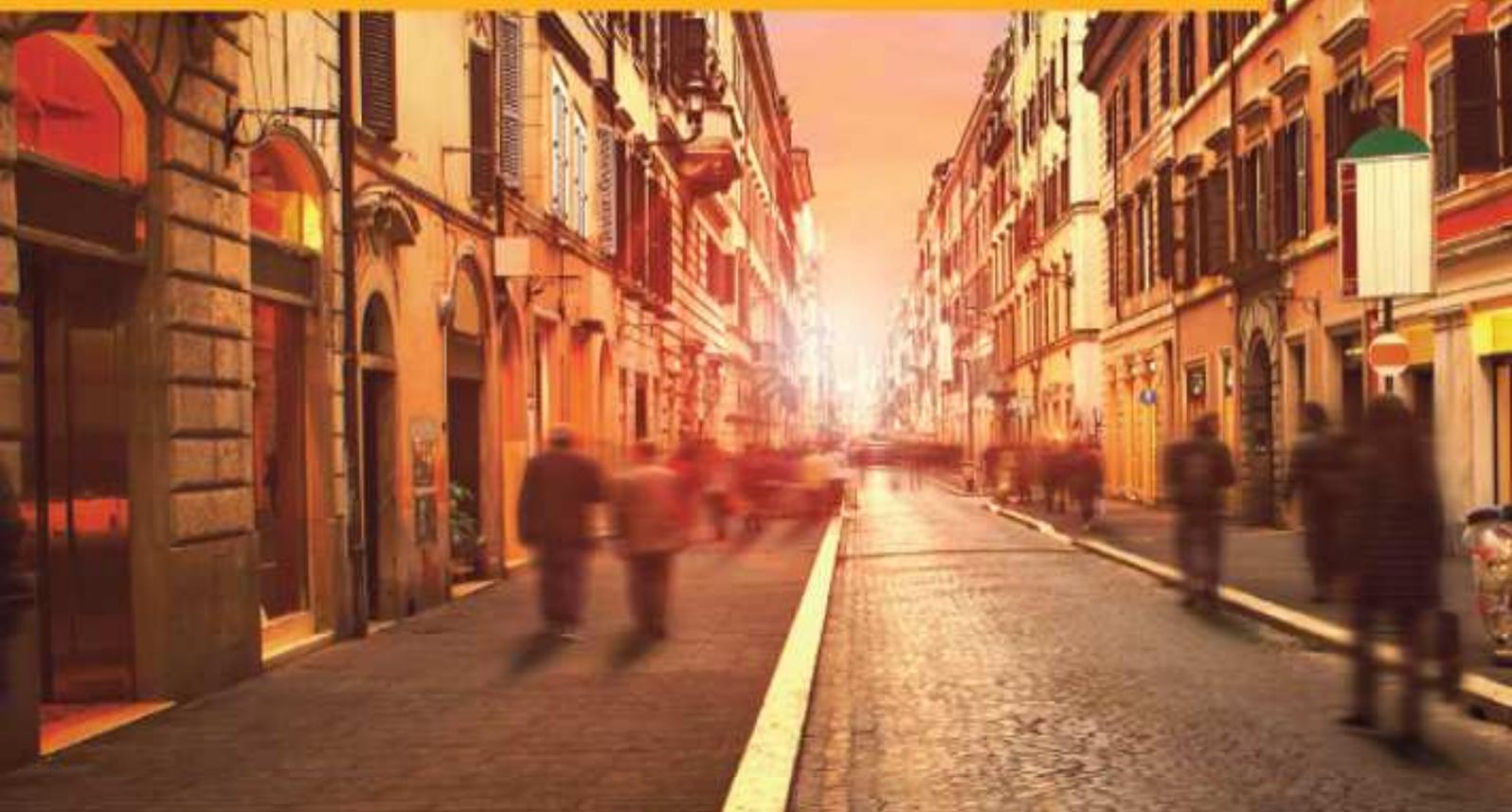


Quaderni

di Legislazione Tecnica **T** 4.2020



GOVERNO DEL TERRITORIO LA RIGENERAZIONE URBANA AI TEMPI DELLA PANDEMIA

di Roberto Gallia

**SALUBRITÀ E BENESSERE INDOOR
GLI INQUINANTI SEMPRE PRESENTI NEGLI AMBIENTI DOMESTICI: FONTI DI INQUINAMENTO,
EFFETTI SULLA SALUTE, CONTROLLO**

**AREE URBANE
PIANIFICAZIONE DEI TRASPORTI ALLA SCALA URBANA - PARTE III**

**STIME IMMOBILIARI
IL RIESAME DELLA VALUTAZIONE IMMOBILIARE**

**NEWS DALLE AZIENDE
COMUNICATI, EVENTI, NOVITÀ**

Consulta i Quaderni e altri contenuti gratuiti su www.regolaearth.com

Il canale dedicato ai professionisti della progettazione, realizzazione e recupero di opere pubbliche e private.

FAST FIND ©

Come usare il codice per consultare gli articoli online ed i contenuti collegati.

- Collegati a www.regolaearte.com.
- Inserisci il codice del contenuto che desideri consultare nel box di ricerca in alto a destra.



L'EDITORIALE	5
<i>di Dino de Paolis</i>	
SALUBRITÀ E BENESSERE INDOOR	7
GLI INQUINANTI SEMPRE PRESENTI NEGLI AMBIENTI DOMESTICI: FONTI DI INQUINAMENTO, EFFETTI SULLA SALUTE, CONTROLLO <i>di Domenico D'Olimpio</i>	
GOVERNO DEL TERRITORIO	21
LA RIGENERAZIONE URBANA AI TEMPI DELLA PANDEMIA <i>di Roberto Gallia</i>	
AREE URBANE	31
PIANIFICAZIONE DEI TRASPORTI ALLA SCALA URBANA - PARTE III <i>di Francesco Saverio Capaldo, Francesco Guzzo, Gennaro Nasti</i>	
STIME IMMOBILIARI	45
IL RIESAME DELLA VALUTAZIONE IMMOBILIARE GRAZIANO CASTELLO <i>di RGraziano Castello</i>	
AZIENDE. COMUNICATI. EVENTI	53
- I SOFTWARE CONCRETE SI AGGIORNANO CON LE NUOVE VERSIONI 2020B (<i>Concrete s.r.l.</i>)	
- NUOVO PROGETTO A PERTH - AUSTRALIA (<i>Eterno Ivica s.r.l.</i>)	
- MONITORAGGI STRUTTURALI (<i>indagini strutturali</i>)	

Quaderni di Legislazione Tecnica
Pubblicazione trimestrale registrata
al Tribunale di Roma, il 15.03.2012,
al N. 70/2012

*Redazione, amministrazione
e distribuzione*

Legislazione Tecnica s.r.l.
Via dell'Architettura, 16 - 00144 Roma
Tel. 06.5921743 Fax 06.5921068
www.legislazionetecnica.it
Registro degli Operatori di
Comunicazione (ROC) n. 7520
Abbonamento annuale € 52,00
Numeri arretrati € 13,00



ASSOCIATA ALL'USPI
UNIONE STAMPA
PERIODICA ITALIANA

Servizio Clienti
servizio.clienti@legislazionetecnica.it

Redazione
redazione@legislazionetecnica.it

Direttore Responsabile
Piero de Paolis

Direttore Editoriale
Dino de Paolis

Assistenti di Redazione
Antonio Caligiuri, Daniele Marini

Progetto grafico e impaginazione
Roberto Santecchia

Fotografie
Per le immagini non fornite dagli autori:
stock.adobe.com

Stampa
Industria Grafica Umbra
Via Umbria 148, 06059 TODI (PG)
Tel. 075.898041
info@industriagraficaumbra.it
Finito di stampare nel mese di:
Dicembre 2020

La Direzione rende noto che i contenuti, i pareri
e le opinioni espresse negli articoli pubblicati
rappresentano l'esclusivo pensiero degli autori,
senza per questo aderire ad esse. La Direzione
declina qualsiasi responsabilità derivante dalle
affermazioni o dai contenuti forniti dagli autori,
presenti nei suddetti articoli.

Concessionaria di Pubblicità
AGICOM S.r.l.
www.agicom.it - agicom@agicom.it
Tel. 06.9078285 - Fax 069079256

**REGOLA
&ARTE**

Il canale dedicato
ai professionisti della
progettazione,
realizzazione
e recupero di opere
pubbliche e private.
www.regolaearte.com



Legislazione Tecnica

di

ROBERTO GALLIA

Architetto; membro esterno del Comitato regionale per il territorio (CRpT) del Lazio (dal 2020); ha lavorato in diverse strutture della PA (dal 1978 al 2010); ha insegnato presso il Dipartimento di Architettura di Roma Tre (dal 2012 al 2016) e presso la Facoltà di Architettura "L. Quaroni" di Sapienza Roma (dal 2006 al 2011).

VERSIONE ARTICOLO ONLINE
FAST FIND AR1758

ARTICOLI COLLEGATI

- *Riflessioni sull'urbanistica e sull'edilizia dopo l'emergenza sanitaria, QLT n.3/2020 (Fast Find AR1734)*
- *La rigenerazione urbana in assenza di politiche per le città e il territorio, QLT n. 2/2019 (Fast Find AR1625)*
- *Dibattito pubblico: adempimento burocratico o opportunità per la dotazione infrastrutturale, QLT n. 1/2018 (Fast Find AR1506)*
- *Standard urbanistici, dotazioni territoriali, regolamento edilizio unico nazionale, QLT 1/2016 (Fast Find AR1214)*



GOVERNO DEL TERRITORIO

LA RIGENERAZIONE URBANA AI TEMPI DELLA PANDEMIA

Di seguito un tentativo di riflessione sul futuro possibile della rigenerazione, urbana e territoriale, e sulla portata delle eterogenee norme inserite nell'articolo 10 del Decreto Semplificazione, alcune delle quali hanno prodotto reazioni eccessive, lasciando contemporaneamente insoluti aspetti significativi della pianificazione urbanistica e dei procedimenti edilizi.

PREMESSA

Il DDL «Misure per la rigenerazione urbana», presentato in Senato a marzo 2019 (XVIII Legislatura, Atto Senato n. 1131), detta i principi generali per individuare «i compiti affidati ai diversi livelli istituzionali, le risorse e gli incentivi per gli interventi da realizzare negli ambiti urbani caratterizzati da un elevato degrado urbanistico edilizio, ambientale e socio-economico [al fine di] favorire il riuso edilizio di aree già urbanizzate e di aree produttive con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, nonché dei complessi edilizi e di edifici pubblici o privati, in stato di degrado o di abbandono o dismessi o inutilizzati o in via di dismissione o da rilocalizzare, incentivandone la sostituzione, la riqualificazione fisico-funzionale, la sostenibilità ambientale, il miglioramento del decoro urbano e architettonico complessivo», la cui attuazione è finalizzata anche a conseguire ulteriori obiettivi, fra i quali il contenimento del consumo di suolo.

Il provvedimento si prefigge di agevolare e incentivare la «riqualificazione di quartieri residenziali costruiti nella seconda metà del Novecento», che - come spiega la relazione illustrativa - costituisce il terzo ed attuale ciclo di riuso del patrimonio edilizio esistente, dopo «il primo, durante gli anni Settanta, per la riqualificazione dei centri storici; [e] il secondo, negli anni Ottanta, per il recupero delle aree dismesse».

Il DDL sta continuando, sia pur lentamente, il proprio iter, con l'esame da parte delle commissioni Agricoltura

e Territorio del Senato (<http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/51435.htm>). Nel frattempo, nonostante l'emergenza sanitaria abbia reso evidente la necessità di ricorrere ad un approccio più meditato nell'affrontare la complessità dei problemi del governo della città e del territorio, alcune delle norme previste dal disegno di legge sono state anticipate, in particolare con l'articolo 10 del cd Decreto Semplificazione.

CITTÀ ED AREE INTERNE

La crisi sanitaria ha incentivato la diffusione delle modalità di comunicazioni a distanza, per consentire la continuità delle attività didattiche e di lavoro, portando così ad ipotizzare che il consolidarsi di attività esercitate al di fuori dei luoghi fisici ad esse dedicati possa produrre il trasferimento di una parte significativa di popolazione dalle città verso i centri minori delle aree interne.

Voler attribuire la soluzione dei problemi odierni alla semplice migrazione di popolazione appare una banale semplificazione, che non tiene conto della complessità dello storico rapporto città/campagna, che oggi vede le prime congestionate e le seconde spopolate, in un simmetrico disagio che le politiche di sviluppo e coesione si prefiggono di attenuare.

Il divario osservabile oggi non riguarda solo le aree forti, identificabili nelle città, e i territori marginalizzati, identificati con le campagne, perché include anche le periferie metropolitane, definite “marginie del centro” perché spesso presentano una lontananza dai “centri” ben più radicale di quanto non dica la distanza fisica.

La connessione di questi luoghi distanti (non solo fisicamente) non riguarda solo l'accesso ad internet. Mia moglie ed io, una coppia di settantenni con i figli impegnati nella cura delle loro famiglie, avremmo potuto, ed anche voluto, trasferirci nella nostra bella casa su un'isola minore; scoraggiati tuttavia dalla difficoltà dei trasferimenti (in termini di tempo) e dalla precarietà dell'assistenza sanitaria, dove tutte le prestazioni che esulano dalle competenze del medico di base diventano una emergenza da risolvere con l'eliambulanza.

I più avveduti richiamano una rigenerazione territoriale che possa «ripensare le forme stesse dell'insediamento, della mobilità, del rapporto con l'ambiente e con la salute, del lavoro, della qualità della vita» (AA.VV., *Manifesto per riabitare l'Italia*, Donzelli 2020).

Contrastare la pandemia appare un onere decisamente più complesso e più impegnativo di un semplice ritorno al borgo, o, se preferiamo, di «favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo», come recita l'articolo 1 della legge urbanistica 1150/1942, tuttora vigente.

LA CRISI SANITARIA HA INCENTIVATO LA DIFFUSIONE DELLE MODALITÀ DI COMUNICAZIONI A DISTANZA, PER CONSENTIRE LA CONTINUITÀ DELLE ATTIVITÀ DIDATTICHE E DI LAVORO, PORTANDO COSÌ AD IPOTIZZARE CHE IL CONSOLIDARSI DI ATTIVITÀ ESERCITATE AL DI FUORI DEI LUOGHI FISICI AD ESSE DEDICATI POSSA PRODURRE IL TRASFERIMENTO DI UNA PARTE SIGNIFICATIVA DI POPOLAZIONE DALLE CITTÀ VERSO I CENTRI MINORI DELLE AREE INTERNE.

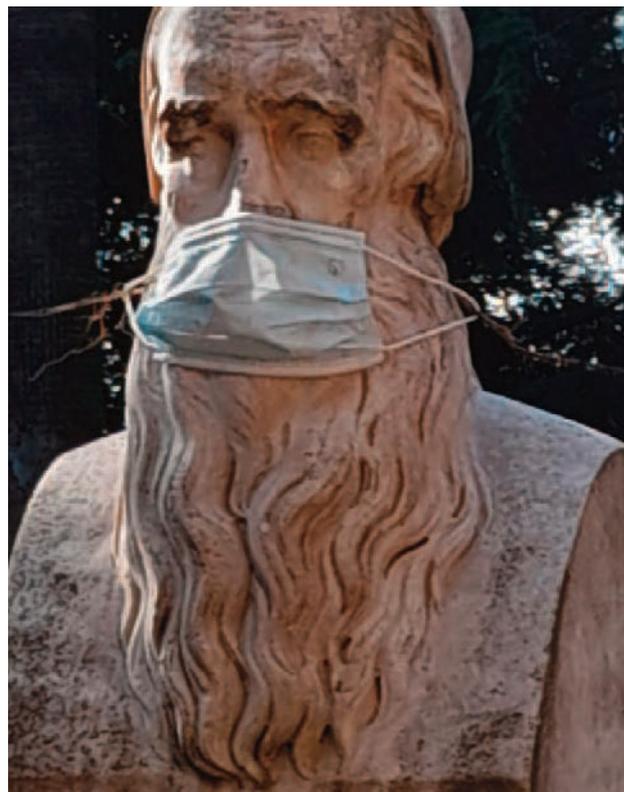
LA TUTELA DELLA SALUTE NEGLI STRUMENTI URBANISTICI

Una riflessione sulla tutela della salute nelle costruzioni e nel territorio, di stretta attualità, è già stata avviata nel precedente intervento (FIST FIND AR1734), illustrando gli ostacoli e i ritardi che si frappongono alla verifica della compatibilità sanitaria degli strumenti urbanistici, che risulta non solo un adempimento procedimentale obbligatorio ma anche lo scopo dei programmi «*volti a perseguire specifici obiettivi di salute*», definiti dai Livelli essenziali di assistenza (LEA) dell'area di intervento «Tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati», le cui prestazioni devono essere «*erogate in forma integrata tra sistema sanitario e agenzie per la protezione ambientale, in accordo con le indicazioni normative regionali*» (D.P.C.M. 12 gennaio 2017).

Per aggiornare il Piano Nazionale di Prevenzione (illustrato nel precedente intervento), il ministero della salute è partito dalla constatazione della «*scarsa rilevanza delle tematiche ambiente e salute nelle politiche di altri settori: trasporti, edilizia, urbanistica, agricoltura, energia, rifiuti, istruzione*» e dichiarato l'intenzione di «*promuovere e rafforzare strumenti per facilitare l'integrazione e la sinergia tra i servizi di prevenzione del SSN [servizio sanitario nazionale] e le agenzie del SNPA [sistema nazionale protezione ambientale]*». A tal fine, nell'aprile 2018 è stato costituito un Tavolo di lavoro su Città e Salute (*Urban Health*), dei cui lavori tuttavia non è stata data notizia.

Il PNP 2020-2025, approvato dalla Conferenza Stato-Regioni con l'intesa 6 agosto 2020 n. 127 (http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_4.jsp?lingua=italiano&tema=Prevenzione&area=prevenzione), attribuisce al Tavolo tecnico Città e Salute il compito di affrontare «*i temi di rigenerazione urbana con la pianificazione e progettazione urbana secondo criteri di salute orientati a creare ambienti favorevoli alla salute, riprogettazione delle aree verdi urbane e periurbane, elaborando linee guida con indicazioni sulla tossicità e allergenicità delle specie vegetali. Inoltre, è opportuno supportare la definizione dei Piani Urbani di mobilità sostenibile (PUMS), ponendo particolare attenzione alla promozione della pedonabilità e della ciclabilità per un'utenza allargata, soprattutto nei percorsi casa-scuola e casa-lavoro. Infine, il consumo del suolo, rende necessario definire linee guida per il recupero degli edifici esistenti e la riqualificazione urbana*».

Il medesimo PNP, nel capitolo dedicato ad «Ambiente, clima e salute», fornisce gli indicatori degli «Obiettivi strategici» del programma «Tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati». L'argomento meriterebbe una descrizione più approfondita, ma mi limito ad osservare che gli indicatori non sembrano te-



ner presenti tutti gli aspetti legati al benessere e alla sicurezza in ambito urbano, e, soprattutto, non individuano i livelli da conseguire, senza per altro specificare i livelli che ogni Regione oggi garantisce per ciascun indicatore.

Per arrivare a definire la compatibilità delle scelte di rigenerazione urbana nei piani urbanistici con la tutela della salute c'è sicuramente ancora da lavorare.

I TRE CICLI DEL RIUSO

La relazione illustrativa del DDL sulla rigenerazione urbana fa riferimento a tre cicli, emersi all'attenzione negli anni 70 («*per la riqualificazione dei centri storici*»), negli anni 80 («*per il recupero delle aree dismesse*») e l'attuale, nel quale il provvedimento si prefigge di agevolare e incentivare la «*riqualificazione di quartieri residenziali costruiti nella seconda metà del Novecento*».

La ricostruzione proposta, dei periodi temporali e dei contenuti che li caratterizzano, non è esatta.

La legge 457/1978, introducendo il piano di recupero, risponde non solo all'esigenza di una tutela attiva dei centri storici (la Carta di Gubbio è del 1960), ma anche degli insediamenti di edilizia pubblica realizzati nella prima metà del secolo (che quasi sempre rappresentano



pregevoli esempi di urbanistica ed edilizia) e delle aree produttive dismesse all'interno della città costruita, con il recupero di notevoli edifici di archeologia industriale. Il riuso delle aree dismesse, riferito prevalentemente alle aree industriali localizzate ai margini o al di fuori della città costruita, si avvia nei primi anni '90, con i tentativi di urbanistica concertata affidati al programma integrato di intervento e al programma di recupero urbano, che – al dispetto del termine che individua lo strumento – sono piani urbanistici, che aprono la strada ai cd programmi complessi, che strumenti urbanistici non sono; tramite i quali, attraverso procedimenti astrattamente organizzati, sono state comunque rigenerate parti significative di territorio antropizzato che avevano superato e abbandonato le precedenti funzioni.

Risulta sicuramente di attualità l'esigenza di procedere alla riqualificazione di quartieri residenziali della seconda metà del Novecento, insediamenti scarsamente dotati di spazi pubblici e collettivi, costituiti prevalentemente da una edilizia non di pregio ed energivora. Tuttavia le iniziative fino ad oggi avviate, in genere a seguito dei cd piani casa, e sostenute dal DDL sulla rigenerazione urbana, fanno riferimento pressoché esclusivo ad interventi di sostituzione edilizia, riferiti al singolo edificio, da realizzare tramite interventi di demolizione e ricostruzione con un premio di cubatura, giustificato dall'obiettivo di densificare la città costruita e di non urbanizzare ulteriore suolo agricolo; criterio

comunque da rivedere alla luce dei rinnovati problemi sanitari.

Mi risulta difficile pensare che possano costituire iniziative di rigenerazione urbana gli interventi di sostituzione edilizia, anche quando prevedono una densificazione urbanistica (che, comunque, dovrebbe essere ripensata negli aspetti di igiene urbana ed ambientale), per la loro scarsa importanza in termini quantitativi (perché sugli aspetti qualitativi si può ampiamente discutere). Nel secondo dopoguerra, la politica della casa in proprietà ha fatto sì che circa l'80 per cento del patrimonio edilizio delle città risulti frazionato in proprietà condominiali individuali, imponendo quindi che, se si vogliono veramente rigenerare i quartieri del secondo Novecento, occorre agevolare i procedimenti per la riqualificazione delle singole unità immobiliari, con una disciplina nella quale la semplificazione coincida con la chiarezza dei contenuti e la certezza dei procedimenti. Il recupero e la riqualificazione dell'edilizia esistente viene incentivata da agevolazioni fiscali, sicuramente positive anche se non sempre accessibili e non sempre coerenti. Permane tuttavia una costante disattenzione ai contenuti tecnologici del recupero, evocati nei titoli ma non applicati nella sostanza, che necessitano quindi di essere assistiti e agevolati con procedimenti mirati e adeguati agli obiettivi che si dichiara di voler conseguire, rispetto ai quali non risultano coerenti le iniziative della cd semplificazione edilizia avviate nell'ultimo quinquennio. Disattenzione che crea aspetti deleteri nel recupero degli edifici esistenti; come testimoniano - ad esempio - le difficoltà incontrate nei procedimenti di autorizzazione degli interventi di riqualificazione, edilizia ed energetica, degli edifici moderni localizzati nella parte interna alle Mura Aureliane della "Città storica" del comune di Roma, dichiarata dall'UNESCO patrimonio dell'umanità. Per questi edifici sarebbe consentito attuare interventi di sostituzione edilizia, ma viene impedita la sostituzione, nelle facciate su strada, dei vecchi intonaci con intonaci a maggior contenuto tecnologico (ad es. termoriflettenti, per migliorare le caratteristiche energetiche) e la realizzazione, nelle facciate interne, di sistemi di isolamento a cappotto (<https://www.facebook.com/groups/edilizia.costruzioni/permalink/683894892560659>). Interventi, entrambi, che se attuati con perizia e con le dovute accortezze non alterano la percezione dell'edificio, nelle sue caratteristiche costruttive e decorative.

Sembra, così, tragicamente dimostrato come l'attenzione riservata a definire (e ampliare) gli interventi di demolizione e ricostruzione, realizzabili con riferimento alla categoria della ristrutturazione edilizia, abbia distolto l'attenzione dalla realizzazione degli interventi diffusi di riqualificazione del patrimonio edilizio, inevitabilmente puntuali perché riferiti a proprietà individuali,

riunite o meno in condominio, che comunque rappresentano la parte numericamente rilevante della rigenerazione possibile. Occorre farla diventare rilevante anche dal punto di vista qualitativo.

LA SOSTITUZIONE EDILIZIA

L'articolo 10 del Decreto Semplificazione anticipa le disposizioni sugli interventi di demolizione e ricostruzione, previste dal DDL sulla rigenerazione urbana con l'obiettivo di agevolare gli interventi di sostituzione edilizia semplificando il procedimento di autorizzazione. Le rettifiche apportate in Senato, nella parte in cui modificano la disciplina degli interventi di demolizione e ricostruzione negli ambiti storici, hanno generato una incomprensibile crisi di isteria collettiva, in merito a paventati blocchi dell'attività edilizia. Reazione incomprensibile in quanto le modifiche, introdotte durante il dibattito parlamentare, si sono limitate ad estendere le accortezze previste per gli interventi ricadenti in zona A del DM 1444/1968 (centro storico) alle «zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico». Di fatto si è sostituito un automatismo (applicabile a tutti gli interventi ricadenti nelle zone A) con una scelta formale assunta nelle sedi competenti, regionali o comunali. Scelta che risulta comunque obbligatoria visto che i piani comunali devono indicare «i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico» (articolo 7 legge 1150/1942).

Chi ha evocato (e persiste ad evocare) un paventato

blocco dell'attività edilizia (per interventi che sarebbero comunque limitati a piccoli numeri, come ricordato in precedenza) ha invece riservato una accoglienza acritica (e forse anche plaudente) al richiamo alle “distanze legittimamente preesistenti” (per altro già presenti nel testo del TUE), senza rendersi conto che questa disposizione non costituisce una deroga generalizzata alle prescrizioni del Codice civile in merito ai distacchi e quant'altro. Ho già ricordato in precedenza (AR1625), e lo ribadisco (nella speranza che *repetita iuvant*), che la giurisprudenza civile attribuisce agli ampliamenti e alle sopraelevazioni la natura di “nuove costruzioni” e non di “ristrutturazione edilizia”, anche quando inseriti in interventi di demolizione e ricostruzione. Pertanto ampliamenti e sopraelevazioni sono sicuramente soggette al rispetto dei distacchi prescritti dal Codice civile.

Inoltre, successivamente alla definitiva approvazione del Decreto Semplificazione, la Corte di Cassazione è intervenuta (sentenza 23010/2020) sulla delocalizzazione delle cubature demolite, stabilendo che la demolizione di più immobili e la ricostruzione di un unico edificio, pur nei limiti delle volumetrie preesistenti, determina sostanzialmente uno «stravolgimento del concetto di ristrutturazione che da mezzo tipico di conservazione del patrimonio edilizio si trasformerebbe in strumento surrettiziamente utilizzato per eludere i nuovi e diversi standard urbanistici gravanti sull'area [in quanto] la riedificazione sull'area lasciata libera dall'edificio demolito comporta, secondo regole generali, l'applicazione degli standard vigenti al momento della nuova costruzione. ... Di qui la necessità di un'interpretazione della definizione dell'intervento di “ristrutturazione edilizia”, di cui alla lettera d) dell'art. 3, comma 1, D.P.R. n. 380 del 2001, che sia aderente alla (e non tradisca la) finalità di conservazione del patrimonio edilizio esistente, finalità che contraddistingue tali interventi rispetto a quelli di “nuova costruzione”, di cui alla successiva lettera e), e non si presti, come detto, all'elusione degli standard urbanistici vigenti al momento della riedificazione applicabili in caso di nuova costruzione».

Con l'occasione la Cassazione, ricordando che la delocalizzazione è prevista in casi eccezionali da norme di stretta interpretazione, auspica un intervento legislativo che chiarisca definitivamente la natura degli interventi di demolizione e ricostruzione, distinguendo quando la modifica della sagoma e la modifica della localizzazione costituiscano una variante essenziale, e quindi il relativo intervento rientri nel perimetro della nuova costruzione, e quando invece sia riconducibile ad un intervento di ristrutturazione edilizia.

Su questi aspetti sarebbe bene che indirizzassero le proprie riflessioni tutti coloro che inopinatamente, al di fuori di ogni scelta di governo urbano, insistono sulla liberalizzazione degli interventi di sostituzione edilizia,

LA GIURISPRUDENZA CIVILE
ATTRIBUISCE AGLI AMPLIAMENTI
E ALLE SOPRAELEVAZIONI LA
NATURA DI “NUOVE COSTRUZIONI”
E NON DI “RISTRUTTURAZIONE
EDILIZIA”, ANCHE QUANDO
INSERITI IN INTERVENTI DI
DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE.
PERTANTO AMPLIAMENTI E
SOPRAELEVAZIONI SONO
SICURAMENTE SOGGETTE AL
RISPETTO DEI DISTACCHI
PRESCRITTI DAL CODICE CIVILE.

richiamandoli con l'orrendo termine di "demo-ricostruzione", che, è bene ricordare, non solo non ha nulla di democratico, ma non si può neanche spacciare per rigenerazione urbana.

LA DOTAZIONE DEI SERVIZI URBANI

I programmi di rigenerazione urbana devono costituire anche una occasione per dotare la città di servizi che migliorino la qualità della vita dei residenti e, contestualmente, creino condizioni favorevoli allo sviluppo delle attività di impresa. Obiettivo che le Agende Urbane, con riferimento alle politiche di sviluppo e coesione, attribuiscono ai servizi di interesse pubblico, nelle loro molteplici tipologie (scuole, asili nido, ospedali, raccolta RSU, fornitura acqua e smaltimento reflui, TPL, ecc. ecc.).

Il livello, qualitativo e quantitativo, di fruizione dei servizi definisce la loro dotazione territoriale, termine che in urbanistica è stato superficialmente assunto in maniera equivoca (dotazione delle aree a standard) con una equiparazione erronea tra gli standard urbanistici, che individuano le aree dedicate alla localizzazione dei servizi, e le dotazioni territoriali, che misurano i livelli qualitativi e quantitativi di fornitura dei servizi; come più ampiamente illustrato in precedenza (FAST FIND AR1214).

Anche il Decreto Semplificazione si è occupato della realizzazione dei servizi pubblici (articolo 10, comma 7-ter) prescrivendo che possano essere assoggettate a SCIA «*le opere edilizie finalizzate a realizzare o qualificare edifici esistenti da destinare ad infrastrutture sociali, strutture scolastiche e universitarie, residenze per studenti, strutture e residenze sanitarie o assistenziali, ostelli, strutture sportive di quartiere ed edilizia residenziale sociale comunque denominata*», realizzate dalla Pubblica Amministrazione, da organismi pubblici e da investitori finanziari (fondi comuni di investimento, SGR, SIM, ecc.). Queste iniziative devono essere realizzate entro il 2022 «*mediante interventi di ristrutturazione urbanistica o edilizia o di demolizione e ricostruzione*», riferiti ad edifici di qualsiasi categoria d'uso urbanistica, eccetto rurale, che «*possono prevedere un incremento fino a un massimo del 20 per cento della volumetria o della superficie lorda esistente*», acquisendo in tal modo diritti edificatori che «*non sono trasferibili su aree diverse da quella di intervento*».

La norma appare piuttosto pasticciata, e la indicazione della Scia quale titolo abilitativo per questi interventi risulta una disposizione residuale rispetto alla evidente finalità di realizzare infrastrutture di interesse pubblico tramite investimenti anche privati, che dovrebbero essere compensati, in tutto o in parte, con l'attribuzione

I PROGRAMMI DI RIGENERAZIONE URBANA DEVONO COSTITUIRE ANCHE UNA OCCASIONE PER DOTARE LA CITTÀ DI SERVIZI CHE MIGLIORINO LA QUALITÀ DELLA VITA DEI RESIDENTI E, CONTESTUALMENTE, CREINO CONDIZIONI FAVOREVOLI ALLO SVILUPPO DELLE ATTIVITÀ DI IMPRESA.

di diritti edificatori.

L'idea di produrre servizi di interesse pubblico con il ricorso a formule di valorizzazione immobiliare appare impraticabile non solo quale formula emergenziale (per interventi da realizzare entro i prossimi due anni) ma soprattutto perché la sua attuazione richiede comunque di attivare una ineludibile procedura di evidenza pubblica, che il Codice dei contratti pubblici disciplina con le concessioni di partenariato pubblico privato.

Gli accordi della P.A. con l'impresa privata, che già godono di una cattiva fama che evoca prevalentemente il malaffare, nell'attuale crisi sanitaria vengono indicati come la causa pressoché unica della inefficiente tutela della salute dei singoli e della collettività.

Personalmente non ho pregiudizi sul partenariato pubblico-privato e vorrei spiegare il perché illustrando alcune mie esperienze professionali (fra le quali una parte importante rivestono i procedimenti di contrattazione programmata, per la localizzazione di impianti produttivi di significativa dimensione, che ho seguito prima alla Cassa per il Mezzogiorno e poi al Ministero del bilancio; che qui tralascio perché gli aspetti territoriali delle politiche di sviluppo meritano uno specifico approfondimento).

Nel 2006, al lavoro presso l'agenzia regionale Sviluppo Lazio, ricevo la telefonata di un amico, giovane assessore ai LL.PP. del comune di Guidonia Montecelio, che, in maniera piuttosto agitata, racconta che, nelle prime ore della mattina, il cane portato a spasso da un pensionato era rimasto fulminato facendo pipì su un palo della luce. Alla mia reazione di incontenibile ilarità reagisce in malo modo, evocando le sue responsabilità penali. Ristabilita una serietà argomentativa ragioniamo sulla complessità dell'impianto di pubblica illuminazione di un comune che per dimensione demografica è il terzo del Lazio, con un'occupazione del territorio frammentata in otto nuclei principali, praticamente mini città auto-

nome, oltre una pluralità di insediamenti sparsi. L'ufficio tecnico comunale aveva già calcolato che il rinnovo degli impianti, realizzati in epoche diverse e disomogenei fra loro, richiedeva un impegno di spesa che il comune non poteva permettersi, sia perché il contributo regionale copriva appena il 10 per cento dei costi, sia perché l'amministrazione non era in grado di indebitarsi ulteriormente.

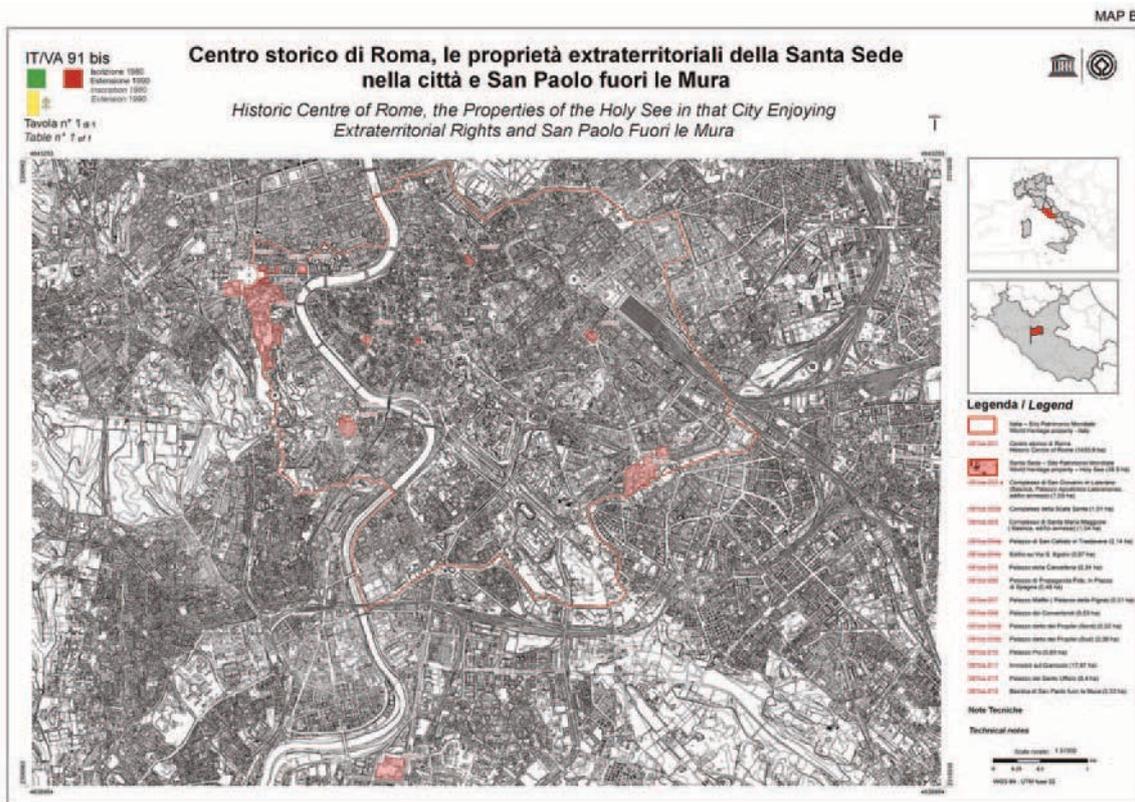
Palesemente il problema non era risolvibile con un appalto tradizionale, né sembrava applicabile la finanza di progetto, poiché, secondo le definizioni del periodo, si trattava di una "opera fredda" non remunerabile con la vendita del servizio. Nel periodo si parlava molto del patto di stabilità che poneva ostacolo agli investimenti pubblici; una circolare Eurostat del 2004 definiva le modalità per sottrarre gli investimenti pubblici ai limiti del patto di stabilità, tramite una ripartizione dei rischi tra pubblico e privato. Ad intuito, più che per consapevolezza, rifletto su una sua possibile applicazione alla formula della concessione di costruzione e gestione, come prevista allora dal codice dei contratti pubblici.

Fra i propri compiti istituzionali l'agenzia regionale Sviluppo Lazio aveva anche quello di assistere gli enti locali nella definizione degli investimenti in infrastrutture. Porto il caso all'attenzione della dirigenza apicale, che

oppone un rifiuto, non esplicitamente motivato, ma palesamente fondato sulla ignavia e la pavidità nell'affrontare strade inusitate dal risultato incerto. Per contrastare la mia reazione, né diplomatica né cortese, mi si concede di assistere professionalmente e senza compenso l'amministrazione comunale; sfida alla quale non mi sottraggo.

Spiego al mio amico assessore le complessità e le difficoltà del problema, che richiedono l'apporto di professionalità capaci ed eterogenee, da ricercare liberamente sul mercato con una gara di progettazione; alla quale partecipo con un gruppo costituito da un legale esperto di contrattualistica, un ingegnere impiantista, un analista di impresa e un giovane laureato.

Vinta la gara di progettazione, nel corso del lavoro emerge che, per la gestione dell'impianto di pubblica illuminazione, l'amministrazione comunale sosteneva costi eccessivi a causa della frammentazione delle competenze. In esito alla progettazione si avanza l'ipotesi che tutto il costo dell'investimento venga sostenuto dal privato concessionario, da ricompensare con un canone annuale per un periodo di tempo pari all'ammortamento dei costi. Inoltre, trovandosi in un periodo nel quale le gare pubbliche non distinguevano ancora fra appalto e concessione (solo successivamente arriveranno i pro-



nunciamenti della giustizia amministrativa, poi accolte nei correttivi al codice), si decide per una concessione di servizi, eliminando il costo di costruzione dall'offerta, basata solo sul canone annuale e sui tempi di esecuzione degli investimenti.

Si va in gara con la consapevolezza che possa andare deserta, per i termini decisamente inconsueti. La gara non va deserta, ma anzi dà luogo all'immane contenzioso sull'aggiudicazione. Con l'affidamento della concessione l'amministrazione comunale risolve un problema altrimenti irrisolvibile, facendosi carico di un incremento annuale dei propri costi in misura inferiore al 20 per cento della spesa che comunque già sosteneva, semplificando la propria organizzazione che ora dedica al servizio di pubblica illuminazione solo il controllo tecnico e il pagamento del canone annuale. Inoltre il territorio, oltre a fruire dell'efficientamento del servizio, nei due anni successivi all'aggiudicazione ha direttamente beneficiato anche dell'affidamento alle ditte locali dei lavori complementari, per importi equivalenti ad un appalto di significative dimensioni.

Successivamente ho avuto modo di approfondire questi argomenti nei corsi universitari, facendo verificare agli studenti le scelte operate nei loro progetti urbani, per individuare l'utilità e la fattibilità dei servizi da localizzare nelle aree dimensionate secondo gli standard urbanistici. Considerando che erano giovani in formazione e non professionisti già introdotti nel mondo del lavoro, con la loro curiosità e la loro intelligenza hanno prodotto



IL BLOCCO DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE E COMMERCIALI, NELLA SCORSA PRIMAVERA, HA PRODOTTO UNA SIGNIFICATIVA RIDUZIONE DELL'INQUINAMENTO ATMOSFERICO NELLE CITTÀ, DIMOSTRANDO COME LA SUA PRODUZIONE SIA ORIGINATA DALLE EMISSIONI DEI VEICOLI PIÙ CHE DAGLI IMPIANTI DI RISCALDAMENTO.

risultati poco meno che eccezionali, tipo dare risposte a domande quali “in un medio comune sul litorale laziale è ipotizzabile realizzare un teatro, e, se sì, di quale capienza”, o anche “nell'area di più comuni, se si volesse realizzare una cittadella dello sport, per quali attività e di quale dimensione dovrebbe essere prevista, e gli impianti esistenti diventano complementari al sistema o devono essere dismessi un tutto o in parte”.

Se dei giovani poco più che ventenni sono stati in grado di confrontarsi con questa complessità, mi chiedo perché le Amministrazioni abbiano grandi difficoltà solo ad ipotizzare il riuso di immobili dismessi o sottoutilizzati per fornire servizi adeguati, che rispondano a esigenze reali (emergenza abitativa, interminabili liste d'attesa per le prestazioni sanitarie, asili nido insufficienti, ecc., ecc.), condividendo con l'impresa privata rischi e opportunità, in un rapporto contrattuale chiaro, non inquinato da inutili scemenze quali i diritti edificatori.

LA MOBILITÀ IN AMBITO URBANO

Il blocco delle attività produttive e commerciali, nella scorsa primavera, ha prodotto una significativa riduzione dell'inquinamento atmosferico nelle città, dimostrando come la sua produzione sia originata dalle emissioni dei veicoli più che dagli impianti di riscaldamento. Fermo restando che la presenza di un TPL efficiente sarebbe il miglior antidoto all'eccessivo ricorso ai mezzi di trasporto privato, occorre ripensare alla produzione di parcheggi pertinenziali quale mezzo idoneo non solo a pedonalizzare un numero significativo di spazi di adeguata dimensione, ma anche a ridurre il traffico veicolare, reso maggiormente scorrevole dalla significativa riduzione delle aree impegnate dai parcheggi di superficie. Interventi da realizzare anche in funzione della ri-

duzione dell'inquinamento atmosferico, veicolo di trasmissione di germi patogeni, come ormai dimostrato. Tutto questo si scontra con un atteggiamento diffuso di contrasto alla realizzazione dei parcheggi interrati, vista quale incentivo all'uso del mezzo privato a danno del trasporto pubblico, indipendentemente da qualsivoglia obiettivo di riqualificazione urbanistica e da una chiara distinzione tra parcheggi pertinenziali e parcheggi di scambio.

Quando ero studente, oltre mezzo secolo addietro, si studiava il progetto che Italo Insolera aveva elaborato in occasione del concorso per l'ampliamento della Camera dei Deputati (mai realizzato), che ipotizzava la costruzione di un sistema di parcheggi limitrofi al perimetro del centro storico di Roma, finalizzati a consentire la completa pedonalizzazione dell'area centrale. Allora tutta la cultura progressista fece proprio questo progetto. Mi chiedo perché l'idea non sia più attuale, anzi l'opposizione alla realizzazione di parcheggi interrati viene assunta come vessillo, nonostante alcune realizzazioni (a partire da piazza Cavour, di fronte all'edificio della Corte di Cassazione) stanno lì a dimostrare come la qualità urbana ne possa abbondantemente beneficiare. Forse perché, nel furore della ricerca di effetti verbali spettacolari, viene sempre meno la razionalità del ragionamento; che in questo caso dovrebbe prendere in seria considerazione la realizzazione di un sistema di parcheggi pertinenziali (legati, cioè, ad una specifica unità immobiliare), con l'obiettivo - già illustrato - di liberare le sedi stradali dalla funzione di sosta e consentire la pedonalizzazione di aree di significativa dimensione. Programma da privilegiare rispetto alla realizzazione di parcheggi a rotazione, che, in quanto a servizio di attività produttive (artigianali, commerciali, servizi) devono essere realizzati da queste ultime nel rispetto delle prescrizioni delle norme di settore che impongono la disponibilità di spazi di sosta privati di uso pubblico, in relazione alla natura e alla dimensione delle specifiche attività.

C'è da chiedersi come mai le città di maggiori dimensioni (a partire dalle città metropolitane e dai capoluoghi di provincia) non abbiano mai proposto e predisposto specifici PUP (non riferiti necessariamente all'intero territorio comunale, ma che potrebbero pianificare anche ambiti municipali o frazione degli stessi), con i quali indicare la localizzazione e il dimensionamento dei parcheggi pertinenziali, nonché le procedure per la loro realizzazione.

In merito a queste ultime appare opportuno sottolineare come l'asservimento dei parcheggi pertinenziali alle unità immobiliari deve rispettare la proporzione 80/20 dei rapporti tra unità residenziali e unità non residenziali (articolo 3 D.M. 1444/1968), anche per prevenire la possibilità che un accaparramento da parte delle unità im-

mobiliari non residenziali li possa trasformare surrettiziamente in parcheggi a rotazione a servizio di attività produttive.

E' inoltre opportuno ricordare che, per garantire la procedibilità e la fattibilità di ogni singola localizzazione, oggetto privilegiato dei contrasti sociali, l'amministrazione locale può ricorrere al "dibattito pubblico", che la disciplina dettata dal Codice dei contratti pubblici non rende obbligatorio per queste tipologie di interventi, ma contemporaneamente non impedisce che le amministrazioni comunali, nella propria autonoma potestà decisionale, lo propongano e lo attuino in riferimento a infrastrutture di interesse locale (AR1506). Dibattito pubblico da utilizzare anche per verificare che le scelte (in merito alla localizzazione e al dimensionamento) rispondano alle necessità e alle opportunità di acquisto da parte dei proprietari delle unità immobiliari.

Infine, per garantire la realizzazione, l'amministrazione (comunale e/o municipale) deve assumere la responsabilità di redigere il relativo progetto di fattibilità tecnica ed economica, da inserire nel programma triennale e da utilizzare anche quale documento tecnico per avviare la gara (nella più opportuna formula fra quelle previste dal Codice dei contratti pubblici), ponendo a base d'asta anche il prezzo di cessione in proprietà di ogni posto auto, che così viene determinato in riferimento alle condizioni di libero mercato, in luogo di essere imposto con un provvedimento amministrativo (ad un livello che potrebbe risultare arbitrario e, talvolta, anche equivoco).

CONCLUSIONI

Le origini dell'urbanistica moderna, di Leonardo Benevolo, è un testo sul quale si sono formati tutti quelli della mia generazione che hanno studiato architettura, ormai mezzo secolo fa, apprendendo che l'urbanistica moderna è nata dalla necessità di porre rimedio agli effetti negativi delle trasformazioni indotte dalla prima industrializzazione sull'espansione delle città e sull'inurbamento dalle campagne.

Oggi la rigenerazione urbana e territoriale si dovrebbe preoccupare dell'ipertrofia delle città e dell'abbandono delle aree interne.

A suo tempo Benevolo ci ha ricordato che la disciplina urbanistica, nata quale intervento regolatore di trasformazioni territoriali già in atto, ha mantenuto e mantiene nel tempo questo prevalente aspetto, riuscendo solo raramente ad anticipare e prevenire gli eventi.

Forse non lo abbiamo ascoltato o non lo abbiamo preso troppo sul serio, rassicurati da giovanili aspirazioni. Oggi appare necessario riconoscere che era un buon maestro, e provare a fare tesoro dei suoi insegnamenti.