

“RIGENERAZIONE URBANA E RIUSO DEL SUOLO EDIFICATO”

PROPOSTE

| | |
|--|---|
| <p>PREMESSA</p> | <p>A seguito dell’esperienza maturata a livello nazionale con l’iniziativa denominata #DissestoItalia sul tema del dissesto idrogeologico, alcune delle Associazioni coinvolte: Ance, Architetti e Legambiente, hanno deciso di avviare un percorso di confronto e proposte a livello regionale anche sul tema della rigenerazione urbana e riuso del territorio edificato, funzionali al ragionamento in corso circa le politiche sul consumo di suolo.</p> <p>Nel documento presentato sono illustrati i principi e le idee che le tre Associazioni hanno condiviso sul tema in questione e che reputano fondamentale presentare alla Regione Emilia-Romagna in vista della discussione di un possibile provvedimento in materia.</p> |
| <p>La città e il territorio</p> | <p>Il territorio è la più importante infrastruttura del nostro Paese: è “l’incubatore” della nostra vita quotidiana che dipende quindi dalle sue condizioni di salute.</p> <p>Eppure fino a poco tempo fa, nonostante la sua importanza, all’integrità e sicurezza del territorio è stato riservato un trattamento marginale: tutti i livelli istituzionali hanno trascurato senza porre in essere efficaci politiche di gestione, prevenzione, valorizzazione e tutela.</p> <p>La sicurezza del territorio è stato preso in considerazione in maniera marginale anche nei documenti di coesione che indirizzano la spesa comunitaria.</p> <p>Se in passato si è assistito ad una contrapposizione e ad un crescente conflitto tra ambiente e sviluppo, negli ultimi anni, al contrario, è accresciuta la consapevolezza della loro natura complementare.</p> <p>La conoscenza e l’analisi territoriale sono doverose premesse per la identificazione di scelte condivise e responsabili.</p> <p>Strettamente connesso alla sicurezza del territorio è lo sviluppo delle città.</p> |

| | |
|---|--|
| | <p>Le città sono il centro sociale, culturale ed economico del Paese. Qui si concentra popolazione, esigenze di servizi, di mobilità, patrimonio edilizio e artistico.</p> <p>Nelle città si sommano opportunità di innovazione e criticità ambientali.</p> <p>Nonostante questo manca una politica per le città.</p> <p>Manca una strategia forte per il rinnovamento di un parco edilizio obsoleto dal punto di vista energetico, sismico, funzionale ed estetico.</p> <p>La rigenerazione urbana è citata da tutti i livelli politici ma praticamente rimane inattuata.</p> <p>Si stenta ad individuare gli strumenti adatti a superare le barriere che impediscono le grandi e piccole trasformazioni urbane e di manutenzione dell'esistente.</p> <p>Parcellizzazione della proprietà, difficile accesso al credito, mobilitazione di risorse adeguate, scarsa propensione sociale ai cambiamenti, problemi legali ed economici inerenti i siti di bonifica in aree urbane: questi i temi da affrontare</p> |
| <p><i>La fragilità evidente del territorio</i></p> | <p>Oggi il territorio è al centro dell'agenda politica nazionale e regionale in seguito all'emersione di una serie di problematiche legate ad eventi, eccezionali e non, che ne hanno evidenziato la fragilità.</p> <p>Per individuare le cause dei suoi mali sono necessarie valutazioni di dettaglio, che superino le cartografie a grande scala, redatte sull'effettivo accertamento delle fragilità del territorio, sul livello di antropizzazione e sui bisogni oggettivi delle comunità.</p> <p>La gestione sostenibile del territorio passa necessariamente anche attraverso la gestione dei problemi di dissesto idrogeologico che oggi affliggono fortemente il Paese.</p> <p>In Italia da sempre gli interventi per la messa in sicurezza del territorio sono delegati alla politica della somma urgenza: si interviene dopo, a disastro consumato e quindi semplicemente a contenimento del danno con provvedimenti dall'efficacia ridotta, ma dai costi elevatissimi.</p> <p>La messa in sicurezza del territorio deve invece essere vista come un fattore di crescita, una opportunità di sviluppo, nell'ambito anche di politiche di gestione del territorio.</p> |

| | |
|---|--|
| <p><i>Dissesto idrogeologico: la messa in sicurezza del territorio</i></p> | <p>Vanno quindi cambiati completamente approccio e modalità d'intervento al problema: bisogna prevenire i rischi e questo è possibile solo se si interviene con una programmazione di lungo periodo all'interno di una vera e propria politica strategica del territorio.</p> <p>Oggi sono disponibili strumenti innovativi di gestione del territorio come la compensazione urbanistica che potrebbe risultare utile ai fini della delocalizzazione/rilocalizzazione di manufatti ubicati in aree a rischio idrogeologico, privilegiando la ricollocazione in aree urbane da rigenerare.</p> <p>La riqualificazione del territorio può essere occasione di ricostituzione del paesaggio, di implementazione e di valorizzazione delle bellezze di assieme; le infrastrutture necessarie possono rappresentare occasione di utilizzo di concorsi di idee e di progettazione per garantire qualità e sperimentazione di nuovi modelli di architettura.</p> <p>Tutto ciò deve avvenire nel quadro di una definizione organica delle regole e di una programmazione unitaria delle risorse.</p> |
| <p><i>Dall'espansione alla rigenerazione urbana</i></p> | <p>Occorre passare da un modello di sviluppo territoriale incentrato essenzialmente sull'espansione e sulla nuova costruzione, ad uno incentrato sulla rigenerazione urbana in generale, nella consapevolezza che il territorio rappresenta una risorsa esauribile e non rinnovabile.</p> <p>Ma come si può conseguire un simile obiettivo?</p> <p>Innanzitutto incentivando una politica di riqualificazione, recupero e manutenzione dell'esistente, uscendo dalla logica dei programmi speciali ed introducendo a regime, anche per l'edilizia diffusa e minuta, misure concrete per agevolare e garantire sostenibilità economica ed ambientale agli interventi di sostituzione edilizia.</p> <p>In sostanza gli obiettivi del contenimento del consumo del suolo e del recupero dell'edificato vanno di pari passo e debbono essere accompagnati dalla previsione di meccanismi giuridici, economici e fiscali, che permettano di attuare realmente una politica in tal senso.</p> <p>Non sfugge che molti strumenti siano di competenza statale, ma anche Regioni ed enti locali possono fare molto al riguardo.</p> <p>D'altronde lo stesso Governo che si pone l'obiettivo di ridurre il consumo del suolo permette ancora ai Comuni di utilizzare il 50% degli oneri di urbanizzazione per coprire le spese correnti.</p> |

| | |
|---|---|
| <p><i>La necessità di politiche di rigenerazione urbana nella nuova normativa dell'Emilia-Romagna</i></p> | <p>La Regione Emilia Romagna, sembra intenzionata a proseguire un percorso di riforma normativa che vada nella direzione di ridurre il consumo di suolo e giungere al consumo di suolo netto zero.</p> <p>Per tenere assieme tutela delle risorse ambientali, esigenze delle città e creazione di lavoro il futuro percorso normativo deve prevedere necessariamente meccanismi che permettano di attuare realmente una politica di rigenerazione e riqualificazione urbana.</p> <p>Dovranno quindi essere ampliati e rivisti i contenuti normativi della proposta presentata prevedendo ad esempio la possibilità per privati ed imprese, che promuovono il passaggio da nuova espansione a rigenerazione urbana, di poter beneficiare di riduzioni/esenzioni del costo di costruzione, degli oneri di urbanizzazione, oneri istruttori ove previsti, di riduzioni/esenzioni dai tributi locali.</p> |
| <p><i>Dalla rendita fondiaria al reddito d'impresa</i></p> | <p>Il sistema normativo attuale, risalente a più di settanta anni fa, privilegia la rendita fondiaria di posizione, quindi i proprietari delle aree, che nasce dalla semplice attribuzione di edificabilità ad un'area da parte del piano urbanistico generale e dalla conseguente possibilità di edificazione sulla stessa, il cui valore pertanto si decuplica in virtù della sola volontà dell'ente pianificatore.</p> <p>Se si vuole affrontare realmente il problema del recupero dell'esistente il legislatore dovrà necessariamente rivedere questo sistema, fortemente sperequativo, favorendo anziché la rendita fondiaria, meramente passiva, il reddito di impresa, frutto di una attività economica che produce lavoro.</p> <p>Meno rendita significa maggior reddito, sviluppo, investimenti, e oggi più che mai di questo c'è bisogno per uscire dalla crisi economica.</p> |
| <p>GLI STRUMENTI:</p> <p><i>Gli incentivi per la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente</i></p> | <p>Gli incentivi per la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente devono essere indirizzati sia ai comuni, sia soprattutto a superare la complessità della proprietà frazionata che rappresenta l'ostacolo principale alla realizzazione degli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.</p> <p>Agli enti locali si dovranno prospettare vantaggi economici (priorità nella concessione di finanziamenti comunitari, statali o regionali), fiscali (preferenza nella ripartizione del gettito fiscale), mentre i privati dovranno beneficiare di riduzioni/esenzioni del contributo di costruzione (costo di costruzione e oneri di urbanizzazione) e degli oneri istruttori ove previsti, di bonus volumetrici, di riduzioni/esenzioni dai tributi locali.</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>Occorre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la costituzione di un fondo di garanzia per concedere mutui ai privati che vogliono approfittare delle detrazioni del 50, 65% (se non ho la liquidità, le detrazioni non servono); • l'individuazione da parte dei Comuni di situazioni potenzialmente adatte a fare operazioni di demolizione/ricostruzione su interi edifici o comparti; • l'avvio di misure straordinarie per la riqualificazione dei condomini e dei grandi immobili con proprietà frazionata, attraverso la realizzazione premiante di alloggi appoggio o di transito a servizio di comparti sottoposti a riqualificazione per ospitare inquilini e proprietari di immobili oggetto di intervento. Su queste situazioni sarà più facile trovare eventuali risorse pubbliche/private per avviare esperienze pilota che affrontino i problemi del trasferimento temporaneo dei residenti, dell'individuazione degli adeguati strumenti amministrativi, finanziari ed urbanistici. <p>Tali esempi serviranno da casi studio da diffondere e far conoscere a tutte le amministrazioni (e anche ai proprietari di immobili in condomini vecchi), saranno quindi fondamentali azioni di sensibilizzazione sugli amministratori di condominio.</p> <p>Riguardo l'utilizzo dei fondi strutturali – unico grande bacino di risorse per i prossimi anni – occorre puntare di più su esperienze rilevanti di rigenerazione urbana.</p> <p>Per fare questo occorre che le azioni di finanziamento del POR-FESR 2014-2020 dell'asse 4 e dell'asse 6 disegnino, in modo congiunto questo obiettivo. Al momento non sembra che l'impostazione del Programma in questione permetta di conseguirlo, è necessario avviare quindi una regia delle azioni sulla città.</p> |
| <p><i>Certezza e controllo delle regole</i></p> | <p>In conclusione questi sono gli aspetti che devono essere affrontati e superati per poter attuare una efficace politica di rigenerazione urbana.</p> <p>Di seguito alcune proposte operative:</p> <ul style="list-style-type: none"> • avviare una nuova fase di analisi dell'edificato dei centri storici e dei borghi rurali che consegna l'opportunità di scelte di sostituzione edilizia e di conservazione ragionata; • garantire certezza dei tempi e delle procedure autorizzative in presenza di vincoli; |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • prosecuzione con convinzione sul principio di semplificazione e non duplicazione della normativa sovra-ordinata in materia edilizia e urbanistica; • avvio di un percorso determinato e veloce con attivazione di ogni sforzo necessario per l'unificazione delle piattaforme di gestione di procedimenti edilizi o connessi con l'edilizia; ed eliminazione di portali ridondanti e non dialoganti (suaper, sico, sis, sieder, mude ecc) |
| <p><i>Premialità, incentivi e semplificazione</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> • avvio di meccanismi di concertazione per superare l'eccesso di proprietà frazionata presente nel patrimonio immobiliare esistente attraverso, ad esempio, la dichiarazione esplicita di pubblico interesse nei confronti dei piani di rigenerazione; • estensione di alcune deroghe riservate ai Centri Storici a porzioni di territorio consolidato appositamente indicate dalla pianificazione comunale. In sintesi premiare il progetto rispetto ai caratteri numerici dimensionali; • al fine di favorire la rigenerazione urbana, privilegiare parametri prestazionali più che dimensionali nella regolamentazione edilizia, igienico sanitaria, di sicurezza ecc. ; • individuare degli ambiti di rigenerazione urbana dove permettere operazioni complesse, con obiettivi ambientali ambiziosi; • ridurre gli oneri di costruzione per gli interventi di riqualificazione; • favorire la semplificazione burocratica e amministrativa degli interventi di retrofit energetico degli edifici condominiali; • destinare effettivamente gli oneri di urbanizzazione alla realizzazione delle relative opere. • incentivare l'utilizzo dello strumento del concorso di architettura anche per progetti di iniziativa privata; |
| | <ul style="list-style-type: none"> • incentivare il consumo/emissioni zero degli edifici; • incentivare la messa in sicurezza statica e adeguamento energetico degli edifici esistenti; • incentivare le bonifiche soprattutto delle aree ex industriali; |

| | |
|--|--|
| <p><i>Emissioni zero, sicurezza statica, adeguamento energetico, bonifiche</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> • incentivare la promozione di progetti complessi in cui è presente una proprietà frazionata; • incentivare progetti di recupero in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, soprattutto per la copertura degli oneri autorizzativi e per l'esecuzione interventi. <p>Si tratta, in parte, di temi i cui indirizzi possono senza dubbio considerarsi di competenza statale e che in ogni caso debbono essere affrontati nel più complessivo dibattito sulla revisione della normativa per il governo del territorio.</p> <p>Tuttavia sia la Regione che i Comuni, con i propri strumenti urbanistici, possono fare molto per andare in questa direzione.</p> |
| <p><i>Il passaggio graduale ad una nuova generazione di piani urbanistici</i></p> | <p>In generale si dovrebbe avviare un percorso verso una nuova generazione di piani urbanistici, che tengano fortemente in considerazione il legame che sussiste tra le politiche di tutela del suolo, il recupero dell'edificato e altri aspetti oggi più che mai attuali quali la riqualificazione energetica, la sicurezza sismica, la sostenibilità ambientale, la tutela del paesaggio, la messa in sicurezza del territorio attraverso la delocalizzazione degli immobili ubicati in sede impropria.</p> <p>Nella stessa considerazione vanno poi tenute le situazioni locali generate dalla pianificazione vigente legittimamente approvata, stimolando, tra le soluzioni possibili, la riduzione volontaria delle previsioni dei piani, il saldo zero, la compensazione e il trasferimento delle capacità insediative.</p> |
| <p><i>I possibili rischi da valutare</i></p> | <p>Nell'avviare questo percorso, dovranno essere presi in considerazione i diversi aspetti fin qui illustrati onde evitare il rischio di ritrovarsi di fronte a norme che possano determinare uno stallo economico senza tener conto delle situazioni che si sono delineate nel tempo a livello locale.</p> <p>In sintesi sarà opportuno evitare situazioni di azzeramento dell'attività edilizia, che si dimostrerebbero incompatibili con l'esigenza, in assenza delle necessarie gradualità, di riqualificare e modernizzare i centri urbani.</p> |
| | <p>La riduzione del consumo del suolo è un obiettivo assolutamente condivisibile e per questo è indispensabile che tutta la materia che lo governa, cioè la legge su consumo del suolo, la riforma urbanistica e la riqualificazione delle città, sia affrontata in modo unitario e contestuale.</p> |

| | |
|--|---|
| <p><i>IN CONCLUSIONE: la riduzione del consumo di suolo è un obiettivo di tutti</i></p> | <p>L'edilizia è un settore ormai fermo e il crollo dell'occupazione nelle costruzioni è ben conosciuto a tutti i livelli amministrativi, il Presidente del Consiglio lo ha definito la madre di tutti i problemi occupazionali. A titolo di esempio, in Emilia-Romagna si è registrata una significativa contrazione del 4,8% dell'occupazione nel settore delle costruzioni per quanto riguarda il primo trimestre del 2014 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Il Trend dell'occupazione dal 2008 è drammatico.</p> <p>Una soluzione per il rilancio del settore edilizio e di tutta la filiera ad esso collegata, è l'attivazione di una politica forte di prevenzione, di messa in sicurezza del territorio, di manutenzione del patrimonio edilizio pubblico e privato, di rigenerazione urbana.</p> <p>Per questo ci auguriamo che soprattutto a livello regionale si possa creare un tavolo di confronto e discussione per definire un quadro unico delle norme che regolano l'uso del territorio.</p> <p>Su questi punti siamo assolutamente a disposizione per confrontarci, tenendo bene a mente che la tutela del territorio e della qualità della vita dei cittadini è l'obiettivo di tutti.</p> |
|--|---|