

**CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI
CENTRO NAZIONALE STUDI URBANISTICI**

Audizione presso la Commissione VIII della Camera dei Deputati sui problemi del territorio

Roma, 31 Luglio 2012

0 – Premessa

L'incontro odierno rientra nella lunga serie di audizioni che come CNI-CeNSU abbiamo sostenuto presso le competenti commissioni parlamentari sui temi della riforma urbanistica. Le prime ancora nelle precedenti legislature XIV (Governo Berlusconi bis) e XV (Governo Prodi), l'ultima in questo mandato in data 15 Gennaio 2009, con gli stessi progetti di legge citati nel documento di lavoro del "Comitato ristretto". Per maggiori dettagli si rimanda ai documenti presentati nelle varie audizioni precedenti

In questo particolare momento storico occorre tener conto di due fattori fondamentali. Da un lato la gravissima crisi economica e sociale che impegna tra l'altro in modo continuo ed esclusivo sia il Governo che gli organi parlamentari. In secondo luogo la quantità e complessità degli argomenti esposti dal Comitato ristretto è talmente ampia da far ritenere improbabile, se non impossibile, di portare all'approvazione tutte le proposte presentate entro la corrente legislatura. Né si ritiene opportuna, anzi si sconsiglia vivamente, la procedura adottata nelle ultime legislature di arrivare all'approvazione di leggi importanti (come ad esempio la riforma urbanistica) solamente da parte di un ramo del Parlamento. Anche perché un comportamento del genere potrebbe essere percepito da parte degli elettori come una imperdonabile elusione di precise responsabilità politiche.

Appare quindi necessario ed inevitabile fare una scelta sui temi proposti individuandone alcuni ai quali attribuire la priorità per tutta una serie di motivazioni: sia sotto il profilo dei contenuti per l'urgenza e la gravità dei problemi, sia sul piano delle procedure tenendo conto dell'operatività del Parlamento nonché delle necessarie convergenze politiche.

Fatta questa premessa, che si ritiene ineludibile, elenchiamo di seguito i provvedimenti che a nostro parere dovrebbero essere affrontati e portati a conclusione secondo un preciso ordine di priorità.

1 – Regime dei suoli e perequazione

Si tratta di un argomento che riveste carattere di assoluta priorità in quanto la perequazione è stata da tempo introdotta in quasi tutte le nuove leggi regionali, ed applicata in numerosissimi piani urbanistici; ma poiché la questione attiene al diritto di proprietà – che è materia di esclusiva

competenza statale - abbisogna della copertura di una legge dello stato. Su questa base gli Ordini professionali – CNI/CeNSU, CNAPPC, insieme con ANCE, ASPESI, FIAIP e Tecnoborsa, con la consulenza giuridica del Prof. Paolo Stella Richter hanno predisposto un apposito articolato di legge. La proposta è già stata presentata all'opinione pubblica, e sta per essere ufficialmente inoltrata alla Commissione VIII per l'esame ed eventuale approvazione.

A latere della proposta, che tiene conto dei pareri e delle posizioni degli enti ed associazioni promotori, il CNI ed il CeNSU segnalano tuttavia l'opportunità di tener conto di alcuni aspetti applicativi che riguardano in particolare la casistica delle disuguaglianze generate dai piani che non sono risolvibili con i criteri normali della perequazione ma richiedono soluzioni diverse. Si propone pertanto l'utilizzo della leva fiscale attraverso una manovra dell'ICI-IMU di tipo propulsivo-perequativo; ipotesi già avanzata a codesta Commissione nella precedente audizione suscitando l'interesse di molti parlamentari.

2 - Legge urbanistica nazionale (LUN)

Già nell'Ottobre 2008 il CNI/CeNSU aveva elaborato una proposta complessiva sulla pianificazione urbanistica, titolata "Tra sostenibilità e governance: lineamenti per un nuovo sistema di pianificazione"; documento consegnato alla Commissione VIII nella precedente audizione.

Anche se nella premessa del documento del Comitato ristretto vengono richiamate le varie proposte di riforma urbanistica presentate nella corrente legislatura (Mariani, Lupi, Mantini, Morassut) dal seguito si evince che la Commissione intende invece procedere alla approvazione di una serie di provvedimenti specifici e settoriali attinenti alla pianificazione, ma non certo ad una riforma complessiva dell'intero sistema, come richiesto da sempre da parte dei tecnici ed operatori del settore, sia pubblici che privati.

CNI/CeNSU hanno partecipato all'inizio della legislatura ad una audizione presso la stessa Commissione VIII in vista dell'approvazione della riforma urbanistica; impegno tra l'altro doveroso a ben 70 anni dall'attuale legge urbanistica fondamentale 1150/1942. Si allega il documento presentato in tale occasione opportunamente aggiornato.

In sintesi si riteneva possibile – ed auspicabile – che dalle diverse proposte presentate si potesse arrivare ad un unico testo condiviso, sia perché le posizioni non erano poi così divergenti ma anche perché si era riscontrata una certa disponibilità politica sia da parte della maggioranza che della minoranza. Speravamo quindi che finalmente si potesse arrivare all'approvazione della LUN, ma purtroppo neanche questa volta sembra che si riuscirà a concludere l'iter legislativo. Il che rappresenta sicuramente una nota negativa per la Commissione e l'intero Parlamento.

Nel nostro documento abbiamo fatto uno sforzo notevole per armonizzare le due posizioni. Senza entrare nel dettaglio lo lasciamo alla Commissione sperando che serva almeno per futura memoria.

3 – Altri provvedimenti in materia di urbanistica

Nel documento del Comitato ristretto – che appare più un'agenda delle cose da fare che un programma unitario e coerente - vengono riportate altre proposte in materia di urbanistica. Alcune riguardano il sistema della pianificazione, e come tali andrebbero inseriti nella nuova LUN; altri invece interessano argomenti specifici e settoriali, che potrebbero essere ripresi in apposite leggi o come capitoli di provvedimenti più generali.

3/a) Nuovo modello di pianificazione urbanistica

La proposta si prefigge lo scopo di generalizzare il sistema del doppio livello di pianificazione comunale, piano strutturale non conformativo e piano operativo; sistema peraltro già in uso da parte della grande maggioranza delle regioni italiane. In seconda battuta ci si pone surrettiziamente l'obiettivo di "far fuori" l'odiato modello lombardo (LR 12/2005) che propone soluzioni molto più flessibili sostituendo al piano strutturale un semplice documento programmatico.

Come Ingegneri siamo decisamente contrari al doppio livello dei piani comunali. Il piano strutturale è diventato un inutile e costoso marchingegno la cui formazione impegna nel migliore dei casi almeno per un paio d'anni le amministrazioni comunali, occupate a discutere su grandi slogan a scala planetaria senza affrontare le scelte concrete che vengono quasi sempre demandate al livello operativo. Oltretutto il piano strutturale non è nemmeno conformativo, per cui capita spesso che quando poi si passa alla fase successiva il piano operativo si ponga in contrasto con le direttive del piano strutturale, costringendo le amministrazioni a lunghe e defatiganti varianti.

Non c'è dubbio che questo argomento debba essere il centro di qualsiasi riforma urbanistica. Per cui non si ritiene assolutamente corretto estrapolarlo dal contesto e regolamentarlo a parte, senza tener conto della infinità di connessioni che lo collegano al resto della pianificazione.

3/b) Rivitalizzazione dei centri storici

Con questo titolo artificiosamente pomposo si vuole in realtà introdurre un provvedimento tampone per risolvere l'inghippo provocato dalla sentenza n. 309/2011 della Corte Costituzionale sulla questione del rispetto della sagoma negli interventi di sostituzione edilizia, che tanti problemi ha creato nella Regione Lombardia.

Ben venga tale soluzione, ma non passiamola per un provvedimento di rivitalizzazione dei centri storici; che invece avrebbero bisogno di ben altri interventi. Si segnalano in particolare i seguenti temi.

- a) L'esigenza prioritaria di procedere al rinnovo del patrimonio residenziale privato, nella linea del risparmio energetico, riduzione dei consumi di risorse non rinnovabili, riciclo dei rifiuti, ecc. ecc.

- b) In particolare si sottolinea l'assoluta priorità di adeguare al rischio sismico le strutture edilizie comprese nei centri classificati sismici. Ciò vale sia per i centri storici ma anche per le altre zone, comprese quelle industriali come ha purtroppo evidenziato il sisma dell'Emilia. A tale scopo occorre far tesoro alle esperienze – ma anche agli errori – verificatesi in occasione dei recenti eventi, in Abruzzo ed in Emilia. Il CNI ha promosso una imponente partecipazione di volontari alla prima fase di emergenza, e successivamente con il CeNSU sta attivamente partecipando alla fase della pianificazione post sisma ed alla ricostruzione. Si allegano i documenti predisposti dal CeNSU sia per l'Aquila che per l'Emilia.
- c) La riqualificazione dei luoghi e degli spazi pubblici – ivi compresa la “struttura urbana minima” – del sistema dei percorsi pedonali e ciclabili e dei parcheggi.

3/c) Riduzione del consumo di suolo

Con questo tema si entra nel capitolo fondamentale degli obiettivi generali che deve porsi la pianificazione, in particolare nella epoca storica che stiamo vivendo. Si tratta di principi già in parte accolti e recepiti nelle legislazioni regionali, ed applicati in molti piani comunali.

Considerato però che nella pratica dell'urbanistica molto spesso alle enunciazioni di principio non seguono coerenti comportamenti delle amministrazioni ed azioni di piano, si ritiene indispensabile che non solo questo obiettivo, ma tutte le finalità delle politiche del territorio vengano indicate con precisione e senza equivoci in una apposita legge nazionale. La logica dice che dovrebbe essere la LUN, ma in assenza potrebbe essere uno stralcio di legge nel quale inserire le cose più urgenti.

Oltre ai punti citati nel capitolo precedente si ribadiscono in sintesi i principi generali che dovrebbero essere osservati a tutti i livelli della pianificazione.

- a) Evitare l'ulteriore consumo di suolo libero, privilegiando il recupero, la riqualificazione e trasformazione dell'esistente;
- b) Valorizzare il patrimonio edilizio pubblico statale e degli altri enti territoriali mediante l'intervento pubblico-privato e la semplificazione delle procedure;
- c) Rinnovare il patrimonio residenziale privato secondo criteri di risparmio energetico, riduzione dei consumi, ecc.
- d) Sostenere gli interventi di Social Housing con grande diversità di approcci operativi;
- e) Riqualificare e potenziare il sistema degli spazi ed aree pubbliche;
- f) Perseguire con decisione la tutela del paesaggio e dell'ambiente, temi da ricondurre ad un unico recapito (Statuto del territorio o simili) evitando confusioni e sovrapposizioni tra la pianificazione urbanistica e le pianificazioni separate. Si vedano gli atti del convegno sul

40° anniversario della Relazione De Marchi, organizzato da CNI e CeNSU due anni fa a Roma.

3/d) Oneri di compensazione per la realizzazione delle infrastrutture strategiche

Si condivide; vedi quanto detto ai punti precedenti.

4 – Considerazioni conclusive

A conclusione di queste sintetiche note CNI e CeNSU chiedono alla Commissione VIII di procedere secondo le linee indicate, e precisamente.

- 1) Dare priorità alla legge sul regime dei suoli e perequazione.
- 2) Arrivare finalmente all'approvazione della riforma urbanistica secondo i criteri indicati. Se ciò non fosse possibile va prodotto almeno un provvedimento stralcio contenente le tematiche più urgenti secondo le linee esposte nei capitoli precedenti.

CNI/CeNSU riconfermano la loro piena disponibilità a collaborare con la Commissione VIII per arrivare all'approvazione dei provvedimenti indicati prima della conclusione della presente legislatura.

Per il CeNSU

Ing. Dionisio Vianello

(Presidente)

Per il CNI

Ing. Gaetano Fede

(Consigliere CNI delegato al CeNSU)

Roma, 31/07/2012

CNSU-Relazione.Audizione.Commissione.VIII-31.07.2012