

Critiche alla Proposta di legge regionale sul “Piano Casa”¹

PLR n. 79 dell’8 ottobre 2010, d’iniziativa della Giunta regionale del Lazio

Nel 2009 la LR n. 21, con un approccio considerato condivisibile dall’INU, aveva ricondotto le possibilità derogatorie offerte dall’accordo Stato-regioni del 30 aprile 2009 all’interno del governo consapevole degli effetti territoriali da parte dei comuni, attraverso le proprie competenze urbanistiche e di governo delle trasformazioni del territorio.

La proposta di Legge in oggetto parte dal presupposto della inefficacia del testo in vigore. Occorre sottolineare che di fatto il c.d. Piano Casa, o meglio l’Accordo Stato-Regioni per il varo di Misure straordinarie per il sostegno alla crisi economica, è stato un flop in tutte le Regioni, anche in quelle in cui la legge regionale varata contiene disposizioni più ampie rispetto a quelle della Regione Lazio.

Va sottolineato che i contenuti dell’Accordo preconstituiscono la possibilità di introdurre attraverso leggi regionali, alcune limitate deroghe alle disposizioni nazionali (DPR 380/2001 Testo unico per l’edilizia); al di fuori delle quali si incorrerebbe in un vizio di incostituzionalità per la difformità con i provvedimenti statali cui compete il compito di dettare le norme quadro cui riferirsi. Tale circostanza non crea certo i presupposti di certezza amministrativa necessari a singoli cittadini, alle famiglie e agli operatori la tranquillità operativa necessaria.

Oggi la proposta di legge regionale, con l’obiettivo dichiarato di accelerare e semplificare i procedimenti attuativi, **di fatto colpisce alcuni dei nodi fondamentali del sistema di strumenti pubblici per il governo del territorio**, in vari modi: sganciando importanti trasformazioni fisiche e funzionali dagli strumenti di pianificazione urbanistica; abrogando i regimi di salvaguardia per gli strumenti urbanistici; sino a giungere al paradosso di rubricare come “misure per il settore edilizio” l’istituzione di Programmi integrati di riqualificazione urbana e ambientale.

Il testo della proposta di legge si distingue per le seguenti principali strategie, oltre alla estensione delle disposizioni vigenti:

1. **sottrarre ai Comuni** il ruolo di artefice e decisore delle strategie urbane;
2. evitare, attraverso la **monetizzazione degli standard urbanistici** (verde, parcheggi servizi pubblici), possibili limitazioni agli interventi edilizi previsti in deroga nelle parti più esposte della città costruita (periferie e insediamenti diffusi), con un danno gravissimo ai già precari equilibri esistenti in termini di sussistenza di tali dotazioni pubbliche e delle urbanizzazioni primarie (fogne, viabilità, reti di vario tipo). Incidendo direttamente sulla previsione insediativa programmata dagli strumenti urbanistici in vigore o adottati.
3. ribadire il riferimento agli **oneri concessori** (concepiti per le aree di espansione) prendendoli a base delle monetizzazioni, sapendo già che tali entrate sono, anche se aumentate percentualmente, **del tutto insufficienti** per far fronte ai costi che la città esistente deve pagare per dare i servizi ai nuovi insediati. All’eventuale capitolo in entrata che accoglie le monetizzazioni non corrisponde alcuna previsione realistica di realizzazione dei servizi pubblici. Il privato costruisce subito, al Comune resta il compito, senza risorse sufficienti e senza strumenti adeguati, di provvedere ai necessari servizi.

In vari punti del provvedimento si fa riferimento alla “edificazione esistente o prevista”, dando a quella prevista la medesima solidità riconosciuta a quella esistente. Si tratta di un passaggio foriero di contenzioso amministrativo, e potenzialmente utilizzabile per ogni tipo di forzatura.

¹ Questa nota è la sintesi delle osservazioni coordinate da D.Iacovone, D.Modigliani e S.Ombuen e consegnate in occasione dell’audizione presso la Commissione Urbanistica e Casa del Consiglio regionale del Lazio l’ 11 novembre 2010.

Si ravvedono inoltre profili di illegittimità costituzionale. L'inerenza dell'edificabilità alla proprietà riguarda infatti la trasformabilità teorica del bene immobile, e non lo specifico indice edificatorio, che il piano assegna sulla base di circostanziate valutazioni di contesto e di dotazioni minime di aree pubbliche e di infrastrutturazioni.

EDIFICAZIONE IN ZONA AGRICOLA

La legge sopprime i riferimenti alle tutele delle zone agricole aprendo la possibilità di applicare i benefici di legge anche in queste aree. Viene abrogata anche la limitazione degli interventi, attualmente riservati ai coltivatori e loro eredi.

TUTELE AMBIENTALI

Nelle Aree protette viene data la possibilità di usufruire dei benefici di deroga della legge nelle zone D dei piani di assetto indipendentemente dal fatto che gli stessi piani ammettano la deroga; stessa cosa per le zone B delle norme di salvaguardia delle leggi istitutive dei Parchi. Si ammette la deroga nelle fasce costiere (300 mt), sulle coste dei laghi (300 mt), lungo i corsi d'acqua (150 mt dx e sx), tutte aree sottoposte a vincolo paesaggistico. Un comma aggiunto consente di usufruire della deroga di legge nelle aree con vincolo paesaggistico ignorando la conformità con il Piano paesaggistico regionale e ammettendo l'intervento a discrezione delle amministrazioni preposte alla tutela (norma illegittima). Si modifica in riduzione la densità delle alberature da mettere a dimora in caso di interventi di demolizione e ricostruzione.

TUTELA DEI BENI STORICI

Per l'individuazione dei centri storici si escludono i riferimenti ai PRG comunali e si indica come unico riferimento il Piano Paesaggistico Regionale PTPR adottato; di tale modifica "beneficia" esclusivamente il Comune di Roma che nel vigente PRG (approvato nel 2008) indica come zona A la cosiddetta "città storica" comprendendo in tale ambito anche estese parti della città fuori della cinta muraria (Garbatella, città giardino a Monte Sacro, Mazzini, Trieste, EUR, Piazza Bologna, Monte Verde, ed altre parti della città costruite prevalentemente fra le due guerre mondiali). Se la Proposta di legge fosse approvata, in tutti questi contesti sarebbe possibile avviare operazioni di demolizione e ricostruzione, ovvero di ampliamento, anche con sopraelevazione.

Vengono estesi i benefici di legge ai casali storici e ai complessi rurali costruiti prima del 1930 ricadenti nelle zone agricole dei PRG.

"DISCIPLINA" URBANISTICA

Si derogano non solo i piani vigenti, ma anche i piani adottati, contro le disposizioni nazionali sul loro regime di salvaguardia (legge 1902/1952), punto che non fu oggetto dell'intesa Stato-Regioni.

Viene eliminata la soglia dei 1.000 mc stabilita in sede di intesa. La deroga verrà applicata in quota parte anche su edifici di cubatura superiore. Sostanzialmente qualsiasi edificio residenziale esistente può essere ampliato di 200 mc o di 62,5 mq in deroga al PRG vigente o adottato.

Si aumenta sino al 20% **l'ampliamento per TUTTI gli edifici non residenziali** (attualmente 10%), comunque destinati (nel testo vigente solo per artigiani e piccola industria ed esercizi commerciali di vicinato) ed inoltre non si stabilisce nessuna soglia dimensionale dell'edificio esistente (oggi 1.000 mq). Qualsiasi edificio non residenziale esistente può essere ampliato di 200 mq in deroga al PRG vigente o adottato.

Si introduce la possibilità di **sommare i benefici** in caso di edifici a destinazione mista, poiché non è definita una soglia dimensionale per gli edifici ammessi alla deroga; di fatto ogni edificio esistente a destinazione mista superiore a 1.000 mc di residenziale e a 2.000 mq di non residenziale, aumenta di 62,5 mq a cui si sommano ulteriori 200 mq di non residenziali per un totale di 262 mq. Qualsiasi edificio esistente a destinazione mista potrebbe in definitiva essere ampliato di circa 1.100 mc in deroga ai PRG vigenti o adottati.

Viene introdotta la possibilità di derogare gli strumenti vigenti per le pertinenze che non comportano volume o superfici utili, senza curare la esatta definizione giuridica di "pertinenza". Conseguentemente la norma proposta non da certezza giuridica né ai progettisti né ai proprietari, e costituisce di fatto, un via libera senza rete a: piscine di ogni ordine e grado, tettoie di varia natura, pergolati gazebo e strutture murarie libere sui lati, balconi, terrazze, eccetera.

Viene ammessa la possibilità di ampliare oltre che in aderenza sui lati dell'edificio anche in verticale, cioè su piani diversi da quello di terra, o utilizzando e racchiudendo parti esistenti (es. un portico, un terrazzo, una loggia, etc.).

Viene consentita la esclusione dal reperimento degli standard urbanistici per superfici inferiori a 20 mq., disapplicando (almeno per tutti gli interventi residenziali) la norma vigente.

Nel caso della possibilità di "monetizzazione" degli oneri concessori, prevista per il solo ampliamento anche nel testo in vigore, si elimina il riferimento al "valore delle opere stesse" e si introduce confermandolo solo un contributo straordinario fino al 50% degli oneri concessori; inoltre si destinano tali risorse oltre che alla realizzazione dei servizi, come nell'attuale testo, anche alle infrastrutture.

CAMBI DI DESTINAZIONE D'USO VERSO IL RESIDENZIALE

Viene introdotta la possibilità di ristrutturazione con demolizione e ricostruzione con aumento del 30% per tutti gli edifici non residenziali fino a 20.000 mq (due ettari di pavimento!) di superficie utile la cui trasformazione nel testo in vigore è demandata a "piani integrati per il riordino urbano e delle periferie" da effettuarsi anche in variante al PRG. Il tutto con il solo permesso di costruire.

La dettagliata costruzione della norma sembra confezionata con il solo fine di evitare un piano attuativo in variante e quindi il Consiglio Comunale ed il relativo procedimento urbanistico, nonché di monetizzare le urbanizzazioni primarie e secondarie. Tale proposta di deroga agli strumenti urbanistici risulta in contrasto con la natura edilizia delle deroghe ammesse dall'accordo Stato-Regioni. Esso si configura infatti come un singolo progetto edilizio; al contrario si tratta non di una deroga edilizia bensì di una variante urbanistica a tutti gli effetti, la cui soglia massima (edifici da 20.000 mq di Superficie utile), comporterebbe per ogni singolo intervento "edilizio" l'insediamento di sino a un massimo di circa **600 nuovi abitanti senza alcuna verifica di natura urbanistica e senza la garanzia del rispetto degli standard urbanistici** minimi inderogabili con gravi danni urbanistici per le nostre città e per i cittadini che vi abitano.

Le opere di urbanizzazione vengono rese monetizzabili per un valore pari al 50% per comuni fino a 10.000 abitanti e del 100% per gli altri.

INTERVENTI DI SOSTITUZIONE EDILIZIA CON DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE

Si amplia la possibilità di intervento nelle zone C dei PRG per gli edifici con meno di 20 anni. Per edifici prevalentemente residenziali si prevede un ampliamento del 35% con una soglia massima di 350 mq. (vale per edifici che sviluppino una superficie fino a 1000mq); per edifici plurifamiliari in stato di degrado si prevede un incremento del 60% che deroga i contenuti dell'Accordo. Si ammette in via generale la monetizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria e primaria; viene aggiunta la possibilità di modificare le destinazioni d'uso degli impianti sportivi.

PROCEDIMENTO EDILIZIO

Si disciplina il rilascio dei titoli edilizi attraverso il permesso di costruire, salvo edifici fino a 500 mq interni a piani di recupero, prevedendo una conferenza di servizi per l'acquisizione dei pareri sul progetto edilizio.

Si obbligano i tecnici progettisti ad attestare l'ultimazione dei lavori e della formazione del titolo edilizio in sanatoria. Manca l'attestazione sulla legittimità della realizzazione esistente. Il termine di vigenza delle disposizioni sui benefici e deroghe è esteso dal dicembre 2011 fino al 31 dicembre 2013.

PROVVEDIMENTI RELATIVI AI PROGRAMMI INTEGRATI D'INTERVENTO (PII)

Se la riunificazione tra PII per il ripristino ambientale e quelli per il riordino urbano e delle periferie appare positiva, semplificando il quadro e dotando i comuni di un unico strumento d'intervento utilizzabile nei diversi contesti e per una maggiore varietà di finalità, appaiono invece criticabili altri aspetti.

Viene introdotta la traslabilità delle volumetrie previste dalla pianificazione comunale in caso di vincoli sopravvenuti a seguito dell'adozione del PTPR. Si tratta di una norma confusa e pericolosa: perché non si capisce se si riferisce alla pianificazione comunale vigente o a quella adottata; perché si riferisce ai vincoli sopravvenuti in adozione del PTPR anche se poi in sede di risposta alle osservazioni i vincoli possono essere caduti; perché non considera l'estrema delicatezza delle previsioni urbanistiche in itinere, le quali pur colpite dai vincoli del PTPR siano poi modificate in sede di approvazione del PUCG; perché non prevede l'istituzione di un registro delle capacità edificatorie in trasferimento, indispensabile in tali casi e già del resto praticato in altre regioni.

La proposta di legge rende possibili programmi integrati di demolizione e ricostruzione in tutta quella ampia parte della città storica di Roma, così individuata dal nuovo PRG, che non è stata coperta dall'individuazione del PTPR. Ad esempio Garbatella, Monteverde Vecchio, Borgo Pio, Prati-Mazzini, Flaminio, Salario, Nomentano, Monsesacro vecchio, Piazza Bologna, Appio, EUR, Ostia storica. Una rilevante acquisizione storico-disciplinare operata dal nuovo piano di Roma viene così messa in discussione, per consentire interventi che possono potenzialmente stravolgere alcuni rilevanti elementi identitari dell'impianto urbano della città di Roma.

Per la delocalizzazione degli edifici interni alle fasce di rispetto delle coste marine viene previsto un incremento del 100% delle volumetrie esistenti. Coordinando questa disposizione con il punto relativo alla città storica, sarebbe teoricamente possibile demolire l'intera fascia di Ostia centro edificata entro i 300 metri dalla costa, per ricostruirla raddoppiata a poca distanza. Una ipotesi che mette a rischio rilevanti opere d'architettura e l'immagine stessa del quartiere, e che minaccia di produrre incrementi insediativi insostenibili per una zona ambientalmente fragile e complessa come la zona litoranea del Comune di Roma. Si segnala la paradossalità che tali interventi siano qualificati come "misure per il settore edilizio".

Viene modificata la LR 22/1997, sopprimendo la riserva a destinazioni pubbliche (urbanizzazioni, standard) per le zone adiacenti agli ambiti degradati da recuperare. In tal modo viene consentito alla generalità dei PII di poter invadere con previsioni insediative ambiti attualmente agricoli, snaturando peraltro la originaria vocazione dei PII ai sensi dell'art. 16 della L. 179 del 1992, che li destina alla riqualificazione di ambiti urbani degradati.

MISURE PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE

La proposta di legge dichiara di essere "in attesa della disciplina organica in materia di edilizia residenziale sociale". Se questo era comprensibile nel testo oggi in vigore, approvato nell'agosto del 2009, oggi sembra solo una giustificazione per un mancato intervento regionale. La materia infatti è tutta di competenza regionale. Non si sa di chi si è "in attesa". Sono passati già venti mesi.

Ancora di più sembra un termine assai breve quello indicato al comma 5 dell'art. 12, che prevede l'adozione da parte della Regione dello strumento fondamentale, il regolamento che dovrà disciplinare l'intera materia, in 90 giorni. L'attuale legislazione regionale non permette la corretta gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, che, solo a Roma conta più di 50.000 alloggi dell'ATER senza considerare quelli di proprietà del Comune di Roma. La disponibilità degli alloggi per il pubblico oggi non esiste, ed il rapporto tra entrate da canoni e spese di gestione non consente neppure di far fronte alla manutenzione ordinaria e straordinaria. Patrimonio allo sperpero e mancanza di disponibilità di alloggi oggi più che mai necessari per le famiglie più bisognose. Questa "piccola" riforma dovrebbe essere prefigurata e ricompresa nel "piano casa". Avremmo, con un programma pluriennale adeguato, solo a Roma e considerando solo gli alloggi ATER, una disponibilità di circa 1.000 (2% della dotazione patrimoniale) alloggi l'anno per chi ne ha bisogno.

In quale misura i provvedimenti rispondono alla domanda reale di sovvenzionata nella regione? I previsti 65 milioni all'anno corrispondono oggi a circa 500 alloggi l'anno a regime. Esiste la disponibilità finanziaria per avviare fin d'ora un programma per realizzare per lo meno questa quantità, per quanto assai ridotta per l'intera regione? A quanto ammonta il gettito sul quale è previsto l'appoggio? Quanti alloggi l'anno? C'è ancora forse il tempo per chiarire questi aspetti che sono gli unici riguardanti l'intervento pubblico diretto, che non ha necessità di rapporti con i privati, ma ha bisogno solo di garanzie sulla disponibilità delle risorse pubbliche (come dichiarate) e delle strutture per operare.

REPERIMENTO DELLE AREE PER GLI INTERVENTI

In sede di prima applicazione della legge i comuni possono reperire aree attraverso bandi di evidenza pubblica. Sono obbligati i comuni più popolosi e con tensione abitativa. Non si introduce alcun criterio urbanistico né alcuna limitazione per il reperimento delle aree. Non sono previsti limiti per l'uso di aree protette o zone agricole né distanze dalle infrastrutture o dal trasporto pubblico. Si dice solo che i piani saranno in variante rispetto alla pianificazione generale e potranno essere approvati dai Consigli Comunali con la procedura del silenzio assenso dopo 120 giorni dall'invio all'Ente sovraordinato. Una sorta di collazione di proposte private senza inquadramento nelle regole generali.

Quanto alla spartizione a priori 70% dell'edificabilità al pubblico e 30% ai privati, non è basata su alcun criterio. Infatti non si dice che la stessa proporzione va considerata anche per le aree, né si può prescindere

dall'indice di edificabilità previsto per le diverse situazioni in relazione ai contesti urbani circostanti. E' compatibile poi il 30% con i valori di mercato in partenza delle aree e con i valori finali dopo la attribuzione delle nuove edificabilità?

COORDINAMENTO DELLE NORME DEL CONDONO EDILIZIO

E' lodevole il tentativo di chiudere le vecchie pratiche del condono edilizio. Stiamo tuttavia parlando ancora di sanatoria edilizia, e non di recupero urbanistico. Ai fini del recupero urbanistico si danno solo dei nuovi termini ai comuni per le perimetrazioni ai sensi della L.28/80. Ben poco. L'esperienza romana delle zone "O" ha dimostrato che il recupero è consistito nella legalizzazione e nel consentire il completamento. Un enorme incremento dei valori delle aree e degli edifici che è stato tutto a carico del pubblico. I privati stanno ancora completando le loro edificazioni private, mentre il completamento delle opere di urbanizzazione è al palo da almeno 20 anni per mancanza di risorse pubbliche. Si deve dire chi paga il recupero urbanistico. Quale quota a carico pubblico e quale a carico dei consorzi privati. Ad oggi tutte le spese al pubblico e tutte le valorizzazioni agli ex abusivi. Cerchiamo di imparare dai disastri del passato.

CONCLUSIONI

Il provvedimento appare nel complesso afflitto da gravi pecche e da una sostanziale ignoranza del rispetto delle regole costituzionali, che assegnano alle regioni specifici mandati e compiti, ma che inibiscono la possibilità per il legislatore regionale di invadere il campo di operatività delle norme nazionali di principio e quelle di riserva statale. Tutte le innovazioni rispetto alla vigente LR 21/2009 contengono in modo più o meno evidente il rinvio alla necessità di consentire realizzazioni edilizie in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici, per di più senza vincolare tale regime derogatorio al raggiungimento di alcun obiettivo d'interesse pubblico. Come se la realtà delle città e del territorio del Lazio oggi chiedesse la realizzazione di una ulteriore quota di edilizia privata. Si tratta di un vero errore di prospettiva, giacché le condizioni di sofferenza degli insediamenti del Lazio sono da imputare anzitutto alla gracilità ed alla sottodotazione delle sue infrastrutture e soprattutto del suo sistema di servizi urbani, che già oggi si presenta in condizioni di grandissima fragilità, e che gli andamenti della finanza pubblica mettono ulteriormente in pericolo di riduzione e taglio.

L'unica via per giungere alla concreta realizzazione degli obiettivi di riordino insediativo e di riqualificazione urbanistica ed ambientale, che sia pur parzialmente lo stesso provvedimento in via teorica assume, è di ripristinare la corretta pratica della pianificazione urbanistico-territoriale, sia pur con il coinvolgimento dei soggetti attuatori, ed informata alla pratica generalizzata del principio di coerenza agli obiettivi assunti.

È per questo che suggeriamo al Consiglio regionale, invece di tentare di varare una **norma perniciosa e derogatoria** di un quadro legislativo regionale sin troppo rigido e contraddittorio, di avviare una ampia discussione per la rivisitazione del modello di pianificazione oggi vigente nel Lazio, con l'obiettivo di recepire le molte e interessanti sperimentazioni condotte da tante altre regioni italiane, di ogni orientamento politico, in applicazione del filone culturale promosso ormai da vari lustri dall'Istituto Nazionale di Urbanistica.