte con 32,8 milioni di euro (pari all'8,7% del totale). Gli stanziamenti più esigui, inferiori a 5 milioni di euro, spettano alle Regioni meno popolate ovvero Basilicata (pari a 3,6 milioni di euro), Molise (pari a 2 milioni di euro) e Valle d'Aosta (pari a 675 mila €).

Ai fondi statali si aggiungono altri finanziamenti attivati da investitori pubblici e privati. L'investimento complessivo previsto è pari a oltre 2,717 miliardi di euro (ad esclusione dei 140 milioni relativi al SIF). In particolare, i fondi pubblici attivati sono pari a 740 milioni di euro e si ripartiscono tra finanziamenti statali che ammontano a 299 milioni di euro (pari all'11,0% del totale), finanziamenti regionali pari a 274 milioni di euro (pari all'10,1% del totale) e i restanti 166 milioni di euro (pari al 6,1% del totale) relativi a finanziamenti provenienti da altri enti pubblici (Comuni, ATER, ALER, ex IACP etc.) e fondi privati quasi 2 miliardi di euro (pari al 72,8% del totale).

**Grafico 14. - Ripartizione % dei finanziamenti previsti dagli accordi di programma in Italia**

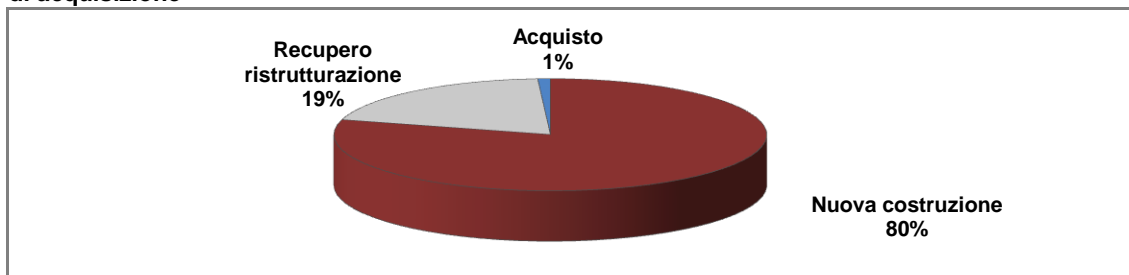


Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Direzione Generale per le Politiche Abitative

Il numero di alloggi che si renderà complessivamente disponibile con la sottoscrizione degli accordi di programma con le Regioni e le province autonome è pari a 17.101 unità (di cui 13.737 di nuova costruzione, 3.168 di ristrutturazione, 196 di acquisto di immobili già esistenti). Fra gli immobili di cui sopra 7.180 alloggi sono finalizzati ai soggetti destinatari per la locazione permanente o della durata di almeno 25 anni, altri 6.587 a riscatto e 3.334 saranno destinati al libero mercato.

<sup>4</sup> Il MIT si riserva la disponibilità di 10 milioni di euro da destinare a strumenti per promuovere il Sistema Integrato dei Fondi.  
<sup>5</sup> La differenza di circa 2 milioni di euro riguarda gli interventi compresi nel D.M. 18/12/2007 ricadenti nei comuni della Regione Abruzzo colpiti dal sisma del 2009 riprogrammabili ai sensi dell'art. 4 comma 7 del D.L. 39/2009 convertito in legge n. 77 del 24/06/2009.

**Grafico 15. - Ripartizione % degli alloggi previsti dagli accordi di programma in Italia per tipologia di acquisizione**



Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Direzione Generale per le Politiche Abitative

A livello territoriale, oltre il 41% degli alloggi (pari a 7.059 unità) riguarda la Campania dei quali il 95,6% è di nuova costruzione e il restante 4,4% di recupero/ristrutturazione di edifici esistenti. Superano le mille unità solo altre due Regioni: la Puglia dove le abitazioni previste sono 2.029 di cui il 79,3% di nuova costruzione e il 20,7% di recupero/ristrutturazione di edifici esistenti; la Liguria dove sono previste 1.287 abitazioni di cui il 46,4% di nuova costruzione e il 53,6% di recupero/ristrutturazione di edifici esistenti.

Calcolando dunque, i fondi stanziati per alloggio il quadro assume connotazioni molto diversificate a livello territoriale: se a livello nazionale sono stati stanziati 173.489 euro per alloggio, in Puglia questo valore scende a 47.843 euro per alloggio stanziati e in Sicilia si attesta a 245.177 euro per alloggio fino ai 270.636 euro nella Provincia Autonoma di Bolzano.

Per la gestione degli alloggi edificati, acquisiti e recuperati il contributo statale può variare dal 30 al 100 per cento. Il contributo fino al 30% è per gli alloggi resi disponibili in locazione per almeno 25 anni a canone sostenibile anche trasformabile in riscatto; il contributo fino al 50% è concesso agli alloggi locati per più di 25 anni con contratti concordati; il contributo massimo fino al 100% è riservato all'ERP a canone sociale. Le vendite, al termine del periodo di locazione minimo previsto per ogni tipologia immobiliare, potranno essere effettuate secondo quattro modalità: (1) agli inquilini non morosi, in forma collettiva, al costo iniziale rivalutato annualmente del tasso di inflazione più l'1,3%; (2) agli inquilini non morosi, in forma individuale, al costo iniziale rivalutato annualmente del tasso di inflazione più il 2%; (3) a prezzi di mercato con offerta in prelazione agli inquilini; (4) ai comuni o agli ex IACP al costo iniziale rivalutato annualmente del tasso di inflazione.

Accanto al pilastro pubblico si configura il pilastro privato costituito dal sistema del credito coinvolto a tutti i livelli nel SIF, che fornirà i finanziamenti a tutte le linee di intervento fornendo risorse in leva finanziaria agli enti locali (Regioni e Comuni), ai privati che interverranno in project financing, agli operatori (imprese e cooperative) e agli acquirenti di alloggi ERP (vecchi alloggi ex IACP da dismettere) e di edilizia convenzionata e libera di nuova costruzione.

Il terzo pilastro del Piano è costituito dagli investitori privati, quelli istituzionali di lungo periodo che si impegneranno finanziando il SIF e quelli del settore immobiliare che promuoveranno gli interventi edilizi privati. Gli investitori privati saranno chiamati ad intervenire con capitali propri nell'edilizia totalmente libera e, per quelli che vi si impegneranno, nell'edilizia sociale (convenzionata e social housing) e la loro remunerazione sarà garantita dalla vendita di abitazioni in edilizia libera e, nella quota di edilizia sociale, dai canoni di locazione e dai patti di futura vendita a 10 e a 25 anni.

### **Il SIF e gli investitori istituzionali presenti nel settore dell'housing sociale**

L'articolo 1, comma 1, lettera a del D.P.C.M. prevede "la costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari (o SIF) per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale ovvero la promozione di strumenti finanziari innovativi, per la partecipazione di soggetti pubblici e/o privati, per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa in locazione". All'art. 11, comma 2 il D.P.C.M. dice che "i fondi immobiliari dovranno essere dedicati allo sviluppo di una rete di fondi o altri strumenti finanziari che contribuiscano ad incrementare la dotazione di alloggi sociali" come definiti nel D.M. 22 aprile 2008.

Gli elementi cardine del regolamento per i fondi nazionali nell'ambito del Sif secondo quanto individuato dal D.P.C.M. (articolo 11, comma 4) sono:

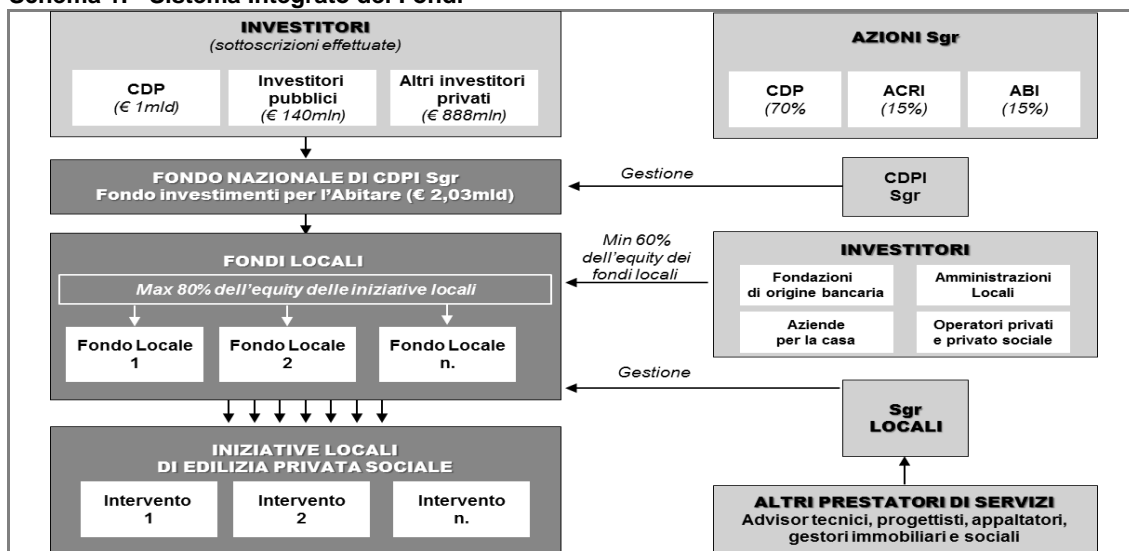
- dimensione obiettivo pari a 3 miliardi di euro ed ammontare minimo di 1 miliardo di euro;
- durata non inferiore a 25 anni;
- rendimento obiettivo comparabile con quello di strumenti finanziari comparabili presenti sul mercato;
- adeguata diversificazione territoriale degli investimenti;
- composizione degli organi del fondo tale da garantire un'adeguata rappresentatività agli investitori;
- criteri di partecipazione agli investimenti locali, acquisendo partecipazioni di minoranza fino ad un limite massimo del 40% (innalzato nei primi mesi del 2013 al limite massimo dell'80%);
- previsione della possibilità di investire fino ad un massimo del 10% del proprio ammontare sottoscritto in iniziative locali in deroga al limite massimo del 40% sopra indicato, nel rispetto degli altri criteri indicati ed in particolare del rendimento obiettivo del fondo.

Lo schema del SIF presentato dalla Cassa Depositi e Prestiti già nel 2008 individua tutti i partecipanti e determina alcune quantità. Il Fondo Nazionale ammonta a oltre 2 miliardi di euro, di cui 1 miliardo investito da CDP, 140 milioni dal MIT e 888 milioni da altri investitori privati.

Si ripercorrono di seguito le principali tappe della costruzione del SIF. Nel febbraio 2009 Cassa Depositi e Prestiti, unitamente all'Associazione delle Fondazioni Bancarie (ACRI) e all'Associazione Bancaria Italiana (ABI), ha costituito "CDP Investimenti Sgr SpA", società di gestione del risparmio che promuove e gestisce il "Fondo Investimenti per l'Abitare" (FIA). Il capitale sociale di Cdpi SGR, pari a 2 milioni di euro, è detenuto da Cassa Depositi e Prestiti per una quota di maggioranza del 70% e dall'ACRI e dall'ABI per una quota del 15% ciascuna.

La CDPI Sgr viene autorizzata alla prestazione del servizio di gestione collettiva del risparmio da parte della Banca d'Italia a gennaio 2010, e viene iscritta nell'albo delle società di gestione del risparmio. La CDPI Sgr ha l'obiettivo di attivare fondi comuni di investimento immobiliare destinati all'incremento di offerta abitativa sul territorio italiano. Successivamente, a marzo 2010, la Banca d'Italia approva il regolamento del FIA, un fondo immobiliare della durata di 35 anni con possibile proroga di massimo 3 anni, riservato ad investitori qualificati con la finalità di incrementare sul territorio italiano l'offerta di alloggi sociali a supporto ed integrazione delle politiche di settore dello Stato e degli enti locali. Questo fondo investe su fondi immobiliari e iniziative su base locale che, rispondendo ai requisiti di interesse sociale previsti dal Piano Casa 1, contribuiscono ad incrementare la realizzazione di alloggi sociali in affitto a canone calmierato e in vendita a prezzi convenzionati (secondo quanto previsto dal D.M. 22 aprile 2008). L'ammontare obiettivo del FIA è di 3 miliardi di euro di cui 2,028 miliardi già sottoscritti.

**Schema 1. - Sistema Integrato dei Fondi**



Fonte: Cassa Depositi e Prestiti Investimenti Sgr, 2013

**I fondi locali: come funzionano e principali caratteristiche delle iniziative in corso**

Appare dunque evidente che il Piano Casa ha attivato un numero rilevante di operatori del mercato, come dimostrano le numerose proposte di progetti di social housing che hanno il supporto finanziario dei fondi locali, nonché la cooperazione tra amministrazioni locali e ampi settori dell'edilizia.

Il principale obiettivo dei fondi locali è incrementare la dotazione di alloggi sociali ovvero alloggi recuperati o realizzati da operatori pubblici e privati con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche. Gli alloggi devono essere in locazione temporanea per almeno 10 anni (non meno di 25 per quelli oggetti di finanziamento statale) o in proprietà convenzionata, ed i canoni ed i prezzi di vendita sono stabiliti dalle Regioni, in accordo con le ANCI regionali. La realizzazione di alloggi da diritto ad una compensazione che può avere varie forme: urbanistica (costo dell'area, premio di cubatura, sconto per le urbanizzazioni); finanziaria (equities con aspettative di redditività non speculativa, riduzione dei costi dell'indebitamento); fiscale (sconti ICI); contributi pubblici (sottoscrizione di quote). I fondi locali possono essere partecipati dal fondo principale in misura massima dell'80% (fino ad aprile 2013 era fino al massimo del 40%) e a tali partecipazioni viene destinato il 90% delle disponibilità mentre il restante 10% viene direttamente investito dal fondo principale nei progetti immobiliari. La gestione dei fondi locali è demandata alle Sgr che operano sul mercato sia già esistenti, sia costituite ad hoc dagli operatori creditizi territoriali. La partecipazione ai fondi locali richiede una partecipazione minima del 60% nel capitale da parte degli investitori legati al territorio con un ruolo finanziario importante per le casse di risparmio; un ruolo patrimoniale fondamentale per gli ex IACP che conferirebbero tutto o parte del loro patrimonio immobiliare (alloggi, immobili commerciali, aree edificabili); un ruolo misto per le Amministrazioni locali che apporterebbero patrimonio (alloggi, altri immobili, aree edificabili) ma anche snellimenti nelle procedure burocratiche e riduzioni degli oneri; un ruolo misto anche per gli operatori privati e per le cooperative che potrebbero apportare patrimonio immobiliare, capitali, opere edilizie, capacità gestionale. Benché si tratti, nel complesso, di numeri importanti i risultati tangibili sono ancora poco incisivi anche considerando la tempistica di attivazione e realizzazione dei programmi. Finora sono state completate principalmente residenze temporanee e case per studenti mentre le abitazioni terminate ma in gran parte non ancora assegnate si stimano in circa 600. Una serie di interventi vedrà la conclusione durante il 2014. Si è visto che l'ideazione del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa risale al 2007 – 2008, che la formalizzazione normativa e procedurale si dispiega tra il 2009 e il 2011 e che l'attivazione dei fondi immobiliari e delle attività edilizie si protrae tra il 2011 e il 2014 per i progetti più rapidi.

Sono molte le iniziative volte alla costituzione di fondi immobiliari destinati all'housing sociale che si stanno concretizzando, alcune con l'iter autorizzativo concluso e altre in fase di autorizzazione presso la Banca di Italia. Ad oggi, secondo quanto riportato dai documenti pubblicati da CDPI Sgr, sono stati avviati 23 fondi locali e 20 di tali fondi hanno avviato l'operatività che li porta ad un ammontare obiettivo complessivo superiore ai 3 miliardi di euro per una partecipazione massima FIA di circa 1,1 miliardi di euro.

---

## **2. II MERCATO PUBBLICO DELL'EDILIZIA SOSTENIBILE IN ITALIA**

In questo capitolo vengono presentati i dati sul mercato pubblico di riferimento per l'edilizia sostenibile. L'analisi, articolata in due parti, tiene conto dei bandi e delle aggiudicazioni di PPP per interventi di edilizia residenziale e non residenziale. In particolare sono analizzati gli interventi riconducibili ai seguenti settori di attività individuati dall'Osservatorio nazionale del PPP: beni culturali, centri polivalenti, cimiteri, commercio e artigianato, direzionale, impianti sportivi, parcheggi, riassetto di comparti urbani, sanità, scolastico e sociale, tempo libero, turismo, altri interventi di edilizia residenziale e non.

### **2.1. Il mercato pubblico di riferimento dell'edilizia sostenibile**

Il mercato pubblico complessivo dei bandi di gara di riferimento per l'edilizia sostenibile, ovvero gare relative all'affidamento di interventi di nuova costruzione o di rinnovo di edifici residenziali e non residenziali, tra il 2002 e il 2013, è rappresentato da oltre 149mila gare per un importo di circa 131 miliardi. Rispetto all'intero mercato delle opere pubbliche rappresenta quote del 51% per numero e del 38% importo.

La domanda pubblica di edilizia residenziale e non residenziale, tra il 2002 e il 2013, ha riguardato nell'8% dei casi operazioni di PPP, circa 12mila bandi su 149mila totali. In termini di importi la percentuale sale al 15%, circa 20 miliardi su 131 totali. Tali percentuali salgono al 25% per numero e al 24% per importo nel 2013.

### **2.2. L'edilizia sostenibile in PPP**

L'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, tra il 2002 e il 2013, ha censito sull'intero territorio nazionale 11.754 gare, del valore complessivo di 19.823,4 milioni di euro, riconducibili a operazioni di PPP che prevedono la nuova costruzione o il rinnovo di edifici residenziali e non residenziali. L'importo medio degli interventi è di circa 2,6 milioni.

Il maggior numero di iniziative riguarda la realizzazione di impianti sportivi (3.928 gare pari a un terzo delle gare totali di riferimento per l'edilizia sostenibile) mentre la maggiore spesa compete all'edilizia sanitaria (6,7 miliardi pari a un terzo dell'importo totale).

Per quanto riguarda le diverse procedure di PPP individuate dalle Pubbliche Amministrazioni per affidare progetti di edilizia residenziale e non si distinguono la concessione di servizi per numero di opportunità e la concessione di lavori per importi in gara. Più limitati i mercati del leasing immobiliare e delle "altre procedure di PPP" (contratti di disponibilità, società di trasformazione urbana, altre forme di collaborazione tra pubblico e privato previste dalla normativa vigente). Riguardo alla committenza



sono i Comuni i principali committenti ai quali compete oltre l'80% della domanda e oltre il 50% del mercato. Rispetto al territorio, circa il 50% del mercato è localizzato nelle otto regioni del Nord.

Per quanto riguarda la dimensione degli interventi da realizzare in PPP, nell'intero periodo gennaio 2002 dicembre 2013, il maggior numero di affidamenti ha un importo inferiore a 5 milioni di euro, ma oltre il 50% del valore economico ha riguardato 160 iniziative di importo superiore a 20 milioni di euro. Ed è su un campione di progetti di queste dimensioni che è stato svolto l'approfondimento su alcuni aspetti dell'edilizia sostenibile che caratterizzano le operazioni di PPP degli ultimi 12 anni.

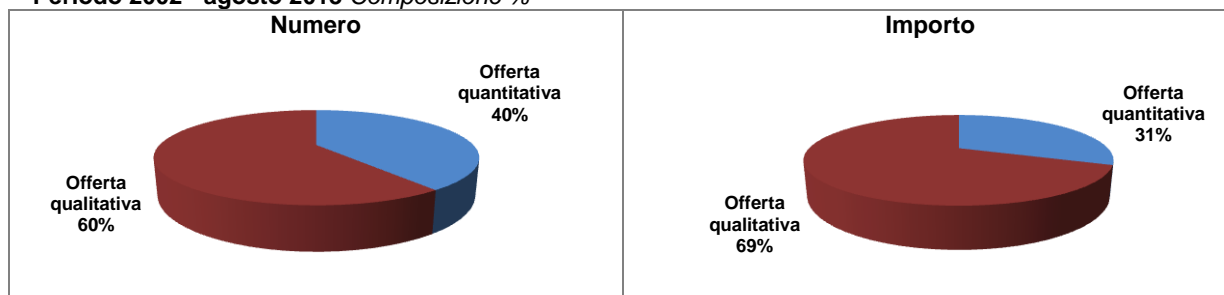
### **2.3. Elementi di valutazione delle offerte e livelli di sostenibilità**

L'analisi si basa su un campione di 108 iniziative, selezionate tra le 134 iniziative di PPP (escluse le concessioni di servizi) di importo superiore a 20 milioni di euro avviate tra gennaio 2002 e agosto 2013, sulle quali sono stati valutati gli elementi e i livelli di sostenibilità e tiene conto degli elementi di valutazione delle offerte indicati nei documenti di gara forniti dalle stazioni appaltanti. Tale analisi è articolata per settori di attività, committenti, territorio e livello di avanzamento realizzativo raggiunto.

Dei 108 progetti monitorati 41 per un importo di circa 4,7 miliardi riguarda interventi di edilizia sanitaria. I principali committenti sono i Comuni con 54 operazioni per un ammontare di circa 2,3 miliardi. Seguono gli Enti del sistema sanitario con 28 gare per un ammontare di oltre 3 miliardi. Il 56% dei casi per il 61% del valore riguarda interventi localizzati nelle regioni settentrionali. Rispetto allo stato di attuazione raggiunto al 31 dicembre 2013, oltre la metà degli interventi monitorati risultano in esercizio (38 progetti dell'ammontare complessivo di 2,3 miliardi) o con lavori in corso (22 progetti dell'ammontare di oltre 2 miliardi).

Un primo risultato emerso dall'analisi della documentazione di gara delle 108 operazioni di PPP selezionate è una maggiore attenzione, soprattutto nell'ultimo quadriennio, agli elementi qualitativi (valore tecnico ed estetico, ovvero qualità dei materiali e delle finiture, qualità architettonica, tecnologie costruttive, contesto urbanistico e ambientale, risparmio ed efficienza energetica, e modalità di gestione e qualità dei servizi i principali) rispetto a quelli quantitativi (redditività, prezzo, durata lavori e durata concessione). Infatti, nel 60% dei casi, che rappresentano il 69% del mercato, il punteggio attribuito all'offerta qualitativa è superiore a quello dell'offerta quantitativa.

**Grafico 16. - Il mercato del PPP e l'edilizia sostenibile in Italia – Livelli di sostenibilità – Il quadro di riferimento - Bandi di gara di importo superiore a 20 milioni di euro per elementi di valutazione dell'offerta - Periodo 2002 - agosto 2013** *Composizione %*



Fonte: elaborazioni CRESME Europa Servizi su dati [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) (promosso da Unioncamere, Dipe-Utff e Ance e realizzato dal CRESME)

Rispetto agli elementi e ai punteggi adottati per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa, il punteggio medio più alto spetta all'offerta qualitativa: 52 punti contro 48 punti dell'offerta quantitativa. Rispetto agli elementi dell'offerta qualitativa quello di maggiore peso è il "valore tecnico ed estetico dell'opera", presente in 103 casi su 108 totali esaminati (il 95%). Il punteggio medio attribuito a questo elemento è pari a 67 punti su 100 totali attribuiti all'offerta qualitativa, contro un punteggio medio di 40 punti dell'elemento "modalità di gestione e qualità dei servizi".

Inoltre, nell'ambito dell'elemento "valore tecnico ed estetico dell'opera" pesano di più i materiali proposti, le finiture, la qualità architettonica, le tecnologie costruttive, il contesto urbanistico e ambientale, in media 79 punti su 100 totali attribuiti all'elemento di riferimento. Al sub elemento "risparmio ed efficienza energetica" vengono invece assegnati in media 23 punti su 100, lo stesso punteggio assegnato all'insieme degli altri elementi considerati.

**Tabella 6. - Il mercato del PPP e l'edilizia sostenibile in Italia – Livelli di sostenibilità - Bandi di gara di importo superiore a 20 milioni di euro per elementi di valutazione dell'offerta - Periodo 2002 - agosto 2013** – *Punteggio medio attribuito ai singoli elementi*

	Punteggio medio	Numero bandi (A)	Totale bandi (B)	Incidenza % (A/B)
<b>Offerta qualitativa</b>	<b>52</b>	<b>108</b>	<b>108</b>	<b>100%</b>
Modalità di gestione e qualità dei servizi	40	90	108	83%
Valore tecnico ed estetico dell'opera	67	103	108	95%
<i>Materiali, finiture, qualità architettonica, tecnologie costruttive, contesto urbanistico e ambientale</i>	79	84	108	78%
<i>Risparmio ed efficienza energetica</i>	23	50	108	46%
<i>Altro</i>	23	38	108	35%
<b>Offerta quantitativa</b>	<b>48</b>	<b>108</b>	<b>108</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazioni CRESME Europa Servizi su dati [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) (promosso da Unioncamere, Dipe-Utff e Ance e realizzato dal CRESME)

Per conoscere nel dettaglio le 134 iniziative di PPP di importo superiore a 20 milioni analizzate e il loro stato di attuazione al 31 dicembre 2013 si rimanda all'elenco e alle schede di dettaglio riportate nel capitolo 2 della seconda parte del Rapporto.

### 3. CASI STUDIO

Questa parte del rapporto è dedicata all'analisi di tre iniziative rappresentative di come si coniugano sostenibilità edilizia e procedure di partenariato pubblico e privato. Le tre iniziative riguardano tre differenti tipologie di intervento: la riqualificazione edilizia di un edificio; la riorganizzazione urbana di una porzione di città; il recupero urbanistico, ambientale e funzionale di un'area in disuso.

**Tabella 7. – I tre casi studio - Dati di sintesi**

	<b>Torino</b> <b>Residenza sociale</b> <b>Sharing Ivrea 24</b> <i>(Programma di riqualificazione urbana in PPP)</i>	<b>Scandicci (Fi)</b> <b>Nuovo centro civico</b> <i>(Project financing)</i>	<b>Trapani Polo</b> <b>espositivo fieristico e commerciale</b> <i>(Project financing)</i>
<b>Ambito territoriale</b>	<b>Nord</b>	<b>Centro</b>	<b>Mezzogiorno</b>
Tipologia intervento	Riqualificazione edilizia di un edificio	Riorganizzazione urbana di una porzione di città	Recupero urbanistico, ambientale e funzionale di un'area in disuso
Investimento stimato	12,5 milioni (6 milioni per acquisto immobile, 5,7 milioni per lavori e 0,8 milioni per arredi)	38,3 milioni	13,3 milioni
Investimento effettivo	14 milioni (l'aumento è determinato da un maggior costo dei lavori)	41 milioni (l'aumento è dovuto all'ottimizzazione progettuale)	20 milioni (l'aumento è dovuto alla rimodulazione prevista dal progetto definitivo)
Contributo privato	100%	100%	100%
Corrispettivo per la PA	Disponibilità fissa di 23 unità abitative (il 12% circa) a tariffe agevolate per il ricovero alberghiero di famiglie sfrattate o altri casi di necessità urgente di alloggio temporaneo	Contributo annuo di 20.000 euro per la gestione della sala polivalente fino al termine della concessione	Proprietà ed utilizzazione diretta del polo espositivo, dei servizi permanenti e della Borsa Merci
Nuove opere, attrezzature e servizi	180 unità abitative, bar ristorante, lavanderia, ambulatorio dentistico, caffè letterario, spazio d'ascolto, doposcuola, sportello per l'inserimento lavorativo, car e bike sharing	Stazione tramvia, Auditorium pubblico, piazza pubblica, unità immobiliari a destinazione residenziale, commerciale e direzionale, parcheggi privati e pubblici	Polo espositivo - Borsa Merci e centro commerciale
Durata concessione	70 anni	30 anni	50 anni
Anno avvio iter di affidamento dei lavori	2008	2003	2001
Elementi valutazione offerte (in ordine di peso percentuale)	Migliore gestione economica (tariffe unità abitative), qualità edilizia e architettonica del progetto (risparmio energetico, produzione di energia da fonti rinnovabili, utilizzo di materiali ecocompatibili), qualità del progetto di gestione e qualità dell'intervento di messa a norma e manutenzione straordinaria.	Opere cedute al concedente gratuitamente e contributo una tantum, valore tecnico ed estetico del progetto, modalità di gestione, tempo di esecuzione, durata della concessione, piano economico e finanziario e ribasso percentuale tariffe parcheggi	Durata della concessione, canone concessorio, valore tecnico funzionale ed estetico (risparmio energetico, minor impatto ambientale, miglior inserimento nel contesto ecc.) e tempo di esecuzione.
Anno aggiudicazione	2008	2008	2011
Anno stipula convenzione	2008	2008	2011
Anno inizio lavori	2010	2010	-
Anno fine lavori	2011	2013	-

Fonte: elaborazioni CRESME Europa Servizi su dati [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) (promosso da Unioncamere, Dipe-Utff e Ance e realizzato dal CRESME), delle Amministrazioni Pubbliche e dei Concessionari competenti

Il primo caso studio descrive l'intervento di riqualificazione di un immobile delle Poste finalizzato alla realizzazione di una **Casa albergo residenza sociale a Torino**. Per evitare di intraprendere

un'operazione troppo onerosa e complessa da gestire, l'Amministrazione Comunale ricorre al PPP e pubblica un avviso rivolto a enti privati economici non speculativi per l'acquisto dell'immobile finalizzato alla realizzazione e alla gestione dell'opera. E' da sottolineare il fatto che il Comune non contribuisce con nessuna risorsa propria e quindi gli elementi di valutazione delle offerte si basano unicamente sulla qualità del progetto architettonico e gestionale e sulla sostenibilità ambientale dell'intervento. La società Ivrea 24 Abitare Sostenibile Spa viene costituita ad hoc per realizzare il progetto: Oltre Venture è la prima società italiana che finanzia e sostiene lo sviluppo delle imprese che coniugano sostenibilità economica e valore sociale; Fondazione Sviluppo e Crescita CRT collabora allo sviluppo e alla crescita del territorio di riferimento della Fondazione Cassa di Risparmio di Torino; DOC scs è una cooperativa sociale torinese attiva nella gestione di strutture ricettive alberghiere ed extra alberghiere e nella progettazione ed erogazione di servizi educativi e attività di formazione. La società Ivrea 24 sostiene un investimento complessivo di circa 14 milioni di euro, di cui 6 milioni di euro per l'acquisto dell'immobile, e subentra nella concessione del diritto di superficie per una durata residua di circa 70 anni. L'Hotel Residence Sharing viene inaugurato alla fine del 2011, rappresenta un modello di social housing realizzato in tempi brevi e con una particolare attenzione al risparmio energetico (l'immobile passa da classe energetica G a classe B) e all'uso di energia da fonti rinnovabili (l'edificio produce il 60% dell'energia che consuma). Il nuovo servizio, gestito dalla società Sharing srl (promossa da Oltre Venture e DOC scs), diventa propulsore di iniziative e contribuisce alla riqualificazione di una zona periferica della città, inoltre apre la strada ad altri interventi analoghi che si stanno realizzando nella città di Torino.

Il secondo caso studio analizza l'intervento di trasformazione urbana intrapreso dal Comune di Scandicci e inserito nell'ambito di un progetto più ampio di riqualificazione dell'intera città, avviato in occasione della costruzione della nuova tramvia veloce Firenze SMN – Scandicci. Il **nuovo Centro Civico di Scandicci** è la centralità più importante definita dal Masterplan; l'intervento prevede la costruzione di 3 edifici (culturale, residenziale e direzionale) con il piano terra commerciale, della stazione centrale della tramvia, di una piazza e un parcheggio pubblico. Il Comune ricorre al project financing e, per garantire la qualità del progetto architettonico, chiede nel bando di gara che la progettazione esecutiva e la direzione artistica del cantiere venga fatta dallo stesso progettista che ha seguito il Masterplan: Richard Rogers, architetto di fama internazionale che disegna secondo criteri bioclimatici. La gara viene aggiudicata al Promotore, un ATI formata da 9 aziende di cui la mandataria è Baldassini Tognozzi Pontello Costruzioni Generali spa che poi si costituisce nella società Scandicci Centro srl. L'opera ha un valore di oltre 38 milioni di euro ed è interamente a carico del Concessionario che verrà remunerato mediante la gestione dei locali commerciali al piano terra dell'edificio culturale, degli impianti pubblicitari e dei parcheggi pubblici per i 30 anni di durata della concessione; nonché mediante la vendita delle unità immobiliari a destinazione commerciale, residenziale e direzionale, le cui aree di pertinenza vengono cedute dal Comune a titolo di prezzo. All'inizio del 2010 entra in funzione la tramvia e a settembre cominciano i lavori; ad oggi l'opera è

quasi conclusa: l'edificio residenziale è già stato consegnato e il nuovo Centro Civico è parzialmente aperto al pubblico.

Il terzo caso studio si concentra sull'intervento di riqualificazione di un'area industriale dismessa ad est di **Trapani** al fine di realizzare un **Polo espositivo fieristico e commerciale**. Il Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale della provincia di Trapani - ASI Trapani sceglie di ricorrere al project financing e, una volta individuato il Promotore nell'impresa Bulgarella Costruzioni srl, intraprende un lungo iter autorizzativo finalizzato all'approvazione del progetto preliminare che pone a base di gara. La gara viene aggiudicata al Promotore che sosterrà per intero l'investimento, pari a circa 20 milioni di euro, e verrà remunerato dai proventi della gestione del centro commerciale per i 50 anni di durata della concessione. Ad oggi è in corso di approvazione il progetto definitivo – esecutivo che prevede, oltre alla nuova costruzione del centro commerciale, il recupero funzionale delle 3 strutture della Marina Militare presenti nell'area mediante un massiccio intervento di restauro e ristrutturazione edilizia (anche finalizzato al miglioramento termo energetico degli edifici) e un intervento di ricostruzione parziale di uno dei fabbricati con lo scopo di ricavare gli spazi coperti necessari al Polo espositivo e fieristico ASI. L'allungamento dei tempi di attuazione di questo intervento è principalmente dovuto a ragioni di carattere ambientale legate alla vicinanza dell'area alle Saline di Trapani e Paceco.

### **3.1. TORINO: Casa albergo residenza sociale**

L'immobile sito in via Ivrea 24 viene edificato da Poste Italiane spa con destinazione a Casa albergo per i dipendenti provenienti da altre regioni. Insiste su un'area concessa nel 1979 dal Comune di Torino in diritto di superficie per 99 anni (nell'ambito del Piano per l'Edilizia Economica e Popolare) e sottoposta a vincolo per l'edilizia residenziale pubblica. Nel corso degli anni '80 si riduce progressivamente la sua funzione e la relativa utenza e la Società E.G.I. (Europa Gestioni Immobiliari del Gruppo Poste Italiane spa) ne propone l'acquisizione al Comune di Torino. L'acquisto e la gestione dell'immobile da parte del Comune risulterebbero tuttavia molto onerosi e complessi, sia per le grandi dimensioni della struttura sia per il rischio di crearvi un ghetto ingestibile, dove verrebbero accolti prevalentemente i soggetti assistiti dal Comune ed in condizioni di grave debolezza sociale.

Nel 2007 il Consiglio Comunale, nell'ambito del Piano Casa 2007/2008, individua la struttura di via Ivrea 24, quale localizzazione idonea per promuovere la realizzazione, da parte di Enti privati economici non speculativi, di una residenza temporanea per soggetti socialmente fragili. La Società E.G.I. Poste chiede però 12 milioni di euro e il Comune ritiene che quella cifra sia troppo alta per un fabbricato totalmente in disuso e non più a norma; inizia quindi un lungo processo di trattative. Nel 2008 viene stipulato un accordo tra il Comune di Torino e la Società E.G.I. Poste per la vendita dell'immobile di via Ivrea 24 a un operatore interessato all'investimento necessario per la realizzazione della casa albergo residenza sociale, selezionato a seguito di un avviso pubblico. Nello stesso anno l'Amministrazione Comunale pubblica un avviso rivolto a Enti privati economici non speculativi per

l'acquisto dell'immobile di via Ivrea ad un prezzo che ammonta a euro 6.000.000,00. L'importo viene stabilito dalla Società E.G.I. - Gruppo Poste Italiane spa e ritenuto congruo dal Civico Ufficio Tecnico in considerazione dello stato di conservazione dello stabile e alla necessità della sua messa a norma. Il soggetto selezionato si impegnerà a sottoscrivere il subentro nella convenzione in essere (con i dovuti aggiornamenti) con prima scadenza prevista nel 2078 e si impegnerà a trasformare l'attuale casa-albergo per dipendenti delle Poste Italiane in "Casa albergo residenza sociale" con la finalità di rispondere al problema del disagio abitativo con alloggi temporanei capaci di favorire l'integrazione ed evitare la ghettizzazione. Il soggetto individuato dovrà gestire l'attività con criteri economici non speculativi sia per quanto riguarda il ricovero di famiglie segnalate dal Comune perché in condizioni di emergenza abitativa, sia per quanto riguarda la clientela ordinaria, impegnandosi a concordare con il Comune le tariffe per tutte le categorie di clienti attraverso la stipula di un'apposita convenzione. La selezione del vincitore verrà effettuata a favore della candidatura di migliore qualità progettuale, sociale ed economica sulla base dei punteggi assegnabili come di seguito riportato:

- a) qualità dell'intervento di messa a norma e manutenzione straordinaria (massimo 20 punti);
- b) qualità del progetto di casa albergo residenza sociale nei suoi aspetti funzionali e organizzativi (massimo 25 punti);
- c) qualità dell'attività gestionale (massimo 25 punti);
- d) migliore gestione economica in relazione alle quote e alle tariffe applicate alle unità abitative locate a canone convenzionato, quelle a canone calmierato e quelle a canone di mercato (massimo 30 punti).

Entro il termine stabilito per la presentazione delle offerte pervengono due proposte, entrambe valide, e successivamente viene individuato il soggetto vincitore nel raggruppamento d'impresa formato da Oltre Venture, Cooperativa Sociale D.O.C. e Fondazione Sviluppo e Crescita CRT che totalizza il punteggio massimo. Nel corso del 2009 viene sviluppato il progetto Sharing Condividere Idee e Abitazioni realizzato il progetto di riqualificazione architettonica, strutturale e impiantistica dallo Studio Costa & Partners con lo Studio Mellano Associati. Nel 2010 iniziano i lavori e nel 2011 vengono ultimati e avviata la gestione.

L'investimento complessivo, pari a circa 14 milioni di euro, viene sostenuto dalla società Ivrea 24 Abitare Sostenibile, i cui soci sono la Fondazione Sviluppo e Crescita CTR e Oltre Venture Capital Sociale, mentre la gestione del progetto viene affidata a Sharing srl, una newco costituita da Oltre Venture e la Cooperativa Sociale DOC di Torino.

#### ***Definizione tecnico funzionale del progetto***

Il progetto Sharing Condividere Idee e Abitazioni, prevede il recupero dell'immobile di via Ivrea 24, nel quartiere di Pietra Alta. Il cattivo stato di conservazione dell'edificio, la necessità di un consistente intervento di bonifica e di messa a norma, porta ad un totale ripensamento del complesso attraverso la riorganizzazione funzionale dei collegamenti verticali, orizzontali e dei suoi spazi interni. L'intento è quello di convertire l'ex casa-albergo per i dipendenti delle Poste in un edificio da destinare a diverse

forme di residenza sociale temporanea (foresteria, residenza, campus e albergo) che offrirà al suo interno anche servizi socio-relazionali, sanitari e commerciali aperti a tutto il territorio.

Il complesso è situato in un'area di circa 10.000 mq di superficie, composto da 2 corpi di fabbrica di 9 piani ciascuno; si prevede la realizzazione di 180 unità residenziali cui 122 con angolo cottura e 58 senza, per un totale di circa 480 posti letto. Saranno destinati ad una fascia sociale in situazione di disagio abitativo temporaneo tra cui: giovani coppie, studenti fuori sede, lavoratori fuori sede, immigrati, forze dell'ordine, mamme/padri soli con bambini, famiglie in attesa di alloggio presso case popolari. Saranno inoltre offerti servizi di supporto come un centro di mediazione, servizi di consulenza legale, ambulatori medici a prezzi calmierati, luoghi di aggregazione per attività culturali ed eventi, oltre a un *biomarket*, una lavanderia, bar e ristorante.

Il progetto di riqualificazione architettonica dello Studio Costa & Partners, capogruppo dell'ATP con lo Studio Mellano Associati, prevede un ripensamento dell'edificio anche attraverso l'impiego del colore, ispirato ai quadri di Paul Klee, che darà un nuovo ritmo alle facciate per le quali saranno impiegati materiali dis inquinanti fotocatalitici e autopulenti che ridurranno al minimo gli interventi di manutenzione.

#### Rendering del progetto



Fonte: <http://www.sharing.to/index.php/it/fotogallery/renderesterni.html>

La ristrutturazione dell'immobile, basata sui principi di sostenibilità ambientale, prevede inoltre una progettazione finalizzata alla realizzazione di un edificio ad alta efficienza energetica. Saranno utilizzati materiali ecocompatibili, un impianto solare fotovoltaico per la produzione di energia elettrica

ed un impianto solare termico che produrrà acqua calda sanitaria destinata ad integrare oltre il 60% del fabbisogno delle unità abitative.

Saranno inoltre impiegati sistemi solari passivi - serre solari e giardini d'inverno - con l'utilizzo di vetri selettivi per sfruttare al massimo l'irraggiamento del sole d'inverno e garantire il confort interno anche nella stagione estiva. Le coperture, le murature perimetrali e i solai saranno ristrutturati con il sistema di isolamento a cappotto in modo da garantire un elevato isolamento termico favorendo la scelta di materiali con standard elevati in termini di ecocompatibilità, di prestazione, di durata, di semplicità e di assistenza di manutenzione. Tutti gli infissi verranno sostituiti con serramenti ad alte prestazioni energetiche e dal nuovo layout funzionale più efficiente. Queste soluzioni saranno in grado di portare ad una diminuzione del consumo di energia (da classe energetica G a B), oltre che alla riduzione delle spese di riscaldamento.

Questo progetto di ristrutturazione contribuirà in modo significativo al percorso di riqualificazione di via Ivrea, dando vita al primo albergo sociale della città cercando al contempo di offrire soluzioni residenziali temporanee accoglienti e confortevoli a tariffe accessibili in un momento in cui si avvertono sostanziali cambiamenti nella società, negli stili di vita e nelle esigenze individuali e del collettivo.

### ***Elementi di sintesi e criticità***

Il successo evidente di questo caso studio è sicuramente determinato, in una prima fase, dalla caparbia e dalla perseveranza del Comune di Torino che è riuscito a portare a termine una lunga trattativa con le Poste fino ad ottenere un accordo che vede dimezzato il prezzo inizialmente proposto per l'acquisto dell'immobile; in una seconda fase, dalla sinergia con cui hanno lavorato tutti gli attori coinvolti nella realizzazione dell'Hotel Residence Sharing di Torino e, in una terza fase, dalla qualità della gestione offerta dalla società Sharing srl.

E' proprio la qualità che connota l'intero processo a partire dall'avviso pubblico, in cui gli elementi di valutazione delle offerte si basavano unicamente sulla qualità del progetto (edilizia, architettonica e gestionale) e sulla sostenibilità dell'intervento (economica, ambientale e sociale); un'innovazione straordinariamente rivoluzionaria resa possibile dal fatto che il Comune non contribuiva con nessuna risorsa propria ma cercava un acquirente, tra gli enti privati economici non speculativi, che fosse disposto a versare nelle casse delle Poste 6 milioni di euro, subentrando nella convenzione, con l'impegno di trasformare l'ex Casa albergo per i dipendenti delle Poste in Casa albergo residenza sociale.

La società Ivrea 24 Abitare Sostenibile Spa è stata costituita ad hoc per la realizzazione del progetto. I soci fondatori sono: Oltre Venture la prima società italiana di Venture Capital Sociale, uno strumento finanziario a supporto del sociale che si propone di finanziare e sostenere lo sviluppo di imprese capaci di coniugare sostenibilità economica e valore sociale; Fondazione Sviluppo e Crescita CRT, fondazione che si propone di collaborare allo sviluppo e alla crescita del territorio di riferimento della Fondazione Cassa di Risparmio di Torino; DOC scs: cooperativa sociale torinese attiva nella gestione



di strutture ricettive alberghiere ed extra alberghiere e nella progettazione ed erogazione di servizi educativi e attività di formazione.

Il progetto SH Sharing – Condividere Idee e Abitazioni, caratterizzato da spiccati obiettivi di efficienza energetica e basso impatto ambientale, viene realizzato grazie all'attenta e costante collaborazione tra il Comune di Torino e la Società Ivrea 24, entrambi mossi dal comune intento di creare una soluzione abitativa capace di migliorare il tessuto socio economico del quartiere periferico di Pietra Alta e di rispondere alle sempre più numerose esigenze di affitti temporanei a costi calmierati. Il progetto architettonico, strutturale ed impiantistico di riqualificazione dell'immobile, che passa da classe energetica G a classe B, viene realizzato dagli studi Costa & Partners e Mellano Associati, con qualche suggestione dagli studenti del master in interior design dello IED di Torino, e dall'impresa di costruzione Rosso spa. La scelta di destinare solo il 12% circa delle unità abitative al Comune, per il ricovero alberghiero di famiglie sfrattate o altri casi di necessità urgente e impellente di alloggio temporaneo, è un fattore determinante in quanto ha evitato l'effetto "ghetto".

L'Hotel Residence Sharing di Torino è attivo da 2 anni, produce il 60% dell'energia che consuma, ed è gestito dalla società Sharing srl (promossa da Oltre Venture e DOC scs) che offre formule commerciali diversificate per periodi di permanenza, a seconda delle esigenze, e opera con l'intento di condividere con gli ospiti idee e spazi. Il risultato è che gli ospiti che vengono accolti nell'albergo si sentono talmente a casa che spesso entrano nel vivo della gestione proponendo una serie di iniziative che hanno una ricaduta positiva anche nel quartiere, come il doposcuola proposto dagli insegnanti e i corsi di inglese e italiano per stranieri proposti dagli studenti e realizzati da docenti in pensione; oppure lo scambio dei libri, sempre proposto dagli studenti, che ha avuto un successo tale da arrivare a destinare uno dei locali commerciali a sede decentrata della Biblioteca Civica; inoltre, su iniziativa del Gestore, il giorno di chiusura del ristorante gli ospiti sviluppano un'attività a tema e organizzano feste, cene etniche o tradizionali. Lo Sharing rappresenta oggi la funzione di rango urbano che identifica il quartiere periferico di Pietra Alta e apre la strada ad altri progetti analoghi, caratterizzati da un alto livello qualitativo, che si stanno realizzando (o sono già stati ultimati) nella città di Torino.

### 3.2. SCANDICCI: nuovo Centro Civico e Stazione tramvia veloce

Il Comune di Scandicci si trova nell'area collinare a nord di Firenze e geograficamente fa parte della grande area metropolitana Firenze – Prato – Pistoia. La crescita della popolazione (attualmente circa 50.000 abitanti) ha determinato uno sviluppo urbanistico molto rapido, avvenuto principalmente tra gli anni '50 e gli anni '80, che ha portato l'abitato di Scandicci sul confine della città di Firenze. Con l'espansione urbana quasi esclusivamente di tipo residenziale Scandicci è diventata una città satellite di Firenze, quella che un tempo si chiamava città dormitorio. La spinta per



acquisire un'identità propria arriva quando il Comune di Scandicci e il Comune di Firenze decidono di realizzare la prima linea della tramvia che collega la stazione centrale di Firenze SMN con Scandicci. Una volta definito l'accordo, l'Amministrazione di Scandicci si pone il problema di ripensare a tutto l'asse dalla tramvia che attraversa il territorio urbano in modo baricentrico e decide di predisporre un Piano capace di definire le previsioni di sviluppo della città per i successivi 20 anni. Nel 2003 incarica l'architetto Richard Rogers di redigere un Masterplan che individuasse principi e strategie. Nel 2006 viene consegnato il Masterplan che ripensa a Scandicci immaginando una città dotata di una vera e propria identità e definisce sostanzialmente 2 concetti. Il primo è che il futuro sviluppo della città dovrà avvenire in prossimità delle 4 fermate della tramvia con lo scopo di massimizzare l'uso del trasporto pubblico e che tutte le nuove funzioni (legate all'istruzione, alla cultura, al tempo libero ecc) dovranno completare e ricucire il tessuto esistente. L'altro concetto è che la crescita della città dovrà essere limitata e circoscritta all'interno di una cintura definita lungo i propri margini, impedendo l'espansione verso il territorio agricolo. Una volta concluso il Masterplan, per dimostrare l'avvenuto cambiamento all'interno della città, l'Amministrazione decide di realizzare il primo tassello di quest'azione definendo la centralità più importante: l'area antistante il Palazzo comunale che comprende la stazione principale della tramvia.

Il Comune di Scandicci decide di ricorrere al project financing per realizzare il nuovo Centro Civico e la Stazione della tramvia veloce Firenze SMN – Scandicci e di affidarne la progettazione a Richard Rogers, architetto di fama internazionale che disegna secondo criteri bioclimatici finalizzati al raggiungimento del modello di edilizia "passiva" ovvero con necessità energetiche molto limitate.

Il lungo iter di affidamento dei lavori ha inizio nel 2003 con l'inserimento nel Programma triennale delle opere pubbliche 2003-2005 dell'opera "Stazione tramvia veloce Firenze S.M.N.-Scandicci" da realizzarsi con capitali privati". Nello stesso anno l'Amministrazione comunale pubblica l'avviso per la selezione di proposte ai sensi dell'art. 37 bis della L. 109/1994 e sue modifiche e integrazioni (ora art. 153 del D.Lgs 163/2006) e approva il "Progetto Guida - Nuovo Centro Civico" di Richard Rogers Partnership al cui interno è inserita l'opera "Stazione tramvia veloce Firenze S.M.N. – Scandicci". Entro il termine ultimo fissato nell'avviso indicativo per la presentazione di offerte (30 giugno 2004) perviene un'unica proposta da parte dell'ATI con mandataria Baldassini e Tognozzi Pontello Costruzioni Generali Spa e nel 2007, dopo tre anni, viene dichiarata di pubblico interesse e poi messa in gara. Entro il termine stabilito per la presentazione delle offerte non pervengono offerte concorrenti e nel 2008 la gara viene aggiudicata al Promotore l'ATI con mandataria Baldassini e Tognozzi Pontello Costruzioni Generali Spa. Nello stesso anno viene costituita la società di progetto Scandicci Centro srl, sottoscritta la convenzione e presentato il progetto definitivo. Nel 2009 sono approvati il progetto definitivo ed esecutivo. Nel 2010 hanno avuto inizio i lavori che si sono conclusi nel mese di novembre 2013.

L'opera ha un valore di oltre **38 milioni di euro** ed è finanziata dal Concessionario che riceve a titolo di "prezzo" l'area su cui realizzare l'edificio residenziale, direzionale e i parcheggi pertinenziali e sarà remunerato dalla vendita dell'area valorizzata e attraverso la gestione degli impianti pubblicitari, dei

parcheggi pubblici e dei locali commerciali al piano terra dell'edificio culturale per i 30 anni di durata della concessione.

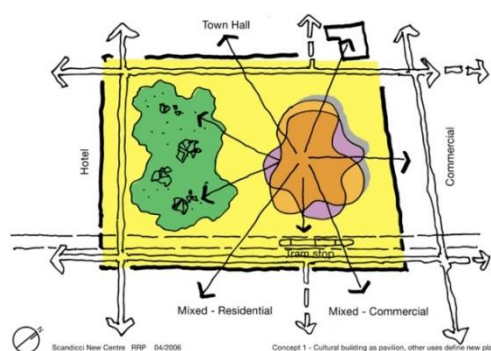
### ***Definizione tecnico funzionale del progetto***

Il progetto per il Nuovo Centro Civico rappresenta un'importante opera che avvia il processo di riqualificazione dell'intero centro abitato di Scandicci; l'alta qualità dell'intervento deve fissare lo standard qualitativo degli interventi che si andranno a realizzare nei prossimi anni lungo l'asse della tramvia e nelle aree di sviluppo della città. L'importanza strategica di questo progetto richiede un attento lavoro di sviluppo progettuale con l'obiettivo di elevare al massimo la qualità entro i limiti economici stabiliti. Di seguito sono riportate le caratteristiche generali del Progetto Esecutivo.

1. Leggibilità degli elementi: l'intero progetto viene sviluppato con l'intento di mantenere una chiara leggibilità delle varie parti che lo compongono, attenzione trasversale alle varie fasi di definizione dal Masterplan ai particolari costruttivi del Progetto Esecutivo. L'analisi dettagliata delle tecnologie e delle soluzioni architettoniche proposte porta ad una scomposizione degli elementi che, successivamente, vengono assemblati in modo chiaro e leggibile. La leggibilità del disegno diventa un segno architettonico distintivo dell'opera e dal punto di vista costruttivo consente di ottimizzare l'assemblaggio dei componenti, l'organizzazione delle fasi di lavorazione e l'organizzazione generale del cantiere.
2. Qualità e durabilità dei materiali: in fase di Esecutivo, per garantire una maggiore durabilità e minimizzare gli interventi di manutenzione, vengono modificate alcune soluzioni relative ai materiali adottati precedentemente individuate in fase di Definitivo. In particolare vengono sostituiti i grigliati in acciaio zincato con grigliati in alluminio e il rivestimento della struttura in c.a., che nel Definitivo era previsto in pannelli di Aquapanel rasati e tinteggiati, con pannelli in Fibrocemento di tipo Fibre C con superficie finita a vista. I maggiori costi di alcune soluzioni adottate sono compensati attraverso l'ottimizzazione di altre soluzioni senza andare mai a compromettere la qualità generale del progetto.
3. Coordinamento e standardizzazione dei componenti: l'intero intervento di per sé complesso per la diversità delle funzioni e degli spazi che lo compongono deve essere letto nelle sue diverse parti ma anche come intervento unitario. A tale scopo vengono individuati una serie di elementi e di particolari costruttivi che si ripetono in modo uguale nei 3 edifici e negli spazi esterni. La standardizzazione e l'uniformità di questi dettagli consente di ridurre i costi e di semplificare la realizzazione dell'opera nonché le operazioni di manutenzione successiva attraverso la messa a punto di soluzioni ottimali che riguardano in particolare gli elementi che caratterizzano maggiormente l'intervento quali: i sistemi di facciata, le scale e le sistemazioni esterne.
4. Controllo dei costi: il controllo dei costi è uno degli elementi fondamentali che accompagna tutto il processo di definizione del Progetto Esecutivo. La fase di messa a punto dei particolari costruttivi viene sempre accompagnata da una verifica dei costi, svolta per quanto possibile facendo riferimento a prezziari o listini prezzi ufficiali.

5. Sicurezza: la complessità dell'intervento richiede una particolare attenzione in materia di sicurezza e l'adozione di una serie di accorgimenti. In particolare le condizioni in cui si andrà a realizzare l'opera presentano difficoltà legate alle dimensioni ristrette dell'area di cantiere e alla presenza, in posizione centrale, della tramvia (entrata in esercizio il 14 febbraio 2010). Oltre a questo deve, per quanto possibile, essere mantenuta in esercizio una situazione viabilistica attorno all'area per non arrecare disagi al traffico cittadino. La presenza della Tramvia al centro dell'area d'intervento comporta una netta suddivisione del cantiere in 2 zone distinte e richiede una notevole attenzione nel definire gli elementi e le fasi costruttive della stazione della tramvia.

L'intervento che costituisce il primo tassello del Masterplan prevede la realizzazione di una piazza pubblica, della stazione centrale della tramvia, di un parcheggio pubblico a raso e di 3 edifici (per una superficie complessiva coperta di circa 15 mila mq) di cui: uno residenziale con negozi al piano terra, uno direzionale con locali commerciali al piano terra e un edificio culturale anche questo con strutture commerciali al piano terra e uno spazio polivalente che verrà utilizzato per attività culturali al piano superiore.



Nel Rapporto sono descritti i singoli edifici, la stazione della tramvia e la sistemazione delle aree esterne.

**Immagini del progetto: plastico e render**



Foto: [www.scandiccicentro.it](http://www.scandiccicentro.it)

### **Elementi di sintesi e criticità**

L'importante intervento descritto in questo caso studio apre un processo di trasformazione che interessa tutta la città. Il Comune di Scandicci sta mettendo in atto una riqualificazione urbana che sarebbe più corretto definire "qualificazione" urbana perché l'obiettivo è di qualificare la città, dotarla di una propria identità capace di attirare un flusso di persone, al fine di invertire quella tendenza che fin'ora portava gli abitanti di Scandicci a muoversi altrove, soprattutto a Firenze, sia per motivi di lavoro che di svago.

L'infrastruttura pubblica della tramvia rappresenta l'occasione per attuare un primo grande cambiamento in questa direzione. L'Amministrazione decide di chiamare Richard Rogers, architetto di fama internazionale, per disegnare un Piano Strategico che metta a fuoco i principi secondo i quali si dovrà orientare lo sviluppo urbano nei successivi 20 anni. Nel corso di 3 anni viene sviluppato il Masterplan sulla base di 2 principi fondamentali. Il primo regola l'espansione urbana che dovrà avvenire lungo il tracciato della tramvia, in prossimità delle 4 fermate, riconnettendo e ricucendo il contesto esistente, e qualifica quest'espansione che dovrà essere caratterizzata da un *mix* funzionale capace di diversificare l'attuale tessuto urbano quasi esclusivamente residenziale. Il secondo principio invece contiene l'espansione urbana all'interno degli attuali margini della città, evitando il consumo di suolo agricolo.

Il ricorso al project financing permette all'Amministrazione di realizzare il primo grande intervento previsto dal Masterplan mediante capitali privati. Il bando, pubblicato ad ottobre del 2007, è finalizzato all'individuazione di un partner privato che realizzi a proprie spese il nuovo Centro Civico di Scandicci quindi: la Stazione centrale della tramvia veloce Fi SMN – Scandicci, l'Auditorium pubblico, la piazza pubblica, le unità immobiliari a destinazione commerciale, residenziale e direzionale, i parcheggi interrati e i parcheggi pubblici di superficie; per un importo complessivo dei lavori di euro 31.417.936,00 IVA esclusa. Per garantire la qualità del progetto architettonico il Comune chiede che la progettazione definitiva ed esecutiva e la direzione artistica dei lavori venga affidata a R. Rogers & Partnership.

La gara viene aggiudicata al Promotore, un ATI formata da 9 imprese: Unica Soc. Coop di Abitazione, Baldassini e Tognozzi Pontello Costruzioni Generali spa (mandataria), CMSA Soc. Coop Muratori Sterratori e Affini, Consorzio Etruria Soc. Coop arl, Mazzanti spa, ICET Industrie spa, GST Global Service Toscana, Consorzio Toscano Cooperative CTC Soc Coop, Servizi e Promozioni srl; che costituiscono la società di progetto Scandicci Centro srl. Il valore complessivo della proposta ammonta a euro 38.339.918,00 IVA esclusa e il Comune, a titolo di prezzo e come diretta contropartita della realizzazione delle opere escluse dalla gestione, cede al Concessionario la piena proprietà delle aree dove verranno realizzate le unità immobiliari a destinazione commerciale, residenziale e direzionale e i parcheggi incluse le aree di pertinenza. Le fonti di ricavo del progetto sono pertanto individuate: nella cessione di tali aree valorizzate mediante la realizzazione dell'edificio direzionale con piano terra commerciale e dell'edificio residenziale con piano terra commerciale; e nei proventi derivanti dalla gestione dei locali commerciali dell'edificio culturale, dei parcheggi di superficie e degli impianti pubblicitari.

La progettazione definitiva ed esecutiva viene sviluppata nel corso di 2 anni in stretta collaborazione con il Comune e la società di progetto Scandicci Centro. Il progetto architettonico viene realizzato seguendo le più recenti normative in materia di risparmio energetico e tutti gli edifici sono dotati di pannelli solari e fotovoltaici in un rapporto che varia a seconda della necessità specifica dell'edificio, ma l'aspetto principale che connota la sostenibilità dell'intervento si individua principalmente a scala urbana. Il nuovo Centro Civico di Scandicci è interamente pedonale e accessibile dalla tramvia, il mezzo di trasporto migliore dal punto di vista del rispetto per l'ambiente; inoltre la piazza è dotata di un bacino di subirrigazione che raccoglie l'acqua piovana e, anziché restituirla alla rete fognaria cittadina, la restituisce direttamente alla falda compensando l'impermeabilizzazione del suolo generata con l'intervento.

All'inizio del 2010 entra in funzione la tramvia e a settembre cominciano i lavori per il nuovo Centro Civico di Scandicci. I tempi previsti per le lavorazioni sono di 36 mesi ma l'edificio residenziale viene consegnato in anticipo, ad aprile 2013, e i 15 negozi al piano terra vengono inaugurati il 3 ottobre.

Fatta eccezione per gli spazi commerciali che vengono venduti molto facilmente, la commercializzazione degli spazi privati ma anche di quelli pubblici subisce un normale rallentamento dovuto a fattori contingenti. Prima di cominciare i lavori Unica, la cooperativa fiorentina che acquista l'intero edificio residenziale, riesce a vendere circa il 40% delle unità abitative e nei 3 anni di cantiere ne vende circa il 20%. La grande richiesta iniziale subisce un calo dovuto alla crisi: tra gli spazi privati una quota residua degli appartamenti e gran parte degli spazi direzionali non sono venduti. Ad oggi che l'opera è quasi conclusa e il nuovo Centro Civico è parzialmente aperto al pubblico si riscontra una notevole accelerazione nella commercializzazione degli spazi privati con numerose trattative aperte.

### **3.3. TRAPANI: Polo espositivo fieristico e commerciale**

Il Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale della provincia di Trapani - ASI di Trapani, un Ente di diritto pubblico non economico, decide di intraprendere un intervento di valorizzazione e ripristino di un'area di sua proprietà situata ad est di Trapani. L'area che fino al secondo dopoguerra veniva utilizzata dalla Marina Militare per varie mansioni, da manifattura a deposito, ha un'estensione di circa 7 ettari ed è ben connessa con il resto della città. Il Consorzio ASI di Trapani intende riqualificare l'intera area per trasformarla in Polo espositivo con servizi annessi e Borsa Merci dei prodotti agricoli locali, ricavando gli spazi coperti mediante il recupero delle vecchie strutture, parzialmente diroccate, un tempo utilizzate dalla Marina Militare e attualmente in fase di abbandono. Per attuare questo intervento ricorre al project financing e, per rendere l'operazione economicamente sostenibile per un operatore privato, include all'interno del progetto la realizzazione di un centro commerciale che funzionerà da motore economico dell'intera operazione.

Il Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale di Trapani - ASI Trapani per attuare questo intervento sceglie di ricorrere al project financing e per rendere l'operazione economicamente sostenibile per un

operatore privato, include all'interno del progetto la realizzazione di un centro commerciale che funzionerà da motore economico dell'intera operazione.

Il lungo iter di affidamento dei lavori ha inizio nel 2000 con l'approvazione, da parte del Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale – ASI di Trapani, del piano triennale delle Opere Pubbliche che prevede la riqualificazione della vecchia struttura militare dell'agglomerato Est dell'ASI in Polo espositivo con servizi permanenti e Borsa Merci dei prodotti agricoli locali, unitariamente alla realizzazione di un centro commerciale. Nel 2001 viene individuato il Promotore, l'impresa Bulgarella geom. Andrea di Trapani. Dopo 9 anni, nel 2010, il Consorzio ASI Trapani pubblica il bando di gara per l'affidamento in concessione della progettazione, realizzazione e gestione di un Polo espositivo, servizi permanenti, Borsa Merci e centro commerciale all'interno dell'agglomerato industriale Est di Trapani, sulla base del progetto preliminare presentato dal soggetto Promotore. Nel 2011 la concessione viene aggiudicata definitivamente all'impresa Bulgarella Costruzioni srl (subentrata all'impresa Bulgarella geom. Andrea). Alla fine del 2013 si sta concludendo l'iter autorizzativo ed è in via di approvazione il progetto definitivo.

L'importo dell'investimento, di quasi 20 milioni di euro, è interamente a carico del Concessionario che avrà il diritto di gestire funzionalmente e sfruttare economicamente l'opera realizzata.

#### **Definizione tecnico funzionale del progetto**

L'area di intervento ha una superficie di circa 73 mila mq di cui saranno destinati a Polo espositivo e fieristico ASI 24 mila mq e a Polo commerciale i restanti 49 mila mq (di cui la metà saranno utilizzati a parcheggio). Le aree a verde attrezzato saranno circa 9 mila mq, più di quanto sarebbe necessario per rispettare gli standards urbanistici.

Per realizzare il nuovo intervento sono necessarie operazioni di demolizione e bonifica (non sono presenti rifiuti speciali). L'obiettivo è di mantenere i materiali di demolizione e la terra di scavo all'interno del cantiere e reimpiegarli per i necessari riempimenti e livellamenti; eventuali rifiuti non utilizzabili a tale scopo verranno smaltiti in discariche autorizzate esistenti nel raggio di 10 km, direttamente e/o a mezzo di ditte specializzate ed abilitate allo scopo.

Il complesso denominato Polo espositivo e Borsa Merci, ubicato nella zona sud-ovest dell'area ASI posta fra via Libica e via Culcasi, viene attuato con alcune variazioni rispetto al progetto preliminare, per migliorare l'organizzazione e la fruizione degli spazi e degli edifici da realizzare e/o ristrutturare. In particolare gli interventi previsti sono riportati di seguito.



- Recupero funzionale attraverso un intervento di ristrutturazione edilizia del fabbricato denominato D, di porzione del fabbricato C (C1 e C2) e dei fabbricati A e B.

- Ricostruzione della porzione del fabbricato C, denominata C3, oggi completamente diroccata con una soluzione tipologica e formale uniformata ai fabbricati C1 e C2, ricostruendo un organismo edilizio unico.
- Interventi di miglioramento funzionale, distributivo ed estetico delle aree esterne da destinare alla funzione espositiva e/o di aggregazione per eventi e manifestazioni (plateatico attrezzato).
- Eliminazione del bacino idrico previsto nel progetto preliminare a protezione dell'impianto eolico oggi non più richiesto.
- Realizzazione di un ingresso pedonale primario con accesso dall'autoparco su via Libica e dalle aree a parcheggio previste all'intorno del Centro Commerciale. Accesso diretto da quest'ultimo verso l'area espositiva scoperta e sulle gallerie dei negozi interni al Centro Commerciale.
- Creazione di una fascia di rispetto a verde sul lato tangente a via Libica, di cui si suggerisce l'impiego per un idoneo allargamento della sede stradale. L'accorgimento garantisce migliore visibilità al complesso ed un sensibile miglioramento delle condizioni di transito automobilistico sul tratto della via Libica in corrispondenza dell'insediamento.

Il recupero - restauro del blocco D permetterà di ottenere oltre 400 mq di superficie destinata a uffici e sala conferenze per convegni, assemblee, manifestazioni e dibattiti. L'edificio, situato al centro dell'area, diverrà il fulcro di tutto il Complesso espositivo - Borsa Merci. Attorno ad esso, sono infatti organizzati gli spazi per le attività espositive e fieristiche, per gli eventi, per gli incontri e tutte le attività di aggregazione; all'aperto è anche previsto un padiglione coperto stabilmente da una struttura tensotesa.

Nel Rapporto sono descritti i singoli edifici e le aree espositive esterne che compongono il Polo espositivo, fieristico e commerciale.

### ***Elementi di sintesi e criticità***

L'intervento di riqualificazione dell'area industriale est di Trapani in Polo fieristico, espositivo e commerciale, si presenta ancora in una fase preliminare alla realizzazione. Nonostante il progetto sia partito nel 2000 su iniziativa del Consorzio ASI Trapani che lo inserisce nella programmazione triennale delle opere pubbliche e nel 2001 sia stato individuato il Promotore, ad oggi è ancora in corso l'iter di approvazione del progetto definitivo.

L'allungamento dei tempi di attuazione di questo intervento è principalmente dovuto a ragioni di carattere ambientale; l'area oggetto del project financing si trova infatti in prossimità delle Saline di Trapani e Paceco, un sito di importanza comunitaria della Rete Natura 2000 soggetto ad un regime di protezione speciale. Il progetto preliminare presentato dal Promotore, in seguito ad una prima



approvazione del Consiglio Direttivo dell'ASI Trapani, viene sottoposto al Dipartimento regionale Territorio ed Ambiente VIA/VAS che impone una serie di condizioni da recepire in sede di



progettazione definitivo - esecutiva e, una volta conclusa la Conferenza di Servizi, viene approvato in via definitiva dal Presidente del Consorzio ASI. Trascorsa questa lunga fase autorizzativa, durata circa 9 anni, nel 2010 viene indetta la gara che si aggiudica la Società Bulgarella Costruzioni srl in qualità di Promotore.

Il progetto definitivo viene approvato dalla Conferenza di Servizi convocata dal Consorzio ASI durante la quale anche il WWF, Ente gestore della Riserva Saline di Trapani e Paceco, esprime parere favorevole e viene trasmesso lo Studio di incidenza ambientale, aggiornato secondo le condizioni stabilite dal Dipartimento regionale Territorio ed Ambiente VIA/VAS, per essere sottoposto alla Verifica di assoggettabilità alla Valutazione di Impatto Ambientale.

Il progetto definitivo – esecutivo prevede il recupero funzionale delle 3 strutture della Marina Militare presenti nell'area, mediante un massiccio intervento di restauro e ristrutturazione edilizia, anche finalizzato a migliorare il comportamento termo energetico degli edifici, e un intervento di ricostruzione parziale di uno dei fabbricati, con lo scopo di ricavare gli spazi coperti necessari al Polo espositivo e fieristico ASI. All'interno dell'area sarà realizzato un centro commerciale che permetterà alla Bulgarella Costruzioni di rientrare dell'investimento (sostenuto per intero e pari a circa 20 milioni di euro) con i proventi della gestione per i 50 anni di durata della concessione. In conformità a quanto stabilito dal Dipartimento regionale Territorio ed Ambiente VIA/VAS non sarà realizzato l'impianto eolico previsto nel progetto preliminare e per evitare ogni possibile alterazione dell'ecosistema delle Saline, in attesa del previsto allacciamento alla futura condotta fognaria, verrà realizzato un impianto di depurazione a fanghi attivi ad areazione estesa per il trattamento delle acque (utilizzate poi per l'irrigazione delle aree verdi) e per le acque piovane cadute su superfici impermeabili sarà prevista un'opportuna grigliatura e disoleatura prima dello smaltimento.

#### **4. “COME SI DEVE FARE”**

*In collaborazione con l'Unità Tecnica Finanza di Progetto – DIPE – Presidenza del Consiglio dei ministri*

Nel capitolo 4 della seconda parte del Rapporto si descrive come realizzare correttamente delle iniziative di Partenariato Pubblico Privato (PPP). In particolare il capitolo, realizzato in collaborazione con l'Unità Tecnica Finanza di Progetto-DIPE-Presidenza del Consiglio dei Ministri, è dedicato alle definizioni di Partenariato Pubblico Privato e di finanza di progetto, alla classificazione delle opere da realizzare in PPP, all'iter da seguire e alle procedure di PPP adottate dalla PA per l'affidamento di opere e servizi mediante operazioni di PPP.

#### **5. LA NORMATIVA IN MATERIA DI EDILIZIA SOSTENIBILE**

Nel capitolo 5 della seconda parte del Rapporto vengono invece riportate in ordine cronologico le principali norme approvate a livello europeo e nazionale nonché la normativa tecnica nazionale e le norme relative al Partenariato Pubblico Privato, aggiornate con le modifiche introdotte dagli ultimi provvedimenti approvati.