

Audizione

D.L. 133/2014 C. 2629 Governo recante Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione di opere pubbliche, a digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa della attività produttive

Roma, VIII Commissione – Ambiente, territorio e lavori pubblici
29 settembre 2014

Una doverosa premessa

L'INU partecipa con attenzione e volontà di dare un contributo ai processi di rinnovamento e di riforma. Siamo da tempo impegnati su temi prioritari, quali rigenerazione urbana e contenimento del consumo di suolo, nuove geografie territoriali e istituzionali, politiche urbane nazionali e nuove traiettorie di sviluppo.

Ogni componente dei temi generali viene solitamente articolata in argomenti puntuali, che vanno dall'efficienza energetica delle città e degli edifici alla difesa del suolo, dall'inclusione sociale all'integrazione fra economie urbane e economie agricole, dalla smart city alla fiscalità urbana.

Per noi, queste sono componenti di riflessioni non settoriali e non possono essere contenuti di atti separati, ma elementi costitutivi di un approccio unitario, fatto di politiche ordinarie integrate, che vedono nel governo del territorio e nell'urbanistica gli assi della buona amministrazione, quella tendente a migliorare le condizioni urbane e sociali della popolazione.

Siamo pronti a proporre una diversa modalità di pianificare, una progettualità in grado di affrontare i cambiamenti. Nessuno può negare la lentezza e la fatica del piano, anzi dei piani, troppi, ancora gerarchicamente allineati, invischiati in procedure farraginose, riempiti di contenuti anche non propri, appesantiti da compiti e aspettative che non li riguardano, incapaci di gestire la multidirezionalità, la velocità, la complessità, l'incertezza.

La nostra tesi, a ridurla in termini molto semplici, è che senza un progetto di città non si può andare oltre una serie di interventi settoriali (siano essi housing sociale, opere pubbliche, piani ordinari rimodulati, programmi straordinari, leggi e regolamenti, progetti tecnologici).

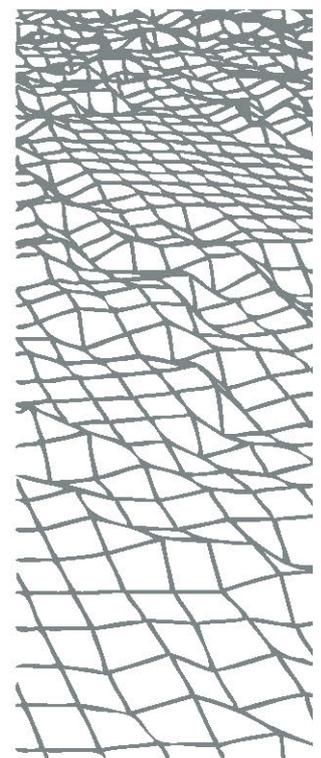
Per questo progetto di città, utile allo sviluppo del Paese, occorrono tecniche esperte e programmi politici coerenti, molta formazione, qualità professionale, coesione istituzionale.

Sul decreto D.L. 133/2014 C. 2629 Governo

Il decreto cosiddetto "Sblocca - Italia" non si configura come un piano organico e complessivo per il rilancio di settori importanti delle attività economiche e per la valorizzazione delle capacità che possono essere espresse dai territori. Pur nella limitatezza delle risorse a disposizione, per avviare una nuova stagione di riqualificazione dei centri urbani – quella nuova politica per la città da più parti invocata – serve un insieme di azioni riferite a un quadro organico e lungimirante.

La rigenerazione urbana non discende dalla sommatoria degli interventi edilizi, ma è una politica pubblica che include interventi per l'adattamento

Il Presidente



Via Ravenna 9/b - 00161 Roma
Tel. +39.06.688.011.90 / 688.096.
Fax +39.06.68.214.773
E-mail: segreteriaipresidenza@inu
PEC: inu.pec@legalmail.it
CF 80206670582
P.IVA 02133621009

climatico e l'inclusione sociale, per l'ammodernamento infrastrutturale e la riqualificazione fisica ed estetica degli ambienti urbani.

La spinta per la ripresa delle attività edilizie e per la sburocratizzazione è invece affidata a norme edilizie puntuali ma non coerentemente collegate alle politiche urbane. Inoltre non si possono liberalizzare opere edilizie aumentando carichi urbanistici che gravano sulla città nel suo insieme, cioè sulla collettività, senza le coperture finanziarie per garantire contestualmente l'incremento dei servizi.

La revisione del "codice dell'edilizia" dovrebbe essere collegata alla revisione degli altri fondamentali "codici" (urbanistica, ambiente e paesaggio) e alle riforme, dagli assetti istituzionali (livelli e strumenti di governo, ossia *chi fa cosa*) alla pianificazione. Prima di operare modifiche o integrazioni alle normative di settore, si dovrebbe mettere in opera un riordino generale del caotico e ridondante quadro legislativo che grava sulle attività edilizie e urbanistiche, generando costi collettivi e oneri sul cittadino.

Peraltro, "l'alchimia" edilizia favorisce nuove e vecchie rendite, non guida il Paese verso le politiche urbane che l'Europa ha declinato, mettendo a disposizione risorse finanziarie, per città ambientalmente risanate, tecnologicamente efficienti e socialmente inclusive.

Visto che anche il Presidente del Consiglio ha definito come più opportuni un orizzonte più ampio (1000 giorni) e un percorso incrementale, si ritiene più utile lavorare su riforme coordinate, per un'efficace sburocratizzazione del Paese, un rinnovo delle capacità d'impresa, un rafforzamento delle politiche pubbliche, la definizione di un'agenda urbana nazionale: un reale cambiamento misurabile con la possibilità di stabilire pratiche ordinarie, certezza, semplicità e chiarezza dei quadri di riferimento (normativi e programmatici), e di accantonare le misure straordinarie, le deroghe e provvedimenti omnibus e d'urgenza.

Rileviamo, in generale, che:

- si continua ad agire su fronti separati: norme straordinarie in edilizia, proposte di legge per il contenimento del consumo di suolo, disegni di legge urbanistica nazionale, riforme istituzionali. Invece, occorre agganciare la revisione del codice dell'edilizia a tutte le riforme, dagli assetti istituzionali (livelli e strumenti di governo ossia *chi fa cosa*) alla pianificazione (un processo efficace e rispondente ai nuovi livelli di governo, da snellire e da riportare nell'alveo delle sue finalità specifiche ossia il miglioramento delle condizioni e della forma delle città);
- l'unico settore sul quale si interviene è quello edilizio e lo si fa tramite norme che rendono superflua la pianificazione;
- carico urbanistico e destinazione d'uso sono due componenti fondamentali per l'equilibrio urbano, ossia per la vivibilità delle città.

- Liberalizzarle al di fuori dello strumento urbanistico alimenta le rendite fondiari ed edilizie e non agevola i necessari processi di riqualificazione urbana;
- la spinta per la ripresa delle attività edilizie e per la sburocratizzazione è affidata a norme edilizie puntuali e non è coerentemente collegata alle politiche urbane che assegnano priorità alla rigenerazione delle città. La rigenerazione urbana non discende dalla sommatoria degli interventi edilizi, ma, al contrario, è prima di tutto una politica pubblica, attuata da interventi sia pubblici che privati, che non possono limitarsi alle opere sui singoli edifici. Inoltre, liberalizzare dette opere (si vedano le deroghe per gli interventi di ristrutturazione edilizia e urbanistica) comporta carichi urbanistici che gravano sulla città nel suo insieme, cioè sulla collettività, senza coperture finanziarie certe, né pubbliche né private;
 - non si deve confondere l'apparato legislativo con la pianificazione. Ciò che è astrattamente regolato con la legge (procedure, definizioni degli interventi) deve essere progettato e normato, ossia declinato adeguatamente rispetto ai luoghi e ai programmi di governo locale, dallo strumento urbanistico. Se si interviene sulla legislazione edilizia, si deve nel contempo intervenire sul rafforzamento dell'urbanistica e sulle risorse dell'amministrazione che governa le trasformazioni urbanistiche. La revisione del codice dell'edilizia deve essere collegata alla revisione degli altri fondamentali codici (urbanistica, ambiente e paesaggio). In altri termini, prima di operare modifiche o integrazioni alle normative di settore, si dovrebbe mettere in opera una revisione generale del caotico e ridondante quadro legislativo che grava sulle attività edilizie e urbanistiche;
 - lo snellimento delle procedure non va confuso con il governo delle trasformazioni edilizie e urbanistiche. Viceversa, si continua a creare il fraintendimento che, una volta stabilita la norma per legge, essa possa automaticamente applicarsi in ogni contesto, indifferenziatamente e a prescindere dalla regolamentazione urbanistica, ossia dai programmi di governo locali, che devono essere partecipati e sostenibili e per tale motivo garantiscono la collettività.
 - non ci sono risorse certe. Alle democrazie locali vengono ulteriormente tolte entrate, che non vedono altre coperture. Non si affrontano innovazione e finalizzazione delle misure fiscali, né l'integrazione fra tipi diversi di strumenti per produrre le risorse per la rigenerazione urbana e, in essa, per la città pubblica.

Su alcuni provvedimenti puntuali, si nota quanto segue.

Art 3L comma 1 lett b)

Volumi

Si sancisce il parametro della volumetria, mentre da tempo, nella pianificazione più evoluta (e sostenibile) e nei recenti regolamenti edilizi, il parametro correttamente utilizzato è quello della superficie.

Manutenzione straordinaria

La variazione del carico urbanistico passa nella m.s. (frazionamento e accorpamento).

Ciò comporta:

- uno snellimento delle procedure al carico del privato ossia comunicazione invece di permesso di costruire
- un minore onere finanziario per il privato perché non si pagano gli oneri
- la non valutazione dell'aumento di carico urbanistico dovuto all'aumento delle unità immobiliari, anche nei centri storici (zone A). In altre parole, l'aumento di carico urbanistico e l'incremento dei servizi pubblici non sono più collegati. Infatti, all'aumento di carico urbanistico non corrispondono pagamenti (né oneri urbanizzazione né costo di costruzione), a fronte delle sempre più scarse risorse della pubblica amministrazione che non è in grado di programmare le opere per il buon funzionamento della città pubblica (cioè dei servizi funzionali all'aumento di carico).

Art 3 bis aggiunto all'art 3L

Interventi di conservazione

La definizione non è chiara: cosa si intende per edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione? Solo quelli soggetti a destinazioni pubbliche e perciò a esproprio? Si ritiene di sì, dato che con la nuova norma si inserisce un'alternativa all'espropriazione. L'alternativa in questione può essere una soluzione valutabile dall'Amministrazione che può favorirla.

A tal fine, si ritiene che l'alternativa all'espropriazione e la definizione delle necessarie misure compensative, nonché l'individuazione degli edifici esistenti non più funzionali alla città pubblica debbano essere contenuti dello strumento urbanistico chiaramente funzionali al progetto di rigenerazione urbana generalizzata, che comprende la produzione di ricchezza pubblica e privata, le strategie dell'adattamento climatico, le politiche di inclusione sociale, le azioni di messa in sicurezza dei territori e l'innovazione della produttività d'impresa, gli interventi dell'infrastrutturazione fisica e quelle della rete immateriale a sostegno dello sviluppo, del lavoro e della creatività urbana.

Inoltre, la dichiarazione di interesse pubblico, sganciata dalle regole e dal disegno urbanistico (dal programma di governo locale), diventa atto discrezionale, non valutato, non partecipato e, al solito, puntuale e autoreferenziale.

Art. 14 L comma 1 bis

Permessi in deroga per ristrutturazione

Gli interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica sono strategici per la riqualificazione della città.

Inserire le deroghe, invece di spingere le pratiche urbanistiche ordinarie (opportunamente snellite) a dare centralità alla riqualificazione urbana, anche tramite la dichiarazione di interesse pubblico ove opportuno, svuota la possibilità di raggiungere coerentemente gli obiettivi della medesima.

Art 16 aggiunte al comma 1 e nuovo comma 2 bis

Opere di urbanizzazione

Preoccupa che la città pubblica sia assegnata in toto all'operatore privato che ne resta persino proprietario. Come si evitano rischi di parti di città di diversa efficienza e qualità' dove cioè non sono garantite uguali prestazioni allo scheletro della funzionalità urbana (le opere di urbanizzazione)? Come si ritiene di mantenere una rete di servizi pubblici parcellizzata i quanto di differenti proprietà private?

Art 16 comma 4 lett d bis, art 17 comma 4 bis

Sgravi per il recupero

Incentivi al recupero, che riducono gli oneri finanziari a carico degli interventi. Comprensibile l'istanza di favorire il recupero, anche se, a fronte dell'ormai conclamata priorità assegnata alla riqualificazione di suoli urbanizzati e edifici esistenti e alla penalizzazione delle nuove costruzioni, si opera solo sul fronte degli sgravi sul privato e non vi sono correlate misure di fiscalità urbana al servizio della città pubblica.

Art. 17L 4bis

Sgravi per il recupero

Si continuano a impoverire i Comuni. Se si può comprendere l'incentivo al riuso degli immobili dismessi, la mancata entrata pe i Comuni non è compensata da adeguate politiche d e misure di fiscalità locale parametrata sui contesti e sui servizi

Art 23 comma 23 ter

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

La norma stabilisce che restano le differenze legislative regionali, pertanto la disposizione potrebbe rimanere sulla carta, o, peggio, aprire conflitti fra norma di legge nazionale, norme urbanistiche regionali, norme contenute nei piani comunali.

Ma la questione più importante è che la semplificazione contiene un implicito e rischioso assunto: che il mutamento delle destinazioni d'uso possa prescindere dalle differenze dei tessuti urbani e dalle prestazioni (servizi), nonché dai programmi di governo che sono rappresentati dall'atto tecnico (il piano urbanistico). Questo vanifica la possibilità di valutare le compatibilità e i carichi urbanistici nonché le parallele dotazioni di servizi. No si tratta solo di una questione tecnica. Sono aspetti che incidono sulla vita delle persone.

Art 28 bis

Permesso di costruire convenzionato

In molti strumenti urbanistici il permesso di costruire convenzionato è già previsto e regolato; è una prassi diffusa, coerente ai progetti e ai tipi di intervento che sono disciplinati nei piani.

Quando c'è una convenzione, c'è una componente di città pubblica. Infatti, nel testo di legge è stabilito che nella convenzione sono specificati gli obblighi relativi a cessione di aree pubbliche, opere di urbanizzazione, edilizia residenziale sociale, caratteristiche morfologiche degli interventi. Sono

contenuti rilevanti, che non possono essere assegnati alla pratica edilizia singola.

E' nel piano, che contiene i progetti e le regole per i tessuti urbani e gli edifici, che si può oculatamente scegliere dove, come e perché ricorrere al permesso di costruire convenzionato. Nel piano (che è anche soggetto alla valutazione ambientale e alla partecipazione pubblica) si stabiliscono quantità e qualità degli spazi pubblici, che poi saranno disciplinati dalla convenzione per quanto attiene modalità e tempi di realizzazione, e le regole tipo-morfologiche che sono fondamentali per la funzionalità e qualità estetica della città, in relazione ai contesti.

La norma, inoltre, non è chiarissima. La procedura semplificata è ammissibile "sotto il controllo del Comune". Se questo significa che si ricorre al permesso di costruire convenzionato se è previsto dal piano urbanistico comunale, va bene. Se invece il controllo del Comune è un'attività svolta in ambito di istruttoria edilizia, si salta il piano e si apre una negoziazione puntuale. Chi controlla? E in base a che cosa?

In fede,

Silvia Viviani
Presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica

