



LEGAMBIENTE

Milano, 20 giugno 2009

Egr. Sig.
PRESIDENTE
Commissione Territorio
Consiglio Regionale della Lombardia

OGGETTO: Progetto di legge 0392 - “azioni straordinarie per lo sviluppo e la qualificazione del patrimonio edilizio ed urbanistico della Lombardia” - osservazioni

Ad integrazione di quanto riportato nell'ambito della programmata audizione in merito al PdL di cui all'oggetto, sono a trasmettere le seguenti considerazioni.

“Il progetto di legge è discutibile nel suo telaio minimalista di buoni propositi, e risulta ancorato ad uno scenario di crisi già oggi in via di superamento: come tale la sua stessa impostazione in chiave anticiclica rischia di rappresentare invece una tara di competitività rispetto alle prospettive di ripresa”

Rilanciare l'economia attraverso l'edilizia è una soluzione che in altre fenomenologie di crisi economica ha avuto una sua efficacia. Appare fortemente discutibile che la medesima ricetta sia efficace in QUESTA crisi, che ha avuto origine da un fenomeno speculativo *anche* di natura immobiliare e che, nello specifico lombardo, si pone a conclusione di un lunghissimo ciclo di produzione edilizia fortemente eccedente il fabbisogno: secondo nostre elaborazioni di dati ISTAT, la Lombardia nel dodicennio 1994-2006 (ma senza segnali di rallentamento fino al 2008) ha visto la produzione di 2 milioni di nuove stanze, prevalentemente nelle tipologie edilizie di pregio medio e medio-alto, a fronte di un incremento demografico di soli 550.000 abitanti, prevalentemente immigrati.

I contenuti dell'intesa Stato – Regioni, raggiunta lo scorso marzo su forte input del Governo, hanno comunque una razionalità nello specifico contesto italiano, caratterizzato da forti limitazioni nella disponibilità di risorse pubbliche con cui affrontare un intervento diretto nella crisi, e al contempo da accantonamenti in forma di risparmio delle famiglie, la cui mobilitazione ha indubbiamente un effetto anti-ciclico. Ma tale razionalità è subordinata alla tempestività di un intervento che già oggi appare tardivo, dal momento che sempre più analisti indicano che l'apice della crisi sarebbe superato, e pertanto occorre iniziare a occuparsi non più solo di come mettere l'economia al riparo della crisi, ma delle condizioni e della qualità della attesa ripresa. La legge in oggetto prevede il 16 settembre prossimo come data di entrata in vigore delle misure programmate - in un contesto di crisi economica, sei mesi sono un'eternità - e un intervento anticiclico 'ad effetto ritardato' è quanto di più nocivo per alimentare la ripresa, ed anzi rischia di determinare una seria ipoteca sulle fasi economiche successive. Si tenga conto poi che gli effetti della norma hanno validità per i 18 mesi successivi (cioè fino al marzo 2011!) per quanto riguarda la semplice emissione dei titoli abilitativi.

Ciò detto, **gli aspetti del PdL in esame che riteniamo positivi sono quelli che determinano condizioni di reale rilancio del settore e del suo indotto, orientandone la produzione al soddisfacimento di bisogni reali e/o emergenti (domanda di residenza per i ceti meno abbienti, domanda di qualità edilizia e dei servizi), quelli che invece riteniamo inadatti all'evoluzione virtuosa della crisi sono quelli che tendono a perpetuarne gli effetti -in particolare quelli a carico dei ceti meno abbienti- ovvero le cause stesse**, incoraggiando la crescita edilizia speculativa come 'cristallizzazione di rendite' nella forma di volumetrie, rigidamente rispetto alla domanda abitativa. L'effetto di una simile



LEGAMBIENTE

operazione infatti consiste nella trasformazione in immobili dei risparmi delle famiglie del ceto medio, con conseguente depressione della domanda nel medio periodo ed erosione delle risorse disponibili per gli investimenti che si renderanno necessari nella fase di ripresa.

Pensiamo inoltre che un provvedimento adeguato al rilancio dell'edilizia come settore produttivo debba farsi carico di sanarne i mali e i ritardi che l'affliggono: ritardo tecnologico, inadeguatezza della formazione e dell'aggiornamento del personale, ampia area di sommerso, alta incidentalità nei cantieri, eccessiva frammentazione delle imprese: non facendosi carico di ciò, la legge appare come un **placebo anti-ciclico somministrato ai piccoli costruttori, che prepara un futuro di persistente debolezza e difetto di competitività** dell'intero settore.

Di sicuro invece la norma per com'è congegnata si accompagnerà ad impatti ambientali rilevanti, aumenti di consumo di suolo e aggressione indiscriminata alle qualità paesaggistiche dei territori lombardi. La Lombardia, per gli effetti di questa norma, pare orientata ad uscire dalla crisi meno attraente di come c'è entrata, non possiamo che rammaricarci con chi ha scritto ed ispirato questo testo di legge che, nel confronto con le analoghe norme prodotte da altre regioni italiane, appare tra quelli più deregolativi e sguarniti di garanzie a tutela della qualità del paesaggio e della stessa produzione edilizia. Gli intenti apprezzabili del testo di legge, legati all'introduzione di requisiti di efficienza energetica, appaiono comunque insoddisfacenti, in quanto non generalizzati alle tipologie di interventi ammessi.

A preoccuparci è soprattutto l'effetto di 'liberi tutti' che la legge scatenerà: la legge infatti si applica praticamente su tutto il territorio regionale **deregolando in modo indistinto, ben oltre quanto previsto dalla stessa Intesa Stato Regione** (che fa salva la pianificazione vigente ed esclude interventi in ambiti sensibili, come aree protette e centri storici). Non possiamo fare a meno di segnalare il malinteso di un approccio che vede nella programmazione urbanistica un ostacolo al libero dispiegamento delle energie del mercato, perchè gli strumenti di pianificazione sono il frutto di uno sforzo di analisi dello stato di fatto e dei bisogni, mediando tra le diverse esigenze della comunità e tenendo conto dell'esigenza di servizi in rapporto alle previsioni insediative. La norma si configura come una deroga generale ai piani urbanistici, con ciò violando principi costituzionali e precise norme del Codice Civile (artt. 869, 871, 872), che pure, contraddittoriamente, l'art. 5 del PdL dice di far salvo (!). La norma inoltre si pone in aperta contraddizione con lo sforzo legislativo regionale degli ultimi anni, determinando di fatto una 'moratoria' alla riforma urbanistica disegnata dalla l.r. 12/2005.

Infine il perseguimento indifferenziato della 'densificazione' insediativa pone problemi in riferimento alle diverse sensibilità dei contesti e alla disponibilità di servizi. Particolarmente critico è il caso della indiscriminata densificazione nei quartieri E.R.P, per le implicazioni di carattere sociale che una tale iniziativa potrebbe alla lunga determinare.

Art. 2: “L'intervento sul patrimonio edilizio non utilizzato, elemento non previsto dall'intesa Stato-Regioni, introduce una facoltà di trasformazione sottratta all'obbligo di miglioramento energetico e un rischio di utilizzo a fini di surrettizia (o preventiva) sanatoria di abusi”

Il recupero del patrimonio e delle volumetrie esistenti, al di fuori delle norme e delle coerenze imposte dagli strumenti di pianificazione, è una azione non contemplata dall'Intesa Stato – Regioni, che rischia di determinare interventi di complessivo scadimento della qualità estetica e funzionale degli edifici. Inoltre le possibilità di recupero per qualsivoglia uso, in deroga alle previsioni urbanistiche, rischia di determinare seri squilibri per quanto riguarda dotazioni di servizi e standard. Si ritiene inaccettabile la mancata previsione, per gli interventi di recupero edilizio, dell'obbligo di perseguire adeguati livelli di efficienza energetica: la norma infatti determina, nel prefigurare l'utilizzo di spazi attualmente inutilizzati, un **inevitabile aumento dei consumi energetici connessi al settore civile**, per le esigenze di



LEGAMBIENTE

climatizzazione di nuovi volumi. L'articolo inoltre si presta a legittimare interventi o sanare situazioni di abusivismo, per quanto attiene molte fattispecie di trasformazioni in ambito agricolo, laddove 'rustici' inutilizzati o sottoutilizzati, in origine concepiti per specifiche esigenze produttive, se trasformati per funzioni abitative o ricettive, comportano la successiva necessità di servizi e infrastrutture di accessibilità non prevedibili, per l'appunto, in ambiti agricoli anche di grande pregio paesistico (aree montane).

Art. 3: “Le facoltà di intervento previste deregolano ben oltre quanto contemplato dall’Intesa Stato-Regione e in assenza di garanzie per ambiti sensibili e centri storici, a fronte di contropartite di efficienza energetica il cui bilancio è sicuramente negativo. Un provvedimento che, anziché rilanciare l’economia e gli investimenti produttivi, si profila come forma di accanimento terapeutico a tutela delle rendite patrimoniali”

Una premessa: nel merito dei requisiti di efficienza energetica richiesti, le formulazioni impiegate appaiono fumose e non univoche, pertanto la presente osservazione si muove all'interno di una interpretazione del testo, nelle more di una interpretazione autentica che pare opportuno richiedere ai servizi della Giunta Regionale.

Nell'ambito della facoltà di semplice ampliamento -che sarà probabilmente la parte della norma a trovare la più ampia attuazione- è curioso l'obbligo di miglioramento dell'efficienza energetica del 10% 'sulla porzione di edificio restante' (mentre nulla si dice sulla porzione aggiunta) che è congiunto alla possibilità di deroga del rispetto dei requisiti minimi regionali (!). Così stando le cose, ciò significherebbe che gli aumenti della volumetria del 20% (con proporzionale incremento di fabbisogno di climatizzazione) provocherebbero un saldo energetico negativo, ovvero a fine intervento l'edificio complessivamente consumerebbe più energia dell'edificio non superfetato. La sola riduzione inoltre dovrebbe essere 'certificata', non si capisce come, dal momento che non sussiste (né viene introdotta dalla norma), per ampliamenti volumetrici fino al 20%, alcun obbligo di certificazione energetica dell'edificio. Ci pare chiaro che il mantenimento di tali coefficienti minimali faccia perdere un'occasione per migliorare la qualità energetica degli edifici determinando una crescita complessiva dei consumi energetici nel settore civile, peraltro in una tipologia di edifici di piccola taglia e come tali intrinsecamente dispersivi dal punto di vista energetico. Resta fermo che l'effetto più negativo del comma si riferisce ai suoi impatti economici, sociali e ambientali: trattandosi di interventi su piccoli edifici, quello che ci aspettiamo è una proliferazione di microcantieri, anche di 'edilizia-fai-da-te' o comunque caratterizzati da ampio ricorso al sommerso, che determineranno la produzione di ingenti volumetrie consolidando il fenomeno della dispersione insediativa, quindi con pesanti ripercussioni su paesaggio e consumo di suolo, e determinando una caduta della domanda di nuova residenza nel medio periodo. In questo senso il provvedimento, nato come 'anti-ciclico', appare destinato a diventare, nel volgere della sua attuazione, un intervento **'anti-ripresa'!**

Ad analogia critica per quanto riguarda gli aspetti energetici si presta il comma 3 sulla sostituzione edilizia, con una premessa: questo comma produrrà interventi poco significativi, dal momento che la 'sostituzione', ad esempio, di interi condomini, abitati da decine o centinaia di famiglie, interesserà un numero di casi assai contenuto visti i tempi limitati di vigore della norma, a meno di pensare ad un intervento dell'esercito... scherzi a parte, il comma consente un aumento volumetrico del 30% a fronte di un miglioramento del risparmio energetico, questa volta complessivo dell'edificio, pari ad almeno il 30% rispetto ai parametri obbligatori. In questo caso, a fronte di un 'regalo volumetrico' davvero consistente, e considerato che la completa ricostruzione dell'edificio offre senza dubbio notevoli possibilità di intervento sull'efficienza termica, la legge lombarda potrebbe quantomeno adeguarsi ai parametri della analoga legge toscana, che prevede una prestazione migliorata del 50%. Appare grottesco e immotivato il bonus ulteriore di volumetria pari al 5% per gli interventi in lotti di cui il 25% venga mantenuto a verde



LEGAMBIENTE

arboreo (comma 6): è incomprensibile che un lotto dotato di area a giardino debba perciò stesso beneficiare di un bonus volumetrico!

All'interno dei centri storici (peraltro espressamente esclusi dall'intesa Stato – Regioni!) si consente la sostituzione di edifici “non coerenti con le caratteristiche storiche, architettoniche, paesaggistiche e ambientali”. Ma ci si chiede: ammesso che una simile generica definizione possa univocamente essere utilizzata per identificare edifici 'stonati' (in genere sono manufatti realizzati già con volumetrie eccessive negli anni '50 e '60), la volumetria aumentata del 30%-35% rispetto all'esistente come potrà, a sua volta, assicurare un miglioramento della loro “coerenza” architettonica?

Del tutto inaccettabile è la estensione (che non ci risulta adottata da altre regioni) della sostituzione con ampliamento (del 30-35%) anche agli edifici industriali (comma 5). In Lombardia risultano fortissime eccedenze di volumetrie di **capannoni**, a fronte delle quali pare decisamente inopportuno prevedere un simile aumento, che peraltro è destinato a gravare molto sul consumo di suolo e sulla compromissione del paesaggio.

La possibilità, per effetto degli interventi qui previsti, di determinare un superamento fino al 50% dell'indice fondiario e dell'indice di copertura previsto dallo strumento adottato, appare abnorme e sovversivo della pianificazione locale e delle stesse prerogative degli enti locali, che nell'intero testo di legge vengono sistematicamente calpestate, ed inoltre non viene indicato DOVE e COME reperire il corrispondente aumento – fino al 50% - dei correlati standard.

Art. 4 Il provvedimento risponde in modo propagandistico al bisogno di residenza per i ceti meno abbienti, senza alcuna certezza di risorse e con aumenti indifferenziati di volumetrie per i quartieri ove è presente ERP, prefigurando un complessivo scadimento di condizioni abitative nei contesti urbani più bisognosi di riqualificazione

Si ritiene molto opinabile la possibilità di procedere ad un generalizzato aumento del 40% della volumetria di Edilizia Residenziale Pubblica nei quartieri in cui tale tipologia residenziale è presente, in assenza di qualsiasi precondizione in ordine alla qualità dei manufatti edili nonché della disponibilità di servizi. Un simile intervento potrebbe produrre, in diversi contesti già molto densi, effetti estremamente problematici in termini di carico demografico e di qualità insediativa, nonché la generazione di situazioni difficili per l'abitabilità, la sicurezza e l'accesso alle dotazioni di servizi dell'intero quartiere. Peraltro la mancanza di risorse individuate per l'attuazione di questo articolo, nonché la facoltà prevista di realizzare anche edilizia convenzionata, lascia intendere che, con poche eccezioni, sarà solo quest'ultima tipologia ad essere beneficiata dalla norma, mancando quindi l'obiettivo – che pure avrebbe dovuto essere qualificante – di rispondere al bisogno abitativo espresso dai ceti meno abbienti.

Art. 5 L'attuazione della legge avviene di fatto 'azzerando' – con pochissime eccezioni – la vigente normativa urbanistica, le tutele dei parchi e del paesaggio, le regole e gli oneri a carico dei realizzatori, con grave condiscendenza verso l'abusivismo e prevedibile innesco di conflitti sociali e territoriali in cui il governo locale sarà privato delle risorse necessarie a farvi fronte

I recuperi, gli ampliamenti, le sostituzioni sono consentite in **deroga ai PTC dei parchi regionali**: ciò corrisponde ad una sostanziale e grave umiliazione della pianificazione territoriale dei parchi, sempre frutto di grande fatica e sforzo concertativo. La riduzione di un terzo dell'incremento volumetrico ammesso non modifica la sostanza e costituisce pertanto una attenuazione della norma che non fa salvo lo stravolgimento del principio. Sulle aree con **vincolo paesaggistico**, il Comune può solo “stabilire specifiche condizioni e modalità tecniche di realizzazione dell'intervento”; però ha solo 30 gg per farlo: quale comune è in grado, in 30 gg, di analizzare, valutare e correggere un progetto?



LEGAMBIENTE

Inaccettabile anche la lettera c) del comma 3, in quanto di fatto consente di attuare ampliamenti anche su edifici parzialmente condonati, con il paradosso che **vengono premiati anche i volumi realizzati illegalmente e poi condonati.**

La legge non regala solo "volumi" ma anche lo **sconto del 30% sul contributo di costruzione**, che rappresenta per il Comune una risorsa essenziale, salvo poi obbligare i Comuni a verificare "*l'eventuale ulteriore fabbisogno di aree pubbliche o servizi indotto dall'attuazione della presente legge*". E dopo che, "*in sede di formazione o adeguamento*" del PGT, il Comune avesse verificato che servono ulteriori servizi, con quali risorse acquisirà le relative aree e vi realizzerà i servizi? Dovrà pianificare ulteriori espansioni per recuperare le risorse necessarie a soddisfare il bisogno pregresso di servizi?

In conclusione si constata che il progetto di legge in oggetto, nell'attuare e nel travalicare i contenuti dell'intesa espressa dalla Conferenza Unificata del 1 aprile 2009, attua scelte che non ne discendono come effetto inevitabile, ma che invece competono alla piena autonomia regionale, come dimostrano altre legislazioni regionali adottate sulla base del medesimo input ma che ben si guardano dall'aprire opportunità di forte deregolamentazione e di deroga ai regimi legislativi e urbanistici vigenti.

La legge regionale della Toscana, ad esempio, ha sì previsto interventi per soddisfare il bisogno abitativo e migliorare le prestazioni energetiche degli edifici, ma escludendo dalle iniziative immobiliari i centri storici, i parchi regionali e le altre aree vincolate, evitando concessioni generalizzate e subordinando comunque tutte le iniziative alla prevalenza della vigente pianificazione territoriale.

Insomma, la proposta di legge qui discussa assume, nella sua attuale formulazione, i connotati di un vero e proprio disegno eversivo delle regole e dei principi che, oggetto di recenti e forti rivisitazioni proprio da parte della legislazione urbanistica lombarda, presiedono allo sviluppo urbano e al mantenimento dell'assetto territoriale nonché alla conservazione dei connotati ambientali e culturali del paesaggio della nostra regione, integrando la violazione di principi costituzionali nonché di specifiche norme del Codice Civile, **e nonostante ciò riesce a mancare gli obiettivi** per i quali una simile legislazione 'speciale' era stata concordata al tavolo congiunto d'intesa Stato-Regioni lo scorso 31 marzo: mettere in campo misure di rilancio dell'economia in un momento di crisi, promuovere il miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici, fornire risposte al bisogno abitativo dei ceti meno abbienti.

Per quanto sopra esposto, la norma richiede a nostro avviso una energica e profonda revisione, che ne elimini i profili di grave conflitto con le leggi e le fonti del diritto, e allo stesso tempo orienti il rilancio edilizio sulla base di principi condivisi di tutela del territorio, del paesaggio e delle aree protette, favorisca l'emersione del sommerso, contrasti l'abusivismo, fornisca un forte incentivo al miglioramento delle tecniche costruttive coerentemente con l'esigenza di migliorare le prestazioni energetiche degli edifici, limiti le fattispecie di intervento alle iniziative che concorrono al soddisfacimento della domanda abitativa da parte dei segmenti sociali più fragili e vulnerabili, prevedendo la messa a disposizione a tal fine di idonee risorse economiche. L'evoluzione positiva della crisi, già in corso, suggerisce poi di soprassedere del tutto ad una norma che determina un prevalente trasferimento di risorse dal risparmio alla rendita immobiliare, privilegiando invece interventi volti al rilancio degli investimenti per lo sviluppo.

Cordiali saluti,

Damiano Di Simine
Presidente Legambiente Lombardia