

PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE PER LA DELOCALIZZAZIONE DEI FABBRICATI SENZA PREGIO ALLO SCOPO DI REALIZZARE STANDARD URBANISTICI E LUOGHI SICURI ALL'APERTO NEI CENTRI STORICI E PER LA RIQUALIFICAZIONE DELLE AREE URBANE DEGRADATE.

- a. RELAZIONE INTRODUTTIVA
- b. PROPOSTA DI LEGGE (bozza)
- c. REGOLAMENTO DELLE DELOCALIZZAZIONI (tipo)

a. RELAZIONE INTRODUTTIVA.

1a) PREMESSA ALLA PROPOSTA DI LEGGE.

La delocalizzazione delle volumetrie edilizie consiste nello spostamento della cubatura di un fabbricato esistente, da demolire, in altre zone del territorio comunale o dei comuni limitrofi. La delocalizzazione edilizia può avere una notevole importanza allorché le aree di sedime dei fabbricati demoliti sono necessarie per realizzare o incrementare gli standard urbanistici nei centri e borghi storici, da utilizzare anche come luoghi sicuri di raccolta all'aperto, indispensabili in caso di eventi sismici, di vitale importanza nelle zone ad elevata densità edilizia. Gli interventi di delocalizzazione edilizia comportano tre distinti benefici:

- a) la possibilità di realizzare piazze, spazi di sosta, aree a verde pubblico, ecc., là dove c'è una ridotta utilizzabilità degli edifici a causa della strettezza dei vicoli, elevata densità edilizia ed assenza di spazi pubblici, motivi per i quali molti fabbricati non sono abitati e quindi abbandonati, che col tempo sono divenuti fatiscenti;
- b) la delocalizzazione delle cubature rende possibile realizzare nuovi fabbricati, moderni, antisismici e con materiali ecocompatibili che garantiscono alte prestazioni energetiche, e con impiego anche di fonti rinnovabili di energia;
- c) rilancio economico e sociale dei centri storici e delle aree urbane degradate, favorendo così il ritorno e la rivitalizzazione delle attività commerciali, artigianali e la riutilizzazione delle unità residenziali.

Gli interventi di delocalizzazione edilizia devono interessare fabbricati interi, senza vincoli storici architettonici, fatiscenti, indipendenti e che comunque non incidono sull'autonomia strutturale e funzionale dei fabbricati adiacenti.

Le Amministrazioni Pubbliche, all'occorrenza, potranno ricorrere alla delocalizzazione edilizia dei fabbricati che ostacolano l'esecuzione di determinate opere pubbliche, limitando così sostanziosamente i costi delle espropriazioni.

Le delocalizzazioni sono altresì utili per valorizzare i monumenti e gli immobili di pregio, consentendo la demolizione delle costruzioni circostanti, di poco valore economico, mettendo le facciate più in evidenza.

Gli interventi di delocalizzazione delle volumetrie edilizie sono previsti dal D.L. n. 70 del 13 maggio 2011, denominato Decreto Sviluppo, convertito nella Legge n. 106 del 12 luglio 2011. L'art. 5 che è dedicato interamente alle "Costruzioni Private", al comma 9, recita:

"Al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, nonché, promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate... ..le Regioni approvano specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano:

- a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale;*
- b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse;*
- c) l'ammissibilità' delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari "*

Il decreto quindi, consente gli interventi di demolizione dei vecchi fabbricati e la loro ricostruzione anche in un'altra zona del territorio comunale, incentivati da una volumetria

aggiuntiva premiale. Scopo sostanziale della norma è di riqualificare il patrimonio edilizio italiano costituito da molti fabbricati a rischio sismico, per prevenire e quindi mitigare i rischi e i danni da terremoto, divenuti sempre più frequenti.

Per favorire la realizzazione del maggior numero possibile di interventi di demolizione e ricostruzione e la delocalizzazione, il Decreto Sviluppo ha introdotto una fondamentale modifica al D.L.vo n. 42 del 2004, noto come Codice dei Beni Culturali. L'art. 4, comma 16, infatti, eleva a 70 anni il limite di età dei beni immobili oltre il quale vige la presunzione di interesse storico culturale. La nuova norma, aggiungendo un periodo di 20 anni alla precedente, ha inteso sottrarre alla competenza del Ministero dei Beni Culturali, i fabbricati senza pregio ovunque ubicati, realizzati dal dopoguerra in poi, rendendo quindi possibile la loro ricostruzione con criteri antisismici, anche in zona diversa.

2a) ANALISI SINTETICA DEGLI EVENTI STORICI E NORMATIVI.

Molti amministratori dei comuni della Campania rischiano di vedere svanire il sogno di un centro storico bello, vivibile e propulsivo e di trovarsi di fronte la triste realtà di constatarne il lento declino a causa della chiusura e trasferimento delle attività commerciali, artigianali e dell'indebolimento della funzione residenziale, per mancanza di spazi vitali, pubblici e privati, per difficoltà di transito, per difficoltà di sosta, per mancanza di verde, ecc.

Ad eccezione dei tanti centri storici immutati, rinomati e visitati, molti altri nuclei di antica formazione sono costituiti da un tessuto edilizio variegato, composto prevalentemente da fabbricati privati, aventi pregi e qualità molto differenti. Le promiscuità maggiori furono realizzate durante la ricostruzione post bellica. Nel boom edilizio del dopoguerra, i fabbricati furono costruiti, riparati e ristrutturati con poca considerazione dei luoghi e delle caratteristiche architettoniche di quelli circostanti.

I danni della Seconda Guerra furono enormi. I dati ufficiali, alla voce: "Danni di Guerra" sono ancora tutti da rintracciare, dispersi nei libri e nei giornali delle cronache locali, negli Archivi di Stato e delle Soprintendenze, nelle relazioni dei Comuni sulle ricostruzioni e sui restauri. Tutte le città d'Italia subirono pesanti distruzioni. Livorno perse il 70% dell'abitato, Milano il 40%, Bologna il 40%, Napoli il 45%. Alcuni centri furono totalmente rasi al suolo. E' quindi evidente che lo stato di necessarietà prevalse sulle considerazioni di carattere storico, artistico, architettonico. In poca considerazione si tenne la legge 1089 del 1939 sulla tutela dei beni storici artistici e ancor meno della legge urbanistica nazionale n. 1150 del 1942. Molti fabbricati dell'epoca furono realizzati indistintamente in tutti gli ambiti territoriali. Si costruì ovunque e con i pochi mezzi disponibili. L'esigenza di avere al più presto un'abitazione, portò a realizzare edifici economici, di limitata qualità strutturale e architettonica, inadeguati a resistere agli eventi sismici.

In Campania inoltre, sono numerosi i fabbricati realizzati e ristrutturati anche nelle altre ricostruzioni di emergenza. Dopo la post bellica, infatti, c'è stata la ricostruzione post terremoto dell'Irpinia e prima ancora quella dopo l'eruzione del Vesuvio del 1944.

La consapevolezza di dover sostenere la conservazione del patrimonio edilizio esistente unitamente alla tutela dell'intrinseco valore storico artistico architettonico, ha comportato negli anni un'intensa attività normativa sul restauro dei beni immobili pubblici, privati, religiosi e anche sui luoghi in cui sono ubicati.

L'azione di tutela sui Beni Culturali trova fondamento nel diritto internazionale della Convenzione dell'Aia del 1907 e successivamente nella Costituzione italiana, che all'art. 9, comma 2, recita: la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico artistico della Nazione. In un primo momento si puntò alla tutela di ogni singolo monumento o immobile di pregio, ma in secondo momento, fu introdotta la tutela anche al contesto in cui esso è inserito, con specifiche norme della pianificazione urbanistica.

Nel tempo però, si è passati dalla tutela comunale alla tutela affidata alle Soprintendenze, per cui, gli edifici anche senza alcun valore storico architettonico, oggi sono di fatto tutelati, perché è tutelato il centro, il borgo o la zona in cui sono ubicati. Le norme di tutela, raccolte nel Codice dei Beni Culturali, proteggono rigidamente tutti gli immobili dichiarati "Beni Culturali" (v. elenco all'art. 10 del D.L.vo n. 42/2004), ovunque siti sul territorio italiano. La

vigilanza viene effettuata dalle Soprintendenze, le quali hanno la competenza assoluta al rilascio delle Autorizzazioni (Nulla Osta) ad eseguire ogni tipo di intervento edilizio, ai sensi dell'art. 21 del Codice. I Nulla Osta sono propedeutici al rilascio del Permesso di Costruire. Nella tutela del paesaggio invece, prevista dagli artt. dal 136 al 155 del Codice, sono coinvolti anche i comuni. Infatti, per il rilascio delle Autorizzazioni Paesaggistiche ad eseguire interventi edilizi sugli immobili ricadenti in zone o aree tutelate, le Soprintendenze si avvalgono dei pareri preventivi espressi dalla Commissione Edilizia Integrata (C.E.I.) o dalla Commissione Locale per il Paesaggio (C.L.P.), se istituita. Le demolizioni senza la ricostruzione in sito, (punto 3 dell'Allegato 1 al DPR 139 del 2010), sono classificate di "lieve entità" e sono soggette alla "procedura semplificata" ai fini del rilascio dell'Autorizzazione Paesaggistica. Pertanto, dopo il parere della C.E.I. o della C.L.P., se positivo, ed in caso di inerzia della Soprintendenza, essa può essere rilasciata direttamente dal comune (art. 4 comma. 6), riducendo così i tempi di attesa del Permesso di Costruire.

3a) SINTESI NORMATIVA DELLA CAMPANIA.

Nel 2009, allorché le Regioni avevano già varato le leggi del Piano Casa, il "Sole 24 ore" pubblicò i seguenti dati:

- 8.984.631 - IL TOTALE. E' il numero di abitazioni potenzialmente interessate dai piani casa in tutte le regioni italiane;
- 4.091.183 - LE ABITAZIONI INTERESSATE. Sono le abitazioni nelle regioni che hanno già approvato la legge sul piano casa;
- 47,3% - LA QUOTA. E' la percentuale delle abitazioni nelle regioni che hanno approvato la legge in rapporto al totale nazionale;
- 34,5% - DA RIFARE. E' il tasso (ogni mille) di abitazioni in Campania, in pessimo stato, la regione più direttamente interessata dal fenomeno.

Le Regioni che hanno anche recepito le norme sulla delocalizzazione edilizia introdotte dal Decreto Sviluppo, le hanno promulgate integrando le leggi del Piano Casa, poiché entrambe interessano il settore urbanistico – edilizio, anche con deroghe agli strumenti urbanistici comunali.

Il **Piano Casa** della Campania fu introdotto con la **Legge Regionale n. 19 del 28 dicembre 2009**, ed è stata modificata, integrata e prorogata più volte. Significative sono state le modifiche e le integrazioni apportate dalla L.R. n. 1/2011, dalla L.R. n. 16/2014 e dalla L.R. n. 6/2016. Nel merito, con l'art. 11 bis, integrazione apportata dalla L.R. n. 1/2011, fu introdotta la delocalizzazione edilizia per i fabbricati residenziali ricadenti nelle zone a rischio idrogeologico e nelle zone a rischio Vesuvio. La norma, pur prevedendo una volumetria premiale aggiuntiva del 35 % riservata solo ai fabbricati prima casa, essendo di complicata applicazione pratica, non ha avuto successo. Numerosi invece sono gli interventi di demolizione e ricostruzione in sito (art. 5 L.R. 19/2009), dei fabbricati con meno di 70 anni, ricadenti nei centri storici e aree tutelate, resi possibili a seguito della semplice modifica apportata dall'art. 1, comma 1, lettera o) della L.R. n. 1/2011.

Anche l'art. 7 bis introdotto dalla L.R. n. 16/2014, relativo al "Recupero dei complessi produttivi dismessi", che prevede la demolizione e la ricostruzione con delocalizzazione in altre zone compatibili del territorio, fino ad oggi non ha dato risultati evidenti, nonostante che la L.R. n. 6/2016 abbia previsto anche cambi di destinazione d'uso in non produttivo.

Per stimolare le Regioni a recepire le norme del Decreto Sviluppo, all'art. 5, fu inserito il comma 13, che stabilisce, in caso di inerzia delle Regioni, ai comuni viene lasciata la facoltà di rilasciare ai sensi dell'art. 14 del DPR 380/2001, i Permessi di Costruire in deroga agli strumenti urbanistici, per gli interventi di riqualificazione e delocalizzazione edilizia, con l'aggiunta del 20% di volumetria premiale.

La Regione Campania non avendo recepito in toto le norme del Decreto Sviluppo, ed per evitare la decorrenza dei 120 giorni stabiliti dal comma 14, necessari per l'applicazione automatica, promulgò la disposizione riportata al comma 144 dell'art. 1 della legge

regionale n. 16 del 7 agosto 2014, la quale rinvia le norme sulla delocalizzazione edilizia ad una successiva legge regionale in materia di urbanistica ed edilizia.

Dopo il sisma nell'Italia centrale del 24 agosto 2016, è divenuto urgente e prioritario intervenire sul nostro tessuto edilizio per prevenire e mitigare il rischio sismico, motivo per il quale i fabbricati non suscettibili di adeguamento e consolidamento, dovranno essere necessariamente demoliti e ricostruiti con tecniche antisismiche e materiali appropriati, ed eventualmente anche delocalizzati in zone più adeguate.

In questo verso va la presente proposta di legge: *“disciplinare gli interventi di demolizione e ricostruzione in zona diversa”*.

Identicamente alle altre Regioni, sono norme integrative del Piano Casa della Campania (L.R. n. 19/2009), il quale, sta incidendo positivamente sul tessuto edilizio esistente, consentendo tra l'altro, la demolizione e ricostruzione di numerosi fabbricati vecchi a rischio sismico (art. 5), anche ricadenti nelle aree tutelate e nei centri storici, e merita pertanto di essere prorogato oltre il 31 dicembre 2017, meglio ancora se reso permanente, specialmente se saranno attuate anche le norme sulla delocalizzazione delle volumetrie edilizie, di seguito riportate.

Marigliano 09.09.2016

Ing. Monda Domenico