

**ABITARE L'ITALIA
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011

**Francini M., Palermo A. Sulla questione "Piano casa":
l'applicazione in Calabria**
www.planum.net
ISSN 1723-0993



SULLA QUESTIONE “PIANO CASA”: L’APPLICAZIONE IN CALABRIA

Mauro Francini e Annunziata Palermo*

*Dipartimento di Pianificazione Territoriale
Facoltà di Ingegneria - Università della Calabria
Ponte Pietro Bucci - 87036 Arcavacata di Rende (CS)
Tel. 0984.496768 - 0984.496758; Fax 0984.496759
mail: francini@unical.it – annunziata.palermo@unical.it*

Introduzione

Anche in Calabria si sta lavorando sulla questione “Piano Casa”, che a livello nazionale è stata espletata mediante due differenti “momenti”.

Il primo momento si concretizza nell’iniziativa per l’edilizia abitativa prevista dal decreto legge del 25 giugno 2008 (convertito con modificazioni dalla legge n.133/2008), che prevede la predisposizione di un Piano nazionale di edilizia abitativa al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali del fabbisogno abitativo e con l’obiettivo di superare in maniera organica e strutturale il disagio sociale e il degrado urbano derivante dai fenomeni di alta tensione abitativa.

Il secondo momento è frutto dell’intesa tra Stato e Regioni dell’aprile 2009 che, impegnando gli enti regionali ad approvare proprie leggi in attuazione del Piano Casa entro 90 giorni, riguarda, tra le altre cose, la possibilità di ampliamento della volumetria degli immobili residenziali.

Più nel dettaglio, per gli edifici residenziali uni-bifamiliari o comunque di volumetria non superiore 1000 mc viene prevista la possibilità di ampliamenti massimi del 20% con un incremento complessivo massimo di 200 mc. Sono fatte salve diverse determinazioni regionali che possono promuovere ulteriori forme di incentivazione volumetrica. Per gli edifici a destinazione residenziale c’è, invece, la possibilità di interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con un ampliamento massimo del 35%. Vengono, comunque, esclusi dal Piano gli edifici abusivi, quelli situati nei centri storici o nelle aree di inedificabilità assoluta.

Nell’intesa, inoltre, le Regioni si sono impegnate a introdurre forme semplificate per l’attuazione degli

* Il contributo è da assegnare in parti uguali ad entrambi gli autori.

interventi edilizi indicati, fermi restando i principi della legislazione urbanistica ed edilizia e della pianificazione comunale, pertanto occorre ad oggi capire se il diritto alla casa viene effettivamente agevolato, nonché come si rapporta l'espletamento di tale diritto con quello relativo al concetto di standard, quale strumento urbanistico volto a garantire la qualità all'abitare sia in termini di quantità degli edifici che di garanzia di adeguati spazi pubblici (servizi, attrezzature, etc.).

Sembra ovvio rimarcare l'impossibilità di dare una risposta univoca a tali quesiti, poiché le condizioni e le esigenze variano al variare del contesto nel quale vengono applicate, nello specifico si vuole fare riferimento a contesto locale calabrese.

Le emergenze del contesto locale

La Calabria è un territorio che da una economia a carattere prettamente agricolo si sta spostando lentamente verso un sistema eterogeneo, dove, in maggior parte, il terziario, il commercio e le piccole imprese tendono a sostituire progressivamente le risorse endogene e tipiche.

Un modello di sviluppo incompatibile ha caratterizzato la crescita degli ultimi 50 anni, in quanto ha contribuito ad aumentare carenze infrastrutturali e fisiche, nonché quelle a carattere sociale ed economico, generando un degrado sia fisico e ambientale del territorio, che dei centri urbani in generale, ormai cronico.

In una regione come la Calabria i caratteri che comportano le maggiori limitazioni, in termini di struttura insediativa, nonché di libero dispiegarsi delle attività finalizzate a costruire il territorio, la sua economia, la sua vita di relazione, sono quelli legati alla complessità degli aspetti geomorfologici, idrologici e sismologici, che ne determinano condizionamenti, limitazioni, difficoltà e rischi.

Sottintendendo tali limitazioni, l'emergenza che da sempre viene evocata, soprattutto da chi vive tali contesti, è quella di generare uno sviluppo equilibrato anche partendo dalla riqualificazione della struttura insediativa, in tutte le sue componenti, e del connesso sistema infrastrutturale, al fine di creare le basi adeguate per agevolare azioni di rivitalizzazione economica e sociale, nonché di integrazione territoriale.

A supporto di tale emergenza è, dunque, la richiesta di avere parametri urbanistici ed edilizi adeguati in grado di invertire i ruoli (qualità, contro la quantità, sostenibilità contro lo squilibrio), ovvero di generare: significative dotazioni nelle città e nei centri di verde urbano e periurbano, attivando anche un riequilibrio del rapporto tra campagna e urbanizzato; adeguate politiche di concentrazione dei servizi e delle attrezzature urbane, nonché di riqualificazione del costruito, soprattutto in riferimento alle zone realizzate in forme spontanee, abusive, precarie, che implica il ridisegno complessivo degli spazi pubblici e la realizzazione di significative architetture di qualità; compatibili processi di rigenerazione urbana, al fine di costruire un connettivo continuo e attento alle ricuciture urbane di quartieri nuovi e consolidati, al rimodellamento delle periferie, alla costruzione di ambienti a misura d'uomo per nuove relazioni sociali e culturali.

Tali richieste, riportate all'interno delle relative linee guida, sono state in parte accolte dalla Legge Urbanistica Regionale 19/2002 e successive modifiche ed integrazioni, seppur in taluni casi mediante soluzioni incompatibili, anche a livello di realizzazione temporale, con l'effettivo tessuto fisico, nonché sociale, che caratterizza in maggior parte il contesto locale.

Pertanto, partendo dall'analisi dei contenuti della Legge Regionale 21/2010, che ha recepito le novità normative introdotte con la manovra estiva per la sostenibilità finanziaria e la competitività economica, si vuole comprendere in che misura le suddette richieste possono essere agevolate ed effettivamente espletate e quale è lo scenario prefigurabile.

Riflessioni generali sui contenuti della norma regionale

Facendo riferimento al caso specifico della Calabria, la Legge Regionale 21/2010 dichiara all'art.2 i seguenti obiettivi: contrastare la crisi economica e tutelare i livelli occupazionali attraverso il rilancio delle attività edilizie dirette al miglioramento della qualità architettonica; migliorare dal punto di vista energetico e strutturale il patrimonio residenziale esistente e il suo sviluppo funzionale, nonché ridurre il rischio sismico; incrementare, in risposta ai bisogni abitativi delle famiglie in condizioni di particolare disagio economico e sociale, il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, avviando un processo di riqualificazione di aree urbane degradate o esposte a particolari rischi ambientali e sociali.

Al fine di perseguire i suddetti obiettivi, vengono introdotti interventi di incremento volumetrico, nonché interventi di riqualificazione delle aree urbane degradate, per come di seguito descritti.

Facendo riferimento all'incremento volumetrico gli interventi previsti recepiscono, in linea generale, quanto indicato a livello nazionale, ovvero in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, alle condizioni e con le modalità previste nella legge, sulle unità abitative che abbiano una volumetria già esistente non superiore a 1000 mc, gli interventi edilizi di ampliamento sono consentiti entro il limite del venti per cento della superficie lorda per unità abitativa già esistente degli edifici residenziali¹, fino ad un massimo di 200 mc di volume e di sessanta metri quadrati di superficie lorda per unità abitativa.

Nel caso di edifici plurifamiliari l'ampliamento è ammesso se realizzato in maniera uniforme con le stesse modalità su tutte le unità immobiliari appartenenti alla medesima tipologia.

L'ampliamento previsto è consentito, dunque, su edifici e loro pertinenze in contiguità fisica con l'edificio interessato, in cui è prevalente la destinazione abitativa, la cui restante parte abbia utilizzo compatibile con quello abitativo. Esso è previsto, inoltre, per interventi che non modificano la destinazione d'uso degli edifici interessati e su edifici residenziali ubicati in aree urbanizzate, nonché su aree agricole, in deroga agli strumenti urbanistici per ciò che concerne le distanze minime e le altezze massime, nel rispetto del D.M. 1444/68, fatte salve le distanze e le altezze esistenti, se rispettivamente inferiori o superiori.

Possono altresì usufruire dell'ampliamento volumetrico, gli edifici residenziali ubicati in aree esterne agli ambiti dichiarati a pericolosità elevata o molto elevata, così come gli edifici anche a destinazione non residenziale purché la destinazione d'uso finale delle unità immobiliari sia residenziale per almeno il settanta per cento.

Gli edifici in oggetto comunque non devono presentare parziali incompiutezze strutturali, architettoniche e stilistiche, in tal caso l'intervento è ammesso solo qualora si proceda al completamento delle suddette incompiutezze all'atto della presentazione della segnalazione certificata di inizio attività (Scia).

¹ Edifici con destinazione d'uso residenziale prevalente, nonché edifici in aree rurali ad uso abitativo; la prevalenza dell'uso residenziale è determinata nella misura minima del settanta per cento dell'utilizzo dell'intero edificio. Per volumetria esistente si intende quella lorda già edificata ed assentita, incrementata di quella dei sottotetti e degli eventuali volumi tecnici. La volumetria lorda da assentire, comunque, non comprende le cubature necessarie a garantire il risparmio energetico e le innovazioni tecnologiche in edilizia. Per superficie lorda dell'unità immobiliare si intende la somma delle superfici delimitate dal perimetro esterno di ciascuna unità il cui volume fuori terra abbia un'altezza media interna netta non inferiore a metri 2,40. Le aree urbanizzate, invece, coincidono con le aree dotate di opere di urbanizzazione primaria e di servizi a rete essenziali. Le distanze minime e le altezze massime dei fabbricati fanno riferimento a quelle previste dagli strumenti urbanistici generali o, in assenza, a quelle definite dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444. Le pertinenze, infine, coincidono con le aree esterne asservite al fabbricato nell'ambito dell'unità immobiliare catastale.

Per la realizzazione dell'ampliamento è obbligatorio l'utilizzo di tecniche costruttive che in grado di garantire prestazioni energetico-ambientali nel rispetto dei parametri stabiliti dalla normativa vigente e, in particolare, in conformità alla direttiva 2002/91/CE, al D.Lgs. 311/2006 ed al D.P.R. 59/2009.

Sono altresì obbligatori: il rispetto delle prescrizioni tecniche previste nel D.M. 14 giugno 1989, n. 236, in materia di abbattimento delle barriere architettoniche (legge 9 gennaio 1989, n. 13) e in conformità alla legge regionale 27 luglio 1998, n. 8; la conformità alle norme nazionali e regionali sulle costruzioni in zona sismica ed in particolare il D.M.14 gennaio 2008 e s.m.; la conformità alle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all'interno degli edifici, come stabilito dal D.M. 37/2008.

Ai fini dell'ampliamento volumetrico, inoltre, lo stesso deve trovarsi in accordo stilistico ed architettonico con la struttura preesistente e non deve in alcun modo configurarsi come corpo successivamente aggiunto alla stessa.

Per quanto attiene la promozione dello sviluppo sostenibile della città, inteso come riqualificazione delle aree degradate e dismesse, riduzione del disagio abitativo, miglioramento delle economie locali e integrazione sociale, in primo luogo viene demandata alle amministrazioni comunali la possibilità di individuare ambiti, subordinati alla cessione da parte dei proprietari e al valore della trasformazione, sui cui prevedere trasformazioni urbanistiche ed edilizie.

Ad esempio per aree o immobili da destinare all'edilizia residenziale sociale, con aggiunta la dotazione minima inderogabile di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al D.M. 1444/1968, è consentito l'aumento entro il limite del cinquanta per cento della volumetria esistente, per gli interventi di demolizione, ricostruzione e ristrutturazione urbanistica degli edifici residenziali pubblici.

Interconnessioni con la legislazione urbanistica

In generale, non facendo riferimento specifico alle eventuali indicazioni procedurali, la legge urbanistica regionale punta sul contenimento del consumo di territorio, in considerazione dei numerosi vani in eccedenza presenti allo stato di fatto.

Essa incentiva, dunque, le politiche di recupero dell'esistente, sia delle parti ricadenti nei tessuti storici, sia delle zone periferiche, marginali e di nuova espansione, che necessitano di adeguati servizi urbani (verde, spazi collettivi, attrezzature collettive, etc.), anche mediante l'attivazione di politiche di incentivazione per il completamento e l'adeguamento formale delle facciate dei numerosi edifici incompleti e non finiti, al fine di eliminare progressivamente il senso di precarietà che caratterizza gran parte dei territori locali.

A tal proposito, la legge ha introdotto delle norme inerenti la bonifica degli interventi urbanistici ed edilizi, nonché i miglioramenti tecnologici, auspicando l'utilizzo di standard di qualità al fine di agevolare la crescente richiesta di spazi pubblici adeguati, anche mediante la predisposizione di appositi programmi di risanamento, comprendenti il diradamento edilizio e la demolizione delle parti compromesse e compromettenti.

La Legge Regionale 21/2010, dunque, oltre a quanto sopra descritto, nell'intento di creare adeguate connessioni con i suddetti provvedimenti, prevede l'aggiunzione di un nuovo articolo della legge urbanistica regionale, ovvero art. 37bis recante titolo "Programmi di bonifica urbanistica - edilizia attraverso il recupero o la delocalizzazione delle volumetrie".

In particolari i Comuni possono individuare edifici, anche con destinazione non residenziale, legittimamente realizzati o per i quali sia stata rilasciata sanatoria edilizia, da riqualificare in quanto contrastanti sia per dimensione, che per tipologia o localizzazione, con il contesto paesaggistico, urbanistico e architettonico circostante.

A tal fine, possono essere approvati programmi di recupero che prevedono il rifacimento delle relative volumetrie mediante interventi di demolizione e ricostruzione nella stessa area o, qualora concordato con entrambe le parti interessate (pubblico-privato), in aree diverse, individuate anche attraverso meccanismi perequativi.

Conclusioni

Per come precedentemente constatato la Legge Regionale 21/2010 ha recepito le novità normative introdotte con la manovra estiva per la sostenibilità finanziaria e la competitività economica, introducendo i diversi elementi analizzati, che, pur facendo fronte in parte alle emergenze del territorio locale, vanno opportunamente valutati ed eventualmente ricalibrati al fine di realizzare concretamente lo scenario prefigurato, ovvero uno sviluppo economico e sociale, nel quale il sistema insediativo riveste un ruolo fondamentale.

In particolare, facendo riferimento ad uno degli aspetti formali, si vuole sottolineare che per incentivare l'avvio dei lavori edili, la legge prevede la sostituzione della Dia con la Scia, la quale non prende il posto della Super-Dia, ovvero non può essere utilizzata per i lavori in cui la Dia è alternativa al permesso di costruire.

Poiché la sostituzione dei titoli abilitativi non è automatica, la suddetta legge regionale potrebbe riscontare problemi nell'effettivo espletamento degli intenti normativi, ovvero potrebbe non trovare applicazione immediata sul territorio a causa dei titoli abilitativi richiesti per la realizzazione degli interventi di ampliamento, demolizione e ricostruzione con premio volumetrico.

Ciò potrebbe influire sullo spirito della legge, che tra gli obiettivi ha quello inerente il rilancio dell'economia, pertanto diventa necessario rivedere ancora alcuni temi che caratterizzano i contenuti normativi a cui si associano, nella realtà, problematiche sostanziali.