

URBANISTICA, BOZZA LUPI: PRG SDOPPIATO E INCENTIVI PER IL RINNOVO URBANO

Il testo di legge urbanistica di principi preparato dal gruppo di lavoro «Rinnovo urbano» coordinato dal capo della segreteria tecnica del Ministro Lupi, Enrico Seta, ha un doppio livello di obiettivi: da una parte dare copertura legislativa statale (e dunque certezza giuridica) a una serie di pratiche innovative già da anni previste da molte leggi regionali e realizzate da molti Comuni (piano strutturale-operativo, perequazione-compensazione, negoziabilità dei diritti edificatori); dall'altra introdurre una serie di novità più definite e precise, quali un nuovo modello di standard che superi il Dm 1444/1968, incentivi fiscali e volumetrici che spingano la riqualificazione urbana, gli accordi urbanistici pubblico-privati, la spinta incentivata all'edilizia sociale. Vediamo in dettaglio gli aspetti principali del testo, su cui partirà ora una consultazione dei vari soggetti istituzionali coinvolti (Regioni e Comuni in primis) e le categorie produttive (costruttori e professionisti) e le associazioni (quali Inu e Legambiente).

Piano strutturale (art. 7) Sui punti principali della "riforma urbanistica dal basso", fatta da molte Regioni e Comuni negli ultimi 15 anni (piano regolatore sdoppiato, perequazione, etc...), il testo della Commissione Lupi ha in termini generali l'obiettivo di dare copertura legislativa statale a leggi regionali e piani urbanistici che - in assenza di un quadro di regole statali - hanno spesso negli ultimi anni creato incertezza e contenziosi (si pensi al Prg di Roma del 2008, prima bocciato da Tar e poi rilegittimato dal Consiglio di Stato). Mentre però per perequazione, compensazione e trasferimento di diritti edificatori si lascia ai Comuni la scelta se utilizzarli o meno, lo sdoppiamento del piano urbanistico generale diventa obbligatorio per tutti i Comuni. L'articolo 7 stabilisce in particolare che la pianificazione urbanistica comunale si deve necessariamente articolare in : «1) una pianificazione di carattere programmatico, a efficacia conoscitiva e ricognitiva; 2) una pianificazione di carattere operativo, a efficacia attuativa». Spetterà alle leggi regionali disciplinare contenuti e procedimenti di adozione e approvazione.

Il piano strutturale («pianificazione di carattere programmatico») non avrà efficacia conformativa della proprietà, non avrà dunque l'effetto di rendere edificabili le aree o viceversa di apporre vincoli a esproprio. Edificabilità e vincoli restano quelli del piano previgente, fino all'approvazione del nuovo piano operativo. Di conseguenza, e il testo lo specifica, anche se l'area diventa teoricamente edificabile, sulla stessa non si devono pagare le imposte sugli immobili edificabili (Imu, Tasi), come invece accade oggi.

Piano operativo (art. 7) L'unico piano conformativo della proprietà è quello operativo, che è di tipo generale, nel senso che è a sua volta attuato con piani attuativi all'interno delle singole aree (ove non sia possibile l'intervento con titolo abilitativo singolo). E' l'impostazione prevalente tra le leggi regionali, ma appare in contrasto con la legge della Lombardia, che ammette l'attuazione della parte generale del piano direttamente con piani attuativi.

«Nell'ambito della formazione del piano operativo - aggiunge il testo - i privati, singoli o associati, possono presentare proposte per operazioni di trasformazione urbanistica di maggiore complessità funzionale, gestionale ed economico - finanziaria. Le proposte, corredate da progetti di fattibilità, si intendono come preliminari di piani urbanistici attuativi».

Indifferenza e compensazione (art. 8) Si stabilisce il principio dell'indifferenza delle posizioni proprietarie in relazione alla pianificazione urbanistica. Principio troppo generico per essere efficace, salvo nel caso esplicitamente citato della compensazione per i vincoli specifici (che è cosa diversa dalla compensazione come alternativa all'esproprio, art. 11): «Le limitazioni apposte alla proprietà privata che non hanno carattere generale e che non riguardano in generale una categoria di beni economici sono compensate. La compensazione rende indifferente le limitazioni. La categoria di beni economici ricomprende i beni che presentano le medesime caratteristiche socio-economiche e che sono posti in posizione corrispondente

rispetto ai fini della programmazione territoriale». Questa compensazione è obbligatoria, mentre quella alternativa all'esproprio è facoltativa. Perequazione (art. 10) Si può fare, ma non è obbligatoria. Spetta però ai Comuni decidere, non serve dunque una legge regionale che la legittimi, lo fa direttamente la legge statale. Alle leggi regionali spetta disciplinare solo le «modalità». Secondo la bozza Lupi «La perequazione è finalizzata alla riduzione della diversità di trattamento della proprietà determinata dal piano urbanistico ed ad una equa distribuzione dei benefici derivanti dalla pianificazione e all'acquisizione da parte degli enti locali, delle aree necessarie alle dotazioni territoriali funzionali alla qualità urbana, paesaggistica ed ambientale». In pratica si tratta dell' «all'attribuzione a tutte le aree soggette a trasformazione urbanistica di diritti edificatori senza distinzione tra destinazioni d'uso pubbliche e private». Si può trattare di perequazione «estesa a tutte le aree di trasformazione urbanistica ovvero solo ad una loro porzione». «L'indice di edificabilità ... può essere unico ovvero differenziato per classi omogenee di suoli, conformante le volumetrie degli edifici se esistenti a parità di destinazione d'uso». Insomma, una ampia legittimazione delle varie forme possibili di perequazione, lasciando poi ampia scelta ai Comuni sul se e come attuarla. Compensazione come alternativa all'esproprio (art. 11) Anche questa è una facoltà dei Comuni. «In presenza di vincoli preordinati all'esproprio, l'amministrazione può procedere, in luogo della corresponsione dell'indennità di esproprio in denaro e a fronte della cessione volontaria del bene, all'attribuzione di diritti edificatori da trasferire e impiegare su altra area nella disponibilità del proprietario o di terzi». Questa forma di compensazione può essere in alternativa all'indennità di esproprio e anche agli indennizzi per reiterazione ultraquinquennale dei vincoli. Trasferibilità e commercializzazione dei diritti edificatori (art. 12) Viene data legittimazione legislativa statale a una pratica, prevista ad esempio dal Prg di Milano, che si rende necessaria solo in caso di utilizzo di perequazione e compensazione su scala comunale. Il testo spiega che «I diritti edificatori sono trasferibili e utilizzabili, nelle forme consentite dal piano urbanistico, tra aree di proprietà pubblica e privata, e sono liberamente commerciabili». La bozza Lupi ammette anche l'introduzione di «coefficienti di conversione», per rendere omogenei i valori tra diritti edificatori che "decollano" e "atterrano" su aree di valore molto diverso. Premialità (art. 13) Anche in questo caso si legittima una pratica già abbastanza diffusa: la concessione di premialità in diritti edificatori per promuovere interventi di riqualificazione edilizia, urbana e ambientale, o altre finalità pubbliche specifiche. Accordi urbanistici (art. 15) Sono sempre possibili - e sarebbe una novità di un certo peso - accordi tra parti pubbliche e private, attivabili anche su istanza privata, i cui contenuti incidono sulla pianificazione territoriale, ambientale e urbanistica. «Le amministrazioni pubbliche - si legge - possono concludere accordi urbanistici sia nella fase di definizione che di attuazione degli strumenti di pianificazione». Si ammette dunque implicitamente che tali accordi possano essere in variante rispetto agli strumenti urbanistici esistenti o "anticipatori" rispetto a quelli in itinere. Incentivi al rinnovo urbano (art. 17) E' la parte della bozza Lupi più direttamente "d'attualità", che più direttamente delinea una politica urbana. Lo Stato - si legge - «favorisce politiche di rinnovo urbano per la rifunzionalizzazione, valorizzazione e recupero del patrimonio e del tessuto esistente, delle periferie, delle aree dismesse e per il ripristino ambientale e paesaggistico delle aree degradate». Come? Con incentivi urbanistici, fiscali, volumetrici. Si stabilisce intanto che «Le operazioni di rinnovo urbano possono essere realizzate anche in assenza di pianificazione operativa o in difformità dalla stessa, previo accordo urbanistico tra Comune e privati interessati dalle operazioni». Si stabilisce poi che tutte le imposte sugli immobili (comprese Imu e Tasi) «sono commisurate all'indice di densità edilizia, con una progressiva riduzione per le zone di maggiore densità edilizia». Il discorso vale per le aree di nuova edificazione o trasformazione urbana/riuso: per incentivare le seconde si

deve prevedere che sugli immobili qui realizzati si pagheranno meno tasse. Infine si impone alle leggi regionali di fare in modo, attraverso i piani urbanistici comunali, che venga data una premialità volumetrica «connessa al miglioramento sismico, acustico, energetico, delle prestazioni bioclimatiche ed alla qualità igienico-sanitaria dei materiali impiegati nelle costruzioni da rinnovare, alla durabilità e facilità di manutenzione». Si impone addirittura ai Comuni di costituire un patrimonio di aree da cedere agli operatori delle riqualificazioni, affinché questi vi realizzino alloggi temporanei dove sistemare i proprietari degli edifici da ristrutturare, nel periodo dei lavori. Nuova generazione di standard urbanistici (art. 6) Il Dm 1444/1968 viene abrogato, sostituito da una nuova generazione di «dotazioni territoriali essenziali» tarate più sulla riqualificazione urbana che sull'espansione, che devono essere non solo «quantitativi» ma anche «qualitativi». Lo Stato, d'intesa con le Regioni, dovrà definire «i livelli quantitativi e qualitativi delle dotazioni territoriali essenziali, tenendo conto della differenziazione delle amministrazioni comunali per soglia demografica, per condizioni economiche e sociali e per ulteriori elementi di diversificazione o di omogeneità stabiliti d'intesa con le Regioni e le autonomie locali». Le Regioni dovranno poi entro 180 giorni stabilire le modalità attuative. Rispetto a oggi, dunque, si dà più autonomia alle Regioni, pur all'interno di paletti statali che sembrano immaginati come piuttosto dettagliati. Edilizia residenziale sociale (art. 19) Prevista la possibilità di inserire una serie di incentivi per l'edilizia sociale, dai premi volumetrici, alla riduzione degli oneri di urbanizzazione e le tasse comunali, la cessione di diritti edificatori, la riduzione delle tasse statali sugli immobili, sconti fiscali per le imprese che fanno questo tipo di interventi (misura già prevista dal DI casa).