

**Audizione 27.7.2020**

**Commissione 01 e 08 riunite su DL Semplificazioni (76/2020)**

**Paolo Pileri, professore ordinario di pianificazione e progettazione urbanistica al Politecnico di Milano.** Ho contribuito, assieme ad altre 74 esperti, a redigere la proposta di legge contro il consumo di suolo presentata dal Movimento SALVIAMO IL PAESAGGIO e divenuta una delle prime proposte depositata alla discussione delle Camere (23.3.2018)

**Brevi note relative al mio intervento in Commissione.**

**Per ragioni di tempo mi sono concentrato su art. 10 del DL 76/2020**

**Questione di base. La grande semplificazione che manca nell'art. 10**

Nell'art. 10 si introducono varie semplificazioni (di cui alcune dirò poi) senza però, purtroppo, introdurre una cruciale che quasi tutti coloro che da anni a vario titolo si occupano di Consumo di Suolo, chiedono. Quella di consentire al 'Sindaco' **di rimuovere le aree edificabili** o di presunta edificabilità che non sono state attuate e/o per le quali non sono stati approvati (e non solo presentati) progetti. Oggi è complicatissimo e rischiosissimo per un Sindaco rimuovere questa aree che, quindi, continuano ad appesantire il rischio di consumo di suolo, di danno ambientale, di aumento della spesa pubblica. Non sono solo io di nuovo a chiedervelo, né la ricerca italiana sul consumo di suolo, né i rapporti ISPRA, né le associazioni sensibili al tema come SALVIAMO IL PAESAGGIO nella proposta di legge contro il consumo di suolo (in art. 3, comma 2), ma il 31.10.2019 è stata la CORTE DEI CONTI a chiederlo (revisione di previsione degli strumenti urbanistici)<sup>1</sup>. Bisogna studiare un metodo semplice per far evaporare le edificabilità non attuate. E si può fare senza neppure compilare una carta: basta fissare un limite (una scadenza temporale) da un lato e studiare, giuridicamente parlando, che l'aver pagato un'imposta per un'edificabilità non sfruttata non dà origine ad alcun diritto né compenso da parte del soggetto pubblico.

**Semplificare, da non confondere con rimozione**

Se di semplificazione abbiamo bisogno come l'aria in questo Paese, non dobbiamo però permetterci di 'abbassare la guardia' su alcune questioni che hanno a che fare con il rispetto del nostro patrimonio materiale e immateriale, con il rispetto della natura, con la bellezza. Se semplificare diviene il grimaldello per togliere alcuni controlli a un paese che ne ha invece un enorme bisogno, può rivelarsi un autogoal. I controlli devono rimanere e divenire più efficienti. Se avessimo una PA che compila i moduli e allinea le anagrafiche e i database, noi avremmo il 30% guadagni di tempo in pratiche. Tornando alla questione della rimozione che passa per semplificazione, porto questo esempio problematico in DL 76/2020

Art. 10, comma 5. Propone una piccola modifica al codice dei beni culturali e del paesaggio

Si elimina la **richiesta di autorizzazione** per "la posa in opera di elementi o strutture amovibili" nelle piazze italiane. Questo è un tipico esempio che comunica al cittadino che è la richiesta di autorizzazione che lo affatica mentre la 'deregolazione' è la soluzione semplificante alla quale puntare. Deregolazione, vuol dire anche deresponsabilizzazione pubblica. Sappiamo invece che il nodo da sciogliere è quello di rendere snella, rapida e rispondente a criteri oggettivi la risposta che la PA deve fornire al richiedente (il quale deve poter compilare una richiesta spendendo 5 minuti). La vera semplificazione sta nel risolvere la seconda cosa e non togliere brutalmente la

---

<sup>1</sup> Corte dei Conti. Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico (2016-2018)

prima rischiando di trasformare la bellezza delle nostre piazze in una discarica di varie brutture rispondenti solo al mero profitto: gonfiabili per tutte le stagioni, mercatini, eventi....

### **La controversa questione del carico urbanistico**

Ci sono semplificazioni in questo DL che hanno i piedi di argilla. Ad esempio nell'**art. 10 comma 1 lettera b)** del DL si propone di modificare l'art. 3 comma 1 del codice unico dell'edilizia (DPR 380 del 6.6.01) dicendo che si possono modificare le destinazioni d'uso a patto che non implicino **"incremento del carico urbanistico"**, non possiamo non ricordare che i piani urbanistici di tutta Italia sono enormemente sovradimensionati ovvero ammettono carichi urbanistici assolutamente sproporzionati e spesso 'gonfiati' per poter fare urbanizzazioni inutili alla comunità, ma utili a qualcuno. Allora la questione non è di ingessare le destinazioni d'uso (quindi è accettabile che si possano mutare se qualcuno verifica con senno la compatibilità e il fatto che non si generino esternalità negative: ad esempio se tre negozietti diventano un minimarket, avrò diversi problemi di approvvigionamento con tanto di traffico) **ma di consentire alcuni cambi a patto di 'smagrire' il carico urbanistico complessivo**. Questa è la sfida: semplificare a fronte di un patto sociale alla sostenibilità. Peraltro anche lo smagrimento è invocato tanto da noi studiosi, quanto da alcune associazioni, quanto, di nuovo, dalla Corte dei Conti<sup>2</sup>. Quindi quell'articolo che si presenta come semplificante, in realtà non risolve un vero problema che, rimanendo, complicherà la vita urbanistica delle nostre città.

### **La conformità al piano urbanistico (Disciplina urbanistica) non è detto sia sempre una buona garanzia**

All'**art. 10 comma 1 lettera b)** del DL, si propone di modificare l'**art. 3 comma 1 lettera b)** del codice unico dell'edilizia (DPR 380 del 6.6.01) dicendo che sono possibili delle modifiche ai prospetti degli edifici realizzati legittimamente... purché conformi alla disciplina urbanistica. Se con questa si intendono anche le norme di piano, dobbiamo allora dire che spesso i piani non sono all'altezza dei compiti di regolazione a cui sono chiamati e le norme sono povere o difettose. Pertanto **coerenziarsi a norme deboli, significa produrre esiti ancor più deboli**. La semplificazione qui non può essere solo 'formale' ma ne abbiamo bisogno di sostanziali ovvero di riferimenti normativi 'alti' a cui corrispondono bravi tecnici (da formare e non lo stiamo facendo da tempo), dotati di buon senso e amore per la cosa pubblica, e leggi che tolgano loro dall'imbarazzo e dalle pressioni delle richieste dei privati (a cui spesso non sanno cosa e come rispondere), ma che soprattutto accompagnino le richieste dei privati a migliorare. Insomma non c'è miglior semplificazione che investire nella cultura dei tecnici pubblici e nella deframmentazione delle amministrazioni locali comunali

### **Se la semplificazione diviene incentivo volumetrico...allora è un'altra cosa**

All'**art. 10 comma 1 lettera b)** del DL, si propone di modificare l'**art. 3 comma 1 lettera d)** del codice unico dell'edilizia (DPR del 6.6.01). Nell'ambito della ristrutturazione edilizia (addirittura accettando i cambi di sagoma) qui si parla di **"incrementi di volumetria"**. In un attimo la (presunta) semplificazione diviene un incentivo, ma questa è un'altra cosa. Inoltre non si capisce perché qui la legge non si preoccupi più del 'carico urbanistico'. Non si capisce il bisogno all'incentivo e il fatto che debba provvedere ad avvallarlo la legge o (si usa 'o' e non la congiunzione 'e') il piano urbanistico comunale. Quest'ultimo, pur legittimo, non è automaticamente uno strumento che riproduce la miglior scelta sul territorio. Purtroppo va detto che spesso i piani sono il problema e non la soluzione. Non prevedere un controllo terzo, potrà anche semplificare ma non garantisce di ottenere sempre un buon risultato. Il disfaccimento che vediamo

---

<sup>2</sup> Corte dei Conti. Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico (2016-2018)

attorno è già il prodotto di decenni di semplificazioni e deleghe, di assenze di controlli ed erosione del senso civico della propria funzione.

### **L'annosa vicenda dell'interesse pubblico, spesso un vero passe-partout per licenziare ogni trasformazione**

All'art. 10 comma 1 lettera f) del DL si vuole modificare l'art. 14 comma 1-bis del codice unico dell'edilizia (DPR del 6.6.01). Nella fattispecie si parla di "richiesta di permesso di costruire in deroga" che di per sé è già una super semplificazione (come lo sono, purtroppo le sanatorie e i condoni sebbene tutti si lamentino per le procedure che devono fare). Premesso che una deroga non è una cosa bella e non dovrebbe essere prevista dalle norme, secondo me, qui si sta dicendo che l'interesse pubblico per il quale si era realizzata una certa opera, che ora viene sanata se ben intendo, è 'asseverato' dal Consiglio Comunale. Ammesso che questa sia una semplificazione, faccio notare che il 30% dei nostri comuni è sotto i 2000 abitanti e il 70% addirittura sotto i 5000 pertanto i consigli comunali sono composti da pochissime persone che non sempre sono formate al concetto di interesse pubblico oltre a essere influenzabili da alcune 'interpretazioni' a maglia larga dell'interesse pubblico. Ad esempio un capannone privatissimo che promette posti di lavoro possiamo considerarlo di interesse pubblico? E se poi il comune A lo considera tale ma il comune B no, cosa accade in caso di ricorso? Le cose si complicano assai. E allora forse qui la semplificazione vera sarebbe proprio quella di definire il buon senso del concetto di interesse pubblico ed elencare una volta per tutte quali sono le funzioni private di interesse pubblico. Nei piani urbanistici io personalmente ho visto cose irricevibili, ma targate di interesse pubblico.

### **Esenzione senza condizione è semplificazione?**

All'art. 10 comma 1 lettera i) del DL si vuole modificare l'art. 20 comma 8 del codice unico dell'edilizia (DPR del 6.6.01). La questione parte dalla medesima ragione-opportunità...facilitare la rigenerazione urbana e quindi, ridurre se non addirittura azzerare i contributi di costruzione. Anche questa non è tecnicamente una semplificazione ma un incentivo che si aggiunge ai moltissimi che prima o poi ci faranno dire che il settore delle costruzioni è di fatto statale. Attenzione che dare la possibilità di azzerare il contributo di costruzione è un'operazione a somma negativa per la PA che si vede ridurre gli introiti ma non le competenze. Dovrà infatti provvedere comunque ai servizi e agli standard urbanistici (ma con quali soldi?). Non solo. Lo Stato sta dando la facoltà di azzerare il costo di costruzione indipendentemente dalla virtù del comune A o B. Puoi esserti comportato malissimo (urbanisticamente parlando) nel passato...ma io ti premio come premio chi si è comportato benissimo. E questa è una ingiustizia. Sarebbe meglio collegare questi meccanismi a delle 'prove di governo virtuoso e sostenibile del territorio'. Pertanto se non hai consumato suolo, allora puoi azzerare il costo di costruzione nella fattispecie. Altrimenti no. In questo caso almeno lo Stato si farebbe portatore di un messaggio di innovazione culturale al quale invece rinuncia.

### **Conclusioni.**

Ma non è che per facilitare la rigenerazione urbana, come si auspica in ogni comma dell'articolo 10 basterebbe dire STOP AL CONSUMO DI SUOLO così che il settore privato si troverebbe a elaborare strategie resilienti per fare il proprio mestiere e rigenerare la città?

Non è che la semplificazione nasconde una pubblica amministrazione sempre più debole? Abbiamo bisogno di orizzonti visionari alti e c'è il rischio che le semplificazioni non aiutino l'irrobustimento delle responsabilità. Sono solo delle suggestioni