

Tavolo Regionale per l'Edilizia (D.G.R n. 25 luglio 2013 n. X/490) Gruppo di lavoro “Procedimenti e oneri”

Composizione gruppo di lavoro:



PREMESSA

Le tematiche e le criticità circa la sostenibilità economico/ambientale delle attività edilizie e/o a vario titolo attinenti, in generale, gli interventi di trasformazione del territorio, sono da rapportare a molteplici fattori, sovente intrecciati, che hanno diretta incidenza sulla pratica edificatoria, quali, per citarne alcuni tra i principali :

- modalità e tempi connessi alle molteplici procedure e ottemperanze, spesso interferenti tra scala nazionale, regionale, comunale;
- presenza o carenza di infrastrutturazione ed altri aspetti legati al contesto urbanistico ;
- questioni attinenti gli impatti paesistico/ambientali e sistemici, particolarmente per quanto attiene gli interventi di maggior peso;
- questioni attinenti l'onerosità e il rapporto costi/benefici, in particolare per ciò che riguarda la mediazione tra benefici pubblici e privati.

La casa, intesa quale bene patrimoniale, è un elemento primario da conservare e valorizzare. Per

questo motivo il rilancio dell'edilizia non potrà che partire da tale asserzione anche se altre linee d'azione dovranno essere contemperate sia per evitare un ingorgo nell'attività residenziale sia per diversificare verso lo sviluppo della rete infrastrutturale e verso le attività produttive che parimenti sono motore di una ripresa del ciclo.

In Lombardia abbiamo una lunga tradizione di medie, piccole e micro aziende di tecnici che hanno saputo creare una cultura del costruito sempre all'avanguardia anche se negli ultimi anni, innegabilmente, si è assistito ad uno "scollamento" tra gli standard attesi da normative sempre più prestazionali e il livello dell'offerta proposta sul mercato

La recente contingenza economica sta accelerando il degrado e la dismissione dei nostri edifici, delle nostre città, dei nostri territori.

Le professionalità intellettuali e le capacità imprenditoriali, dotate degli strumenti per rispondere a queste problematiche attuali, e per progettare e realizzare meglio l'ambiente in cui viviamo, assistono a pesanti perdite di lavoro e di impresa.

Le iniziative politiche e finanziarie degli ultimi anni non hanno il respiro della lunga durata e della strategia reale per pensare il futuro, ma dimostrano l'affanno di piccoli o piccolissimi interventi di breve periodo.

Il gruppo di lavoro ritiene necessario un forte segnale di inversione di tendenza, per dare concrete risposte alle esigenze di qualità di vita e di relazione delle nostre città e nei nostri territori, attraverso un processo di riqualificazione e valorizzazione del nostro ambiente.

Il Tavolo Regionale dell'Edilizia nell'affrontare la riflessione sulle strade da percorrere per risolvere le recenti problematiche, ha assunto la Riqualificazione e la Rigenerazione Urbana Sostenibile (Ri.U.So.) quale modello d'intervento di riferimento e di guida.

All'interno del tema del Ri.U.So, al Gruppo di lavoro interprofessionale Costruttori, Conprofessioni, Ingegneri ed Architetti è stato affidato lo specifico compito di individuare delle proposte che permettano di semplificare e ridurre i tempi e i costi derivanti dalle procedure oggi necessarie per operare la riqualificazione/rigenerazione urbana.

In relazione alla complessità della materia ed al coinvolgimento di tutte le forze non solo tecniche ma anche amministrative ed economiche che gravitano sul tema, si propone di valutare l'opportunità di estendere il contributo al tavolo tecnico per l'Edilizia attivato, anche alle rappresentanze dei Comuni **ANCI**, dell'**Agenzia delle Entrate** e, possibilmente, delle **Associazioni Bancarie ABI**.

Le prime riflessioni e proposte condivise dal Gruppo di lavoro interprofessionale sul tema assegnato sono esposte ai capitoli successivi.

A) SEMPLIFICAZIONI BUROCRATICHE E PROCEDURALI:

OBIETTIVI

- semplificare e omologare i titoli abilitativi edilizi, in raccordo con la normativa nazionale;
- regolamentare e unificare i parametri urbanistici ed edilizi a livello regionale;
- eliminare le Sovrapposizioni di competenza nella pianificazione;
- introdurre nelle Normative vigenti, in particolare in modifica alla legge 12/2005, aggiornamenti volti a semplificare e snellire le procedure.

1.

SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE DI PIANIFICAZIONE, DELLE TEMPISTICHE E MONITORAGGIO

MOTIVAZIONI

La procedura di formazione, redazione e approvazione degli atti di pianificazione ai sensi della LR12/05 e delle sue regole applicative, è particolarmente complessa dal punto di vista amministrativo, in quanto somma, alle consuete pratiche di redazione, adozione e approvazione degli strumenti urbanistici, una serie di atti aggiuntivi e talvolta pleonastici.

Si veda ad esempio l'obbligo di plurima pubblicazione sui diversi siti internet comunali e regionali, dell'archivio documentale e del Sivas, stabiliti dalla legge e dai testi normativi correlati.

E' altresì importante sottolineare che parallelamente alla procedura di redazione, adozione e approvazione degli atti di pianificazione si deve svolgere, ai sensi di legge, il processo di Valutazione Ambientale Strategica e, in molti casi, quello di Valutazione di Incidenza Ecologica, che articolano e complicano ulteriormente l'*iter* di formazione dello strumento pianificatorio.

PROPOSTA

1. Sarebbe pertanto opportuno che la procedura approvativa di piano e il processo di VAS evitino inutili sovrapposizioni nell'iter comune, ovvero eliminino aumenti non necessari delle tempistiche.
2. Relativamente alle Valutazioni Ambientali si preveda una riduzione ragionata (e non aumento) anche con riferimento alla normativa comunitaria del 2001 delle categorie di opera da sottoporre a Valutazione di impatto ambientale (VIA) e degli interventi da sottoporre a Valutazione Ambientale Strategica; opportuna altresì la verifica della semplificazione delle procedure di esclusione.
3. Si provveda a livello regionale ad introdurre degli indicatori urbanistico-infrastrutturali-ambientali, essenziali, di agevole applicazione, condivisi in modo generalizzato, in grado di interpretare e misurare lo stato di fatto territoriale nonché le sue trasformazioni in atto e previste, a supporto degli atti di pianificazione (PGT/PTCP) e relative VAS, e, particolarmente, dei monitoraggi e delle revisioni successivi.
4. Introdurre un limite temporale tra la approvazione di un piano attuativo e la sottoscrizione della convenzione (ragionevolmente limite massimo di mesi 12).

2.

PROCEDURA SEMPLIFICATA PER VARIANTI PARZIALI AL PGT

MOTIVAZIONE

Un'urgente e importante problema in tema di semplificazione e di riduzione dei tempi di attuazione della pianificazione urbanistica, è quello delle varianti di piano (PGT), per il quale la LR12/05 e s.m.i. prevede solo la tipologia della rettifica o quella della modifica, senza distinguere più opportunamente tra Varianti Generali, che necessitano ovviamente della procedura completa, e Varianti parziali che potrebbero fruire di una procedura semplificata.

Lo snellimento e la coerenza delle procedure approvative degli strumenti urbanistici generali, in base ai principi di essenzialità e di semplificazione, potrebbe garantire la velocizzazione attuativa di interventi particolarmente virtuosi dal punto di vista della sostenibilità ambientale.

PROPOSTA

1. Prevedere nella LR 12/05 una forma di variante parziale al PGT, se relativa ad ambiti di territorio già edificati, oggetto di rigenerazione e riqualificazione urbana, che consenta una procedura semplificata e con tempi di adozione/approvazioni più brevi.
2. Per le fasi attuative, sulla scorta delle esperienze maturate, sia ammessa, in sede di Documento di Piano e di Piano delle Regole, la possibilità di realizzare Ambiti di Trasformazione e i Piani Attuativi per stralci funzionali, con specifiche norme di convenzione, nonché di stralciare da un ambito attuativo quote minori (fino ad un 10% della ST) non incidenti sul disegno urbanistico facenti capo ad aventi titolo non interessati.
3. Prevedere una possibilità di variante ai PGT vigenti senza obbligo di VAS nel caso di interventi di limitata entità senza valenza strategica od ambientale (forma semplificata di variante ai PGT).

3.

SUPERARE I VECCHI REGOLAMENTI EDILIZI COMUNALI, UNICO REGOLAMENTO LOCALE D'IGIENE, TESTO UNICO DELLE NORME ANTINCENDIO

MOTIVAZIONI

I Regolamenti edilizi comunali, previsti da una norma della legge urbanistica del 1942, hanno perso la loro funzione originaria e devono essere superati, perché costituiscono una fonte di inutile complessità burocratica e, talvolta, di abusi.

A ben vedere, le norme procedurali (Permesso di costruire, D.I.A., S.C.I.A.) sono direttamente disciplinate dalla legge, ovvero dalle norme di sicurezza e igiene, di prestazioni energetiche degli edifici, di tutela degli immobili soggetti a vincolo, *et cetera*.

Che bisogno c'è di oltre ottomila regolamenti edilizi in Italia di cui oltre 1550 nella sola Lombardia, spesso differenti tra loro?

Una seria azione di semplificazione può essere invece costituita dalla determinazione dei livelli essenziali di prestazione degli edifici attraverso una norma tecnica nazionale, uguale per tutti. Ciò

peraltro favorisce la migliore conoscibilità delle norme, la loro qualità e non impedisce comunque ai comuni di deliberare particolari condizioni e tipologie coerenti con i luoghi.

Occorre correttamente inquadrare questa azione nell'ambito dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione, sotto il profilo dell'ordinamento civile delle proprietà, della concorrenza e della garanzia dei livelli essenziali di prestazioni degli edifici.

La medesima considerazione vale per i Regolamenti locali d'Igiene, che pur facendo riferimento al Regolamento locale tipo regionale (ormai vetusto e superato da norme successive e con necessità di un aggiornamento alla luce delle innovazioni tecnologiche nel frattempo sviluppate), risultano poi differenti in ogni singolo Comune. Quindi anche qui, nella sola Lombardia, troviamo oltre 1550 Regolamenti d'Igiene diversi tra loro.

Sarebbe auspicabile che a livello nazionale in prima istanza, e a livello regionale in seconda, si provvedesse alla formulazione di un unico Regolamento d'Igiene, che sviluppi adeguatamente le componenti ambientali da rispettare negli interventi.

Infine si è stratificata nel tempo una normativa tecnica caotica e non agevolmente conoscibile in materia di autorizzazione antincendio, di prevalente competenza dei Vigili del Fuoco. A ciò si aggiunge la presenza di prassi disomogenee nella interpretazione e nei controlli delle certificazioni professionali introdotte dalla recente riforma.

PROPOSTA

Risulta imprescindibile e necessario che il sistema delle regole che presiedono ai controlli siano raccolte in testi unici periodicamente aggiornati a livello nazionale, affinché siano garantiti certezza e standard nazionali omogenei.

In seconda istanza si propone che Regione Lombardia emani un unico regolamento edilizio e un unico Regolamento d'Igiene da applicare in tutto il territorio regionale.

4.

SEMPLIFICAZIONE E UNIVOCA DEFINIZIONE DEI PARAMETRI URBANISTICI ED EDILIZI

MOTIVAZIONI

Un altro elemento di difficoltà che quotidianamente si riscontra nell'esercizio della professione, per la redazione di progetti edilizi in generale, e quindi anche di recupero, è la differente determinazione e definizione dei parametri urbanistici ed edilizi negli oltre 1550 Comuni della Regione.

Pur essendo nominati quasi nello stesso modo, la loro caratterizzazione, definizione, modalità di calcolo e di individuazione, cambia da Comune a Comune. Ciò crea perdite di tempo per approfondimenti, chiarimenti, interpretazioni, confronti coi tecnici comunali e quindi incrementi dei costi finali, oltre che confusione.

In altre regioni italiane la determinazione univoca a livello regionale è stata attuata. Si possono prendere gli esempi delle regioni Liguria, Toscana ed Emilia Romagna, e migliorarli.

PROPOSTA

Definire a livello nazionale o regionale una univoca definizione dei parametri urbanistici ed edilizi con norma tecnica o legge, oltre ad una loro semplificazione.

Si veda ad esempio quanto già operato:

per la Regione Emilia Romagna (2002), vedi allegato 1 e inoltre il seguente link:

<http://bur.regione.emilia-romagna.it/dettaglio-inserzione?i=fc6a4addb32f465e7679569873aa9935>

Per la Regione Liguria (2008), vedi allegato 2 e inoltre il seguente link:

<http://www.regione.liguria.it/argomenti/territorio-ambiente-e-infrastrutture/urbanistica/disciplina-dellattivit-edilizia.html>

Per la Regione Toscana (2013), vedi allegato 3 e inoltre il seguente link:

<http://www.toscana-notizie.it/-/approvato-il-regolamento-in-tutta-la-toscana-stessi-parametri-e-definizioni-urbanistiche-e-edilizie>

5.

SEMPLIFICAZIONE DEI TITOLI ABILITATIVI EDILIZI, ESTENSIONE DEI TERMINI

MOTIVAZIONI

Nel corso degli ultimi 20 anni, con l'avvento della Denuncia d'inizio Attività (DIA), si è progressivamente passati da un sistema che prevedeva quale unica forma di presentazione delle istanze edilizie la Concessione edilizia o l'Autorizzazione edilizia per gli interventi minori, alla giungla di oggi dove molti sono i titoli edilizi previsti, molte le tempistiche, molte le eccezioni e soprattutto molte le sovrapposizioni tra la normativa nazionale e quella regionale. Spesso si è assistito anche a casi di contraddizione tra le norme regionali e quella nazionale, come è avvenuto con il caso della definizione di ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione. Inoltre ogni regolamento edilizio, definisce con sue sfumature i diversi interventi edilizi e quindi i titoli abilitativi necessari.

Alla luce della crisi economica in atto e del difficile reperimento delle risorse, al fine di stimolare l'intervento da parte degli operatori privati, potrebbe essere di stimolo allungare i tempi massimi di validità del titolo abilitativo per il quale un intervento edilizio viene attuato.

PROPOSTA

1. Definire a livello regionale e nazionale un'univoca definizione dei titoli abilitativi edilizi, oltre a semplificarne la tipologia e le modalità operative.
2. Ferme restando le competenze legislative, si introduca la possibilità di estendere il termine del titolo abilitativo, in sede di rilascio dello stesso, su specifica richiesta del titolare del diritto ad edificare, da tre a cinque anni, ferme restando esigenze di carattere paesaggistico che prevedano tempistiche più restrittive (specie per l'involucro esterno).

6.

CERTEZZA DEI TEMPI NEL RILASCIO DELLE AUTORIZZAZIONI E AUTOCERTIFICAZIONI

MOTIVAZIONI

Deve essere superata ogni possibilità di rinvio, da parte degli Enti coinvolti, dei tempi di rilascio delle autorizzazioni, ma anche dei certificati. E' necessario definire procedure che consentano di procedere senza conseguenze, quando nei termini previsti non siano stati rilasciati i pareri o le autorizzazioni richieste. Riguardo ai certificati, il ritardo nel rilascio deve consentire comunque la possibilità di depositare i progetti per l'ottenimento delle autorizzazioni edilizie, obbligando l'amministrazione ricevente a recuperare ogni documento mancante presso l'amministrazione che avrebbe dovuto rilasciarli originariamente.

Il protrarsi dei tempi per l'ottenimento delle autorizzazioni e dei certificati implica oneri e tempi aggiuntivi che spesso scoraggiano il proponente dell'intervento e che possono rendere economicamente non sostenibile il progetto.

L'esperienza già in atto in alcuni paesi esteri, permette anche di proporre, sempre per ridurre i tempi e i costi di attuazione degli interventi, che la pratica di autocertificazione edilizia, già attiva in Italia per attività edilizie minori, possa essere estesa anche alle pratiche più complesse, a fronte di una univoca e chiara normativa. Questo richiede però anche un cambio di operatività dell'Ente locale che deve passare da una funzione di istruttore di pratiche a quella di controllo delle stesse e della loro attuazione.

PROPOSTA

1. E' necessario definire procedure che consentano di operare senza conseguenze, quando nei termini previsti non siano stati rilasciati i pareri o le autorizzazioni richieste.
Il ritardo nel rilascio deve consentire la possibilità di depositare i progetti per l'ottenimento delle autorizzazioni edilizie, obbligando l'amministrazione ricevente a recuperare ogni documento mancante presso l'amministrazione che avrebbe dovuto rilasciarli originariamente.
2. La pratica/procedura di Autocertificazione edilizia, già attiva per attività edilizie minori, sia estesa anche alle pratiche più complesse, a fronte di una univoca e chiara normativa. Parallelamente gli Enti Locali devono mutare la loro funzione, da di istruttore di pratiche a quella di controllo delle stesse e della loro attuazione.

7.

MODULISTICA

PROPOSTA

1. L'adozione di modulistica unitaria da utilizzarsi inderogabilmente in tutti i comuni della Lombardia. E' doveroso lo studio di moduli precostituiti da allegare alle tavole di progetto, riferiti alle norme di PGT, regolamenti edilizi, parchi, regolamento d'igiene. Ciò comporta uno snellimento delle procedure da parte di professionisti, committenti, pubblica amministrazione.

8.

PARERI PREVENTIVI VINCOLANTI

PROPOSTA

1. Si ritiene che una celere proficua e corretta procedura autorizzativa parta da un parere preventivo vincolante anche per l'amministrazione e non solo per il privato, evitando cambi di impostazione, di interpretazione dei regolamenti, che determinano aumento di costi e dei tempi scoraggiando l'investitore / proponente l'intervento.

9.

BANCHE DATI

PROPOSTA

1. Si rendano possibili modalità di accesso alle banche dati in possesso delle istituzioni (regione province, comuni) consentendo l' utilizzo dei dati come patrimonio comune e rendendo cogente, su responsabilità del professionista, il riferimento della provenienza del documento ufficialmente citato nel documento di pianificazione. (vedi PTR , PTCP VAS, AIA ETC) .(con conseguente risparmio di carta e di tempo).
2. Si semplifichino le pratiche riguardanti il SIT e gli archivi documentali degli strumenti urbanistici attraverso adeguati supporti sia tecnici che burocratici alle amministrazioni, e ciò anche a specifico vantaggio dei comuni piu' piccoli (che compongono la maggior parte del territorio lombardo); meglio sarebbe che le correzioni venissero apportate direttamente dalla struttura operativa regionale (o quantomeno segnalate e valutate, specie per evitare l'inserimento di informazioni false o incerte, con effetti e ricadute - anche amministrativi e fiscali -, imprevedibili, di possibile contenzioso grave e di difficile risoluzione).

10.

ASPETTI PAESAGGISTICI

PROPOSTA

1. Relativamente agli aspetti Paesaggistici, nel rispetto delle competenze della Regione, si predisponga un coerente provvedimento legislativo che contempra la eliminazione dell'obbligo di acquisizione di parere delle Soprintendenze su interventi "minori" che attualmente ricadono nella procedura semplificata nelle zone vincolate.

11.

IL DIALOGO OBBLIGATORIO DEL SOVRINTENDENTE CON IL PROGETTISTA E CON LE AMMINISTRAZIONI

MOTIVAZIONI

Anche in Italia si dovrebbe favorire una condizione molto diffusa in Europa ossia il dialogo obbligatorio tra Sovrintendente, che si deve sempre esprimere in Conferenza dei Servizi con le altre amministrazioni pubbliche, e il progettista.

Il potere delle Sovrintendenze non può essere autocratico, unilaterale e “solitario”. La tutela speciale del vincolo e dell'immobile o dell'interesse protetto deve avvenire nel confronto amministrativo e disciplinare con le altre PP.AA e con il progettista.

Difficilmente l'esame si risolve con un mero ‘si’ o ‘no’: in genere, è attraverso modifiche e prescrizioni progettuali che si tutela l'interesse nell'equilibrio con gli altri valori. Si facilita in tal modo la soluzione di uno dei grovigli burocratici più complessi consentendo la valutazione degli interessi differenziati sulla base di un confronto trasparente sul piano disciplinare ed amministrativo, con notevole risparmio di tempi.

In alcuni casi poi si assiste ad una difficoltà di attuazione delle previsioni contenute nei PGT, per zone tutelate, a causa di una mancata condivisione da parte della Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici delle scelte pianificatorie. Questo si traduce spesso in una limitazione delle possibilità d'intervento, tempi lunghi nelle analisi del progetto attuativo e in un danno per l'operatore proprietario delle aree.

PROPOSTA

1. Intervenire sulla legge che disciplina la presenza del Sovrintendente alle conferenze di servizio, in particolare all'articolo 14 ter, comma 3 bis, della Legge 241/90 e s.m.i., potrebbero essere apportate le seguenti modifiche:

dopo le parole “*autorizzazione paesaggistica*” sono aggiunte le seguenti: “*e architettonico monumentale e archeologica*”.

Si auspica inoltre l'individuazione di una procedura alternativa alla Conferenza dei Servizi che permetta e favorisca il confronto e il contraddittorio con il progettista, al fine di fornire utili elementi a chiarimento e spiegazione delle scelte progettuali proposte ed adottate.

2. In sede di definizione degli Ambiti di Trasformazione del Documento di Piano e del Piano delle Regole, si attui una Co-pianificazione fra Enti Locali e Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici nelle zone tutelate, al fine di avere maggiori certezze nei confronti di tutti gli operatori, oltre che uno snellimento delle procedure.

B) RIGENERAZIONE URBANA

PREMESSA

Si osserva in via preliminare che il 60% degli edifici abitativi in Italia sono stati costruiti negli anni dal 1945 al 1980. I fabbricati energivori sono responsabili del 40% delle emissioni inquinanti sul pianeta. Esiste attualmente un mercato polverizzato, fatto di micro-interventi, senza un vero progetto di recupero e riqualificazione del nostro tessuto urbano, senza un “piano industriale” su larga scala con coinvolgimento di tutti i soggetti a vario titolo interessati e da coinvolgersi ai fini di un significativo recupero di risorse per gli anni futuri in termini di risparmio energetico da riutilizzare nell'ammortamento degli investimenti.

OBIETTIVI

- Introdurre dei criteri di incentivazione e di premialità e di riduzione dei contributi di costruzione per interventi che migliorano la qualità urbana ed ambientale , onde favorire tutti i processi di rigenerazione urbana;
- Eliminare il contributo di costruzione per gli interventi di riqualificazione nei centri storici;
- Escludere dal Patto di Stabilità gli interventi di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio pubblico;
- Introdurre nuovi criteri e metodologie circa la conservazione dei suoli agricoli esistenti e del sistema agroalimentare nonché della rigenerazione degli edifici in ambito agricolo;
- Predisporre una regolamentazione generale circa i criteri attuativi di demolizione con ricostruzione anche fuori sagoma che analizzino le problematiche tecnico giuridiche sul tema. (vedi distanza dai confini, altezza edifici, normativa ASL);
- Introdurre una regolamentazione fiscale agevolativa di transazioni e compravendite riguardanti interventi di rigenerazione del tessuto urbano;
- Incentivare e favorire gli interventi di rigenerazione urbana da parte degli investitori istituzionali (vedi fondi di investimento ed SGR) e di investitori privati quali imprese, gruppi immobiliari privati, ecc.;
- Dare certezza di norme e di diritti al fine di consentire la programmazione tecnico-finanziaria di interventi di medio periodo e largo respiro soprattutto delle zone dismesse , degli edifici in disuso – Incentivazioni al recupero ed alla rigenerazione delle zone periferiche;
- Masterplan e concorsi di progettazione.

1.

RIDUZIONE DEI CONTRIBUTI DI COSTRUZIONE PER INTERVENTI CHE MIGLIORANO LA QUALITA' URBANA E AMBIENTALE

MOTIVAZIONI

Si dovrebbe iniziare a ragionare in modo diverso sul contributo di costruzione (articolo 43 della LR12/05 e s.m.i.).

Il principio di base è che chi costruisce, ristruttura o valorizza, fabbricati deve contribuire alle spese che la collettività sostiene in ragione dell'intervento edilizio. Tale principio è importante e deve essere sostenuto come “contributo di miglioria” per l'interesse comune (vedi Regio Decreto n.1175 del 1931), pur attualizzandolo.

Dobbiamo però chiarire e risolvere due questioni ancora aperte.

(a) La prima è che il contributo, per essere giusto, deve avere per legge finalità univoche (cioè deve servire effettivamente ed esclusivamente alla pubblica utilità derivante dalla maggiore urbanizzazione degli interventi edilizi) e quindi non dovrebbe perpetuarsi la recente tendenza all'utilizzo dello stesso per altri fini o altri costi della pubblica amministrazione. A tal fine si renderebbe necessario il divieto ad utilizzare da parte dei Comuni gli introiti degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione per coprire i costi del Titolo I dei bilanci comunali (spesa corrente).

(b) La seconda è che le spese a carico della collettività provocate dagli interventi edilizi sono ormai non più soltanto quelle delle opere di urbanizzazione, ma (lo riconosciamo tutti) anche le spese connesse allo sviluppo sostenibile dal punto di vista energetico, atmosferico, luminoso, acustico, delle acque, delle reti ecologiche, e in genere al recupero e al miglioramento dello stato dei luoghi, ovvero di tutte quelle componenti che hanno ricadute sull'ambiente.

Da queste semplici considerazioni (a) e (b) consegue che nel contributo di costruzione dovrebbero essere considerati anche questi elementi e che gli scomputi relativi agli interventi edilizi dovrebbero essere previsti anche nel caso di realizzazione di interventi positivi di carattere ambientale, per i quali venga riconosciuto un interesse generale.

L'introduzione di questi concetti non è una novità perché recentemente sono stati già inseriti nella legislazione e nella pianificazione urbanistica, anche se sporadicamente ed embrionalmente.

Il testo dell'articolo 12 della L10/77 (*“I proventi delle concessioni sono destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, all'acquisizione delle aree da espropriare”*), oggi purtroppo abrogato, potrebbe essere ripristinato ed ampliato, valutando la situazione attuale e considerando in modo nuovo i *“casi espressamente previsti dalla legge”* (articolo 43, comma 2 della LR12/2005 e s.m.i.) per l'esenzione o la riduzione del contributo di costruzione.

PROPOSTA

1. Come già previsto dalla LR12 con la maggiorazione del contributo di costruzione nel caso di interventi che riducono il suolo agricolo, così (viceversa) potrebbero essere previsti gli scomputi nei casi di interventi che sviluppano e migliorano le condizioni ambientali delle nostri centri urbani.
2. Così i ragionamenti di cui sopra potrebbero essere svolti ed estesi alle aree soggette a pianificazione attuativa e per i relativi standard dovuti, che non dovrebbero più essere considerati solo quantitativamente, ma anche dal punto di vista delle ricadute ambientali positive nei confronti dell'ambiente in cui viviamo.
3. Vietare l'utilizzo degli introiti derivanti dagli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione per coprire i costi del Titolo I dei bilanci comunali (spesa corrente).
4. Si introducano Norme ad effetto immediato, volte ad una sostanziale riduzione dei contributi di costruzione per gli interventi di rigenerazione, quale incentivo alla stessa, proporzionando anche gli oneri comunali e gli standard di qualità in funzione delle positive ricadute sul tessuto urbano rigenerato o recuperato, prevedendo per contro un adeguato incremento dei contributi di costruzione per interventi che prevedano il consumo di nuovo suolo.

2.

ELIMINARE IL CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE PER GLI INTERVENTI DI RIQUALIFICAZIONE NEI CENTRI STORICI

MOTIVAZIONE

Nei nostri comuni spesso abbiamo assistito o assistiamo ad un progressivo abbandono dei centri storici a favore di insediamenti in edifici di nuova costruzione. Questo fenomeno va in parallelo, o almeno fino a ieri lo è stato, con il progressivo e ingente consumo di suolo, cioè di aree agricole sacrificate all'edificazione di nuovi edifici. E' questo un tema oggetto di recente dibattito in Italia e in regione Lombardia proprio in queste settimane. Ma i centri storici per essere mantenuti vivi, ed attirare le persone, hanno bisogno di residenza di qualità e di servizi.

E' noto peraltro a tutti come edificare su aree libere costi meno che non intervenire su edifici esistenti, soprattutto se soggetti a vincoli. e come in generale sia più difficile ed oneroso ottenere prestazioni energetiche elevate.

Vanno quindi messe in atto delle politiche di incentivazione e sostegno al recupero del patrimonio edilizio esistente, nei centri storici, che potrebbero per contro essere controbilanciate con azioni calmieranti per gli interventi di nuova costruzione.

In alcuni Comuni della nostra regione, queste politiche di incentivazione, hanno portato a buoni risultati e l'esperienza potrebbe quindi essere estesa a tutti.

PROPOSTA

Al fine di incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente nei centri storici, per limitare il degrado e l'abbandono degli edifici storici da parte della fascia media a scapito di presenze meno qualificanti, per compensare il maggior onere derivante dall'intervento di recupero di edifici esistenti, si propone di eliminare il contributo di costruzione (oneri di urbanizzazione e costo di costruzione), per un periodo di 10 anni, per gli interventi di ristrutturazione edilizia condotti su edifici posti all'interno dei Nuclei di Antica Formazione NAF o nelle zone A.

Questa proposta potrebbe accompagnarsi anche ad un'azione di incremento di contributo di costruzione per le edificazioni su nuove aree.

3

ESCLUDERE DAL PATTO DI STABILITÀ GLI INTERVENTI DI RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA DEL PATRIMONIO EDILIZIO PUBBLICO

MOTIVAZIONE

L'Unione Europea con la nuova programmazione dei fondi europei 2014-2020 vuole spingere per un radicale cambiamento delle politiche che regolano il compartimento dell'edilizia e con le Direttive 2012/27 e 2010/31 ha fissato la visione e le scelte da intraprendere per fare dell'efficienza energetica la chiave per una riqualificazione diffusa e ambiziosa del patrimonio edilizio italiano.

Per la riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico, in particolare, la Direttiva stabilisce che dal gennaio 2014 ogni anno siano realizzati interventi di ristrutturazione in almeno il 3% delle superfici coperte utili totali degli edifici riscaldati e/o raffreddati di proprietà pubblica per rispettare almeno i requisiti minimi di prestazione energetica della direttiva 2010/31 con l'obiettivo di svolgere "un ruolo

esemplare degli edifici degli Enti pubblici". Questo è un cambiamento enorme, che va accompagnato con risorse e obiettivi, analisi e audit del patrimonio, azioni di risparmio energetico e di efficienza del patrimonio edilizio, cambiamenti nei sistemi di gestione dell'energia.

La Direttiva 2012/27 prevede all'articolo 20 che gli Stati agevolino l'istituzione di strumenti finanziari per realizzare misure di miglioramento dell'efficienza energetica. Gli stati possono individuare specifici provvedimenti per garantire il fondo e usare le entrate derivanti dalle assegnazioni annuali di emissioni di Gas a effetto serra per migliorare la prestazione energetica degli edifici (in nota all'articolo 20, comma 7, si cita esplicitamente la decisione 406/2009/CE). Uno dei problemi più rilevanti in questo momento in Italia riguarda infatti l'accesso al credito, che in edilizia sconta difficoltà ancora maggiori proprio per interventi complessi come quelli che riguardano il patrimonio edilizio esistente.

PROPOSTA

Per innescare questo cambiamento nell'edilizia pubblica occorre quindi realizzare alcune scelte innovative:

1. stabilire un criterio prestazionale per selezionare gli interventi di riqualificazione da finanziare e realizzare, per il quale potranno beneficiare delle risorse solo quelli capaci di ridurre effettivamente i consumi energetici; attraverso il miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici, che andrà certificato, evidenziando il salto di classe energetica realizzato;
2. escludere dal patto di stabilità gli interventi di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio pubblico, dando la possibilità agli Enti Locali di realizzare gli interventi direttamente o tramite Esco, in tutti i casi in cui è dimostrata la riduzione complessiva di spesa di gestione realizzata grazie agli interventi e la fattibilità tecnica e finanziaria dell'intervento;
3. introdurre un fondo nazionale di finanziamento e di garanzia per gli interventi di riqualificazione energetica di edifici pubblici e privati. La creazione di un fondo vincolato per interventi di riqualificazione energetica del patrimonio risulta fondamentale per aiutare interventi da parte di Esco che altrimenti hanno difficoltà a vincolarsi con i proprietari degli immobili su determinate prestazioni energetiche e con le imprese delle costruzioni per il pagamento dei costi degli interventi;
4. istituire una struttura nazionale per coordinare gli interventi di riqualificazione da finanziare, che individui i criteri di verifica della fattibilità e intervenga per risolvere eventuali problemi.

4.

PROGRAMMI DI RIQUALIFICAZIONE DEI BORDI URBANI E SISTEMA AGROALIMENTARE

PROPOSTA

1. Contestualmente ad azioni rivolte alla rigenerazione e rifinalizzazione di parti del tessuto urbano in disuso o non adeguatamente valorizzate, si attivino programmi/progetti di riqualificazione dei bordi urbani, connotati diffusamente da una carenza di disegno urbano compiuto e qualificante, abbinata a spreco o sottoutilizzo di spazi e corpi edilizi.

2. All'interno del sistema Agroalimentare si incentivi e tuteli la multifunzionalità, il connubio virtuoso tra produzione agricola, funzione ecologica ed ambientale e manutenzione del territorio. In relazione anche a quanto auspicato al punto precedente, questa dinamica venga particolarmente attivata negli ambiti agricoli di prossimità ai bordi urbani, in cui le reciproche interazioni di contiguità conferiscono un particolare valore aggiunto alle polivalenze sopra accennate.

5.

INCENTIVO VOLUMETRICO

PROPOSTA

Si preveda un incentivo volumetrico (nella misura del 10÷20%), in caso di rigenerazione con classi energetiche elevate (da determinarsi in relazione alle tipologie A+, A e B) e con effetti rigenerativi superiori a quelli previsti per legge; analogamente in caso di adeguamento sismico.

6.

DEFINIZIONE UNIVOCA DELLA DISTANZA DAI CONFINI E DAI FABBRICATI

MOTIVAZIONI

Preso atto che sono sorte divergenze sull' applicazione della normativa regionale vigente in materia di deroga alle distanze minime tra i fabbricati e dai confini, a seguito dell'incremento di spessore delle murature perimetrali, generate dall'adeguamento energetico di edifici esistenti, si propone quanto segue.

PROPOSTA

In caso di rigenerazione energetica, venga definita univocamente la distanza dai confini e dai fabbricati (in particolare, non costituisca modifica della distanza dai confini e dai fabbricati l'eventuale aumento dello spessore delle murature perimetrali).

7.

RISTRUTTURAZIONE E DEMOLIZIONE-RICOSTRUZIONE

PROPOSTA

Venga reso omogeneo il quadro normativo che consenta in maniera chiara ed inequivocabile di equiparare la ristrutturazione alla "demolizione e ricostruzione" ai fini degli incentivi fiscali statali attuali ed ai fini degli oneri concessori.

8.

INDIVIDUAZIONE DEGLI EDIFICI SENZA PREGIO STORICO ARCHITETTONICO

PROPOSTA

Si introduca la prassi d'individuare nei centri storici gli edifici di nessun pregio storico architettonico, per i quali è consentita la rigenerazione con demolizione e ricostruzione, in quanto, ovvero ove sia prevista la sola salvaguardia delle facciate (ad integrazione della norma vigente attualmente).

9.

LOCAZIONE A RISCATTO PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE

PROPOSTA

Al fine di incentivare gli interventi edilizi da destinare alla locazione e favorire la realizzazione di alloggi di edilizia abitativa che possono diventare disponibili anche al libero mercato, il Piano delle Regole potrebbe prevedere, per garantire il soddisfacimento della domanda abitativa di edilizia sociale, la locazione con patto di futura vendita e la locazione a riscatto, nella categoria dell'edilizia abitativa prevista in locazione.

10.

INCENTIVO AI COMUNI CHE VALORIZZANO IL PATRIMONIO PUBBLICO DISMESSO

PROPOSTA

1. Si introducano meccanismi di incentivo con esclusione dal Patto di Stabilità per i Comuni nei casi di edifici pubblici dismessi o obsoleti con successiva redazione di un piano di fattibilità tecnico urbanistico di Rigenerazione e successiva messa in vendita con certezza urbanistica sia volumetrica che di destinazione d'uso.
2. Venga istituito un sistema di premialità regionale per i Comuni più virtuosi nella rigenerazione del tessuto esistente.

11.

PROCESSI DI PARTECIPAZIONE:

PROPOSTA

Nella rivalorizzazione di spazi urbani venga dato adeguato risalto al ruolo della qualità degli spazi pubblici, quali componenti essenziali del patrimonio dei "beni comuni". In merito, vengano favoriti ed

attivati anche processi di partecipazione e di cittadinanza attiva, come previsto all'art. 118 -ultimo comma - della Costituzione della Repubblica Italiana)¹.

12.

RIGENERAZIONE E CASE PER GLI STUDENTI UNIVERSITARI

PROPOSTA

Nel di caso di rigenerazione urbana in prossimità degli insediamenti universitari si agevoli con una specifica normativa la realizzazione di Case per studenti (con alloggi autonomi di tipo singolo o doppio, a gestione snella ed economica), riducendo gli standard interni di servizio in quanto complessivamente demandati appunto alla università.

13.

RIDUZIONE ALTEZZA MINIMA INTERNA DEGLI ALLOGGI RESIDENZIALI

PROPOSTA

Si valuti, nell'ambito degli interventi di rigenerazione urbana, la possibilità di riduzione della altezza minima interna degli edifici residenziali ferma restando la prestazionalità igienico sanitaria dei locali.

14.

RECUPERO E RICICLAGGIO DEL MATERIALE DI DEMOLIZIONE

PROPOSTA

Ai fini ambientali si **individuino con apposita mappatura** l'omogenea dislocazione sul territorio dei siti su cui localizzare gli impianti di recupero e riciclaggio del materiale di demolizione provenienti dal settore edilizio.

15.

PERMUTA A TASSAZIONE FISSA ED IRRISORIA

PROPOSTA

Per quanto attiene gli aspetti fiscali si ritiene opportuno un coinvolgimento della agenzia delle Entrate circa la possibilità' di permuta a tassazione fissa ed irrisoria nel caso di rigenerazione di blocchi di fabbrica, di isolati, di quartieri, per favorire interventi programmati e non frammentari. Analogamente, tramite una riduzione della tassazione e degli oneri connessi, si favorisca l'accorpamento delle proprietà nei nuclei di antica formazione (anche rurali).

¹ "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà" (Costituzione della Repubblica Italiana, art. 118, ultimo comma)

16.

CERTIFICATI DI QUALITA' DEGLI EDIFICI

PROPOSTA

La qualità di un edificio non può essere espressa unicamente attraverso la classificazione energetica od acustica. E' necessario concepire l'edificio nella sua interezza: risposta ai carichi sismici e statici, isolamento termico, isolamento acustico, qualità ambientale, in funzione di ciò modulare incentivi IMU /oneri/ tasse

17.

MASTERPLAN E CONCORSI DI PROGETTAZIONE

MOTIVAZIONE

Le trasformazioni di aree dismesse, a partire da una certa dimensione (pensiamo ad esempio agli scali ferroviari, alle aree industriali) sollevano una serie di complessità che richiedono strumenti per orientare il progetto, non solo il processo, in misura maggiore e diversa dalle schede di indirizzo riportate nel Documento di Piano previsto dalla stessa LR 12/05.

La negoziazione alla base dell'avvio del processo che fissa le "quantità", forse agevola le concertazioni, ma rischia di non tenere in dovuto conto gli effetti spaziali che questa produrrà se non accompagnata da visioni del futuro delle aree anche in merito alle loro caratteristiche morfologiche e dimensionali.

La complessità delle aree richiamate, inoltre, sottolinea l'importanza di esercitare una pratica progettuale capace di individuare scenari possibili anche sulla base di avvio di realizzazioni solo parziali sulle aree stesse, per lotti, a fronte però di una necessaria e alquanto opportuna visione complessiva del loro destino.

In questi termini il Masterplan, inteso come pratica esplorativa che costruisce visioni del futuro possibile (non vincolistiche, né definitive), esercitata da chi è chiamato a decidere dello sviluppo della città, può essere lo strumento utile per indirizzare le scelte, dotarsi di strumenti per non subire interessi particolaristici e orientare in maniera più efficace questo genere di trasformazioni.

Il concorso di progettazione deve diventare la procedura principale e privilegiata da seguire per la realizzazione di opere pubbliche, così come avviene in altri paesi europei. E' necessario promuoverlo ed incentivarlo, sia nelle forme del concorso di idee che di progettazione, per il miglioramento della qualità del progetto e dell'opera architettonica, soprattutto se realizzata attraverso risorse della collettività. Al fine di una maggiore efficacia e correttezza del meccanismo di assegnazione dei servizi di progettazione occorre uniformare i contenuti dei bandi, semplificare le procedure di affidamento e monitorare la loro corretta applicazione. Regione Lombardia potrebbe in questo assumere un ruolo esemplare ed anticipatore nell'impiego di pratiche di sperimentazioni sull'utilizzo di questo importante strumento. L'occasione che la riqualificazione e la rigenerazione di aree dismesse possono assumere nel migliorare la qualità di molte aree urbane, sia per la loro dimensione che per localizzazione, richiama ancor di più la necessità di prevedere l'utilizzo di forme di selezione concorsuali, che consentano un maggior livello di garanzia nel raggiungere elevati standard progettuali e tecnico-culturali. Le Amministrazioni ai vari livelli comunale, provinciale e regionale, possono dare l'esempio, rendendoli metodi imprescindibili per orientare e guidare processi di trasformazione di importanti aree di proprietà pubblica e incentivando anche tale procedura per le aree private di significativo interesse collettivo. L'introduzione all'interno del quadro normativo vigente, di un indirizzo di questo tipo è ormai inderogabile.

PROPOSTA

1. Si chiede di prevedere l'obbligatorietà della stesura dei Masterplan, negli ambiti di trasformazione di aree dismesse, in presenza di condizioni che dovranno essere meglio individuate e specificate ma che siano in grado di rappresentare gli scenari possibili complessivi, anche attuabili poi per lotti funzionali.
2. L'introduzione all'interno del quadro normativo vigente, dell'obbligatorietà per le Amministrazioni ai vari livelli comunale, provinciale e regionale, della pratica del concorso di progettazione per l'assegnazione di servizi di progettazione, per orientare e guidare processi di trasformazione di importanti aree di proprietà pubblica. Si propone inoltre di incentivare tale pratica anche per la progettazione di significative aree dismesse di proprietà privata.
3. Venga istituito un fondo regionale per finanziare i soggetti pubblici e privati che procedano all'affidamento dell'incarico tramite procedura concorsuale ed eventuali premi di architettura.

E' altresì auspicabile che Regione Lombardia riesca a far valere, in sede nazionale, il suo peso per sostenere le *“Modifiche al codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e altre disposizioni per la promozione della qualità architettonica nonché in materia di disciplina della progettazione”*.

Per maggiori approfondimenti:

<http://leg16.camera.it/126?pdI=4492>

Milano, 21 marzo 2014