

Primo rapporto sugli impatti del “Progetto Sirena”

Gruppo di Ricerca / Research Group

Sirena città storica

Bruno Discepolo, Luigi Fusco Girard, Giulio Machetti con/with

Bernardino Stangherlin, direttore / director

Brunella Como, responsabile area studi e progetti / head of research and planning department

Sulaj Ferradino, architetto area tecnica / technical department architect

Bruno Giustiniani, architetto tirocinante / apprentice architect

Daniele Galdiero, responsabile monitoraggio cantieri, comunicazione e web / head of building site monitoring, communications and website

Pasquale Umido, responsabile sportello e pratiche cantiere / head of front office and building site documentation

Anna D’Alessandro, responsabile area amministrativa / head of administration department

Luca Ganguzza, monitoraggio cantieri / building site monitor

Giuseppe Menale, monitoraggio cantieri / building site monitor

Claudio Pasta, rilevazioni planimetriche / planimetric surveyor

Annalisa Pulcrano, rilevazioni planimetriche / planimetric surveyor

Giuseppe Iavarone, coll. esterno rilevazioni statistiche / external collaboration for statistical surveying

Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici e Ambientali, Università degli Studi di Napoli Federico II/Department for the Preservation of Architectural and Environmental Heritage, “Federico II” University of Naples

prof. Pasquale Ferraioli , prof.ssa Rosanna Genovese con/with

Candida Coturi, architetto dottoranda / PhD student of architecture

Alessio D’Auria, architetto assegnista di ricerca / research architect

Barbara Izzo, architetto / architect

Domenico Tirendi, architetto / architect

Francesca Torieri, architetto assegnista di ricerca / research architect

Dipartimento di Scienze Sociali dell’Università degli studi di Napoli “L’Orientale”/ Department of Social Sciences of the “Orientale” University of Naples

prof. Amedeo Di Maio, prof. Pietro Rostirolla con/with

dott.ssa Laura di Marcello

dott. Giuseppe Lucio Gaeta

dott. Ivan Luongo

dott.ssa Fabiana Monacciani

dott. Stefano Pesce

Indice/Summary

Introduzione/ Introduction

L'impatto sul tessuto sociale/ Its impact on the social fabric

L'impatto sul sistema delle imprese/ Its impact on the construction system

L'impatto sulla sicurezza e legalità dei cantieri/ Its impact on the safety and legality on Building Sites

L'impatto della manutenzione programmata/ The impact of planned maintenance

Gli impatti conseguenti al miglioramento dello scenario fisico/spaziale/ The consequential impacts of the improvement of the physical/spatial setting

Impatti sull'operatore pubblico delle politiche di incentivazione alla riqualificazione urbana a Napoli/ The impact on the State of incentive policies for the urban requalification of Naples

Introduzione

Il presente lavoro è il primo report di un progetto di ricerca avviato da Sirena in collaborazione con il Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici e Ambientali dell'Università di Napoli Federico II e con il Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale". Lo scopo è di valutare gli impatti del Progetto Sirena sul territorio (scala urbanistica, ambientale e architettonica) rispetto a criteri di tipo economico, ambientale e sociale sul breve medio e lungo termine con riferimento ai rapporti tra istituzioni pubbliche, private e società civile.

A quattro anni di distanza dall'avvio del progetto si è configurato un modello di intervento che la ricerca dovrà monitorare nella sua progressiva applicazione, per affinarne la consistenza ed inoltre valutare in maniera più sistematica i risultati ottenuti.

L'attuale report è un contributo significativo dal momento che ha basato la sua indagine su fonti statistiche e su verifiche di campo attraverso questionari ed interviste rivolte ai soggetti a vario titolo coinvolti nel programma.

Bisogna infine sottolineare che il report rappresenta una riflessione utile anche in relazione ai criteri futuri di definizione e assegnazione delle quote di finanziamento pubblico ed in vista di una reiterazione del bando per la città di Napoli nonché una sua estensione ai comuni della Regione Campania¹.

L'impatto sul tessuto sociale

Nell'arco di quattro annualità il Progetto Sirena ha interessato un totale di 1.761 edifici della città, per un importo di finanziamenti da parte di Comune e Regione pari a 62,5 milioni di euro attivando lavori per una spesa complessiva di 192,3 milioni di euro.

Dall'analisi della distribuzione per quartieri delle richieste di finanziamento si può notare come la concentrazione massima delle domande di contributo si attesti nelle zone più antiche della città, che comprendono anche quei quartieri (Mercato, Pendino, San Giuseppe, Porto) che storicamente presentano un tessuto sociale economicamente più fragile. Ma analizzando più dettagliatamente l'andamento della distribuzione per quartiere delle domande presentate si evidenzia come con il 2° Avviso Pubblico, che ha ampliato l'area d'intervento del Progetto Sirena, oltre al consolidamento di partecipazione per i quartieri del centro storico ci sia stata una notevole risposta di zone periferiche come Fuorigrotta, Bagnoli, Miano, ecc.

Un altro elemento di notevole interesse emerge da una prima analisi dei dati relativi agli investimenti attivati. In circa tre anni di attuazione del Progetto Sirena sono stati finanziati, tra tutte le domande presentate, circa 1.000 progetti, ed altrettanti tecnici -tra progettisti, direttori dei lavori e coordinatori per la sicurezza- sono stati coinvolti. Sull'ammontare complessivo di 192,3 milioni di euro di interventi pertanto si può ipotizzare che circa 20 milioni di euro rappresentano le spese relative alle consulenze tecniche, mentre le imprese edili che hanno partecipato al progetto nelle varie fasi di attuazione sono state complessivamente oltre 600.

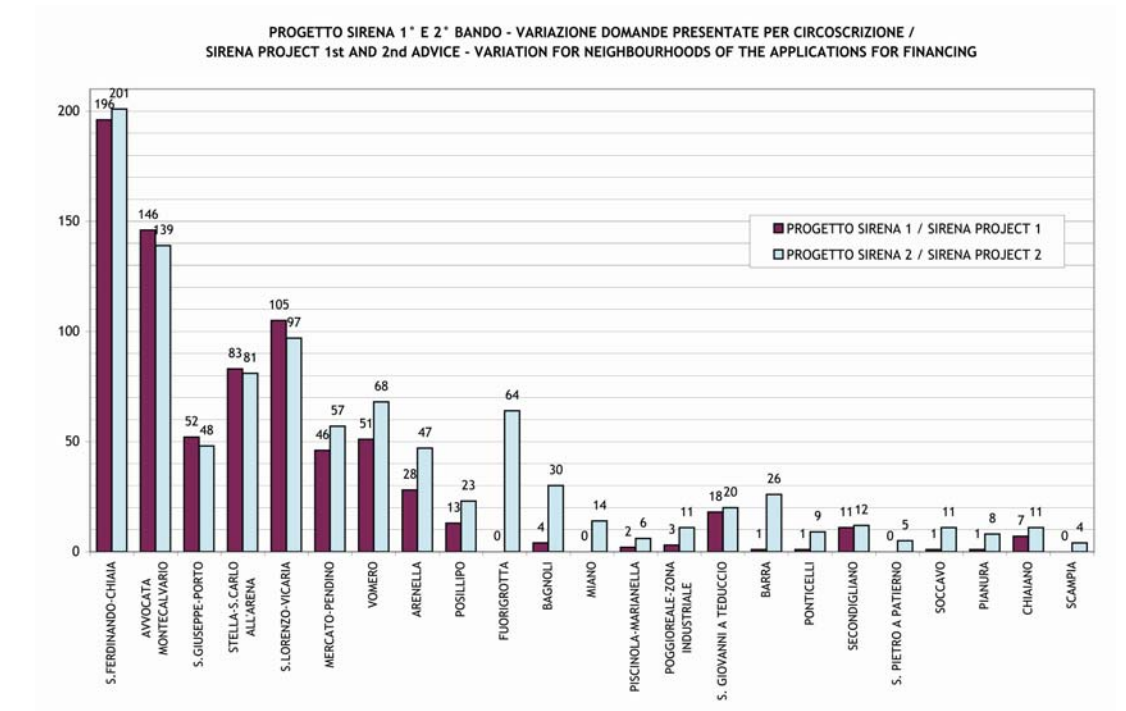
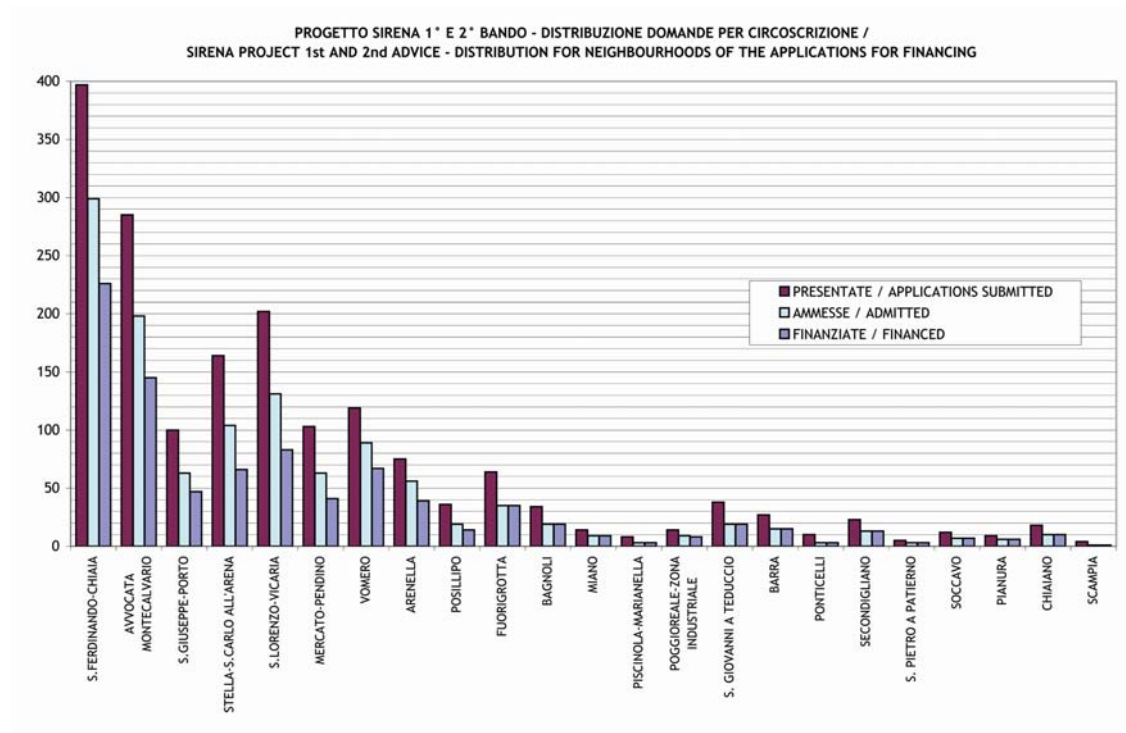
Un ultimo dato è giusto mettere in evidenza. A partire dall'analisi di un campione rappresentativo degli interventi edilizi finanziati si è potuto valutare che circa 20.000 unità immobiliari private - appartamenti con destinazione prevalentemente residenziale - hanno usufruito dell'assegnazione del contributo Sirena per il recupero delle parti comuni degli immobili nei quali sono situate; per cui la popolazione coinvolta si può calcolare in più di 70.000 persone.

Un'analisi più puntuale è stata realizzata per l'area dei Quartieri Spagnoli attraverso lo studio dei dati ISTAT dell'ultimo censimento del 2001 sulla popolazione e sugli immobili e dei dati del Progetto collegati al sistema informativo territoriale (GIS) della società Sirena.

L'area dei Quartieri Spagnoli presa in considerazione non è ad oggi amministrativamente definita; tuttavia è un'area omogenea dal punto di vista morfologico tanto che è stata già in passato oggetto di specifici interventi di riqualificazione urbana (legge 219, progetto Urban). In particolare si è potuto calcolare che su un totale di 1.192 edifici ad uso prevalentemente abitativo sono state presentate, tra il primo e il secondo "Avviso Sirena", 130 richieste di contributo, pari all'11% del tessuto edilizio; di queste circa 100 domande

sono state ammesse al finanziamento. Sul totale della popolazione residente pari a 25.776 unità, quasi 3.000 persone sono risultate interessate al Progetto. Al di là del significativo successo dei due bandi Sirena, si può quindi ipotizzare che i vari interventi pubblici attuati precedentemente nell'area abbiano avuto anche un ruolo moltiplicatore per quanto riguarda la sedimentazione di una cultura rivolta al rispetto e al miglioramento del contesto ambientale.

Considerando l'ambito di Quartieri Spagnoli come un campione sufficientemente rappresentativo dell'area di attuazione del Progetto Sirena si può pertanto dedurre che, se il Progetto Sirena assumesse i caratteri di intervento ordinario, potrebbe consentire nell'arco di pochi anni una trasformazione e riqualificazione pressoché totale del tessuto edilizio della città.



L'impatto sul sistema delle imprese

L'elenco aperto delle imprese

L'iscrizione nell'elenco aperto gestito dalla Società Sirena costituisce condizione necessaria per le imprese al fine di svolgere lavori sulle parti comuni degli edifici assegnatari del contributo.

La creazione e gestione di tale elenco consente alla Società un puntuale monitoraggio sulle imprese coinvolte nel Progetto, finalizzato a verificare il rispetto dei criteri di legalità, trasparenza e qualità richiesti nello svolgimento delle attività di cantiere.

Dalla sua introduzione nel 2002, l'elenco ha visto transitare complessivamente oltre 600 imprese (cfr. tab.1) dislocate quasi esclusivamente sul territorio di Napoli e Provincia (91,9% - tab.2), con una concentrazione di nuove iscrizioni soprattutto nel biennio 2002/2003 e nel 2004, a seguito dell'emanazione del primo e del secondo bando. Il 12% delle imprese complessivamente iscritte risulta membro dell'Associazione Costruttori Edili della Provincia di Napoli (ACEN), socio fondatore della società S.i.re.na..

Sono iscritte nell'elenco in misura quasi uguale le società di capitale (46,9% - cfr. tab.3) e di persone (51,9%), con una buona percentuale di imprese in possesso di attestazioni SOA o certificazioni di qualità ISO (42% - vedi tab.4).

Nel complesso i 192,3 milioni di euro di interventi attivati grazie ad i finanziamenti Sirena, hanno coinvolto, direttamente nelle imprese edili e nell'indotto, un numero di lavoratori che va stimato in oltre 3.400 unitàⁱⁱ.

Gli impatti sul sistema delle imprese

L'approfondimento dell'attività di monitoraggio ha spinto all'individuazione di un campione di imprese, tra quelle sempre presenti in elenco dal 2002 e con un maggior numero di cantieri attivati, ed alla somministrazione di un questionario volto a rilevare gli impatti percepiti con la partecipazione al Progetto Sirena.

I dati raccolti rappresentano un valido supporto per la definizione delle imprese che hanno maggiormente beneficiato del Progetto; accanto a quelle più piccole (60%), con un numero di dipendenti inferiori a 10, si riscontrano imprese di dimensioni maggiori, con un numero superiore di dipendenti (40%), perlopiù Srl con più di cinque cantieri seguiti nel corso dell'anno.

I risultati dell'indagine evidenziano il forte impatto del Progetto sulla crescita di tutte le imprese, in termini di acquisizione di nuove certificazioni (dato confermato dal 60% degli intervistati), aumento delle competenze e della qualificazione del personale (67%), acquisto di nuove strumentazioni (86%), incremento delle condizioni di sicurezza nei cantieri ("molto migliorate" per il 17,5% ed "abbastanza migliorate" per il 66%).

L'attività di lavoro svolta sulle parti comuni dei condomini è stata, per il 51% delle imprese, occasione per ottenere ulteriori commesse da parte di privati interessati alla ristrutturazione di appartamenti, contribuendo a generare un aumento degli acquisti di materiali edili riscontrato nel 98% dei casi.

L'incidenza occupazionale

Il successo del Progetto Sirena, con il finanziamento di 985 nuovi cantieri dislocati nelle zone del centro storico urbano e delle periferie cittadine, ha sicuramente alimentato la crescita del settore edilizio provinciale sotto il profilo dell'occupazione.

L'indagine sulle imprese selezionate ha rivelato che ben l'88% ha realizzato nuove assunzioni; più nello specifico, il 46% ha assunto uno o due dipendenti, il 40% tra due e cinque ed il 2% più di cinque.

I dati confermano, quindi, il contributo del modello Sirena all'aumento degli occupati nel settore delle costruzioni (cfr. tab 6) registrato in Campania negli anni tra il 2001 – quando S.i.re.na. non esisteva – ed il 2004.

Anche il dato positivo (cfr. tab.7) relativo alla crescita del numero di imprese di costruzioni registrate in Provincia nello stesso periodo 2001-2004 lascerebbe ipotizzare un contributo derivante dall'introduzione degli incentivi Sirena; particolarmente rilevante, in proposito, il fatto che il maggior numero di nuove iscrizioni di imprese si sia registrato nel 2003 e nel 2004, anni in cui hanno iniziato ad attivarsi i cantieri Sirena 1 e 2 .

La valutazione finale

L'incremento delle opportunità di lavoro risultante dall'introduzione dei bandi Sirena è l'aspetto che spinge la quasi totalità delle imprese ad esprimere una valutazione positiva del Progetto. Non mancano coloro che indicano, come beneficio percepito, la possibilità di partecipare attivamente al processo di riqualificazione urbana godendo, per questo motivo, di maggiore visibilità, maggior prestigio e maggiori garanzie di sicurezza, regolarità e trasparenza nello svolgimento delle attività di cantiere e nelle relazioni con la clientela.

Anno/ Year	Nuove registrazioni/ New registrations	Decadute/ Forfeits	Imprese registrate a fine periodo/ Firms registered in the list at the end of the period
2002-2003	393	0	393
2004	143	140	396
2005	65	101	360
Jan-06	3		

Tab.1: Andamento delle iscrizioni nell'elenco aperto / General trend of registrations in the open list
Fonte: Database Imprese S.i.re.na. / Source: Database Imprese S.i.re.na.

Sede/ Location	%
Napoli/ Naples	47,7%
Provincia di Napoli/ Province of Naples	44,2%
Caserta e Provincia / Caserta and prov	6,5%
Benevento e Provincia / Benevento and Prov.	0,7%
Salerno e Provincia / Salerno and Prov.	0,2%
Avellino e Provincia/ Avellino and Prov.	0,2%
Altre Regioni / other regions	0,7%

Tab.1: Andamento delle iscrizioni nell'elenco aperto / General trend of registrations in the open list
Fonte: Database Imprese S.i.re.na. / Source: Database S.i.re.na.

Tipo Impresa / Type of firms	%
SRL /Limited company	44,9%
SNC /General partnership	4,2%
SAS /Limited partnership	13,9%
CONSORZIO /CONSORTIUM	0,3%
SOC COOP A R.L.	6,2%
IMPRESA INDIVIDUALE /PARTNERSHIP	26,3%
SPA /Public Limited Company	2,3%
PICCOLA SOC. COOP./SMALL COOPERATIVE FIRM	1,0%
IMPRESA EDILE /BUILDING FIRM	0,9%
SOC CONS A R.L./Limited SOC CONS.	0,2%

Tab. 3: Tipologia delle imprese iscritte / Type of registered firms
Fonte: Database Imprese S.i.re.na. / Source: Database S.i.re.na

Possesso di Certificazioni /Possession of Certification	
Certificate /Certificates	42%
Senza Certificazione /Without certificate	58%
TOTALE /TOTAL	
Tipo di certificazione posseduta /Type of certification possessed	
Tipo di certificazione posseduta /TOT only SOA (or waiting for SOA)	45,82%
TOT ISO 9000 9001 9002+ SOA	49,00%
TOT solo ISO 9001+9002+9003/TOT only ISO 9001+9002+9003	5,18%
Tra i possessori SOA:/Among possessors of SOA:	
SOA OG1	90%
SOA OG2	43%

Tab.4: Tab.4: Attestazione SOA e Certificazione ISO/SOA and ISO certification
Fonte: Database Imprese S.i.re.na. / Source: Database S.i.re.na.

Acquisizione Certificazioni/ Acquisition of Certifications	
	%
Si/Yes	60%
No	40%

Aumento competenze e qualificazione del personale/ Increase in skills and qualifications of staff	
	%
Si/Yes	67%
No	33%

Acquisto strumentazioni/ Purchase of instruments	
	%
Si/Yes	86%
No	14%

Incremento acquisto materiali/ Increase in the purchasing of materials	
	%
Per niente/Zero	2%
0-15%	44%
15-30%	42%
30-50%	12%

Incremento condizioni di Sicurezza/ Increase in safety conditions	
	%
Molto/Very	17,5%
Abbastanza/Moderate	66,7%
Poco/Small	15,8%

Nuovi assunti / New employment	
	%
Per niente/Zero	12%
1-2	46%
3-5	40%
5-7	2%

Tab. 5: Impatti sulle imprese - dati sul campione delle imprese contattate /Impact on firms – data about the sample of firms contacted

L'occupazione nel settore delle costruzioni in Campania nel quinquennio 2000-2004 /Employment in the building sector in Campania in the five year period 2000-2004				
Anno/Year				
2000	2001	2002	2003	2004
137	147	155	164	170

Tab. 6: Occupati totali nelle Costruzioni in Campania 2000-2004 (in migliaia di unità)
/Total number of people employed in the building industry in Campania 2000-2004 (in thousands of units)

Fonte: Elaborazioni Acen su dati Istat /Source: Acen processing of Istat data

Riepilogo Imprese registrate, iscritte e cessate nel periodo 2001-2004/ Summary of firms registered, enrolled and discontinued in the period 2001-2004											
2001			2002			2003			2004		
Registrate /Registered	Iscritte /Enrolled	Cessate /Discontinued	Registrate /Registered	Iscritte /Enrolled	Cessate /Discontinued	Registrate /Registered	Iscritte /Enrolled	Cessate /Discontinued	Registrate /Registered	Iscritte /Enrolled	Cessate /Discontinued
26654	1342	1498	27728	1496	1433	29373	2017	1366	29963	1956	1554

Tab.7: Imprese operanti nel settore delle costruzioni registrate alla Camera di Commercio di Napoli /Firms operating in the building sector and registered in the Naples Chamber of Commerce

Fonte: Bollettino ufficiale di Statistica della Camera di Commercio /Source: Official Bulletin of Statistics of the Chamber of Commerce

L'impatto sulla sicurezza e legalità dei cantieri

Il settore delle piccole e medie imprese edili operanti nella provincia di Napoli si è segnalato, anche nel più recente passato, per aver registrato numerosi incidenti sul lavoro, dovuti soprattutto all'inosservanza delle regole per la sicurezza, e per aver alimentato forme di illegalità come l'economia sommersa ed il lavoro nero. Rispetto a questo quadro generale il Progetto Sirena si è posto come obiettivo fondamentale favorire il rispetto delle condizioni complessive di legalità nei cantieri, in particolare per quel che riguarda la sicurezza sul lavoro ed il trattamento economico dei lavoratori.

La ricaduta che il progetto Sirena ha avuto su questi aspetti dopo solo tre anni di attività è molto incoraggiante.

In un primo rapporto relativo ai primi mesi di attuazione del Progetto Sirena (gennaio- settembre 2003), che analizzava il rispetto del complesso di norme relative alla sicurezza del cantiere per gli interventi edilizi all'epoca attivati (circa 265 cantieri avviati, 230 sopralluoghi, 125 cantieri visitati) si rilevò che i cantieri con condizioni di sicurezza sufficienti ammontavano a circa il 48%. Era un dato non del tutto confortante ma sicuramente positivo, in quanto rifletteva un'inversione di tendenza.

Dal 2004 la società ha iniziato ad effettuare, con la collaborazione e consulenza del CPT (organismo formato da rappresentanti dei sindacati e delle associazioni imprenditoriali), sistematici sopralluoghi per monitorare soprattutto le condizioni di sicurezza relative ai ponteggi ed alle altre attrezzature per le lavorazioni sulle facciate degli edifici.

In questo periodo sono state effettuate (inizio '04 – settembre '05) circa 434 visite di valutazione analitica degli apprestamenti e delle attrezzature con questi risultati:

- cantieri con condizioni di sicurezza buone o ottimali = 7%
- cantieri con condizioni di sicurezza sufficienti = 60%
- cantieri con condizioni di sicurezza mediocri = 11%
- cantieri con condizioni di sicurezza cattive = 22%

Una valutazione pertanto positiva per circa il 67% dei casi.

Considerazioni finali

Riferendosi ai circa 1.400 sopralluoghi effettuati in totale dall'inizio del 2003 al gennaio 2006 può desumersi ad oggi un giudizio complessivamente positivo delle condizioni generali di sicurezza dei cantieri oggetto del Progetto Sirena.

Questa valutazione è riferita soprattutto alle condizioni materiali ed all'attrezzatura di lavoro (ponteggi, macchinari, dispositivi di protezione individuale ecc.), con particolare riguardo ai ponteggi fissi e mobili, che sono le attrezzature di cantiere più spesso soggette ad incidenti gravi (si confrontino a questo proposito le statistiche nazionali e locali in questo campo, che indicano una notevole influenza di incidenti per il mancato rispetto delle norme di sicurezza).

Elemento quindi importante da segnalare a questo proposito è che non si sono verificati nei cantieri del Progetto Sirena, in questi primi tre anni, incidenti rilevanti.

Questa maggiore attenzione e sensibilità al rispetto delle condizioni di sicurezza sui luoghi di lavoro si ritiene possa essere certamente dovuta:

- alle condizioni iniziali poste per l'accesso ai contributi iscrizione obbligatoria ad Elenco aperto imprese;
- dichiarazione delle imprese sul rispetto delle condizioni di sicurezza e trattamento dei lavoratori (tra l'altro ora resa obbligatoria per legge nazionale italiana);
- possibilità di decadenza dal contributo e possibilità di esclusione da Elenco Aperto in caso di accertata grave inadempienza delle imprese ecc..
- ai sopralluoghi effettuati nei cantieri da S.I.RE.NA. e CPT che hanno diffuso tra imprese e tecnici la consapevolezza di un procedimento controllato, verificato e monitorato in cui esiste la possibilità di vigilanza da parte di chi è preposto poi alla erogazione del contributo.

- alle verifiche effettuate da Sirena, per conto dell'Amministrazione Comunale ai fini della erogazione del contributo ai condomini interessati, nelle quali particolare attenzione è rivolta al rispetto degli obblighi per i versamenti previdenziali ed assicurativi dei lavoratori.

Pertanto, al di là dei dati numerici, va ribadito che l'esperienza di questi tre anni indica con certezza che la procedura prescelta per il controllo delle attività del Progetto Sirena, se sarà costantemente praticata, potrà diffondere in modo pressochè definitivo la cultura della legalità nel mercato delle manutenzioni e ristrutturazioni immobiliari nella nostra città.

Nel contempo va ricordato che ad una attività di promozione, assistenza e controllo di tecnici ed imprese, dovrà comunque accompagnarsi ancora nei prossimi anni l'incentivo dato dalla contribuzione a fondo perduto o l'incentivo economico in genere, a condizione che, come per lo sgravio del 36% IRPEF, vengano appunto rispettate tutte le "regole del gioco" del costruire, ed in particolare quelle tendenti al rispetto della legalità e della sicurezza.

I controlli sui cantieri del Progetto/2003-2005

Sopralluoghi effettuati cantieri Progetto Sirena 1 e Progetto Sirena 2 per la verifica della sicurezza e regolarità dei lavori (aggiornamento al gennaio 2006)

Periodo di riferimento 2003/2005

- 985 cantieri finanziati (di cui circa 150 cantieri dovranno dare avvio ai lavori entro marzo 2006)
- 721 cantieri attivati
- 871 cantieri visitati da Sirena.
- 1416 totale sopralluoghi effettuati da Sirena.

L'impatto della manutenzione programmata

Il Progetto Sirena ha introdotto a Napoli il Libretto di Manutenzione dell'edificio. Per la prima volta in Italia si è sperimentata, in concreto, sul patrimonio immobiliare privato, l'applicazione di quei principi e regole che sono alla base della cultura della manutenzione programmata.

Le ragioni che hanno spinto l'Amministrazione a proporre lo strumento del libretto di manutenzione ed a riservare, per chi lo adotta, un contributo aggiuntivo del 5%, sono essenzialmente due. La prima riguarda il concetto che, a fronte dell'impegno della mano pubblica ad aiutare i privati nell'effettuare lavori di risanamento statico e di valorizzazione immobiliare, si è ritenuto necessario dotarsi di uno strumento atto a garantire, nel tempo, il mantenimento dei risultati – in termini prestazionali, di efficienza e sicurezza, di qualità edilizia e quindi urbana – conseguibili con i lavori effettuati ed ottimizzando, per questo caso, l'impiego delle risorse, sia quelle pubbliche che quelle private.

La seconda ragione, che pure spiega il perché di un intervento così significativo di finanziamento da parte dell'Ente pubblico nei confronti dei proprietari degli immobili, è che tramite la redazione del libretto di manutenzione l'Amministrazione comunale si è garantita la costituzione di un primo nucleo di vera e propria anagrafe edilizia, quale è quella che Sirena sta realizzando attraverso i dati acquisiti dai libretti di manutenzione.

Il Libretto di Manutenzione, redatto dal Servizio Edilizia Privata e dalla società S.I.RE.NA., con la collaborazione del Dipartimento di Ingegneria Edile DINE dell'Università di Napoli, ed in particolare del prof. ing. Maurizio Nicoletta, sotto l'egida dell'UNI, Ente Nazionale Italiano di Unificazione, costituisce quindi parte integrante del Programma di recupero delle parti comuni degli edifici con contributi a fondo perduto.

Il Libretto si articola in due parti: la prima è relativa all'Anagrafe del fabbricato e la seconda al Programma di Manutenzione.

L'Anagrafe include i dati generali dell'edificio, l'inquadramento territoriale, il regime normativo e vincolistico, ed inoltre alcuni dati atti a descrivere analiticamente il manufatto: tipologia e consistenza edilizia, tipologia di strutture, impianti e finiture.

La seconda parte, che ha lo scopo di programmare tutte le attività di controllo e di intervento necessarie alla buona conservazione dell'edificio, include il Manuale di Manutenzione ed il Programma di Manutenzione. Il Manuale fornisce le istruzioni tecniche per l'esecuzione delle attività manutentive che si prevedono per ogni componente dell'edificio nell'arco di vent'anni. Il Programma di Manutenzione riporta in calendario tutte le attività di controllo e di intervento previste.

N. di edifici che saranno qualificati con il Progetto Sirena - 985 - 100%

N. di edifici che si doteranno del Libretto di Manutenzione - 492 - 50%

Sirena ha in quest'ultimo anno ha realizzato, attraverso un progetto di ricerca finanziato ai sensi della misura 3.17 del Programma Operativo Regionale, in collaborazione con il Dipartimento di Ingegneria Edile DINE e con la consulenza di esperti informatici ICT, il Libretto di Manutenzione Informatizzato. Al tecnico incaricato della redazione del libretto di manutenzione di un edificio - definizione delle attività manutentive e loro pianificazione coordinata nel tempo - viene offerto uno strumento informatico che, pur garantendo una totale autonomia del percorso progettuale, in base alle caratteristiche specifiche dell'edificio e alle condizioni di degrado registrate suggerisce i controlli e gli interventi più adeguati da effettuare. Una volta individuati i controlli e gli interventi appropriati alle caratteristiche tecnologiche dei componenti dell'edificio ne vengono suggeriti gli intervalli temporali di esecuzione secondo due criteri: durabilità ed economia. A valle delle scelte progettuali viene quindi generato il programma di manutenzione più conveniente, che il tecnico potrà, se ritiene opportuno, adottare. Tutte le informazioni relative ad un edificio introdotte dal tecnico per la redazione del libretto vengono assimilate nel database di Sirena. In questo modo, oltre ad acquisire dati relativi alle tecnologie, ai materiali, ai tipi di degrado, si memorizzano anche i piani manutentivi. Si viene quindi a conoscenza delle attività edilizie che saranno intraprese sull'immobile nell'arco di vent'anni.

Si prefigura in questo modo, effettivamente, la possibilità di considerare il libretto di manutenzione quale strumento innovativo per l'avvio e il monitoraggio nel tempo di interventi strategici di manutenzione programmata, effettivamente condivisi e partecipati. In particolare, nell'ottica di utilizzare il Progetto Sirena su ambiti circoscritti il libretto di manutenzione assumerà il valore di sostenere operativamente la riqualificazione di quinte stradali, di invasi spaziali ovvero l'introduzione di tecnologie volte al risparmio energetico. Nell'ottica ancora di avviare in questi specifici ambiti di intervento ulteriori programmi di manutenzione urbana (reti di servizi, impianti di pubblica illuminazione, pavimentazione e arredo urbano), attraverso i libretti di manutenzione il coordinamento degli interventi pubblici con quelli direttamente eseguiti dai privati potrà essere molto facilitato.

Gli impatti conseguenti il miglioramento dello scenario fisico/spaziale

L'intervento Sirena si è andato concentrando talvolta in alcuni spazi particolari, dove è riuscito a determinare un aumento complessivo della qualità/bellezza dello scenario fisico/spaziale. Sono esempi le aree di concentrazione di via Duomo, Piazza Dante e Piazza del Gesù (confronta foto prima e dopo l'intervento). Tale aumento della qualità/bellezza ha determinato una maggiore capacità di attrazione alle attività e quindi una maggiore ricchezza economica. Ma ha determinato anche una maggiore ricchezza sociale e personale: cioè ha determinato impatti positivi sul capitale sociale ed umano.

L'insieme di tali circostanze, a sua volta, ha contribuito a riprodurre "centralità" e senso dei "luoghi".

Infatti, la qualità/bellezza dello spazio è fonte di richiamo turistico e quindi di localizzazione delle attività economiche collegate: è forza di attrazione nello spazio urbano che incentiva la localizzazione di nuove attività, aumenta il livello di intensità di quelle pre-esistenti e stimola altresì nuova domanda di localizzazione di conoscenze specializzate. Tutte le rilevazioni sulle componenti della domanda turistica evidenziano che la bellezza dello scenario fisico-spaziale è il più importante fattore di scelta (più dei costi, dei fattori climatici ecc.).

Attraverso il turismo la bellezza dello spazio si trasforma in ricchezza economica.

In particolare il turismo culturale (collegato alla fruizione del patrimonio, eventi, festival etc.) è caratterizzato da tassi di sviluppo crescenti.

Ma aumentare la qualità/bellezza dello spazio fisico-urbano significa promuovere anche capitale umano e sociale.

Esiste infatti una interdipendenza tra le caratteristiche dello scenario fisico-spaziale e la percezione di benessere: il miglioramento dell'uno ha degli impatti positivi sull'altro.

In particolare la qualità/bellezza di uno spazio fisico determina degli impatti sul capitale umano in termini di: comportamento, stato di salute, senso di identità, disponibilità all'incontro interpersonale, maggiore produttività. La bellezza stimola un rapporto emotivo tra gli abitanti e lo spazio urbano.

Inoltre la qualità/bellezza dello spazio fisico determina degli impatti positivi sul capitale sociale in termini di: senso di appartenenza e di comunità; disponibilità alla partecipazione alla vita civile e sociale; cura, rispetto e responsabilità sociale; maggiore coesione sociale, disponibilità alla cooperazione; fiducia nelle Istituzioni.

Si verifica frequentemente che la mancanza di qualità/bellezza dello spazio urbano genera fenomeni di vandalismo, insicurezza, illegalità, comportamenti devianti, conflittualità anche nei confronti delle Istituzioni pubbliche e cioè erosione di capitale sociale.

Investire dunque nella riqualificazione dello scenario fisico-spaziale, migliorandone la qualità/bellezza significa contribuire a promuovere indirettamente maggiore resilienza sociale nei confronti delle pressioni del cambiamento, nonché maggiore capacità di auto-organizzazione.

Quanto sopra, contribuisce a sua volta a ricostruire i "luoghi" come "spazi di umanità" cioè come "spazi di prossimità" e di centralità.

Infatti i luoghi non sono i contenitori multifunzionali, i mega centri commerciali, le grandi stazioni o quelli della rappresentanza. I luoghi sono quelli spazi della città dove si sviluppa la vita e l'incontro con gli altri: dove crescono e si intrecciano le relazioni ed i rapporti sociali. Sono le piazze come i luoghi simbolici dell'apertura all'altro, del rapporto non virtuale ma personale, faccia a faccia, dove si supera l'indifferenza. Sono il simbolo della relazionalità, che è la dimensione essenziale dell'umanità.

I luoghi rendono la città "umana". L'immagine stessa di una città e la sua identità sono il riflesso dell'immagine dei suoi luoghi. Dalla mancanza di luoghi si determina il disagio, la crisi ed il degrado della città. I non-luoghi diventano spazi di insicurezza, incertezza e paura e non più apertura a nuove possibilità. La qualità/bellezza dello spazio fisico rende la città più ricca di luoghi e più capace di accoglienza: la città di tutti, che stimola, quindi, partecipazione e cittadinanza.

Impatti sull'operatore pubblico delle politiche di incentivazione alla riqualificazione urbana a Napoli

L'erogazione dei contributi a fondo perduto del progetto Sirena e gli incentivi fiscali introdotti con la Legge 449/97³ hanno l'obiettivo non solo di stimolare la riqualificazione "spontanea" del manufatto urbano ma, contemporaneamente, di ridurre il peso delle attività ricadenti nel settore informale dell'economia, di tutelare l'occupazione e di contribuire, quindi, al recupero del gettito fiscale altrimenti evaso. Per misurare il grado di raggiungimento di questi obiettivi ci si è serviti di un modello che, a partire dalla ricostruzione dei comportamenti delle due categorie maggiormente coinvolte nell'applicazione degli incentivi, ovvero i proprietari degli immobili e le imprese edili, misura, in primo luogo, la convenienza del ricorso all'utilizzo degli incentivi fiscali rispetto alla realizzazione dei lavori "in nero" e, in secondo luogo, gli impatti aggregati delle disposizioni normative nazionali e locali, in particolar modo, sull'operatore pubblico⁴.

Nel primo caso, la misurazione della convenienza degli incentivi deriva dalla differenza tra lo "sconto" di cui il proprietario potrebbe usufruire rivolgendosi ad un'impresa edile operante in nero e l'ammontare degli sgravi fiscali e/o agevolazioni di cui lo stesso beneficerebbe realizzando, invece, i lavori "in chiaro".

La tabella N°8 mostra i risultati di tale elaborazione, dai quali emerge che solo con il cumulo degli incentivi nazionali e delle agevolazioni offerte dal progetto Sirena, l'impresa operante in nero non è in condizioni di

competere con l'incentivo fiscale risultandone del tutto spiazzata; di conseguenza, anche il committente delle opere sarà spronato a realizzare gli interventi in modo regolare. Tale esito risulta di grande interesse poiché, a fronte di un bassissimo livello di adesione in Campania agli incentivi della 449/97⁵ è chiaro che solamente una "sinergia" tra azioni statali e comunali possa promuovere sul mercato napoletano la trasparenza delle attività e la tutela dell'occupazione.

Per quanto riguarda il secondo punto, ossia la ricostruzione degli impatti aggregati degli incentivi sul bilancio dell'operatore pubblico, si è tenuto conto del fatto che gli incentivi considerati comportano degli oneri, in termini di mancati introiti fiscali e/o di erogazione di contributi a fondo perduto o sgravi fiscali, a fronte dei quali lo Stato recupera una serie di entrate relative ad imposte sul valore aggiunto, sui redditi delle persone fisiche e giuridiche, sugli oneri contributivi relativi al personale impiegato nei lavori e sulle attività strettamente legate ai cantieri edili. Il modello contabilizza tali effetti diretti, in relazione ai lavori di manutenzione ordinaria, straordinaria, recupero e risanamento conservativo sulle parti comuni condominiali finanziati da Sirena ed ai lavori finanziabili con il cumulo degli incentivi della legge 449/97, ed inoltre stima gli impatti indiretti, derivanti dal progetto Sirena, rappresentati dall'attivazione di ulteriori lavori di manutenzione su appartamenti privati⁶ nonché dall'ampliamento del volume delle attività indotte a monte e a valle del settore edile.

Il meccanismo sinteticamente descritto può condurre a situazioni nelle quali il gettito ottenuto dallo Stato è superiore al costo dallo stesso sopportato in termini di agevolazioni fiscali relativamente all'utilizzo della legge 449. Tale saldo positivo è dovuto all'aggiuntività determinata dall'intervento del progetto Sirena e, pertanto, potrebbe essere, almeno in parte, trasferito al Comune di Napoli per essere utilizzato nuovamente all'interno del progetto così da finanziare "contributi condizionati" alla riqualificazione urbana (ad esempio incentivando l'utilizzo di energie alternative, l'eliminazione di barriere architettoniche, ecc.) oppure incrementando ulteriormente gli interventi sul patrimonio edilizio mettendo in moto un circolo virtuoso di finanziamenti, realizzazioni, impatti positivi sul bilancio dello Stato, maggiori trasferimenti al Comune.

La tabella N°9 ricostruisce gli impatti aggregati generati dal totale dei cantieri finanziati a Napoli dal progetto Sirena fino al 31 dicembre 2005 mentre la tabella N°10 presenta i numeri indice che esprimono i valori degli incentivi erogati ai privati e del gettito ottenuto dallo Stato rispetto a due diverse voci di riferimento, poste pari a 100: nella prima colonna essa è rappresentata dalla spesa per investimenti in manutenzione straordinaria, restauro e recupero mentre, nella seconda colonna, dal totale delle erogazioni Sirena.

È interessante osservare che, per tutte le tipologie di intervento considerate, il saldo netto per lo Stato risulta positivo, per un saldo totale pari a 71.578.617 pari al 22% del totale lavori realizzati, percentuale che sale al 30,1% con riferimento alla sola spesa in manutenzione straordinaria che beneficia del cumulo di incentivi e stimola ulteriori interventi di manutenzione sulle proprietà individuali. Questo indice positivo per il bilancio dell'operatore pubblico risulta ancora più significativo se rapportato al totale delle agevolazioni Sirena erogate piuttosto che all'indicatore di spesa attivata. In particolare, il beneficio netto per il bilancio dello Stato risulta superiore all'ammontare dei finanziamenti erogati da Sirena se si assume che tutti gli interventi attivati siano aggiuntivi.

La tabella N° 11 assume, invece, che solo una parte delle opere sia aggiuntiva, ossia generata esclusivamente dal meccanismo virtuoso del cumulo degli incentivi nazionali e locali; in particolare, assumendo che il 20% degli interventi condominiali ed il 50% di quelli individuali si sarebbero comunque realizzati anche in assenza di Sirena, abbiamo che il saldo netto aggiuntivo per l'operatore pubblico scende dai 71.578.617 precedentemente indicati a 46.775.563, ammontare che comunque non incide sulla possibilità di effettuare una manovra redistributiva dallo Stato al Comune.

Considerando che la possibilità offerta dal progetto Sirena di cumulare gli incentivi a fondo perduto con gli sgravi previsti dalla legge 449/97 è pienamente in grado di disincentivare il ricorso ad imprese sommerse⁷, e tenuto conto del fatto che tale meccanismo comporta risultati molto positivi sul saldo netto per lo Stato, è possibile suggerire eventuali modifiche o integrazioni del meccanismo incentivante al fine di un miglioramento della sua efficacia per il futuro. In primo luogo, sarebbe possibile individuare soglie ottimali di incentivi da

erogare da parte di Sirena in funzione dell'eventuale cumulo con la 449/97 e di obiettivi specifici (efficienza finanziaria, riqualificazione urbanistica, risparmio energetico, equità, ...) anche territorialmente diversificati⁸.

Come già accennato, considerato che lo Stato ottiene delle entrate nette positive proprio grazie alla quota aggiuntiva di opere stimolate attraverso il progetto Sirena, è possibile pensare che anche solo una parte di tali entrate nette possa essere trasferita dallo Stato al Comune di Napoli⁹. In questa maniera, le risorse finanziarie generate dal progetto Sirena, una volta ritornate nelle mani dell'Ente locale, potrebbero contribuire a rifinanziare il progetto stesso, generando un circuito virtuoso a favore della riqualificazione del patrimonio edilizio, della emersione, dell'occupazione e dello sviluppo locale, in piena coerenza con gli obiettivi condivisi sia di Sirena che della legge 449/97. A titolo esemplificativo, la Tabella N° 12 mostra come sia possibile per lo Stato trasferire a Sirena il 50% della somma da lei impiegata in contributi mantenendo un beneficio netto pari al 62% di quanto stanziato da Sirena.

In più, se si individuassero alcune zone del territorio napoletano per le quali erogare fondi secondo il regime "*de minimis*" (che assicurerebbe un meccanismo di concorrenza al ribasso sulla richiesta di finanziamento), le somme stanziate dal progetto Sirena garantirebbero l'accoglimento di un numero ancora maggiore di richieste, le quali, a loro volta, genererebbero effetti virtuosi sul bilancio pubblico e sulla conseguente possibilità che lo Stato investa in modo duraturo e intensivo sulla riqualificazione urbana a Napoli.

Tabella n. 8

Agevolazioni	Costo ai prezzi di mercato	Costo netto attualizzato
A) Lavori realizzati in nero	111,02	70,81
B) Agevolazioni 10-36%	110,00	79,11
C) Agevolazioni SIRENA 30%	111,02	80,49
D) Cumulo agevolazioni B e C	110,00	48,85
E) Agevolazioni 20-41%	120,00	81,62
F) Cumulo agevolazioni C ed E	120,00	48,61

Tabella n. 9

Tipologia di intervento	Spesa	Agevolazioni		Entrate per lo Stato	Saldo netto Stato	Nuovi occupati
		Sirena	L. 449/97			
a. Manutenzione ordinaria su parti condominiali	64.970.000	21.116.095	-	23.530.978	23.530.978	1.260
b. Manutenzione straordinaria su parti condominiali	127.330.000	41.383.905	36.940.402	50.030.272	13.089.870	2.470
Totale a + b	192.300.000	62.500.000	36.940.402	73.561.250	36.620.847	3.730
c. Lavori su parti individuali	24.180.000	-	7.014.992	9.500.762	2.485.770	469
d. Effetti indotti esterni	108.240.000	-	-	32.472.000	32.472.000	902
Totale c + d	132.420.000	-	7.014.992	41.972.762	34.957.770	1.371
Totale a, b, c, d	324.720.000	62.500.000	43.955.394	115.534.012	71.578.617	5.101

Tabella n. 10 Numeri indice degli interventi di manutenzione straordinaria

Tipologia di intervento	Numeri indice su manutenzione straordinaria	
	Spesa = 100	Agevolazioni Sirena = 100
Spesa in manutenzione straordinaria	100,0	307,7
Agevolazioni SIRENA	32,5	100,0
Agevolazioni 449/97	29,0	89,3
Totale agevolazioni	61,5	189,3
Entrate Stato	39,3	120,9
a) Saldo netto Stato	10,3	31,6
Spesa in lavori privati	19,0	58,4
Agevolazioni 449/97	5,5	17,0
Entrate Stato	7,5	23,0
b) Saldo netto Stato	2,0	6,0
Spesa indotto	59,5	183,1
Entrate Stato	17,8	54,9
c) Saldo netto Stato	17,8	54,9
Totale saldo netto a +b + c	30,1	92,6

Tab. 11 - Impatti dei soli interventi aggiuntivi

Tipologia di intervento	Aggiuntività	Euro
MANUTENZIONE ORDINARIA	80%	
Spesa aggiuntiva		51.976.000
Entrate nette aggiuntive per lo Stato		18.824.782
MANUTENZIONE STRAORDINARIA	80%	
Spesa aggiuntiva		101.864.000
Entrate nette aggiuntive per lo Stato		10.471.896
LAVORI INDIVIDUALI	50%	
Spesa aggiuntiva		12.090.000
Entrate nette aggiuntive per lo Stato		1.242.885
INDOTTO	50%	
Spesa aggiuntiva		54.120.000
Entrate nette aggiuntive per lo Stato		16.236.000
TOTALE GENERALE		
Spesa aggiuntiva	68%	220.050.000
Entrate nette aggiuntive per lo Stato	65%	46.775.563

Tab. 12 - Ipotesi di recupero di parte dei benefici arrecati da Sirena allo Stato

Tipologia di intervento	Finanziamenti Sirena	Spesa attivata	Entrate nette Stato
Lavori condominiali di M.O.	21.116.095	64.970.000	23.530.978
Lavori condominiali di M.S.	41.383.905	127.330.000	13.089.870
Totale Sirena	62.500.000	192.300.000	36.620.847
Lavori individuali		24.180.000	2.485.770
Indotto		108.240.000	32.472.000
Totale Impatti	62.500.000	324.720.000	71.578.617
Di cui Impaggti aggiuntivi		220.050.000	46.775.563
Trasferibili al Comune 50% Sirena	31.250.000		67%
Impatti aggiuntivi trasferimento		110.025.000	23.387.781
Saldo netto aggiuntivo per lo Stato dovuto a Sirena			38.913.344
Saldo netto in % Sirena			62%

ⁱ I dati considerati nel presente rapporto si riferiscono ai finanziamenti stanziati per il 1° e 2° Bando Sirena fino al 31 dicembre 2005.

ⁱⁱ In termini di occupazione si può stimare che ogni milione di euro investito nel settore delle costruzioni crea, o conserva, 18 posti di lavoro di cui 10 diretti e 8 nell'indotto (FONTE: Centro studi e ricerche ACEN)

³ La legge 449/97 offre la possibilità di detrarre dall'Irpef il 36% per le spese sostenute per opere di manutenzione straordinaria, restauro conservativo e ristrutturazione edilizia condotte su parti comuni degli immobili e anche di manutenzione ordinaria per immobili privati, nonché l'applicazione di un'aliquota IVA agevolata al 10%. Con la Finanziaria 2005 il meccanismo incentivante è stato modificato riportando l'aliquota IVA al 20% a fronte di un innalzamento degli sgravi fiscali al 41%.

⁴ Il modello non considera gli effetti economici non direttamente quantificabili in termini monetari tra cui, ad esempio, la tutela del patrimonio edilizio, il sostegno all'occupazione regolare e il rispetto delle regole dell'economia formale.

⁵ I dati dell'Agenzia delle Entrate sul rapporto tra il numero di ristrutturazioni che hanno beneficiato degli incentivi della legge 449/97 ed il totale delle abitazioni (periodo 1998-2005) evidenziano una media regionale campana pari al 2%, nettamente al di sotto della media nazionale pari 9%.

⁶ La stima di questo fenomeno tiene presente quanto osservato dagli addetti ai lavori e quanto emerso dalle indagini condotte tra gli amministratori di condominio, le imprese edili e i tecnici partecipanti al progetto Sirena. Le indagini sono state condotte da due stagisti, Ivan Luongo e Stefano Pesce, all'interno delle attività del Master in "Programmazione, valutazione e selezione degli investimenti pubblici", organizzato dall'Università degli Studi di Napoli L'Orientale.

⁷ Lo stesso si può affermare anche relativamente al cumulo degli incentivi Sirena con la nuova forma di agevolazione nazionale introdotta con la Finanziaria del 2006 (che prevede un'aliquota IVA pari al 20% ed uno sgravio fiscale pari al 41% del costo delle opere).

⁸ Su questi contenuti l'attività di ricerca è tuttora in corso.

⁹ La richiesta, sostenuta con forza da numerose ed autorevoli voci, di maggiori finanziamenti statali per la riqualificazione di tutti i centri storici tutelati dall'Unesco trova un pesante limite nel vincolo di bilancio dello Stato mentre un'azione mirata su Napoli si giustificerebbe appieno in virtù dei benefici aggiuntivi al bilancio dello Stato arrecati dall'azione del Comune di Napoli per il tramite degli incentivi Sirena.