

di
ROBERTO GALLIA,
 Architetto; ha lavorato nella PA (dal 1978 al 2010) occupandosi, prevalentemente, di politiche territoriali e di finanziamenti pubblici (per le infrastrutture e alle imprese); ha insegnato presso il Dipartimento di Architettura di Roma Tre (dal 2012 al 2016) e presso la Facoltà di Architettura "L. Quaroni" della Sapienza di Roma (dal 2006 al 2011).

VERSIONE ARTICOLO ONLINE
 FAST FIND AR1625

ARTICOLI COLLEGATI

- *Manutenzione, riqualificazione, cambi d'uso: facciamo il punto,* QLT n. 3/2017 (Fast Find AR1427)
- *Standard urbanistici, dotazioni territoriali, regolamento edilizio unico nazionale,* QLT n. 1/2016 (Fast Find AR1214)
- *Il futuro delle città: politiche urbane in ordine sparso,* QLT n. 4/2015 (Fast Find AR1162)

Argomento trattato da:
**PROGRAMMARE E
 PROGETTARE**



DISPONIBILE SU LITSHOP:
litshop.legislazionetecnica.it



GOVERNO DEL TERRITORIO LA RIGENERAZIONE URBANA IN ASSENZA DI POLITICHE PER LE CITTÀ E IL TERRITORIO

Le esperienze di rigenerazione urbana appaiono episodiche e scollegate tra loro, in assenza di una politica che sappia generare capacità di azione pubblica e risulti in grado di governare con una visione unitaria i temi della gestione della città, della pianificazione territoriale, dello sviluppo locale e dei mercati immobiliari.

Il mondo professionale appare attratto maggiormente dagli aspetti suggestivi, quali la cosmesi dei vecchi insediamenti operata dagli interventi di street art, o dalle operazioni ritenute più interessanti dal punto di vista progettuale, quali la sostituzione di immobili da demolire e ricostruire. Nessuna attenzione sembra invece riservata al riuso delle singole unità immobiliari, residenziali e non residenziali, inserite in un edificio condominiale; interventi che, nonostante riguardino la parte preponderante del patrimonio edilizio (rappresentando, quindi, un segmento significativo del mercato), generano scarsa attenzione e trovano plurimi impedimenti, determinati da procedimenti non coerenti e da una regolamentazione tecnica inadeguata e/o elusa. Parimenti non risulta considerato il contributo che i programmi di rigenerazione urbana potrebbero fornire allo sviluppo locale, con la realizzazione di un livello adeguato di servizi per migliorare la qualità della vita dei residenti e creare un clima più favorevole allo sviluppo di impresa.

QUALI ORIZZONTI?

Due recenti provvedimenti governativi, i decreti-legge cosiddetti “sblocca cantieri” e “decreto crescita”, contengono anche disposizioni in materia di rigenerazione urbana. Il decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 cd “sblocca cantieri” (Fast Find NN16990), con l'articolo 5 “Norme in materia di rigenerazione urbana” modifica le disposizioni derogatorie degli standard urbanistici (contenute nell'articolo 2-bis del D.P.R. 380/2001 TU edilizia) con l'obiettivo di agevolare gli interventi di demolizione e ricostruzione. Nonostante «il limitato impatto pratico» delle innovazioni introdotte¹, le stesse sono fatte precedere da una corposa descrizione degli obiettivi che si vogliono perseguire:

«Al fine di concorrere a indurre una drastica riduzione del consumo di suolo e a favorire la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, a incentivare la razionalizzazione di detto patrimonio edilizio, nonché a promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione, ovvero da ricalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili e di assicurare il miglioramento e l'adeguamento sismico del patrimonio edilizio esistente, anche con interventi di demolizione e ricostruzione».

Il decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 cd “decreto crescita” (Fast Find NN16997), con l'articolo 7 “Incentivi per la valorizzazione edilizia” introduce incentivi fiscali rivolti alle imprese per agevolare sia l'acquisto di interi fabbricati da demolire e ricostruire sia i successivi atti di rivendita delle singole unità immobiliari.

Per governare la transizione dall'espansione urbana alla rigenerazione delle aree urbanizzate, limitando il consumo di suolo non ancora antropizzato, viene quindi confermato

l'orientamento di ritenere prioritari gli aspetti della densificazione edilizia, da attuare tramite interventi di demolizione e ricostruzione. Orientamento che perpetua il costante dibattito sulla formazione della rendita urbana e sulle varie ipotesi per la sua “cattura” (in tutto o in parte) e il trasferimento del plusvalore alla realizzazione di interessi pubblici; dibattito che ha dominato nel secolo scorso, sfociando nella legge “ponte” degli anni '60 e nella legge “Bucalossi” degli anni '70, per poi indirizzarsi a fine secolo (con i cd “programmi complessi”) al riuso delle aree dismesse (prevalentemente) dalle attività industriali e dagli scali ferroviari.

Poiché un analogo orientamento è prevalente sia nelle proposte dell'ANCE² sia nei progetti di legge sulla rigenerazione urbana e il contenimento del consumo di suolo, presentati nel corso dell'attuale XVIII Legislatura da parlamentari dell'opposizione³, nonché nei diversi provvedimenti regionali (collegati o meno al cd “piano casa”; vedi Tabella 1), risulta indispensabile chiedere ai sostenitori di questa visione a quali città pensano di poter applicare le loro previsioni, visto che le aree dismesse vanno (inevitabilmente) esaurendosi, e che in Italia il patrimonio edilizio esistente è per circa lottanta per cento a proprietà diffusa. Per cui, ritenendo impossibile proporre ai condomini la realizzazione di interventi di demolizione e ricostruzioni, rimangono gli edifici di un unico proprietario, privato o pubblico che sia, la cui consistenza appare contenuta e che comunque presentano problemi gestionali⁴.

Un ulteriore motivo, di non minore importanza, per non accogliere una visione totalizzante della rigenerazione delle città ancorata ai processi di formazione della rendita urbana, consiste nel venir meno del presupposto delle diverse formule di perequazione urbanistica (delle quali si discute a partire dal programma del primo Governo di centrosinistra del 1965, accolte infine dalle legislazioni regionali in assenza di una norma nazionale), che basano la propria legittimità nella discrasia delle previsioni degli strumenti urbanistici comunali, a tempo indeterminato per le destinazioni edificatorie e limitate ad un quinquennio (prorogabile per un ulteriore quinquennio previo indennizzo) per le destinazioni a servizi e usi pubblici in quanto vincoli preordinati all'esproprio. Questo processo, giustificato generalmente dalla necessità di acquisire le aree a standard in carenza di risorse finanziarie pubbliche, non ha tenuto in considerazione le innovazioni giurisprudenziali intervenute a seguito dalla sentenza 179 del 1999 con la quale la Corte Costituzionale ha stabilito che le destinazioni urbanistiche relative ai servizi di interesse locale - realizzabili dai privati in regime di libero mercato - costituiscono vincoli conformativi con validità a tempo indeterminato, e non vincoli preordinati all'esproprio la cui validità è limitata nel tempo. Le innovazioni giurisprudenziali intervenute

non hanno prodotto alcun adeguamento normativo né nella legislazione nazionale né nelle legislazioni regionali, salvo un tentativo operato dallo schema di decreto legislativo in materia di governo del territorio (che non ha concluso l'iter approvativo) predisposto a seguito della riforma costituzionale del 2001, che ha inserito il governo del territorio nelle materie di competenza concorrente Stato-Regioni.

Lo schema di decreto legislativo⁵ (che, oltre l'urbanistica, comprendeva anche l'edilizia, l'edilizia residenziale pubblica, i lavori pubblici, l'espropriazione per pubblica utilità) prevedeva di adeguare la normativa sulle espropriazioni di pubblica utilità (anche se con una formulazione non precisamente chiara e lineare⁶) a quanto stabilito dalla Corte Costituzionale in merito alla distinzione fra vincoli conformativi e vincoli sostanzialmente espropriativi. Successivamente, nonostante l'evidente rilevanza della distinzione tra vincolo conformativo e vincolo sostanzialmente espropriativo⁷, nel disinteresse generale non sono più intervenuti né il Legislatore nazionale né i Legislatori regionali.

QUALE FUTURO?

Risulta sicuramente in controtendenza, rispetto al pensiero dominante, ritenere obsoleta e senza futuro una idea di rigenerazione urbana fondata esclusivamente sull'edificazione delle aree dismesse da precedenti usi e sulla densificazione della città esistente tramite interventi di sostituzione edilizia. Tuttavia, come si è cercato di dimostrare, questa opinione deriva dalla semplice constatazione che le aree dismesse prima o poi esauriranno la loro funzione, in quanto verranno integralmente riusate, e che la dispersione della proprietà immobiliare in una pluralità di piccoli proprietari limita significativamente la possibilità di proporre la sostituzione edilizia come obiettivo prioritario.

Accettando la constatazione che gli interventi di riuso e di densificazione (di parti anche significative della città) sono inevitabilmente ad esaurimento, il futuro della rigenerazione urbana può essere delineato con riferimento a due ulteriori modalità di intervento.

La prima è relativa alla ricerca di una nuova qualità urbana, riferita alla necessità che ogni città ed ogni sua parte possano presentare una adeguata dotazione di servizi che provvedano, contestualmente, a garantire la qualità della vita dei residenti e a favorire l'insediamento e lo sviluppo delle attività imprenditoriali.

La seconda è riferita alla necessità di accompagnare il recupero dell'edilizia esistente, residenziale e non residenziale, riferito alle singole unità immobiliari (non per scelta, ma quale esigenza dettata dalla realtà della polverizzazione della proprietà edilizia), orientandolo

verso un effettivo miglioramento delle qualità prestazionali, che troppo spesso vengono enunciate ma non realizzate.

SERVIZI URBANI

Già in precedenti interventi, più volte, si è avuto modo di affrontare il problema del superamento degli standard urbanistici, da non ricercare in formule derogatorie, come maldestramente previsto dall'articolo 2-bis del D.P.R. 380/2001 TU edilizia⁸, bensì in una evoluzione nel concetto di dotazione territoriale, quale livello di servizio effettivamente disponibile e fruibile.

Per rendere questa enunciazione teorica più comprensibile possiamo ricorrere ad un esempio pratico, prendendo a riferimento lo standard dei servizi per la prima infanzia, già richiamato in precedenza⁹, ricordando che in Italia la disponibilità del servizio di asilo-nido offre 18,3 posti per cento bambini al Centro, 16,0 al Nord e 4,7 al Sud; nonostante l'adesione dell'Italia alle strategie comunitarie (adottate dal Consiglio d'Europa di Lisbona il 23-24 marzo 2000) prevedesse che entro il 2010 si sarebbe dovuto raggiungere uno standard di 33 posti per cento bambini.

Nella città di Roma Capitale (senza i comuni della città metropolitana) questo servizio ha raggiunto uno standard di circa 29 posti per cento bambini, con significative differenze di localizzazione tra i diversi quartieri. Se si volesse procedere ad un riequilibrio delle dotazioni all'interno dei diversi ambiti urbani, elevando contestualmente l'offerta sull'intero territorio comunale, occorrerebbe - ovviamente - disporre di aree idonee a localizzare gli asili-nido, urbanisticamente destinate a standard per l'istruzione (prescritte dal D.M. 1444/1968 in misura minima di mq. 4,50 per ogni abitante insediato o da insediare, includono asili nido, scuole materne¹⁰ e scuole dell'obbligo). Le norme regionali¹¹ prevedono che gli asili-nido debbano avere una capienza compresa fra un minimo di 25 posti e un massimo di 60, insediati in un lotto minimo di 1.500 mq, che corrisponde alla dimensione richiesta per un asilo di 60 posti. Per cui, per realizzare asili di capienza inferiore a 60 posti risulta necessario disporre di un quantitativo superiore di aree a standard. Al contrario, qualora venissero riutilizzati edifici esistenti, dismessi da altri usi, ovvero parti di edifici comunque utilizzati, verrebbe meno la necessità di reperire ulteriori aree a standard. Quindi, operando al fine di garantire una maggiore dotazione di servizi per la prima infanzia (elevando l'offerta da 29 a 33 posti ogni cento bambini) e contestualmente una migliore ripartizione territoriale, si potrebbero creare le condizioni che richiedano di acquisire aree a standard in misura diversa da quanto disposto dal D.M. 1444/1968, senza per questo derogare alla norma.

Per quanto riguarda la distinzione, di nozione e di contenuti, fra gli “standard urbanistici” e le “dotazioni territoriali” si rinvia a quanto estesamente già illustrato in precedenza¹². In questa occasione, visto che nella pianificazione urbanistica risultano conformativi «i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata», appare opportuno riflettere sulla possibilità che i privati realizzino direttamente servizi di interesse pubblico “in regime di libero mercato”.

Appare banale pensare esclusivamente ai servizi privati (scolastici, sanitari, sportivi, ecc.), più o meno di lusso, i cui costi vengano sostenuti integralmente dagli utenti finali; modalità che esiste e continuerà ad esistere, ma che inevitabilmente costituisce e costituirà un segmento di offerta della quale può usufruire una percentuale limitata della relativa domanda.

Si tratta quindi di riflettere sui servizi da offrire alla generalità degli utenti (cittadini e imprese), indipendentemente dalla eventuale partecipazione ai costi da parte degli utenti finali.

Prima di procedere appare opportuno ricordare, ancora una volta, l'evoluzione delle nozioni di “opera pubblica” e di “servizio pubblico”, che risultano riunificate nella innovativa nozione di “infrastruttura pubblica”, adottata nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione¹³ con la definizione:

«per infrastrutture si intendono i beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese, ..., indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni».

Ne discende che le infrastrutture, pubbliche o di interesse pubblico, devono essere concepite nella loro inscindibile unità tra il servizio prodotto e l'opera fisica costruita a tal fine, ricercando un interesse pubblico ancorato non più alla mera proprietà pubblica dell'opera bensì alla finalità del servizio realizzato.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Leg.vo 50/2016), anche se non richiama né recepisce con chiarezza la nozione di infrastruttura così definita, contiene diverse formule di contratti di partenariato pubblico privato che, come già illustrato in altre occasioni¹⁴, possono essere utilizzate per realizzare servizi di interesse pubblico con riferimento al soddisfacimento dei fabbisogni piuttosto che alla redditività dell'investimento. Il Codice prevede che «Il contratto di partenariato può essere utilizzato dalle amministrazioni concedenti per qualsiasi tipologia di opera pubblica» (articolo 180); tuttavia, con un corretto riferimento alla nozione di “infrastruttura” in luogo di “opera pubblica”, nell'applicazione pratica è opportuno fare riferimento a quelli che, nella terminologia comunitaria, sono indicati quali “Servizi di interesse economico generale” (SIEG), nei quali la PA interviene a

copertura, integrale o parziale, dei costi specifici relativi agli obblighi del servizio pubblico sostenuti da imprese operanti nel settore dei servizi «rispondenti ad esigenze sociali in materia di assistenza sanitaria, assistenza di lunga durata, servizi per l'infanzia, accesso e reintegrazione nel mercato del lavoro, edilizia sociale, assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili», come previsto dalla decisione comunitaria 2012/21/UE del 20 dicembre 2011 (Fast Find NE1230).

Anche in questo caso è possibile, per meglio comprendere la problematica, ricorrere ad un esempio, prendendo a riferimento un recente episodio di cronaca romana, che ha visto un alto prelato impegnato in un atto di disubbidienza civile per riallacciare la fornitura di energia elettrica ad un immobile, di proprietà pubblica, abusivamente occupato da famiglie con disagio abitativo.

Nonostante la presenza di un patrimonio residenziale sovradimensionato rispetto alle esigenze espresse dalle famiglie, né l'iniziativa pubblica né il mercato immobiliare sono in grado di dare una risposta alle emergenze abitative, determinate non solo da condizioni di povertà, ma anche dal manifestarsi di nuovi bisogni legati a specifiche criticità sociali (ad esempio, le famiglie monocomponenti costituite da separati, vedovi, ecc.); emergenze rispetto alle quali le tradizionali modalità di intervento dell'edilizia residenziale pubblica non risultano in grado di offrire una soluzione, non solo per il venire meno delle disponibilità finanziarie derivanti dalla fiscalità di scopo (le trattenute Gescal eliminate alla fine degli anni '90 del secolo scorso), ma anche per un deficit di progettualità.

La disponibilità di immobili pubblici (fabbricati e terreni), non utilizzati e/o dismessi, consentirebbe di attivare una delle formule di partenariato pubblico privato (previste dal codice) per la realizzazione di edilizia residenziale sociale, costruendo un contratto nel quale:

- la parte pubblica promuova l'iniziativa (fornendo l'immobile, area e/o edificio che sia) ed eserciti un ruolo di controllo;
- l'istituto di credito renda disponibili i finanziamenti necessari (tramite un classico mutuo e/o con formule finanziarie alternative),
- l'impresa provveda a costruire e gestire gli alloggi sociali.

Oggetto della gara è, in questo caso, la quantificazione del canone di affitto da applicare all'utenza finale, che tenga conto dei costi sostenuti per la costruzione (depurati, quindi, dalla disponibilità degli immobili pubblici) e da sostenere per il rimborso del debito e la gestione tecnico-amministrativa. Il canone così determinato, definito in sede di gara e non con un provvedimento amministrativo, può essere integrato dalla parte pubblica - anche in maniera differenziata - a titolo di assistenza alloggiativa a vantaggio di persone e/o famiglie in condizione di disagio.

Un contratto del genere si può fondare solo sulla ripartizione dei rischi e delle opportunità.

La parte pubblica, oltre a recuperare la capacità di rispondere ad un fabbisogno sociale superando il problema di carenza delle disponibilità finanziarie, recupererebbe il controllo sulla gestione degli alloggi sociali, che attualmente, anche quando la gestione non risulta espropriata dalla malavita organizzata, registra comunque una sostanziale acquiescenza ai diffusi comportamenti di appropriazione privata di un patrimonio pubblico. Migliorerebbero inoltre i conti della PA che, concentrando in un'unica contabilità i costi sostenuti per l'integrazione dei canoni, sarebbe in grado di individuare con una sostanziale precisione i costi pubblici sostenuti per il servizio di assistenza alloggiativa, attualmente non determinabili in maniera univoca perché dispersi nei mille rivoli dell'edilizia pubblica (programmazione, acquisizione delle aree, progettazione, gestione del contratto di appalto, collaudo e presa in carico, gestione delle locazioni, ecc.). L'interesse della parte privata risiede sicuramente nel doppio guadagno (per la costruzione e per la gestione) realizzabile in un unico contratto. Potrebbe inoltre trovare altre opportunità per l'iniziativa di impresa, legate alla specificità degli utenti, fornendo altre forme di servizio (a mo' di esempio: servizi domestici per i separati, servizi assistenziali per gli anziani, ecc.).

Infine gli utenti, oltre a trovare risposta ai propri bisogni, potrebbero usufruire non solo di una gestione più lineare (condotta dal privato secondo le regole disposte dal pubblico, che esercita la funzione di controllo), ma anche dei servizi aggiuntivi eventualmente resi disponibili.

Ovviamente l'esempio della residenza sociale può essere esteso, per analogia, a tutte le altre tipologie di servizi di interesse pubblico. Pertanto appare logico e plausibile concludere che, per quanto riguarda l'aspetto dei servizi alla città e nella città, esistono le possibilità sia tecniche sia amministrative per gestire tempestivamente le problematiche poste da una rapida evoluzione dei bisogni sociali, affrontando efficacemente la conflittualità e prevenendo comprensibili forme di disubbidienza civile.

RIQUALIFICAZIONE DELL'EDILIZIA ESISTENTE

La rigenerazione delle aree urbane richiede di tenere conto - come già detto - della polverizzazione della proprietà edilizia, che pone la necessità di accompagnare il recupero e la riqualificazione delle singole unità immobiliari, a destinazione sia residenziale sia non residenziale, orientando gli interventi verso un effettivo miglioramento delle qualità prestazionali, che troppo spesso vengono

LA RIGENERAZIONE DELLE AREE URBANE RICHIEDE DI TENERE CONTO DELLA POLVERIZZAZIONE DELLA PROPRIETÀ EDILIZIA, CHE PONE LA NECESSITÀ DI ACCOMPAGNARE IL RECUPERO E LA RIQUALIFICAZIONE DELLE SINGOLE UNITÀ IMMOBILIARI, A DESTINAZIONE SIA RESIDENZIALE SIA NON RESIDENZIALE, ORIENTANDO GLI INTERVENTI VERSO UN EFFETTIVO MIGLIORAMENTO DELLE QUALITÀ PRESTAZIONALI, CHE TROPPO SPESSO VENGONO ENUNCIATE MA NON PERSEGUITE.

enunciate ma non perseguite.

Più volte, in precedenza, si è già argomentato sulle criticità presenti nei **procedimenti edilizi** in conseguenza delle recenti innovazioni, introdotte con la finalità di semplificare e di liberalizzare l'attività costruttiva. Si ricorda brevemente che le innovazioni sarebbero dovute essere coerenti con la legge 124/2015 di riorganizzazione della pubblica amministrazione (**Fast Find NN13884**), che, nel conferire una pluralità di deleghe al Governo (comprese quelle per la semplificazione edilizia) ha disposto anche gli indirizzi per la riforma dei procedimenti amministrativi, fondati su una chiara e razionale organizzazione tripartita (comunicazione preventiva, segnalazione certificata, autorizzazione espressa)¹⁵, che logicamente avrebbe dovuto riguardare anche i procedimenti edilizi.

Così non è stato.

Nei provvedimenti specifici per la disciplina edilizia (assunti nel periodo) non si è definito un quadro di procedimenti che tenesse conto della tripartizione indicata dalla legge delega, dando luogo ad una pluralità di tipologie di interventi edilizi, ai quali corrispondono una pluralità di procedimenti dichiarativi e di procedimenti espliciti. Nella generale indifferenza del settore delle costruzioni e del mondo professionale, la pluralità dei procedimenti dichiarativi in edilizia (Cila, Scia e Scia alternativa al permesso di costruire) è stata ulteriormente incrementata con la "Scia unica" (quando vengono allegati gli ulteriori atti d'assenso) e la "Scia condizionata" (quando vengono allegate le istanze per ottenere gli ulteriori atti di assenso), e le omologhe "CILA con altre comunicazioni o SCIA" (che costituisce una definizione alquanto problematica, non solo perché sovrappone - incomprensibilmente - due istituti diversi, ma anche in quanto le asseverazioni richieste nel modulo Cila sono decisamente diverse da quelle del modulo Scia) e "CILA con richiesta contestuale di atti presupposti".

Il provvedimento esplicito (permesso di costruire) distingue i procedimenti soggetti a silenzio-assenso da quelli per i quali è indispensabile l'autorizzazione espressa; coesistendo con il "permesso di costruire in deroga" e il "permesso di costruire convenzionato", che presentano commistioni con il procedimento urbanistico. Infine nei procedimenti edilizi non è stato applicato l'istituto della "comunicazione" preventiva, salvo per l'ipotesi residuale delle costruzioni temporanee¹⁶.

Le criticità presenti nei procedimenti edilizi si accentuano in maniera esponenziale nella progettazione, esecuzione e verifica dei requisiti prestazionali, non assistiti da una adeguata regolamentazione tecnica. Argomento difficile da sintetizzare, per i plurimi temi che lo compongono. A mo' di esempio possiamo fare riferimento alla tanto propagandata **efficienza energetica**. La complessità delle problematiche, riferite alla riqualificazione energetica degli edifici¹⁷, in estrema sintesi può essere richiamata ricordando che la progettazione delle opere da eseguirsi e l'attestazione dei lavori eseguiti fanno riferimento a due distinti strumenti (AQE ed APE)¹⁸, da redigere con parametri non precisamente coincidenti, che a loro volta non coincidono precisamente con le informazioni da fornire nel modulo Enea per l'ottenimento delle agevolazioni fiscali.

L'intervento su parti significative del costruito comporta, inevitabilmente, il riuso degli immobili che hanno perso l'originaria destinazione per adattarli a nuove funzioni. Per quanto riguarda i **cambi di destinazione d'uso**, rinviando a quanto già illustrato in precedenza¹⁹, si ricorda brevemente che il mutamento di destinazione d'uso fra le medesime categorie funzionali è sempre consentito, mentre fra categorie funzionali diverse deve essere regolato dagli strumenti urbanistici.

Occorre prendere atto che gli interventi di riuso delle singole unità immobiliari degli edifici a proprietà diffusa, quando non riferiti alla riqualificazione della residenza privata, sono determinati (in particolare nelle città turistiche) da valori economici che rendono conveniente la sostituzione delle destinazioni residenziali con (prevalenti) utilizzazioni per ricettività turistica extralberghiera, e la sostituzione delle destinazioni artigianali e commerciali con utilizzazioni per servizi e/o attività commerciali a maggiore valore aggiunto, le cui dinamiche e i cui esiti non sono stati ancora sufficientemente studiati né tantomeno regolamentati.

Tenendo presente che non sono proponibili azioni regolatrici che, impedendo i cambi di destinazione d'uso per finalità commerciali e/o imprenditoriali, possano assumere contenuti anticoncorrenziali, per regolamentare gli interventi diffusi di questa natura occorre agire su fronti normalmente non consueti a chi si occupa di urbanistica e di progettazione urbana, riferibili alla corretta applicazione delle norme civilistiche e al rispetto delle

regole tecniche, e/o alla loro innovazione, per gli aspetti che lo richiedono.

Per rendere comprensibile il ragionamento appare opportuno ricorrere a dei semplici esempi.

L'uso di un appartamento quale B&B non comporta una variazione catastale (attribuendo una categoria diversa dalla A). Questo significa che, nei condomini delle grandi città (soprattutto in località particolarmente attrattive), la dismissione della residenza e l'incremento delle attività ricettive non solo non può essere ostacolata dal condominio, ma soprattutto non è obbligatorio che sia accompagnata da qualsivoglia ipotesi di modifica delle tabelle millesimali, per una più equa divisione di responsabilità e costi che tenga conto di come la diversa destinazione d'uso costituisca un oggettivo aggravio delle spese condominiali per le parti comuni (ascensore, pulizie, ecc.); generando una conflittualità sociale, attualmente non componibile.

L'uso di un appartamento per ricettività turistica richiede(rebbe) il rispetto dei requisiti non solo igienici e di sicurezza, ma anche prestazionali (con particolare riferimento alla produzione e alla trasmissione del rumore). La trasformazione di un negozio in servizio di ristorazione veloce richiede(rebbe) il controllo delle emissioni di odori e rumori. La regolamentazione tecnica, nella generale indifferenza, non solo non è mai stata resa efficace (in particolare, per quanto riguarda la sicurezza degli impianti, gli interventi di efficientamento energetico, il contrasto all'inquinamento acustico)²⁰, ma anche, quando trova applicazione, costituisce un mero adempimento burocratico e non certo un ciclo virtuoso di progettazione, esecuzione e verifica.

Si potrebbe continuare con numerosi altri esempi (a partire dal fascicolo del fabbricato, la cui introduzione viene auspicata in assenza di qualsivoglia riflessione sulla esistenza dell'istituto dell'agibilità), ma si spera di poter assistere, in un immediato futuro, ad un serio approfondimento dei processi di riqualificazione del costruito, per accompagnarli non solo con una coerente regolamentazione, ma anche con una attività di monitoraggio degli interventi e di diffusione delle pratiche e delle esperienze.

CONSIDERAZIONI NON CONCLUSIVE

Risulta molto difficile cercare di delineare conclusioni in assenza delle evidenze che potrebbero fornire una verifica delle teorie e delle argomentazioni intorno alla rigenerazione urbana. Gli approfondimenti disponibili per le aree urbane²¹ si dilungano su obiettivi e contenuti metodologici, non offrendo un monitoraggio delle esperienze già realizzate e/o avviate. Quasi sconosciute risultano le esperienze di rigenerazione urbana operate

nelle cd “aree interne”, come quelle sostenute dalla Regione Toscana, che le ha previste all’interno della propria legge regionale per il governo del territorio (L.R. 65/2014; **Fast Find NR32157**), inserite nei propri documenti di programmazione (Piano di sviluppo regionale 2016-2020 e, annualmente, Documento di economia e finanza regionale) e finanziate con specifici provvedimenti²².

L’attenzione del settore delle costruzioni e del mondo professionale sembra monopolizzata dalle deroghe alle altezze e ai distacchi, la cui applicazione genera una conflittualità incomprensibile, non risultando chiaro se sia generata da furbizia o da ignoranza, in quanto sono noti e definiti i limiti relativi alle conseguenze civilistiche²³

e alle prescrizioni urbanistiche²⁴.

Poiché molti sono gli aspetti sui quali si potrebbe continuare ad argomentare e riflettere, si può provvisoriamente concludere con l’auspicio che le finalità e gli obiettivi che accompagnano sempre i provvedimenti e le innovazioni normative («... una drastica riduzione del consumo di suolo e la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, ... la riqualificazione di aree urbane degradate ... nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione, ... lo sviluppo dell’efficienza energetica e delle fonti rinnovabili ... il miglioramento e l’adeguamento sismico»), più che essere reiteratamente ribaditi diano luogo ad una regolamentazione che sostenga gli interventi e che dagli stessi tragga la propria validazione.

Tabella 1. Le leggi regionali per il riuso e la riqualificazione del patrimonio edilizio.

<p>Piemonte</p> <ul style="list-style-type: none"> - L.R. 14 luglio 2009, n. 20 «Snellimento delle procedure in materia di edilizia e urbanistica» (FAST FIND NR23313) - D.G.R. 23 dicembre 2015, n. 8-2696 «Definizione dei parametri tecnici necessari ai fini della determinazione dei requisiti di cui all’art. 3, commi 2 e - 2 bis della legge regionale 14 luglio 2009, n. 20 (Snellimento delle procedure in materia di edilizia e urbanistica)» (FAST FIND NR34817) - L.R. 4 ottobre 2018, n. 16 «Misure per il riuso, la riqualificazione dell’edificato e la rigenerazione urbana» (FAST FIND NR39722) - D.G.R. 16 novembre 2018, n. 43-7891 «Approvazione dei parametri tecnici e dei criteri per l’applicazione della legge regionale 4 ottobre 2018, n. 16 (Misure per il riuso, la riqualificazione dell’edificato e la rigenerazione urbana)» (FAST FIND NR39850) - Circolare P.G.R. 16 maggio 2019 n. 4/AMB «Legge regionale 4 ottobre 2018 n.16 (Misure per il riuso, la riqualificazione dell’edificato e la rigenerazione urbana)» (FAST FIND NR40621) <p>Valle d’Aosta</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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» (FAST FIND NR23561) - D.G.R. 9 marzo 2012, n. 514 «Approvazione delle nuove disposizioni attuative della L.R. 24/2009 recante misure per la semplificazione delle procedure urbanistiche e la riqualificazione del patrimonio edilizio in Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, ai sensi dell’art. 11 della medesima legge» (FAST FIND NR27527) <p>Lombardia</p> <ul style="list-style-type: none"> - L.R. 16 luglio 2009, n. 13 «Azioni straordinarie per lo sviluppo e la qualificazione del patrimonio edilizio ed urbanistico della Lombardia» (FAST FIND NR23341) - D.G.R. 7 agosto 2009, n.8-10134 «Determinazioni relative alla qualificazione degli insediamenti attraverso la realizzazione di spazi verdi (ex art. 3, comma 6, L.R. 13/2009)» (FAST FIND NR23468) - L.R. 13 marzo 2012, n. 4 «Norme per la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente e altre disposizioni in materia urbanistico-edilizia» (FAST FIND NR27418) - D.D. 23 ottobre 2013, n. 9453 «Approvazione del documento “Contenuti informativi per il monitoraggio dei provvedimenti assunti dai Comuni in attuazione della l.r. 4/2012”» (FAST FIND NR28671) <p>P.A. Trento</p> <ul style="list-style-type: none"> - L.P. 28 marzo 2009, n. 2 «Legge finanziaria di assestamento 2009»; articolo 4 “Misure per fronteggiare la crisi del settore edilizio” (FAST FIND NR22912) - L.P. 3 marzo 2010, n. 4 «Modificazioni della legge urbanistica provinciale, altre disposizioni ...»; articoli 15 “Misure straordinarie di agevolazione per la riqualificazione architettonica e ambientale degli edifici esistenti” e 37 “Interventi per la valorizzazione del patrimonio di edilizia tradizionale esistente con l’impiego di sistemi e tecnologie innovativi” (FAST FIND NR24987)

Segue Tabella 1 alla pagina seguente >>

P.A. Bolzano

- L.P. 11 agosto 1997, n. 13 «*Legge urbanistica provinciale*», Capo VI "Zone di recupero"» ABROGATA 2018 (FAST FIND NR4383)
- D.G.P. 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)*» SUPERATA (FAST FIND NR23304)
- D.G.P. 25 giugno 2012, n. 939 «*Prestazione energetica nell'edilizia - Attuazione della direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 sulla prestazione energetica nell'edilizia*» ABROGATA (FAST FIND NR27954)
- D.G.P. 4 marzo 2013, n. 362 «*Prestazione energetica nell'edilizia - Attuazione della direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 sulla prestazione energetica nell'edilizia e revoca della delibera n. 939 del 25 giugno 2012*»; Punto 11. Sistema di incentivazione "Bonus cubatura". SOPPRESSO (FAST FIND NR29341)
- L.P. 10 luglio 2018, n.9 «*Territorio e paesaggio*»; articolo 30 "Zona di riqualificazione urbanistica" e articolo 59 "Piano di riqualificazione urbanistica" (FAST FIND NR39464)
- D.P.P. 22 novembre 2018, n. 31 «*Criteri applicativi per il contenimento del consumo di suolo*» (FAST FIND NR39882)

Veneto

- 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*» (FAST FIND NR23311)
- L.R. 6 giugno 2017 «*Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"*» (FAST FIND NR37697)
- L.R. 4 aprile 2019, n. 14 «*Veneto 2050: politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"*» (FAST FIND NR40446)

Friuli Venezia Giulia

- 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) (FAST FIND NR23966)

Liguria

- L.R. 3 novembre 2009 n. 49 «*Misure urgenti per il rilancio dell'attività edilizia e per la riqualificazione del patrimonio urbanistico-edilizio*» (FAST FIND NR23940)
- L.R. 10 luglio 2002, n. 29 «*Misure di sostegno per gli interventi di recupero e riqualificazione dei centri storici per lo snellimento delle procedure di rilascio dei titoli edilizi*» ABROGATA (FAST FIND NR11260)
- L.R. 29 novembre 2018, n. 23 «*Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero del territorio agricolo*» (FAST FIND NR39914)

Emilia Romagna

- 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) (FAST FIND NR23312)
- Circolare Ass. 24 luglio 2009, n. 168408 «*Prime indicazioni applicative del Titolo III (Norme per la qualificazione del patrimonio edilizio abitativo) della L.R. 6 luglio 2009, n. 6*» (FAST FIND NR24617)
- Circolare Ass. 18 dicembre 2009, n. 290000 «*Ulteriori indicazioni applicative del Titolo III (Norme per la qualificazione del patrimonio edilizio abitativo) della L.R. 6 luglio 2009, n. 6*» (FAST FIND NR24618)

Toscana

- L.R. 8 maggio 2009, n. 24 «*Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente*» (FAST FIND NR23128)
- L.R. 10 novembre 2014, n. 65 «*Norme per il governo del territorio*»; Titolo V-Capo III "Disposizioni volte ad incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e per la rigenerazione delle aree urbane degradate" (articoli 122-130) (FAST FIND NR32157)
- L.R. 27 dicembre 2016, n. 91 «*Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi previsti dalla l.r. 24/2 0 0 9 . Modifiche alla l.r. 65/2014 e misure per accelerare la realizzazione di opere e interventi da parte degli enti locali*» (FAST FIND NR36934)
- L.R. 7 febbraio 2017, n. 3 «*Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente situato nel territorio rurale. Modifiche alla l.r. 65/2014*» (FAST FIND NR37167)

Segue Tabella 1 alla pagina seguente >>

Umbria

- L.R. 26 giugno 2009, n. 13 «Norme per il governo del territorio e la pianificazione e per il rilancio dell'economia attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente» - Capo II "Interventi straordinari per il rilancio dell'economia e finalizzati alla riqualificazione architettonica, strutturale ed ambientale degli edifici esistenti " (articoli 33-38) ABROGATA 2015 (FAST FIND NR23251)
- D.G.R. 27 luglio 2009, n. 1063 «Approvazione criteri per la realizzazione degli interventi di ampliamento degli edifici a destinazione residenziale di cui all'art. 34, comma 3 della L.R. 26 giugno 2009, n. 13» (FAST FIND NR23647)
- D.G.R. 5 ottobre 2009, n. 1374 «Definizione del valore convenzionale della quantità premiale di superficie utile coperta da assegnare quale diritto edificatorio a seguito della realizzazione di interventi previsti da programmi urbanistici e piani attuativi di cui alla L.R. 11/2005 ovvero da piani urbani complessi di cui alla L.R. 13/1997, negli ambiti di rivitalizzazione prioritaria (ARP) ai sensi degli artt. 8 e 9 della L.R. 12/2008» (FAST FIND NR23728)
- L.R. 21 gennaio 2015, n. 1 «Testo unico Governo del territorio e materie correlate»; Titolo III – Capo V "Interventi finalizzati alla riqualificazione urbanistica, architettonica, strutturale ed ambientale degli edifici esistenti" (FAST FIND NR32578)

Marche

- 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» (FAST FIND NR23716)
- D.G.R. 24 novembre 2009, n. 1991 «Atto di indirizzo concernente: "Interpretazione e applicazione della L.R. n. 22/2009 (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)"» (FAST FIND NR24073)

Lazio

- L.R. 11 agosto 2009, n. 21 «Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale» (FAST FIND NR23525)
- D.G.R. 26 gennaio 2012, n. 20 «Circolare esplicativa: "Piano Casa della Regione Lazio. Primi indirizzi e direttive per la piena ed uniforme applicazione degli articoli 2, 3 e 6 della legge regionale Lazio n. 21/2009, come modificati, integrati e sostituiti dalla legge regionale Lazio n. 10/2011". Approvazione» (FAST FIND NR27240)
- D.G.R. 8 maggio 2012, n. 184 «Circolare esplicativa: "Piano Casa della Regione Lazio. Ulteriori indirizzi e direttive per la piena ed uniforme applicazione degli articoli 3 ter, 4, 5 e 6 della legge regionale Lazio n. 21/2009, come modificati, integrati, introdotti e sostituiti dalla legge regionale Lazio n. 10/2011". Approvazione» (FAST FIND NR27759)
- D.G.R. 9 febbraio 2016, n. 36 «Approvazione circolare esplicativa: "Indirizzi e direttive per l'applicazione del "Piano Casa" alla luce delle modifiche ed integrazioni apportate alla l.r. n. 21/2009 dalla l.r. n. 10/2014"» (FAST FIND NR35097)
- L.R. 18 luglio 2017, n. 7 «Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio» (FAST FIND NR37895)
- D.G.R. 19 dicembre 2017, n. 867 «Approvazione circolare esplicativa: "Indirizzi e direttive per l'applicazione delle "Disposizioni per la rigenerazione urbana ed il recupero edilizio" di cui alla legge regionale 18 luglio 2017, n. 7"» (FAST FIND NR38560)

Abruzzo

- L.R. 19 agosto 2009, n. 16 «Intervento regionale a sostegno del settore edilizio» (FAST FIND NR23441)

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» (FAST FIND NR24113)

Campania

- 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» (FAST FIND NR24086)

Puglia

- L.R. 29 luglio 2008, n. 21 «Norme per la rigenerazione urbana» (FAST FIND NR22570)
- 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» (FAST FIND NR23529)
- D.G.R. 2 aprile 2014, n. 549 «Circolare n. 1 del 2014 "Note esplicative e chiarimenti sull'applicazione della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14, recante "Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizia residenziale"» (FAST FIND NR31259)

Segue Tabella 1 alla pagina seguente >>

Basilicata

- L.R. 7 agosto 2009, n. 25 «*Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente*» (FAST FIND NR23566)

Calabria

- L.R. 11 agosto 2010, n. 21 «*Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale*» (FAST FIND NR25325)

Sicilia

- L.R. 23 marzo 2010 n. 6 «*Norme per il sostegno dell'attività edilizia e la riqualificazione del patrimonio edilizio*» (FAST FIND NR24806)
- D.Ass. 7 luglio 2010 «*Definizione delle caratteristiche tecniche costruttive per gli interventi di bioedilizia di cui all'art. 3 della L.R. 23 marzo 2010, n. 6*» (FAST FIND NR25305)

Sardegna

- L.R. 23 ottobre 2009 n. 4 «*Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo*» (FAST FIND NR23784)

NOTE

- 1 Dino De Paolis, *Demolizione e ricostruzione, le novità introdotte dal decreto "sblocca-cantieri"*, BLT on-line, Flash news 30/04/2019 (<http://www.legislazionetecnica.it/node/3090364>).
- 2 ANCE, *Rigenerazione urbana. Proposte e strategie per una nuova idea di città*, maggio 2019 (<http://www.ance.it/docs/docDownload.aspx?id=49523>).
- 3 Atto Camera 113 del 23 marzo 2018 «*Principi generali in materia di rigenerazione urbana nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche*», primo firmatario on. Morassut (<http://www.camera.it/leg18/126?leg=18&idDocumento=113>).
Atto Senato 1131 dell'11 marzo 2019 «*Misure per la rigenerazione urbana*», primo firmatario sen. Ferrazzi (link: <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/51435.htm>).

- 4 A Roma gli interventi di demolizione e ricostruzione di alcuni edifici di proprietà privata (villini novecenteschi, dismessi quali sedi di ordini ecclesiastici) hanno dato luogo ad attività di contrasto, tuttora in corso, per richiedere la tutela della città storica post-unitaria; azione che, come primo effetto, ha prodotto l'apposizione da parte della Soprintendenza di un vincolo di tutela a tre villini storici.

Per quello che riguarda gli edifici pubblici, a mo' di esempio si può segnalare la vicenda (non unica) di due complessi di proprietà del ministero della difesa, localizzati entrambi a Roma, nel centrale quartiere Prati-Mazzini (Figura 1). Il primo, il complesso dello "Stabilimento trasmissioni" in viale Angelico 19 (Figura 2), inserito nel protocollo di intesa (in data 14 agosto 2014) sottoscritto dal Ministero della difesa con il comune di Roma per la valorizzazione del patrimonio pubblico, giace in uno stato di semi-abbandono; mentre avrebbe potuto costituire l'occasione per realizzare strutture e servizi turistico-ricettivi (a sostegno della domanda internazionale indotta dall'attrattività della Città del Vaticano) in grado di contrastare la trasformazione selvaggia del quartiere Prati-Mazzini, che vede l'espansione incontrollata della ricettività extralberghiera (a scapito della residenzialità) e delle attività dedicate ai turisti (ristorazione veloce, minimarket, agenzie di cambio, ecc) a scapito dei servizi di quartiere. Il secondo, un complesso residenziale in viale Angelico 120 (Figura 3), che è stato inserito nel programma di dismissione degli alloggi da alienare (tramite una singola asta per ciascuna unità immobiliare) senza alcuna riflessione sullo stato del complesso (costituito da edifici di nessun pregio e con scadenti qualità prestazionali); riflessione che avrebbe potuto suggerire un intervento di sostituzione ed eventuale densificazione edilizia, migliorando anche le caratteristiche dell'inserimento nel contesto urbano (possibilmente all'interno di un progetto che comprendesse altri immobili pubblici dismessi presenti nell'area, quali la rimessa ATAC di piazza Bainsizza).





Figura 2.



Figura 3.

- ⁵ XIV Legislatura, Atto Governo 610 «Schema di decreto legislativo recante "Ricognizione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio"» (<http://www.senato.it/leg/14/BGT/Schede/docnonleg/12373.htm>).
- ⁶ A tal fine l'articolo 86 "Vincoli derivanti dagli strumenti urbanistici" avrebbe integrato quanto disposto dall'articolo 9 "Vincoli derivanti di piani urbanistici" del D.P.R. 327/2001 TU sulle espropriazioni, senza dire nulla di esplicito in merito ai servizi di interesse pubblico realizzabili direttamente dai privati in una condizione di libero mercato, e disponendo che:
«Tali vincoli devono:
a) essere preordinati all'espropriazione, ovvero avere contenuti sostanzialmente espropriativi, nel senso di comportare uno svuotamento di rilevante entità ed incisività del contenuto della proprietà, mediante imposizione di vincoli a titolo particolare su beni determinati;
b) superare la durata massima determinata dalla legge come limite temporale del vincolo urbanistico, ove non intervenga l'espropriazione, ovvero non si inizi la procedura attuativa, preordinata all'esproprio, attraverso l'approvazione di piani particolareggiati o di esecuzione, aventi termini massimi di attuazione fissati dalla legge;
c) superare, sotto il profilo quantitativo, la normale tollerabilità della compressione del diritto di proprietà, configurando l'inedificabilità».
- ⁷ Anche di recente il Consiglio di Stato (sezione IV, sentenza 6152/2018) ha ricordato il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa «secondo cui sfuggono allo schema ablatorio, con le connesse garanzie costituzionali in termini di alternatività fra indennizzo e durata predefinita, i vincoli di destinazione imposti dal piano regolatore per attrezzature e servizi realizzabili anche ad iniziativa privata o promiscua, in regime di economia di mercato, anche se accompagnati da strumenti di convenzionamento (ad es. parcheggi, impianti sportivi, mercati e strutture commerciali, edifici sanitari, zone artigianali, industriali o residenziali) ... [per cui] sono conformativi e al di fuori della schema ablatorio-espropriativo (non comportano indennizzo, non decadono al quinquennio e quindi non sussiste un dovere di ritipizzazione) i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica, in quanto gli stessi sono attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di ablazione del bene».
- ⁸ Introdotta quale misura di semplificazione amministrativa dall'articolo 30 della legge 98/2013, di conversione del D.L. 69/2013 (Fast Find NN12345), cd "decreto del fare", che dettava disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia. La formulazione non chiara del testo ha indotto le Regioni a disciplinare gli aspetti relativi alle deroghe per i distacchi minimi e le altezze massime dei fabbricati, con provvedimenti che in alcuni casi (Marche, Veneto, Liguria) sono stati censurati dall'intervento della Corte Costituzionale.
- ⁹ In «Il venir meno del progetto di fattibilità tecnica ed economica», Quaderni di Legislazione Tecnica n.1/2019 (Fast Find AR1581).
- ¹⁰ La scuola materna, dedicata ai bambini compresi fra tre e cinque anni, a seguito della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007; Fast Find NN8440) è ridenominata scuola per l'infanzia ed accoglie i bambini a partire dal compimento dei 24 mesi di età.
- ¹¹ L'esempio è semplificato, non tenendo conto della complicazione derivante dalla anomalia della Regione Lazio, che (per quanto possa sembrare strano) è dotata di due leggi regionali sugli asili nido, la L.R. 5/1973 (Fast Find NR60) e la L.R. 59/1980 (Fast Find NR601), entrambe vigenti ed entrambe obsolete. Da parte sua, il comune di Roma, dopo aver adottato il regolamento 1509/2009 con riferimento alla L.R. 5/1973, lo ha sostituito con il regolamento 1022/2013 adottato in riferimento alla L.R. 59/1980.
- ¹² In «Standard urbanistici, dotazioni territoriali, regolamento edilizio unico nazionale», Quaderni di Legislazione Tecnica n. 1/2016 (Fast Find AR1214).
- ¹³ Articolo 2, comma 2, del D.M. 26 novembre 2010 «Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42» (Fast Find NN10582).

- ¹⁴ In «*Il contratto di disponibilità, questo sconosciuto*», in Quaderni di Legislazione Tecnica 2/2013 (Fast Find RP102). L'argomento è approfondito nella seconda parte del volume *Programmare e progettare*, Legislazione Tecnica 2016.
- ¹⁵ I procedimenti amministrativi devono prevedere «*la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, ai sensi degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva*» (articolo 5).
- ¹⁶ Per una illustrazione più puntuale si rimanda al volume *Guida alla compilazione della modulistica edilizia*, Legislazione Tecnica, Roma 2018².
- ¹⁷ La eccessiva e disordinata regolamentazione che sovrintende al conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica è richiamata in maniera esaustiva in: Dino De Paolis, *Prestazione energetica di edifici e impianti*, BLT on line (Fast Find AR793), La complessità del settore e le problematiche presenti nella regolamentazione sono efficacemente descritti in: Roberto Zecchin e Michele Sanfilippo, *Dagli edifici ad energia quasi zero ai criteri ambientali minimi: è vera sostenibilità?*, Quaderni di Legislazione Tecnica n. 1/2019 (Fast Find AR1575).
- ¹⁸ Appare opportuno ricordare che per tutti gli «*interventi di riqualificazione energetica*» (che riguardano la superficie disperdente lorda e/o gli impianti termici) è obbligatorio depositare la relazione di progetto «*contestualmente alla dichiarazione di inizio lavori*», e che l'Attestato di qualificazione energetica (AQE), che dichiara la conformità delle opere realizzate al progetto, è «*asseverato dal direttore dei lavori e presentato contestualmente alla dichiarazione di fine lavori*» (articolo 8 D. Leg.vo 192/2005; Fast Find NN7403). Prescrizioni la cui applicazione risulta quindi obbligatoria (oltre che opportuna) anche per la progettazione, esecuzione e attestazione dei lavori su singole unità immobiliari.
- ¹⁹ In «*Manutenzione, riqualificazione, cambi d'uso: facciamo il punto*», Quaderni di Legislazione Tecnica n. 3/2017 (Fast Find AR1427).
- ²⁰ Le attività edilizie derivanti dai titoli dichiarativi (Cila, Scia) non vengono rilevate dall'Istat. Per un approfondimento di questi aspetti rimando alla citata «*Guida alla compilazione della modulistica edilizia*» di R. Gallia, ed. Legislazione Tecnica.
- ²¹ Il Centro nazionale di studi per le politiche urbane Urban@it ha pubblicato il *Quarto Rapporto sulle città* (Il Mulino, 2019) dedicato alle economie urbane, dopo che i tre precedenti rapporti erano stati dedicati, rispettivamente, alla ricognizione sullo stato delle città, alla costruzione delle agende urbane locali, al divario tra le politiche e le città.
- ²² Ultimo in ordine di tempo il decreto 21 marzo 2019, n. 4439 «*Bando per l'assegnazione di contributi regionali per interventi di rigenerazione urbana a favore dei comuni ricadenti in aree interne della Toscana - annualità 2019-2021*» (BURT n. 14 del 3 aprile 2019).
- ²³ Nel già citato *Manutenzione, riqualificazione, cambi d'uso: facciamo il punto*, è stato evidenziato come la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 17043/2015 (Fast Find: GP13294), abbia ricordato che la nozione di «*ristrutturazione edilizia*» comprenda sia gli interventi di «*ristrutturazione*» e di «*ricostruzione*», esonerati dal rispetto della disciplina civilistica in tema di distanze legali tra le costruzioni, sia gli interventi di «*nuova costruzione*», obbligati al rispetto della medesima disciplina.
- ²⁴ La giurisprudenza amministrativa ha più volte ricordato che le deroghe alle altezze e ai distacchi, disciplinate dal D.M. 1444/1968, per essere consentite (in applicazione dell'articolo 2-bis TUE) «*debbano operare nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali ... sempre che faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati e sia fondata su previsioni planovolumetriche che evidenzino, cioè, una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni considerate come fossero un edificio unitario*» (Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 1431/2019; (Fast Find GP17273) che solleva la questione di legittimità costituzionale in riferimento alla disciplina sulle deroghe disposta dalla legge 14/2009 della Regione Veneto). [1](#)