

RI.U.SO

RI.qualificazione U.rbana SO.stenibile



dalla **Recessione** allo **Sviluppo** del Paese.

Massimo Gallione
Novembre 2014

RI.U.SO

RI.qualificazione U.rbana SO.stenibile

- **PERCHE' RI.U.SO**
- **LA POSIZIONE DELL'UNIONE EUROPEA**
- **LO SCENARIO NORMATIVO E LEGISLATIVO ITALIANO**
 - **LE ESPERIENZE EUROPEE**
 - **QUALE MODELLO DA ADOTTARE**

RI.U.SO

RI.qualificazione U.rbana SO.stenibile

PERCHE' RI.U.SO.

- **Perché** ha un fortissimo impatto di MISURA ANTICRSI sull'economia, generando qualità AMBIENTALE, SICUREZZA e LAVORO. RI.U.SO. essenzialmente si basa sul finanziamento dei privati.
- **Perché** investe circa l'80% per cento del PATRIMONIO EDILIZIO residenziale del dopoguerra, che necessita di una profonda riqualificazione.
- Ma RI.U.SO. necessita di una politica complessiva che riguardi anche la limitazione del consumo del suolo e una sostanziale semplificazione amministrativa.

RI.U.SO

RI.qualificazione U.rbana SO.stenibile

La fragilità del suolo del nostro paese si confronta con una altrettanto drammatica fragilità degli edifici.

Tale fragilità, da intendersi inequivocabilmente come una
EMERGENZA:

- La QUESTIONE SISMICA;
- La QUESTIONE IDROGEOLOGICA;
- La QUESTIONE ENERGETICA;
- La QUESTIONE DELLA QUALITA' URBANA;
- La QUESTIONE della costosa MANUTENZIONE degli edifici degli anni '50, '80.

RI.U.SO

RI.qualificazione U.rbana SO.stenibile

Nel settore di **edilizia residenziale**, al 2011, in Italia vengono censite oltre **29 mil. di abitazioni (ISTAT)**;

Al 1945 venivano censite **8,5 mil.di abitazioni**, oggi da considerare in gran parte centri storici o comunque parti consolidate delle città storiche;

Dal 1991 (data di introduzione della legislazione in materia di sicurezza sismica) vengono realizzate **4 mil. di abitazioni**;

Quindi almeno **16,5 mil. di abitazioni sono da considerarsi fragili e almeno 20,0 mil consumano troppa energia.**

RI.U.SO

RI.qualificazione U.rbana SO.stenibile

- Assumendo un costo medio di ristrutturazione/sostituzione relativo ai predetti **16,5/20,0 mil. di abitazioni fragili**, si ha un potenziale valore economico di circa **2.200 miliardi di euro**.
- Ipotizzando un programma cinquantennale di RIUSO, si ha un valore economico di circa **45 miliardi di euro, su base annua**.
- Di conseguenza, è facilmente comprensibile come **RI.U.SO.** possa diventare una risorsa ineludibile, in particolare in questo momento di grave crisi economica.

La posizione europea

*UNA STRATEGIA PER UN SETTORE DELLE COSTRUZIONI
SOSTENIBILE E COMPETITIVO E PER LE SUE IMPRESE
(31 LUGLIO 2012).*

- l'emorragia di posti che, nel solo settore edile, ha toccato le 500mila unità dalla fine del 2008. Al 2014 tali numeri sono triplicati e quasi la metà di questi sono in Italia.
- **120 miliardi** per un PROGRAMMA EUROPEO che deve avere nel settore delle costruzioni uno dei punti di forza, **con 20 milioni di posti di lavoro, il 10% del PIL (2.390 miliardi).**
- L'EDILIZIA INNOVATIVA deve essere al centro della nuova **rivoluzione industriale.** (Data la nostra storica incapacità di innovare in questo settore, R.I.U.S.O. è un'occasione per applicare nuove tecnologie, aumentando così la nostra competitività sui mercati.)

La posizione europea

- Il 40% dell'energia viene consumata dagli edifici, che producono anche il 30% delle emissioni climalteranti. L'efficienza energetica degli edifici è una delle principali linee di azione del Parlamento Europeo.
- Solo il 34% degli edifici europei è stato costruito dopo il 1973 e solo una minima parte risponde a criteri d'efficienza energetica.

La posizione europea

- Si stima che il raggiungimento dei target della direttiva mobiliterà **60 miliardi**, creando **1 milione di posti di lavoro** e **80 miliardi** di risparmi energetici da qui al 2020.
- Solo in Germania, leader nel settore dell'efficienza degli edifici, il mercato vale **400 miliardi l'anno** e **4 milioni di occupati**, anche grazie a **6 miliardi d'incentivi pubblici** stanziati tra il 2006 e il 2009.
- A livello globale l'edilizia verde ha un tasso di crescita annuo del 43% e dovrebbe toccare i **1.300 miliardi di dollari** entro il 2030.

La posizione europea

CONSEGUENZE DELLA CRISI FINANZIARIA:

- Tra gennaio 2008 e novembre 2011, la domanda Ue in edilizia si è ridotta del 17%.
- In Italia, oggi siamo a -40 % rispetto al 2008.
- Il trend negativo è legato anche alla contrazione del credito e ritardi nei pagamenti.

La posizione europea

PRINCIPALI SFIDE STRUTTURALI PROPRIE DEL SETTORE:

- Difficoltà a reperire mano d'opera qualificata.
- Eccessi burocratici e ostacoli persistenti nel mercato interno Ue, tra i quali in Italia vi è il più alto contenzioso giudiziario.

La posizione europea

CREARE LE CONDIZIONI FAVOREVOLI AGLI INVESTIMENTI.

- **Migliorare l'accesso al credito:** Il Patto per la Crescita prevede un aumento di 10 miliardi di euro del capitale BEI, con relativa capacità di prestito aggiuntiva fino a 180 miliardi.
- **Aumento dei fondi strutturali:** per il periodo 2014-2020 la Commissione dispone quasi un raddoppio dei fondi per la **sostenibilità energetica**, in parte utilizzabile per la riqualificazione degli edifici.

La posizione europea

- **Più fondi Ue per ricerca e innovazione:** attualmente nell'ambito delle iniziative *Smart Cities* vi sono 209 milioni di euro per progetti di risparmio energetico nelle città, inclusa la ristrutturazione di edifici.
- **Mantenere gli incentivi fiscali nazionali,** IVA ridotta, incentivi per tassi agevolati o altre sovvenzioni, quali il credito d'imposta.

La posizione europea

- **Favorire l'accesso delle PMI** al mercato degli interventi per l'efficienza energetica, anche con polizze assicurative che garantiscano che le prestazioni eseguite corrispondano alla normativa vigente.
- **Più fondi Ue per Project Bonds** e maggiore utilizzo nel bilancio 2014-2020 per infrastrutture e riqualificazione energetica di edifici pubblici.

La posizione europea

LA RISOLUZIONE

11 SETTEMBRE 2012.

- *(considerando 17): È necessario aumentare il tasso delle ristrutturazioni di immobili, in quanto il parco immobiliare esistente rappresenta il settore individuale con le maggiori potenzialità di risparmio energetico.*

La posizione europea

- *Art. 4 - Ristrutturazioni di immobili.*
- *Gli Stati membri stabiliscono una strategia a lungo termine per mobilitare investimenti nella ristrutturazione del parco nazionale di edifici residenziali e commerciali, sia pubblici che privati.*

La posizione europea

Tale strategia comprende:

- *a) una rassegna del parco immobiliare nazionale fondata, se del caso, su campionamenti statistici;*
- *b) l'individuazione di approcci alle ristrutturazioni efficaci in termini di costi, pertinenti al tipo di edificio e alla zona climatica;*

La posizione europea

- *c) politiche e misure volte a stimolare ristrutturazioni degli edifici profonde ed efficaci in termini di costi, comprese profonde ristrutturazioni per fasi;*
- *d) una prospettiva rivolta al futuro per guidare le decisioni di investimento dei singoli individui, del settore dell'edilizia e delle istituzioni finanziarie;*

La posizione europea

- *Articolo 17 - Informazione e formazione.*
- *informazioni in merito ai meccanismi di efficienza energetica e ai quadri finanziari e giuridici, disponibili, trasparenti.*
- *incoraggiare la fornitura alle banche e alle altre istituzioni finanziarie di informazioni sulle possibilità di partecipare, anche attraverso la creazione di partenariati **pubblico/privato**, al finanziamento delle misure di miglioramento dell'efficienza energetica.*

LEGISLAZIONE STATALE DI RIFERIMENTO

Alla luce della comparazione della legislazione esistente **si possono, almeno in parte, già attuare di fatto i principi di RI.U.SO.**

- Nell'ambito del *Contratto di Valorizzazione Urbana* (legge n° 134 del 7 agosto 2012), **si riafferma e potenzia la centralità dell'interesse pubblico** negli interventi di Valorizzazione Urbana, coinvolgendo:
 - Comuni, in sinergia con le risorse private
 - restituendo a questi il ruolo di coordinamento di indirizzo e di progettazione.

LEGISLAZIONE STATALE DI RIFERIMENTO

- Negli artt. 27-28-30 della L. 457/78, si individua la *progettazione* come strumento prioritario di azione che permette la *definizione dei perimetri di intervento*, non subordinando le procedure alle pratiche di variante urbanistica.
- I *Piani di recupero*, seguono l'iter procedimentale di un 'PROGETTO', ed hanno l'efficacia di un Piano Attuativo, ma non sono soggetti alle procedure tipiche di una "variante urbanistica" ai piani regolatori generali.

LEGISLAZIONE STATALE DI RIFERIMENTO

- I **Piani di RIUSO Urbano**, sono definiti anche da molte legislazioni regionali, ed essendo rivolti alla valorizzazione dei tessuti urbani degradati, **meritano di essere approvati ed attuati con le procedure semplificate più efficaci.**
- **Mediante l'utilizzazione dei modelli:**
 - a. **dell'accordo di programma (D.Lgs. 267/2000);**
 - b. **del concorso di progettazione e realizzazione urbana, sulla base della procedura *di dialogo competitivo* (Testo Unico sui Contratti pubblici 163/2006 e smi), previa pubblicazione del bando.**

LEGISLAZIONE STATALE DI RIFERIMENTO

I principi di *RI.U.SO.*, oltre al riferimento della 457/78, trovano forza immediatamente attuativa attraverso l'applicazione dell'art. 5, comma 9 e 11 della legge 106/2011.

- **Art. 5 - Costruzioni private**

- *Comma 9. Al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente...omissis..., le Regioni approvano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano:*

LEGISLAZIONE STATALE DI RIFERIMENTO

- a) *il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale;*
- b) *la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse;*
- c) *l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;*
- d) *le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.*

Le Regioni sul tema “Piano Casa”

- In genere le legislazioni regionali già prevedono:
 - deroga agli strumenti urbanistici vigenti; per progetti di riqualificazione urbana con Piani di sostituzione edilizia con demolizione e ricostruzione degli edifici;
 - Subordinazione all'esistenza o alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
 - maggiori incentivi volumetrici;

Le Regioni sul tema “Piano Casa”

- - **criteri di sostenibilità e utilizzo di materiale ecocompatibile**, che garantiscano prestazioni energetico–ambientali elevate;
- - **ridurre il consumo del suolo ineditato con** Progetti o Piani di sostituzione edilizia con demolizione e ricostruzione, al fine di un netto miglioramento della qualità ambientale e paesaggistica;
- - **Perequazione e compensazione urbanistica**;
- - **concorso di progettazione** anche con ulteriori incentivi.

ESPERIENZE EUROPEE

Francia - Nantes

- In Francia, dal 2005, è stata avviata una politica nazionale di **“RINASCIMENTO URBANO”**.
- E' stata emanata una legge nazionale e istituita un'agenzia: **l'ANRU, Agence Nationale pour la Renovation Urbaine.**
- A Nantes, in particolare, sono stati realizzati **75 progetti**, di cui **17 sono in costruzione** e **12 in corso d'elaborazione.**
- I progetti interessano la **residenza, le attività economiche e le attrezzature.**
- **Nantes è uno dei migliori esempi europei**, ma possiamo citare anche quelli di Goteborg e Malmoe (SV), Hengelo, Thilburg e Rotterdam(NL), Lione, Roubaix e Marsiglia (FR), Stuttgart, Amburgo, Hannover (D), Londra (GB).

FRANCIA - Nantes

- Negli ultimi vent'anni si è infatti posta come obiettivo la **RIQUALIFICAZIONE** di un vasto territorio precedentemente utilizzato come sito industriale su un'isola, **l'Île de Nantes**, circondata dalle acque del fiume Loira, di fronte al centro della città.
- I cittadini hanno così potuto riappropriarsi di quest'area rimasta abbandonata dopo la chiusura del cantiere navale nel 1980.

FRANCIA - Nantes



FRANCIA - Nantes



FRANCIA - Nantes



FRANCIA - Nantes



ZONE FRANCHE URBANE (zone a burocrazia zero)

- In buona sostanza l'esperienza Italiana e Francese della 'Zona Franca', è certamente risultata, in generale, **positiva** per quanto attiene il volume d'affari delle imprese insediate, però ha avuto per contraltare un **rilevante costo a carico delle casse pubbliche e solo un modesto risultato in relazione ai dati occupazionali.**
- d'altro canto è risultata invece **estremamente positiva** quando essa è stata intesa come 'zona franca dalla burocrazia' tanto da essere anche denominata

'ZONA FRANCA A BUROCRAZIA ZERO'.

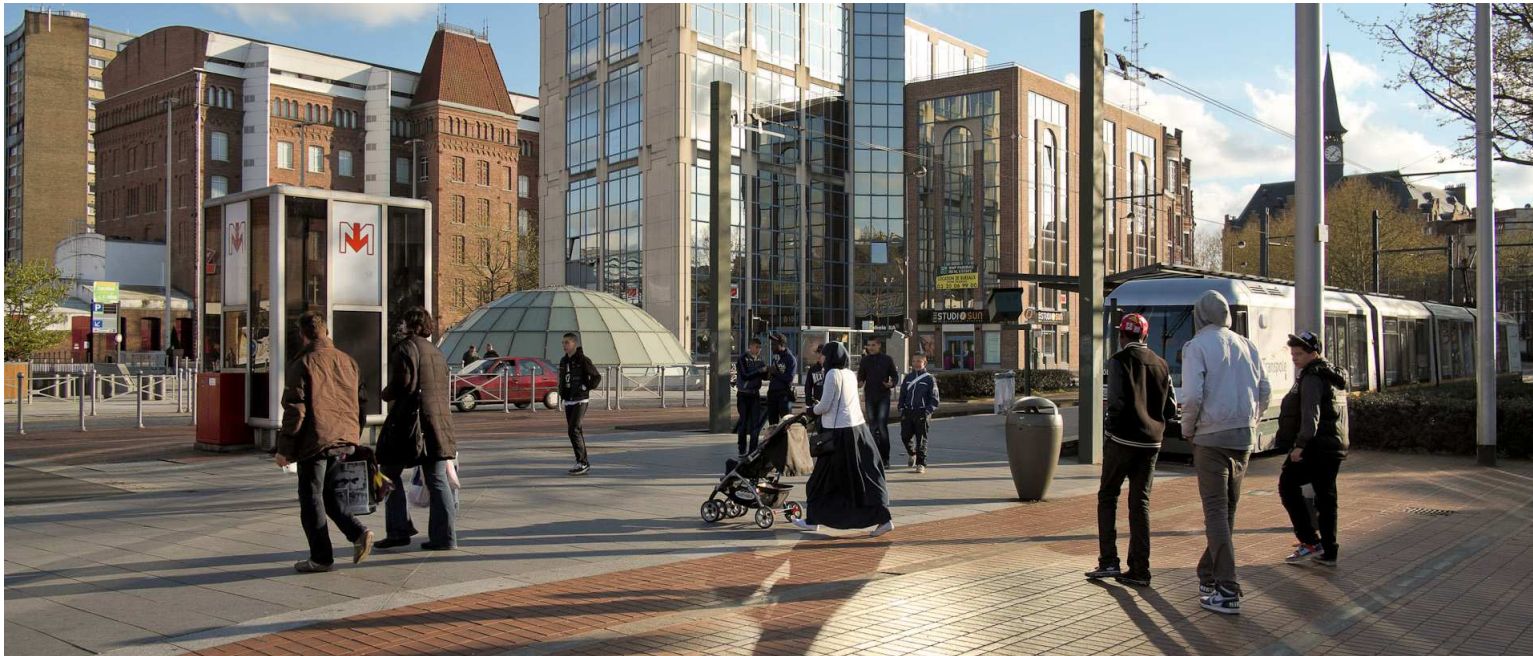
ZONE FRANCHE URBANE (zone a burocrazia zero)

- RUBAIX – riqualificazione urbana



ZONE FRANCHE URBANE (zone a burocrazia zero)

- RUBAIX – riqualificazione urbana



ZONE FRANCHE URBANE (zone a burocrazia zero)

- RUBAIX – riqualificazione urbana



ZONE FRANCHE URBANE (zone a burocrazia zero)

- RUBAIX – riqualificazione urbana



HOUSING SOCIALE

- *L'Housing Sociale*, nell'ambito di RI.U.SO., deve essere considerato come una forte politica di sostegno alla riqualificazione di ampie parti di città.
- La CITTA' come principale sistema infrastrutturante del Paese, nel panorama del mercato dei LLPP, in alternativa alle infrastrutture extraurbane (autostrade, ecc.).
- *L'Housing Sociale come volano pubblico* (su cui concentrare la scarsità di risorse pubbliche) per sostenere programmi di RIQUALIFICAZIONE URBANA e assicurando così un
NECESSARIO ASPETTO DI ROTAZIONE ABITATIVA.

La Finanza a servizio di RIUSO

- Se è vero che il **debito pubblico** in Italia si attesta ad oltre **2.000 mld** di euro;
- il valore del **patrimonio immobiliare** dei privati ammonta a **3.000 mld** di euro;
- Il **risparmio dei privati** ammonta a **2.600 mld** di euro, di cui il 50 % in fondi gestiti (fondi comuni, assicurazioni, ecc.) ed un altro 50 % in fondi non gestiti (conti correnti, titoli di stato, ecc.);

La Finanza a servizio di RIUSO

- Inoltre vi sono (stimati) almeno **400 mld.** di euro nei cosiddetti fondi esportati “illegalmente”;
- Vi sono inoltre **200 mld** di euro di fondi presso la Cassa Depositi e Prestiti derivanti dal risparmio postale.

La Finanza a servizio di RIUSO

- Quindi, a fronte di **2.000 mld di debito pubblico**, l'Italia possiede uno dei risparmi privati maggiori al mondo, ammontante a circa **7.000/8000 mld di euro** (stime Banca d'Italia).
- Solo i depositi bancari, nonostante la crisi, sono aumentati dal 2013 al 2014 da 850 a 1.250 mld (+ 400 mld, +45 %).
- Quindi, potenzialmente, nel nostro Paese vi sono ampiamente le risorse per attivare il **Programma RIUSO** !
- Ma occorre che l'Europa superi la politica di solo rigore finanziario teso sostanzialmente oggi a fasi puramente recessive.

POSSIBILE MODELLO DI ATTUAZIONE PER RI.U.SO.

- 1 - la costituzione territoriale di una **Società mista pubblico / privata** secondo modelli già previsti dal Cod. Civ.;
- 2 – tale società mista attiva una gara tra le varie **SGR** (Società di Gestione del Risparmio) operanti sul territorio nazionale ed europeo;
- 3 – la **SGR** vincitrice della gara predispone un **Piano Economico Finanziario da sottoporre al mercato** per l'acquisizione di fondi prevalentemente privati (tramite project bond), garantiti da diversi altri Enti quali la BCE, la BEI, Banca d'Italia, altre grandi Banche, C.D.P., ecc;

POSSIBILE MODELLO DI ATTUAZIONE PER RI.U.SO.

4 – la Società mista pubblico / privata ha il compito prioritario di predisporre il **Piano urbanistico / edilizio**, (anche tramite **concorso**), compatibile con gli indirizzi del Comune o dei Comuni fondatori, ma altrettanto compatibile con le aspettative di mercato.

REALIZZAZIONE DI RIUSO

- **Superamento dell'approccio espropriativo**, non sostenibile dalla Pubblica Amministrazione, nelle operazioni di trasformazione urbana, affiancando ai principi **perequativi quelli compensativi**.
- **caricare sugli operatori privati l'onere della realizzazione delle opere di urbanizzazione**, permettendo al soggetto pubblico l'acquisizione dei suoli e/o di altre risorse, in **cambio di diritti edificatori economicamente "equivalenti"**, da localizzare su aree appositamente preposte allo scopo o di immobili di proprietà degli enti locali.

REALIZZAZIONE DI RIUSO

- Attribuzione di **crediti edilizi** agli operatori che realizzano interventi di miglioramento della qualità urbana e/o di riqualificazione ambientale, come ad esempio:
- la **bonifica di siti inquinati**;
- la **demolizione di manufatti dismessi**;
- il **potenziamento e/o l'ammodernamento** delle Infrastrutture, che potranno essere realizzate mediante interventi di **project financing** e gestite da società opportunamente costituite.

PROPOSTE

Il Piano Nazionale per la **Rigenerazione Urbana Sostenibile**, a livello centrale e periferico si può realizzare con:

- 1. Nuovi programmi di **Riqualificazione Urbana** basati su “**distretti energetici urbani**”, aree urbane all’interno delle quali ricercare l’integrazione e la valorizzazione della domanda pubblica, gli incentivi energetici, l’esigenza privata di interventi di riqualificazione sia micro che di maggiore dimensione.

PROPOSTE

- 2. rivisitazione dei **Contratti di Quartiere** a sostegno dei distretti, utilizzabili ora come **“Contratti di eco-quartiere”**, progettati con elevati standards di sostenibilità ambientale e sociale;
- 3. **cooperazione progettuale, economica ed urbanistica tra pubblico e privato**, connessa ad una **semplificazione responsabile** ed a una maggiore efficacia dell'azione amministrativa.

PROPOSTE

- 4. promozione dei **Concorsi di Architettura, anche nel privato**, per incentivare l'innovazione progettuale, favorendoli con incentivi fiscali.
- 5. attivazione, tramite legislazione statale e regionale dei principi di **Compensazione e Perequazione urbanistica**, sulla **fiscalità** e gli **incentivi**.

PROPOSTE

- 6. **Maggiorazione della fiscalità a carico della nuova edificazione occupante nuove aree di espansione e comunque totalmente nuova e non urbanizzata.**
- 7. **Defiscalizzazione dei nuovi interventi** derivanti da precise politiche e specifiche norme basate sulla **sostituzione edilizia.**

Tali norme ovviamente sono intese ai fini del **contenimento di consumo di nuovo suolo non urbanizzato.**

PROPOSTE

- 8. Possibilità per i Comuni possano entrare in possesso di una quota percentuale (es: 10%) dell'incentivo urbanistico (volumetrico o di superficie) derivante dalla norma perequativa sulla trattazione di mercato dei diritti edificatori.
- 9. Incentivazioni volumetriche, di superficie e fiscali in misura diversificata a livello territoriale, in base a criteri di compatibilità ambientale, risparmio energetico e idrico massivo, di emergenze sismiche o idrogeologiche, soluzioni in house del ciclo dei rifiuti, ecc.

PROPOSTE

- 10. **Istituzione di specifici eco-bond**, con sinergia pubblico-privato, mediante l'introduzione di normative sulla trasferibilità dei diritti edificatori e la valorizzazione, ove esistente, del patrimonio demaniale dismesso.
- 11. **Defiscalizzazione con norma transitoria degli alloggi nuovi invenduti negli ultimi 5 anni**, al fine di risolvere la **questione dell'invenduto** che al momento blocca il mercato per rispondere al fabbisogno abitativo immediato.

PROPOSTE

Per ultimo, e non per questo ultimo tema, nella gerarchia delle questioni:

- Tempi certi delle azioni amministrative,
- Certezza del diritto attraverso la definizione, da parte dei Comuni, delle destinazioni urbanistiche delle aree demaniali passate agli enti territoriali.

RI.U.SO

RI.qualificazione U.rbana SO.stenibile

- ***Non è perché le cose sono difficili che noi non osiamo, è perché non osiamo che sono difficili”***
(Lucio Anneo Seneca).

Giugno 2000

Rivista – ***L'ARCHITETTO N° 147***

Direttore responsabile Raffaele Sirica

Direttore editoriale Massimo Gallione

- ***La “rottamazione” dell’edilizia post-bellica priva di qualità, il riequilibrio delle aree urbane e il rilancio dell’economia.***
- di Aldo Loris Rossi Professore ordinario di Progettazione nell'Università “Federico II” di Napoli