



DiAP

Dipartimento di Architettura e Pianificazione
POLITECNICO DI MILANO

Responsabile della Ricerca:
Prof. Arch. Antonello Boatti

con

Arch. Filippo Quaranta
Dott. Maria Rosaria Tripodi

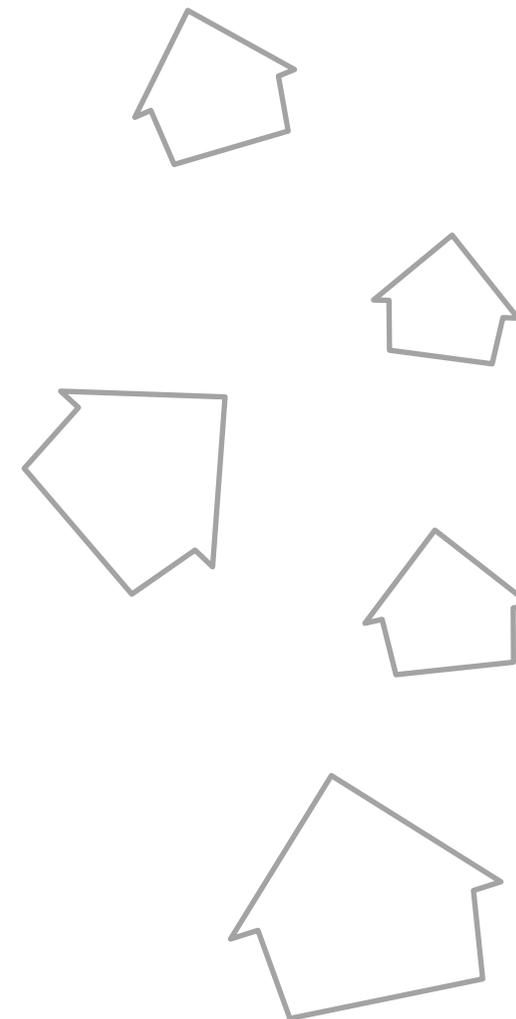


Segreteria Organizzativa

CISL Lombardia

02 89355243

usr.lombardia@cisl.it



Offerta e fabbisogno di abitazioni al 2018 nella Regione Lombardia

c a r t e l l a s t a m p a

27 marzo 2012

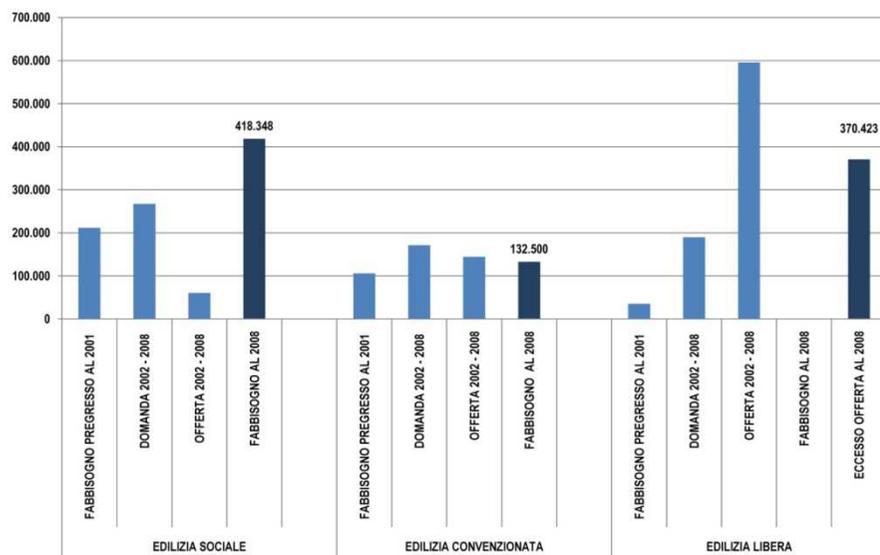
Auditorium Giorgio Gaber
Palazzo Pirelli | Milano

IL FABBISOGNO DI ABITAZIONI AL 2008 NELLE PROVINCE LOMBARDE

Un primo, consistente, perno attorno al quale ruota la Ricerca nel suo complesso è costituito dalla determinazione del fabbisogno di abitazioni all'anno 2008. È necessario ricordare come esso si componga di tre distinti fattori: fabbisogno pregresso al 2001, domanda abitativa 2002/2008 e offerta edilizia 2002/2008.

Tali elementi concorrono tutti alla definizione del fabbisogno al 2008, dal momento che esso non può essere considerato come semplice sottrazione dell'offerta calcolata nel periodo 2002/2008 alla stima della domanda generatasi nel medesimo periodo: è stato infatti preso in considerazione anche il fabbisogno pregresso stimato al 2001 che, in quanto tale, è espressione di una risposta mai fornita in termini di politiche abitative nella Regione Lombardia.

Ci si riferisce principalmente ai dati di sovraffollamento e coabitazione registrati solo alle soglie censuarie (naturalmente, quel dato censuario è depurato dalle risposte contenute nella produzione edilizia 2002/2008).



	Regione Lombardia	
Fabbisogno pregresso al 2001 di edilizia sociale	211.635	+
Domanda 2002 – 2008 di edilizia sociale	267.177	-
Offerta 2002 – 2008 di edilizia sociale	60.465	=
Fabbisogno al 2008 di edilizia sociale	418.348	

Fabbisogno pregresso al 2001 di edilizia convenzionata	105.818	+
Domanda 2002 – 2008 di edilizia convenzionata	171.131	-
Offerta 2002 – 2008 di edilizia convenzionata	144.449	=
Fabbisogno al 2008 di edilizia convenzionata	132.500	

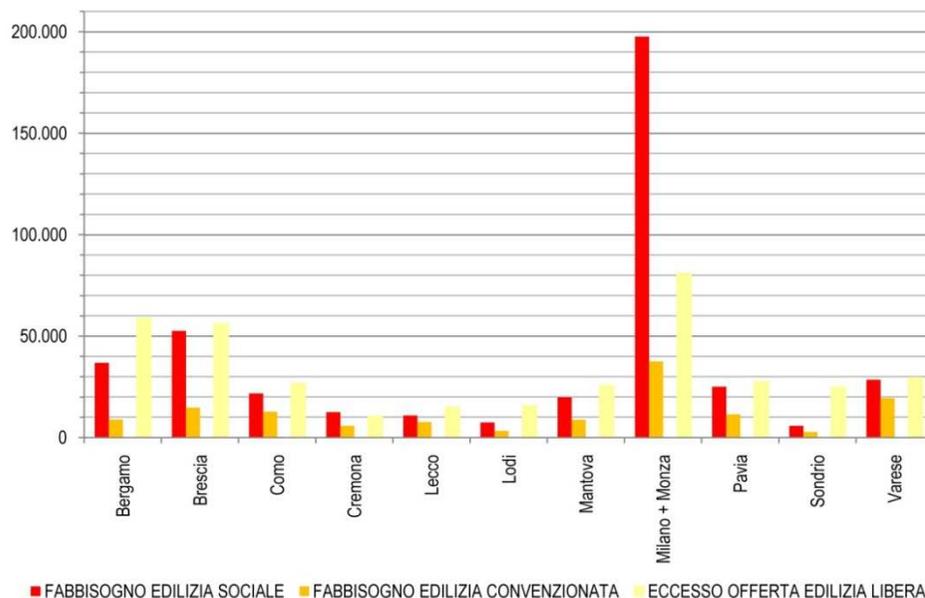
Fabbisogno pregresso al 2001 di edilizia libera	35.273	+
Domanda 2002 – 2008 di edilizia libera	190.000	-
Offerta 2002 – 2008 di edilizia libera	595.696	=
Fabbisogno al 2008 di edilizia libera	0	
Eccesso offerta al 2008 di edilizia libera	370.423	

I dati sintetici (clamorosi) possono essere così esposti:

- il 75,95% (in valori assoluti 418.348 vani – corrispondente a 190.158 abitazioni) del fabbisogno complessivo al 2008 pari a 550.848 vani, ossia 250.385 abitazioni), sulla base dell'analisi dei redditi, è ascrivibile alle politiche di ERP
- il 24,05% del medesimo fabbisogno (in valori assoluti 132.500 vani – corrispondente a 60.227 abitazioni) è invece ascrivibile alla domanda di ERS

il surplus di edilizia residenziale libera ammonta, già al 2008, a 370.423 vani (168.374 abitazioni).

La presenza di un surplus al 2008 non nega l'esistenza di una domanda di edilizia residenziale libera, ma anzi dimostra eloquentemente come essa venga assorbita da un'offerta la cui quantificazione è esagerata proprio rispetto alla domanda.



Il peso relativo del fabbisogno complessivo di abitazioni, concentrato nella Provincia di Milano e comprendente anche la città di Monza e il territorio dell'omonima Provincia, ammonta al 42,70% del totale. Se si considera la sola componente legata ad ERP, tale incidenza aumenta al 47,25%.

Da qualunque parte si guardi il problema, l'esigenza di una Città Metropolitana milanese appare improrogabile ed urgente. Solo una politica che sappia dislocare risposte al fabbisogno nell'area vasta, collegata ad adeguate politiche di trasporto pubblico e allo sviluppo di nuove polarità metropolitane, può evitare al capoluogo una crisi da densificazione eccessiva e alle periferie un destino di secondo piano.

Nella Regione Lombardia i diversi fabbisogni si ridistribuiscono poi in modo disuguale, mettendo in primo piano la concentrazione urbana nella Provincia di Brescia, con oltre 52.553 vani (23.888 alloggi) di ERP e 14.713 (6.688 abitazioni) di ERS, subito seguita da quella di Bergamo, con 36.718 vani (16.690 abitazioni) di ERP. Tutti i fabbisogni di ERP delle altre Province sono contenuti tra i 28.435 vani (12.925 alloggi) di Varese e i 5.730 vani (2.605 alloggi) di Sondrio. Meno significativa l'escursione del fabbisogno di ERS, che varia dai 19.346 vani (8.794 abitazioni) di Varese ai 2.740 vani (1.245 alloggi) di Sondrio. Segue ritmi differenti l'eccesso di produzione di edilizia libera: dai 58.770 vani (26.714 abitazioni) della Provincia di Bergamo ai 10.321 vani (4.691 alloggi) di Cremona.

domanda 2002 – 2008	Bergamo	Brescia	Como	Cremona	Lecco	Lodi	Mantova	Milano + Monza	Pavia	Sondrio	Varese
edilizia sociale (vani)	25.975	30.753	12.911	8.776	6.490	6.386	14.483	119.230	21.565	3.416	17.193
edilizia convenzionata (vani)	18.101	21.751	10.351	6.578	6.182	4.130	6.523	70.251	9.497	3.293	14.474
edilizia libera (vani)	22.316	22.075	11.826	6.743	7.055	2.910	7.006	78.972	10.511	3.604	16.982

offerta 2002 – 2008	Bergamo	Brescia	Como	Cremona	Lecco	Lodi	Mantova	Milano + Monza	Pavia	Sondrio	Varese
edilizia sociale (vani)	9.522	1.851	1.557	451	1.498	2.500	251	36.373	3.066	718	2.678
edilizia convenzionata (vani)	19.376	18.863	2.780	2.992	1.485	2.550	670	90.261	1.314	2.070	2.088
edilizia libera (vani)	84.463	82.133	40.285	17.759	22.797	19.170	33.435	179.023	38.991	28.854	48.785

Mettendo a confronto la domanda e l'offerta per il periodo 2002 – 2008 ed escludendo in entrambi i casi il picco evidentissimo delle Province di Milano con Monza e Brianza, emerge una sostanziale mancanza di corrispondenza tra i valori della prima e le quantità messe in campo della seconda. Svetta, su tutti, il dato provinciale di Brescia, la cui domanda di ERP, in valore assoluto pari ad oltre 30.000 vani, non viene soddisfatta dalla relativa offerta, che risulta inferiore ad 1/16 della richiesta.

Analizzando percentualmente la componente sociale, emergono le Province di Mantova e Pavia, nelle quali la domanda ad essa relativa ricopre oltre il 50% della complessiva. Appare interessante notare, inoltre, che l'offerta di edilizia sociale proprio nella Provincia di Mantova si colloca in ultima posizione, con un valore di quasi 60 volte inferiore rispetto alla domanda! Per ciò che concerne la domanda di ERS, invece, al di là del dato in valore assoluto, quasi scontato a causa anche dell'estensione territoriale, della Provincia di Brescia (21.751 vani), appare un ossimoro il caso di Sondrio, la cui Provincia mostra il risultato minore in termini assoluti (3.293 vani), ma con un peso notevole sul suo piccolo territorio, determinando 1/3 della domanda totale. L'offerta messa in campo, invece, testimonia un'attenzione particolare e storica nella Provincia di Bergamo sia in termini assoluti che percentuali, con oltre il 17% della produzione destinata ad ERS. Ancora una volta è la Provincia di Mantova a segnalarsi per un'offerta esigua (1,95% sul totale). Analizzando infine domanda ed offerta di edilizia residenziale libera, si assiste ad un comportamento inversamente proporzionale ancora più accentuato. La Provincia di Bergamo presenta in entrambi i casi i valori assoluti più elevati, ma a destare preoccupazione sono quelle Province nelle quali l'offerta incide per oltre l'80% sul totale: Como, Cremona, Lecco, Mantova, Pavia, Sondrio e Varese.

LE POLITICHE ABITATIVE DELLA REGIONE LOMBARDIA AL 2008

Lo strumento programmatico a cui si è affidata la Regione Lombardia nell'ultimo decennio è il Prerp (Programma Regionale di Edilizia Residenziale Pubblica). Finora ne sono stati messi a punto due: il Prerp 2002 – 2004 e il Prerp 2007 – 2009:

- bilancio preventivo Prerp 2002 – 2004	773.983.248,00	€
- bilancio consuntivo Prerp 2002 – 2004	1.193.925.610,61	€
- bilancio preventivo Prerp 2007 – 2009	512.786.613,16	€

Questo a significare che i fondi previsti per il secondo Prerp sono valutati in entità considerevolmente inferiore rispetto anche solo a quelli ipotizzati per il primo programma. Se si analizza lo stesso dato confrontandolo con quanto realmente è stato stanziato per il primo triennio di operatività, i risultati appaiono ancor più significativi (rispetto al bilancio preventivo 2002 – 2004 è prevista una riduzione pari al 33%; rispetto al bilancio consuntivo per il medesimo periodo si assiste ad una ancor più drastica riduzione, che tocca il 60%).

Andando più a fondo, dalle voci singole risulta che gli stanziamenti per l'FSA raddoppiano percentualmente rispetto alle cifre stimate complessive, andando a coprire quasi il 50% di queste, sebbene in valore assoluto l'aumento non appaia comunque così consistente (circa 54 milioni di euro in meno).

Il capitolo ERP subisce un destino inversamente proporzionale a quello appena descritto per l'FSA. L'attenzione nei confronti dell'incremento di offerta ERP viene sostanzialmente meno, dal momento che, a fronte del 67,8% dello stanziamento complessivo ed effettivo del Prerp 2002 – 2004 destinato alla realizzazione e riqualificazione degli alloggi, per il periodo successivo tale percentuale scende pericolosamente sotto la soglia psicologica del 50%.

Se si osservano i valori assoluti, il fenomeno assume aspetti inquietanti: la riduzione degli stanziamenti ammonta a 576.524.442 euro, portandoli da 810.024.442 euro a 233.500.000 euro: oltre il 70% in meno!

Altro aspetto importante dei Prerp è dato dalla stima del fabbisogno di alloggi ERP e di FSA, basato sul calcolo delle domande pervenute al netto di duplicati ed eventuale compatibilità con altre forme di sostegno:

	totale	di cui ERP	di cui FSA
DOMANDE PERVENUTE	124.500	58.500	66.000
DUPLICATI (11% sul tot. ERP+FSA)	13.695	12.764	931
DOMANDE AL NETTO DEI DUPLICATI	110.805	45.736	65.059
Domande compatibili con canone moderato (12% del totale)	13.297	3.324	9.972
DOMANDA STIMATA (2005 – 06)	97.508	42.412	55.096

	Min	Max
DOMANDA ERP	42.412	45.736
OFFERTA ERP (2006 – 08)	7.000	4.500
FABBISOGNO ALLOGGI ERP	35.412	41.236
FABBISOGNO FSA	55.096	65.069
TOTALE FABBISOGNO	90.508	106.305

Esiste un divario tra il fabbisogno stimato dalla Regione nel Prerp e quello stimato dalla Ricerca (190.158 alloggi), riconducibile ad una serie di motivazioni, in primo luogo che il Prerp non considera alcun fattore pregresso e si basa solo sulle domande pervenute che, in quanto tali, non si possono considerare espressione del reale disagio abitativo; inoltre, esclude di fatto, a causa dei criteri di accesso all'edilizia sociale, la componente straniera irregolare e regolare residente da meno di cinque anni (stimata a partire da dati Orim in 402.961 stranieri presenti in Lombardia – all'anno 2008 – da meno di cinque anni).

In secondo luogo, non viene considerato il crescente rischio di povertà e di esclusione sociale così come definito dall'Euristat e il cui indicatore sintetico Istat si attesta al 24,5% della popolazione residente (anno 2010)

STIMA DEL FABBISOGNO (PRERP 2007)

STIMA DEL FABBISOGNO AL 2008 (RICERCA)

fabbisogno pregresso non considerato	fabbisogno pregresso considerato
calcolo del fabbisogno basato sulle domande pervenute e senza considerare alcun incremento annuo	articolato calcolo del fabbisogno basato sulla domanda di categorie familiari ed analisi dei redditi
componente straniera regolare presente da meno di cinque anni e componente straniera irregolare non considerata	componente straniera regolare presente da meno di cinque anni e componente straniera irregolare considerata (402.961 unità)

106.305 ALLOGGI

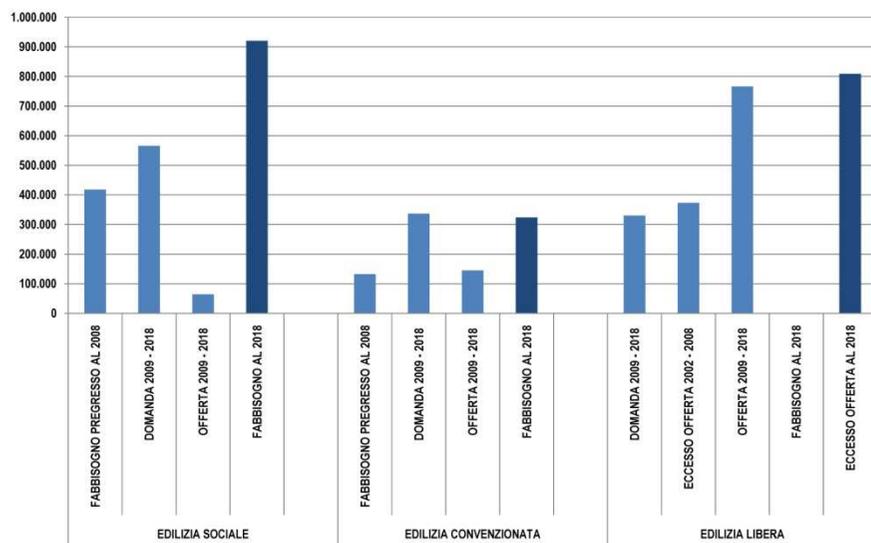
190.158 ALLOGGI

IL FABBISOGNO INSORGENTE DI ABITAZIONI AL 2018 NELLE PROVINCE LOMBARDE

La proiezione del fabbisogno al 2018 si incardina su un procedimento statistico di sviluppo delle previsioni demografiche in rapporto agli andamenti della popolazione nelle sue diverse componenti. Due macro rilevazioni: il saldo naturale non supera mai la quantità dello 0,1% annuo rispetto alla popolazione residente nella Regione Lombardia; il saldo migratorio, al contrario, raggiunge punte massime dell'1,5% annuo ed arriva ad incidere sulla crescita, modesta, della popolazione regionale anche fino al 93%. Addirittura, osservando l'incremento della popolazione residente tra il 2001 e il 2010 (pari a 884.112 unità), il saldo migratorio ha contribuito alla crescita della Regione nel decennio per oltre il 98% (con 866.907 unità).

Questa è la chiave di lettura della Ricerca, che è volta sin dal principio all'analisi della domanda di abitazioni a partire dalle componenti non inerenti al saldo naturale e, più esattamente, il traguardo del 2018 è stato osservato dal punto di vista della popolazione straniera di nuova immigrazione, della formazione e scioglimento di nuove unioni, della tendenza a vivere da soli, delle necessità indotte dagli studenti fuori sede e della condizione abitativa degli anziani soli.

Il dato più rilevante, e vera novità rispetto agli scenari del 2008, oltre alla proiezione statistica effettuata per gli altri casi in costanza di dati iniziali di partenza, è costituito dall'analisi del disagio abitativo, dei ricongiungimenti familiari e delle nuove famiglie determinati dai nuovi ingressi della popolazione straniera. Il solo campo dei ricongiungimenti familiari incide del 10,62% sulla domanda complessiva di abitazioni stimata nel periodo 2009 – 2018. L'intera componente determinata dagli stranieri rappresenta nella Regione Lombardia il 35,67%.



	Regione Lombardia	
Fabbisogno pregresso al 2008 di edilizia sociale	418.348	+
Domanda 2009 – 2018 di edilizia sociale	566.085	-
Offerta 2009 – 2018 di edilizia sociale	64.119	=
Fabbisogno al 2018 di edilizia sociale	920.313	

Fabbisogno pregresso al 2008 di edilizia convenzionata	132.500	+
Domanda 2009 – 2018 di edilizia convenzionata	336.655	-
Offerta 2009 – 2018 di edilizia convenzionata	145.375	=
Fabbisogno al 2018 di edilizia convenzionata	323.779	

Domanda 2009 – 2018 di edilizia libera	327.327	-
Eccesso offerta 2002 – 2008 di edilizia libera	370.423	-
Offerta 2009 – 2018 di edilizia libera	766.087	=
Fabbisogno al 2018 di edilizia libera		
Eccesso offerta al 2018 di edilizia libera	809.184	

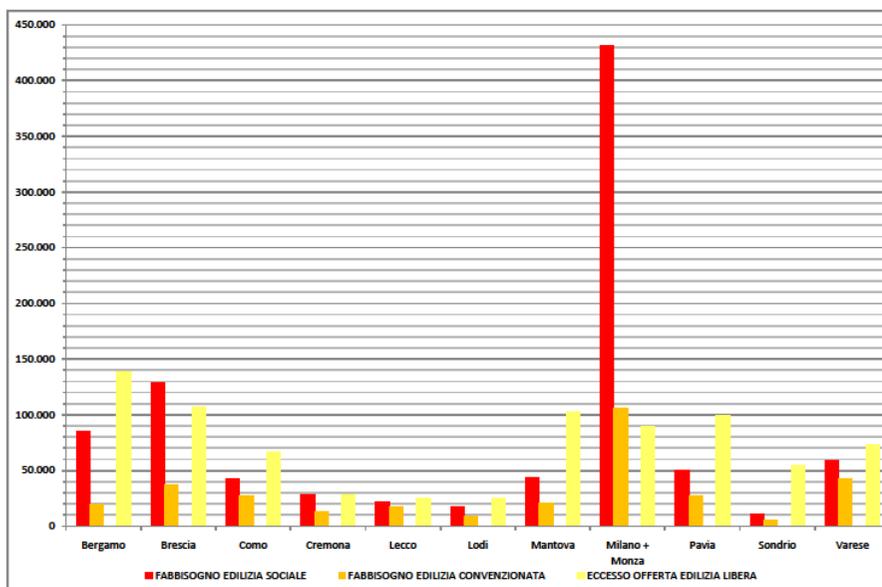
Tutti i dati della Ricerca ci mostrano una condizione reddituale che tende ad aggravarsi, sulla base della componente straniera e delle nuove situazioni di povertà e di precarietà che si vengono a creare nel territorio nazionale

Emerge in modo clamoroso il fabbisogno di abitazioni a canone sociale in affitto e di proprietà, pubblica in prima e fondamentale istanza, o privata da offrire in affitto alle medesime condizioni, e cioè quello collegato principalmente a finanziamenti pubblici.

I dati sintetici emersi:

- il 73,97% (in valori assoluti 920.313 vani – corrispondente a 418.324 abitazioni del fabbisogno complessivo al 2018 pari a 1.244.093 vani, ossia 565.497 abitazioni, sulla base dell'analisi dei redditi, è ascrivibile alle politiche di ERP
- il 26,03% del medesimo fabbisogno (in valori assoluti 323.779 vani – corrispondente a 147.172 abitazioni) è invece ascrivibile alla domanda di ERS

il surplus di edilizia residenziale libera ammonta a 809.184 vani (367.811 abitazioni); anche in questo caso non si nega l'esistenza di una domanda di edilizia residenziale libera, ma anzi si avvalorava quanto affermato per il 2008, ossia come essa venga assorbita da un'offerta la cui quantificazione è esagerata proprio rispetto alla domanda.



	Fabbisogno al 2018 di edilizia sociale	Fabbisogno al 2018 di edilizia convenzionata	Eccesso di offerta al 2018 di edilizia libera
Bergamo	85.377	19.331	138.263
Brescia	129.024	37.216	107.518
Como	42.964	27.089	66.240
Cremona	28.410	13.119	28.381
Lecco	22.282	17.099	24.908
Lodi	17.109	8.343	25.357
Mantova	43.532	20.414	102.556
Milano + Monza e Brianza	431.816	106.225	89.115
Pavia	49.719	27.155	99.393
Sondrio	11.036	5.598	54.259
Varese	59.044	42.191	73.195
Regione Lombardia	920.313	323.779	809.185

Il peso relativo del fabbisogno complessivo di abitazioni, concentrato nella Provincia di Milano e comprendente anche la città di Monza e il territorio dell'omonima Provincia, ammonta al 43,25% del totale. Se si considera la sola componente legata ad ERP, tale incidenza aumenta al 46,92%.

Una volta di più si evidenzia l'urgenza di un'Area Metropolitana milanese. Come già emerso dalla quantificazione del fabbisogno al 2008, si rende necessario un approccio in grado di riformulare le risposte a queste esigenze su un'area vasta, incentivando parallelamente adeguate pratiche di sviluppo di nuove polarità e di trasporto collettivo a sostegno delle stesse. Le politiche abitative, alla scala della Città Metropolitana, verrebbero affrontate necessariamente con un approccio nuovo e maggiormente condiviso tra il Capoluogo milanese e il territorio più vasto, ricco di nuove polarità, aree agricole, risorse naturali. Un primo passo in questa direzione è stato appena formalizzato (16 marzo 2012) attraverso l'avvio dell'iter istitutivo da parte di Comune e Provincia di Milano, unitamente ad altri diciotto Comuni dell'hinterland.

Nelle Province della Lombardia i diversi fabbisogni si collocano poi in modo eterogeneo, mettendo in primo piano anche al 2018 l'urgenza rappresentata dalla Provincia di Brescia, con 129.024 vani (58.647 alloggi) di ERP e 37.216 (19.916 abitazioni) di ERS, subito seguita da quella di Bergamo, con 85.377 vani (38.808 abitazioni) di ERP. Tutti i fabbisogni di ERP delle altre Province variano dagli 11.036 vani di Sondrio (5.016 alloggi) ai 59.044 vani di Varese (26.838 alloggi). Il fabbisogno di ERS all'anno 2018 presenta situazioni ancor più differenziate. Eccezion fatta per la Provincia di Milano, è Varese a mostrare l'entità maggiore, con un deficit di 42.191 vani (19.178 alloggi). Sondrio si conferma la Provincia con il fabbisogno di minor entità (ma solo in termini assoluti), pari a 5.598 vani (2.545 alloggi).

Un ulteriore risultato è rappresentato dalla stima al 2018 del rilevante eccesso di produzione di edilizia libera: 138.263 vani (62.847 abitazioni) nella Provincia di Bergamo, 107.518 vani (48.872 alloggi) in quella di Brescia e 102.556 vani (46.616 alloggi) in quella di Mantova. Come si è già visto per il 2008, è il crollo dell'offerta ERP e la limitatezza dell'offerta ERS a determinare fabbisogno di edilizia a carattere sociale.

Alla luce del quadro appena descritto al 2018 e tenendo presente il particolare periodo storico, sociale ed economico che il nostro Paese sta attraversando, unitamente alla consapevolezza del ruolo trainante della Regione Lombardia, occorre verificare urgentemente la direzione di marcia.

Anche se il nostro studio è basato su elementi a carattere campionario incardinati sulle logiche dei rispettivi capoluoghi, la stima si basa comunque su aree di espansione nella pianificazione vigente, e cioè i vecchi PRG, senza considerare i nuovi PGT che potrebbero aggravare questi squilibri, peggiorando la ripartizione dell'offerta.

L'INCOGNITA DEI PGT: ALCUNI CASI

Milano

Milano si era presentata sulla scena con un Piano sovradimensionato a tal punto che gli stessi Enti sovraordinati (Regione e Provincia) ne chiesero conto nella fase della presentazione delle osservazioni e della compilazione dei pareri. A più riprese fu stimato uno sviluppo della capacità insediativa sino a giungere a quasi 1.800.000 abitanti (+ 500.000). Tale piano rappresenta oggi il passato; dalle dichiarazioni espresse durante la presentazione dei contenuti principali del PGT nel gennaio 2012 emergono elementi di controtendenza rispetto ad una prassi consolidata di densificazione e consumo del suolo:

- la riduzione del carico insediativo a 155.000 abitanti teorici, ottenuta attraverso la ridefinizione degli indici massimi territoriali (0,7 mq/mq medio) nelle Aree di Trasformazione e nel Tessuto Urbano Consolidato, l'eliminazione del coefficiente di densificazione e delle Aree di Trasformazione di San Vittore e di Cadorna FNM oltre che degli Ambiti di Trasformazione di interesse generale che occupavano suolo agricolo, unitamente all'eliminazione delle potenzialità edificatorie negli Ambiti di Trasformazione Periurbana, ricadenti in larga parte nel Parco Agricolo Sud

- obbligo della cessione del 50% della superficie territoriale delle aree di trasformazione per standard urbanistici; obbligo di cessione diretta del 30% della superficie territoriale per la realizzazione delle diverse tipologie sociali di edilizia residenziale

- aumento sostanziale della quota di edilizia residenziale sociale, nella sua accezione più vasta e cioè a canone sociale, convenzionato, concordato e agevolato, fissata in 0,35 mq/mq di superficie territoriale nel complesso delle Aree di Trasformazione a fronte di altri 0,35 mq/mq di superficie territoriale di edilizia libera

I conti complessivi portano a dire che il monte alloggi realizzabile attuando gli interventi in corso e secondo le previsioni del PGT somma a 24.000 unità. Ma al suo interno le aree di ERP, cioè a canone sociale, sono solo 3.670, pari a 0,5 mq/mq di superficie territoriale.

Ciò vuol dire che, mentre la somma di tutto il convenzionato, agevolato, concordato, moderato e sociale non supera mai il 34% del complesso della capacità insediativa del Piano (70.580 alloggi), l'ERP, invece, non va oltre i 3.670 alloggi, ossia il 5,20% del totale.

Monza

Con il Consiglio comunale di domenica 18 marzo 2012, durante il quale è stata certificata l'assenza dei numeri per la maggioranza, si è assistito allo stallo per la Variante del PGT adottata nell'ottobre del 2011.

Anche nel caso dovesse essere presa in considerazione, da parte dell'attuale maggioranza, una nuova adozione della Variante – cui farebbero seguito ulteriori 90 giorni per osservazioni e controdeduzioni – l'approvazione risulterebbe comunque posteriore alle elezioni amministrative e quindi il Piano sarà soggetto alle intenzioni della nuova Giunta.

Già a livello istituzionale erano emersi i limiti intrinseci di tale Variante, la quale era stata sottoposta in tempi strettissimi (sei giorni) ad una revisione dopo aver registrato un parere fortemente negativo da parte della Regione Lombardia.

I tecnici della Regione, che hanno redatto un vero e proprio documento di bocciatura, evidenziano come sia urgente ridurre le volumetrie, anche in virtù di un consumo di suolo sfrenato che, al ritmo attuale, porterebbe al completo esaurimento delle aree verdi entro ventisei anni (oltre 1,4 milioni di mq di superficie territoriale – includendo tutte le destinazioni d'uso – sottratti all'agricolo). È stato sottolineato, infatti, come il Piano non contenga alcun obiettivo inerente le strategie per la riduzione del consumo di suolo. Un ulteriore elemento che ha contribuito ad impedire la verifica di compatibilità del PGT con la L.R. 12/2005 è stato riscontrato nella mancanza di una quantificazione certa del numero di abitanti teoricamente insediabili dal Piano.

Le volumetrie messe in campo dal nuovo strumento urbanistico monzese ammontano, nel complesso, a circa 4.000.000 di mc. La parte destinata all'edilizia residenziale, secondo l'analisi da noi condotta, somma a 1.700.000 mc circa (applicando sempre gli indici massimi e la possibilità di ottenere incentivi volumetrici sulla base di criteri premiali), corrispondenti a quasi 7.730 alloggi.

Di questi, soltanto l'1,26% (97 alloggi) sono destinati ad ERP ed il 13,88% ad ERS (1.073 alloggi). La restante quota, assai elevata (6.559 alloggi), è prevista in edilizia residenziale libera.

SVILUPPI DELLE POLITICHE ABITATIVE NAZIONALI

Dopo l'esaurimento degli ultimi fondi Gescal disponibili, con la Finanziaria 2002 per la prima volta non è prevista l'erogazione di risorse per l'edilizia pubblica da parte dello Stato.

Soltanto con la L. 9/2007 è stata riconosciuta a livello nazionale la necessità di impostare un programma di intervento di medio termine, istituendo il Tavolo generale di concertazione sulle politiche abitative, che ha portato alla sottoscrizione di un documento ufficiale condiviso.

La Finanziaria del 2008 (Governo Prodi) ha recepito solo parzialmente le linee guida di tale documento, destinando in buona sostanza gran parte delle risorse a compensare la riduzione dell'ICI sulla prima casa e distribuendo a pioggia, una tantum, quelle destinate alla produzione.

Dei 544 milioni di euro ripartiti dai Ministri Ferrero e Di Pietro attraverso la L. 222/2007 per un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, soltanto 197,6 milioni verranno effettivamente resi disponibili dal Governo Berlusconi nel frattempo subentrato. I restanti 350 milioni sono invece rimasti bloccati sino al marzo 2010, quando sono stati destinati all'attivazione della complessa macchina del sistema dei Fondi Immobiliari per il cofinanziamento degli interventi anche da parte di privati in project financing, nonché di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale.

Il Governo Berlusconi quater ha quindi più che dimezzato (e con un ritardo di due anni) la distribuzione dei fondi già stanziati per interventi urgenti al patrimonio pubblico, così come è stato dimezzato tra il 2009 e il 2011 il FSA ex lege 431/1998.

La legge di riferimento è la 133/2008, Piano Nazionale di Edilizia Abitativa (PNEA) e si differenzia dalla precedente, n. 222/2007, oltreché per la drastica riduzione degli stanziamenti (come detto, da 544 a 197,6 milioni di euro), anche per uno squilibrio nella distribuzione degli stessi tra Regioni del nord e del centro – sud.

	ex lege 222/2007 centrosinistra	ex lege 133/2008 centrodestra
acquisto	7 %	3 %
nuova costruzione e completamento	13 %	9 %
locazione sul mercato	19 %	4 %
manutenzione straordinaria ed adeguamento	7 %	13 %
recupero, ristrutturazione e restauro	54 %	71 %
Totale valore assoluto alloggi	11.812	5.047

In applicazione della L. 133/2008, con DPCM del 16/07/2009, successivamente pubblicato nella G.U. 19 ottobre 2009 n. 191, è stato approvato il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa (PNEA), che si rivolge ad una platea di soggetti differenti e si articola nelle seguenti linee di intervento:

a) costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale. ovvero promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, con la partecipazione di soggetti pubblici e/o privati, per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa in locazione;

b) incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica con risorse dello Stato, delle regioni, delle province autonome, degli enti locali e di altri enti pubblici, comprese quelle derivanti anche all'alienazione, ai sensi e nel rispetto delle normative regionali ove esistenti, ovvero statali vigenti, di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo;

c) promozione finanziaria anche ad iniziativa di privati, di interventi ai sensi della parte II, titolo III, capo III, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

d) agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, eventualmente prevedendo agevolazioni amministrative nonché termini di durata predeterminati per la partecipazione di ciascun socio, in considerazione del carattere solo transitorio dell'esigenza abitativa;

e) programmi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale;

f) interventi di competenza degli ex IACP comunque denominati o dei comuni, già ricompresi nel programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, regolarmente inoltrati al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, caratterizzati da immediata fattibilità, ubicati nei comuni ove la domanda di alloggi sociali risultante dalle graduatorie è più alta.

Riguardo agli interventi di cui alla lettera f) del DPCM, e cioè alla quota più specificatamente riservata agli interventi ERP, viene ripartito lo stanziamento totale di 197.663.998,83 euro tra le Regioni; la Lombardia fruisce di 42.223.714,07 euro per l'ERP.

Inoltre di rilievo è lo stanziamento di 150 milioni di euro per la costruzione del sistema integrato di fondi immobiliari a capitale pubblico e privato che, dovendo essere remunerativi come ogni altra forma di investimento, sono riferibili ad edilizia convenzionata (ERS).

SVILUPPI DELLE POLITICHE ABITATIVE REGIONALI

Patto per la casa

Il giorno 2 febbraio 2012 è stato siglato il “Patto per la casa” alla presenza di soggetti pubblici, privati e del sociale che operano nel mondo della casa. Il documento rappresenta un nuovo punto di inizio per affrontare nuovamente il tema dell’edilizia abitativa con finalità sociali. Il principale elemento di forza è dato dall’impostazione partecipata tra tutti i soggetti coinvolti, che ha portato alla definizione delle azioni prioritarie per lo sviluppo di nuove politiche in Lombardia, riassunte nelle seguenti linee di intervento:

Welfare abitativo - Attivazione di un sostegno per l'affitto erogato direttamente al proprietario e la cui disponibilità immediata è pari a dodici milioni di euro. Sostegno dei cittadini che hanno perso il posto di lavoro, o subito uno sfratto per morosità incolpevole; la disponibilità in questo caso è di circa 4,5 milioni di euro. Definizione di un nuovo prodotto finanziario finalizzato all’abbattimento immediato del 2% degli interessi sui mutui stipulati da particolari categorie (ad esempio giovani coppie).

Offerta abitativa in affitto - Per il 2015 si prevede la realizzazione di circa 6.000 alloggi (di cui l’80% a canone sociale) e di circa 3.000 interventi di manutenzione, derivanti dal completamento dei PRERP e finanziati dal residuo degli stessi (340 milioni di euro), cui si sommano i 54 milioni di euro messi a disposizione dallo Stato per il PNEA, oltre all’incremento di 1.800 alloggi destinati alla locazione temporanea. Entro il 2013 le Aler si impegnano, inoltre, ad intervenire su oltre 4.000 alloggi esistenti per renderli disponibili a nuove assegnazioni.

Grandi progetti di riqualificazione urbana

Risparmio energetico e risanamento ambientale del patrimonio abitativo

Rilancio del ruolo delle Aler e accreditamento per l’Housing sociale

Fondi immobiliari

Leve urbanistiche per l’abitare sociale

Sicurezza e socialità

Non si tratta di una programmazione di nuovi interventi, ma piuttosto di una riorganizzazione di interventi già programmati con un occhio però ai nuovi provvedimenti regionali, come il Piano Casa, rappresenta un programma di intenti, una definizione di linee guida che non è però supportata da bilancio preventivo di risorse disponibili

Alla verifica dei fatti, un giudizio definitivo sul nuovo orientamento delle azioni di sostegno che si spostano a favore dei proprietari e degli istituti di credito le agevolazioni che consentano di abbattere i livelli di affitto e i prezzi di vendita degli alloggi.

È chiara e riconosciuta la necessità di operare delle leve urbanistiche per l’abitare sociale ma i termini di intervento permangono a livello di incentivazione e quindi sottoposti a troppe variabili che spesso vedono la volontà dell’operatore privato come unico elemento decisivo.

È necessario valutare l’introduzione di un obbligo di legge (anche a livello regionale) che disciplini la materia, fissando un limite minimo imprescindibile per la realizzazione di interventi ERP nei PGT.

Il piano casa regionale

Nella seduta del 6 marzo 2012 il Consiglio Regionale, ha approvato la L. 40/2012 *Norme per la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente e altre disposizioni in materia urbanistico – edilizia*.

Tra le diverse indicazioni, l’art.6 è destinato a favorire la realizzazione di “Interventi di edilizia sociale residenziale”, anche in questo caso in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e previa autorizzazione rilasciata esclusivamente dalla Giunta Comunale. Le disposizioni prevedono la possibilità di realizzare interventi di ampliamento volumetrico sugli edifici sociali esistenti al 31 marzo 2005, quantificato nel 40% della volumetria in caso di edifici di proprietà pubblica e nel 20% per gli altri edifici; tali possibilità sono concesse anche in caso di sostituzione del patrimonio edilizio e di variazione della destinazione d’uso.

Naturalmente può suscitare preoccupazione l’incremento volumetrico in quartieri di edilizia residenziale già densi e pieni di problematiche, ed inoltre non si può non far notare come gli incrementi volumetrici siano genericamente destinati ad ERS e quindi ancora una volta con un’incertezza assoluta sulla quantità incrementale di ERP che sarà possibile realizzare.

La legge prevede infatti l’obbligo di non ridurre l’eventuale quota di alloggi a canone sociale esistenti prima dell’intervento e di destinare le volumetrie in incremento alla realizzazione di alloggi sociali, alla locazione temporanea a fini sociali, all’edilizia universitaria convenzionata. Tali volumetrie, la cui destinazione d’uso deve essere obbligatoriamente mantenuta per un periodo non inferiore ai dodici anni, possono essere cedute (anche in misura parziale) ad altri operatori per le medesime finalità di intervento, ovvero trasferite su altre aree di proprietà pubblica o privata, ad esclusione di quelle destinate all’agricoltura o non soggette a trasformazione urbanistica dagli strumenti urbanistici.

Ma dodici anni passano in fretta e ci si domanda cosa accadrà alla scadenza del termine.

PER UN RILANCIO DELLE POLITICHE ABITATIVE

Limitare il consumo di suolo

Le abitazioni costituiscono, secondo il XVI Rapporto Cresme (2009), il 52% della produzione edilizia nazionale e dunque contribuiscono in modo determinante al consumo di suolo che costituisce un fattore obbligatorio ed essenziale da valutare sempre come condizione preliminare per ogni forma di sviluppo.

Confrontando il dato medio annuo di consumo di suolo (calcolato nel periodo tra il 1999 e il 2004) della Regione Lombardia (24.742 ettari / 5 anni = 4.948,40 ettari), con la superficie della Regione (2.386.100 ettari) si ottiene una percentuale di consumo dello 0,21% annuo. Il consumo di suolo medio annuo in Italia (83.941 ettari in tutto il periodo e pari ad una media annuale di 8.394 ettari/anno), confrontato con la superficie del Paese (30.133.600 ettari), dà luogo a una percentuale di consumo dello 0,03% (dati INU 2009), collocando la nostra Nazione in ottava posizione nella classifica europea dei Paesi consumatori di suolo.

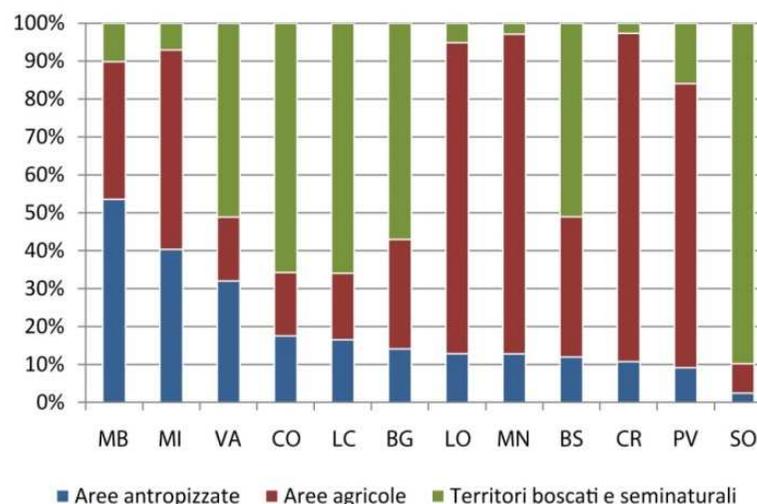
In altri termini, la Regione Lombardia consuma suolo in misura sette volte maggiore rispetto al dato medio nazionale. Anche prendendo in considerazione un periodo più lungo, la tendenza rimane la medesima¹, con un'erosione di 117.000 mq al giorno in tutta la Regione: quasi sette volte piazza del Duomo a Milano!

Tra tutte le Province analizzate dalla Ricerca il valore più alto è registrato a Brescia (840 ettari/anno), seguita da Milano (745 ettari/anno), fino al minimo della Provincia di Sondrio (106 ettari/anno). Questi dati, trasformati in valore pro capite evidenziano un allarme ancora più grave: la Provincia di Sondrio, ad esempio, consuma una quantità di suolo per abitante pari a quella di Pavia! Le realtà maggiormente preoccupanti, sotto questo punto di vista, sono costituite da Lodi (7,5 mq/abitante) e soprattutto da Mantova (15,6 mq/abitante, un valore quasi doppio rispetto alla confinante Provincia di Cremona).

Questi risultati parlano chiaro: le Province di pianura, ancora assai legate alla storica vocazione della Lombardia, l'agricoltura, si stanno adeguando con rapidità alle tendenze regionali, in una direzione compromettente dal punto di vista ambientale, economico ed occupazionale. Il suolo viene, con una definizione condivisa, individuato come «un bene comune primario e limitato, una risorsa finita e non rinnovabile. Mentre il consumo di aria e acqua può essere in parte

compensato da una reintegrazione naturale, quello di suolo è irreversibile, se non nella scala dei tempi geologici (centinaia di migliaia di anni)»².

A partire da dati Dusaf (Destinazione d'Uso dei Suoli Agricoli e forestali) del 2007, si trova conferma di questo pericoloso meccanismo del consumo incontrollato del suolo in Province che fino a poco tempo fa sembravano non esserne intaccate: la provvista di aree libere e destinate all'agricoltura nella Regione rischia di esaurirsi (in alcuni casi anche assai rapidamente), come dichiarato, per esempio, nel Parere sul PGT (Piano oggi ancora in sospeso), del Comune di Monza emesso da Regione Lombardia, nel quale si afferma che – al ritmo attuale – la città consumerà tutto il suo territorio nell'esiguo lasso di tempo di ventisei anni.



¹ Rapporto 2010 del CRCS (Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo)

² Consiglio della Regione Lombardia, luglio 2011

Privilegiare il riuso

Spostare l'accento sul recupero del costruito potrebbe consentire di assistere ad un aumento dell'occupazione, viste le particolari tipologie di lavorazione connesse al recupero. Si può garantire lavoro alle imprese, senza dare l'ultimo colpo al patrimonio agricolo e naturale del nostro Paese. Secondo il XIX Rapporto Cresme sul mercato delle costruzioni, il numero di lavoratori e delle aziende attive è in costante ed inesorabile discesa; in controtendenza è invece il dato riferito alle ristrutturazioni e agli edifici coinvolti da innovazioni nel campo delle energie rinnovabili. Un segnale preciso, da prendere in seria considerazione anche di fronte a leggi come il Piano Nazionale di Emergenza Abitativa (L. 133/2008 e conseguente decreto attuativo DPCM 16/07/2009), che sembrano invece sospingere alla demolizione dei vecchi quartieri e alla costruzione di nuovi, colmando le discariche e gonfiando la produzione di cemento.

Bisogna pensare realmente all'ipotesi di una grande campagna di recupero e riuso del patrimonio edilizio esistente, anche aiutando le imprese ad attrezzarsi per questi nuovi tipi di lavorazioni in modo intelligente ed economicamente sostenibile, con la certezza che la specificità delle operazioni di recupero comportano anche una maggiore quantità di lavoratori impegnati. Quest'argomento si presenta ogni giorno come attuale e scottante, specialmente nella realtà italiana e riguarda la dismissione di grandi aree urbane come scali ferroviari, caserme, attività industriali, quartieri popolari, ... Dai dati raccolti attraverso il Censimento delle aree dismesse 2008 – 2010, effettuato dalla Direzione Generale Territorio ed Urbanistica con Assimpredil, Ance e Province, emergono 745 grandi aree dismesse in tutta la Regione. Al 2009, solo nella Provincia di Milano, risultano almeno 643 ettari di superficie fondiaria occupati da aree dismesse; in quella di Varese 245 ettari, nella recente Monza e Brianza almeno 103 ettari ed in quella di Lodi 43 ettari.

La progettazione di quest'enorme massa di aree di trasformazione è affrontata, come nel passato, privilegiando la rendita urbana differenziale. L'art. 32 della L.865/71, che consentiva di includere nei Piani di Zona (*ex lege* 167/62) anche le aree sulle quali insistessero immobili in determinate condizioni di degrado, è stato cancellato da ricorsi vittoriosi della proprietà privata e, comunque, parlare oggi di espropri – in particolare sul costruito – è molto difficile a causa dei valori di indennizzo che raggiungono quasi i valori di mercato. Tuttavia, la dismissione del patrimonio esistente abbandonato totalmente o parzialmente, di proprietà dello Stato o dei privati, riserva nuove possibilità.

Nel settore del privato sono i Piani a dover stabilire criteri precisi e riserve obbligatorie per la realizzazione di Edilizia Residenziale Sociale in misura adeguata con particolare riferimento all'Edilizia residenziale pubblica e in questo senso incoraggianti sono i passi in avanti compiuti dal PGT di Milano nella sua nuova versione. Nel settore del patrimonio demaniale in dismissione bisogna trovare il coraggio di aprire una pagina nuova.

Arginare l'alienazione dei quartieri popolari

Nel sito della Camera dei Deputati in data 14 giugno 2010, tra i documenti, si trova un interessante paragrafo dedicato alla dismissione degli immobili pubblici residenziali. In esso si descrive il meccanismo di tale operazione e le conseguenti cartolarizzazioni, esibendole come un successo.

Le operazioni concluse a quella data attraverso l'applicazione della L. 410/2001 (Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare) impongono un ripensamento nella disinvoltura con la quale si è proceduto e si procede a tutt'oggi alla vendita degli immobili di proprietà dello Stato e di conseguenza di quelli degli altri enti pubblici.

L'idea di fare solamente cassa con la vendita del patrimonio abitato, dismesso o in dismissione, di proprietà pubblica va superata. In particolare, l'alienazione del patrimonio di edilizia pubblica abitato può preludere da un lato ad un frazionamento difficilmente governabile tra appartamenti faticosamente venduti agli inquilini (riscatto) e appartamenti che rimangono di proprietà degli enti pubblici, dall'altro addirittura a vendite complessive ad immobiliari che gestiranno in modo spregiudicato il rapporto con l'inquilinato che non aderisce al piano di vendita, aumentando la conflittualità sociale e il fabbisogno in termini di abitazioni.

Vittorio Emiliani, nel suo intervento al Convegno Nazionale del Comitato per la Bellezza (Roma, 18/10/2007), ha diffuso alcuni significativi dati sull'indebitamento bancario degli italiani e degli immigrati per l'acquisto forzoso di alloggi, con un evidente aggravio a causa della crisi ora in atto: dai 41 miliardi di euro del 1997 agli 80 miliardi del 2000 fino ai 160 miliardi del 2004!

Si tratta quindi di arginare l'acritico processo di alienazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, che purtroppo viene sbandierato come un trofeo dai vari Comuni medi e grandi.

Solo in questo modo si può cercare di modificare il modello di sviluppo urbanistico ed anche una tendenza di politica economica che dimostra ogni giorno di più di non riuscire a reggere.

Nuovi equilibri tra edilizia libera, convenzionata e sociale

In Lombardia, a fronte di una domanda abitativa (relativa al periodo 2002 – 2008) costituita per il 42,5% da domanda di edilizia sociale, solo il 7,5% della produzione residenziale regionale è orientata in tale direzione, mentre appare evidente la sovrapproduzione di edilizia libera – pari a quasi il 75% della produzione edilizia.

Il fabbisogno generatosi (418.000 vani/190.000 alloggi di ERP, 132.500 vani/60.227 alloggi di ERS) e il *surplus* nell'offerta di edilizia libera (370.000 vani/161.181 alloggi) mostrano il DNA di una Nazione che ha ridotto le abitazioni costruite con sovvenzioni pubbliche dalle 36.000 unità del 1984 alle 1.800 del 2004 (elaborazioni Cresme su dati Istat).

In assenza di modifiche al modello economico, questi risultati sono destinati a moltiplicarsi in modo esponenziale al 2018. Il nostro Paese è ormai sostenuto dall'immigrazione dei cittadini stranieri (i dati stimati dall'Orim – comprendenti regolari, regolari non residenti ed irregolari – ammontavano a 467.500 unità nel 2002, a 1.059.800 nel 2008 e a 1.188.500 nel 2010); secondo le nostre proiezioni stimate, le presenze straniere raggiungeranno circa 1.853.000 unità. Lo stock di abitazioni per l'edilizia libera continua ad essere prodotto in forza delle iniziative edilizie in corso e dei Piani urbanistici vigenti (PRG e PGT), che riservano quote irrisorie all'edilizia popolare nel suo complesso (ERP ed ERS).

La Ricerca così ripartisce il fabbisogno decennale nelle seguenti quote:

- edilizia residenziale pubblica (ERP) 75,95%
- edilizia residenziale convenzionata (ERS) 24,05%

Per l'edilizia libera non esiste un fabbisogno; prima è necessario infatti smaltire il *surplus*. Tutti i Piani urbanistici che si muoveranno nel senso di innalzare l'attuale offerta di edilizia popolare (ERS + ERP) oltre la soglia del 25% (che corrisponde all'attuale quota stimata di produzione edilizia in questo settore), vanno nella direzione giusta; ancora di più, i Piani principalmente dei grandi e medi Comuni che orientino, riservino e favoriscano la formazione di ERP oltre la soglia del 7% lavorano seriamente per un riequilibrio dei valori in campo tra edilizia popolare ed edilizia libera.

È opportuno lavorare adesso, in vista del 2018, per gettare le basi che diano risposta ad una domanda crescente di edilizia residenziale a basso costo in affitto.

Predisporre un patrimonio di aree per rilanciare l'edilizia pubblica

L'obiettivo di consolidare un patrimonio di aree da riservare all'edilizia popolare nei Piani urbanistici va perseguito anche e soprattutto in Lombardia, fermo restando che la questione dei

finanziamenti per l'edilizia pubblica residenziale deve essere affrontata principalmente a livello nazionale. Ad una scala locale, spunti interessanti per la legislazione urbanistica regionale e nazionale sono contenuti nella normativa predisposta dal Comune di Milano a modifica del PGT della precedente Amministrazione, revocato e nuovamente controdedotto, tra i quali:

- obbligo di cessione gratuita di una quota consistente della superficie territoriale finalizzata alla realizzazione di edilizia popolare (ERP + ERS). La quota del 30% prevista dal Piano di Milano per tutte le Aree di Trasformazione e per gli interventi nel Tessuto Consolidato superiori a 10.000 mq, è una buona base di partenza. Va altresì ricordato che questa quota non deve sostituire la cessione di aree per altri standard qualitativi (verde, attrezzature pubbliche, scuole, ...), ma ad esse deve sommarsi, sino a giungere ad una cessione complessiva gratuita del 50% dell'area
- per le grandi Aree di Trasformazione, una percentuale paritaria (50% e 50%) tra edilizia libera ed edilizia popolare (ERS + ERP) in termini di superficie lorda di pavimento. Quindi, nei confronti dei parametri presi a riferimento fin qui, quote di questo tipo, superando ampiamente quel 25% medio di produzione di edilizia popolare oggi verificabile in Lombardia, vanno nel senso giusto.

Un'ulteriore innovazione è quella di instaurare un nuovo equilibrio tra ERS ed ERP. Stando ai fabbisogni studiati nella Ricerca, occorrerebbe sempre orientare il 75% circa dell'edilizia popolare verso l'ERP e il 25% verso l'ERS.

In assenza di uno starter che promuova il processo di trasformazione e ceda per sussidiarietà le aree per la realizzazione di edilizia popolare, è necessario comunque che i Comuni riescano a venire in possesso di aree per realizzare ERP. La strada della L. 167/62 è diventata sempre più impervia a causa del valore degli indennizzi per gli espropri. Ma una strada percorribile è puntare sul patrimonio abbandonato o in dismissione. La possibilità, in fase di sdemanializzazione, di poter riservare una quota (sullo stile del PGT di Milano), attorno al 30%, della superficie territoriale interessata dalle grandi aree di trasformazione urbana e concentrata sulle caserme al transito gratuito dal Demanio dello Stato al Demanio comunale, non priva lo Stato dei vantaggi inerenti la cartolarizzazione dei beni e nel contempo consente ai Comuni di entrare in possesso dei terreni da riservare all'ERP.

Questo meccanismo porterebbe a minor gettito dalla cartolarizzazione (ma nuovo sviluppo economico), meno interventi per gli ammortizzatori sociali (ma rilancio del settore edile) e maggior soddisfacimento del fabbisogno ERP (solo con la dismissione delle caserme a Milano, ad esempio, si passerebbe dal 5,20% ad oltre l'11%).

Emerge quindi un'ipotesi di centralità degli interventi rispetto alla città, di una realizzazione di quartieri integrati, di privilegio del recupero sulla nuova costruzioni, di utilizzo di tutta l'innovazione tecnologica possibile per costruire edifici passivi dal punto di vista del consumo energetico.