

urbanistica

INFORMAZIONI

PANDEMIA E TERRITORI, studi e ricerche sulla *mobilità* e la *difesa del territorio* ci pongono questioni che attengono all'uso delle risorse, alla pianificazione degli interventi e dei possibili finanziamenti per la costruzione di politiche capaci di legare il **PIANO** alle *Azioni*. *Mitigazione e ADATTAMENTO AI CAMBIAMENTI CLIMATICI tra Pug e Paesc*. La Lr 24/2017 dell'*Emilia Romagna* introduce tra le *dotazioni territoriali* gli interventi di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, le dotazioni ecologico-ambientali e i servizi ecosistemici. Il Paesc trova nella *pianificazione urbanistica* nuove condizioni di attuazione, il Pug arricchisce i propri strumenti per perseguire l'obiettivo di accrescere la *resilienza urbana*. **AMMINISTRARE la città con l'urbanistica**. Una riflessione attraverso le voci degli amministratori locali sulle *potenzialità* e le *difficoltà* che l'urbanistica ha nelle esperienze di *gestione* di città e territori contemporanei. *Le aree metropolitane: redazione e attuazione dei PIANI TERRITORIALI METROPOLITANI*. Le esperienze in corso che presentiamo hanno la funzione di casi di studio, e servono più per avviare una *riflessione sulla efficacia della legge* e sulla necessità di dotarsi di adeguati strumenti di governo del territorio, che non per presentare casi maturi di nuova *pianificazione metropolitana*. **RETI PER LA MOBILITÀ INTEGRATA**. Dalle esperienze in atto emergono: riorganizzazione dei *tempi* di funzionamento della città, incentivazione alla mobilità dolce, integrazione delle modalità più sostenibili priorità a *pedonalità* e *ciclabilità*.

290-291

Rivista bimestrale
Anno XXXVII
Marzo-Aprile
Maggio-Giugno
2020
ISSN n. 0392-5005

€ 20,00

INU
Edizioni



Daniele Rallo, Luca Rampado *Social Housing... alla veneta: la "casa per il figlio"*

L'urbanistica veneta ha dei temi che rappresentano delle costanti nelle richieste dei governatori del territorio (le amministrazioni) e, quindi, dei governati (i cittadini). Una di queste è la domanda esplicita che emerge durante la redazione di un piano regolatore comunale: poter costruire la casa per esigenze familiari. Tale richiesta ha assunto una denominazione particolarmente esplicita, semplicistica e semplificata: "la casa per il figlio". Si tratta di una domanda "populista", nel senso originario del termine, che qualche volta nasconde però la volontà di un approccio ad un affare speculativo, celato sotto altra veste. Per chi pratica l'urbanistica come professione questa richiesta è presente da alcuni decenni sia nei piani dei comuni gestiti da giunte di centro-destra che da quelli di centro-sinistra. La cultura urbanistica prevalente ha sempre considerato questo tipo di domanda come contraria alla tecnica urbanistica in quanto causa di spreco di territorio, oggi consumo di suolo, e di città diffusa incontrollabile e ingestibile. Se questo concetto è condivisibile è altrettanto vero però che si tratta di una domanda esplicita che emerge dal territorio e la sua risposta non si risolve semplicemente nel negarla.

La domanda è pervasiva. In tutti i comuni vi è la richiesta di poter costruire la casa per le proprie esigenze familiari sul proprio terreno di proprietà. Si tratta del terreno che faceva parte, nella maggior parte dei casi, dell'azienda agricola di famiglia risultato della frammentazione agraria ereditaria e dell'abbandono della professione agricola verso altri settori lavorativi. È un fenomeno che nel Veneto inizia negli anni 60 con la cacciata dei mezzadri da parte dei grossi proprietari terrieri ai quali come "buona uscita" veniva lasciato un piccolo appezzamento e la casa colonica (non sempre ovviamente). Ma è anche un fenomeno che ha visto le pic-

cole e medie aziende contadine trasformarsi in aziende part-time in quanto i diretti interessati sono passati al lavoro in fabbrica, prima, ad altro settore, dopo. In altri casi la casa originaria ha visto nascere una nuova imprenditoria: l'impresa nel garage che poi è diventato un capannone vero e proprio. Nonostante il lavoro si sia trasferito in città la residenza è rimasta nell'area agricola originaria. La proprietà della terra, la sua frammentazione e suddivisione tra consanguinei, o per eredità è diventata la causa principale di questo tipo di domanda. Non prenderla in considerazione o trattarla superficialmente non è corretto intellettualmente e soprattutto nega la progettualità come momento essenziale della professione.

Welfare e casa isolata su lotto

La tipologia edilizia della "casa isolata su lotto"¹ è sicuramente la modalità di abitare di gran lunga preferita dalla popolazione italiana. Il 70% delle famiglie italiane vive e predilige la casa uni-bifamiliare o la abitazione singola aggregata nel tipo a schiera. Ma nei comuni di piccole e medie dimensioni la percentuale sfiora anche il 90%. Forse bisognerebbe prestare più attenzione sia nello studio che nella progettazione di tale tipo edilizio e non ridurla alla semplice categoria della "villettopoli da geometra".

La casa isolata su lotto ha una serie di vantaggi che fanno prediligere tale tipo edilizio. La proprietà totale "cielo-terra" permette di non avere altri inquilini con cui decidere eventuali spese condominiali. Lo scoperto viene utilizzato come giardino per uso familiare e assolve, in parte, alla mancanza di standard di verde e permette di tenere sotto controllo il gioco-bimbi, come la sosta dell'auto. L'area scoperta del lotto di proprietà assolve ad alcuni standard pubblici come il verde ed il parcheggio con dotazioni private, diminuendo la pressione sui servizi pubblici. Lo spazio aperto permeabile ha anche una funzione di controllo di eventuali rischi da esondazione. Tutte queste funzioni permettono di risparmiare risorse pubbliche da collocare in altri capitoli e, per la cittadinanza, di avere maggiore controllo sociale.

Ma il vantaggio più importante è dato dalla

valenza economica. Costruire nel lotto di proprietà implica il fatto di non dover acquisire il terreno per la realizzazione della nuova casa. Di solito il costo del terreno edificabile oscilla tra il 15 e il 25% del costo complessivo di realizzazione, ottenendo in questo modo un risparmio sull'intera operazione immobiliare. Risparmio che solitamente viene impegnato per alzare il livello di prestazione energetica e del benessere abitabile.

Vi è infine una ricaduta, non meno importante, di tipo sociale e per certi versi anche economico. Poter realizzare la propria casa sulla propria terra consente nella stragrande maggioranza dei casi di poter restare a vivere vicino ai propri genitori e parenti. Le conseguenze sono molteplici: da un lato i nonni (ma non raramente zii, ecc.) fungono da *baby-sitter*, consentendo ai genitori di poter lavorare e sollevando spesso e volentieri il soggetto pubblico dalla necessità di provvedere a strutture per l'accoglienza dei bambini, soprattutto i più piccoli. Dall'altro, nel caso i nonni necessitassero di cure, assistenza o anche il semplice trasporto per una visita, i figli sono in prima linea per aiutarli, ed anche in questo caso si assiste a una "assistenza" diretta da parte del privato di un onere che la pubblica amministrazione spesso non riesce a farsene carico.

Sarebbe a questo proposito interessante fare una "controvalutazione" di questo modo di vivere il territorio, non solo nella direzione del "consumo" di risorse ma considerando tutti i costi che il pubblico risparmia in quanto assorbiti ed interiorizzati dal privato (realizzazione di standard interni, permeabilizzazione di aree, cura dei bambini piccoli e degli anziani, ecc.)

L'applicazione pratica

Come avviene nella pratica tutta l'operazione all'interno della stesura del progetto di piano? Il tutto viene attuato nella massima trasparenza. Tutte i passaggi sono soggetti a pubblica evidenza e assoggettate a delibere comunali o determinazioni dirigenziali. Per non incorrere in casi non coerenti (speculativi) si applica anche il concetto di perequazione. Lo spirito che guida l'operazione è quello della co-pianificazione fissato dalla legge ur-

banistica veneta laddove introduce l'accordo pubblico-privato per la costruzione condivisa del piano (art.6 LURV 11/04). Gli *step* principali sono i seguenti:

1. predeterminazione del valore della perequazione (vedi dopo) e dei criteri valutativi per l'accoglimento delle domande, con una delibera di Giunta o di Consiglio,
2. avviso pubblico per la raccolta delle domande dei cittadini ("interessi diffusi"),
3. analisi e pre-scelta delle Domande accoglibili,
4. impostazione di una Convenzione Tipo che fissa i criteri della perequazione e i tempi di pagamento (alla sottoscrizione, alla adozione del piano, alla approvazione dello stesso, allo inizio lavori, ecc.),
5. sottoscrizione della Convenzione-Accordo Pubblico Privato,
6. versamento della prima *tranche* della perequazione,
7. inserimento nel progetto di Piano e adozione dello stesso in Consiglio Comunale,
8. versamento di una seconda *tranche*,
9. approvazione del Piano urbanistico comunale,
10. versamento di una terza *tranche*.

Ogni comune decide il miglior modo per il versamento delle diverse tranche. In questo modo si controlla però la veridicità e il reale interesse della Domanda. Alcuni comuni ad ogni domanda fanno pagare dei diritti di segreteria che, a seconda della consistenza numerica delle stesse, coprono parzialmente i costi della parcella del professionista che redige il Piano.

La perequazione

La critica più evidente a questo tipo di operazione è ovvia. Il vantaggio ottenuto non garantisce il risultato sociale dichiarato. Se la domanda viene effettuata per soddisfare le esigenze familiari (la "casa per il figlio"), che potrebbe essere legittima, nessuna garanzia ha l'attore pubblico che il risultato finale sia la costruzione di una abitazione che invece viene immessa nel libero mercato. Su questo punto la prassi urbanistica dei comuni veneti ha già trovato una soluzione che applica da diversi anni. Nei piani è stata introdotta una perequazione preventiva che viene assolta

ancor prima della adozione del piano in consiglio comunale.

L'operazione è abbastanza semplice. Tutte le richieste presentate dai cittadini vengono sottoposte ad una prima valutazione di tipo tecnico: presenza di vincoli diretti e indiretti, presenza delle opere di urbanizzazione primaria, distanza dal perimetro della città consolidata, ecc. Il valore dell'area di cui viene proposta la nuova edificazione è sottoposta ad una preventiva valutazione. Il valore, in analogia al contributo straordinario di cui al Testo Unico Edilizia (art.16, c.4, lettera d-ter), viene conteggiato come differenza tra ante (valore agricolo) e post (valore edificabile). Il primo è calcolato partendo dal valore del Vam (Valore Agricolo Medio) di cui alle tabelle provinciali per Regione Agraria. Eventualmente moltiplicato per 2 o 3 volte. Il secondo è calcolato sui valori di mercato mutuati dalle delibere comunali che fissano i valori per il pagamento delle imposte come l'Imu o dai valori della Banca Dati della Agenzia delle Entrate (Osservatorio sul Mercato Immobiliare OMI).

Il richiedente che vuole costruire sa che di questa differenza almeno il 50% deve essere ri-consegnato alla collettività in *cash* o in opere pubbliche equivalenti. La percentuale dipende, ovviamente, da una decisione amministrativo-politica. Il cittadino che invece ha fatto domanda per costruire per esigenze familiari vede la perequazione così ottenuta rapportata ad un percentuale inferiore: 20 o 30%. Ma per ottenere questo abbassamento deve sottoscrivere una apposita Convenzione con determinati punti fermi:

- a. deve risultare proprietario del terreno,
- b. non deve possedere altre proprietà immobiliari,
- c. deve avere un reddito di una fascia ISEE prestabilita,
- d. deve impegnarsi a non vendere l'abitazione per un periodo di 10 o 20 anni, né ad affittarla non risiedendovi. Tale condizione deve essere riportata nel registro della Conservatoria immobiliare e in un registro *ad hoc* comunale. Se tale clausola per una qualsiasi ragione decade la vendita sarà soggetta al versamento della perequazione completa, cioè la diffe-

renza tra quella a libero mercato e quella agevolata.

Solo dopo la sottoscrizione di questa convenzione il lotto di proprietà potrà essere inserito nel piano, prima della adozione in Consiglio Comunale. Tutti questi passaggi avvengono nella massima trasparenza e pubblicità.

La legge urbanistica veneta fissa inoltre un altro paletto. Se la previsione urbanistica non viene realizzata entro cinque anni, tempo di validità del Piano degli Interventi, la stessa decade e le eventuali cifre pagate dal proprietario non vengono restituite. Al proprietario è concessa una seconda alternativa che prevede oltre la chiusura della pratica primaria di perequazione, il pagamento di un ulteriore indennizzo al Comune a risarcimento della non realizzazione².

1. Il termine è stato coniato da Bernardo Secchi per i piani regolatori di Jesi e di Siena degli anni '90.
2. Art.18, comma 7bis "Per le previsioni relative alle aree di espansione soggette a strumenti attuativi non approvati, gli aventi titolo possono richiedere al comune la proroga del termine quinquennale. La proroga può essere autorizzata previo versamento di un contributo determinato in misura non superiore all'1 per cento del valore delle aree considerato ai fini dell'applicazione dell'IMU. Detto contributo è corrisposto al comune entro il 31 dicembre di ogni anno successivo alla decorrenza del termine quinquennale ed è destinato ad interventi per la rigenerazione urbana sostenibile e per la demolizione. L'omesso o parziale versamento del contributo nei termini prescritti comporta l'immediata decadenza delle previsioni oggetto di proroga e trova applicazione quanto previsto dal comma 7".