



FEDERAZIONE INTERREGIONALE DEGLI ORDINI
DEGLI ARCHITETTI PIANIFICATORI PAESAGGISTI E CONSERVATORI
DEL PIEMONTE E DELLA REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA

PRINCIPI IN MATERIA DI POLITICHE PUBBLICHE TERRITORIALI E TRASFORMAZIONI URBANE

Quando si affronta il testo di una proposta di legge che si vuole configurare come un'importante riforma della materia del governo del territorio si deve, innanzi tutto, cogliere, laddove siano presenti, gli aspetti innovativi che esso propone e, partendo da questi, costruire un percorso di dibattito tecnico e politico in grado di realizzare una legge al passo con le richieste della società e in linea con il dibattito culturale.

Proprio con questo spirito ci si è posti nei confronti del testo presentato a Roma il 24 luglio 2014 dal Ministro Lupi e, in prima istanza, pare opportuno sottolineare come la proposta tecnica non soddisfi le aspettative maturate negli oltre settant'anni di vigenza della legge 1150 del 1942.

Le attese più volte sollevate nei diversi dibattiti sia tecnici sia politici avvenuti negli ultimi anni, tendevano a costruire una riforma complessiva della materia in grado di redigere un testo capace di coordinare le varie competenze nella complessa materia del governo del territorio.

Ciò non si ritrova nella proposta di legge presentata a partire dal titolo del provvedimento che assomma, senza per altro coordinarle, le materie delle "politiche pubbliche territoriali" (ma si tratta di quelle effettivamente competenti della tutela e della trasformazione dei suoli?) con quelle della "edilizia sociale e della semplificazione in materia edilizia" (facendo crescere il sospetto che il tema vero della riforma siano i metri cubi delle nuove edificazioni e non il governo del territorio).

Allo stato attuale pare, in estrema sintesi, che ci si trovi di fronte ad un testo che cerca di definire più gli aspetti delle attese dei privati e del mercato che non l'aspetto pubblico del governo del territorio o meglio, del territorio inteso come bene pubblico e collettivo visto in una logica nella quale il piano è il documento che la politica, nella sua veste di sostenitrice dei diritti della collettività, redige per governare la tutela e l'utilizzo del territorio.

Non si dimentichi poi come al momento non vi sia traccia di un qualsivoglia coordinamento tra le leggi già vigenti, come la legge 56/2014, la cosiddetta riforma Delrio, o con quelle in avanzato corso di discussione quale la modifica del testo costituzionale, in particolare l'articolo 117 del Titolo V che rideterminerà le competenze e i soggetti che dovranno svolgere la delicata funzione di legiferare a riguardo del governo del territorio, le quali porteranno in tempi brevi ad importanti modifiche all'attuale sistema istituzionale andando a determinare nuovi attori, nuove regole e competenze.

Oltre a questi aspetti di natura generale e istituzionale, sono, a nostro avviso, molteplici le “dimenticanze” di importanti elementi dell’attuale dibattito in materia tra le quali il consumo di suolo, la perequazione urbanistica e territoriale, la fiscalità urbanistica, la copianificazione, la rigenerazione urbana, la sostenibilità degli interventi, la tutela del paesaggio e dei beni culturali come i centri storici dove la loro tutela e la conservazione passano attraverso il riuso ed il recupero, al fine di arginare consumo di suolo.

Sono di conseguenza assenti disposizioni di fiscalità immobiliare atte ad agevolare gli interventi di recupero edilizio e norme indirizzate alla valorizzazione dei centri storici attraverso la riqualificazione degli spazi pubblici, il miglioramento ambientale, l'adeguamento tecnologico delle opere di urbanizzazione.

Queste omissioni poi contribuiscono a non specificare il limite tra le competenze legislative statali e quelle regionali tracciando una complessa e sfumata linea d’ombra tra le competenze dei vari soggetti istituzionali interessati, questo anche alla luce della volontà espressa nel presentare un regolamento edilizio nazionale e nel passaggio alla completa competenza statale in materia ambientale, aspetto quest’ultimo che potrebbe comportare alcune importanti ricadute sulle procedure di VIA e VAS.

Alla luce di quanto esposto pare dunque necessario ribadire che la proposta di legge al momento non tiene conto del dibattito, sviluppatosi per sessant’anni sulla tanto attesa “riforma urbanistica” e pertanto ricco di spunti, proposte e suggerimenti di cui fare tesoro, e non affronta apertamente nessuno dei temi che in tutti questi anni sono stati riconosciuti come problemi irrisolti dell’urbanistica italiana, rispondendo tuttavia “tacitamente” ad alcuni di essi con soluzioni a nostro avviso non condivisibili.

Si pensi innanzitutto a tutte quelle complesse situazioni, create dalle sentenze della Corte Costituzionale, e che non hanno trovato vera e definitiva risposta da parte del Parlamento, le quali discendono dall’annosa questione riconducibile alla mancata separazione del diritto di proprietà dal diritto di edificare.

Nel testo proposto tale nodo, a tutti gli effetti “cruciale” per le sue ricadute sulla legittimità dei limiti posti dagli strumenti urbanistici alla proprietà immobiliare e al valore delle aree destinate ai servizi pubblici, in apparenza non viene preso in considerazione mentre in realtà sembra che si voglia sancire in maniera definitiva che i due aspetti sono ritenuti di fatto inseparabili. Non solo, ma si spinge a ritenere che il maggior valore attribuito alle aree edificabili dallo strumento urbanistico non potrà essere annullato dalle modifiche successive allo stesso senza versare un congruo indennizzo ai proprietari, calcolato sulla base del valore di mercato. Anche in questo caso viene posta una parola forse definitiva alla vecchia questione dell’indennità, nemmeno riferita all’esproprio ma alla semplice attribuzione della possibilità di edificare.

C'è da credere, oltre al resto, che tali "diritti", qualora non indennizzati, continueranno a mantenersi nel tempo alla ricerca di aree su cui atterrare, senza decadere nemmeno al decadere del Piano che li ha attribuiti.

Inoltre, sebbene si impegni lo Stato a riformulare in termini quantitativi e qualitativi i servizi pubblici per addivenire ad una ridefinizione degli standard, che vengono rinominati "dotazioni territoriali", in realtà si affretta a chiarire che, a definizione avvenuta, il contenuto del DM 2 aprile 1968, n. 1444 s'intenderà decaduto.

Appare del tutto evidente che non è possibile accettare come "nuovo corso" della legislazione urbanistica l'eliminazione degli standard, espressamente indicato nel testo e ancora prima di conoscere come gli stessi verranno ridefiniti, in quale misura e quali margini di intervento su questo tema verranno lasciati alle Regioni.

Proprio da questa disposizione il legislatore sembra mostrare non solo di non avere intenzione di affrontare temi fondamentali quali il consumo di suolo, la tutela del territorio e del paesaggio, il contenimento della rendita, la sua tassazione, ecc, temi ineludibili per un'autentica "riforma", ma esprime invece la netta intenzione, si potrebbe dire addirittura "la fretta", di sbarazzarsi dell'incombenza, presente nel nostro ordinamento sin dal 1968, di riservare alla "città pubblica" una cospicua entità di aree la cui quantità è definita per legge e che ha comunque rappresentato un "diritto" riconosciuto ai cittadini italiani di cui la pianificazione, fino a questo momento, doveva puntare al soddisfacimento. Il testo proposto ritiene di individuare invece, come "nuovo" un altro obiettivo della pianificazione: quello di contribuire, anche con l'ausilio derivante dall'iniziativa e dalla partecipazione (riservata evidentemente ai proprietari degli immobili, mentre i nullatenenti non hanno di fatto la stessa possibilità) a "garantire" il valore della loro proprietà.

Sembra infine ribaltare i principi contenuti nel Codice Urbani secondo i quali la pianificazione urbanistica dovesse essere subordinata a quella paesaggistica affermando invece che quest'ultima "deve" contemplare la domanda di trasformazione territoriale.

In presenza di questi elementi, che non possiamo non definire "fortemente negativi", riteniamo che non si possa né si debba parlare di "riforma urbanistica" in quanto il suo contenuto dovrebbe essere ben diverso dal testo proposto; sembra evidente infatti che l'obiettivo perseguito sia principalmente (forse unicamente) quello di assicurare il riconoscimento e la garanzia della proprietà privata.

Nonostante questo non ci pare tuttavia opportuno opporre muro contro muro ad un tanto atteso tentativo da parte dello Stato di legiferare in questa materia. E' quindi importante da parte nostra richiedere con insistenza che le questioni risolte tacitamente cui si è fatto cenno non trovino più posto nel testo di legge definitivo mentre ci si adoperi per apportare modifiche che diano consistenza e concretezza ad alcuni dei principi condivisibili che vi sono già contenuti, ma che si presentano come semplici enunciazioni, quali ad esempio sono il razionale uso del suolo, il privilegio attribuito al rinnovo urbano (che quindi consenta di conseguenza le possibilità di

espansione solo ad alcuni casi limitati) e alla riqualificazione del patrimonio edilizio, il territorio definito come bene comune di carattere unitario ed indivisibile, la perequazione ecc. Tali principi dovrebbero, diversamente, essere opportunamente definiti e disciplinati al fine di diventare altrettanti cardini della legislazione e della pianificazione, importanti per far rientrare il nostro nel novero dei paesi in grado di realizzare un reale governo del territorio colmando i ritardi che ci dividono dagli altri paesi europei soprattutto in termini qualitativi. E' fondamentale inoltre che si debba partire da alcune questioni al momento dimenticate dalla legislazione nazionale come, a semplice titolo di esempio, risulta essere la proposta avanzata nel 2012, che non possa essere ammessa alcuna edificazione nelle aree "a rischio" idrogeologico.

Tale disposizione, fondamentale, non divenne mai operativa a causa della caduta del governo che l'aveva proposta, rappresentava un segno evidente che tale principio, sacrosanto e fortunatamente presente in molte legislazioni regionali, non è ancora alla base della legislazione statale. Una nuova legge urbanistica nazionale, se non sarà la riforma in grado di risolvere gli annosi problemi del regime dei suoli e del superamento del modello di Piano derivante dalla legge 1150/42, dovrebbe almeno partire dal colmare queste lacune non più dilazionabili nel tempo oltre che, naturalmente, affrontare i temi emersi nel dibattito urbanistico in questi ultimi anni.

A fronte di questi rilievi di carattere generale pare opportuno evidenziare alcuni elementi problematici in forma maggiormente puntuale.”

- La totale liberalizzazione del cambio di destinazione d'uso nell'ambito dei centri urbani, subordinato unicamente alla verifica delle dotazioni territoriali rischia di far venire meno il principio di conservazione del tessuto sociale soprattutto nell'ambito dei centri storici, principio che è volto a scongiurare fenomeni di iperspecializzazione di ambiti territoriali considerati di maggiore pregio e pertanto fortemente ambiti per insediamenti di carattere terziario.
- Non è ben chiaro se le misure di premialità possano eccedere i limiti inderogabili di densità edilizia da stabilirsi per zone territoriali unitarie con legge regionale.
- In tema di fiscalità immobiliare è opportuno limitare l'imposizione ai fabbricati e alle aree edificate, in quanto, un'imposizione come quella vigente sulle aree edificabili, rischia di condizionare la pianificazione (in un periodo come quello che stiamo vivendo di forte stagnazione del mercato immobiliare, la proprietà di un'area edificabile rischia di divenire un peso anziché un'opportunità di rendita, tale circostanza determina spesso richieste da parte dei privati di rinuncia ai diritti edificatori). Più opportuno sarebbe una tassazione in forma di "cedolare secca" all'atto dell'utilizzo dei diritti edificatori con la costruzione o l'alienazione dell'area.
- Non pare corretto definire che i piani urbanistici possono (e non devono), essere attuati per mezzo della perequazione e della compensazione.
- Non è da ritenersi corretto l'utilizzo di meccanismi compensativi per riconoscere indennità per reiterazione di vincoli preordinati all'espropriazione ed è anche fortemente condizionante per le pubbliche amministrazioni prevedere forme di indennizzo per la riduzione o l'annullamento dei diritti edificatori con varianti se non obbligatorie.

- Lo strumento della premialità volumetrica venga utilizzato con eccessiva disinvoltura, in particolare a quella legata al miglioramento della qualità edilizia delle costruzioni.
- Appare un po' vago il destino dei cosiddetti alloggi temporanei per i proprietari degli immobili oggetto di operazioni di rinnovo urbano. Innanzitutto c'è da capire se si tratta di una reale temporaneità (a fronte del fatto che viene menzionata anche una definitività).
- E, infine, non si comprende come il Comune possa attivare una procedura di evidenza pubblica per l'attuazione degli interventi di rinnovo urbano in assenza dell'adesione della maggioranza delle quote proprietarie.

A fronte di un testo estremamente sintetico (ma questo non può essere il motivo delle sue carenze) che si presenta con molte assenze e vuoti – ovvero che non pare interessato ad affrontare i diversi temi che caratterizzano l'attuale dibattito sul governo del territorio - difficilmente comprensibili nel testo di una proposta di "riforma" attesa da troppi anni, questo determina una grande difficoltà di presentare specifici emendamenti che, nella sostanza, non potrebbero comportare un arricchimento del dibattito e una migliore stesura dell'articolato presentato.

Si ritiene, infatti che il confronto debba partire dalle questioni generali e di merito e, dopo la loro soluzione democraticamente partecipata, soffermarsi sugli specifici problemi dovuti alla stesura del testo, che, a sua volta, non può che presentarsi come elemento fondante e coordinato nei diversi aspetti del governo del territorio.

Un'attesa durata settant'anni non può essere superata con il solo ricorso alla semplificazione (che troppe volte rappresenta un più raffinato sinonimo di "banalizzazione" che ovviamente non risolvere i problemi) e alla rapidità di esecuzione dei provvedimenti, ma necessita di un confronto ampio ed esteso tra i vari soggetti competenti del governo del territorio: un confronto questo che giustifica, per un migliore risultato, tempi diversi da quelli attualmente definiti.

Federazione Interregionale degli Ordini degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori del
Piemonte e della Regione Autonoma Valle d'Aosta

Novara, 4 settembre 2014