

Cod. H20/P2
Cod. FF/ac
Circolare n.86

cnappcrm - aoo_generale
Prot.: 0001348
Data:14/06/2017

- Ai Consigli degli Ordini Provinciali
- Alle Federazioni e Consulte Regionali
LORO SEDI

OGGETTO: Conferenza Nazionale 16 e 17 giugno 2017.

Dando seguito alla circolare n.83 del 9 giugno u.s., si trasmettono, in allegato, i seguenti documenti:

- Ricostruzione Modelli e Procedure – argomenti, proposte, azioni
- Principi di azioni per il Governo del Territorio – proposta Gruppo Operativo
- Regolamento Edilizio – proposta Gruppo Operativo

Come anticipato, **non sarà consegnata copia della documentazione**; la stessa sarà esclusivamente **consultabile e scaricabile** collegandosi al link: <https://app.box.com/v/architetti>.

Inoltre, si rammenta che **la Conferenza potrà essere seguita in streaming**, alla pagina <http://www.awn.it/servizi/awn-live>, inserendo la **password: Conf062017**.

Si precisa che, ai sensi dell'art.4 del Regolamento della Conferenza, approvato il 30 ottobre 2015, la visione è a disposizione dei Presidenti e dei Consiglieri degli Ordini, nonché delle Federazioni e/o Consulte.

Si comunica, con l'occasione, che nella giornata di venerdì verrà consegnata copia dell' Year Book a ciascun rappresentante degli Ordini.

Con i migliori saluti

Il Presidente Giuseppe Cappochin
FIRMATO

L'Ufficio di Presidenza
FIRMATO



Gruppo Operativo
POLITICHE URBANISTICHE E TERRITORIALI

Principi e azioni per il Governo del Territorio

Conferenza Nazionale Ordini 16-17 giugno 2017

Diego Zoppi

Coordinatore per il CNAPPC

Giuseppe D'angelo

Referente per l'Ufficio di Presidenza

Maria Albina Berardi

Marisa Fantin

Fabio Foti

Giovanni Furlan

Paolo Marcelli

Stefano Sibilla

Roma, giugno 2017

INTRODUZIONE

DOPO IL MANIFESTO DI TARANTO:

PRINCIPI E AZIONI PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Le nuove urgenze e le nuove consapevolezze possono concatenare una nuova stagione:

LA STAGIONE DELLA NUOVA URBANISTICA.

La pianificazione urbanistica e paesaggistica deve essere portatrice di qualità, attrattività, dinamicità, sostenibilità dei territori e delle città.

L'esito della Consultazione Referendaria del dicembre 2016 ha confermato la condizione di materia concorrente Stato –Regioni per tutto quanto attiene alla gestione del territorio. Questo comporta la necessità di addivenire ad una Legge di Principi nazionale che sostituendosi alla L. 1150/1942, serva da riferimento per le diverse Leggi Regionali.

Questa nuova Legge dovrà basarsi su nuovi punti di vista, ricercare regole flessibili e efficaci per aiutare le città a evolversi verso modelli consoni con le sensibilità maturate dalla cultura urbana contemporanea.

*La proposta è di affermare un modus operandi impostato sulla **centralità del progetto** rispetto alla norma con nuove e coraggiose visioni e ipotesi, in modo da sostituire l'idea di una prefigurazione ideale delle città e dei territori con strumenti agili e pronti a contrastare il degrado, a cogliere le potenzialità di sviluppo ma anche a mettere in atto gli anticorpi necessari a contrastare logiche contrarie all'interesse collettivo.*

Il progetto è ambizioso e affinché non generi sporadicità o miti deve essere condiviso e concreto.

Si propone una nuova visione ampia e articolata alla ricerca di principi generali, contenuti e meccanismi di concreta fattibilità.

*Si tratta quindi di **non ricercare legittimità** nel quadro normativo attuale*

Dopo i 10 principi enunciati nel Manifesto di Taranto, è necessario definire concrete strategie per la loro attuazione.

Si propone il presente documento, quale ulteriore affinamento di quei principi, traguardandone il ruolo strutturante per una nuova LEGGE DI PRINCIPI URBANISTICI da porre a base delle Leggi regionali in materia.

ma di costruirne una nuova che persegua la celere attuazione delle previsioni di trasformazione della città, fondata su certezze amministrative.

Il documento ha tre interlocutori principali:

- *i Colleghi ai quali è chiesto un contributo di riflessione che aiuti a dipanare la complessità degli approcci e delle realtà territoriali;*
- *I Rappresentanti delle categorie coinvolte nell'evoluzione del territorio, delle costruzioni, delle professioni al fine di raccogliere una condivisione di principi e percorsi;*
- *Le Autorità e i Rappresentati politici e sociali ai quali si chiede di promuovere un processo innovativo nell'ambito del percorso di governo e di legislatura.*

Il Documento è articolato in quattro parti:

la prima parte sintetizza la lettura del quadro attuale e le ragioni che ci spingono a proporre una evoluzione;

la seconda parte riflette sul ruolo della pianificazione e sull'articolazione degli strumenti, a partire dalle esperienze regionali di riforma urbanistica;

la terza parte riprende il tema della rigenerazione urbana a partire dal ruolo delle città;

la quarta parte introduce alcune azioni puntuali considerate prioritarie.

Occorrerà veicolare i principi qui rappresentati presso

- La comunità degli Architetti
- La filiera del mondo delle costruzioni
- Il mondo della Politica

PARTE PRIMA

L'URBANISTICA OGGI: AMMINISTRATIVA MA NON REGOLATIVA

La disciplina urbanistica vigente, pur nelle diverse realtà Regionali, si dimostra sostanzialmente inadeguata alla programmazione, alla progettazione, alla governance dei temi relativi al rinnovo della città esistente che necessita di trasformarsi per rispondere alle nuove esigenze e sensibilità attuali.

L'urbanistica italiana, pur nelle diverse accezioni Regionali, a causa della necessaria conformità con la Legge 1150/42, non si è mai distaccata da un lessico elaborato in tempi lontani, nato per gestire città in crescita, caratterizzate da grandi espansioni, che male si adopera alle attuali e prossime trasformazioni, tutte interne alla città esistente, unica via per conciliare evoluzione urbana e risparmio di suolo.

Oggi il corpus normativo è più sbilanciato sul terreno della tecnica giuridica di quanto non lo sia su quello della tecnica urbanistica-architettonica.

Una nuova politica di rinnovo urbano non può ridursi ad una mera azione normativa che imponga l'adeguamento dei singoli edifici ma deve basarsi sul coordinamento di varie azioni, tralasciando in proposito, quanto si è prodotto nei paesi più avanzati.

Occorrerà porre in atto meccanismi per affiancare agli interventi diretti di privati, azioni di maggiore respiro e fare in modo che i contributi pubblici (in forma di agevolazioni fiscali o finanziamenti) partecipino, coordinati, a rendere economicamente appetibili gli interventi di recupero, del tessuto edilizio e urbano, per avere città competitive sul piano nazionale e internazionale.

Certo, questo è un obiettivo che richiede strategie di riqualificazione e costruzione di sistemi urbani di qualità, non solo sotto il profilo urbanistico ed edilizio, ma anche tenendo conto dell'aspetto economico, sociale e ambientale.

La scrittura **di una nuova legge di principi urbanistici** nazionale che indirizzi i vari testi regionali (il Referendum del dicembre 2016 ha confermato la natura concorrente Stato/Regioni) diviene sempre più urgente; la nuova legge dovrà essere uno strumento con chiari obiettivi e finalità, che preveda vincoli selettivi e legati alla valutazione degli esiti, che promuova le

L'urbanistica è oggi materia concorrente Stato/Regione

Il lessico e gli strumenti dell'Urbanistica odierna risultano inefficaci per l'organizzazione e la programmazione della città contemporanea

Ne deriva una applicazione più giuridica che tecnica

buone pratiche e che sappia costruire una regia delle trasformazioni a garanzia di una rigenerazione complessiva e non episodica.

La visione che si propone persegue:

- la **affermazione della centralità del progetto** urbano/architettonico quale banco di prova conformativo per la definizione delle norme;
- la **centralità della città esistente** nella gerarchia delle trasformazioni limitando e condizionando a nuovi indicatori il consumo di suolo;
- **nuove strategie per il recupero e rilancio di centri storici e periferie;**
- la **definizione di nuovi requisiti** di misurazione delle trasformazioni basati sull'incremento della qualità rispetto all'esistente;
- la **definizione dei livelli di pianificazione senza sovrapposizione e duplicazione, con chiarezza di contenuti**, affidati a livelli amministrativi coerenti con il livello delle scelte;
- la **responsabilità del livello di pianificazione assegnato dell'ente interessato** nella sua auto approvazione;
- l'**ottimizzazione delle risorse e la semplificazione delle procedure** approvative tra livelli di piano, attraverso l'istituzione di cabine di regia;
- la **centralità del piano comunale** per le trasformazioni della città e del territorio.

La visione che si propone si attua attraverso:

- **il diritto ad edificare condizionato** alla sostenibilità e alla valorizzazione della città pubblica;
- una **gestione dei diritti edificatori** con regole trasparenti nel rapporto tra pubblico e privato;
- una specifica e netta **correlazione tra conformazione dei diritti** (attraverso il progetto conformativo) e **vincoli espropriativi;**
- risorse per la città pubblica garantite dal **vincolo di spesa di oneri** di urbanizzazione, contributi di costruzione, monetizzazioni, valorizzazioni patrimoniali, dismissioni ecc.
- meccanismi di **compensazione territoriale** al fine di rendere efficaci i piani di area vasta e la corretta identificazione delle polarità sovracomunali, con il riparto dei benefici;
- la **compensazione ecologica preventiva/contestuale** per le previsioni di consumo di suolo;
- la **rivisitazione del DM 1444/68**, mediante nuovi parametri valutativi degli effettivi miglioramenti in ordine a mobilità, sostenibilità, qualità di vita in genere;

Occorre mettere in campo una visione basata su categorie diverse rispetto a quelle dell'urbanistica tradizionale, fino ad oggi, discusse dalla cultura urbana ma mai approdate agli strumenti legislativi

- la **incentivazione del sistema di scomputo** di oneri e contributi per la realizzazione delle opere di urbanizzazione e di miglioramento dell'ambiente costruito **a beneficio della città pubblica;**
- una **nuova fiscalità** che premi l'edificabilità dei suoli in aree già urbane o da rigenerare e **scoraggi l'edificabilità in aree non urbane**, che premi il rinnovo del tessuto esistente (anche con la demolizione e ricostruzione, laddove possibile) e scoraggi la nuova edificazione.

Sulla scorta di questi principi si articola la presente proposta di configurazione della nuova Legge Urbanistica, centrata sul recupero della città esistente che di per sé stesso costituisce la prima e fondamentale azione di risparmio del suolo.

Ad ulteriore conferma di quanto esposto, va ricordato che CRESME ha stimato in 22 milioni di persone la popolazione che vive in zone a rischio. Il patrimonio edilizio coinvolto è valutabile in circa 1 Mld di metri cubi. Ne deriva che 300 Mld di Euro è l'impegno economico necessario alla sola messa in sicurezza degli edifici in queste aree a rischio.

In caso di programma ventennale di rinnovo urbano occorrerebbe investire 15 Mld l'anno, cifra che la finanza pubblica non potrà accollarsi per intero.

Occorre, quindi, pensare necessariamente a una politica economica che renda appetibile il settore edilizio. Ma, in un periodo di lunga stagnazione economica, con un surplus edilizio invenduto e in parte fattore determinante per la sostenibilità di molti bilanci di Istituti bancari, questo appare particolarmente arduo.

Da tutto ciò la necessità di un programma di rinnovo urbano basato non su "assi" di finanziamento ma finalizzato al valorizzazione globale di parti di città ed in grado di innescare processi di recupero privati economicamente sostenibili.

IL MANIFESTO DI TARANTO

Il primo passo in questa direzione è stata la condivisione del **Manifesto di Taranto del luglio 2015** per il Governo del Territorio con il quale gli Architetti italiani hanno indicato alcuni percorsi ed individuato le priorità.

Il Manifesto ha proposto il seguente scenario:

- 1 - PROGETTARE LUOGHI DOVE VIVERE E CRESCERE E NON PERIFERIE
- 2 - VALORIZZARE E NON SPRECARE
- 3 - DARE VALORE ALLA PARTECIPAZIONE
- 4 - TORNARE AL PROGETTO

La città va intesa non come un malato da curare ma come una grande potenzialità economica, in grado di generare sviluppo e benessere.

- 5 - CAMBIARE LE REGOLE
- 6 - INTERVENIRE SUL COSTRUITO RINNOVANDO IL PIANO
- 7 - SEMPLIFICARE LA PRASSI
- 8 - UNA NUOVA MISURA DELLA FISCALITA'
- 9 - UN NUOVO PATTO SUL PAESAGGIO
- 10 - RISPETTARE LE REGOLE

PRINCIPI IRRINUNCIABILI:

1. **Il prevalere del progetto sulla norma** nel senso che la regola non può essere di per se stessa la risposta al problema, ma uno degli strumenti che consentono una equa distribuzione dei diritti, una visione di insieme degli organi competenti, un attrezzo di lavoro per la redazione del progetto.
2. **Il legame**, in parte dimenticato, **tra architettura e urbanistica** in quanto componenti di una stessa cultura di riqualificazione e rigenerazione dei territori.
3. **La figura e il ruolo dell'architetto** in quanto portatore di una cultura **e di una visione complessiva** della città e del territorio.
4. La valorizzazione delle **Città nella competizione globale**.

Se il Manifesto di Taranto ha messo in evidenza e condiviso i limiti degli strumenti di pianificazione e progettazione a fronte di un territorio che chiede di essere oggetto di rigenerazione piuttosto che di nuova costruzione, serve ora fare un passo in avanti per cominciare a comporre il quadro operativo.

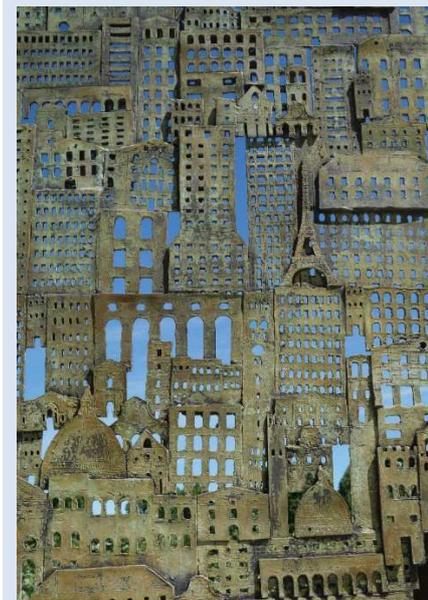
LE PAROLE – CHIAVE DEL DOCUMENTO

L'apertura del dibattito avvenuta dopo l'evento di Taranto, gli incontri e i confronti organizzati dagli Ordini Provinciali, hanno consentito di mettere meglio a fuoco alcuni temi che sono alla base del lavoro svolto.

CITTA'

Le città sono il motore dell'economia, luogo privilegiato per vivere, lavorare, visitare e, conseguentemente, investire, considerato il loro ruolo sempre più centrale nella definizione di ogni strategia per il futuro. E' quindi necessario integrare, senza ulteriori indugi, i diversi aspetti sociali, economici e ambientali che devono caratterizzare uno sviluppo realmente sostenibile, nel quadro di una programmazione pluriennale strategica di medio e lungo periodo.

Dopo avere trascurato per anni la dimensione umana, **cresce l'urgenza e la**



volontà di tornare a creare città per le persone. Nuove sfide globali (invecchiamento della popolazione, flussi migratori in crescita, nuovi assetti familiari, sociali e quindi economici) ribadiscono l'importanza di un mirato interesse per la dimensione umana. Progettare in quest'ottica richiede enfasi e attenzione per le esigenze delle persone che utilizzano la città. L'idea di garantire città vitali, sicure, sostenibili, sane e quindi attrattive, è divenuto un desiderio generale e primario.

Nel **corso degli ultimi vent'anni numerosi sono stati i provvedimenti legislativi dello Stato e delle Regioni** che hanno promosso e finanziato interventi strutturali ed edilizi settoriali:

- per il recupero e la riqualificazione energetica,
- per quello sismico
- per quello sociale del patrimonio pubblico e privato e delle periferie
- per il potenziamento del trasporto pubblico
- per la creazione di nuove reti telematiche ed informatiche.

Sempre si è trattato di interventi estemporanei e settoriali, non inquadrati in un disegno organico di transizione ecologica delle comunità locali, delle città e dei territori.

Provvedimenti che, non garantendo una continuità nel tempo dei flussi finanziari, non hanno saputo in generale innescare processi virtuosi di ridefinizione della pianificazione alle diverse scale.

Ciò di cui si avverte oggi la necessità è l'elaborazione di un programma di finanziamento articolato nel tempo e impostato con una visione olistica del rinnovo urbano. Con il fine di accrescere la resilienza urbana e territoriale, tutelare l'ambiente ed il paesaggio, favorire la coesione/inclusione sociale e migliorare la qualità abitativa.

E' essenziale che le Città Sostenibili e competitive a livello globale definiscano in primo luogo con chiarezza i propri obiettivi strategici in un quadro di nuovi indicatori, attraverso i quali misurare l'efficacia ed efficienza della nuova pianificazione.

COMUNICAZIONE

Accanto alle nuove tematiche, occorre definire una sintassi Urbanistica comprensibile ai più. Essa dovrà sostituire l'attuale linguaggio per iniziati. Il migliore linguaggio è il Progetto, comprensibile a tutti. Se il Progetto diviene l'elemento conformativo del Piano, esso può essere compreso, discusso e approvato meglio rispetto ad un apparato normativo che non potrà mai prevedere tutte le variabili che si presenteranno.

Una **comunicazione efficace** è funzionale alla **Partecipazione e Condivisione** delle scelte attuate, agevola a una Gestione Democratica della cosa pubblica e ad una maggiore **stabilità delle scelte** stesse che da



questa traggono forza e affidabilità nei confronti di tutti gli attori coinvolti.

CONCORSO

Il ricorso a meccanismi concorsuali, che prevedono anche momenti di discussione pubblica (simili alle “Procedure de Debat publique” francesi) è un esempio concreto del concetto di **urbanistica partecipata** e quindi di **città condivisa**.

Questa procedura di condivisione attraverso linguaggi comprensibili (**il progetto**), accompagnata dal riconoscimento del valore del dibattito pubblico e della partecipazione (con modalità e tempi stabiliti), potrà ridurre incertezza e tempi dilatati, garantendo al tempo stesso qualità e aderenza alle necessità reali delle comunità urbane.

CONDIVISIONE

Le scelte che si palesano e si rendono intelleggibili a platee allargate non possono che essere approvate a seguito di un **consenso allargato** e questo costituisce il senso di un atto democratico.

I percorsi partecipativi reali, non potranno sostituirsi completamente agli Organi deputati all’approvazione formale degli Strumenti, ma questi, forti del consenso ottenuto, potrebbero avere percorsi approvativi più snelli.

DIMENSIONAMENTO

Perde di consistenza la necessità di attribuire una capacità insediativa connessa con l’estensione territoriale e, con essa, anche la necessità di prevedere un dimensionamento del Piano slegato dalle necessità che l’amministrazione si propone di risolvere.

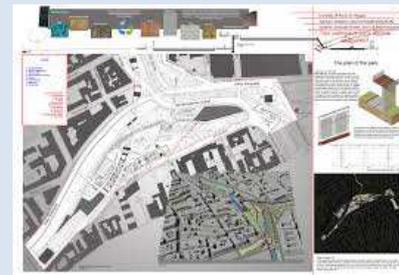
La capacità insediativa della città nelle sue trasformazioni ordinarie deriverà dalla consistenza del patrimonio edilizio esistente al quale sarà applicata una possibilità incrementale data da premialità di riqualificazione e di dotazione di servizi.

La conformazione di progetto in luogo di quella di piano è attuata attraverso trasformazioni di riqualificazione, di rigenerazione e di densificazione. L’integrazione della capacità insediativa avviene per trasferimento da altri comparti cedenti, nei limiti massimi di densità attribuita dal piano.

Stessa modalità si propone per gli ambiti non pianificati della nuova città, per i comparti produttivi e per le attività in zona rurale.

PARTECIPAZIONE

Il progetto chiede di costruire un reale processo partecipativo che non si limiti a valutare le scelte già compiute ma che contribuisca a costruire le idee e le proposte.



E' importante che il coinvolgimento pubblico avvenga fin dalla costruzione del quadro delle conoscenze perché dalla conoscenza del territorio scaturiscono gli elementi fondanti nella definizione del sistema urbano.

La partecipazione deve costituire un elemento di valutazione e monitoraggio della qualità e dell'efficienza delle scelte, parte di quella valutazione qualitativa più volte richiamata in sostituzione di quella quantitativa.

La partecipazione deve essere prevista all'interno del processo e istituzionalizzata mediante regolari procedure di coinvolgimento dei diversi attori, in modo che sia garantita la loro incisività in tutte le fasi del processo.

RIGENERAZIONE

Per poter ragionare sugli strumenti (legislativi, procedurali, fiscali, finanziari, progettuali) necessari a dare sostanza ai progetti di rigenerazione urbana in forma olistica, deve essere chiaro che all'interno del concetto generale ogni azione, e le conseguenti politiche urbane, dipendono dalle condizioni generali e dal contesto.

Va tenuto conto che **la rigenerazione non è solo un problema di rinnovamento del patrimonio edilizio, ma di rinnovamento sociale, di contrasto alla erosione delle risorse** (acqua e suolo), di risposta agli effetti devastanti causati dai cambiamenti climatici, della necessaria relazione tra politiche urbanistiche, ambientali e sociali.

Serve, quindi, una urbanistica che sappia scegliere: è importante concentrare gli sforzi sapendo che **non tutto è rigenerabile**. La rigenerazione richiede strumenti coordinati e un progetto-guida sufficientemente elastico.

Il suolo che si recupera deve avere un futuro come averlo anche quello che si risparmia. La rigenerazione urbana non può occuparsi solo della città costruita, ma deve conoscere e progettare anche gli spazi liberi, siano essi compresi nel tessuto consolidato e lasciati liberi dalla presenza di elementi naturali o dall'evolversi della storia e deve progettare gli spazi agricoli avendo consapevolezza di cosa significa oggi il **territorio agricolo**.

Vi è la necessità di una rigenerazione diffusa legata al deperimento del patrimonio costruito a partire dal secondo dopoguerra, realizzato in cemento armato e prefabbricato, energivoro, frazionato in diverse proprietà, che sta progressivamente deperendo. L'operazione di riqualificazione diffusa, che comporta recuperi, demolizioni con ricostruzioni, densificazione e creazione di spazi pubblici ha bisogno di combinare la perequazione/compensazione dei volumi con quella delle dotazioni pubbliche.

SEMPLIFICAZIONE



- **Valorizzazione** delle identità di ciascun centro urbano,
- **Sostenibilità** ambientale (Efficienza energetica, mobilità, applicazione di concetti Smart City, ciclo rifiuti, qualità del cibo, acqua, aria)
- **Sicurezza** (edifici rinnovati ma anche coesione sociale, spazi pubblici attrattivi e sicuri)
- **Benessere** delle persone

SUOLO

La riflessione sul consumo di suolo, avviata in occasione dell'analisi del testo di legge in discussione su tale argomento, partendo da un principio irrinunciabile e "nuovo", imposta i suoi contenuti su ambiti di ragionamento molto più ampi. In questo nuovo panorama il concetto di suolo=bene comune rappresenta un vero e proprio ribaltamento culturale, che nel nostro paese ha tardato ad affermarsi, ma che la contingenza attuale e le condizioni che ci troviamo a vivere quotidianamente portano ad affermare.

Oggi si sta diffondendo diffusamente nell'opinione pubblica lo slogan "**consumo di suolo zero**". A questa richiesta di riduzione di consumo di suolo gli architetti rispondono affermativamente, proponendo il "saldo zero" a patto che gli si affianchi una reale capacità di rigenerazione della città esistente e che il principio diventi "**spreco di suolo zero**".

Il concreto risparmio di suolo, o meglio ancora il non spreco di suolo, propone un nuovo sguardo sul contesto dei territori rurali contenenti il reticolo della produzione agricola e dell'insediamento specialistico, del sistema insediativo diffuso spesso caratterizzato da un patrimonio edilizio di valore storico architettonico, dei corridoi ecologici quali concrete ipotesi di connessione con il periurbano, dei valori paesaggistici ed ambientali e della naturalità così diversificati nel panorama nazionale.

VISIONE

E' impensabile immaginare interventi strutturali e coordinati, finanziati con diversi canali (pubblici e privati) se non esiste a monte una Pianificazione Strategica che abbia individuato quali sono le mete da raggiungere nei successivi 10, 20, 30 anni. Solo con programmazioni **affidabili** e **certe** i Capitali Internazionali possono essere attratti e solo con una forte Programmazione Strategica sono credibili progetti ambiziosi di rigenerazione urbana.

Solo con **visioni coordinate** i territori metropolitani, urbani, rurali



riusciranno a esprimere le energie necessarie per garantire un buon livello di vita agli abitanti



PARTE SECONDA

LA PIANIFICAZIONE VOLTA AD EVITARE LO SPRECO DI SUOLO

Già nella enunciazione del testo del Disegno di Legge N. 2039, appare ben definito, nell'ambito dell'obiettivo specifico di ridurre a zero il consumo di suolo al 2050, il concetto di suolo quale bene comune.

La regolamentazione proposta per il suo "consumo" si struttura principalmente sulla esigenza di salvaguardarne la integrità, evitandone la sottrazione alle attività agricole, promuovendo azioni di mitigazione dei rischi idrogeologico-ambientali, ed interventi di rigenerazione urbana che portino ad abbassare drasticamente gli effetti devastanti della cementificazione subita in questi decenni. Il territorio, alla scala nazionale, dunque, è valutato nella sua unitarietà quale bene afferente all'intera comunità, e quindi bene comune. Amplificando, quindi, il principio che sta alla base del Disegno di Legge N. 2039, le proprietà attribuite al suolo "agricolo" possono essere estese, in linea di principio, anche al suolo urbanizzato: il suolo in quanto tale è di proprietà della comunità; ciò che sul suolo si realizza può essere di proprietà privata o pubblica.

Anche il suolo urbano/urbanizzato deve essere inteso come bene comune; il diritto di proprietà consente l'utilizzo, lo sfruttamento economico, ma con questo non la totale proprietà, che rimane in capo alla comunità, in quanto patrimonio da poter tramandare alle future generazioni. Dunque, le trasformazioni devono essere orientate ad un miglioramento della qualità del vivere della comunità, oltretutto di quello del singolo.

Partendo da questo assunto, qualsiasi operazione sul territorio antropizzato va rivista e riletta in una duplice chiave: quella utilitaristica di sfruttamento privatistico, che dà ragione del diritto di proprietà, e quella sociale ovvero di valutazione delle ricadute positive che un qualsivoglia intervento, anche quello privato, provoca sulla comunità (come può essere, ad esempio, la semplice realizzazione di una abitazione, per le implicazioni sul consumo di energie e conseguente riduzione di emissione di CO₂).

Suolo=risorsa agricola, edilizia, urbana

Questo approccio potrebbe comportare una rivisitazione di molti principi di diritto, necessaria per portare il nostro paese al passo con l'Europa, come potrebbe essere la chiave di lettura per ragionare non più sul suolo

consumato, ma sul **bilancio tra suolo utilizzato e suolo restituito**, in modo da promuovere le attività di rigenerazione, attuando interventi su:

- Implementazione delle identità agricole autoctone;
- Riqualificazione ambientale di aree compromesse;
- Realizzazione di corridoi ecologici;
- Rigenerazione urbana delle periferie, intese quali entità non geograficamente identificate;
- Promozione della mobilità sostenibile, attraverso il potenziamento delle reti di trasporto pubblico e la sua integrazione con la mobilità lenta;
- Recupero dei centri storici;
- Messa in sicurezza degli edifici pubblici;
- Valorizzazione delle aree residuali, ricuciture urbane e peri-urbane;
- Miglioramento energetico del patrimonio edilizio esistente;
- Ottimizzazione delle urbanizzazioni esistenti;
- Miglioramento architettonico-ambientale degli spazi pubblici.

Spetta al **Piano Comunale** il compito di valutare le **scelte di pianificazione** facendo sintesi politica e di opportunità delle valutazioni tecniche. Il **consumo di suolo** dovrà essere valutato come **ipotesi non altrimenti soddisfacibile**, e dovrà essere valutato sulle singole realtà territoriali, con particolare attenzione ai comuni di minore dimensione in contesti montani o collinari.

Con riferimento alle modalità di transito dai vecchi ai nuovi strumenti della pianificazione urbanistica è opportuno che la riduzione delle previsioni insediative della pianificazione vigente con effetti sul consumo di suolo si caratterizzi attraverso un progetto di piano e di città “evitando l’effetto macchia di leopardo”. Il percorso di avvio della nuova pianificazione nell’adeguamento alle soglie di riduzione delle previsioni insediative *‘suolo esigenti’* sarà preliminarmente preceduto da bandi di adesione volontaria, mentre i residui dei piani vigenti dovranno essere valutati **per il loro livello di attuazione e in relazione alla storia economica che li ha contraddistinti**.

In termini di nuova pianificazione e di soglie di consumo di suolo rispetto alla situazione attuale si propone:

- **la definizione**, con la redazione del nuovo piano comunale, **di un perimetro della città esistente e conformata**, contenente i tessuti storici e consolidati, le aree dismesse, le zone conformate da pianificazione attuativa arrivata a compimento amministrativo, gli interventi licenziati con consumo di suolo e le previsioni oggetto di pianificazione recente ed accordi operativi ecc.; **perimetro da definirsi nell’arco di 5 anni dalla approvazione del disposto normativo**;
- **la attribuzione di soglie % di nuovo consumo di suolo consegnate ai Comuni** e in ampliamento del perimetro della città esistente per

la nuova città da disporre con la nuova pianificazione; soglie che non comprendono la riqualificazione\ampliamento degli insediamenti produttivi, la riconversione o ampliamento della produzione agricola, le dotazioni pubbliche, i parchi urbani e i corridoi ecologici;

- **la possibilità di concorrere alla definizione di interventi di riqualificazione della città esistente con connesso consumo di suolo** se necessario per l'ampliamento delle dotazioni e della qualità urbana;
- **la possibilità di stipulare accordi perequativi territoriali** per la cessione o il trasferimento di tutta o di parte della quota di consumo di suolo assegnata all'ente territoriale.

STRATEGIE DI RIQUALIFICAZIONE URBANA

Il **progetto di pianificazione** deve tenere conto che l'azione sull'esistente **comporta diverse scale di intervento** e presuppone una diversificazione degli strumenti.

SCALA DELLA MANUTENZIONE

Un **processo che potremmo definire di manutenzione** che comporta interventi continui di rinnovamento e adeguamento degli edifici e delle dotazioni urbane, non necessariamente un radicale cambiamento, ma un'azione continua determinante per la conservazione dei nostri sistemi urbani. La manutenzione ha a che fare con le operazioni di adeguamento edilizio, di modernizzazione, di dotazione di servizi, di sostituzione delle parti degradate, di modifica degli usi, di adeguamento degli spazi. Questo campo di interventi deve trovare una gestione normativa flessibile, in grado di consentire attraverso una prassi burocratica snella di avviare quel meccanismo di scomposizione e ricomposizione della città esistente che è connotato alla sua naturale evoluzione.

SCALA DELLA RIQUALIFICAZIONE

Una seconda scala di intervento è quella che riguarda **i comparti dismessi o degradati del tessuto urbano**, non più in grado di essere rinnovati se non con interventi di trasformazione radicale, in alcuni casi serve un ripensamento della natura dei beni, in altri si tratta di rinnovamento integrale. Comparti importanti e decisivi per il rinnovamento del tessuto urbano, ma comunque ancora parte di una città consolidata prevalente. Anche in questo caso la semplificazione della prassi è fondamentale, così come una flessibilità nelle possibilità di intervento che consenta di adeguarli alle esigenze senza una rigida distribuzione delle funzioni. Dovrebbero inoltre essere trovati meccanismi normativi che, a fronte di un abbattimento degli oneri, contrastino l'abbandono attraverso l'introduzione di usi temporanei oppure, ad esempio, di operazioni di restituzione dei suoli attraverso piantumazioni e usi che non necessitano di investimenti importanti.

SCALA DELLA RIGENERAZIONE

La terza scala di intervento è quella che riguarda i **progetti di rigenerazione urbana** che possono essere di diversa natura: comparti dismessi rilevanti (porti, aree produttive, quartieri), sistemi urbani e periurbani (la campagna, la montagna, intese come sistemi abitato, turistico e di produzione; i centri storici, il sistema degli spazi pubblici di una città). Si tratta di temi con una estensione tale da essere rigeneratori di interi ambiti urbani, capaci di rivoluzionarne il volto e la composizione sociale. Li immaginiamo sia come interventi puntuali, cioè dedicati ad ambiti delimitati come nel caso degli eco-quartieri europei, sia come sistemi di rete, non geograficamente legati a una città, per i quali è necessaria una progettazione coordinata.

Questi tipi di intervento non sono assimilabili alla progettazione urbana consueta, devono trovare strumenti nuovi e chiedono anche una articolazione diversa del progetto.

Dunque la rigenerazione urbana deve, attraverso la regola del MasterPlan:

- **essere al tempo stesso rigenerazione urbana e ambientale;**
- scegliere e **stabilire strategie** e priorità di investimento;
- **articolare diversamente gli strumenti e le politiche** sulla base del tipo di rigenerazione;
- **essere libera da vincoli sulle destinazioni d'uso** e invece perseguire il principio della mutazione e dell'avvicinarsi di usi diversi;
- **ragionare sugli oneri e sulla dotazione di opere di urbanizzazione** trovando formule diverse basate sulle opportunità;
- **prefigurare non solo l'esito finale del progetto**, ma la sua evoluzione nel tempo;
- **prescindere da un dimensionamento quantitativo e avviare un processo di miglioramento qualitativo;**
- **usare in modo coerente gli strumenti** dell'urbanistica e dell'architettura come approcci non separabili;
- **essere risultato di una idea condivisa** che nei casi più complessi deve essere valutata nelle sue diverse forme ricorrendo a strumenti di progettazione più aperti come il concorso;
- **essere prevista come obiettivo di finanziamento pubblico** in quanto genera economia, benessere sociale e ambientale.

GLI USI TEMPORANEI

La presenza di un patrimonio enorme di edifici e spazi in disuso alimenta il dibattito sulla questione del **recycle**. In molti casi, si tratta di realtà prive di futuro, che vengono lasciate invecchiare in attesa di una possibile demolizione, di un eventuale progetto di recupero o di un lento consumarsi

per deterioramento. La strategia più praticabile (e «situazionista»), in tale scenario, sembra essere quella del **riciclo temporaneo**: un'alternativa alle operazioni di demolizione e recupero, capace di eludere i veti e le tempistiche della burocrazia e di riaccendere spazi depressi in maniera spontanea e provvisoria. Questa esperienza viene spesso espressa non dall'urbanistica o dalla pianificazione, ma direttamente dai possibili utilizzatori (cittadini, associazioni, commercianti, aziende) ed è legata ai bisogni immediati, mutevole e provvisoria. Spesso richiede interventi strutturali poco invasivi e necessita di una gestione pratica agile, priva di irrigidimenti normativi poiché gli spazi vengono estrapolati dalle funzioni, dai significati e dai contesti per cui sono stati pensati, valutati esclusivamente in base alla situazione attuale e alle relative possibilità di utilizzo. Richiede un quadro generale di **visione della città costruita che sappia accogliere anche soluzioni imperfette**, dove gli usi possono essere vari e il giudizio di compatibilità con il tessuto possa prescindere da una analisi quantitativa per verificare la capacità degli spazi urbani di adattamento a soluzioni diverse, non definitive.

LE GRANDI FUNZIONI

Spesso le opportunità di rigenerazione sono date dalla necessità di rinnovare attività e servizi nodali, le grandi funzioni di scala sovralocale (fiere, tecnopoli, stadi, auditorium, ospedali). In passato la logica del decentramento ha portato a scegliere collocazioni esterne dal tessuto edificato, in prossimità ai nodi viabilistici per ragioni legate all'accessibilità e a una visione dell'urbanistica, che tendeva a risolvere i problemi di conflitto con la separazione. L'esperienza fatta induce a pensare che, in linea di massima, **il tema della grandi funzioni debba essere invece risolto in loco**. Questo orientamento non è dettato solo da buone regole di progettazione urbanistica che tendono a valorizzare la compresenza di funzioni diverse, ma anche dalla necessità di risparmiare suolo non urbanizzato, e dal rischio che il decentramento lasci un'eredità di aree dismesse irrisolvibili nel sito originario.

IL PATTO CITTA'-CAMPAGNA

Sulla scorta di quanto già normato in alcuni strumenti di pianificazione regionale, intervenire sullo spazio di transizione tra l'urbano e il rurale rappresenta una opportunità di configurazione di un nuovo paesaggio, attraverso un'azione sinergica di -dinamiche, mercati del ristretto, etc.), miglioramento della qualità urbana delle periferie (miglioramento strutturale-sismico-energetico-architettonico degli edifici),

implementazione di servizi e attrezzature (orti urbani, cinture verdi, piste/parchi sportivi), creazione di connessioni strutturali che permettano ai due mondi di dialogare mantenendo ciascuno la propria identità/peculiarità.

Configurare questo spazio di cintura come una zona di margine “osmotica” quanto a funzioni, relazioni, informazioni.

LE AREE DISMESSE

Le aree dismesse sono spesso in posizioni cruciali dove l’abbandono moltiplica i problemi di gestione della città, sono spesso inquinate perché in precedenza occupate da attività produttive, pongono un problema di tutela architettonica (testimonianze di archeologia industriale, compendi militari). Qui spesso si concentrano attese degli operatori immobiliari che hanno generato nel tempo diritti volumetrici oggi ingestibili e irreali nel contesto urbano. L’azione non potrà essere solo legata alla progettazione urbanistica e architettonica, ma dovrà affrontare il tema della fiscalità, trovando nella riduzione degli oneri la leva per riaprire il dibattito sulla qualità del progetto.

Questi tipi di intervento non sono assimilabili alla progettazione urbana consueta, devono trovare strumenti nuovi e chiedono anche una articolazione diversa del progetto. Serve uno strumento flessibile, in grado di adattarsi a diversi livelli di progettazione, che **utilizzi tecniche di racconto e rappresentazione** che consentano il confronto e la partecipazione reale agli esiti del progetto.

Al fine di avviare i progetti di rigenerazione urbana i **Comuni possono individuare**, attraverso i loro strumenti urbanistici e comunque con atto integrativo della pianificazione, **parti di città caratterizzate da degrado delle aree e dei tessuti urbani da assoggettare ad interventi di rigenerazione urbana, ambientale e sociale**.

Con tale atto si individuano, gli ambiti urbani coinvolti, gli obiettivi pubblici che si intendono perseguire, gli obiettivi prestazionali ambientali che si intendono raggiungere con gli interventi, le scelte urbanistiche e infrastrutturali, di qualità dello spazio pubblico, le misure di sviluppo locale sociale e economico. In tali ambiti i Comuni possono prevedere l’attribuzione di diritti edificatori alle proprietà immobiliari pubbliche e private. I progetti di tali ambiti e le proposte di accordo pubblico/privato regolatrici dell’intervento, presentati dai soggetti coinvolti (prioritariamente sulla scorta di bandi pubblici) o dall’amministrazione precedente sono approvati con atto deliberativo, previo ottenimenti di pareri e nulla osta, e qualora contenuti del progetto si sviluppino

nell'ambito dei limiti dimensionali di piano vigente non costituiscono variante.

Una volta inquadrato urbanisticamente il tema possono essere introdotti benefici diversi quali:

- **Individuazione di vantaggi fiscali da prevedere negli interventi**
Per favorire gli investimenti nelle aree oggetto di rigenerazione urbana i Comuni possono disporre, per un arco limitato di tempo, un regime agevolato, consistente nell'azzeramento del contributo di costruzione relativamente a tutte le sue componenti e nell'applicazione di una aliquota ridotta agli effetti delle imposte dovute per legge.
- **Introdurre vantaggi per favorire interventi di rottamazione degli edifici**
Allo scopo di favorire la rottamazione di edifici che non garantiscono più la sicurezza o qualità dell'abitare, che sono inadeguati dal punto di vista energetico, sismico o del rischio idrogeologico o comunque a "fine vita", **la demolizione e ricostruzione di un edificio, all'interno della medesima proprietà, fatto salvo l'ampliamento funzionale all'integrazione di servizi e pertinenze, non è da considerarsi nuova costruzione** ed è esonerato dal pagamento degli oneri (solo sulla eventuale parte eccedente alla volumetria precedente, laddove realizzabile ai sensi delle norme urbanistiche vigenti). L'intervento di sostituzione sarà realizzabile solo laddove si realizzi un edificio di classe energetica A e consumo di suolo pari o minore del precedente.
- **e) Introdurre vantaggi e semplificazioni per gli interventi di riqualificazione dei condomini**
Per gli interventi che riguardano gli edifici condominiali da realizzare negli ambiti di rigenerazione è consentita, in ampliamento alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici, la realizzazione di maggiori volumi o superfici rinvenienti da sistemi finalizzati - attraverso l'isolamento termico ed acustico - alla captazione diretta dell'energia solare e la ventilazione naturale, alla riduzione dei consumi energetici o del rumore proveniente dall'esterno.
- **f) Introdurre standard qualitativi per gli interventi**
Negli interventi di rigenerazione urbana e riuso le dotazioni di standard urbanistici (oggi ancora riferiti a quanto previsto dal DM 1444/68 e di cui si auspica una profonda revisione sia qualitativa che prestazionale) possono essere assolte sia attraverso le suddette dotazioni revisionate che attraverso monetizzazioni, qualora si dimostri con specifiche analisi che tali dotazioni sono già presenti nell'area urbana circostante o che il fabbisogno è altrimenti soddisfatto. L'analisi deve essere approvata

dall'Amministrazione Comunale e diviene parte integrante delle convenzioni autorizzative e attuative.

- **g) Fissare obiettivi di qualità progettuale e di partecipazione nei progetti**

I progetti degli interventi pubblici e di interesse pubblico da realizzare negli ambiti di rigenerazione sono da prevedere tramite bandi per accordi pubblici/privati e qualora interessanti parti di città pubblica attraverso concorsi di architettura.

I progetti di rigenerazione urbana coinvolgono e attivano attraverso specifici processi di partecipazione i cittadini, i soggetti locali, i residenti delle aree interessate e delle aree contigue, i soggetti sociali e del terzo settore potenzialmente interessati.

- **h) Disciplinare le modalità di partecipazione per gli interventi di rigenerazione urbana**

La procedura di partecipazione per gli interventi di rigenerazione urbana è disciplinata con attività formali, adempimenti e tempistica oggetto di definizione tra proponente ed amministrazione e di verifica tra le parti.

- **i) Parco progetti per le città**

In Italia c'è una grave carenza di progettualità per le città che ha avuto effetti deleteri sullo sviluppo e sulla qualità dell'habitat. Per risolvere il problema quindi risulta necessario istituire e finanziare – con CDP - un Fondo Rotativo statale per i progetti urbani. Le Regioni, su proposta dei Comuni, entro la fine di ogni anno inviano ad una Commissione nazionale presso il Ministero le loro proposte e studi di fattibilità che saranno selezionati dalla secondo principi di: Qualità e sostenibilità ambientale; Urgenza ed effetti sul disagio sociale;

- Integrazione degli obiettivi; Sostenibilità economica a lungo termine e capacità di accesso a finanziamenti comunitari o privati

PARTE TERZA

LA SICUREZZA DEL PATRIMONIO EDIFICATO

Rendere meno fragile questa grande bellezza

Gli ultimi eventi sismici disastrosi hanno fatto tornare tragicamente di attualità i temi della sicurezza del territorio, la prevenzione del rischio sismico, i piani e i programmi di emergenza comunali e regionali.

Gran parte del territorio italiano è classificato ad altissima pericolosità sismica, a rischio idrogeologico e di esondazione.

All'interno di questo quadro preoccupante non c'è dubbio che serva una forte discontinuità rispetto alle politiche del passato – sia nazionali che regionali - investendo sulla **prevenzione del rischio piuttosto che fare ricorso all'emergenza**. I provvedimenti, però, non devono essere frammentari, ma inseriti in una più ampia visione; consapevoli che vi sono provvedimenti e stanziamento di risorse che attengono al governo nazionale ma anche una programmazione e una serie di provvedimenti e interventi normativi che attengono alla responsabilità delle Regioni.

Riteniamo che occorra avviare immediatamente un **censimento** ed una **catalogazione** delle situazioni più a rischio a partire, appunto, dai centri storici e pervenire, in tempi brevi, prima ad una verifica degli edifici strategici e poi ad un adeguamento normativo che consenta una utilizzazione più rapida e mirata delle risorse. In tal modo sarà possibile attivare complessivamente significativi interventi sia su edifici di interesse strategico che, in caso di sisma, hanno importanza rilevante nella gestione della emergenza quali sedi comunali, caserme delle forze dell'ordine, presidi sanitari, scuole ecc. che su edifici privati.

Il **fascicolo del fabbricato** rappresenta il primo passo per affrontare sistematicamente il tema della sicurezza dell'abitare; questo documento contiene tutte le informazioni necessarie sugli aspetti che riguardano la stabilità e la sicurezza ai fini della protezione, soprattutto, dagli eventi sismici”.

Esso può essere perseguito attraverso 2 fasi operative:

- Messa a sistema delle diverse banche dati esistenti presso le diverse Amministrazioni dello Stato e oggi non dialoganti.
- Aggiornamento puntuale e implementazione dei dati mediante analisi specifiche dirette.

È necessario finanziare maggiormente la redazione degli studi di "**Microzonazione sismica**", che individuano gli effetti locali di un sisma sul territorio a seguito della legge n. 77/2009, cercando di accelerare le procedure amministrative spesso troppo lente con compressione dei tempi sul lavoro dei professionisti a scapito della qualità degli studi; avviare un'azione sistematica di verifica statica degli edifici strategici (ospedali, scuole, strutture pubbliche) e prevedere interventi di adeguamento alla normativa vigente di tali edifici.

È fondamentale che vengano **aggiornati i Piani di Emergenza Comunali** e che questi vengano realmente utilizzati dai Comuni e divulgati tra la popolazione. Questi strumenti, che raccolgono l'insieme delle procedure operative d'intervento per fronteggiare le calamità attese in un determinato territorio, sono indispensabili per la prevenzione dei rischi su scala comunale.

NUOVI INDICATORI DELLA QUALITÀ DEL PROGETTO

In forza della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, la legislazione dello Stato determina le quantità minime di dotazioni di opere di urbanizzazione, di spazi per servizi pubblici, per la fruizione collettiva, e per l'edilizia sociale, nonché i requisiti inderogabili di tali dotazioni, che devono essere assicurate negli strumenti di pianificazione degli enti locali nell'ambito delle rispettive competenze.

Gli "standard urbanistici" che vengono oggi applicati dai Comuni nella stesura dei Piani Urbanistici Comunali sono pertanto quelli definiti dal decreto ministeriale n. 1444 del 02 aprile 1968 un decreto che ha 50 anni.

Sono standard, quindi, pensati e definiti in un momento storico di grande espansione demografica ed edilizia delle città e che rispondevano alla crescente necessità di regole precise e numeriche che assicurassero un ordinato assetto urbanistico. Le dotazioni territoriali allora pensate in termini di scuole, servizi di quartiere, aree verdi e sportive, parcheggi pubblici rispondevano ad una esigenza quantitativa più che a quella qualitativa perché quella era l'esigenza del momento.

Oggi, **nel XXI secolo, le emergenze delle città sono completamente differenti** rispetto a quell'epoca. La fase di espansione si è conclusa e l'attenzione deve essere rivolta a quello che già c'è e che va migliorato. Occorre pertanto concentrarsi sull'esistente piuttosto che su non più attuali espansioni prive di qualità, ponendosi come obiettivo l'innalzamento della qualità della vita dei residenti e la creazione di un contesto favorevole all'insediamento ed allo sviluppo di impresa.

La dotazione quantitativa e “standardizzata” non è più in grado oggi di rispondere alle esigenze ed ai nuovi modi d’uso della città e del territorio da parte dei cittadini residenti o temporaneamente presenti. Il bisogno di servizi è infatti, oggi, sempre maggiore e sempre più tecnologicamente sofisticato e deve essere volto, non solo, al consolidamento di quanto già è disponibile ma verso servizi di tipo innovativo.

Di fronte ad **una diversa domanda di qualità dello spazio collettivo** si deve allora rispondere non solo razionalizzando le politiche di offerta di servizi e/o perseguendo un riequilibrio nei rapporti tra costi e risorse, ma anche traducendo tale domanda in indicazioni precise per un nuovo progetto di **“città pubblica”**, che restituisca al sistema dei servizi la finalità di accrescere l’identità e la capacità di trasmettere i valori di una società.

Agli standard quantitativi dovranno allora essere associati standard di qualità e prestazionali, che devono assicurare la resilienza urbana e la sostenibilità ambientale e che devono riflettere una nuova idea di welfare sociale, una nuova cultura di tutela e gestione comunitaria dei beni comuni e l’affermazione di nuovi diritti di cittadinanza estesi anche alla popolazione migrante.

Le **“dotazioni territoriali”** che i comuni devono pertanto prevedere per assicurare un aggiornato e adeguato livello di servizi e infrastrutture e per una effettiva rispondenza ai nuovi bisogni, **devono pertanto essere ispirate al concetto di Qualità delle prestazioni più che a quello della quantità di aree e attrezzature**: non vogliamo più mq ma dotazioni parametrata sulla qualità delle stesse. I parametri che regolano la qualità non sono gli standard del DM 1444 bensì gli indicatori ambientali, sociali ed economici così come avviene nelle migliori esperienze europee: vi è tutta una serie di possibili dotazioni, fino ad oggi non considerate o considerate poco, ma diventate ormai un’esigenza imprescindibile per incentivare un nuovo sentire nella tutela e cura del bene pubblico con una particolare attenzione alla sicurezza ed alla prevenzione del dissesto idrogeologico.

Ci riferiamo, a solo titolo di esempio, alle piste ciclabili, alle wi-fi area, ai centri di accoglienza, alle reti ecologiche, all’impiantistica innovativa, alle azioni di contrasto degli effetti negativi legati alle modifiche del clima, alla qualità dell’acqua e dell’aria, alla mobilità efficiente e disponibile per tutti ed a tutte quelle dotazioni ecologiche ed ambientali che l’innovazione e la crescita tecnologica mettono costantemente a disposizione.

La scelta è quella di misurare la nuova pianificazione della Città con l’introduzione di **indicatori** scelti dal Piano al fine di rappresentare essi stessi le vocazioni della nuova città.

Con riferimento alle esperienze delle città europee si propone una prima lettura, non esaustiva, di indicatori della qualità:

- **La lotta ai cambiamenti climatici**, contribuendo ad eliminarne le cause e prescrivendo le misure di adattamento necessarie per limitarne gli effetti (resilienza urbana);
- **La riduzione del consumo di suolo** agricolo, alla ricerca del saldo zero, incentivando il recupero e la riqualificazione urbanistica ed ecologica delle aree dismesse e del patrimonio edilizio degradato e/o abbandonato;
- **La messa in sicurezza del territorio** e degli edifici nei confronti del rischio sismico ed idrogeologico;
- **La valorizzazione del territorio rurale** e dell'agricoltura anche in ambito urbano e periurbano;
- **L'equità territoriale**, promuovendo la pianificazione d'area vasta e la progettazione di interventi infrastrutturali a scala intercomunale o metropolitana;
- **Il potenziamento del trasporto pubblico**, della rete dei percorsi ciclabili e pedonali, dei parcheggi di interscambio (Park & Ride), dei sistemi informativi per l'utenza, del car-sharing e dell'utilizzo di mezzi elettrici, promuovendo l'estensione delle aree urbane pedonalizzate ed ogni altro provvedimento finalizzato a ridurre l'uso dell'auto privata, le diverse forme di inquinamento indotte e a migliorare la vivibilità dell'ambiente urbano;
- **La creazione di una trama continua di infrastrutture verdi** e reti ecologiche estese a scala territoriale;
- **Il risparmio energetico e lo sviluppo delle energie rinnovabili**, incentivando la costruzione di impianti di cogenerazione e teleriscaldamento;
- **La gestione integrata dei cicli dell'acqua**;
- **Il potenziamento delle reti tecnologiche** e telematiche al servizio di cittadini e imprese, promuovendo una generalizzata informatizzazione dei servizi urbani (smart city);
- **L'inclusione sociale**, ricomponendo l'unitarietà dell'organismo urbano, riqualificando le periferie e l'edilizia popolare, contrastando i fenomeni di emarginazione economica ed etnica e la connessa tendenza alla frammentazione e segregazione spaziale;
- **Lo sviluppo della cultura, della partecipazione e della "creatività collettiva"** delle comunità locali, quale fattore essenziale non solo per progettare e gestire con intelligenza processi di trasformazione fisica delle nostre città e dei nostri territori in grado di rispondere alle concrete esigenze e alle aspirazioni delle persone, ma anche per sviluppare la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica, per dar vita a nuove attività nei settori della 'green economy' creando nuove opportunità occupazionali, per modificare in chiave ecologica gli stili di vita, i comportamenti e le abitudini di consumo degli abitanti;
- **La qualità dei paesaggi**, degli ambienti urbani, dello spazio pubblico e delle architetture; attraverso una progettazione di qualità ed attivamente connessa con le esigenze della città;
- **La sostenibilità Ambientale** nel quadro di una pianificazione che

tenga conto delle fragilità ambientali, delle emergenze, delle risoluzioni di problematiche di de.industrializzazione e di ripristino delle qualità,

- **la mobilità sostenibile;**
- **la Mixité Funzionale** con la revisione delle tabelle sugli usi (obbligatoriamente semplificate alle funzioni della legge nazionale in stretta assonanza letterale), ampliamento delle possibilità di cambio di uso gratuito consentendo passaggi di uso tra gruppi funzionali non incidenti nel carico urbanistico (eventualmente attraverso soglie o prevalenze) e pertanto esonerati da oneri, contributi e monetizzazioni;
- la previsione **di usi temporanei**, sperimentali, di transito, in particolare per edifici dei centri storici, aree dismesse o contenitori in attesa;
- **Il Welfare Sociale**, la rete dei servizi sociali, assistenziali dell'educazione e della ricerca;
- **l'accessibilità, fruibilità** dello spazio pubblico e del patrimonio edilizio, nell'ordinarietà e nell'emergenza al fine di garantire le pari opportunità a persone con ridotte capacità motorie/sensoriali;
- **il nuovo Abitare**, il sistema dell'accesso alla residenza con le nuove forme dell'abitare nella compartecipazione e condivisione di obiettivi e qualità.
- **Il ciclo dei rifiuti**, presuppone di programmare l'attività di gestione dei rifiuti come una opportunità economica per la città, con le conseguenti positive ricadute ambientali: **RIFIUTO=RISORSA**.

Gli indicatori qualitativi andrebbero a sostituire/integrare gli standard quantitativi del D.M 1444 (come declinati dalla pianificazione), in una valutazione più globale degli interventi, non limitandone la loro analisi al loro ristretto perimetro, ma ampliandola alle ricadute economiche, ambientali, sociali e di miglioramento globale del livello

IL CONFRONTO SUL PROGETTO E LA QUALITÀ DEL COSTRUITO

La città pubblica è individuata quale elemento perequativo di eccellenza e la qualità urbana è il punto finale delle formali costruzioni normative e di programmazione, sintesi ultima degli sforzi condivisi.

La ricerca della qualità che si interseca quotidianamente con i concetti di sostenibilità, accessibilità, efficienza, sicurezza, legittimità e coerenza.

Il concorso di architettura è una leva importante perché consente **il confronto sul progetto, preceduto da percorsi partecipati di esatta qualificazione dei bisogni e compiuta fissazione dei costi**; può essere, quindi, una chiave di volta di una rinnovata stagione di qualificazione della città. Si ritiene pertanto indispensabile fin da subito, e la nuova normativa

lo consente, promuovere i concorsi di architettura per i progetti di opere pubbliche, attivando, se nel caso, piattaforme telematiche o utilizzando ciò che già oggi è a disposizione.

E' necessario valorizzare la possibilità del confronto, premiale, per le grandi trasformazioni urbane che siano di iniziativa pubblica o privata; il bando per la stipula di accordi deve diventare strumento per la ricerca delle migliori soluzioni; il progetto di architettura ed urbanistica deve essere alla base delle valutazioni di sostenibilità e di ammissibilità degli interventi.

Prevedere premialità graduali per attuazione di interventi privati che promuovono percorsi volontari di confronto del progetto con eventuale accesso alle regole pubbliche per trasparenza, partecipazione e pari opportunità. Questa la strada per la ricerca della qualità nei progetti di pubblico interesse, nelle trasformazioni rilevanti e complesse della città, nella valorizzazione dei corridoi ecologici, nel contesto paesaggistico e nelle scelte tematiche e strategiche.

Si tratta di determinare una metodologia di valutazione dei progetti di maggiore impatto nei contesti urbani, paesaggistici e rurali; incardinata sul confronto, che si ritiene debba essere di pari livello tra progettista e amministrazione pubblica.

In questo, se pure sintetico quadro, si ritiene che l'innalzamento della qualità del progetto di architettura per l'edilizia diffusa possa essere garantito da alcune prioritarie scelte:

- **qualificazione delle competenze dell'architetto** quali necessarie per gli interventi in particolari contesti, storici, paesaggistici, rurali e di rilievo urbano;
- **stralcio**, dal corpo normativo dei piani, **delle indicazioni prescrittive** in ordine a caratteristiche tipologiche, formali, di materiali e di aggregazione dei progetti e degli interventi edilizi;
- **stralcio degli elaborati progettuali avulsi** dall'ipotesi di progetto per accedere alla rappresentazione completa dell'intervento in maniera utile alla descrizione delle sue specifiche peculiarità con particolare riferimento al contesto urbano e paesaggistico;
- **passaggio a normative tecniche prestazionali** e scelta volontaria di parametri dimensionali predefiniti, limitazione all'implementazione parametrica di dati indici e definizioni dell'edilizia.

CONTRIBUTI E FISCALITÀ

IMPOSTA SULLA RENDITA FONDIARIA QUALE ANTIDOTO AL CONSUMO DI SUOLO

L'accresciuta tassazione sui suoli edificabili e sugli immobili, in particolare sulle seconde case è stato uno dei fattori che maggiormente hanno messo in crisi il settore edilizio come bene rifugio e certo. Un'accorta calibratura della tassazione sugli immobili, in generale, potrebbe aiutare o disincentivare iniziative immobiliari. Le aree non urbanizzate, oggi soggette a regimi urbanistici che ne definiscono una certa edificabilità rappresentano una vasta realtà, che interessa sia sistemi finanziari bancari e societari sia privati cittadini. Nel tempo questa realtà è diventata merce di scambio o elemento determinante nei bilanci di importanti realtà economico finanziarie.

E' necessaria una soluzione che medi tra le aspettative generate dai cosiddetti "diritti acquisiti" e la possibilità di non concretizzare le eccessive previsioni edificatorie. A tal proposito una modulazione dell'IMU che riduca l'imposta sugli immobili in aree urbanizzate e aumenti (proporzionalmente nel tempo) le imposte sui terreni ineditati ma con indice edificatorio spingerebbe a realizzare quelle previsioni effettivamente concrete e a chiedere da parte degli stessi proprietari la revoca di quelle porzioni non realizzabili. Si otterrebbe quindi un grande contributo al mantenimento del suolo non urbanizzato nelle sue attuali condizioni senza perniciose procedure legali

ONERI RELATIVI AGLI INTERVENTI EDILIZI: INCENTIVAZIONE ALLA RIGENERAZIONE, FRENO ALLA NUOVA EDIFICAZIONE

L'onere di urbanizzazione, introdotto dalla L 10/77, oggi contributo di costruzione, rappresenta una declinazione del principio per cui chi induce un costo per la collettività contribuisce a sostenerlo.

Il principio generale vede oggi numerose eccezioni che si traducono in esoneri totali o parziali in funzione incentivante o premiante, non sempre coerenti e attuali; pertanto la sua declinazione merita oggi una seria rivisitazione, con particolare attenzione al tema del Riuso.

Per semplificare e uniformare i criteri di variazione dell'onere, si potrebbe stabilire che:

- innalzamento oneri di urbanizzazione per nuove costruzioni in aree non edificate (le vecchie zone di espansione "C")
- riduzione oneri di urbanizzazione per interventi sul patrimonio

esistente o nuove costruzioni in aree già urbanizzate.
Nello specifico, gli interventi sul patrimonio edilizio esistente potrebbero essere organizzati dal seguente principio:

__ il contributo di costruzione sia dovuto solo in relazione all'aumento di superficie principale calpestabile esonerando tutti gli interventi di recupero e sostituzione dell'esistente e di integrazione dei servizi.

Meglio un chiaro intervento diretto sul contributo di costruzione, che inopportune ridefinizioni degli interventi edilizi. Il minor gettito dovuto all'esonero degli interventi sull'esistente dovrebbe essere compensato con un incremento significativo del contributo dovuto per ogni nuovo metro quadrato di superficie calpestabile. In alternativa si potrebbe:

- ridurre il contributo del costo di costruzione, anche per gli interventi che prevedano il mutamento della destinazione d'uso originaria.
- determinare i costi di costruzione in proporzione al miglioramento delle prestazioni di efficienza energetica in modo da garantire un regime di favore per gli interventi di ristrutturazione edilizia negli interventi di recupero del patrimonio edilizio.

Va inoltre rivista la composizione dell'onere.

Per ogni nuovo mq di superficie calpestabile dovrebbe essere pagata la sola quota afferente al contributo per la realizzazione o il mantenimento delle urbanizzazioni primarie (U1), gravate dal nuovo carico urbanistico.

L'importo unitario dovrebbe essere definito dal Comune in relazione ai costi di gestione delle infrastrutture pubbliche esistenti nell'ambito di intervento.

Si ritiene inoltre che debba sempre essere consentita la monetizzazione in alternativa al reperimento degli standard soprattutto laddove sia dimostrata l'impossibilità di reperire aree idonee.

Tale situazione, infatti, si presenta frequentemente negli interventi sul patrimonio edilizio esistente, ubicati nelle aree sature, a causa dell'alta densità edificatoria, dove non è sempre possibile individuare aree libere da destinare a standard. Occorre infine ribadire che gli oneri di urbanizzazione ed i contributi richiesti ai privati per gli interventi edilizi ed urbanistici debbano essere esclusivamente utilizzati per la realizzazione dei servizi territoriali, escludendone perentoriamente ogni altro possibile utilizzo improprio.

Le norme che negli ultimi anni maggiormente hanno contribuito ad incentivare gli interventi sul tessuto edilizio esistente sono state quelle fiscali e quelle di semplificazione edilizia.

A questo proposito le detrazioni fiscali che arrivano fino al 50% riservate agli interventi fino alla ristrutturazione edilizia degli edifici residenziali e la detrazione del 65% per gli interventi di miglioramento energetico e di

adeguamento antisismico degli edifici, sono quelli che più hanno concorso da una parte a garantire il mantenimento del decoro del costruito e dall'altra a tenere vivo il mercato edilizio, colpito da anni da una profonda crisi.

A questo proposito ed al fine del perseguimento di una reale ottimizzazione energetica dei nostri edifici ed al rilancio socio-economico della nostra società alcune iniziative da intraprendere potrebbero essere quelle di estendere l'applicabilità delle detrazioni fiscali:

__agli interventi aventi oggetto attività diverse da quella residenziale.

__agli interventi di Sostituzione Edilizia.

PARTE QUARTA

UNA NUOVA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E PAESAGGISTICA

Al netto del quadro nazionale, al quale viene riconosciuto con forza il ruolo regolatore uniformante, **si propone che il sistema della pianificazione dei territori regionali si organizzi non più a cascata ma per competenza.**

Ad ogni livello competenze certe e responsabilità definite senza duplicazioni.

Si rileva la necessità di identificare una pianificazione istituzionale necessaria alla scala Regionale e Comunale e una pianificazione della rete di area vasta alla quale connettere geometrie variabili.

Indichiamo quindi prioritariamente **due livelli di piano istituzionali ed uno accessorio: livello regionale, eventuale livello integrativo di area vasta** costruito su tematiche volontarie, se necessarie, **livello comunale.**

Ad ogni livello di pianificazione viene assegnata la relativa competenza con congruità di temi e mezzi. I diversi livelli di pianificazione possono proporre approfondimenti di implementazione ad altri livelli, che vengono validati dal livello competente.

I piani settoriali assegnati ai livelli di pianificazione (cave, commercio, trasporti ecc.) **devono** trovare indicazione, relativamente ai propri obiettivi, nel piano di pari livello e con il relativo piano **coordinarsi ed integrarsi** ai fini di una concreta rappresentazione che incide sulle previsioni urbanistiche e paesaggistiche.

LIVELLO REGIONALE E QUADRO DELLE CONOSCENZE.

La regia regionale è necessaria per la raccolta e il coordinamento dei dati informativi territoriali, di tutela urbanistica, di vincolo sovraordinato, di riconoscimento delle fragilità idrogeologiche, sismiche, ambientali ecc.

La **conoscenza** del territorio con il sistema delle **tutele** e dei **vincoli**, le previsioni dei piani settoriali costituiscono il quadro delle conoscenze e della pianificazione, implementabile e di riferimento per la pianificazione sotto ordinata.

Nel livello della pianificazione regionale si propone di prevedere:

- un **quadro delle conoscenze analitico**, in forma di open data, relativo ai dati fisici, morfologici, ambientali, delle risorse naturali, del patrimonio edilizio storico, del sistema economico, della demografia, dei macro-dati di consumi energetici, della mobilità, del sistema sociale e dei servizi comuni che si forma con le informazioni di enti territoriali, agenzie, gestori di servizi, cittadini ecc.
- una **cartografia unica dei vincoli sovraordinati e delle tutele urbanistiche ed ambientali**, aggiornata costantemente dai relativi livelli di pianificazione e di riferimento, attraverso i necessari approfondimenti, per la verifica delle sostenibilità dei piani e dei progetti;
- un **riferimento cartografico e normativo di assieme della pianificazione vigente** ai vari livelli al fine di guidare l'accesso alle informazioni di pianificazione degli enti sotto ordinati, del sistema dei servizi, dei cittadini, delle imprese ecc.

La competenza sul tema dei **vincoli paesaggistici per le tutele di legge nazionale (D.lgs. 42/2004)**, non può che discendere da una condivisione Regioni/Soprintendenze, **nella definizione delle cartografie tematiche ed eventuale delega di approfondimento ai livelli sotto ordinati**, per la concreta ricognizione delle aree oggetto delle tutele ex art.137 e 142 del Codice e delle zone o porzioni di territorio escluse dal vincolo.

La disciplina degli interventi in aree paesaggisticamente rilevanti dovrà indicare i requisiti per l'idoneità alla progettazione con specifico riferimento ai sistemi paesaggistici, storici, tipologici, culturali, ambientali e forestali. Si dovrà promuovere la partecipazione di portatori di interesse verso la definizione di buone pratiche di trasformazione che possano essere sintesi delle vocazioni del territorio e guida non vincolante delle ipotesi di trasformazione e di giudizio sugli interventi.

L'apertura alla contemporaneità dovrà essere preciso impegno per connettere la tutela del paesaggio con la modernità, potendo omettere - grazie alla valorizzazione del progetto di architettura - riproposizioni tipologiche meccaniche.

LA PIANIFICAZIONE VOLONTARIA DI AREA VASTA: VALORIZZAZIONE DELLE VOCAZIONI TERRITORIALI ATTRAVERSO PIANI TEMATICI

La **competenza istituzionale dell'area vasta** si esprime **con il ruolo di regia territoriale** ed assume valore nell'ambito di strumenti di perequazione territoriale, per accordi di pianificazione settoriali tra territori, per la programmazione delle infrastrutture, nei servizi a geometria certa (sanitari, scolastici, mobilità ecc.) o a competenza delegata (Ambiente, Turismo, Commercio).

La forma è quella di una pianificazione a contenuto tematico, utile alla

messa a sistema dei **talenti territoriali**.

Un piano volontario con contenuti di indirizzo e di programmazione che possa incidere nella pianificazione/programmazione Regionale e Comunale, che consenta la **possibilità di volontaria adesione a protocolli internazionali**.

UN NUOVO PIANO COMUNALE

La partita della qualità urbana, del ritorno al progetto per la città, della condivisione degli obiettivi con i cittadini, dell'efficacia dell'azione regolatrice della pubblica amministrazione e quindi di una nuova pianificazione urbanistica si gioca sull'organizzazione del piano comunale.

La prospettiva di un piano che si occupa di città esistente e non declina soluzioni di pianificazione per la nuova città, se non per indirizzi di qualità nel contesto urbano, ci pare una ipotesi da perseguire.

Il **progetto urbanistico generale del territorio** deve porsi a livello comunale per i capoluoghi e i centri principali; il progetto di piano a livello di area vasta, metropolitana o di unione dei comuni è possibilità volontaria dei comuni.

Il nuovo piano urbanistico generale comunale:

- **prevede un documento di progetto e programmazione** (indicatore dei requisiti e se necessario in forma di cartografia), facoltativo per i comuni di minore dimensione. In tale documento sono indicate le condizioni e i contenuti per l'attivazione **delle trasformazioni non disciplinate dal piano nell'ambito della città esistente, delle grandi riqualificazioni urbane e/o per la realizzazione della nuova città**. La finalità è quella di perseguire il miglior progetto, definito con proposte di accordi e/o bandi, concorsi e anche su modello project financing. Requisito imprescindibile del documento di progetto e programmazione è la **definizione/programmazione della città pubblica**. Il documento di progetto e programmazione sarà facoltativo e a geometria di interesse variabile e/o tematica, potrà essere integrato ed emendato, avrà validità strettamente coerente con il mandato amministrativo e ne costituisce atto di indirizzo dell'amministrazione.
- **contiene:** le invarianti urbanistiche, il perimetro dei centri storici, i perimetri e gli ambiti della città esistente e/o conformata, il censimento puntuale della città pubblica esistente o pianificata; gli indirizzi per il territorio rurale, la integrazione con i segmenti specialistici della pianificazione territoriale (acustica, cave ecc.) la valorizzazione paesaggistica, le tutele comunali, la verifica dei residui di piano ecc.
- **definisce:** le regole urbanistiche edilizie di progetto della città esistente, le norme e la disciplina per il centro storico e per i

fabbricati oggetto di tutela; per gli ambiti consolidati con misure di rigenerazione urbana, per la città pubblica, per la città conformata per la città pianificata.

- **qualifica**: i parametri edilizi, identifica le intensità di funzioni e le indicazioni sugli usi.
- **identifica**, all'interno della città esistente, **le aree per la rigenerazione urbana**, (zone militari, ex infrastrutture, aree dismesse, tessuti urbani degradati, etc.), definendone la riqualificazione quale azione di **pubblica utilità**, ma **non le disciplina** se non per il **mantenimento dell'esistente** o per **usi temporanei** in attesa di progetti complessi, per le quali è prioritariamente dovuto il concorso di architettura pubblica per la definizione del nuovo assetto urbanistico architettonico.

Nella nuova urbanistica, a complemento del previsto Piano Urbanistico Generale che parte dalla città esistente e non pianifica la nuova città, se non per accordi operativi, gli interventi programmati si attuano per titoli abilitativi diretti - **Permessi di Costruire Convenzionati** - e nei casi complessi attraverso il **concorso di progettazione**.

LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE DI PIANIFICAZIONE E LA GESTIONE DEL PIANO

I principali cardini del processo di semplificazione delle procedure possono essere perseguiti attraverso:

- **la definizione di una Carta unica del territorio;**
- la messa a disposizione di **una completa cartografia digitale e tematica** da parte di regione, provincia-area vasta, comuni ed enti territoriali e gestori;
- un **quadro conoscitivo che non è parte del piano ma open data di base delle scelte** implementabile, fruibile e valido come certificazione del sistema territoriale interessato.
- **la semplificazione dei contenuti obbligatori** dei livelli di piano e la loro alternatività o variabilità tematica;
- l'introduzione di **definizioni uniformi** in urbanistica, basta acronimi di ogni tipo;
- la definizione **di un piano con validità di lungo periodo;**
- **la non duplicazione delle normative sovraordinate**, con coerente adeguamento ai livelli di piano;
- **la auto approvazione responsabile dei piani da parte dell'ente titolare;**
- **la modificazione dei procedimenti di approvazione dei progetti** insediativi complessi puntando su una sola conferenza dei servizi; (ad es. no alla doppia approvazione delle opere di urbanizzazione dei Piani Urbanistici Attuativi);
- **l'incremento dei casi di esenzione dal procedimento VAS** con riferimento alla stretta osservanza delle disposizioni nazionali, escludendo doppie valutazioni (Ad es. il Piano Urbanistico Attuativo di modifica di esistente già valutato, modifiche di piano

- derivanti da piani sovraordinati, varianti o piano sul tessuto esistente già oggetto di valutazione);
- la **nuova qualificazione di modelli partecipativi** valorizzazione dei portatori di interesse che vanno qualificati e dimensionati rispetto all'interesse generale dell'intervento;
 - il **superamento del concetto di pre-dimensionamento del piano**, per tendere alla **valutazione di sostenibilità delle singole trasformazioni** all'interno del quadro generale di sostenibilità definito dall'amministrazione con i relativi indicatori.

Ogni **livello di piano** o di progetto si forma **con un PROCEDIMENTO** così strutturato:

- una **fase di formazione dell'ipotesi di piano** con la pubblicazione (invio a tutti gli enti coinvolti) di piano o progetto in variante al piano, ad iniziativa pubblica o privata con attivazione della fase di coinvolgimento nella quale si svolge il dibattito politico istituzionale, tecnico, di partecipazione dei cittadini; gli enti si esprimono formulando richieste di integrazioni o modifiche, ovvero impartendo direttive rivolte al proponente;
- una **fase di approvazione del Piano** o della Variante con la Adozione della proposta;
- al termine del periodo di pubblicazione definito dalla legge per le osservazioni, il proponente pubblica le modifiche al progetto in forma coordinata e convoca la **conferenza dei servizi per l'approvazione del progetto**. A conclusione dei lavori e ordinariamente nel termine di 30 gg dalla prima seduta, la conferenza si esprime per l'approvazione ovvero per il rigetto della proposta;
- il **Proponente approva il piano nella propria responsabilità**, conformandosi alle indicazioni della conferenza, laddove i pareri attengono alla coerenza delle scelte del piano con la pianificazione sovraordinata, con leggi e regolamenti prescrittivi; oppure negli altri casi discostandosi con motivazione circostanziate;
- la decisione viene pubblicata nel portale del proponente, nel portale regionale e con le modalità previste dalla legge a cura del Proponente.

SOMMARIO

INTRODUZIONE	
PARTE PRIMA	
L'URBANISTICA OGGI: AMMINISTRATIVA MA NON REGOLATIVA	
IL MANIFESTO DI TARANTO	
LE PAROLE – CHIAVE DEL DOCUMENTO	
CITTA'	
COMUNICAZIONE	
CONCORSO	
CONDIVISIONE	
DIMENSIONAMENTO	
PARTECIPAZIONE	
RIGENERAZIONE	
SEMPLIFICAZIONE	
SICUREZZA	
SOSTENIBILITA'	
SUOLO	
VISIONE	
PARTE SECONDA	
LA PIANIFICAZIONE VOLTA AD EVITARE LO SPRECO DI SUOLO	
STRATEGIE DI RIQUALIFICAZIONE URBANA	
SCALA DELLA MANUTENZIONE	
SCALA DELLA RIQUALIFICAZIONE	
SCALA DELLA RIGENERAZIONE	
PARTE TERZA	
LA SICUREZZA DEL PATRIMONIO EDIFICATO	
NUOVI INDICATORI DELLA QUALITÀ DEL PROGETTO	
IL CONFRONTO SUL PROGETTO E LA QUALITÀ DEL COSTRUITO	
CONTRIBUTI E FISCALITÀ	
PARTE QUARTA	
UNA NUOVA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E PAESAGGISTICA	
LIVELLO REGIONALE E QUADRO DELLE CONOSCENZE	
LA PIANIFICAZIONE VOLONTARIA DI AREA VASTA: VALORIZZAZIONE DELLE VOCAZIONI TERRITORIALI ATTRAVERSO PIANI TEMATICI	
UN NUOVO PIANO COMUNALE	
LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE DI PIANIFICAZIONE E LA GESTIONE DEL PIANO	



Gruppo Operativo
REGOLAMENTO EDILIZIO

Linee guida per la redazione del Regolamento Edilizio Tipo

Conferenza Nazionale Ordini 16-17 giugno 2017

Diego Zoppi

Coordinatore per il CNAPPC

Giuseppe D'angelo

Referente per l'Ufficio di Presidenza

Gruppo Operativo

Elvio Cecchini

Giacomo Circelli

Paolo D'Addato

Francesco Giunta

Simone Ombuen

Susanna Serafini

Il Regolamento Edilizio Unico. Note in merito al percorso di attuazione

Il Decreto Sblocca Italia (dl n. 133/2014 poi convertito con la Legge 11 novembre 2014 n. 164) ha previsto l'adozione di un regolamento edilizio tipo unico (REU) a livello nazionale. La proposta messa a punto lo scorso anno dal MIT ha ricevuto l'avviso favorevole della Conferenza delle Regioni in data 20.10.2016, finalizzata all'intesa di cui all'art. 8 c. 6 della L. 131/2003, e la contestuale dichiarazione dell'intesa, pubblicata sulla G.Uff. Serie Generale n.268 del 16-11-2016.¹ Il provvedimento di varo contiene, fra l'altro, varie clausole di rilievo ed interesse:

- è previsto che i nuovi regolamenti edilizi comunali non debbano riprodurre le disposizioni statali e regionali cogenti e autoapplicative che incidono sull'attività edilizia e debbano essere predisposti, anche nelle tematiche riservate all'autonomia comunale, secondo un elenco ordinato delle varie parti valevole su tutto il territorio nazionale;
- è stata introdotta una clausola di salvaguardia per le regioni a statuto speciale e le province autonome, come richiesto anche dalla Provincia autonoma di Bolzano;
- è stata prevista la possibilità, per i comuni, di far partire i termini per l'adozione del regolamento successivamente al recepimento da parte delle regioni;
- le regioni individuano, alla luce della normativa regionale vigente, le definizioni aventi incidenza sulle previsioni dimensionali contenute negli strumenti urbanistici e, ove necessario, in via transitoria possono dettare indicazioni tecniche di dettaglio ai fini della corretta interpretazione di tali definizioni uniformi in fase di prima applicazione. L'atto di recepimento regionale stabilisce i metodi, le procedure e i tempi, comunque non superiori a centottanta giorni, da seguire per l'adeguamento comunale, ivi comprese specifiche norme transitorie volte a limitare i possibili effetti dell'adeguamento sui procedimenti in itinere;
- decorso il termine entro il quale i comuni sono tenuti ad adeguare i propri regolamenti edilizi, le definizioni uniformi e le disposizioni sovraordinate in materia edilizia trovano diretta applicazione, prevalendo sulle disposizioni comunali con esse incompatibili.
- il recepimento delle definizioni uniformi non comporta la modifica delle previsioni dimensionali degli strumenti urbanistici vigenti;

La struttura del regolamento edilizio unico che emerge dal testo e dai suoi allegati vede da un lato un semplice elenco delle normative nazionali maggiormente incidenti sulla disciplina edilizia (con qualche omissione), dall'altro una bozza di indice per la parte destinata ad essere compilata dai singoli comuni.

Con tale pubblicazione hanno avuto il via i termini previsti dall'art. 2 dell'Intesa², e la prima scadenza fissata è spirata lo scorso 14 maggio, termine concesso alle regioni per provvedere al varo della norma di recepimento di loro competenza.

¹ Con sentenza n. 125 del 26.05.2017 la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionali, sollevate dalla regione Puglia e dalla provincia autonoma di Trento. Viene quindi confermata l'attribuzione alla Conferenza unificata del potere di stipulare accordi o intese che "... costituiscono livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale."

² 1. Entro il termine di centottanta giorni dall'adozione della presente intesa, le regioni ordinarie provvedono al recepimento dello schema di regolamento edilizio tipo e delle definizioni uniformi nonché all'integrazione e modificazione, in conformità alla normativa regionale vigente, della raccolta delle disposizioni sovraordinate in materia edilizia. Con il medesimo atto di

I recepimenti regionali

La prima regione a statuto ordinario ad aver ottemperato in tempo è stata la Puglia (Deliberaz. Giunta regionale Puglia n. 554 del 11/4/2017). Il provvedimento regionale emesso in Puglia, come previsto dall'Intesa, è composto di due elementi fondamentali: una parte comune, che recepisce le definizioni uniformi varate in sede nazionale e che ha il compito di compiere una ricognizione della normativa nazionale e regionale incidente in materia edilizia; e una seconda parte, con il compito di orientare i comuni alla redazione delle parti di loro competenza a partire dall'indice sistematico suggerito dall'Intesa.

Per quanto riguarda la parte comune, all'elenco della normativa nazionale incidente è stato semplicemente affiancato un elenco della normativa regionale; per la parte di recepimento comunale l'indice già proposto a livello nazionale è stato semplicemente riproposto, rendendolo immediatamente cogente nei confronti dei comuni e senza prevedere il periodo di adeguamento pur previsto dalla norma emersa dall'Intesa.

La misura ha prodotto vari problemi e criticità, rilevate dagli Ordini degli Architetti PPC di Puglia e da ANCI Puglia, giacché le definizioni comuni, entrate immediatamente in vigore, sono andate ad incidere sui criteri di calcolo indicati nei piani regolatori (in particolare per quelli più vecchi) utilizzati dai comuni per verificare i dimensionamenti in sede di varo degli strumenti urbanistici attuativi e di rilascio dei permessi di costruire. Ciò avrebbe generato un blocco di fatto dell'attività edilizio-urbanistica regionale, per rimuovere il quale la Regione ha dovuto intervenire dapprima con delibera di Giunta (Deliberaz. Giunta regionale Puglia n. 648 del 4/5/2017 B.U. R. Puglia Ord. 12/05/2017, n. 55), quindi varando una apposita legge (LR Puglia n. 11/2017). Vi si prevede un periodo transitorio; fino al 15 ottobre 2017 sarà possibile presentare pratiche edilizie conformi alle vecchie norme. Inoltre gli interventi con titolo edilizio efficace entro il 23 ottobre 2017 potranno comunque essere realizzati in conformità al titolo.

recepimento, le regioni, nel rispetto della struttura generale uniforme dello schema di regolamento edilizio tipo approvato, possono specificare e/o semplificare l'indice. Le regioni, altresì, individuano, alla luce della normativa regionale vigente, le definizioni aventi incidenza sulle previsioni dimensionali contenute negli strumenti urbanistici e, ove necessario, in via transitoria possono dettare indicazioni tecniche di dettaglio ai fini della corretta interpretazione di tali definizioni uniformi in fase di prima applicazione. L'atto di recepimento regionale stabilisce altresì i metodi, le procedure e i tempi, comunque non superiori a centottanta giorni, da seguire per l'adeguamento comunale, ivi comprese specifiche norme transitorie volte a limitare i possibili effetti dell'adeguamento sui procedimenti in itinere (permessi di costruire, Scia, sanazione, piani attuativi, progetti unitari convenzionati).

2. Il Governo, le regioni ordinarie e gli enti locali si impegnano ad utilizzare le definizioni uniformi nei propri provvedimenti legislativi e regolamentari, che saranno adottati dopo la data di sottoscrizione della presente intesa, fermo restando quanto previsto dal comma 3.

3. Entro il termine stabilito dalla regione nell'atto di recepimento regionale e comunque non oltre centottanta giorni decorrenti dal medesimo atto di recepimento, i comuni adeguano i propri regolamenti edilizi per conformarli allo schema di regolamento edilizio tipo e relativi allegati, come eventualmente specificati e integrati a livello regionale. Decorso il termine di cui al primo periodo entro il quale i comuni sono tenuti ad adeguare i propri regolamenti edilizi, le definizioni uniformi e le disposizioni sovraordinate in materia edilizia trovano diretta applicazione, prevalendo sulle disposizioni comunali con esse incompatibili. In caso di mancato recepimento regionale i comuni possono comunque provvedere all'adozione dello schema di regolamento edilizio tipo e relativi allegati.

4. Il recepimento delle definizioni uniformi non comporta la modifica delle previsioni dimensionali degli strumenti urbanistici vigenti, che continuano ad essere regolate dal piano comunale vigente ovvero adottato alla data di sottoscrizione della presente intesa.

5. Laddove al momento della sottoscrizione dell'intesa siano vigenti norme regionali che prevedono termini perentori entro i quali i comuni sono tenuti ad adeguare i propri strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica ai contenuti delle normative regionali, il recepimento comunale dello schema di regolamento edilizio tipo e relativi allegati, avviene entro il medesimo termine, secondo le modalità di gestione della fase transitoria definite dalle regioni stesse.

La seconda regione a provvedere è stata la Liguria, con la deliberazione n. 316 del 14.04.2017. Anche qui è previsto un periodo transitorio durante il quale i procedimenti edilizi avviati prima dell'approvazione dell'adeguamento del regolamento edilizio comunale alle definizioni uniformi saranno portati a termine in base alla normativa vigente al momento di presentazione delle istanze. Saranno applicate le definizioni uniformi per i Piani Urbanistici Comunali adottate dopo l'entrata in vigore della legge regionale che recepirà il glossario unico contenuto nel Decreto Scia 2 (D.lgs. 222/2016), entro, presumibilmente, il 30 giugno 2017. Al momento, infatti, non esiste il glossario unico.

Il terzo recepimento è venuto dalla Provincia Autonoma di Trento, con il Decreto del Presidente n. 8-6/Leg. Del 19 maggio 2017.

Anche la Regione Lazio ha annunciato in questi giorni di essere nell'imminenza di approvare un provvedimento di recepimento, dopo una consultazione esplorativa con la quale ha coinvolto le province sin dal mese di gennaio.

La Regione Marche ha creato un tavolo tecnico allargato ai rappresentanti degli Ordini Professionali, dell'ANCI e delle Province per una lettura interpretativa delle definizioni. Il lavoro svolto, anche in pochi mesi, ha fatto emergere alcune problematiche che, senza ulteriori chiarimenti o atti di natura governativa, porterebbero alla non applicabilità delle definizioni uniformi e inderogabili. Alla fine il tavolo tecnico ha ritenuto importante rivolgere un quesito al Ministero riguardante la definizione di "profilo perimetrale del fabbricato".

Il comma 4 dell'art. 2 dell'Accordo prevede che "il recepimento delle definizioni uniformi e inderogabili nel regolamento edilizio comunale non comporta la modifica delle previsioni dimensionali degli strumenti urbanistici vigenti che continuano ad essere regolate dal piano vigente ovvero dal piano adottato alla data di sottoscrizione del presente accordo".

Questo passaggio, di fatto, complica notevolmente l'applicabilità immediate delle definizioni in quanto molti PRG sono stati dimensionati utilizzando un indice di cubatura anziché un indice superficiale. Nel quadro delle definizioni uniformi troviamo otto diverse definizioni di superficie (coperta, permeabile, totale, lorda, utile, accessoria, complessiva, calpestabile), dando modo quindi ad ogni regione e/o Comune che hanno i propri strumenti urbanistici dimensionati con l'indice superficiale, individuare, ai fini del dimensionamento del PRG, quella più aderente alla definizione prevista nel proprio regolamento.

Diverso è il ragionamento per quei Comuni che stanno utilizzando il volume. L'unica definizione di volume è "volume totale o volume complessivo – Volume della costruzione costituito dalla somma della superficie totale di ciascun piano per la relativa altezza lorda". "Superficie lorda è la somma delle superfici di tutti i piani fuori terra, seminterrati ed interrati comprese nel profilo perimetrale esterno dell'edificio". Applicando immediatamente queste definizioni tutto l'edificio, compresi interrati e seminterrati, contribuirà alla volumetria massima consentita dallo strumento urbanistico con l'ovvia conseguenza di un diverso dimensionamento previsto in sede di redazione del PRG ed un danno patrimoniale ai proprietari delle aree.

La Regione Toscana ha instaurato un tavolo di lavoro insieme alla Rete delle Professioni Tecniche Toscane per redigere il Regolamento Edilizio Tipo. Stanno procedendo con incontri periodici sperimentando il metodo di lavoro che, partendo dalla matrice, verifichi la possibilità di redigere gli articoli del regolamento tipo regionale, distinguendo le parti che potrebbero essere unificate a livello regionale (se non nazionale) e quelle che dovranno rimanere opportunamente nei

regolamenti edilizi dei singoli comuni o condivisi in ambiti territoriali omogenei. Il termine ultimo che si sono dati è Dicembre 2017.

I prossimi mesi ci diranno la qualità degli altri ulteriori recepimenti e adempimenti regionali, si spera che sappiano produrre minori problemi, con maggior cura del periodo transitorio e del necessario passaggio di adeguamento e di riapprendimento collettivo.

Alcune problematiche emerse

Un provvedimento pensato per semplificare e ricondurre verso l'unitarietà il quadro enormemente diversificato delle regole di disciplina edilizia nelle tante realtà regionali e locali avrebbe come necessario passo iniziale la costruzione (almeno in progress) di un quadro coerente della normativa nazionale e regionale vigenti, nonché la soluzione dei tanti conflitti e complessità irrisolte che si trovano fra tali due livelli. Tale atto indispensabile sinora non è stato compiuto, limitando l'impegno ad elenchi di titoli di provvedimenti, e scaricando quasi per intero sui comuni (almeno nel caso pugliese) il compito di ricostruire un quadro di coerenze comprensibile e operabile.

Anche un secondo obiettivo, consentire di avere regole omogenee in tutto il territorio nazionale che diano un ambiente operativo unitario alle imprese del settore edilizio, viene di fatto notevolmente inficiato dalle modalità di recepimento che vanno assumendo le regioni, ciascuna di esse rivolta essenzialmente a salvaguardare il proprio quadro legislativo pregresso e non a definire modalità condivise con altre realtà regionali.

Della questione del regime transitorio, e delle incertezze sulle modalità di passaggio dal regime previgente al nuovo, già si è detto in relazione alle analisi dei provvedimenti regionali sin qui emersi.

È poi emerso che le singole regioni, pur avendo approvato in sede di conferenza unificata le definizioni uniformi, in sede di recepimento regionale (cfr. il caso ligure) stanno introducendo specificazioni che finiscono per disallineare l'unicità. Esempiarmente i casi dei criteri da applicare agli spessori di coibenza ai fini del calcolo della volumetria totale ammessa, dell'altezza di piano da utilizzare per la conversione fra mc e mq (mt 3.20 o 3.50), e di come considerare gli sporti, dei criteri di calcolo relativi alle parti interrato degli edifici, ed altro ancora è probabile emergerà nel prosieguo.

Altro problema che si ripercuote nella progettazione degli edifici è l'applicazione della definizione di sagoma la quale prevede che siano compresi gli aggetti e gli sporti superiori a m. 1,50. Da una prima superficiale lettura sembrerebbe senza alcuna conseguenza. Pensiamo invece ad un progetto di ristrutturazione di un edificio ubicato in zona tutelata paesaggisticamente, attraverso la completa demolizione e ricostruzione. Il DPR 380/2001 obbliga, nel momento della sua ricostruzione al mantenimento del volume (e questo è influente) e della sagoma. Questo vuol dire che se nell'edificio da ristrutturare sono presenti cornicioni, balconi, tettoie con dimensioni superiori a m. 1,50, nel progetto di ricostruzione dovranno obbligatoriamente essere riconsiderati con le stesse dimensioni, forme e localizzazione. Senza parlare poi del fatto che, essendo ricompresi nella sagoma, un semplice cornicione o una pensilina oltre 1,5 m. contribuisce al rispetto delle distanze dai confini di proprietà.

Vi sono poi i problemi di relazione con la pianificazione vigente. L'introduzione delle nuove definizioni uniche, nonostante si dichiara che non influisce sul dimensionamento dei piani urbanistici vigenti, di fatto chiede una diversa articolazione dei contenuti sin qui ripartiti fra norme tecniche di attuazione dei piani generali e di quelli attuativi e regolamenti edilizi (non di rado anche con varie duplicazioni e sovrapposizioni contraddittorie). Quindi, ammettendo per ipotesi che la variante normativa riesca a non incidere sul dimensionamento complessivo (ma probabilmente inciderà in modo differenziato nelle diverse zone urbanistiche) sarà necessario comunque provvedere al varo di una variante di piano, pur con procedura semplificata, che andrà in ogni caso assoggettata al canonico ciclo di osservazioni e controdeduzioni, a tutela dei diritti dei singoli.

Alcune regioni stanno discutendo sulla possibilità di applicare parametri correttivi agli indici di Piano per far sì che non venga modificato il dimensionamento, o che comunque la modifica sia sostenibile. La convinzione è che questa possa essere difficilmente applicabile in considerazione della morfologia del territorio italiano ma soprattutto dei territori regionali. L'unica soluzione praticabile rimane quella di una variante al PRG per adeguare gli indici alle nuove definizioni il che, considerato gli apparati normativi regionali, comporterebbe un notevole lasso di tempo e un comprensibile ingolfamento degli uffici regionali competenti.

Sarebbe necessaria una legge nazionale che detti procedimenti semplificati per l'adeguamento dei Piani ma questa soluzione non risolverebbe il problema degli uffici regionali i quali si troverebbero ugualmente nella situazione di dover dare seguito ad un numero elevato di Piani contemporaneamente.

Se veramente vogliamo parlare di Regolamento Unico Nazionale e di definizioni che abbiamo corso contemporaneamente in tutto il territorio nazionale la semplificazione deve essere totale.

L'adeguamento degli indici edificatori dovrà avvenire attraverso una variante ai PRG approvata esclusivamente dai consigli comunali secondo il seguente procedimento con tempi massimi stabiliti (per es. 31/12/2018):

- Adozione del Piano con delibera di Consiglio Comunale
- Pubblicazione per 60 giorni consecutivi
- Durante il periodo di pubblicazione la delibera con i relativi elaborati saranno inviati in Regione per eventuali osservazioni
- Approvazione con delibera del Consiglio Comunale.

Per rendere tutto più semplice sarebbe auspicabile che Stato e regioni, visto che il procedimento sin qui assunto sta creando varie complessità, decidessero di rivedersi in Conferenza approvando insieme un procedimento unico di livello nazionale-regionale che chiarisca tutti i diversi aspetti e sollevi i futuri sviluppi della materia dai crescenti rischi di contenzioso amministrativo e costituzionale che già si delineano in avvicinamento.

Le elaborazioni del gruppo di lavoro del CNAPPC

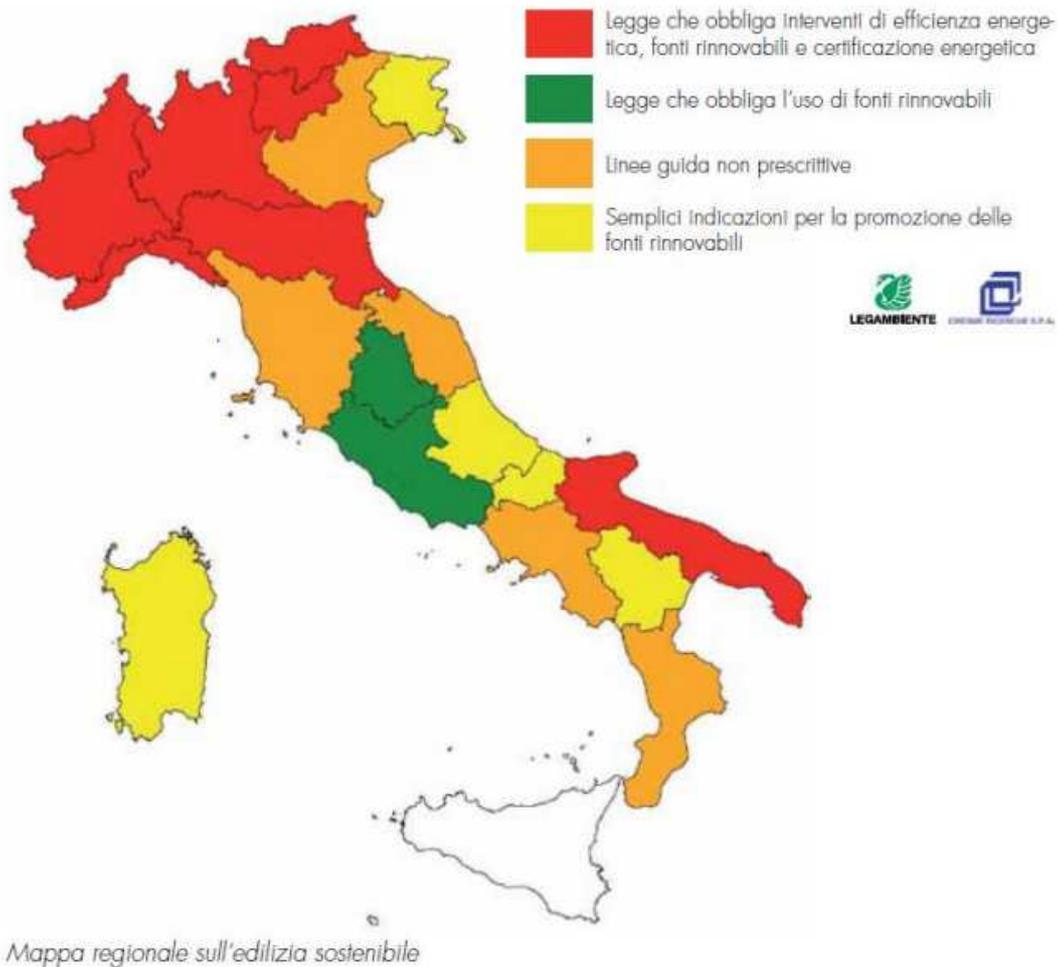
A fronte di tali problemi il gruppo di lavoro del CNAPPC incaricato di seguire la formazione e lo sviluppo del regolamento edilizio unico ha provveduto ad arricchire e ampliare la bozza di indice prodotta a livello nazionale, corredandola di una serie di riferimenti normativi (ai diversi provvedimenti di livello nazionale che entrano nel merito dei singoli aspetti e da non duplicare) e di riferimenti di buone pratiche (manuali, esperienze di comuni, casi di studio nazionali e internazionali).

Tale lavoro, pur essendo stato svolto a partire dalla bozza di indice destinata ai comuni, dialoga in realtà proprio con la prima parte del REU che va prodotta sussidiariamente da Stato e regioni, ad oggi ancora assente, con la finalità di evitare che l'autonoma redazione da parte dei comuni avvenga senza valide linee di riferimento e si finisca per produrre paradossalmente una moltiplicazione di modalità di recepimento comunale ancor più varia e disordinata della situazione che si intendeva sanare.

Il lavoro, fin qui svolto essenzialmente in riferimento alla normativa nazionale, andrà ora completato corredandolo regione per regione degli opportuni riferimenti relativi agli specifici quadri legislativi, auspicabilmente con il contributo dei Consigli delle Autonomie Locali (CAL) istituiti presso i Consigli regionali in attuazione dell'art. 127 comma 4 della Costituzione per come riformato dalla L.C. n. 3 del 2001

Esempio Matrice delle Linee guida

Capo V - Recupero urbano, qualità architettonica e inserimento paesaggistico	descrizione	specifiche	norme di riferimento	DM 11,01,2017 Criteri Ambientali Minimi	buone pratiche	contenuti prestazionali	contenuti geometrici
1	pubblico decoro, manutenzione sicurezza delle costruzioni e dei luoghi	Criteri per la redazione dell'apposito regolamento del decoro urbano, modalità di mantenimento dello stato di conservazione dei luoghi, modalità di intervento della Pubblica Amministrazione nei casi di accertato pregiudizio al contesto circostante, criteri di occupazione di spazi pubblici, definizioni in riferimento alla sicurezza degli edifici e modalità esecutive dei relativi interventi	Codice Civile, Testo Unico delle leggi sanitarie Plegio Decreto 27/11, Codice della Strada, Regolamenti comunali		Redazione di un apposito regolamento per il mantenimento del pubblico decoro, partecipazione dei cittadini		
2	facciate degli edifici ed elementi architettonici di pregio	modalità di intervento elementi decorativi, elementi decorativi da mantenere, quelli da eliminare, conservazione elementi di pregio			utilizzo dei materiali coerenti all'edificio esistente, redazione di un manuale di recupero e censimento degli elementi architettonici di pregio	contenimento energetico ed acustico	
3	elementi aggettanti delle facciate, parapetti e davanzali	definizione degli elementi aggettanti, materiali consentiti e/o vietati	leggi regionali, piani urbanistici generali e particolareggiati, decreto legislativo 42/2004, DPR 139/2010, DPCM 13/12/2005		redazione di un manuale di recupero		dimensioni e forme, altezza da terra
4	allineamenti	descrizione e casistica	piani urbanistici generali ed attuativi, codice della strada e relativo regolamento di attuazione, codice civile, DM 1444/88, DM 1404/88		scemi esemplificativi		
5	piano del colore	Criteri per la redazione del Piano del Colore: abaco colori delle facciate, abaco colore infissi ed elementi complementari, schemi di abbinamento cromatico. In assenza del Piano del Colore indicare le procedure di concertazione con l'Amministrazione Comunale	leggi regionali, piani urbanistici generali e particolareggiati, decreto legislativo 42/2004, DPR 139/2010, DPCM 13/12/2005		analisi conoscitiva storica del contesto, scheda tecnica delle vernici	contenimento energetico, ottimizzazione luminosità e contestualizzazione dell'intervento	
6	coperture degli edifici	tipologie di copertura, materiali consentiti e/o vietati, tipologie di interventi consentiti e/o vietati, elementi consentiti ed eventuali rimozione di quelli non coerenti con l'edificio esistente	leggi regionali, piani urbanistici generali e particolareggiati, decreto legislativo 42/2004, DPR 139/2010, DPCM 13/12/2005		utilizzo dei materiali coerenti all'edificio esistente, e al contesto urbanistico dell'immobile, sistema raccolta acque meteoriche	contenimento energetico ed acustico e linee vita, mitigazione isola di calore	pendenza falde, dimensionamento comioni e camini, e degli elementi presenti in copertura
7	illuminazione pubblica	descrizione delle varie tipologie in relazione delle diverse zone della città. Caratteri specifici in presenza di elementi di valenza storica, architettoniche e culturale. Materiali dei pali e caratteristiche dei corpi illuminanti.	Legge 38/2001, DPCM 8 luglio 2003, DM 381/1998, DM 29 maggio 2006, D Lgs 257/2007, strumenti urbanistici		Abaco dei componenti, dei materiali e dei cromatismi.	contenimento energetico e dell'inquinamento luminoso. Massima sicurezza sia statica che elettrica	
8	griglie ed intercapedini		Norme di sicurezza e di igiene		manutenzioni e controlli periodici delle griglie e dei lucernari in vetrocemento	garantire la salubrità dei locali interrati e la sicurezza al calpestio delle griglie	
9	antenne e impianti di condizionamento a servizio degli edifici e altri impianti tecnici	Regole generali per il posizionamento, materiali consentiti, colori.	DPR 380/2001, DM 37/2008 (impanti), Legge 220/2012 (disciplina di condominio)		Progettazione architettonica (nuovi), copertura-mascheramento (esistente)	Criteri di adeguamento (energetico ed acustico). Criteri di sicurezza ad adeguamento e centralizzazione obbligatoria in fase di ristrutturazione di almeno un prospetto	Progettazione e dimensionamento
10	serramenti esterni degli edifici	Definizione delle tipologie sia per gli infissi che per i sistemi di oscuramento, materiali consentiti e/o vietati, tipologie ammesse e/o vietate	Strumenti urbanistici comunali, D. L. n. 42/2004, DPR 380/2001, D.M. 236/89, DPR 503/80, L. n. 152/2006, DPR 69/2009, D.M. 26/8/2009, DPR 412/93, DPR 74/2013, DPCM 14/11/97, legge 447/95, DPCM 14/11/97, DPR 227/2011		Abaco e schemi esemplificativi in contesti di pregio.	Contenimento energetico, contenimento acustico, garanzia della sicurezza	



Sintetico riepilogo delle attività di orientamento e indirizzo per la scrittura di regolamenti edilizi comunali svolta sino al 2015

Regione dell'Umbria

D.P.G.R. n. 374 del 14.07.1998 – riduzioni dei contributi concessori per edifici energeticamente performanti

L.R. n.38 del 20.12.2000 – non computo ai fini volumetrici di extraspessori, verande e serre

L.R. n.1 del 18.02.2004 – regolamento edilizio tipo

Regione Marche – L.R. n. 23/1989

Regolamento edilizio tipo

http://www.comune.jesi.an.it/sportellounico/informazioni_tecniche/regolamento_edilizio_tipo.htm

Provincia di Roma – INU Lazio 2013

Linee guida per la redazione di un regolamento edilizio tipo

<http://www.provincia.rm.it/regolamentoedilizio/>

Pagina web di Legambiente sul Rapporto ONRE (2008-2012)

<http://www.legambiente.it/contenuti/dossier/rapporto-onre>

Rapporto ONRE 2013 di legambiente

http://www.fonti-rinnovabili.it/index.php?c=news_dett&id=6123

Rapporto ONRE 2015 di legambiente

<http://www.legambiente.it/contenuti/dossier/rapporto-onre-2015>



Gruppi operativi congiunti
RICOSTRUZIONE/MODELLI
RICOSTRUZIONE/PROCEDURE

Documento di lavoro

Argomenti – Proposte – Azioni

Conferenza Nazionale Ordini 1^a -17 giugno 2017

Diego Zoppi/Walter Baricchi
Coordinatori per il CNAPPC
Sergio Togni/Giuseppe D'Angelo
Referenti per l'Ufficio di Presidenza

Gruppo Operativo Ricostruzione/Modelli
Gentili Antonio - Maffei Tiziana - Miceli Francesco - Struzzi Marco - Vallese Giustino
Gruppo Operativo Ricostruzione/Procedure
Annibaldi Sandro - Euleuteri Stefano - Gallo Ignazio - Losi Sandra - Piscitelli Pasquale - Tramonte Nicola

PROCEDURE

Premessa

Il complesso sistema delle regole che governa la ricostruzione coinvolge moltissimi portatori d'interesse, con l'obiettivo comune di consentire ai beneficiari il rientro nei luoghi danneggiati dal sisma e la ripresa delle attività e della normalità nel più breve tempo possibile. Fra i protagonisti della ricostruzione hanno un ruolo importante i professionisti, impegnati non solo come tecnici incaricati dalla committenza per assolvere tutti gli adempimenti necessari per risolvere le inagibilità di luoghi, fabbricati e aziende, ma anche come tecnici degli uffici ricostruzione, preposti ad una funzione di controllo.

In situazioni di emergenza connessa ad eventi calamitosi, emergono contraddizioni e criticità, quali:

- i tempi della ricostruzione: la politica spinge per ripristinare le condizioni pre-sisma nel più breve tempo possibile; ma un lavoro in tempi ridotti e affrettati non garantisce una ricostruzione in qualità;

- le procedure e le norme dedicate alla ricostruzione consentono di accedere a fondi economici di varia provenienza; la necessità di controllo delle destinazioni delle somme porta ad adempimenti anche diversi dalla normale attività professionale e in queste situazioni, peraltro complesse, si scontano la scarsa dimestichezza e/o la inadeguata preparazione tecnica della maggior parte dei professionisti;

- procedure farraginose, norme specifiche a volte in contraddizione con le normative in uso, spesso non consentono di prestare attenzione ai modelli della ricostruzione, e alla salvaguardia degli elementi identitari;

Consapevoli che occorre anche saper riemergere da un evento traumatico cogliendone, pur nella drammaticità, le occasioni per ricostruire in sicurezza e in qualità, al fine di tramandare alle generazioni future il patrimonio pervenuto dal passato anche con la testimonianza di questa terribile esperienza; e con la volontà di favorire una maggiore e reale attenzione e un'ampia condivisione delle criticità, e addivenire a una costruttiva collaborazione, si propongono, come primo contributo, alcune azioni, di seguito elencate:

P1 - Partecipazione, confronto e condivisione di Ordini/Collegi professionali ai Tavoli tecnici degli Uffici Ricostruzione

Per arrivare ad uno scambio biunivoco delle informazioni in itinere sull'andamento del processo di ricostruzione si suggerisce di attivare tavoli di confronto ampio e condivisione di tutto il processo di ricostruzione, pertanto si suggerisce di inviare una richiesta di attivazione al Commissario e alle strutture coinvolte, al fine di rendere più efficace ed efficiente l'espletamento dei servizi richiesti.

Richiedenti: Consiglio nazionale

Partner: Rete Professioni Tecniche, Ordini/Collegi professionali locali;

Destinatari: Commissario per la ricostruzione; Vice-Commissari; Direttori uffici ricostruzione regionali

Invio per conoscenza/invito: Enti locali (Province, Comuni, Anci....) Enti preposti all'erogazione di pareri (Mibact e soprintendenze locali; Arpa;); associazioni di categoria e di impresa.

P2 - Procedure connesse alla piattaforma per i professionisti:

Alcune proposte operative, azioni concrete, immediatamente realizzabili:

- **Per i tecnici che svolgono anche professioni in ambito pubblico e/o dipendente:** Inserimento della liberatoria dell'Ente a svolgere la libera professione;
- **Iscrizione alla piattaforma di professionisti esteri,** considerate le richieste pervenute: è necessaria l'iscrizione al registro di prestatori di servizi;

Altre azioni da suggerire per criticità emerse:

- **Numero degli incarichi non soggetti a limitazione:** pur non essendo posto un limite per alcune tipologie di incarico, quali redazione schede AeDES e interventi di riparazione "leggeri", verranno comunque rilevati fenomeni di accaparramento con un conteggio in fase di Richiesta di Contributo Ricostruzione (**RCR**); sarebbe utile attivare un monitoraggio prima della fase di richiesta contributo ricostruzione, per esempio **prevedendo una fase di "prenotazione" delle istanze RCR;**
- **Modalità di controllo delle soglie di incarico in situazioni specifiche** quali studio associato, cooperative di professionisti e società di ingegneria anche in riferimento al controllo della trasparenza e della legalità ai fini di evitare accaparramento di incarichi; **anche in questo caso** sarebbe utile attivare un monitoraggio prima della fase di richiesta contributo ricostruzione, per esempio includendo l'informazione nella **fase di "prenotazione" delle istanze RCR sopra indicata;**
- **Ruoli e Competenze:** nella compilazione delle attività prestazionali va posta attenzione al corretto ruolo e competenza delle figure professionali coinvolte; in particolare va garantita la riserva di legge per gli architetti delle competenze sui beni di interesse storico-artistico;

anche in questo caso occorre prevedere un'attività di monitoraggio, finalizzata a comprendere la frequenza del dato, che coinvolga direttamente anche gli Enti preposti al controllo.

P3 – Procedure connesse alle istanze di ricostruzione: attività formativa

Considerata la complessità dell'iter procedurale, al fine di allineare comportamenti di tutti i tecnici coinvolti (liberi professionisti e uffici ricostruzione) e ridurre i tempi delle varie fasi procedurali, si suggerisce di attivare attività formative dedicate in particolare alle seguenti tematiche, in condivisione con gli uffici ricostruzione:

- Inquadramento normativo: DL 189/2011, art 34 e Ord. 12, elenco speciale e adempimenti relativi (iscrizione, cancellazione, inserimento contratti, tipologie di professionisti e competenze, ecc);
- Linee Guida per l'applicazione delle disposizioni impartite con le ordinanze ed altri atti

- emanati dal Commissario straordinario o dalle strutture regionali competenti;
- Definizione Livelli operativi per una certezza del contributo parametrico di riferimento prima dell'inizio della progettazione;
- Definizione Unità strutturali e UMI per una certezza del contributo parametrico di riferimento prima dell'inizio della progettazione;
- Aveni titolo a richiedere il contributo;
- Istanze: qualità e completezza della documentazione delle istanze; modelli (computazione e rendicontazione; contenuti minimi dei contratti con le imprese; dichiarazioni....)
- Adempimenti connessi al tracciamento dei flussi finanziari; Processo istruttorio fino alla gestione dei pagamenti;
- Monitoraggi e controlli: check-list condivisa per il monitoraggio formale e di merito dell'istanza;
- Modalità di utilizzo della piattaforma Mude;
- Problematiche connesse con l'individuazione della legittimità degli immobili ai fini della definizione dei contributi.

Ulteriori proposte formative dovranno essere previste sui temi di matrice più culturale, dedicate ad esempio alla Pianificazione della ricostruzione; queste attività potranno essere svolte con modalità partecipative, modalità workshop, laboratori urbani, valutando la possibilità di copertura delle spese con fondi regionali e/o europei.

P4 – Etica e Legalità nella ricostruzione

Visto che si ritengono fondamentali alcuni principi quali:

in ambito di etica:

- 1- che le operazioni di ricostruzione debbano essere svolte con la massima efficienza, qualità e convenienza a favore dei cittadini colpiti da eventi sismici, in particolare verso coloro, le cui condizioni economiche sono tali da non consentire un agevole accesso a prestazioni professionali particolarmente qualificate necessarie in questo particolare momento;
- 2- equilibrata ripartizione degli incarichi, proporzionale alla dimensione della struttura professionale dello studio affidatario, e monitoraggio dei relativi compensi;
- 3- sostenere il massimo impegno nell'aggiornamento professionale allo scopo di individuare le soluzioni progettuali tecnologicamente più innovative e migliori prestazioni a costi adeguati;

in ambito di legalità:

- 4- il rifiuto di ogni rapporto con organizzazioni criminali, mafiose e con soggetti che fanno ricorso a comportamenti contrari alle norme di legge e alle norme etiche per sviluppare qualsiasi forma di controllo e vessazione;
- 5- salvaguardare i principi di sicurezza sul lavoro e contrastare forme di "lavoronero";

- considerare la tutela ambientale e la prevenzione di ogni forma di inquinamento un impegno costante;

Visto quanto sopra, si propone la sottoscrizione di una dichiarazione che ne contenga la condivisione e la piena osservazione nell'esercizio della professione all'atto della richiesta di inserimento nell'elenco dei professionisti.

MODELLI

Considerazioni e proposte

M1- Ricostruzione, termine pieno di aspettative e di variabili; se poi riferito alle aree colpite da eventi distruttivi come il terremoto, contiene anche una valenza molto forte legata al futuro ed alla speranza di ricominciare con la vita nei luoghi colpiti.

Il nostro compito come tecnici e architetti è quello, oltre a stabilire la corretta metodologia costruttiva, di difendere la cultura storica architettonica e sociale dei luoghi.

Occorre applicare i nostri sforzi e le nostre capacità per far fronte, in tempi rapidi, all'impegnativo compito di restituire alle popolazioni i luoghi della loro esistenza, le case le scuole, i negozi di ogni giorno, le chiese, gli spazi degli incontri e delle consuetudini di vita e di lavoro .

Lo slogan "*com'era dov'era*" è sicuramente efficace ma da subito ha evidenziato la sua fragilità o almeno sollevato molti dubbi, saranno gli uffici preposti nazionali e i geologi che verificheranno la possibilità di costruire "*dove era*" mentre la tecnologia se ben applicata permetterà di ricostruire in sicurezza ma il "*come era*" in termini costruttivi ed estetici è una falsa promessa.

Il nostro impegno è ben diverso che restituire un edificio simile al preesistente e che ricordi formalmente quello che c'era, noi dobbiamo andare oltre, bisogna ricostruire l'identità dei luoghi, che vuol dire ricostruire un tessuto urbano che permetta una rinascita sociale dei luoghi.

Una ricostruzione formale e manierista degli edifici, anche se riproduce l'aspetto del demolito, non crea identità.

Il territorio colpito è un territorio urbano, ma soprattutto rurale e storico nel vero senso del termine, nato cresciuto e trasformato nel tempo, dove il tessuto costruito è frutto di una storia di culture, rapporti sociali e abitudini, e risultato tangibile del rapporto continuo tra natura e opere dell'uomo.

L'aspetto identitario che dobbiamo salvaguardare è legato a questa storia: bisogna partire dalla conoscenza di queste dinamiche, anche sociali, organiche, avvenute nel susseguirsi delle stagioni.

Col supporto delle comunità locali è necessario approfondire la conoscenza della cultura e della tradizione dell'abitare, cercare di capire quali sono state le risposte alle specificità locali, legate alla morfologia dei luoghi, ai terreni coltivati, alle caratteristiche fisiche e climatiche, "al rapporto con i centri limitrofi e alle infrastrutture presenti".

È indispensabile contribuire a recuperare nella ricostruzione non solo il patrimonio storico artistico danneggiato, ma anche il particolare tessuto sociale, fondato sui rapporti di vicinato, nei luoghi di vita creati e trasformati nel tempo "che danno origine al radicamento della popolazione ai luoghi di provenienza".

Bisogna inoltre ricostruire in termini di qualità, non in termini esclusivi di anti sismicità, perché la qualità architettonica è un valore irrinunciabile.

Questo punto è imprescindibile, dobbiamo difendere la posizione, la qualità della vita passa anche attraverso la qualità dei luoghi; e la qualità dei luoghi si ottiene solo con una elevata qualità architettonica, e noi architetti siamo invitati a trasmettere qualità.

La sicurezza sismica degli edifici non viene messa in discussione da una qualità architettonica, anzi deve essere stimolo per produrre una architettura degna di chiamarsi Architettura.

Dobbiamo pertanto studiare un metodo di conoscenza e di azioni da svolgere sul territorio da condividere con le popolazioni locali, metodo che passerà sicuramente attraverso colloqui e confronti che possono/devono essere anche strumenti per portare assistenza alle popolazioni colpite, per aiutarle a prendere coscienza di quanto è successo, ma soprattutto come verrà affrontata la ricostruzione.

Con un'adeguata partecipazione *preventiva* delle popolazioni locali è possibile affrontare una visione progettuale adeguata alle aspettative e alle necessità oggettive del recupero dei luoghi e delle socialità.

Ci sembra molto importante sviluppare un servizio di prevenzione atto a far comprendere appieno la "ricostruzione", come questa verrà affrontata, al di là degli impegni burocratici, ma soprattutto dei risultati che si potranno attendere, per poter trasmettere un progetto per il futuro dei borghi di questo territorio.

Queste dovrebbero essere le premesse per arrivare a definire il modello di ricostruzione da adottare, aprendo un dibattito culturale costruttivo, che porti alla definizione di un metodo rispettoso delle peculiarità del sito, ma serva anche da indirizzo generale per le procedure dell'emergenza.

2M – Prevenzione. La cultura della prevenzione è trasversale a tutte le problematiche della nostra società, sperimentata ampiamente in campo medico, ed a tutti gli aspetti sociali del nostro vivere quotidiano.

La prevenzione in edilizia, ampiamente applicata alla sicurezza sui luoghi di lavoro, viene ora affrontata riguardo alle tecniche del costruire in sicurezza legata al rischio sismico.

Gli attuali strumenti di diagnostica ci consentono di avere molte informazioni sugli edifici esistenti e rende più facile il compito del professionista nel verificare le condizioni dei fabbricati, e individuare carenze e problematiche anche non visibili. Pertanto facilitare le attività di diagnostica, anche con agevolazioni fiscali, e sviluppare nelle comunità locali la consapevolezza dei rischi, sismico e non solo, del territorio in cui vivono, aprirebbe le porte ad una attività di manutenzione

e prevenzione continuativa; ed anche ad una progettazione degli interventi più consapevole. E renderebbe il nostro patrimonio meno fragile.

Positivo senz'altro l'approccio alla prevenzione affiancato dal ricorso agli incentivi economici, che potrà produrre i propri effetti in un periodo di lungo e ampio respiro, considerato che alla base è comunque necessario un investimento economico rilevante da parte del cittadino. Però le attuali misure di agevolazione proposte spesso sono difficilmente applicabili a molteplici situazioni: è quindi necessario prevedere che lo strumento della detrazione fiscale, oltre a non avere una valenza temporale limitata nel tempo, sia anche di più facile applicazione alle molteplici casistiche del patrimonio edilizio esistente.

La prevenzione deve essere vista come uno strumento che porterà nel lungo periodo ad un consistente risparmio per la comunità, sia in termini di perdite umane che di costi legati alla ricostruzione, che saranno considerevolmente ridotti.

Le due metodologie di intervento individuate, miglioramento o adeguamento, prevedono un diverso approccio e un conseguente e diverso risultato.

Rileviamo in prima istanza alcune criticità che potrebbero portare ad un risultato non soddisfacente:

- periodo lungo e non definibile per raggiungere un livello di efficacia;
- Insufficiente *metodologia (sistematicità?)* di finanziamento: se prevenire è meglio che riparare, allora è necessario investire di più, ampliando il finanziamento degli interventi per far crescere il ricorso alla procedura. Riteniamo necessario prevedere un sistema "semplificato" per i finanziamenti a fondo perduto, volano per un'incentivazione del meccanismo, e non certo il percorso complesso e farraginoso come quello legato alla ricostruzione.
- Mancanza di diffusione della cultura della prevenzione;
- Mancanza di una cultura ed un indirizzo condiviso con le Soprintendenze per la definizione chiara ed univoca della possibilità degli interventi, al fine di non vanificare la positiva proposta di miglioramento sismico e la quasi improbabilità di un intervento di adeguamento.