

Convegno

La
rigenerazione
urbana come
prospettiva
per il Social
Housing



**NEARLY
ZERO
ENERGY**
**HOUSING IN
DIVIDED OWNERSHIP**



Evoluzioni delle normative sul consumo di suolo: un nuovo scenario di politiche urbane

Andrea Arcidiacono

Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani **DAStU**

Dati ed immagini elaborati con Silvia Ronchi e Stefano Salata

CENTRO DI RICERCA SUI CONSUMI DI SUOLO – CRCS
www.consumosuolo.org

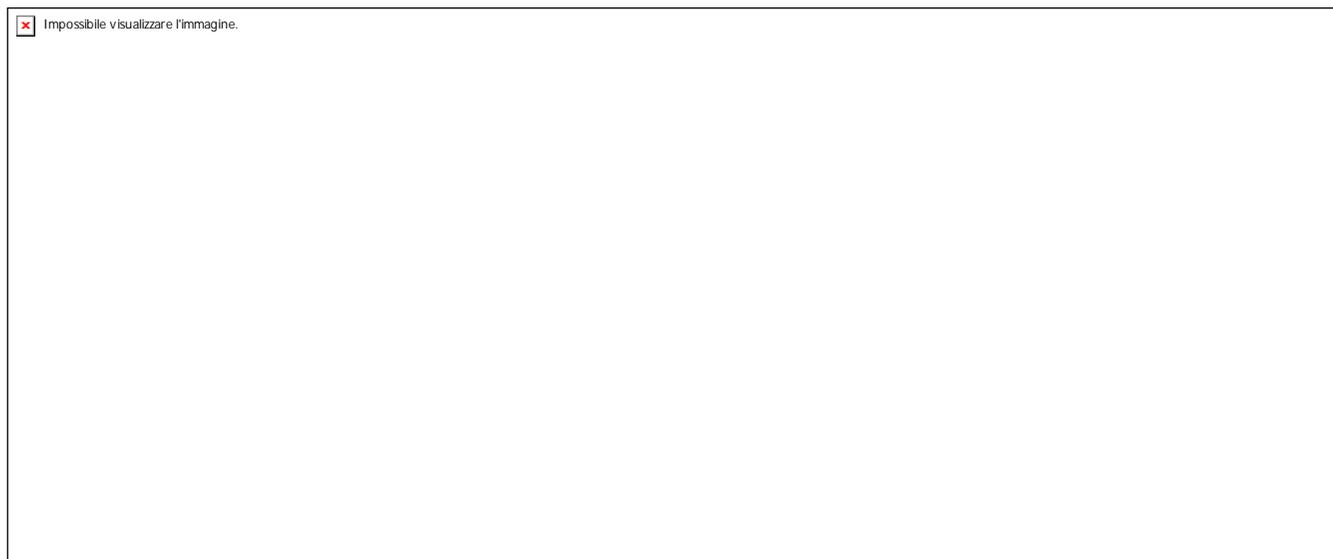


25 marzo 2015
Milano
NH Collection
President



Crisi edilizia e consumo di suolo

Permessi di costruire per abitazioni residenziali 2005 – 2012



| ANNI | Fabbricati residenziali | Abitazioni | Variazioni % |
|------|-------------------------|------------|--------------|
| 2005 | 54.082 | 278.602 | - |
| 2006 | 52.424 | 261.455 | -6,2% |
| 2007 | 48.740 | 250.271 | -4,3% |
| 2008 | 41.020 | 191.783 | -23,4% |
| 2009 | 31.798 | 141.587 | -26,2% |
| 2010 | 31.153 | 119.409 | -15,6% |
| 2011 | - | 112.570 | -5,7% |
| 2012 | - | 84.307 | -25,1% |

Riduzione degli occupati 25%

Fonte: ISTAT

Calo dei permessi di costruire dal 2005 al 2013 70%

Fonte: ISTAT

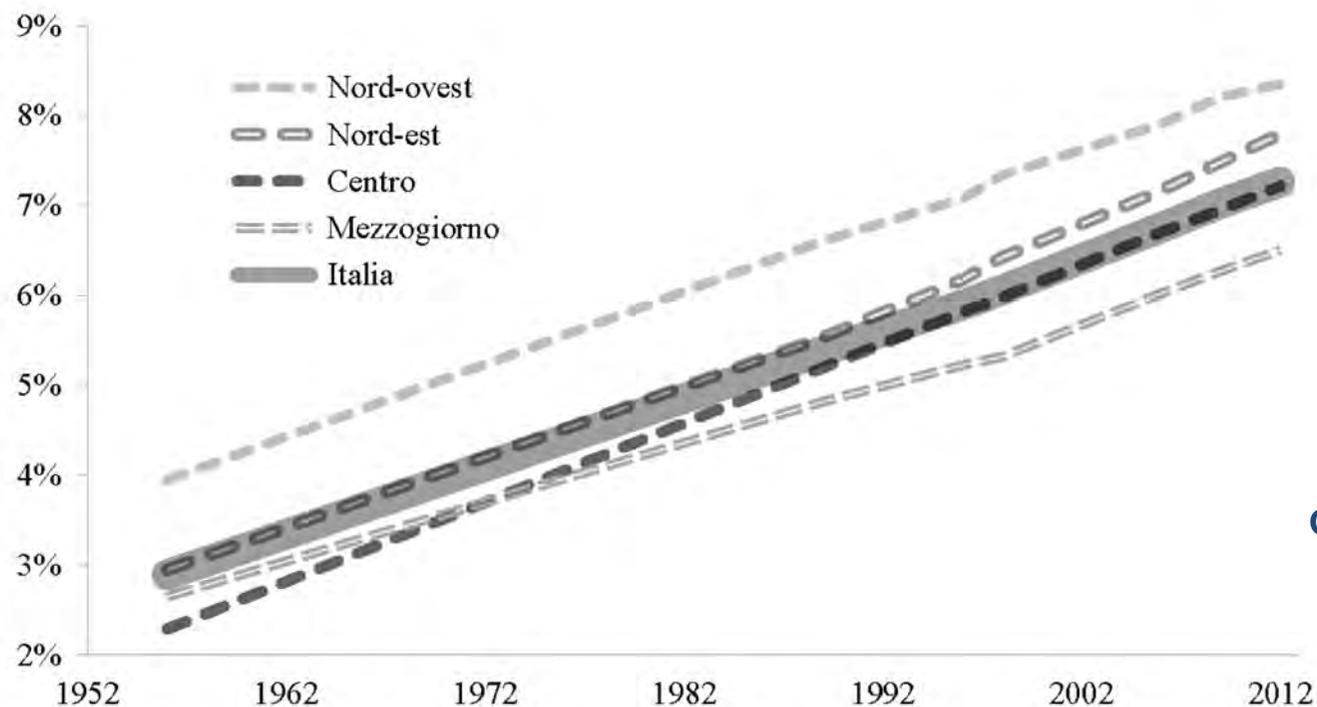
Fonte: ISTAT, Rilevazione statistica dei permessi di costruire





Consumo di suolo

Andamento in Italia tra il 1952 e il 2012



70 ettari al giorno di suoli consumati in Italia ($8 \text{ m}^2/\text{sec}$)

Consumo annuo di suolo pari a 25 mila ettari

Fonte: ISPRA 2014





Consumo di suolo

Andamento in Lombardia tra il 1999 e il 2012

Coperture. Valori assoluti

| anno | 1999 | 2007 | 2012 |
|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| <i>macroclasse</i> | <i>ha</i> | <i>ha</i> | <i>ha</i> |
| <i>aree antropizzate</i> | 299.704,00 | 332.475,00 | 346.661,00 |
| <i>aree agricole</i> | 1.079.141,00 | 1.042.858,00 | 1.026.219,00 |
| <i>aree naturali e seminaturali</i> | 925.660,00 | 930.213,00 | 930.208,00 |
| <i>aree umide</i> | 3.247,00 | 3.289,00 | 3.366,00 |
| <i>corpi idrici</i> | 78.441,00 | 77.627,00 | 79.939,00 |

Coperture. Variazioni assolute

| anno | 1999-2007 | 2007-2012 | 1999-2012 |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>macroclasse</i> | <i>ha</i> | <i>ha</i> | <i>ha</i> |
| <i>aree antropizzate</i> | 32.771,00 | 14.186,00 | 46.957,00 |
| <i>aree agricole</i> | - 36.283,00 | - 16.639,00 | - 52.922,00 |
| <i>aree naturali e seminaturali</i> | 4.553,00 | - 5,00 | 4.548,00 |
| <i>aree umide</i> | 42,00 | 77,00 | 119,00 |
| <i>corpi idrici</i> | - 814,00 | 2.312,00 | 1.498,00 |

Coperture. Tassi di variazione

| anno | 1999-2007 | 2007-2012 | 1999-2012 |
|-------------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| <i>macroclasse</i> | % | % | % |
| <i>aree antropizzate</i> | 10,9 | 4,3 | 15,7 |
| <i>aree agricole</i> | -3,4 | -1,6 | -4,9 |
| <i>aree naturali e seminaturali</i> | 0,5 | 0,0 | 0,5 |
| <i>aree umide</i> | 1,3 | 2,3 | 3,7 |
| <i>corpi idrici</i> | -1,0 | 3,0 | 1,9 |

Coperture. Velocità di variazione

| anno | 1999-2007 | 2007-2012 | 1999-2012 |
|-------------------------------------|------------|------------|------------|
| <i>macroclasse</i> | <i>ha</i> | <i>ha</i> | <i>ha</i> |
| <i>aree antropizzate</i> | 4.096,38 | 2.837,20 | 3.913,08 |
| <i>aree agricole</i> | - 4.535,38 | - 3.327,80 | - 4.410,17 |
| <i>aree naturali e seminaturali</i> | 569,13 | -1,00 | 379,00 |
| <i>aree umide</i> | 5,25 | 15,40 | 9,92 |
| <i>corpi idrici</i> | - 101,75 | 462,40 | 124,83 |





Dinamiche demografiche. Residenti, famiglie, abitazioni

Abitanti residenti in Italia (milioni)

| | | |
|-----------|-------------|---------------------|
| 2001-2011 | 56,9 – 59,5 | circa + 2,6 milioni |
| 2011-2013 | 59,4 – 60,5 | circa +1 milione |

Famiglie residenti (milioni)

| | | | | | |
|-----------|-------------|-------|---|-----|---------|
| 2001-2011 | 21,8 – 24,6 | circa | + | 2,8 | milioni |
|-----------|-------------|-------|---|-----|---------|

Stock abitativo (milioni)

| | | |
|-----------|---------------|---------------------|
| 2001-2011 | 27.000 – 31,2 | circa + 4,0 milioni |
|-----------|---------------|---------------------|

di cui solo il 77% occupate stabilmente da residenti (ISTAT 2014b).

Abitanti stranieri residenti in Italia (milioni)

| | | |
|-----------|------------|---------------------|
| 2001-2011 | 1,34 – 3,9 | circa + 2,5 milioni |
|-----------|------------|---------------------|



Modesti effetti della crisi sul consumo di suolo



Elementi interpretativi:

- una quota importante del suolo viene consumato da interventi di carattere infrastrutturale e viabilistico (ISPRA, 2014). A livello nazionale quasi il 50% dei suoli antropizzati e impermeabilizzati vengono trasformati dalla realizzazione di strade e ferrovie; il 30% per edifici abitativi e non;
- il peso della rendita assoluta. Le condizioni economiche recessive spingono gli operatori a privilegiare gli interventi su aree libere, agricole e naturali, laddove i costi, sia per l'acquisizione dei suoli che per la messa in opera delle attività edilizie, sono decisamente più contenuti rispetto ad operazioni di trasformazione e riuso di aree dismesse e/o sottoutilizzate all'interno della città esistente.





Consumo di suolo

Interpretare qualitativamente il fenomeno

Processi urbanizzativi e tendenze demografiche

produzione edilizia scollegata dalle dinamiche demografiche
(abitazioni \cong 230.000/anno)

- prevalenza nella realizzazione di fabbricati destinati al libero mercato con tipologie mono e bifamiliari: nel 2007 circa 27.000 fabbricati su un totale di 48.700 (pari ad oltre il 56%) degli edifici realizzati sono con 1 o 2 abitazioni.
- la popolazione in affitto è poco più del 18% (e solo il 5% a condizioni di canone ridotto), contro una media europea di oltre il 24%; (Francia 38%, Olanda 45%, Germania 55%)

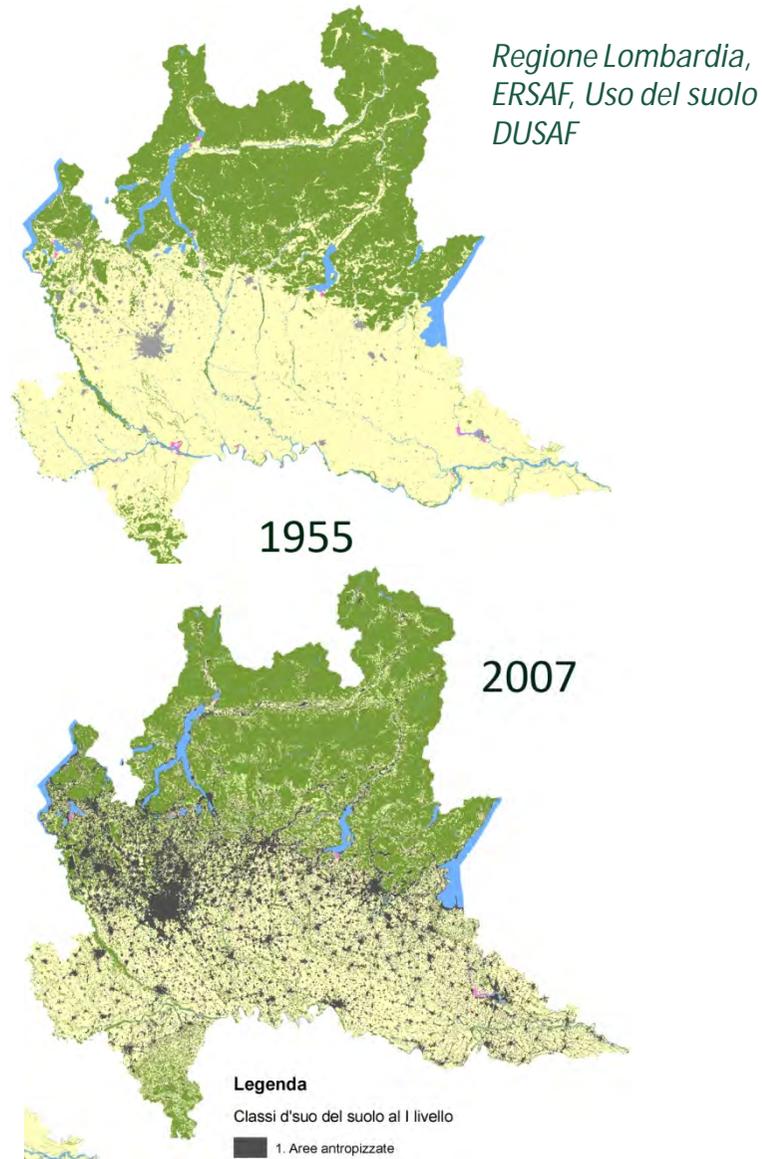
Le determinanti della domanda suolo

- la rendita fondiaria
- oneri urbanistici
- nuove forme della distribuzione (commercio) e della produzione (logistiche)
- le pressioni insediative sui centri urbani minori
- l'aggressione ai territori di pregio naturalistico e ambientale (turismo e seconde case – 5/6 milioni di abitazioni, circa 20% del patrimonio edilizio)





Consumo di suolo



in Italia

- Vengono urbanizzati 70 ha al giorno (Ispra), pari in un anno a 2 volte una città come Milano

in Lombardia

- diventano urbanizzati 110.000 m² al giorno, pari a 7 volte piazza del Duomo di Milano
- ogni anno 3.900 ettari, pari a quasi tre volte l'urbanizzato di Como
- quasi 4,5 m²/abitante ogni anno





I nuovi PGT. Le previsioni urbanizzative su suoli liberi (1.338 comuni con strumenti approvati – 87%)

| Province | Totale aree di nuova urbanizzazione previste nei PGT (mq) | Ambiti di Trasformazione (AT) su aree libere Documento di Piano | Aree di nuova Urbanizzazione nel TUC - Piano delle Regole |
|-----------------|---|---|---|
| | ha | ha | ha |
| BERGAMO | 8.972 | 3.312 | 5.660, |
| BRESCIA | 8.644 | 3.144 | 5.500 |
| COMO | 3.035 | 771 | 2.264 |
| CREMONA | 3.274 | 1.738 | 1.536 |
| LECCO | 1.816 | 362 | 1.454 |
| LODI | 1.734 | 862 | 871 |
| MILANO | 7.143 | 2.753 | 4.389 |
| MONZA E BRIANZA | 2.322 | 1.058 | 1.264 |
| MANTOVA | 5.613 | 1.910 | 3.703 |
| PAVIA | 6.026 | 3.090 | 2.935 |
| VARESE | 2.958 | 908 | 2.050 |
| SONDRIO | 2.299 | 562 | 1.737 |
| TOTALE | 53.837 | 20.470 | 33.367,48 |





Nuove previsioni urbanizzative nei PGT (1.338 comuni con strumenti approvati – 87%)

Gli Ambiti di Trasformazione del DP



a) Urbanizzato esistente

b) nuove urbanizzazioni nel TUC

c) nuove urbanizzazioni
Documento di Piano (Ambiti di
Trasformazione)



Nuove previsioni urbanizzative nei PGT lombardi (1.338 comuni con strumenti approvati – 87%)



Sono circa 20 mila gli ettari di suolo soggetto a previsioni di espansione degli AT disciplinati dal Documento di Piano, mentre sono più di 33 mila gli ettari di suolo interessati da previsione di espansione o completamento del TUC, disciplinati dal Piano delle Regole (senza valutazione della VAS)

20 mila ha (AT) + 33 mila ha (TUC) = 53 mila ettari
consumo di suolo potenziale

Consumo ben più elevato di quello registrato tra il 1999 e il 2012 (circa 47 mila ha)



Nuove previsioni urbanizzative nei PGT lombardi

(1.338 comuni con strumenti approvati – 87%)



1. La definizione del fabbisogno abitativo e/o occupazionale è quasi sempre il riferimento principale al dimensionamento del PGT. Non esistono tuttavia indicatori oggettivi e condivisi nella definizione degli scenari di sviluppo e in tal senso le ipotesi previsionali e programmatiche dei piani sono eterogenee e difficilmente verificabili (quando non addirittura evidentemente imprecise);
2. L'indicazione di limiti quantitativi al consumo di suolo, fissati percentualmente dai PTC provinciali con riferimento al territorio comunale già urbanizzato, va a costituire spesso l'obiettivo da raggiungere nel dimensionamento dei PGT, indifferente alle effettive esigenze di sviluppo del territorio;



Nuove previsioni urbanizzative nei PGT lombardi (1.338 comuni con strumenti approvati – 87%)



3. La possibilità di utilizzare gli oneri di urbanizzazione (fino al 50%, confermata per il 2015 dalla legge di stabilità 2015) per le spese correnti che spinge ancora molti comuni ad usare il suolo secondo una logica finanziaria;
4. Il ruolo della rendita fondiaria
Il carattere non conformativo del Documento di Piano che avrebbe dovuto consentire una maggiore selettività e verifica qualitativa delle proposte di trasformazione, rimane assai debole (IMU e modalità di disegno delle aree non aiutano);





Proposte legislative nazionali

- *DdL_2039 “Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato” – approvato CdM e Commissioni VIII e XIII 2015*
- *PdL 948 “Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo”;*
- *PdL 1050 “Norme per il blocco del consumo di suolo e la tutela del paesaggio” (detta anche PdL Berdini – Movimento5Stelle);*
- *PdL AC/70 “Norme per il contenimento dell’uso di suolo e la rigenerazione urbana” (PdL Realacci et al);*
- *PdL “Norme per il contenimento e la riduzione del consumo di suolo” (WWF Italia);*
- *PdL “per la salvaguardia del territorio non urbanizzato”, predisposta da Vezio De Lucia, Paolo Berdini, Luca De Lucia, Antonio di Gennaro, Edoardo Salzano, Giancarlo Storto;*
- *PdL “Riconversione ecologica delle città e limitazione al consumo di suolo”, sen. Puppato, Finocchiaro, et al.*





. DdL 2039_Criticità

Definizioni - art. 2

La ridondanza dell'impianto definitorio: sarebbe opportuna una definizione più condivisa del "consumo di suolo", piuttosto che il riferimento al concetto di permeabilità/impermeabilità dei suoli che richiederebbe, per poter essere utilizzato nel monitoraggio e nella misura del consumo di suolo, altre e più precise specificazioni

Limiti al consumo di suolo. Misure quantitative - art. 3

Sull'utilizzo del limite quantitativo come modalità di controllo del consumo di suolo rimangono molti dubbi, anche sulla base delle molte esperienze provinciali. Come praticare tecnicamente la suddivisione delle quote suolo tra Regioni rimane un'operazione assai complicata.



. DdL 2039_Criticità



Priorità del riuso (art. 4) e Misure di Incentivazione (art. 6)

Non si rileva una significativa politica a sostegno degli interventi di riuso e rigenerazione: indirizzi e orientamenti sono certamente opportuni ma non sufficienti a dare efficacia a politiche di recupero, riqualificazione e rigenerazione dei tessuti urbani esistenti. Senza disposizioni che rendano prioritario e obbligatorio il recupero delle aree dismesse o sottoutilizzate in quote minime fissate; senza misure concrete di incentivazione (attraverso un uso mirato della fiscalità e dell'accesso al credito) e soprattutto senza una robusta semplificazione delle procedure (in particolare sulle bonifiche) e dei tempi degli interventi sull'esistente risulta difficile ottenere risultati di qualche importanza.

Compendio agricolo neorurale periurbano" (art. 5)

Non si ritiene opportuno per una legge nazionale di principi "sul consumo di suolo" definire caratteri e modi del recupero degli insediamenti rurali dismessi, con un dettaglio di disposizioni normative che sarebbe forse troppo puntuale anche per un testo di legge regionale.





. DdL 2039_Criticità

Disposizioni transitorie e finali (art. 10)

Nella norma transitoria risulta ambigua la salvaguardia dei procedimenti in corso (appare senz'altro meglio fare riferimento a titoli abilitativi già efficaci); non riteniamo inoltre per nulla condivisibile l'ultimo capoverso del comma 1, laddove si dispone che, trascorsi i tre anni dalla approvazione della legge sia ammesso il consumo di una quantità di suolo pari al 50% di quello già consumato nei 5 anni precedenti. In tal modo non solo si tornerebbe ad ammettere senza alcuna regolazione nuovi consumi di suolo ma soprattutto si andrebbero a premiare i comuni meno virtuosi (cioè quelli che nel passato hanno urbanizzato più suolo).

. DdL 2039_un passo essenziale...

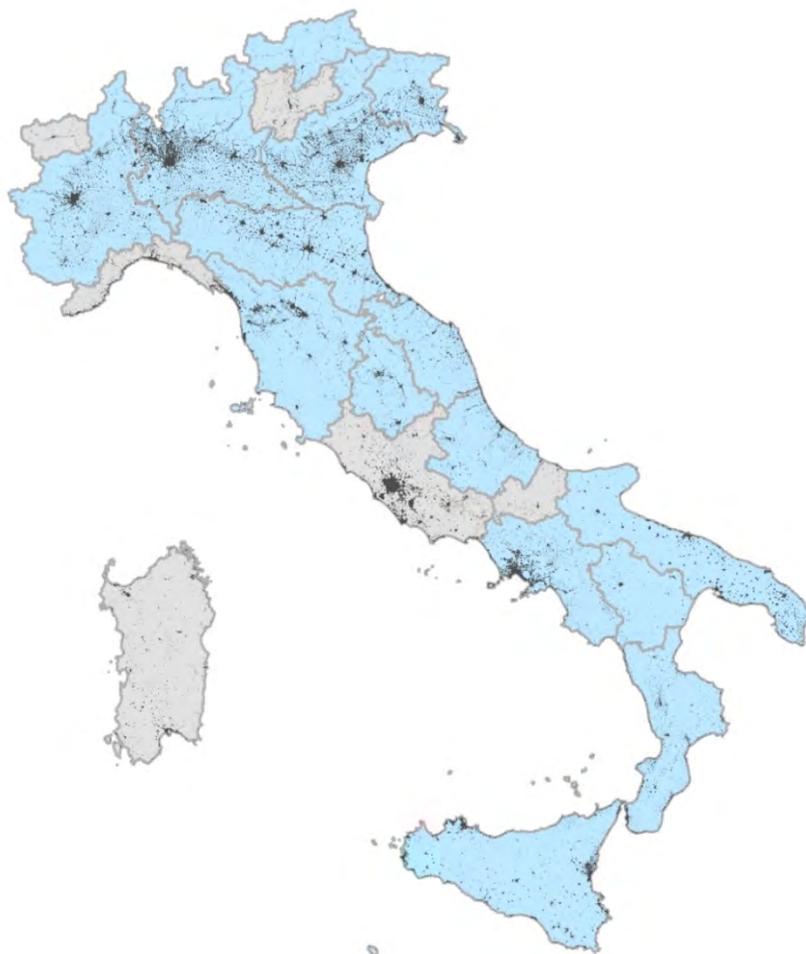
Destinazione dei proventi dei titoli edilizi (Oneri) – art. 9

Gli oneri di urbanizzazione e le sanzioni sono destinate esclusivamente alle U1 e U2, al risanamento dei nuclei storici e ad azioni ambientali paesistiche (abrogazione co. 8, art. 2 della L.n. 244/2007).





Proposte legislative regionali *Rapporto CRCS 2014*



Toscana, Lombardia, Veneto

Proposte di Legge specificamente finalizzate ad integrare la normativa in materia di governo del territorio vigente

Puglia e Marche

Strumenti normativi parziali per la produzione di Piani o Programmi settoriali che, pur in maniera indiretta, si occupano di limitare il consumo di suolo

Abruzzo, Campania, Basilicata, Calabria

Proposte o Disegni di Legge specifici per il contenimento del consumo di suolo

Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Umbria, Provincia di Bolzano

Riforma delle leggi in materia di governo del territorio che si occupano indirettamente di consumo di suolo

*Campania e Marche - iniziativa Salviamo il Paesaggio
Proposte di Legge che introducono una riforma dell'ordinamento regionale in materia paesaggistica*

*Sicilia, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia
Promozione di iniziative per la definizione di proposte di legge per il contenimento del consumo di suolo non ancora formalizzate.*





- La l.r. lombarda 31/2014_Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato

Definizioni (art.2)

Superficie agricola; superficie urbanizzabile; bilancio ecologico del suolo

Ruolo del PTR (art. 3)

Limite quantitativo. Criteri e modalità per il contenimento del consumo di suolo. Definizione del fabbisogno

Le norme transitorie (art. 5)

Moratoria di trenta mesi. Fatti salvi i PGT vigenti

Si possono fare varianti in riduzione subito?

Coerenze con la proposta di legge nazionale (2039)

Carta del consumo di suolo (art. 3)

(carta della qualità dei suoli)





. La l.r toscana 65/2014_Norme per il governo del territorio

Tutela del territorio e individuazione del perimetro del territorio urbanizzato (art.4)

Le trasformazioni che comportano impegno di suolo non edificato a fini insediativi o infrastrutturali sono consentite esclusivamente nell'ambito del territorio urbanizzato quale individuato dal piano strutturale. Non sono comunque consentite nuove edificazioni residenziali fuori del territorio urbanizzato.

(...) le trasformazioni non residenziali al di fuori del territorio urbanizzato, che comportino impegno di suolo non edificato, sono consentite esclusivamente con Conferenza di copianificazione (art. 25), al fine di verificarne la sostenibilità per ambiti sovracomunali.

(...) nuovi impegni di suolo a fini insediativi o infrastrutturali sono consentiti esclusivamente qualora non sussistano alternative di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti.





Priorità e politiche combinate per contenere il consumo di suolo. 4 campi d'azione

1. Limitazione quantitativa del consumo di suolo e regolazione degli usi
2. Comprimere e recuperare la rendita urbana
3. Sostenere il riuso e la rigenerazione urbana
4. Forme e scale della pianificazione



1. Limitazione e regolazione degli usi



Quantità massima di suolo consumabile vs obiettivo di riduzione

- Inefficacia del limite quantitativo (PTCP);
- Difficoltà operativa di definire le quote regionali di suoli 'consumabili' e di ridistribuirle a livello provinciale e comunale.
- L'obiettivo della riduzione richiede di orientarsi al consumo zero:

Regolazione, valutazione e selezione degli usi del suolo

- Vincoli, Green-belt.
- I suoli ad elevato valore (ecologico, ambientale, produttivo) non sono urbanizzabili;
- Ammissibilità urbanizzative e compensazioni definite sulla base delle qualità (multisistemiche) dei suoli
- **La nuova urbanizzazione dei suoli liberi è ammessa solo quando siano stati recuperati tutti (o quota %) i suoli dismessi o sottutilizzati, e comunque sulla base dei fabbisogni (insediativi, occupazionali e sociali).**



2. Comprimere e recuperare la rendita urbana



Fiscalità locale

- Oneri di urbanizzazione (2039, art. 9: gli oneri di urbanizzazione sono destinati esclusivamente alle U1 e U2, al risanamento dei nuclei storici e ad azioni ambientali paesistiche; abrogazione co. 8, art. 2 della L.n. 244/2007);
- Tassazione differenziata sull'urbanizzazione dei suoli liberi; esazioni differenziate sulla base delle quantità e qualità dei suoli trasformati (valore multi sistemico dei suoli).

L'obiettivo è di rendere, attraverso dispositivi fiscali, gli interventi edificatori sui suoli liberi meno convenienti degli interventi sulla città esistente. Comprimere la rendita





2. Comprimere e recuperare la rendita urbana

Compensazione ecologica preventiva

- nel caso di ogni nuova urbanizzazione si richiede all'operatore di restituire alla collettività, e di attrezzare in termini di naturalità, aree di pari valore ecologico e ambientale rispetto a quelle urbanizzate.

Ruolo della carta della qualità dei suoli quella dei suoli nel verificare gli impatti prodotti dalla trasformazione e nelle individuare le aree da compensare in grado di svolgere le medesime funzioni ecologiche

- Necessità di una preventiva identificazione da parte pubblica delle aree da destinare prioritariamente a funzioni compensative (ad esempio quelle direttamente connesse alla costruzione o al mantenimento della rete ecologica territoriale)





3. Sostenere il riuso e la rigenerazione urbana

Priorità del riuso

- Non possono essere urbanizzati suoli liberi finché non si sono recuperate almeno il ...% delle aree urbane dismesse/sottoutilizzate;
- Conoscenza accurata del patrimonio dismesso o sottutilizzato.

Incentivi fiscali e volumetrici

- I dispositivi fiscali possono supportare la sostenibilità economica degli interventi di recupero dei 'brownfield, non tanto attraverso una riduzione degli oneri o dei costi di costruzione ma attraverso forme di agevolazione fiscale e nella allocazione dei finanziamenti regionali e statali;
- Densificazione, ma verifica della sostenibilità morfologica, sociale, infrastrutturale

Semplificazione

- **Bonifiche;**
- **Tempi delle procedure attuative;**
- **Flessibilità dei cambi d'uso (con valutazione preventiva della salubrità dei suoli e delle dotazioni pubbliche).**



4. Forme, dispositivi e scale della pianificazione



Scala intercomunale del piano strutturale/strategico

- Oltre il 70% dei 1535 comuni lombardi < 5.000 ab;
- Dimensione territoriale delle reti infrastrutturali, ambientali, ecologiche, ma anche componenti paesistiche e insediative;
- Perequazione territoriale vs competizione
- VAS

Decadenza dei potenziali edificatori

- Rafforzamento del carattere non conformativo dei piani strutturali;
- Programmazione e selettività della dimensione operativa;
- 'Residuo' di piano.



4. Forme, dispositivi e scale della pianificazione



Carta della qualità dei suoli (urbani e extraurbani)

- Disponibilità di Aree dismesse e sottoutilizzate e loro condizioni ambientali (livelli di inquinamento, bonifiche necessarie, proprietà)
- Qualità/valori multisitemici dei suoli liberi, urbani e extraurbane. Valori ecologici, produttivi e ambientali – Capacità dei suoli e valori ecosistemici



. Una questione culturale?



“La lotta contro la distruzione del suolo italiano sarà dura e lunga, forse secolare. Ma è il massimo compito di oggi, se si vuole salvare il suolo in cui vivono gli italiani”

Luigi Einaudi, Presidente della Repubblica, Il Corriere della Sera, 15.12.1951



La rigenerazione urbana come prospettiva per il Social Housing

Evolutioni delle normative sul consumo di suolo: un nuovo scenario di politiche urbane



www.consumosuolo.org



**NEARLY
ZERO
ENERGY**
HOUSING IN
DIVIDED OWNERSHIP

POLITECNICO DI MILANO



DIPARTIMENTO DI
ARCHITETTURA E
STUDI URBANI

Andrea Arcidiacono

Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani DASTU

Dati ed immagini elaborati con Silvia Ronchi e Stefano Salata

CENTRO DI RICERCA SUI CONSUMI DI SUOLO – CRCS

