



RIGENERAZIONE URBANA E RECUPERO EDILIZIO: UN PRIMO PASSO NEL LAZIO CON LA LEGGE REGIONALE

I Lazio è la prima Regione in Italia che, il 18 luglio 2017 con il n. 7, ha approvato la legge “Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio”. Un provvedimento normativo molto atteso e, come si evince dalla dettagliata analisi degli articoli della legge, perfettibile e in alcuni casi contraddittorio, ma comunque un’iniziativa da sostenere quale primo passo della Regione verso la rigenerazione urbana, intesa in senso ampio e integrato comprendente aspetti sociali, economici, urbanistici ed edilizi che non può prescindere dalla convergenza di volontà e consapevolezza di tutte le forze: amministrazione pubblica, categorie imprenditoriali, associazioni e cittadini.

L’inserto traccia anche un’ampia panoramica degli esempi di piani di riqualificazione urbana delle grandi città europee che, messa a confronto con la situazione italiana, sottolinea il divario di approccio e di impegno del nostro Paese con le nazioni con le quali abbiamo costituito l’Europa.



REGIONE LAZIO: POSATA LA PRIMA PIETRA PER LA RIGENERAZIONE URBANA

La legge regionale n. 7/2017 rappresenta un inizio del cammino verso la rigenerazione urbana e il recupero edilizio nel Lazio. Da molti, troppi anni abbiamo perso tante occasioni di adottare le strategie necessarie alla riqualificazione e trasformazione delle nostre città, ma oggi è iniziato un processo che si deve realizzare con il più ampio coinvolgimento dei settori che compongono la società: pubblico, imprenditoria, forze sociali, associazioni di cittadini, volontariato, senza una gerarchia decisionale prestabilita, nella consapevolezza collettiva del ruolo autorevole dell'amministrazione pubblica nel far prevalere gli interessi collettivi. Pur con le contraddizioni evidenziate dall'analisi degli articoli di legge, che spesso dimostra che agli intenti annunciati non corrispondono ancora le opportune misure, l'iniziativa della Regione va sostenuta, con l'attenzione di non limitare il concetto di *rigenerazione urbana* a quello di *rigenerazione edilizia*.

VITTORIO MEDDI

PREMESSA

L'indice che mostra il nostro approccio culturale alla rigenerazione urbana è rappresentato dalla contraddizione contenuta in una frase attribuita al Ministro delle infrastrutture e trasporti Graziano Delrio: *“bisogna vincere la sfida della riqualificazione non tanto degli appartamenti ma dei condomini o addirittura di interi quartieri”*.

Sottolineo l'avverbio *“addirittura”* che definisce come un'eccezione quello che dovrebbe essere il contesto minimo per conseguire una rigenerazione efficace, ovvero il quartiere. Un'affermazione emblematica dei motivi per i quali il processo di rigenerazione urbana, avviato nel nord Europa sin dalla fine degli anni '60 del secolo scorso, nel nostro Paese è ri-

masto legato al recupero edilizio. Non solo è stata persa l'occasione di adottare le strategie necessarie alla riqualificazione e trasformazione delle nostre città ma, fatto altrettanto grave, è stata del tutto ignorata e compresa l'evoluzione culturale della *“democrazia partecipata”*, sul tipo di modello *“top-down”* insito nei programmi di rigenerazione urbana, nell'ambito dei quali il settore edilizio è una delle componenti da valorizzare insieme al sociale, alla cultura, all'economia e all'ambiente. Un processo che si realizza con il più ampio coinvolgimento dei settori che compongono la società: pubblico, imprenditoria, forze sociali, associazioni di cittadini, volontariato, senza una gerarchia decisionale

prestabilita, nella consapevolezza collettiva del ruolo autorevole dell'amministrazione pubblica nel far prevalere gli interessi collettivi. L'Europa è ricca di esempi virtuosi di rigenerazione urbana, spesso determinati dalle emergenze che hanno impoverito le città, come la de-industrializzazione, la crisi dei grandi porti marittimi, la crisi economica e la disoccupazione. In altri casi nate dalla capacità di valorizzare eventi culturali o manifestazioni sportive utilizzando i contributi europei. Questi programmi ancora oggi, a distanza di lustri, vengono assunti come modello di studio, ma purtroppo spesso vengono imitati con pessimi risultati a causa della diversità delle condizioni e delle dinamiche dei contesti.

PIANI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA DELLE GRANDI CITTÀ EUROPEE

La riuscita dei piani, siano essi di matrice anglosassone o francese, del nord o del sud Europa, è dipesa dalla esistenza di condizioni idonee di natura sia immateriale che materiale, poste volutamente in ordine di importanza. L'*humus* nel quale la rigenerazione si è maggiormente affermata è costituito dalla capacità visionaria delle amministrazioni pubbliche, dal livello culturale della collettività capace di recepire processi innovativi ad esito incerto e disponibile all'evoluzione degli stessi, ed infine dalla possibilità di convogliare nei progetti ingenti risorse economiche di matrice pubblica accresciute dall'apporto dei privati. Il tutto in una fase storica di disagio per le grandi città colpite da crisi e disgregazione sociale. Prendiamo l'esempio del Regno Unito che, tra gli anni '90 e l'inizio del 2000, con i programmi *Enterprise Zones*, *Urban Development Corporation*, nei *City Challenge* ed altri, conferma l'importanza della pubblica amministrazione sia in termini di investimento di risorse finanziarie che di capacità di coinvolgere imprenditori e cittadini. In particolare si tratta dei seguenti programmi promossi dalla pubblica amministrazione britannica:

- *Enterprise Zones* (Zone di impresa). Per il coinvolgimento dell'imprenditoria privata vengono proposti sgravi fiscali e semplificazioni procedurali con l'immissione di risorse pubbliche di 1 miliardo di sterline e investimenti provenienti dal settore privato e da altre agenzie pubbliche di circa 2 miliardi di sterline.
- *Urban Development Corporation* (Società di sviluppo urba-

no). Dopo un inizio caratterizzato da uno scarso coinvolgimento della comunità, dal 2000 questi progetti inclusivi sotto il profilo sociale e di salvaguardia dell'ambiente, hanno comportato una spesa pubblica di circa 2,90 miliardi e di oltre 9,70 miliardi del settore privato.

- *City Challenge* (Sfida delle città). In circa sette anni è stata posta attenzione al contesto locale attraverso, tra le altre, iniziative di rigenerazione non fisica in merito ad istruzione, formazione, sicurezza, salute, sviluppo della comunità. La spesa pubblica complessiva ammonta ad oltre 1 miliardo di sterline, mentre provengono dal settore privato e da altre associazioni oltre 6 miliardi.

Passando alla Francia si inizia a porre attenzione ai "*grandes ensembles*" (quartieri popolari) con la legge Guichard nel 1973. Nel 1990 viene costituito il Ministero per la politica della città il cui obiettivo è, in coerenza con la rigenerazione, ristabilire una integrità fisica e sociale nella città. Si apre una fase caratterizzata da un susseguirsi di provvedimenti: (1996) creazione delle ZUS "zone urbane sensibili", (2003) PNRU1 "legge di orientamento e programmazione per la città e il rinnovamento urbano", (2014) PNRU2 "legge di programmazione per la città e la coesione urbana".

Con il programma nazionale di rinnovamento urbano vengono rimosse le carenze emerse nei provvedimenti precedenti; in particolare con i PNRU il partenariato è coadiuvato da un'agenzia nazionale (ANRU) "osservatorio nazionale delle zone urbane sensibili", integrata con funzione di complementarietà dall'agenzia per la coesione sociale e le pari opportunità (ACSE) che si occupa di

salute e istruzione, miglioramento dell'habitat, sicurezza e sviluppo economico. In cinque anni i suddetti piani hanno impiegato investimenti per oltre 45,5 miliardi di euro, di cui solo 12,3 miliardi rappresentano le sovvenzioni pubbliche approvate dall'ANRU, mentre l'investimento privato è di circa tre volte tanto.

Nel circuito virtuoso si evidenzia la riabilitazione del *waterfront* di Marsiglia, dove sono stati mobilitati finanziamenti pubblici per 620 milioni di euro più ulteriori 50 milioni dell'Unione Europea, nonché investimenti privati pari a 5 volte quelli pubblici. I posti di lavoro creati sono 10.000.

Da questi esempi emerge il forte orientamento politico consapevole che la rigenerazione della città non si realizza attraverso interventi settoriali a prevalente connotazione fisica (edilizia), ma con una regia che possa coordinare tutti i settori che concorrono alla struttura della città per conseguire:

- Integrazione sociale, concentrando l'attenzione sui quartieri maggiormente in difficoltà;
- Ottimizzazione e congruità delle risorse pubbliche in relazione agli obiettivi e capacità di attrarre l'imprenditoria privata;
- Promozione del principio della concertazione con il tessuto cittadino già dalla proposta del progetto di riqualificazione;
- Coesione urbana intesa come unità sociale, miglioramento del territorio e sviluppo economico.

LA SITUAZIONE IN ITALIA

Se i piani di riqualificazione urbana delle grandi città europee vengono presi a modelli di "buona pratica" per il raggiungimento degli obiettivi vuol dire che "ambizione e visione" ben coniuga-

ti con la realtà rappresentano lo sprone per trasformare anche i nostri sogni.

La succinta ed incompleta ricostruzione di alcuni esempi europei è sufficiente a far comprendere il divario di approccio ed impegno del nostro Paese rispetto alle nazioni con le quali abbiamo costituito l'Europa. Negli anni '70, mentre inglesi e francesi stavano elaborando la rigenerazione delle città, noi non avevamo ancora completato l'assetto istituzionale previsto dalla Costituzione, approvata il 22 dicembre 1947, e le Regioni di fatto hanno cominciato a funzionare con i primi decreti delegati del 1972, completati nel 1976. Per la potestà legislativa che la Costituzione con l'articolo 117 assegna all'ente Regione inizia una fase di conflittualità legislativa tra Regioni e Stato che ancora oggi ci portiamo dietro in particolare sul governo del territorio.

Poco prima di quell'epoca, nel 1967 e 1968, a livello urbanistico eravamo impegnati ad aggiornare la legge urbanistica n. 1150 del 17 agosto 1942 con la legge 765/97, e con il DM 2 aprile 1968 n. 1444 a determinare gli standard urbanistici e i limiti minimi da osservare nella formazione dei nuovi strumenti urbanistici.

Quindi mentre negli stessi anni le capitali europee sperimentavano i primi processi di rinnovamento, il tessuto urbano di Roma e delle altre aree metropolitane era ancora in fase di sviluppo nel pieno boom economico.

Gli imprenditori piuttosto che essere alle prese con le problematiche della compartecipazione erano intenti alla logica del profitto e del "qui e ora", contribuendo in modo massivo alla realizzazione di alloggi da mettere sul mercato immobiliare e lasciando, quasi

sempre, alla pubblica amministrazione l'onere delle urbanizzazioni e dell'assetto del territorio.

La crisi economica degli anni '90 ha fatto emergere le forti contraddizioni socio-economiche e ambientali presenti nelle grandi conurbazioni, alle quali si scelse di fare fronte con i programmi complessi, animati da principi di complementarità e solidarietà, mentre nella realtà restò la distinzione di obiettivi tra pubblico e privato: il primo realizzava le infrastrutture di servizio il secondo si occupava delle costruzioni che hanno mercato.

Nulla di trascendentale se non fosse per la quasi totale assenza di partecipazione da parte del privato all'investimento pubblico, una indisponibilità tale da avere effetti sul tessuto della città, nei servizi pubblici, nel sociale e sull'ambiente.

Nel processo evolutivo del segmento che verrà definito "urbanistica concertata", sospinto dal vento europeo e animati da buoni propositi, si distinguono i seguenti provvedimenti normativi:

- Legge 203 del 12 luglio 1991, con i programmi integrati (edilizia agevolata, limite d'impegno di lire 50 miliardi - edilizia sovvenzionata, finanziamento di 300 miliardi di lire);
- Legge 179 del 17 febbraio 1992 (PRINT), con il fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, i comuni promuovono la formazione di programmi integrati caratterizzati dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubbliche e private;

- Legge 179 del 17 febbraio 1992 (PRU). I programmi di recupero urbano sono costituiti da un insieme sistematico di opere finalizzate alla realizzazione, alla manutenzione e all'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie, con particolare attenzione ai problemi di accessibilità degli impianti e dei servizi a rete, e delle urbanizzazioni secondarie, alla edificazione di completamento e di integrazione dei complessi urbanistici esistenti, nonché all'inserimento di elementi di arredo urbano, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, al restauro e al risanamento conservativo e alla ristrutturazione edilizia degli edifici;
- D.M. 22 dicembre 1994 (PRIU), recupero edilizio e funzionale di ambiti urbani identificati in proposte unitarie relative: a) parti significative delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria; b) interventi di edilizia non residenziale che contribuiscono al miglioramento della qualità della vita nell'ambito considerato; c) interventi di edilizia residenziale che inneschino processi di riqualificazione fisica dell'ambito considerato;
- Legge 21 dell'8 febbraio 2001 (Contratti di quartiere), misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione;
- D.M. 8 ottobre 1998 (PRUSST), "Obiettivi del programma" sono: realizzazione, adeguamento e completamento di attrezzature, di livello territoriale e urbano, in grado di promuovere e di orientare occasioni di sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale, valorizzazione del patrimonio storico, artistico e architettonico e garantire l'aumento di benessere della collettività.

Nonostante la volontà del legislatore sia ispirata dalla necessità di fronteggiare i fabbisogni abitativi e dei servizi per il miglioramento della qualità urbana, intesa nel senso più esteso, l'attuazione dei programmi ha sofferto la mancanza di condivisione e partecipazione della collettività; le fasi decisive sono rimaste appannaggio dell'ente pubblico e delle categorie imprenditoriali interessate principalmente a interventi di loro convenienza. Indipendentemente dal nome altisonante dei provvedimenti e dagli ambiziosi obiettivi proclamati in sede di formazione dei piani, gli effetti sul territorio non sono risultati innovativi ed efficaci come nelle aspettative.

Il fattore principale di attrazione dell'imprenditore privato è stata la premialità volumetrica, contribuendo ai programmi complessi solo in ambito edilizio. Quasi sempre i finanziamenti previsti nel provvedimento non si sono mai concretizzati nelle opere indicate e questo fatto, insieme al mancato adeguamento del sistema burocratico, ha provocato l'allungamento di anni dei tempi di attuazione e, addirittura, casi in cui le opere non sono state nemmeno iniziate.

Altro elemento che nel nostro Paese incide in senso negativo nella prospettiva della rigenerazione urbana è il rapporto casa/proprietà, considerando che in Italia la percentuale di cittadini proprietari della casa di abitazione è tra le più elevate d'Europa, oltre il 70%. Di segno opposto la percentuale delle case ad affitto sociale che si attesta al 6%, ben al di sotto della media europea. Questo è uno dei motivi che ha determinato il progressivo assottigliamento delle risorse finanziarie destinate al "social housing", con la conseguenza di aumenta-

re la disgregazione sociale nelle città, con tutti i fattori negativi che ne conseguono.

Molte altre sono le ragioni del fallimento, o se vogliamo dell'insuccesso, dei programmi di miglioramento della qualità urbana intesa nel senso più esteso. Tra queste:

1. Insufficienza delle risorse finanziarie pubbliche che non hanno sollecitato l'interesse dell'imprenditoria privata;
2. Frammentarietà istituzionale e assenza di una cabina di coordinamento;
3. Caratteristiche del tessuto edilizio, con alto tasso di proprietari di casa, che contribuisce a rendere difficoltosa operativamente la realizzazione dei progetti;
4. Limiti culturali degli amministratori pubblici, in generale, poco propensi a rinunciare al potere decisionale. Stesso vizio manifestato dalla burocrazia incapace di valutare l'importanza delle iniziative;
5. Limiti delle categorie imprenditoriali poco disponibili a "rischiare";
6. Mancanza di protagonismo della collettività, incapace di intervenire su tematiche che non hanno effetto diretto sul soggetto.

Gli eventi catastrofici che, purtroppo, si susseguono nel nostro Paese in modo costante e la necessità di salvaguardare le risorse naturali con la riduzione dei consumi di suolo e di energia, tendono a trasformare il concetto di *rigenerazione urbana* in *rigenerazione edilizia*.

La legge 106 del 12 luglio 2011 di conversione con modificazioni del D.L. 70/2011, all'articolo 5 comma 9, nonostante che nel dispositivo sia contenuto il riferimento a "riqualificazione di aree urbane degradate", conferma la

prevalenza edilizia negli obiettivi che sono:

- a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale;
- b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse;
- c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;
- d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.

Il provvedimento trova supporto nello stato di vetustà del patrimonio edilizio esistente:

- 18% realizzato prima del 1919;
- 12% realizzato tra il 1919 ed il 1945;
- 33% realizzato tra il 1946 ed il 1971 (legge 1086/1971);
- 18% realizzato tra il 1971 ed il 1981 (legge 64/74);
- 12% realizzato tra il 1982 ed il 1991 (DM 20/11/1987);
- 7% realizzato dal 1992 ad oggi (OPCM n 3274/2003).

(Fonte: Lavori Pubblici informazione tecnica on-line, articolo "Terremoto, abusivismo e situazione del patrimonio edilizio italiano" a firma Ing. Gianluca Oreto).

Dalle percentuali sopra indicate risulta che oltre il 75% del patrimonio edilizio esistente è stato realizzato in assenza di normativa sismica, percentuale che supera il 90% se facciamo riferimento alla normativa sismica vigente attualmente. Dati che provano oltre ogni dubbio la necessità inderogabile di adeguamento del patrimonio edilizio esistente, in primo luogo per salvaguardare la vita dei cittadini ed anche per porre rimedio all'emorragia di risorse economiche che segue ad ogni evento. È palese l'urgenza di intervenire

e, in questa direzione va elogiato il Governo per il provvedimento c.d. “sismabonus” a supporto di interventi di adeguamento del patrimonio edilizio esistente. Questo fa pensare che si sia raggiunta ormai una consapevolezza che orienta e fa evolvere gli avvenimenti nella direzione della rigenerazione urbana in senso ampio e integrato.

ANALISI DELLA L. R. N. 7/2017

Per prima in Italia, anche se con un ritardo di circa sei anni dalla legge 106/2011 che assegnava alle Regioni sessanta giorni per adottare azioni sottese alla riqualificazione di aree degradate, la Regione Lazio in data 18 luglio 2017 con il n. 7 ha approvato le “Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio”. Di seguito una dettagliata analisi degli articoli di legge.

- Articolo 1 (Finalità e ambito di applicazione) - La legge, composta di 12 articoli, è ambiziosa nelle finalità elencate all'articolo 1 che risultano coerenti con il concetto di “rigenerazione urbana”, il cui obiettivo principale richiamato al comma 1 lett. a) è quello di ... migliorare la qualità della vita dei cittadini.

Nello stesso articolo si evince, però, una contraddizione che spinge a chiederci se la legge interpreti il concetto di rigenerazione urbana nel suo corretto significato e cioè per migliorare la qualità della vita dei cittadini, gli aspetti sociali, economici, urbanistici ed edilizi, la sicurezza, il paesaggio e l'ambiente. A fronte di un obiettivo così elevato, infatti, a prescindere da ogni valutazione preventiva, la legge stabilisce limiti alla applicazione degli interventi proprio su aree (comma 2) che l'intervento di rigenerazione urbana ha il fine di valorizzare. Di fatto viene depau-

Tabella finanziamenti stanziati dal 1968 al 2012

Evento	Anno	Periodo attivazione interventi	Importo attualizzato (€ mld)
Valle del Belice*	1968	1968 - 2008	9,179
Friuli V.G.*	1976	1976 - 2006	18,540
Irpinia	1980	1980 - 2023	52,026
Marche-Umbria*	1997	1997 - 2024	13,463
Molise - Puglia*	2002	2002 - 2023	1,400
Abruzzo**	2009	2009 - 2029	13,700
Emilia**	2012	-2012	13,300
Totale			121,608

(*) Dati a consuntivo sulle risorse effettivamente stanziati dallo Stato

(**) Previsioni di spesa delle autorità locali preposte alla ricostruzione

Fonte: Elaborazione Centro Studi CNI su dati ufficio studi Camera dei Deputati, Regione Emilia Romagna, Commissario delegato per la ricostruzione, Presidente della Regione Abruzzo.

perata la filosofia della rigenerazione riconducendola ad un metro procedimento urbanistico che interviene in uno “status quo” fatto da diversi layer: Carta dei suoli, PTP, PTPR, strumenti urbanistici, aree naturali protette.

Sempre all'articolo 1 si evidenzia un refuso al comma 1 lett. d) ...norme tecniche per le costruzioni, il riferimento al *D.P.R. 380/01* va sostituito con *D.M. Infrastrutture 14 gennaio 2008*; al comma 2 lett. c) alla fine dopo le parole “all'articolo 6” andrebbe aggiunto “e articolo 5” ad evitare di creare confusione per la esecuzione degli interventi di miglioramento sismico e per l'efficientamento energetico degli edifici nelle zone agricole E, infatti, il comma 3 art. 5 prevede le zone omogenee E.

E, ancora, nell'art. 1 comma 2 lett. b) la legge, con riferimento alle aree naturali protette, fa salve le zone individuate dal PTPR come “paesaggio degli insediamenti urbani”. Senonché lo strumento regionale sul paesaggio, come si evince all'articolo 38 delle NTA, recepisce i piani di assetto dei parchi approvati e questo potrebbe causare delle discrasie tra le disposizioni dei due piani, in particolare tra le zone di espansione disciplinate dal PAP recepite dal-

le norme del PTPR e gli eventuali paesaggi degli insediamenti urbani perimetrati dal PTPR. In generale il problema potrebbe riguardare tutti i parchi, per cui lo strumento a cui la legge dovrebbe fare riferimento è il *piano di assetto* o, nella ipotesi in cui non fosse stato redatto il PAP, la perimetrazione allegata alla legge istitutiva.

- Articolo 2 (Programmi di rigenerazione urbana) – Il comma 3 dell'articolo recita “Per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi necessari alla realizzazione degli interventi di cui al presente articolo, il comune verifica le condizioni per l'applicazione di quanto disposto all'articolo 16, comma 4, lettera d) ter), del d.p.r. 380/2001”. Disposizione vaga in grado di creare contrasti tra amministrazione ed operatori che possono pregiudicare le iniziative e, inoltre, di dubbia legittimità con riferimento all'articolo 16 comma 4 lett.d-ter del DPR 380/01. Altrettanto vago risulta il riferimento ai *titoli abilitativi edilizi necessari alla realizzazione degli interventi*.

Viene disatteso il comma 11 della legge 106/2011 “agli interventi si applica l'articolo 14 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380” ovvero “Il permesso di costruire in deroga”.

Questa mancanza di chiarezza penalizza il procedimento e dà fiato alle trombe della burocrazia. Al comma 7, dove si prende in esame il caso che la rigenerazione urbana comporti la delocalizzazione con trasferimento delle relative cubature, lo stabilire l'obbligatorietà del doppio titolo, uno per la bonifica e sistemazione dell'area al completamento della quale è subordinato e il secondo per il ripristino in altro sito del volume, estende il procedimento ed amplia i rischi di intoppi burocratici.

Un limite agli obiettivi della legge si rileva nel confronto delle premialità previste tra "Rigenerazione urbana" (art. 2) e "Riqualificazione e recupero edilizio" (art. 3), a prevalere sono i secondi interventi con il riconoscimento di un incremento massimo pari al 30% dell'esistente, senza prescrizioni o obblighi. Il riconoscimento agli interventi di rigenerazione urbana è fissato nell'incremento massimo del 35% con obblighi importanti:

1. Adeguamento o realizzazione di opere di urbanizzazione primaria o integrazione standard di cui al DM 1444/68;
2. Eventuale applicazione onere art. 16 comma 4 lett. d-ter) DPR 380/01;
3. Destinazione della quota pari al 20 % per edilizia sociale;
4. Opere di mitigazione e compensazione ambientale.

- Articolo 3 (Ambiti territoriali di riqualificazione e recupero edilizio)

- Articolo 4 (Disposizioni per il cambio di destinazione d'uso degli edifici)

- Articolo 5 (Interventi per il miglioramento sismico e per l'efficientamento energetico degli edifici)

La discrasia tra legge 106/2011 e legge regionale 7/2017 inve-

ste, in misura diversa, oltre l'articolo 2 anche gli articoli 3, 4 e 5 determinando condizioni, non richieste dalla legislazione nazionale, che riportano iniziative con requisiti di emergenza a livello di procedimenti urbanistici ordinari con l'allungamento della tempistica. Le possibilità di adottare piani particolareggiati in variante allo strumento generale vigente, concretizzate dalla legge regionale 36/1987 art. 4, sussistevano prima della legge regionale 7/2017; allora ci domandiamo ancora una volta perché gestire un provvedimento così importante e atteso, con la logica del procedimento ordinario? Sarebbe più utile istituire un osservatorio regionale specialistico, tipo ANRU francese, preposto al coordinamento ed al controllo delle iniziative di rigenerazione urbana, anziché esporre le iniziative a subdoli procedimenti urbanistici tradizionali disciplinati dalla legge regionale 36/87 tra articolo 1 e articolo 4. Restano incomprensibili le disposizioni rapportate ai procedimenti degli articoli 4 e 5. Il titolo abilitativo edilizio per la esecuzione degli interventi di ristrutturazione edilizia, anche in deroga alle destinazioni d'uso, è definito dall'*articolo 14 comma 1-bis del DPR 380/01, permesso di costruire in deroga previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico.*

L'articolo 4 comma 1 con riferimento al titolo abilitativo, pur richiamando il DPR 380/01, si contraddice prescrivendo un procedimento che prevede una deliberazione del consiglio comunale che modifica le NTA dello strumento urbanistico vigente, l'invio alla Regione ai sensi della l.r. 36/87 art. 1 comma 3 e, superata l'istruttoria regionale, la deliberazione finale della giunta. Un

procedimento che innesca dubbi di legittimità in quanto si deroga allo strumento urbanistico e, quindi la deliberazione del consiglio comunale dovrebbe seguire il percorso stabilito dall'articolo 4 legge regionale 36/87 e non art. 1 comma 3. Questa procedura costituisce, inoltre, un paradossale intralcio per le finalità dell'art. 5. La possibilità, prevista in modo generalizzato, di realizzare interventi di ampliamento entro il 20% della volumetria esistente, con un massimo di 70 mq, indipendentemente dalle previsioni dello strumento urbanistico vigente, comporta la deroga al piano stesso. Un iter difficile da giustificare con l'assunzione della deliberazione del consiglio comunale inviata alla Regione ai sensi dell'articolo 1 comma 3 della legge regionale 36/87. Sarebbe stato più accettabile, laddove si prevede la possibilità di ampliamento come premialità, nell'ambito degli interventi di miglioramento sismico e di efficientamento energetico degli edifici esistenti, la previsione del titolo abilitativo edilizio diretto in deroga alle previsioni dello strumento urbanistico, giustificato dall'interesse pubblico che riveste la messa in sicurezza del patrimonio edilizio esistente.

All'articolo 5 comma 1, in riferimento agli interventi di miglioramento sismico, per evitare contrasti nella fase attuativa si dovrebbe descrivere con chiarezza il significato di "miglioramento sismico" che nella versione attuale non corrisponde alla classificazione interventi PUNTO 8.4. - NTC2008, rispetto alle quali deve intendersi come messa in sicurezza completa dell'edificio e pertanto "adeguamento sismico". Nello stesso articolo al comma 1 è previsto l'incremento

del 20% a condizione che l'intervento consegua il miglioramento, *rectius* adeguamento sismico ed efficientamento energetico. Ove si riscontri l'edificio adeguato a livello sismico e si provveda all'efficientamento energetico, non si comprende se permane la premialità. Anche al comma 6 permane lo stesso dubbio: qualora il fabbricato abbia usufruito di premialità previste da leggi regionali precedenti, ma non abbia previsto l'adeguamento sismico dell'esistente, assolvendo a tale adeguamento con il presente intervento, non si comprendono le ragioni per le quali conseguendo l'obiettivo della legge si debba escludere la premialità.

- Articolo 6 "Interventi diretti"-

Questo è quello più dibattuto per i dubbi che sono sorti sull'attribuzione del 20% della volumetria o della superficie utile lorda. Si deve comprendere se l'incremento è previsto solo per interventi di demolizione e ricostruzione o anche per gli interventi di sola ristrutturazione. Dubbio dovuto al dispositivo "...sono sempre consentiti interventi di ristrutturazione edilizia o interventi di demolizione e ricostruzione con incremento fino a un massimo del 20% della volumetria o della superficie lorda esistente ...".

La prima tesi è sostenuta dall'effetto della congiunzione disgiuntiva "o" collocata tra *ristrutturazione o demolizione*, nel senso che la separazione delle due fasi attribuisce l'incremento solo alla seconda parte. In realtà questa interpretazione non tiene conto che "o" può essere usato per esprimere "indifferenza" tra due o più possibilità (vocabolario Garzanti: *lo sappiate o non lo sappiate, per me è la stessa cosa*).

La legge non dà rilievo alla tipo-

logia dell'intervento di ristrutturazione edilizia o demolizione e ricostruzione, bensì alle finalità riportate all'articolo 1 comma 1 lett. d) sicurezza dei manufatti esistenti mediante interventi di adeguamento sismico, di miglioramento sismico e di riparazione o intervento locale. Pertanto l'incremento del 20% è subordinato esclusivamente al conseguimento degli obiettivi di sicurezza dei manufatti. Interpretazioni diverse oltre ad essere incoerenti con la legge, determinano il corto circuito anche all'articolo 3 comma 1 recante un dispositivo analogo.

Per quanto concerne l'individuazione di idoneo titolo abilitativo il riferimento al DPR 380/01, in funzione dell'entità dell'intervento, induce alla seguente cronologia:

1. Permesso di costruire articolo 10 comma 1, DPR 380/01 – Interventi che prevedono ampliamento edificio esistente; interventi che prevedono cambi di destinazione d'uso, ancorché previste dallo strumento urbanistico, che riguardino una diversa categoria funzionale rispetto all'elenco di cui all'articolo 23 – ter DPR 380/01;
2. CILA combinato disposto articolo 6-bis e 23-ter comma 3 DPR 380/01 – Interventi che prevedono mutamento di destinazione d'uso nell'ambito della stessa categoria funzionale, senza che vengano interessate le parti strutturali dell'edificio.

CONCLUSIONI

Anche la presente analisi concentrata più sulla parte edilizia che sulla rigenerazione urbana dimostra come agli intenti annunciati non corrispondono le opportune misure. Vengono appena sfiorati i presupposti che costituiscono la base per conseguire gli obiettivi della rigenerazione urbana:

promuovere, incentivare e realizzare, al fine di migliorare la qualità della vita dei cittadini, la rigenerazione urbana intesa in senso ampio e integrato comprendente, quindi, aspetti sociali, economici, urbanistici ed edilizi, anche per promuovere o rilanciare territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociali ed economici, favorendo forme di *co-housing* per la condivisione di spazi ed attività. Non si va da nessuna parte senza promuovere quella evoluzione culturale dell'intero settore edilizio, indispensabile per qualsiasi forma di progresso. Si perché, prendendo a prestito le parole del famoso etnomusicologo italiano Roberto Leydi: "... non è vero che la cultura è 'superfluo' e che se manca il pane per questo bisogna smettere di sognare, immaginare, progettare, proiettare nello spazio anche l'utopia. È proprio nei momenti in cui l'uomo sembra respinto dagli eventi ai margini della disperazione e della sopravvivenza che alla cultura viene affidato il compito, per nulla secondario o superfluo, di farsi sostegno (e magari guida) della rinascita".

L'importante è di non perdersi d'animo, la strada è tracciata e pure con le contraddizioni che abbiamo evidenziato, va sostenuta l'iniziativa della Regione Lazio protesa verso la rigenerazione urbana che, come ripetutamente detto, non può prescindere dalla convergenza di volontà e consapevolezza di tutte le forze: amministrazione pubblica, categorie imprenditoriali, associazioni e cittadini.

L'auspicio è che la legge 7/2017 possa costituire la prima pietra dell'edificio "rigenerazione urbana" per migliorare la qualità della vita dei cittadini. Ce n'è tanto bisogno.