Segreteria Commissione III

Da: Anna De Rossi <annaderossi@tiscali.it>
Inviato: venerdì 11 dicembre 2020 19:55
A: Segreteria Commissione III; Zona Monica
Oggetto: Osservazione Italia Nostra al PdL per promuovere la rigenerazione dei centri storici
Allegati: ITALIA NOSTRA Emilia-Romagna - Osservazioni al PdL per promuovere la rigenerazione urbana nei centri storici.pdf

Buonasera.
Si invia in allegato il documento del Consiglio regionale Emilia-Romagna di Italia Nostra contenete osservazioni sul PdL per promuovere la rigenerazione dei centri storici.
Cordiali saluti.

Anna De Rossi
presidente Italia Nostra Emilia-Romagna

Italia Nostra ONLUS

Consiglio regionale
Emilia Romagna

Osservazioni sulle modifiche alle leggi regionali che regolano urbanistica e edilizia previste dal:

PROGETTO DI LEGGE RECANTE: "MISURE URGENTI
-PER PROMUOVERE LA RIGENERAZIONE URBANA DEI CENTRI STORICI,
-FAVORIRE GLI INTERVENTI DI QUALIFICAZIONE EDILIZIA CHE BENEFICIANO DELLE AGEVOLAZIONI FISCALI DI CUI ALL'ARTICOLO 119 DEL DECRETO-LEGGE 19 MAGGIO 2020, N. 34
- E RECEPIRE LE NORME DI SEMPLIFICAZIONE IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI CUI AL DECRETO-LEGGE 16 LUGLIO 2020, N. 76".

Va detto subito che **la rigenerazione urbana**, alternativa al consumo di suolo, nasce dall'esigenza di recupero per le periferie degradate e non per i centri storici che richiedono: riqualificazione attraverso le diverse categorie di manutenzione, restauro e risanamento conservativo, divieto di costruire nelle aree libere, incentivando la permanenza dei residenti anche con edilizia residenziale pubblica, come peraltro richiesto dal ddl 970, sostenuto da Italia Nostra, che sta seguendo l'iter parlamentare per l'approvazione. A 60 anni dalla ***Carta di Gubbio*** per la tutela dei centri storici come patrimonio culturale d'insieme sono in corso diverse iniziative in collaborazione con le città che ne hanno promosso i valori ancora attuali.

La **combinazione di agevolazioni fiscali e norme di semplificazione** rischia di travolgere il patrimonio storico diffuso senza comprenderne il valore, le prestazioni meccaniche, le tipologie funzionali, anche dove queste, come nella nostra regione sono già state studiate e normate dalla ***Disciplina particolareggiata per i centri storici,*** **ancora obbligatoria per legge**. In particolare erano state sperimentate nei Piani di recupero la pericolosità sismica con la microzonazione e le normative specifiche per aggregati, dimostrando, anche, come si possa raggiungere la sicurezza sismica con la conservazione del patrimonio storico e documentale diffuso.

La "semplificazione" delle norme e la perdita di personale qualificato negli Uffici preposti, comunali, di area vasta e statali, **non garantiscono il controllo e il raggiungimento degli obiettivi** di reale qualificazione edilizia, che peraltro può essere agevolata dalla meccanizzazione dei processi, ma necessita di verifiche dirette, se non si vuole garantire una spesa pubblica e privata fine a se stessa. Mentre investimenti urgenti e mirati sono necessari per la messa in sicurezza del territorio e del patrimonio architettonico e culturale, la preparazione dei tecnici e l'educazione al patrimonio ambientale e paesaggistico dei cittadini.

La cultura del **restauro**, con profonde radici in Italia, unico paese che inserisce la conservazione del patrimonio culturale e del paesaggio fra i primi articoli della Costituzione, l' Art. 9 (quello architettonico specifico della professione degli Architetti), viene sottratta alle regole della pianificazione territoriale semplificandone il progetto sottoposto alla sola ***Comunicazione di Inizio dei Lavori Asseverata*** (CILA), come per la manutenzione di uno spazio interno, sottraendolo all'obbligo di una competenza scientifica e culturale che ne garantisca il risultato e alla complessità delle discipline legate al contesto e agli studi preliminari **sulla reale efficienza delle strutture per non recare pregiudizio alla statica anche se il progetto non interessa specificamente le parti strutturali,** sui materiali strutturali e di finitura, sul processo storico di

aggregazione tipologica, che ne giustifichino l'intervento conseguente ed assicurino il raggiungimento dell'obiettivo conservativo oltre che di efficientamento comunque condizionato dalle forme esistenti.

La confusione creata dalla **sottrazione di tutela e dal cambiamento di significato delle norme** genera incertezze e disparità di trattamento fra cittadini, effetti opposti a quelli previsti nel momento della pianificazione già in essere, effetti a catena in rami non sufficientemente valutati dell'ordinamento in materia: dalle sanzioni alle deroghe. La Circolare dei LLPP prevede per le Regioni **la possibilità, non l'obbligo** di adeguamento quando vi sia una tradizione diversa e già condivisa.

Gli emendamenti all'**Art. 10 del Decreto Semplificazione** prevedono Piani particolareggiati di iniziativa pubblica per gli interventi di demolizione e ricostruzione nei centri storici, utili ove non esista, come in Emilia Romagna, un **obbligo di Disciplina particolareggiata dei centri storici**. In questa regione è ancora obbligatoria ed offre maggiori garanzie. Il riferimento alla possibilità di quella pianificazione di dettaglio non può eludere questo obbligo.

Considerazioni sulle modifiche alla legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24, *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio ,* e conseguenti richieste di Italia Nostra

Articolo 7- Disciplina favorevole al riuso e alla rigenerazione urbana

Ad una prima lettura la modifica proposta al comma 4, lett. c) appare condivisibile, fatto salvo quanto in premessa per l'insediamento storico, in linea di principio: ove il PUG stabilisca una *Disciplina urbanistica di dettaglio* direttamente eseguibile è ragionevole abilitare gli interventi di *addensamento o sostituzione urbana* di minore entità a un permesso di costruire convenzionato, più semplice e agile rispetto ad un accordo operativo, e ancor più rispetto ad un piano particolareggiato di iniziativa pubblica, che è soggetto a un procedimento assai più complesso.

Ad una più attenta considerazione la norma appare in realtà superflua: già nel testo attuale della legge l'articolo 33, comma 3, dispone che il PUG definisca, per ciascuna parte del territorio urbanizzato, gli *interventi di addensamento o sostituzione urbana subordinati alla stipula di accordi operativi o di piani attuativi di iniziativa pubblica*, e gli *interventi sul tessuto urbano consolidato che possono essere attuati direttamente con la presentazione di un titolo abilitativo edilizio*.

La demarcazione fra i due generi di intervento è quindi stabilita dal PUG, e nulla vieta che interventi di rigenerazione urbana di minore complessità ne ricevano una disciplina di dettaglio e siano attuabili con permesso di costruire convenzionato, senza ricevere l'attribuito di *addensamento o sostituzione urbana*.

Riteniamo quindi la modifica in questione superflua, **e ne proponiamo la soppressione**, anche in relazione alle implicazioni che ne conseguono all'articolo 39-bis di nuova istituzione, qui di seguito considerato.

Articolo 39-bis - Interventi di rigenerazione urbana e di completamento attuabili con permesso di costruire convenzionato

In merito al nuovo articolo 39-bis, inteso a regolare i casi che sarebbero ammessi a permesso di costruire convenzionato,ribadiamo il giudizio di superfluità già espresso a proposito dell'articolo7, accompagnato da una preoccupazione che rafforza la **richiesta della soppressione di entrambi**.

Secondo il comma 1 del nuovo articolo, il PUG può prevedere che l'attuazione dei seguenti interventi sia subordinata al rilascio di permessi di costruire convenzionati*:*

> *a) interventi di addensamento o sostituzione urbana, di cui..., che interessino piccole aree a livello locale collocate all'interno del territorio urbanizzato;* [i centri storici sono una minima parte del territorio urbanizzato e vietano, solo lì, addensamento delle aree libere e sostituzione urbana senza PP pubblico]
>
> *b) interventi ammessi in singoli lotti di completamento collocati all'interno del territorio urbanizzato e in singoli lotti non edificati residui di precedenti piani attuativi, comunque denominati...;*
>
> *c) interventi ammessi in singole aree di pertinenza e di completamento dell'edificato sparso o discontinuo di cui....*

Dei casi della lettera a) si è detto: già è facoltà del PUG scegliere quali casi assoggettare ad accordo operativo e quali invece a permesso di costruire convenzionato.

Ma è assolutamente sconcertante quanto è implicato dalle lettere b) e c): ovvero che nel testo attuale della legge ogni intervento su qualsiasi lotto nel territorio urbanizzato o nell'edificato sparso e discontinuo sia subordinato ad accordo operativo o piano particolareggiato di iniziativa pubblica. E quindi che solo in virtù di questa modifica legislativa tali interventi possano divenire attuabili con permesso di costruire, convenzionato o meno secondo esistano o no le opere di urbanizzazione.

Non è così: l'attuale testo dell'articolo 33, comma 4, esige che il PUG, per gli interventi che non subordina espressamente ad accordo operativo e che sono quindi attuabili per intervento diretto, stabilisca una ***disciplina urbanistica di dettaglio***. È manifestamente un chiarissimo, giustissimo **obbligo**.

Il comma 3 del nuovo articolo 39-bis va però a pregiudicarne l'obbligatorietà, affermando che *Rimane ferma la* ***possibilità*** *per il PUG, in conformità a quanto stabilito dalla presente legge, di prevedere l'attuabilità diretta degli interventi di cui al comma...*

Nella legge vigente questa non è una "possibilità" ma un obbligo preciso: qualificare come facoltativa la disciplina di attuabilità diretta degli interventi diffusi nel territorio **implica la cessazione dell'obbligo della *disciplina urbanistica di dettaglio* ora disposto dall'articolo 33**, ad essa indispensabile.

Riteniamo non ammissibile che un cambiamento di tale rilevanza venga a derivare, obliquamente e inavvertito, da un provvedimento che dimostriamo in sé superfluo. Una compiuta e dettagliata disciplina è indispensabile strumento per salvaguardare e migliorare la qualità del territorio urbano, continuativamente e inesauribilmente oggetto di una moltitudine di trasformazioni diffuse. Capacità insediativa, destinazioni d'uso, altezze e distanze, tipologia edilizia dei singoli lotti determinanti per la qualità del contesto urbano, non possono essere stabilite caso per caso, ma devono essere preoccupazione e materia centrali del processo di pianificazione e corpo essenziale della disciplina urbanistica che ne è prodotta.

Richiediamo quindi la soppressione del nuovo articolo 39-bis, superfluo nella finalità espressa, e sconvolgente nelle sue implicazioni sull'impianto fondamentale della legge.

Considerazioni sulle modifiche alla legge regionale 30 luglio 2013, n 15, *Semplificazione della disciplina edilizia* e conseguenti richieste di Italia Nostra:

Larga parte delle modifiche proposte alla legge regionale 15/2013 consistono nel recepimento di innovazioni apportate dal decreto semplificazione (legge 120/2020) al testo unico dell'edilizia.

Sono innovazioni che sconvolgono consolidatissimi principi di disciplina urbanistica e edilizia, esautorando i comuni in materie da sempre di loro competenza, quali le distanze fra le costruzioni. E che alterando le definizioni degli interventi edilizi, sconvolgono i riferimenti fondamentali delle discipline urbanistica e edilizia, e di molteplici norme e regolamenti che riferiscono al genere di intervento le diverse disposizioni da osservarsi, nonché degli stessi dispositivi sanzionatori, che la legge differenzia secondo le violazioni riguardino nuove costruzioni o ristrutturazioni. Ad esempio, numerosi piani urbanistici disciplinano con la categoria della ristrutturazione edilizia le trasformazioni ammissibili su immobili di pregio culturale e testimoniale, in continuità con i criteri della legge regionale 47/1978. Se anche la demolizione e ricostruzione di un edificio diverso in diversa posizione viene ad essere considerata ristrutturazione, gli effetti sulle discipline che ad essa si riferiscono possono essere devastanti, compromettendone l'efficacia in una confusione inestricabile.

Sono **innovazioni** tanto più criticabili in quanto **assunte con decretazione**, senza che sussistesse motivo alcuno di urgenza, senza consultazione, consolidate nel mese di agosto e quindi senza spazio e possibilità alcuna di riflessione, intervento e proposta.

Italia Nostra, Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, **chiede quindi con forza che**, invece di recepire passivamente le nuove norme nazionali (peraltro superfluamente, in quanto sono direttamente efficaci), **la Regione si impegni a fondo per ottenerne la revoca**, trovando nel frattempo modo di sospenderne l'efficacia.

Articolo 7 - Attività edilizia libera e interventi soggetti a comunicazione

Il comma 5, lettera b) continua ad assoggettare a semplice Comunicazione di Inizio dei Lavori Asseverata (**CILA)** ***le opere di restauro scientifico, di restauro e risanamento conservativo*** *che non riguardino le parti strutturali dell'edificio o siano prive di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici e non rechino comunque pregiudizio alla statica dell'edificio*.

La Regione ha assunto questa determinazione di propria iniziativa, in esercizio di una facoltà concessa dal testo unico dell'edilizia, secondo cui il restauro conservativo è assoggettato a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), ma dà alle regioni la più ampia libertà di scelta.

Non è accettabile che la CILA, atto speditivo appropriato al più al rifacimento di un bagno, sia abilitativa di interventi di restauro scientifico e di restauro e risanamento conservativo anche di grande complessità.

Irrilevante quanto a risparmio di tempo, visto che comunque deve essere acquisito il parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, il regime della CILA può dare via libera ad abusi anche gravi. L'ordinamento nazionale riferisce infatti **le sanzioni amministrative e penali al** genere di titolo abilitativo**, permesso di costruire o SCIA**, e per gli interventi attuabili con CILA non prevede altra sanzione che mille euro in caso di sua ritardata presentazione. **Interventi devastanti su patrimonio anche di grande interesse storico**

architettonico vengono pertanto a godere di impunità, in quanto assoggettati dalla Regione a CILA.

Riteniamo assolutamente indispensabile che la revisione della legge 15/2013 sia occasione per **ricondurre a permesso di costruire gli interventi sia di restauro scientifico che di restauro e risanamento conservativo**, a massima garanzia della qualità della progettazione e massima prevenzione di abusi e devianze.

Articolo 10-ter - Distanze tra fabbricati negli interventi che prevedano la demolizione e ricostruzione

Il nuovo articolo 10-ter riproduce la disposizione introdotta dal decreto semplificazione con la modifica dell'articolo 2-b , comma 1-ter del DPR 380/2001 Testo unico dell'edilizia, che azzera in materia di distanze fra le costruzioni principi consolidati da un secolo, a partire dai primi regolamenti edilizi:

> *In ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici... la ricostruzione è comunque consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti, qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini*

ammattendo addirittura il superamento dell'altezza massima dell'edifico demolito. In luogo di un capannone dismesso, posto a due metri dal confine, può essere costruito un palazzo di qualsiasi altezza, indipendentemente da quanto esiste oltre il confine di proprietà.

È una misura che riteniamo sciagurata, assunta in gran fretta, senza adeguato confronto né consultazione, consolidata nel mese di agosto. Studi approfonditi promossi dalla Regione mostrano l'estrema importanza di adeguate distanze fra i fabbricati per contrastare l'aumento di temperatura atteso dai cambiamenti climatici. Non è ammissibile che nemmeno nel caso in cui una costruzione sia demolita, il nuovo edificio non debba adeguarsi a sani criteri di distanza. In questo modo le parti più sofferenti delle città non hanno prospettiva di miglioramento neppure quando siano attuate sostituzioni edilizie anche rilevanti

Ribadiamo quindi a questo proposito **la richiesta che, invece di recepire la nuova norma nazionale, peraltro superfluamente, sia fatta salva la disposizione regionale che introduce indicazioni di maggior respiro nella distanza tra fabbricati** e la Regione trovi modo di sospenderne nel frattempo l'efficacia. Peraltro questa norma non dovrebbe riguardare la parte dei centri storici dove si presume che anche in caso di crolli e abbattimenti vada conservata la partitura urbanistica.

Sempre nel nuovo articolo 10 ter, il comma 3 detta disposizioni da osservarsi nei centri storici *qualora il PUG abbia stabilito la disciplina particolareggiata degli interventi e usi ammissibili e le forme di tutela degli edifici di particolare interesse storico-architettonico o culturale e testimoniale, ai sensi dell'articolo 26, comma 1, lettera b), e articolo 32, comma 8, della legge regionale n. 24 del 2017. In carenza di tali previsioni del PUG ...* occorre ricordare che valgono comunque PTPR e LR 47/78:

Secondo il vigente piano paesaggistico territoriale regionale (PTPR), articolo 22, pienamente in vigore, *i Comuni sono tenuti ad approfondire l'analisi del sistema insediativo storico del proprio territorio, dettando una specifica disciplina in*

conformità alle disposizioni degli articoli 33 e 36 della legge regionale 7 dicembre 1978, n. 47, cioè la disciplina dettagliata degli interventi e degli usi.

Secondo il comma 3 del nuovo articolo 10 ter tale disciplina dettagliata sarebbe ridotta a mera facoltà, e il PUG sarebbe legittimato ad ometterla.

Non è ammissibile che l'azzeramento di una componente essenziale dell'ordinamento regionale sull'uso e la tutela del territorio, quale il principio guida della disciplina urbanistica dei centri storici,sia introdotta in modo impercettibile,nell'ambito di un provvedimento concernente tutt'altro.

Ritenendo che si tratti di una mera svista, ne riteniamo **indispensabile l'integrale rimozione.**

Sappiamo che è in discussione un nuovo Atto di coordinamento regionale sulle Dotazioni territoriali. Chiediamo che venga discusso in relazione con i provvedimenti previsti dal presente progetto di legge per le ricadute sulla disciplina dei centri storici e tenendo conto di quanto previsto dal progetto di legge 970 in discussione alla Camera che prevede anche un Piano decennale di Edilizia residenziale pubblica nei centri storici.