

La «questione delle abitazioni» nelle politiche regionali di sviluppo

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. Le politiche di sviluppo nelle aree urbane. - 3. Il Piano Casa. - 4. Alcune considerazioni.

1. Premessa

Il 10 febbraio 2010 il Parlamento europeo ha adottato una proposta di modifica del regolamento sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) al fine di estendere a tutti gli Stati membri la possibilità di ricorrere ai fondi comunitari per ristrutturare, rinnovare o sostituire le abitazioni esistenti delle comunità emarginate che vivono nelle zone urbane o rurali; destinando a tal fine un ammontare di risorse finanziarie pari a un massimo del 3% della dotazione dei singoli programmi operativi interessati ovvero al 2% della dotazione totale del FESR.

Questa possibilità, e più in particolare il riconoscimento delle spese per l'edilizia abitativa (escluse quelle per l'efficienza energetica, già riconosciute in precedenza)¹, è riservata ai 12 Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004 e nel 2007, nei quali risultano ammissibili le zone colpite o minacciate dal deterioramento fisico e dall'esclusione sociale, dove le spese sostenute «nell'ambito di un'operazione di sviluppo urbano integrato o di un asse prioritario» potranno essere destinate al rinnovo delle parti comuni in alloggi multifamiliari esistenti e al rinnovo e cambio d'uso di edifici di proprietà di autorità pubbliche o di operatori senza scopo di lucro da destinare a famiglie a basso reddito o a persone con esigenze particolari.

Nei restanti Stati membri sono invece ammissibili interventi

¹ Il Regolamento 397/2009/CE del 6 maggio 2009 apporta una modifica al Regolamento 1080/2006 ed autorizza il finanziamento, in tutti gli Stati membri, delle spese per il miglioramento dell'efficienza energetica e per l'utilizzo di energie rinnovabili negli alloggi esistenti, fino ad un importo massimo del 4% dello stanziamento FESR totale.

avviati «nell'ambito di un approccio integrato per le comunità emarginate», che potranno – inoltre – comprendere il rinnovo e la sostituzione degli edifici esistenti.

Le zone di intervento devono essere individuate sulla base delle modalità di applicazione dei regolamenti dei fondi strutturali², e devono evitare il riferimento a predefiniti gruppi sociali³.

La relazione allegata al provvedimento chiarisce anche che per «approccio integrato» si intende che «l'intervento nel settore degli alloggi costituisce parte di un intervento più ampio che comprende aspetti relativi agli alloggi come ai servizi sociali, gli spazi pubblici, la cultura, l'educazione, le infrastrutture di trasporto, le attività economiche di questa zona, ecc., senza tenere conto delle fonti di finanziamento».

2. *Le politiche di sviluppo nelle aree urbane*

Le decisioni assunte, di finanziare con i fondi destinati allo sviluppo regionale gli interventi in materia di efficienza energetica degli edifici prima e dell'*housing* sociale ora, costituiscono una logica conseguenza degli orientamenti strategici comunitari della politica di coesione per il periodo di programmazione 2007-2013⁴, che riservano una particolare attenzione al territorio sia urbano sia rurale, in ragione dei rispettivi ruoli nello sviluppo regionale.

In precedenza, a partire dalle indicazioni contenute nel «Libro

² L'art. 47 del Regolamento 1828/2006, di attuazione dei Fondi strutturali, per la selezione delle aree beneficiarie degli interventi nel settore dell'edilizia indica i seguenti criteri:

- a) alto livello di povertà e di esclusione;
- b) alto livello di disoccupazione di lunga portata;
- c) precario sviluppo demografico;
- d) basso livello di istruzione, carenze di specializzazione e tassi elevati di abbandono scolastico;
- e) alto tasso di criminalità;
- f) ambiente particolarmente degradato;
- g) basso livello di attività economica;
- h) numero elevato di immigrati, minoranze etniche o rifugiati;
- i) valore immobiliare relativamente basso;
- j) basso rendimento energetico degli edifici.

³ In continuità con i principi allegati alle conclusioni del Consiglio sull'inclusione dei Rom (Lussemburgo, 8 giugno 2009), che recitano: «Un approccio mirato ai rom, esplicito ma non esclusivo, è essenziale per le iniziative politiche di inclusione. Ciò implica la concentrazione sulla popolazione rom come gruppo bersaglio, senza però escludere altre popolazioni che condividono analoghe situazioni socioeconomiche».

⁴ Consiglio dell'UE, decisione 2006/702/CE del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione (in *G.U.C.E.* n. L 291 del 21 ottobre 2006).

verde per l'ambiente urbano»⁵, l'attenzione per le aree sfavorite delle città ha incoraggiato un «approccio integrato» ai progetti urbani finalizzato a promuovere la crescita e l'occupazione perseguendo contestualmente obiettivi sociali ed ambientali; approccio sperimentato nell'attuazione di specifici programmi comunitari («PPU-Progetti pilota urbani» nel periodo di programmazione 1989-1993, «Urban» nel periodo di programmazione 1994-1999, «Urban II» nel periodo di programmazione 2000-2006).

Gli attuali orientamenti comunitari in materia di politica di coesione prevedono un ruolo specifico delle città⁶, dove gli aspetti positivi della dimensione urbana (imprenditorialità, innovazione, occupazione) convivono con aspetti negativi (sacche di povertà e disoccupazione, congestione del traffico, inquinamento), creando significativi divari urbani; che nei Paesi di nuova adesione si coniugano con i divari regionali generati dagli investimenti esteri concentrati nelle città capitali. Per rafforzare l'attrattività delle città ed il loro apporto alla crescita economica sostenibile (accompagnata – cioè – da contestuali misure destinate a ridurre la povertà, l'esclusione sociale e i problemi ambientali), si ritiene quindi che le azioni nelle aree urbane si debbano concentrare su quattro punti fondamentali: i trasporti, l'accessibilità e la mobilità; l'accesso ai servizi ed alle attrezzature; l'ambiente naturale e fisico; il settore culturale.

La Commissione ritiene inoltre che, poiché nelle città si concentrano al tempo stesso bisogni e possibilità di sviluppo, il successo delle politiche di sviluppo non possa dipendere altro che dalle politiche locali. Orientamento che ha trovato conferma nel programma di «audit urbano», avviato con la finalità di avanzare proposte di azioni basate sull'analisi delle tendenze dello sviluppo urbano nell'Unione europea (tramite la raccolta e l'analisi di dati statistici relativi a: demografia, aspetti sociali, condizioni economiche, istruzione e formazione, coinvolgimento civico, ambiente, trasporti, cultura); i cui primi risultati hanno portato ad individuare⁷

⁵ Commissione europea, comunicazione 27 giugno 1990 «Libro verde sull'ambiente urbano», COM (90) 218, alla quale è seguita la comunicazione 6 maggio 1997 «La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo», COM (97) 197, e la comunicazione 20 ottobre 1998 «Quadro di azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea», COM (98) 605.

⁶ Commissione europea, comunicazione 13 luglio 2006 «La politica di coesione e le città: il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla crescita e all'occupazione all'interno delle Regioni», COM (2006) 385 def.

⁷ Commissione europea, D.G. Politica regionale, *Situazione delle città europee. Relazione di sintesi*, maggio 2007.

diverse tipologie di città (distinte in base al loro contributo alla competitività, alla crescita ed alla occupazione) la cui definizione non ha evidenziato una relazione con la loro dimensione fisica, quanto piuttosto con le politiche attuate.

In Italia le politiche per le città, identificate per un lungo periodo con le politiche abitative, non hanno goduto di una attenzione costante nel tempo. In tempi più recenti, nell'ambito delle politiche di sviluppo, alle aree urbane è stata destinata una quota straordinaria delle risorse nazionali del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS)⁸; nella programmazione dei fondi comunitari per il periodo 2000-2006 per le aree obiettivo 1 è stato attivato uno specifico asse «Città»⁹; nelle procedure di attuazione della politica regionale unitaria per il periodo 2007-2013 è dedicata la Priorità 8 alla «Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani»¹⁰.

Le ricerche sul disagio sociale urbano, avviate in connessione con il periodo di programmazione 2000-2006 e condotte con l'obiettivo della «individuazione delle divisioni sociali dello spazio urbano infra-comunale [quale] aspetto rilevante per la programmazione delle politiche urbane per lo sviluppo delle aree

⁸ Nel 2004, in occasione del riparto delle risorse FAS per il quadriennio 2004-2007 (delibera CIPE 19/2004), sono state attribuite risorse per il finanziamento di interventi nelle città e nelle aree metropolitane del Mezzogiorno (estesi alle aree urbane del Centro-Nord l'anno successivo, con delibera CIPE 34/2005), al fine di «accrescerne le potenzialità competitive» (come previsto dall'art. 5, comma 2, della legge 80/2005, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale); stabilendo che, per la buona utilizzazione delle risorse finanziarie, «le Regioni meridionali sono chiamate a programmare tali risorse aggiuntive in consonanza con le priorità strategiche e i criteri di selezione, coerenti con la programmazione comunitaria per le aree urbane, che garantiranno la qualità strategica degli interventi, il carattere aperto della fase istruttoria per la loro selezione, nonché la valorizzazione della capacità propositiva dei Comuni». A tal fine è stato istituito un «Tavolo inter-istituzionale» (tra il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, le Regioni, i Comuni interessati e il partenariato istituzionale ed economico-sociale a livello nazionale), che ha prodotto un documento di «Priorità e criteri per la selezione degli interventi» e un documento di orientamenti per «I Piani strategici per le città e aree metropolitane» (entrambi nell'area Documenti del sito cipecomitato.it).

⁹ Nel medesimo periodo di programmazione 2000-2006, le Regioni meridionali ricadenti in Obiettivo 1 (e la Regione Molise, in sostegno transitorio) hanno avviato anche una intensa sperimentazione di formule di programmazione integrata tramite l'attuazione dello strumento denominato «Programma integrato territoriale» (PIT), nella cui attuazione gli investimenti infrastrutturali sono risultati prevalenti rispetto agli incentivi alle imprese ed alle azioni di formazione.

¹⁰ Per l'attuazione della priorità sono definiti i «principi guida», a partire dall'individuazione delle «città metropolitane» e dei «sistemi territoriali rilevanti» da parte della programmazione regionale, ed i «criteri di selezione», a partire dalla disponibilità di «piani esecutivi di gestione» degli interventi infrastrutturali finalizzati all'erogazione di servizi di interesse pubblico.

più fragili»¹¹, hanno approfondito la commistione degli interventi urbanistici con le iniziative di sostegno alle attività economiche ed hanno contribuito all'introduzione nell'ordinamento dell'istituto delle Zone franche urbane (ZFU), avviata indipendentemente dal QSN 2007-2013 ma in connessione con quanto ivi previsto per le aree urbane¹²; strumento che appare innovativo, ancorché marginale, in quanto applicabile prevalentemente al Mezzogiorno non per riserva di legge bensì in base ai divari quantificati e misurati, la cui procedura di attuazione prevede il coinvolgimento di diversi livelli istituzionali e contestualmente richiede di individuare, e quindi valutare, l'esistenza e la portata di divari subregionali e di divari subcomunali¹³.

La ricognizione fatta dal «Rapporto strategico nazionale 2009»¹⁴ riferisce sull'esperienza delle varie forme di programmazione integrata territoriale attuate in base ai programmi precedentemente richiamati, che hanno distinto tre tipologie di territori (le città, i sistemi produttivi, i sistemi rurali), ed evidenzia l'importanza della definizione di ambiti territoriali sub-regionali, l'influenza esercitata sulle singole *performance* dalle diverse situazioni di contesto e dalle capacità dei soggetti locali, la necessità di temperare la straordinarietà dei POR con le politiche ordinarie «che sole possono assicurare l'efficacia duratura di questi interventi».

Fra gli esempi di buone pratiche nelle aree urbane il Rapporto richiama i Programmi integrati di sviluppo sostenibile (PIUSS) avviati dalla Regione Toscana per intervenire «in contesti urbani degradati e/o abbandonati», e la realizzazione del Museo d'arte contemporanea Donna Regina (MADRE) nel centro storico di Napoli, che «ha consentito di riqualificare diverse zone del quartiere, attraverso sia la messa in sicurezza di edifici in disuso e/o pericolanti da diversi decenni [...], sia di creare e/o rivitalizzare piccole imprese artigiane, grazie alla spinta che, sull'economia del quartiere, ha esercitato la nuova presenza di visitatori».

¹¹ Nel 2005 il DPS con la Regione Toscana ha prodotto la ricerca *Politiche economiche e per la competitività di città e di reti urbane nella futura programmazione comunitaria in Regioni ob. 2*, in materia di politiche economiche e per la competitività delle città.

¹² R. Gallia, *Le «zone franche urbane» e la politica di coesione nelle aree urbane*, in questa «Rivista», XXII, 2008, n. 3, pp. 877-895.

¹³ Occorre ricordare che il decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (c.d. «milleproroghe»), con il comma 4 dell'art. 9 ha previsto innovazioni che – di fatto – avrebbero snaturato e praticamente reso inoperante l'istituto delle ZFU; norma che la legge di conversione 26 febbraio 2010, n. 25, ha sostituito ripristinando le precedenti regole.

¹⁴ Ministero dello sviluppo economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, *Rapporto strategico nazionale 2009*, Roma, dicembre 2009.

Tuttavia nessuna delle iniziative a cui ci si riferisce risulta aver coinvolto programmaticamente iniziative di edilizia residenziale sociale.

3. *Il Piano Casa*

Le politiche abitative nazionali sono in una fase di profonda ristrutturazione, a seguito del trasferimento delle relative competenze alle Regioni operato dal d.lgs. 112/1998 in coincidenza con l'abolizione della c.d. «ritenuta Gescal» (prelievo sulla busta paga dei lavoratori dipendenti, per costituire un fondo vincolato all'edilizia sociale) che costituiva la principale fonte di finanziamento delle politiche della casa.

La complessità della materia, problematica sia per la definizione di una adeguata regolazione sia per il reperimento di una adeguata disponibilità di risorse finanziarie, resa più complessa dall'emergere di nuovi bisogni alloggiativi espressi da particolari categorie sociali, non consente una sintesi efficace.

Appare tuttavia opportuno tentare una riflessione sulla correlazione delle politiche della casa con le politiche urbane, e di entrambe con le politiche di sviluppo, eventualmente riscontrabile in recenti provvedimenti che hanno goduto di grande attenzione mediatica ma di scarsa informazione.

L'attuale confronto istituzionale fra lo Stato e le Regioni è impegnato sulla definizione e l'attuazione di due programmi dalla denominazione ambigualmente simile, il «Piano nazionale per l'edilizia abitativa» e il «Piano casa», il primo riferito espressamente al sostegno dell'edilizia residenziale pubblica, il secondo giustificato dal rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia.

Il «Piano nazionale per l'edilizia abitativa» è oggetto dell'Accordo del 5 marzo 2009 fra Governo e Regioni per l'attuazione di quanto previsto dall'art. 11 della legge 133/2008, che ha sostituito il precedente «Programma straordinario di interventi di edilizia sociale» (previsto dagli artt. 21 e 21-*bis* della legge 222/2007), già avviato a realizzazione, che viene contestualmente sospeso per recuperare i finanziamenti, ai quali sommare ulteriori risorse non impegnate in altri programmi.

Quello che correntemente viene definito «Piano casa» è costituito dall'insieme di provvedimenti regionali contenenti misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, assunti

in attuazione dell'Intesa sottoscritta il 1° aprile 2009¹⁵ finalizzata all'adozione di mirati interventi legislativi coordinati tra lo Stato e le Regioni.

In attuazione dell'Intesa le Regioni si sono impegnate a regolamentare, con proprie leggi, forme di incentivazione volumetrica (finalizzate a migliorare anche la qualità architettonica e/o energetica degli edifici e favorire l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili), che consentano di:

a) realizzare ampliamenti «entro il limite del 20% della volumetria esistente di edifici residenziali uni-bi familiari o comunque di volumetria non superiore ai 1.000 metri cubi, per un incremento complessivo massimo di 200 metri cubi»;

b) realizzare interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con ampliamento entro il limite del 35% della volumetria esistente;

c) introdurre «forme semplificate e celeri» per l'attuazione degli interventi «in coerenza con i principi della legislazione urbanistica ed edilizia e della pianificazione comunale».

Gli interventi autorizzabili non possono essere riferiti ad edifici abusivi, ovvero localizzati nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta.

Nella definizione dei propri provvedimenti, le Regioni possono «promuovere ulteriori forme di incentivazione volumetrica», individuare ambiti esclusi dall'attuazione degli interventi ovvero nei quali favorirne l'attuazione «con opportune incentivazioni e premialità finalizzate alla riqualificazione di aree urbane degradate».

In attuazione dell'Intesa il Governo si impegna ad emanare un decreto-legge «i cui contenuti saranno concordati con le Regioni e il sistema delle autonomie con l'obiettivo precipuo di semplificare alcune procedure di competenza esclusiva dello Stato, al fine di rendere più rapida ed efficace l'azione amministrativa di disciplina dell'attività edilizia».

Nel corso dell'anno 2009 le Regioni hanno provveduto a dare attuazione a quanto previsto dall'Intesa, ad eccezione della Calabria e della Sicilia, che non hanno assunto alcun provvedimento, e della Provincia autonoma di Trento che, quali misure per fronteggiare la crisi nel settore edilizio, nella propria legge finanziaria di asse-

¹⁵ Conferenza Unificata, provvedimento 1° aprile 2009 «Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n.131, tra Stato, Regioni e gli enti locali, sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia (Repertorio atti n. 21/CU del 1° aprile 2009)» (G.U. n. 98 del 29 aprile 2009).

stamento ha previsto la concessione di contributi economici per il recupero di unità abitative e di parti comuni condominiali (art. 4 della LP 2/2009).

Da parte sua il Governo ha predisposto uno schema di decreto-legge, che dichiara di aver reso disponibile per la prevista concertazione, e che non ha ancora approvato.

In questa sede non si vuole fare una disamina delle procedure autorizzative connesse alle incentivazioni volumetriche, che le Regioni hanno assunto con diversi provvedimenti, sia legislativi sia regolamentari. Tenendo presente che, storicamente, gli interventi di natura straordinaria, dopo un iniziale periodo di applicazione/sperimentazione, sono stati recepiti nelle procedure ordinarie, appare opportuno tentare un esame della coerenza dei provvedimenti legislativi regionali (il cui elenco è riepilogato nella tabella allegata) assunti con l'obiettivo di semplificazione procedurale (a sostegno del settore edilizio) e di contestuale orientamento del prodotto edilizio verso una sostenibilità sia qualitativa sia ambientale.

La comparazione dei provvedimenti evidenzia un quadro normativo che risulta difficile definire «coordinato».

Solo due Regioni (Friuli Venezia Giulia e Umbria) hanno inserito gli interventi straordinari all'interno di provvedimenti organici, rispettivamente in materia edilizia e in materia di Governo del territorio.

L'adozione del provvedimento ha costituito occasione per modificare la legislazione in materia di Governo del territorio per la Regione Emilia Romagna e per la Provincia autonoma di Bolzano, e la disciplina dell'attività edilizia per la Regione Marche.

Altre Regioni hanno modificato le proprie legislazioni disciplinanti settori affini o concorrenti. Il Piemonte apporta singoli aggiustamenti di semplificazione procedurale in materia edilizia e urbanistica. La Valle d'Aosta integra la normativa in materia di strutture ricettive. La Toscana istituisce il sistema informativo sull'efficienza energetica. Il Lazio integra le normative in materia di urbanistica, di programmi integrati e di recupero dei sottotetti. Il Molise disciplina il mutamento di destinazione d'uso. La Campania modifica le procedure in materia di difesa del territorio dal rischio sismico. La Puglia integra le norme sulla rigenerazione urbana. La Sardegna modifica la normativa in materia di beni paesaggistici.

Oltre a disciplinare gli interventi di ampliamento previsti in sede di Intesa, alcune Regioni hanno varato ulteriori tipologie di interventi. Il Piemonte prevede di attuare programmi di rigenerazione urbana e di concedere incentivi alle attività imprenditoriali per la

loro delocalizzazione nelle aree produttive ecologicamente attrezzate (APEA). La Valle d'Aosta propone un piano di valorizzazione immobiliare del patrimonio edilizio comunale. La Lombardia prevede la riqualificazione dei quartieri di edilizia residenziale pubblica. Le Regioni Friuli Venezia Giulia, Liguria ed Emilia Romagna incentivano gli interventi di demolizione e delocalizzazione della ricostruzione.

Per quanto riguarda le «opportune incentivazioni e premialità finalizzate alla riqualificazione di aree urbane degradate» e la «coerenza con i principi della legislazione urbanistica ed edilizia e della pianificazione comunale», la situazione appare particolarmente articolata.

La Regione Umbria, che ha disciplinato le norme all'interno di una organica legislazione urbanistica, dispone che le regole dettate a tal fine prevalgano sulle previsioni degli strumenti urbanistici, salvo le esclusioni deliberate dai Comuni «in ragione delle caratteristiche paesaggistiche e ambientali, nonché del grado di saturazione edilizia esistente».

La Regione Friuli Venezia Giulia, che ha disciplinato le norme all'interno di una organica legislazione edilizia, dispone che gli interventi possano essere realizzati in deroga «alle distanze, alle altezze, alle superfici e ai volumi previsti dagli strumenti urbanistici comunali», ma non in deroga «alle leggi in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio e in materia ambientale, alle distanze minime previste dal codice civile ovvero in deroga alle altre leggi di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia» né in deroga «alle prescrizioni tipologico-architettoniche o di abaco contenute negli strumenti urbanistici vigenti». Vengono inoltre disciplinate le condizioni alle quali può essere rilasciato un titolo abilitativo in assenza di strumento urbanistico attuativo.

La Provincia autonoma di Bolzano, che ha adottato il provvedimento modificando la propria LUP, consente la deroga «ai limiti di cubatura e di altezza degli edifici, osservando tutte le altre disposizioni stabilite dalla legge urbanistica provinciale, dai regolamenti e dagli strumenti di pianificazione urbanistica».

La Regione Emilia Romagna, la quale ha adottato il provvedimento modificando la propria LUR, consente gli interventi di ampliamento «qualora per gli stessi siano consentiti, dagli strumenti urbanistici vigenti ed adottati, interventi di ripristino edilizio e di ristrutturazione edilizia e urbanistica», salvo quanto deliberato dai Comuni in merito alle esclusioni «per ragioni di ordine urbanistico, edilizio, paesaggistico, ambientale e culturale» ovvero ai limiti differenziati stabiliti «in relazione alle caratteristiche proprie

dei singoli ambiti e del diverso loro grado di saturazione edilizia». Stabilisce inoltre che gli interventi possono essere realizzati «anche in assenza di piano urbanistico attuativo eventualmente previsto», senza tuttavia disciplinarne le modalità.

La Regione Marche, che ha adottato il provvedimento modificando la propria legge edilizia, demanda ai Comuni la definizione delle deroghe ai parametri urbanistico-edilizi stabiliti dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti edilizi, nel rispetto tuttavia dei limiti posti dal d.m. 1444/1968, salvo le deroghe già introdotte dal decreto legislativo n. 115/2008 in materia di efficienza energetica degli edifici.

Le altre Regioni hanno adottato i provvedimenti straordinari in deroga agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi, ponendo alcune specifiche prescrizioni.

La Regione Toscana, la prima in ordine temporale ad adottare il provvedimento, stabilisce che gli incrementi volumetrici possano essere realizzati

su edifici abitativi per i quali gli strumenti della pianificazione territoriale, gli atti di governo del territorio o gli strumenti urbanistici generali dei comuni consentono la ristrutturazione edilizia [ovvero: la sostituzione edilizia] con addizioni funzionali o incrementi volumetrici ulteriori rispetto a quelli ammessi [...]; nel rispetto delle distanze minime e delle altezze massime dei fabbricati

ed in presenza di ulteriori condizioni specificate nel medesimo provvedimento.

La Regione Basilicata, che aveva già previsto la possibilità di conferire premi di cubatura o di superficie utile lorda «al fine di promuovere la realizzazione di complessi insediativi ed interventi edilizi eco-compatibili» (art. 11 della legge finanziaria regionale 28/2008), stabilisce che gli interventi debbano «rispettare i limiti di distanze previsti dagli strumenti urbanistici vigenti».

La Regione Puglia, che aveva già previsto la possibilità di consentire «un surplus di capacità edificatoria» in ambiti a prevalente destinazione residenziale individuati da Comuni ad elevata tensione abitativa (l.r. 12/2008), dispone che gli interventi siano realizzati «nel rispetto delle altezze massime e delle distanze minime previste dagli strumenti urbanistici. In mancanza di specifica previsione in detti strumenti, si applicano altezze massime e distanze minime previste dal d.m. lavori pubblici 1444/1968».

La Regione Lombardia prescrive che la realizzazione degli interventi non possa «determinare il superamento dell'indice fondiario e del rapporto di copertura previsti dallo strumento urbanistico,

vigente o adottato, di più del 50 per cento, nonché il superamento di quattro metri dell'altezza massima consentita dallo stesso».

La Regione Veneto concede un maggiore premio di cubatura agli interventi di sostituzione edilizia «oggetto di un piano attuativo».

La Regione Liguria ammette gli interventi in deroga «fatto salvo il rispetto delle distanze dai fabbricati ivi previste e della dotazione dei parcheggi pertinenziali».

La Regione Marche consente la modifica della destinazione d'uso – da non residenziale a residenziale – degli edifici ricadenti in zona territoriale omogenea B e C «a condizione che esso sia compatibile con la destinazione di zona prevista dagli strumenti urbanistici e garantisca il rispetto degli standard urbanistici [...], ovvero l'intervento rientri in un programma di riqualificazione urbanistica».

La Regione Lazio stabilisce che

ai fini dell'attuazione della presente legge, i parametri urbanistici ed edilizi della volumetria o della superficie utile, utilizzati per il calcolo dei volumi o delle superfici degli edifici esistenti nonché degli edifici compresi nei piani previsti dalla presente legge, devono essere gli stessi utilizzati per il calcolo degli ampliamenti.

La Regione Abruzzo prescrive che gli interventi «non possono derogare da norme nazionali in merito a distanze ed altezze, con particolare riferimento agli artt. 8 e 9 del d.m. 1444/68».

Infine, per quanto riguarda il pagamento degli oneri di costruzione e di urbanizzazione, le leggi regionali offrono un ventaglio di scelte procedurali, che spaziano dal loro abbuono con finalità incentivante alla «monetizzazione» degli standard urbanistici.

4. *Alcune considerazioni*

I provvedimenti precedentemente descritti, assunti – come già detto – con l'obiettivo di semplificare le procedure del settore edilizio ed orientarlo verso una sostenibilità sia qualitativa sia ambientale, nonostante l'Intesa sul c.d. Piano Casa li abbia previsti quali strumenti congiunturali per il superamento della crisi economica, nella loro formulazione introducono (seppure in maniera non lineare e a volte contraddittoria) modifiche strutturali alle regole che sovrintendono al governo del territorio, in particolare per quanto riguarda gli interventi di demolizione e ricostruzione.

Nel sito ufficiale del Governo¹⁶ si illustra «la proposta di un Piano casa consistente in due progetti: il primo dà la possibilità al singolo cittadino di effettuare interventi di ampliamento e/o ricostruzione della propria abitazione. Il secondo, riguarda la semplificazione delle procedure burocratiche inerenti ai lavori di edilizia».

Appare evidente che, al di là delle esigenze propagandistiche, gli interventi affidati ai singoli cittadini saranno limitati agli immobili individuali e/o di piccola dimensione. I grandi interventi di sostituzione edilizia inevitabilmente saranno frutto di una specifica iniziativa imprenditoriale, in particolare quando realizzati con la delocalizzazione dell'immobile e/o all'interno di un programma urbano (comunque finalizzato e/o denominato).

I provvedimenti assunti richiamano, anche se non apertamente dichiarato, il problema – già da tempo dibattuto – della necessità di procedere alla «densificazione» delle aree urbane, per preservare il territorio dalle conseguenze di una eccessiva antropizzazione, che in luogo di migliorare la qualità della vita crea nuovi problemi da affrontare e risolvere (come drammaticamente evidenziato dai recenti eventi alluvionali e/o franosi, e come costantemente ci ricordano le tensioni abitative).

La densificazione urbana è un problema già affrontato dalla normativa urbanistica ed edilizia, con i provvedimenti per il recupero dei sottotetti a fini abitativi. La Regione Lombardia, che per prima ha adottato un simile provvedimento (l.r. 15/1996, abrogata dalla LUR 12/2005 che ne ha recepito i contenuti), lo ha promosso «con l'obiettivo di contenere il consumo di nuovo territorio e di favorire la messa in opera di interventi tecnologici per il contenimento dei consumi energetici».

Il recupero dei sottotetti è stato quindi esteso, nella legislazione di altre Regioni, anche ad altri ambienti (portici, seminterrati, ecc.); mentre la Regione Piemonte ha promosso il recupero funzionale dei rustici (l.r. 9/2003), intendendo per tali

i manufatti edilizi esistenti realizzati anteriormente al 1° settembre 1967 delimitati da tamponamenti, individuati a catasto terreni o edilizio urbano ed utilizzati a servizio delle attività agricole o per funzioni accessorie della residenza o di altre attività economiche considerate compatibili con la destinazione residenziale dai vigenti regolamenti e dalle norme di attuazione degli strumenti urbanistici vigenti.

¹⁶ http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/casa_piano/.

Per quanto riguarda la concessione di incrementi volumetrici, nella precedente esposizione abbiamo già visto come due Regioni (Basilicata e Puglia), in un periodo antecedente alla sottoscrizione dell'Intesa, abbiano provveduto a consentire il riconoscimento di un «premio di cubatura» ovvero di un «surplus di capacità edificatoria» (diversa terminologia per un medesimo effetto) con finalità analoghe a quelle che sovrintendono alle norme varate in attuazione del Piano Casa.

La densificazione edilizia è stato anche, di fatto, uno degli obiettivi prioritari dei programmi di rigenerazione urbana (variamente denominati) avviati negli anni '90 del secolo scorso, con le medesime impostazioni derogatorie, che le attuali leggi regionali richiamano, integrandole e/o innovandole.

La novità vera dei provvedimenti attuali è il richiamo alla necessità/opportunità di rinnovare/sostituire il patrimonio abitativo, realizzando un'edilizia migliorata nelle prestazioni sia strutturali sia energetiche, inserita in un contesto maggiormente qualificato, nel quale i valori paesaggistico/ambientali siano riconosciuti e valorizzati. Tuttavia questo aspetto, allo stato attuale, risulta non ancora coerentemente normato, e soprattutto non coordinato né con le leggi urbanistiche regionali né con i provvedimenti settoriali precedentemente richiamati (come si evince chiaramente dal quadro sinottico delle tabelle allegate). Inoltre la sostenibilità ambientale degli interventi edilizi spesso viene fatta coincidere (in maniera confusa, o comunque limitata) con il rendimento energetico degli edifici, da migliorare in termini di efficienza dell'immobile, risparmio nei consumi e impiego di fonti rinnovabili.

Non sembra posto seriamente il problema della sostenibilità dell'insediamento antropico. Il processo evolutivo degli standard urbanistici, dal dato quantitativo al contenuto qualitativo, pur avviato¹⁷ appare bloccato nell'apparente disinteresse. Il collegamento organico con la tutela fisica del territorio (salvaguardia delle risorse idriche, difesa idrogeologica, ecc.) trova un forte ostacolo in una pluralità di competenze istituzionali, che si sostanziano in un eccesso di strumenti di pianificazione che impediscono il rilascio di una autorizzazione unica in grado di valutare contestualmente

¹⁷ Ad esempio, nella LUR 1/2005 della Toscana, è riscontrabile il tentativo di superare il concetto «quantitativo» degli standard urbanistici per pervenire ad una definizione della «qualità urbana, ambientale, edilizia e di accessibilità del territorio»; procedendo, tramite provvedimenti di natura regolamentare, alla individuazione della quantità e della qualità delle infrastrutture e dei servizi ritenuti necessari.

tutti gli elementi di rischio, da attenuare o da eliminare, e tutti gli aspetti da tutelare e valorizzare.

La stessa disciplina urbanistica sembra incapace di risolvere l'antica contraddizione del piano comunale, le cui previsioni edificatorie sono a tempo indeterminato (avendo la giurisprudenza vanificato il termine decennale degli strumenti attuativi), mentre le previsioni di attuazione delle aree a standard sono soggette ad un vincolo espropriativo la cui validità ha un limite quinquennale (elevabile a dieci anni, a particolari condizioni). Contraddizione accentuata dalla contestuale presenza del vincolo di inedificabilità – di fatto – costituito dalle aree soggette a piani attuativi, da adottare ma mai adottati.

L'inedificabilità conseguente alla mancanza di un limite temporale per l'adozione di uno strumento attuativo, che rappresenta un problema evidenziato da tempo e che ha dato luogo ad una specifica giurisprudenza¹⁸, è stato affrontato e regolamentato – all'interno dei provvedimenti precedentemente illustrati – solo dalla Regione Friuli Venezia Giulia, mentre la Regione Emilia Romagna ne ha decretato la non obbligatorietà, senza specificarne le condizioni.

Le Regioni non hanno colto l'occasione – nei provvedimenti esaminati – per disciplinare le modalità di destinare all'edilizia residenziale le aree rese disponibili da una rivisitazione degli standard sovradimensionati, nonostante la presenza di un esubero di aree a standard, già acquisite e non utilizzate a tal fine, ancora nel possesso dei Comuni sia perché i proprietari espropriati non ne hanno chiesto la retrocessione sia perché derivanti da cessioni e/o permutate. La destinazione residenziale di tali aree potrebbe essere resa possibile già da quanto previsto dalla legge finanziaria

¹⁸ Il Consiglio di Stato ha più volte affermato che «la previsione dello strumento urbanistico generale sulla indefettibilità dello strumento attuativo non ha contenuto espropriativo, in quanto mira alla razionalità dell'assetto urbanistico» (tra le altre: Sezione V, sentenza 1013/2004; Sezione IV, sentenza 4812/2003), per cui «a fronte di norme di piano che impongono l'approvazione di strumenti urbanistici attuativi, la possibilità di rilasciare licenze o concessioni edilizie singole è tradizionalmente limitata ai casi eccezionali in cui l'intervento ricada in zone ormai completamente urbanizzate e dotate di tutti i servizi necessari, tenuto conto che in tale evenienza lo strumento attuativo medesimo non avrebbe più alcuna funzione utile da svolgere» (Sezione V, sentenza 1013/2004), e risulta infondata ogni censura per l'omessa previsione di un limite temporale per l'adozione di uno strumento attuativo, in quanto «tranne il caso limite in cui vi sia il c.d. lotto intercluso in un contesto integralmente urbanizzato – il piano attuativo, previsto dallo strumento urbanistico come presupposto dell'edificazione, non ammette equipollenti, nel senso che in sede amministrativa o in quella giurisdizionale non possono essere effettuate indagini volte a verificare se sia tecnicamente possibile realizzare costruzioni, che ad avviso del legislatore incidono negativamente sul razionale assetto del territorio, vanificando la funzione del piano attuativo» (Sezione IV, sentenza 531/2008).

per l'anno 2008, la quale ha attribuito all'edilizia residenziale sociale – di fatto – la qualità di standard urbanistico¹⁹.

In conclusione, i provvedimenti assunti in attuazione dell'Intesa per il c.d. Piano Casa, ben lungi dal costituire un quadro normativo «coordinato», non appaiono in grado di trasformare soluzioni di emergenza in misure straordinarie, dalla cui sperimentazione fare derivare procedure di ordinaria applicazione. Contestualmente, pur considerando le inadempienze del Governo centrale sia per lo specifico provvedimento sia per la necessaria riforma urbanistica, le Regioni non sono apparse all'altezza del compito di introdurre norme straordinarie che tengano conto di un ridisegno coerente del Governo del territorio, che era e rimane frammentato in una pluralità di norme specifiche e settoriali, spesso non coordinate tra loro.

Le modifiche apportate nel 2001 al Titolo V della parte seconda della Costituzione nella ripartizione dei poteri tra Stato, Regioni ed enti locali (Province, Città metropolitane e Comuni) hanno moltiplicato le sedi di Governo, creando una pluralità di centri decisionali; i cui effetti, che devono ancora manifestarsi a regime, vengono esplorati molto timidamente, in particolare per quanto riguarda i servizi resi ai cittadini e significativamente riferiti alla politica della casa, che deve tenere conto dei nuovi bisogni emergenti. Con riferimento a questo specifico aspetto, sarebbe inoltre opportuno riflettere su quanto operato nel campo dei progetti di riqualificazione urbanistica avviati in coincidenza temporale con la conclusione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e l'avvio della politica regionale per le aree depresse²⁰, che non risultano né valutati per i loro effetti sociali né indagati nelle connessioni con ipotesi di sviluppo legate alla programmazione dei fondi aggiuntivi nazionali e comunitari²¹; tenendo inoltre presente che la politica re-

¹⁹ L'art. 1, commi 258 e 259, della legge 244/2007 stabilisce che, in via provvisoria «fino alla definizione della riforma organica del governo del territorio,... in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime... di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n.1444, [...] [negli strumenti urbanistici devono essere] definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita... di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione».

²⁰ R. Gallia, *Recupero urbano, riqualificazione del territorio e sviluppo economico: una convergenza parallela negli strumenti negoziali*, in questa «Rivista», 1999, n. 4, pp. 1139-1159; riproposto ed aggiornato in: R. Gallia, *Negoziante urbanistica. La concertazione dei programmi di sviluppo economico e territoriale*, Il Sole 24 Ore, Milano 2004 (Capitolo 6 – Il territorio della concertazione), e R. Gallia, *La regola dell'arte. Manuale di legislazione urbanistica e edilizia*, Edizioni di Legislazione Tecnica, Roma 2007² (Capitolo 6.3 – I programmi urbani).

²¹ A partire dal 1999 la programmazione del FAS (Fondo aree sottoutilizzate) ha dato

gionale unitaria applicata alle aree urbane non sembra avere tenuto presente l'attenzione attribuita in sede comunitaria alla definizione di «edilizia sociale» nell'ambito della gestione dei servizi di interesse economico generale, salvo la formale adesione²².

Risulta sempre più necessario ricordare che la politica regionale comunitaria abbina il concetto di sviluppo economico ai concetti di coesione sociale e di coesione territoriale, nel senso che non ci può essere progresso economico senza migliore qualità della vita e senza il riequilibrio delle condizioni economiche e sociali di tutte le Regioni che compongono l'Unione. In Italia, nonostante la politica regionale unitaria abbia timidamente affrontato il problema dei servizi resi al cittadino in termini qualitativi²³, sembra prevalere l'attenzione al permanente divario del Mezzogiorno con un riferimento pressoché esclusivo allo sviluppo economico scisso da un contestuale incremento del benessere sociale; sopravvento che si riscontra anche a livello lessicale, nella modifica della denominazione del «Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione» in «Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica».

Auspiciando che l'orientamento delle politiche di sviluppo tenga nella dovuta considerazione gli aspetti della coesione sociale e del riequilibrio territoriale in abbinamento allo sviluppo economico, occorre comunque tenere presente che la pluralità dei livelli di governo introdotti dalla riforma costituzionale del 2001 richiede di riorganizzare le sedi di confronto (politico, programmatico, settoriale, ecc.) tra lo Stato, le Regioni e gli enti territoriali, spostando l'attenzione dalla ripartizione della spesa pubblica alla assunzione condivisa di decisioni su una pluralità di materie, con riferimento agli aspetti sia della regolamentazione sia della finalizzazione della

luogo a specifici APQ (accordi di programma quadro) che, per quanto riguarda le politiche urbane e gli interventi di infrastrutturazione del territorio, risultano variamente denominati (ambiente, città, riqualificazione urbana, infrastrutture, aree urbane, ecc.), trovando nelle Regioni del Mezzogiorno una specifica collocazione nell'asse «Città» (comprendente edilizia abitativa e urbanistica, e interventi in campo sociale) del QCS 2000-2006; dei quali il Rapporto annuale del DPS offre un dettaglio esclusivamente contabile (cfr. Tavola *III.2.e* in *Appendice al Rapporto annuale del DPS*, sia del 2007 sia del 2008).

²² Con riferimento alla decisione 2005/842/CE della Commissione europea, in materia di compensazione degli obblighi di servizio pubblico concessa a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, il Ministero delle infrastrutture ha assunto la definizione di «alloggio sociale» ai fini dell'esenzione dall'obbligo della notifica degli aiuti di Stato, quale «elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie» (decreto 22 aprile 2008, «Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dell'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea», in *G.U.* n. 146 del 24 giugno 2008).

²³ R. Gallia, *La geografia dei divari*, in questa «Rivista», 2008, n. 4, pp. 1131-1150.

spesa pubblica. Questo non significa negare ovvero ridurre la portata della competenza che la Costituzione (art. 119, comma 5) riserva allo Stato in materia di spesa aggiuntiva e di interventi straordinari, come è stato giustamente ricordato²⁴. Tuttavia la funzione dello Stato centrale in materia di spesa aggiuntiva e interventi speciali costituisce una condizione «necessaria» ma «non sufficiente» a garantire che la spesa pubblica risulti contestualmente efficiente nelle procedure ed efficace nei risultati.

Riflettere sulle modalità con le quali si raggiungono, si attuano e si verificano le intese fra i diversi livelli di governo, è un esercizio doveroso anche se sembra suscitare scarso interesse; come dimostra anche lo scenario precedentemente esaminato.

A tal fine viene ribadito quanto già più volte espresso in precedenza (su questa stessa «Rivista») sulla necessità di superare l'attuale formulazione dell'Accordo di programma quadro (APQ) quale accordo bilaterale fra lo Stato (o, meglio, la singola articolazione ministeriale di competenza settoriale) e la singola Regione, la cui sperimentazione ultradecennale di «modalità ordinaria di attuare la spesa pubblica in conto capitale su base territoriale»²⁵ appare riferita più ad un metodo per allocare le risorse finanziarie piuttosto che ad uno strumento per risolvere congiuntamente problemi condivisi.

Si richiede quindi la trasformazione degli APQ da strumento bilaterale Stato-Regione (singola), sottoscritto per l'allocazione settoriale della spesa pubblica, in strumento di concertazione unitaria tra i governi regionali e il Governo nazionale, con l'eventuale partecipazione degli enti locali, per la soluzione congiunta di problemi di sviluppo; compresa anche la «questione delle abitazioni» che il c.d. Piano Casa non è stato in grado e, per la sua impostazione, non è in grado di risolvere.

²⁴ SVIMEZ, *Il disegno di legge per l'attuazione del federalismo fiscale e le prospettive delle Regioni deboli d'Italia*, documento presentato al convegno «Le Giornate dell'economia del Mezzogiorno», Palermo 7 novembre 2008. Il documento SVIMEZ, nell'auspicare «il superamento della frammentarietà degli interventi e del loro scarso valore strategico», richiama le competenze in materia di spesa aggiuntiva e di interventi straordinari, esercitando le quali «lo Stato centrale è chiamato a svolgere una funzione di *garanzia dei diritti e di salvaguardia del sistema*, funzione essenziale per dare attuazione ai valori di solidarietà e unità nazionale, in una Repubblica che viene organizzata su basi multilivello».

²⁵ Come ribadito dal CIPE in occasione dell'annuale allocazione dei fondi FAS, a partire dalla delibera 36/2002.

TAB. 1.

Regione	Legge urbanistica	Rilancio attività edilizia	Recupero sottotetti	Rigenerazione urbana	Edilizia sostenibile
Piemonte	l.r. 5 dicembre 1977 n. 56 «Tutela ed uso del suolo	l.r. 14 luglio 2009 n. 20 «Snellimento delle procedure in materia di edilizia e urbanistica»	l.r. 6 agosto 1998, n. 21 «Norme per il recupero a fini abitativi di sottotetti» l.r. 29 aprile 2003, n. 9 «Norme per il recupero funzionale dei rustici»	l.r. 9 aprile 1996 n. 18 «Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale in attuazione dell' articolo 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179» l.r. 14 luglio 2009 n. 20 «Snellimento delle procedure in materia di edilizia e urbanistica»; (articolo 11 – Interventi di riqualificazione edilizia)	l.r. 28 maggio 2007 n. 13 «Disposizioni in materia di rendimento energetico nell'edilizia»
Valle d'Aosta	l.r. 6 aprile 1998 n. 11 «Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta»	l.r. 4 agosto 2009 n. 24 «Misure per la semplificazione delle procedure urbanistiche e la riqualificazione del patrimonio edilizio in Valle d'Aosta. Modificazioni alle ll.rr. 6 aprile 1998, n. 11 e 27 maggio 1994, n. 18»		LUR n. 11/1998 (art. 45 – Progetti operativi integrati; art. 51 – Programmi integrati, intese e concertazioni per la riqualificazione del territorio)	l.r. 18 aprile 2008 n. 21 «Disposizioni in materia di rendimento energetico nell'edilizia»

Tab. 1. (segue)

Regione	Legge urbanistica	Rilancio attività edilizia	Recupero sottotetti	Rigenerazione urbana	Edilizia sostenibile
Lombardia	l.r. 11 marzo 2005 n. 12 «Legge per il governo del territorio»	l.r. 16 luglio 2009 n. 13 «Azioni straordinarie per lo sviluppo e la qualificazione del patrimonio edilizio ed urbanistico della Lombardia»	LUR 12/2005; Titolo IV «Attività edilizie specifiche» – Capo I «Recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti» (articoli 63-65). Sostituisce e abroga l.r. 15/1996	LUR n. 12/2005 (Titolo VI – Capo I «Disciplina dei programmi integrati di intervento»; articoli 87-94) l.r. 4 luglio 1986 n. 22 «Promozione dei programmi integrati di recupero del patrimonio edilizio esistente» l.r. 23 febbraio 2004 n. 3 «Disposizioni in materia di programmazione negoziata con valenza territoriale»	Decreto dirigenziale 20 dicembre 2007 n. 16188 «Linee orientative per l'incentivazione al riutilizzo delle aree urbane compromesse attraverso la promozione dell'edilizia sostenibile»
Provincia autonoma di Trento	l.p. 4 marzo 2008 n. 1 «Pianificazione urbanistica e governo del territorio»	l.p. 28 marzo 2009 n. 2 «Legge finanziaria di assolvimento 2009»; articolo 4 «Misure per fronteggiare la crisi del settore edilizio»		l.p. 15 gennaio 1993 n. 1 «Norme per il recupero degli insediamenti storici e interventi finanziari nonché modificazioni alla legge provinciale 5 settembre 1991, n. 22» (articolo 14)	LUP 1/2008 – Titolo IV «Disposizioni in materia di edilizia sostenibile e libretto di fabbricato» (articoli 81-96) DPCP 13 luglio 2009 n. 11-13/Leg «Disposizioni regolamentari in materia di edilizia sostenibile in attuazione del Titolo IV della l.p. 4 marzo 2008 n. 1»

TAB. 1. (segue)

Regione	Legge urbanistica	Rilancio attività edilizia	Recupero sottotetti	Rigenerazione urbana	Edilizia sostenibile
Provincia autonoma di Bolzano	l.p. 11 agosto 1997 n. 13 «Legge urbanistica provinciale»	l.p. 1/2009, articolo 51 «Modifiche della legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13, recante «Legge urbanistica provinciale»»			DpGP 21 luglio 2009 n. 1969 «Certificato energetico per gli appartamenti»
		DGP 15 giugno 2009 n. 1609 «Direttive ai sensi dell'articolo 127, comma 2, della legge urbanistica provinciale, legge 11 agosto 1997, n. 13 e seguenti (Riqualificazione energetica di edifici esistenti con ampliamento)»			
Veneto	l.r. 23 aprile 2004 n. 11 «Norme per il governo del territorio»	l.r. 8 luglio 2009 n. 14 «Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche»	l.r. 6 aprile 1999 n. 12 «Recupero dei sottotetti esistenti a fini abitativi»	LUR n. 11/2004 (art. 19 – Piano urbanistico attuativo)	l.r., 9 marzo 2007 n. 4 «Iniziative ed interventi regionali a favore dell'edilizia sostenibile»

TAB. 1. (segue)

Regione	Legge urbanistica	Rilancio attività edilizia	Recupero sottotetti	Rigenerazione urbana	Edilizia sostenibile
Friuli Venezia Giulia	<p>L.r. 13 dicembre 2005 n. 30 «Norme in materia di piano territoriale regionale»</p> <p>L.r. 23 febbraio 2007 n. 5 «Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio»</p> <p>L.r. 3 dicembre 2009 n. 22 «Procedure per l'avvio della riforma della pianificazione territoriale della Regione»</p>	<p>L.r. 11 novembre 2009 n. 19 «Codice regionale dell'edilizia»; Capo VII «Disposizioni straordinarie per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente» (articoli 57-60)</p>		<p>LUR n. 5/2007 (Art.25 – Piani attuativi comunali)</p>	<p>L.r. 18 agosto 2005 n. 23 «Disposizioni in materia di edilizia sostenibile»</p>

TAB. 1. (segue)

Regione	Legge urbanistica	Rilancio attività edilizia	Recupero sottotetti	Rigenerazione urbana	Edilizia sostenibile
Liguria	l.r. 4 settembre 1997 n. 36 «Legge urbanistica regionale»	l.r. 3 novembre 2009 n. 49 «Misure urgenti per il rilancio dell'attività edilizia e per la riqualificazione del patrimonio urbanistico-edilizio»	l.r. 6 agosto 2001 n. 24 «Recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti»	l.r. 27 marzo 1998 n. 14 «Interventi per la riqualificazione dei siti produttivi e per la rivitalizzazione dei centri storici e delle periferie urbane» (modificata dalla l.r. 2/2003)	l.r. 29 maggio 2007 n. 22 «Norme in materia di energia» – Titolo IV «Rendimento energetico degli edifici» (articoli 24-32) Rr 22 gennaio 2009 n. 1 «Regolamento di attuazione articolo 29 della legge regionale 29 maggio 2007 n. 22 recante: «Norme in materia di certificazione energetica degli edifici»»
Emilia Romagna	l.r. 24 marzo 2000 n. 20 «Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio»	l.r. 6 luglio 2009 n. 6 «Governo e riqualificazione solidale del territorio»; Titolo III «Norme per la qualificazione del patrimonio edilizio abitativo» (articoli 51-56)	l.r. 6 aprile 1998 n. 11 «Recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti»	l.r. 3 luglio 1998 n. 19 «Norme in materia di riqualificazione urbana»	Deliberazione Assemblea Legislativa 4 marzo 2008, n. 156 «Approvazione atto di indirizzo e coordinamento sui requisiti di rendimento energetico e sulle procedure di certificazione energetica degli edifici»

TAB. 1. (segue)

Regione	Legge urbanistica	Rilancio attività edilizia	Recupero sottotetti	Rigenerazione urbana	Edilizia sostenibile
Toscana	L.r. 3 gennaio 2005 n. 1 «Norme per il governo del territorio»	L.r. 8 maggio 2009 n. 24 «Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente»	L.r. 8 febbraio 2010 n. 5 «Norme per il recupero abitativo dei sottotetti»	LUR n. 1/2005 (Art. 74 – Programmi complessi di riqualificazione insediativi)	LUR 1/2005, articolo 37 DPCR 9 febbraio 2007 n. 2 «Linee guida per l'edilizia sostenibile in Toscana»
Umbria	L.r. 22 febbraio 2005 n. 11 «Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale» L.r. 26 giugno 2009, n. 13 «Norme per il governo del territorio e per il rilancio dell'economia attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente» – Capo II	L.r. 26 giugno 2009 n. 13 «Norme per il governo del territorio e la pianificazione per il rilancio dell'economia attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente» – Capo II «Interventi straordinari e finalizzati alla riqualificazione architettonica, strutturale ed ambientale degli edifici esistenti» (articoli 33-38)		L.r. 11 aprile 1997 n. 13 «Norme in materia di riqualificazione urbana»	L.r. 18 novembre 2008, n. 17 «Norme in materia di sostenibilità ambientale degli interventi urbanistici ed edilizi» DGR 28 settembre 2009 n. 1322 «Modifica e aggiornamento del Disciplinare Tecnico per la valutazione della sostenibilità ambientale degli edifici di cui all'art. 4 della L.r. 17/2008»

TAB. 1. (segue)

Regione	Legge urbanistica	Rilancio attività edilizia	Recupero sottotetti	Rigenerazione urbana	Edilizia sostenibile
Marche	<p>L.r. 5 agosto 1992, n. 34 «Norme in materia urbanistica paesaggistica e di assetto del territorio»</p>	<p>L.r. 8 ottobre 2009, n. 22 «Interventi della Regione per il riavvio delle attività edilizie al fine di fronteggiare la crisi economica, difendere l'occupazione, migliorare la sicurezza degli edifici e promuovere tecniche di edilizia sostenibile»</p>	<p>L.r. 16 aprile 2009 n. 13 «Disposizioni per il recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti»</p>	<p>L.r. 23 febbraio 2005, n. 16 «Disciplina degli interventi di riqualificazione urbana e indirizzi per le aree produttive ecologicamente attrezzate»</p>	<p>L.r. 17 giugno 2008 n. 14 «Norme per l'edilizia sostenibile»</p>
Lazio	<p>L.r. 22 dicembre 1999 n. 38 «Norme sul governo del territorio»</p>	<p>L.r. 11 agosto 2009 n. 6 «Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale»</p>	<p>L.r. 26 giugno 1997 n. 22 «Norme in materia di programmi integrati di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del Territorio della Regione»</p>	<p>L.r. 27 maggio 2008 n. 6 «Disposizioni regionali in materia di architettura sostenibile e bio-edilizia»</p>	

Tab. I. (segue)

Regione	Legge urbanistica	Rilancio attività edilizia	Recupero sottotetti	Rigenerazione urbana	Edilizia sostenibile
Abruzzo	l.r. 12 aprile 1983 n. 18 «Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione»	l.r. 19 agosto 2009 n. 16 «Intervento regionale a sostegno del settore edilizio»	l.r. 26 aprile 2004 n. 15 «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004 – 2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)»; articolo 85 «Norme in materia di recupero abitativo dei sottotetti»	l.r. 27 aprile 1995 n. 70 «Modifiche ed integrazioni alla l.r. 12-4-1983, n. 18; Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo» (articolo 20; che introduce gli articoli 30- <i>bis</i> e 30- <i>ter</i> della LUR. 18/1983)	l.r. 19 agosto 2009, n. 16 «Intervento regionale a sostegno del settore edilizio»; Titolo II «Interventi per il miglioramento della qualità energetica degli edifici e per il risparmio idrico» (articoli 14-16)
Molise		l.r. 11 dicembre 2009 n. 30 «Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica»	l.r. 18 luglio 2008 n. 25 «Interventi per il recupero dei sottotetti, dei locali interrati e seminterrati dei porticati»	l.r. 11 giugno 1999 n. 17 «Disciplina del procedimento per l'accordo di programma»	l.r. 27 maggio 2005, n. 23 «Norme quadro per la promozione dell'eco qualità nell'edilizia residenziale pubblica e privata»

TAB. 1. (segue)

Regione	Legge urbanistica	Rilancio attività edilizia	Recupero sottotetti	Rigenerazione urbana	Edilizia sostenibile
Campania	<p>l.r. 22 dicembre 2004 n. 16 «Norme sul governo del territorio»</p> <p>l.r. 13 ottobre 2008 n. 13 «Piano Territoriale Regionale»</p>	<p>l.r. 28 dicembre 2009 n. 19 «Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa»</p>	<p>l.r. 28 novembre 2000, n. 15 «Norme per il recupero abitativo di sottotetti esistenti»</p>	<p>l.r. 19 febbraio 1996 n. 3 «Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale in attuazione della legge 17 febbraio 1992, n. 179»</p>	
Puglia	<p>l.r. 31 maggio 1980 n. 56 «Turella ed uso del territorio»</p> <p>l.r. 27 luglio 2001 n. 20 «Norme generali di governo ed uso del territorio»</p>	<p>l.r. 30 luglio 2009 n. 14 «Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale»</p>	<p>l.r. 15 novembre 2007 n. 33 «Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate»</p>	<p>l.r. 11 maggio 1990 n. 26 «Programmi integrati di interventi per la riqualificazione urbana»</p> <p>l.r. 29 luglio 2008 n. 21 «Norme per la rigenerazione urbana»</p>	<p>l.r. 10 giugno 2008 n. 13 «Norme per l'abitare sostenibile»</p>

TAB. 1. (segue)

Regione	Legge urbanistica	Rilancio attività edilizia	Recupero sottotetti	Rigenerazione urbana	Edilizia sostenibile
Basilicata	L.r. 11 agosto 1999 n. 23 «Tutela, governo ed uso del territorio»	L.r. 7 agosto 2009 n. 25 «Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente»	L.r. 4 gennaio 2002 n. 8 «Recupero dei sottotetti e dei locali seminterrati ed interrati esistenti» Sostituisce e abroga l.r. 5/1998	LUR. n. 23/1999 (art. 18 – Piani e Programmi complessi) L.r. 7 agosto 2009 n. 25 «Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente» (art. 4 – Pro-grammi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale e di riqualificazione urbana)	
Calabria	L.r. 16 aprile 2002 n. 19 «Norme per la tutela, governo ed uso del territorio. Legge urbanistica della Calabria»		L.r. 16 aprile 2002 n. 19 «Norme per la tutela, governo ed uso del territorio – Legge Urbanistica della Calabria»; articolo 49 «Miglioramenti tecnologici»	LUR. n. 19/2002 (art. 32 – Strumenti di pianificazione negoziata)	

TAB. 1. (segue)

Regione	Legge urbanistica	Rilancio attività edilizia	Recupero sottotetti	Rigenerazione urbana	Edilizia sostenibile
Sicilia	<p>I.r. 27 dicembre 1978 n. 71 «Norme integrative e modificative della legislazione vigente nel territorio della Regione siciliana in materia urbanistica»</p>		<p>I.r. 16 aprile 2003 n. 4 «Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003»; articolo 18 «Norme per il contenimento del consumo di nuovo territorio»</p>		
Sardegna	<p>I.r. 22 dicembre 1989 n. 45 «Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale»</p>	<p>I.r. 23 ottobre 2009 n. 4 «Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediantes il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo»</p>		<p>I.r. 29 aprile 1994 n. 16 «Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale, in attuazione dell' articolo 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179»</p>	