



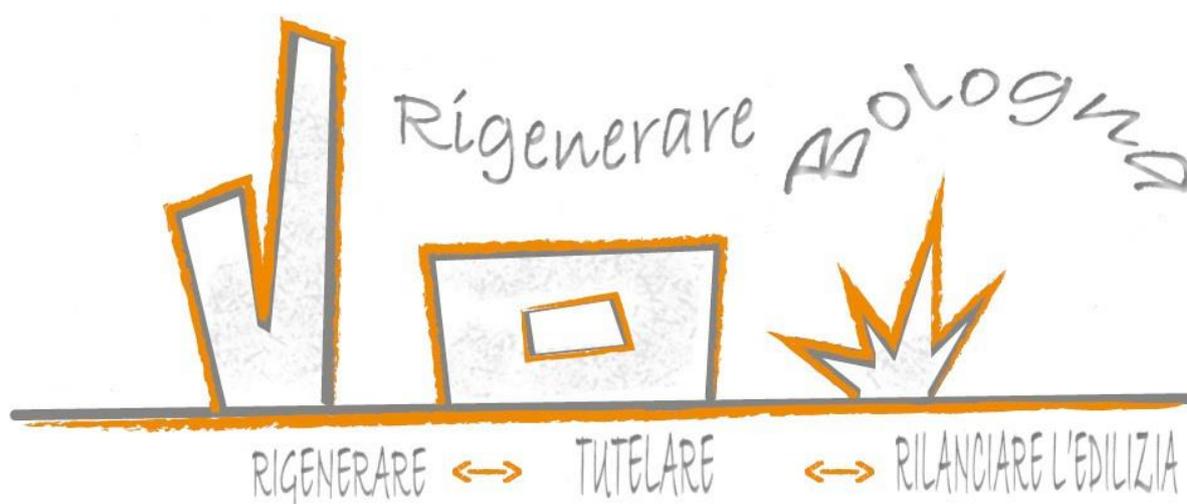
ANCEBOLOGNA

Collegio Costruttori Edili

**ASSEMBLEA GENERALE 2017
PARTE PUBBLICA**

***RIGENERARE LE CITTA', TUTELARE IL TERRITORIO,
RILANCIARE L'EDILIZIA***

Bologna e la nuova Legge Urbanistica Regionale: come attuarla



**DICHIARAZIONI DEL PRESIDENTE
GIANCARLO RAGGI**

BOLOGNA, 11 DICEMBRE 2017

Egregio Signor Ministro, Autorità, cari imprenditori e imprenditrici, gentili relatori ed ospiti, colleghi tutti, Vi ringrazio per essere qui con noi all'appuntamento annuale dell'Assemblea Generale della nostra Associazione che quest'anno dedichiamo alla rigenerazione urbana, con particolare attenzione alle specificità di Bologna.

Se da un lato le iniziative per ridurre e bloccare il consumo di nuovo suolo sono a livello culturale e sociale ampiamente promosse, dall'altro non si può dire che anche le politiche per il riuso del territorio e la rigenerazione urbana riscuotano la medesima attenzione e riescano ad arrivare al livello di dettaglio per diventare operative in modo concreto.

Con affermazioni generiche, spesso non supportate da analisi reali, si parla di un eccesso di produzione edilizia da contenere, ma nello stesso tempo non si delinea nessun nuovo strumento che consenta di avviare un percorso di recupero e di rigenerazione urbana.

Scelte di questo tipo non fanno altro che bloccare qualsiasi processo non solo di trasformazione urbana, ma anche di semplice manutenzione urbana e immobiliare.

Il degrado e la vetustà del patrimonio, in particolar modo di quello residenziale, rappresentano un'urgenza non più rinviabile per il Paese e per Bologna.

Secondo l'Istat, nel 2011 gli edifici ad uso residenziale a Bologna erano 123.950 (di cui 22.149 nel Comune di Bologna e 101.801 nel resto della Città Metropolitana).

Di questi, **solo il 38,23% ha meno di 40 anni, il 61,77% presenta caratteristiche strutturali e prestazionali ormai del tutto superate, spesso inadeguate anche con riferimento alla sicurezza ed all'efficienza energetica (slide 1).**

La criticità è ancora più evidente nel **Comune di Bologna, dove solo il 14,34% degli edifici è stato costruito negli ultimi 40 anni**; questo significa che l'85,66% degli edifici sono stati certamente costruiti in assenza di prescrizioni progettuali antisismiche ed energetiche **(slide 2)**.

Lo stock abitativo delle zone a maggior rischio sismico della Città Metropolitana di Bologna (zone 2 e 3) risulta in linea con la vetustà media nazionale degli edifici: il 74,61% degli edifici residenziali in zona 2 ed il 77,14% in zona 3 sono stati costruiti prima del 1981; la media nazionale è pari al 74,4% **(slide 3)**.

Pertanto quasi 95.000 immobili sono stati edificati, nella Città Metropolitana di Bologna, prima della piena operatività della normativa antisismica del 1974 e dei successivi decreti attuativi entrati in vigore nel 1981 e prima di ogni riferimento normativo energetico.

Sempre dal censimento 2011 emerge la mancanza di ascensore nel 63% degli edifici con più di 4 piani nella città di Bologna e nel 70% di quelli del territorio metropolitano **(slide 4)**.

La percentuale delle abitazioni occupate da persone fisiche nel Comune di Bologna è pari all'88,75%, mentre nel resto della Città Metropolitana (esclusa Bologna) è pari al 94,38% **(slide 5)**.

Solo l'1,70% delle abitazioni a Bologna appartiene a imprese o società; nel resto della Città Metropolitana questa percentuale scende all'1,33%.

Lo stock di patrimonio abitativo pubblico raggiunge appena il 4,51% del totale nella Città Metropolitana di Bologna, il 6,85% nel Comune di Bologna.

A livello nazionale, rispetto al precedente censimento (2001), è aumentata la percentuale di famiglie che vive in una casa di proprietà (da 71,3% del 2001 al 72% del 2011), mentre si è ridotta la quota di famiglie in affitto, passata dal 20% del 2001 al 18% del 2011 **(slide 6)**.

A livello locale, invece, rispetto al precedente censimento (2001), le variazioni risultano minime; la percentuale di famiglie che vive in una casa di proprietà è passata dal 69,27% al 68,80% e la quota di famiglie in affitto è passata dal 23,30% del 2001 al 22,70% del 2011.

È evidente, quindi, l'elevata obsolescenza ed il rilevante frazionamento della proprietà immobiliare, nonché l'utilizzo personale e diretto degli immobili da parte dei proprietari.

A livello nazionale, **con riferimento alla tipologia di struttura edilizia** per gli edifici residenziali, la muratura portante è la struttura maggiormente diffusa (il 55,8% del totale, pari a 5,2 milioni di edifici), mentre il calcestruzzo armato è stato utilizzato per il 31,3% degli immobili; il restante 12,9% è stato costruito in altro materiale (ad esempio acciaio, legno, ecc.).

La stessa analisi, riferita al nostro territorio, evidenzia che nella Città Metropolitana di Bologna la muratura portante caratterizza il 65,26% degli edifici residenziali (63,35% nel Comune di Bologna), mentre il calcestruzzo armato è stato utilizzato per il 23,06% (26,28% nel Comune di Bologna) **(slide 7)**.

Il restante 11,68% degli edifici (10,37% nel Comune di Bologna) è stato costruito utilizzando altri materiali.

Il nostro territorio è perciò caratterizzato da una più rilevante presenza (circa +10% rispetto alla media nazionale) degli edifici con muratura portante e da una minore rilevanza di quelli in calcestruzzo (-8% rispetto alla media nazionale).

Dai dati esposti emerge con grande evidenza che il tema della riqualificazione/rigenerazione della città di Bologna deve essere affrontato sia sul piano della qualità architettonica ed energetica di uno stock immobiliare datato e frantumato negli assetti proprietari, che della sicurezza statica messa a seria prova in seguito ai recenti eventi sismici che hanno coinvolto parte della nostra Città Metropolitana.

Il degrado e la vetustà del patrimonio, in particolar modo di quello residenziale, sono ormai elementi di comune conoscenza sui quali è necessario aprire un'approfondita riflessione finalizzata a promuovere interventi concreti di rigenerazione.

Nell'ambito del tessuto urbano consolidato e specialmente per quello realizzato tra il 1946 e 1965, anche per effetto di politiche urbanistiche dettate più dall'emergenza abitativa e quindi dalla quantità rispetto alla qualità sia del singolo immobile sia insediativa, sono spesso frequenti situazioni di degrado nei confronti delle quali non è sufficiente intervenire con interventi di manutenzione e ristrutturazione edilizia, ma è necessario avviare politiche sostenibili di rigenerazione urbana e sostituzione edilizia.

La qualità degli edifici è lontana dai parametri dell'efficienza energetica e della sicurezza sismica ed in condizioni tali da richiedere **un'accurata verifica delle condizioni di partenza e delle possibilità di miglioramento.**

È pure da tenere in grande considerazione, quale possibile ulteriore elemento di degrado da contrastare, la presenza, spesso in stato di abbandono, di siti produttivi o demaniali dismessi inglobati nel tessuto urbano, la cui fatiscenza non è solo edilizia, ma ambientale e quasi sempre richiedono considerevoli interventi di bonifica o quanto meno di messa in sicurezza, indipendentemente dall'eventuale riutilizzo.

A Bologna è rilevante la presenza di aree ex Militari conferite al Demanio e da questo trasferite a Fondi Immobiliari di prevalente natura pubblica, nonché di aree ex Ferroviarie, aree ed immobili abbandonati da anni e generatrici di degrado urbano diffuso.

Su queste aree si sono concentrate le scelte urbanistiche comunali legate alla loro rigenerazione urbana, assegnando alle stesse una prevalente destinazione residenziale, peraltro fino ad oggi rimasta indefinita nei tempi e nei modi di attuazione.

Tali scelte urbanistiche, al momento, sono rimaste sulla carta ed andranno rivalutate nell'ambito dell'aggiornamento della strumentazione urbanistica, promossa dalla nuova Legge Urbanistica Regionale, con la finalità di renderle un'occasione di riqualificazione per l'intera città o di superarle, qualora non si dovessero manifestare le capacità di attuarle.

Nel territorio urbano di Bologna l'attività di sostituzione edilizia e di rigenerazione si è sino ad ora mossa tra mille difficoltà ed ha determinato la sostituzione di numerosi immobili obsoleti con edifici a destinazione residenziale.

La nuova Legge Urbanistica Regionale, in corso di approvazione dopo un lungo confronto, nel presupposto di contenere previsioni urbanistiche giudicate "eccessive", rispetto ai bisogni del territorio, si sta decisamente orientando verso scelte che prevedono nuove urbanizzazioni soltanto se legate alle esigenze

produttive, e nuova edilizia residenziale solo nel territorio urbanizzato oppure, fuori dal territorio urbanizzato, legata ad interventi di rigenerazione dell'esistente e/o di edilizia residenziale sociale.

In sintesi: l'edilizia residenziale, tradizionale motore dello sviluppo delle città, potrà realizzarsi, fuori dal territorio urbanizzato, solo se sarà legata ad interventi di rigenerazione dell'esistente o per rendere "fattibili" interventi di edilizia sociale.

Siamo di fronte ad una svolta che condiziona lo sviluppo ed il volto della città e l'attività delle imprese che operano nell'edilizia residenziale.

L'urbanistica, l'ingegneria, l'architettura e l'edilizia si concentreranno prevalentemente o quasi esclusivamente negli interventi sul "già costruito" e sul "già urbanizzato".

Questa scelta va concretamente resa operativa nei confronti di una proprietà degli immobili estremamente frazionata, prevalentemente in condomini, per oltre il 75% costruiti prima dell'entrata in vigore della normativa antisismica (anni '80) e di efficienza energetica (anni '90).

L'intera filiera delle costruzioni (sviluppatori, costruttori, progettisti) dovrà fare i conti con la nuova prospettiva di operare prevalentemente sul già costruito e sul già urbanizzato.

Per approfondire queste problematiche, abbiamo costituito una commissione interna all'Associazione, composta da imprese di costruzione e da progettisti/società di progettazione, con lo scopo di analizzare casi concreti di rigenerazione di edifici di diversa tipologia ubicati a Bologna, sui quali sono stati realizzati interventi di efficienza energetica e miglioramento/adeguamento sismico.

È doveroso precisare che ogni edificio risulta un caso unico che necessita di uno studio specifico.

Questi i risultati economici medi che emergono dai casi esaminati (slide 8):

- l'efficientamento energetico (involucro ed impianti) ha un costo medio di 330/350 euro/mq;
- l'efficientamento statico/sismico ha un costo medio di 410/430 euro/mq.

Complessivamente arriviamo perciò a 740/780 euro/mq medi di investimento necessario.

Abbiamo anche valutato come migliorare edifici con struttura in cemento armato utilizzando tecnologie avanzate di protezione sismica quali i disgiuntori e dissipatori sismici.

Il costo per la sola componente sismica si aggira, per questa tipologia di interventi, attorno ai 250 €/mq.

Per un immobile di 100 mq si tratta di un investimento medio di 74.000/78.000 euro.

Si tratta di costi significativi dai quali è necessario partire con realismo se si intende operare per rendere concretamente operativa la rigenerazione urbana diffusa affidata alle scelte dei condomini.

L'ecobonus e l'ecobonus condomini (slide 9-10) (detrazione del 65%-70%-75% dell'investimento in efficienza energetica con autonomo plafond di spesa, variabile in base al tipo di intervento, recuperabile in 10 anni) ed il sismabonus ed il sismabonus condomini (slide 11-12) (detrazione fino all'85% con un massimo di € 96.000 dell'investimento per sicurezza sismica recuperabile in 5 anni), **consentono**

alle persone di recuperare, in 5/10 anni, buona parte dell'investimento se hanno capienza IRPEF; per le persone che non hanno capienza IRPEF occorre rendere più semplice e gestibile la possibilità di cedere i bonus fiscali a soggetti capienti (banche, imprese e persone fisiche) con uno sconto finanziario sostenibile (non superiore al 2% - 3% annuo).

Sulla cessione dei bonus fiscali serve un intervento del Parlamento che la generalizzi; contiamo inoltre di attivare una piattaforma locale che favorisca lo scambio dei bonus fiscali e di coinvolgere le ESCO più significative che operano sul territorio metropolitano per favorire la cessione dei crediti fiscali.

Il cittadino/il condominio devono inoltre, a nostro avviso, **trovare nel territorio un clima politico-culturale ed un incentivo urbanistico in grado di promuovere la rigenerazione del proprio immobile** attraverso un sostegno della propria Amministrazione Comunale che dovrà mettere in gioco sia la riqualificazione degli spazi pubblici vicini al condominio, sia **un premio urbanistico progressivo da assegnare al condominio che affronta la propria ristrutturazione/rigenerazione integrale.**

Il premio urbanistico potrà essere realizzato in loco solo in caso di demolizione e ricostruzione o nell'ambito di aree della città individuate da uno strumento urbanistico comunale in cui, attraverso una convenzione urbanistica, atterreranno i premi assegnati ai singoli proprietari/condomini che abbiano aderito alla rigenerazione dell'intero immobile realizzata dal condominio.

Il premio, nell'ambito di obiettivi promossi dalle Amministrazioni Comunali, potrà essere tanto più significativo quanto più incisiva sarà la rigenerazione in termini di efficienza energetica e sismica.

L'obiettivo da noi condiviso, in linea con la nuova Legge Urbanistica Regionale, è quello di promuovere la rigenerazione dell'esistente in tutti i casi in cui l'immobile consenta di conseguire un buon risultato finale funzionale ed architettonico.

Laddove ciò non sarà conseguibile in termini "sostenibili" (e riteniamo si tratti di casi non residuali) sarà giocoforza promuovere la demolizione e ricostruzione dell'immobile, assegnando al condominio un premio di rigenerazione da "demolizione", con la necessità aggiuntiva di individuare immobili di transito per favorire le operazioni di rigenerazione più importanti conseguenti ad interventi di sostituzione edilizia o di rigenerazione profonda.

Riteniamo che il premio per la rigenerazione dell'esistente dovrà essere almeno pari al 30% della superficie esistente su cui si interviene (slide 13).

Solo con scelte così importanti e condivise con condomini, proprietà ed imprese costruttrici/promotrici, il mercato della rigenerazione urbana potrà decollare concretamente e non pesare sulle tasche dei condomini in modo tale da scoraggiare la spinta alla rigenerazione del proprio condominio/appartamento.

Gli ostacoli da rimuovere sono però numerosi, e si possono ricondurre a cinque questioni sulle quali dobbiamo lavorare con proposte concrete:

- la **strumentazione urbanistica**, caratterizzata da un'eccessiva articolazione e nello stesso tempo rigidità che non consente di seguire l'evoluzione della domanda, la difficoltà del rapporto con gli altri piani di settore e le normative di settore (es. quelle ambientali);
- il **frequente frazionamento della proprietà immobiliare** tra numerosi proprietari privati e la conseguenza **debolezza decisionale di soggetti quali i condomini**;

- la **normativa fiscale che non agevola i trasferimenti di proprietà finalizzati alla rigenerazione** e nello stesso tempo non contiene norme efficaci nel contrastare la proprietà inattiva;
- gli **elevati costi** per la realizzazione degli interventi di rigenerazione urbana che spesso non consentono di raggiungere un equilibrio economico finanziario e vanno perciò **compensati con bonus fiscali “cedibili” e premi urbanistici assegnati ai condomini**;
- messa a punto dello **strumento urbanistico che consenta l’individuazione delle aree per l’atterraggio dei premi urbanistici assegnati ai condomini**.

Per superare tutto ciò occorre che la politica della rigenerazione non sia “fatta” solo di “opportunità immobiliari”, ma debba:

- fare parte di un processo di pianificazione ordinario attraverso norme di livello statale, regionale e locale, nell’ambito delle rispettive competenze, con la possibilità di **rendere il condominio protagonista della propria rigenerazione**;
- essere finalizzata al miglioramento della qualità sia dell’immobile sia del contesto nel quale esso si colloca attraverso la sostenibilità del progetto con azioni mirate, ad esempio, alla sicurezza ed alla salute pubblica (**miglioramento sismico**), all’ambiente (**riduzione delle emissioni, efficienza energetica etc.**), alla qualità e dotazione infrastrutturale urbana, d’intesa con le Amministrazioni Comunali.

Occorre mettere in campo una **forte sinergia fra pubblico e privato** (Stato, Regione, Città Metropolitana, Comuni, condomini, imprese di costruzioni e promotori, progettisti) **che si concentri sulla fattibilità concreta delle operazioni**, sul riuso delle aree e degli immobili dismessi sulla densificazione urbana e la riqualificazione degli spazi pubblici.

Insomma per la rigenerazione urbana è necessario un atto di coraggio e considerarla finalità di pubblica utilità al centro delle priorità da perseguire che il sistema pubblico indica ai soggetti privati.

Se non dovessimo riuscire ad attivare la leva della rigenerazione, tutto il disegno che sta alla base della nuova Legge Urbanistica Regionale, in corso di approvazione, si paralizzerebbe ed assisteremmo al blocco dell'attività edilizia, già messa a dura prova da oltre 10 anni di crisi del mercato dei lavori pubblici e di riflessione del mercato immobiliare.

La conseguenza sarà **l'esplosione della rendita fondiaria** nei territori già urbanizzati, unici interessati da possibili trasformazioni, con **danni irreversibili per l'attrattività del nostro territorio e l'accessibilità economica al bene casa, per il conseguente aumento vertiginoso del costo delle nuove costruzioni.**

La competitività dell'offerta di abitazioni crollerà, l'obsolescenza media degli edifici si aggraverà, un intero comparto di aziende scomparirà definitivamente.

Ringrazio tutti i relatori per la loro disponibilità ad intervenire alla nostra Assemblea e per il contributo che porteranno ai nostri lavori.

Grazie per l'attenzione, cedo la parola a **Marco Marcatili**, economista di Nomisma, che coordinerà la discussione fra gli invitati:

- **Boris Podrecca**, Architetto ed Urban Designer;
- **Raffaele Donini**, Assessore ai Trasporti, Reti Infrastrutture Materiali e Immateriali, Programmazione Territoriale e Agenda Digitale della Regione Emilia Romagna;
- **Valentina Orioli**, Assessore Urbanistica, Edilizia Privata, Ambiente, Tutela e Riquilificazione del Centro Storico del Comune di Bologna;

- **Gabriele Buia**, Presidente ANCE;
- **Simona Tondelli**, Direttore Scientifico del Master “Rigenerazione Sostenibile” del Dipartimento di Architettura della Scuola di Ingegneria e Architettura dell’Alma Mater Studiorum-Università di Bologna.

Parteciperà alla discussione e concluderà i lavori **Gianluca Galletti**, Ministro dell’Ambiente.