

urbanistica

INFORMAZIONI

FORME DEL PERIURBANO. *Suoli, usi, vocazioni 2.*

I contributi raccolti rilevano *una grande diversità di situazioni* per la variabile natura morfologica del territorio nazionale, le molteplici storie locali e le localizzazioni specifiche dell'universo periurbano. **CITTA**

METROPOLITANE RISORSA PER IL PAESE *Venezia, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Catania, Messina, Palermo.* La seconda parte della ricognizione sulle città metropolitane

con l'obiettivo di condividere i percorsi, i punti di forza e le criticità.

RIGENERAZIONE URBANA E INNOVAZIONE SOCIALE

IN UN PARCO NATURALE METROPOLITANO: una riflessione

sul *contributo* che le aree naturali protette possono avere nei *processi di trasformazione* territoriale. *Aspettative e progetti per*

BAGNOLI: un quartiere di Napoli in attesa di trasformazione. **Kukës**

- **Prizren:** un esempio di *cooperazione* tra **ALBANIA** ed il

KOSOVO protagonisti di una prima esperienza di cooperazione transfrontaliera

in area balcanica nel settore della *pianificazione territoriale*.

271

Rivista bimestrale
Anno XXXIV
Gennaio-Febrero
2017
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

INU
Edizioni



Rivista bimestrale urbanistica e ambientale
dell'Istituto Nazionale Urbanistica
Fondata da Edoardo Salzano
Anno XXXIV
Gennaio-Febbraio 2017
Euro 10,00

Editore: INU Edizioni
Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995;
Roc n. 3915/2001;
Iscr. Cciaa di Roma n. 814190.
Direttore responsabile: Paolo Avarello

Urbanistica Informazioni è una rivista in fascia A2
nel ranking ANVUR, Agenzia Nazionale di Valutazione
del Sistema Universitario e della Ricerca

Direttore: Francesco Sbetti
Redazione centrale:
Emanuela Coppola,
Enrica Papa,
Anna Laura Palazzo,
Sandra Vecchietti

Servizio abbonamenti:

Monica Belli Email: inued@inuedizioni.it

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni:
M. Fantin (presidente),
D. Di Ludovico (consigliere delegato),
F. Calace, G. Ferina, F. Sbetti, G. De Luca.
Redazione, amministrazione e pubblicità:
Inu Edizioni srl
Via Castro Dei Volsci 14 - 00179 Roma
Tel. 06 68134341 / 335-5487645
<http://www.inuedizioni.com>

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale
Inu: Amante Enrico, Arcidiacono Andrea, Barbieri
Carlo Alberto, Capurro Silvia, Cecchini Domenico,
Centanni Claudio, Dalla Betta Eddi, De Luca Giuseppe,
De Maio Domenico, Fantin Marisa, Fassone Antonio,
Gasparrini Carlo, Gerundo Roberto, Giudice Mauro,
Imberti Luca, La Greca Paolo, Leoni Guido, Marini
Franco, Masciarucci Roberto, Moccia Domenico F.,
Ombuen Simone, Piccinini Mario, Porcu Roberta,
Properzi Pierluigi, Rossi Franco, Rossi Iginio, Rota
Lorenzo, Rumor Andrea, Stramandinoli Michele, Todaro
Vincenzo, Torre Carmelo, Torricelli Andrea, Trillo
Claudia, Ulrici Giovanna, Vecchietti Sandra, Venti
Donatella, Viviani Silvia, Zurl Diego

Componenti regionali del comitato scientifico:
Abruzzo e Molise: Radoccia R. (coord.) raffaella_rad@yahoo.it, Chietini A., Carpicella V.
Basilicata: Pontrandolfi P. (coord.) pontrandolfi@unibas.it
Calabria: Fallanca C. (coord.) cfallanca@unirc.it, Teti M.A., Telani G.
Campania: Coppola E. (coord.) emanuela.coppola@unina.it
Emilia-Romagna: Tondelli S. (coord.) simona.tondelli@unibo.it, Vecchi L., Zizzi M.
Lazio: Giannino C. (coord.) carmela.giannino@gmail.com, Contardi L., Cazzola A.
Liguria: Lombardini G. (coord.) g.lombard@tele2.it, Belgiani P., Silvano S., Vennaro A.
Lombardia: Rossi I. (coord.) rrossidel@tin.it, Imberti L., Campo E.
Marche: Rosellini G. (coord.) responsabile.utcc@comune.rp.e.an.it, Piazzini M., Vitali G.
Piemonte: Saccomani S. (coord.) silvia.saccomani@polito.it
Puglia: Torre G. torre@poliba.it, Rotondo F. f.rotondo@poliba.it, Reina A., Caiuolo D.
Sardegna: Zoppi C. (coord.) zoppi@unica.it, Madama V.
Sicilia: Cannarozzo T. (coord.) terecant@umipa.it, Gabbate G., Trombino G.
Toscana: Rignanese L. (coord.) l.rignanese@poliba.it, Pingitore L., Alberti E., Nespolo L.
Umbria: Bruni A. (coord.) a.bruni@spolito.progetti.com, Grigliotti G., Bagnetti G., Gaemello R.
Veneto: Baiocco R. (coord.) baiocco@tuav.it, De Michele A., Velo L.

Foto in IV di copertina:
Gilda Berruti, *La passeggiata a mare del pontile di Bagnoli. L'angolare e i colori.*

Progetto grafico: Hstudio

Impaginazione: Ilaria Giusti

Fotocomposizione e stampa:
Duemme Grafica - Roma
Via della Magliana 71 - 00166 Roma
www.duemmegrafica.it



Associato all'unione stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa di
Roma, n.122/1997
Spedizione in abbonamento Postale Art. 2, comma
20/b, L. 662/96 - Roma

Abbonamento annuale Euro 50,00
Versamento sul c/c postale. 16286007, intestato a
INU Edizioni srl: Via Ravenna 9/b, 00161 Roma,
o con carte di credito: CartaSI - Visa - MasterCard.



Daniele Rallo, Luca Rampado Edilizia o Urbanistica (?)

Il Testo Unico di cui al Dpr 380¹ viene emanato nel 2001 con l'intento di semplificare e mettere ordine nella eccessiva produzione di testi legislativi o provvedimentali in materia edilizia. L'impalcato normativo consta di 138 articoli che nel corso degli anni sono ulteriormente aumentati se non aggiornati e modificati. Ma il Testo Unico Edilizia incide in molti temi di carattere prettamente urbanistico modificando le stesse leggi fondamentali come quella base del 1942 (n. 1150) o quella degli oneri (la Bucalossi del 1977 n. 10) o quella dei limiti delle distanze del 1968 (Dm. n. 1444/68). In altri casi entra nel merito, in maniera surrettizia, del nuovo vocabolario dell'urbanistica inserendo concetti quali la perequazione o la rigenerazione urbana senza nominarli esplicitamente o la stessa compensazione. Termini e concetti questi ultimi già introdotti in alcune leggi urbanistiche regionali.

I rimandi ed i riferimenti sono molteplici. I più importanti sono i seguenti:

1. le deroghe in materia di limiti delle distanze tra fabbricati (art. 2-bis), articolo introdotto nel 2013 (L. 98/013, art.30, comma 1, lettera a),
2. gli interventi di riqualificazione con forme di compensazione (art. 3-bis) introdotto nel 2014 (L. 164/014, art. 17, comma 1, lettera b),
3. gli interventi ammessi in deroga agli strumenti urbanistici (art. 14 modificato nel 2014),
4. il contributo perequativo o, meglio, "straordinario" (art. 16) introdotto nel 2014,
5. il permesso di costruire convenzionato in alternativa al piano urbanistico attuativo (art. 28 bis).

Il tutto sottende alla prerogativa che gli interventi edilizi sono quelli che esplicano la "trasformazione urbanistica del territorio" (art. 3). In quanto tale la prima operazione

da fare nel progettare il materiale dell'architettura, o meglio dell'edilizia, è la conformazione alle regole urbanistiche. La seconda l'inserimento nel "contesto" armonizzando l'edificio all'intorno. La terza regola è mettere a coerenza lo spazio pubblico, o di uso pubblico, che sarà ricavato dal lotto progettato con la rete degli spazi pubblici presenti o previsti dallo strumento urbanistico. E' il "progetto di suolo".

Tutti questi provvedimenti (ma ve ne sono anche altri) messi in fila e ordinati secondo questa logica possono far intravedere un inizio di riforma urbanistica per pezzi e per aggiunte. In un'altra ottica si può affermare che queste modifiche sono frutto di una spinta dal basso che proviene dagli enti locali e dalle Regioni che nella pratica quotidiana e nei provvedimenti legislativi di direttiva introducono tali concetti e modificano il vocabolario dell'urbanistica anche in assenza di un riferimento statale. Per la loro portata urbanistica è il caso di analizzare questi provvedimenti valutandoli singolarmente.

Interventi di conservazione

Con questo titolo, non molto coerente con il testo successivo, è stato introdotto dalla legge "sblocca Italia" di Renzi² il concetto di riqualificazione urbanistica attraverso anche forme di compensazione. L'articolo in questione (art. 3-bis del Tue) fissa una nuova precisa direttiva urbanistica da applicare in sede di pianificazione territoriale.

La norma dà indicazione affinché all'interno dello "strumento urbanistico (si individu) gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi di pianificazione". In effetti non si tratta di edifici (il termine è ridotto) ma di vere e proprie aree che devono essere sottoposte ad interventi di rigenerazione urbana con operazioni di demolizione e completa ricostruzione.

Non è la prima volta che il legislatore entra nel tema della riqualificazione. Con la legge 160/2011 il cd decreto Berlusconi_Brunetta³ aveva inserito la possibilità di demolire e ricostruire e incrementare il volume di ricostruzione anche attraverso il cambio di destinazione d'uso. "Al fine di incentivare

(afferma la norma) la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti" le Regioni potevano emanare leggi per regolamentare tali operazioni. La legge regionale doveva prevedere "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." La legge aveva cioè già individuato il concetto di "misura premiale" e di "delocalizzazione", (area di decollo e area di atterraggio). La Regione Veneto ha inserito, per esempio, una norma analoga nel cd Piano Casa ter⁴. Ma il Decreto Berlusconi entrava comunque in vigore anche in assenza di un recepimento regionale.

Il Tue specifica che nei casi individuati "l'amministrazione comunale" per favorire "la riqualificazione delle aree" può, "in alternativa all'esproprio", utilizzare "forme di compensazione incidenti sull'area interessata". Il riferimento alla possibilità di percorrere la strada della pratica dell'esproprio è pressoché pleonastico mentre diventa interessante il riferimento alla pratica della compensazione ancorché non definita e regolamentata. Anche in questo caso però i comuni, primi gestori del "governo del territorio", hanno già da diversi anni introdotto forme e pratiche di compensazione. Le Regioni Veneto⁵, Lombardia ed Emilia anche nelle rispettive leggi urbanistiche di seconda generazione.

Il testo dell'articolo, o meglio della frase di riferimento, offre anche una prima indicazione di come attuare la compensazione fissando un paio di principi di riferimento. La compensazione deve avvenire sulla stessa area ma "senza aumento della superficie coperta". Sembra che il legislatore si sia preoccupato, giustamente, di non diminui-

re l'area libera, scoperta e permeabile. Non viene invece specificato se debba anche non esserci incremento volumetrico. Ne consegue che lo stesso è ammesso. Né viene preso in considerazione lo spostamento del volume urbanistico in altra area idonea. Cioè considerare l'area di demolizione quale area di decollo di un credito edilizio da far atterrare in altra area più idonea. In questo caso l'area di decollo potrebbe rimanere completamente area libera.

Nella normativa veneta la compensazione si attua anche per la realizzazione delle opere pubbliche sia infrastrutturali sia di parco. All'area destinata alla realizzazione del grande parco pubblico (decollo) viene riconosciuta una volumetria pari al valore di esproprio di libero mercato che deve però essere edificata in area idonea (atterraggio) prevista dallo strumento urbanistico.

Un secondo principio viene enunciato (sempre nella stessa frase) laddove si specifica che la compensazione deve comunque essere rispondente al "pubblico interesse", alla "imparzialità" e al "buon andamento dell'azione amministrativa". È come ammettere implicitamente che lo strumento urbanistico può essere "parziale" e l'amministrazione pubblica "cattiva".

Infine l'articolo si chiude dando la possibilità al "proprietario" di eseguire gli interventi conservativi sull'edificio ad "eccezione della demolizione e ricostruzione" sino a che non sarà approvato lo strumento urbanistico, cioè nelle "more di attuazione del piano".

L'articolo non entra invece nel merito di quale strumento urbanistico sia più idoneo. Nella proliferazione di tipologia e di denominazioni di piano diverse, da quello strutturale o strategico a quello operativo o degli interventi, lascia la definizione generica.

Rimane facoltà del piano e dell'amministrazione comunale interpretare e piegare la scelta in conformità alla legislazione regionale di riferimento. La scelta progettuale deve essere inserita nel piano operativo, laddove è presente il doppio livello, o nel piano regolatore generale. Nello strumento urbanistico generale devono essere individuate le aree da sottoporre a rigenerazione

e lo strumento più idoneo per attuarle. A seconda delle dimensioni planimetriche e volumetriche questo può essere il piano attuativo o il permesso di costruire convenzionato. Altra introduzione, quest'ultima, del rinnovato testo unico per l'edilizia.

Un'ultima considerazione resta relativamente alla sottoposizione di questi interventi alla cd. Vas. È noto infatti come tutte le attività di pianificazione debbano essere ormai sottoposte tutte a procedure Vas⁶, quanto meno di verifica di assoggettabilità. Nel caso degli interventi previsti dal Tue, derogatori allo strumento sovraordinato, è palese che gli stessi non siano mai stati sottoposti a Vas (proprio perché in deroga, altrimenti lo strumento avrebbe dovuto prevederli). È pertanto auspicabile che tali interventi siano in fase progettuale sottoposti a procedura Vas, ciò al fine di non inficiarne la validità non solo da un punto di vista socio-economico-ambientale ma soprattutto amministrativo-procedurale⁶.

1. Dpr 6 giugno 2001, n. 380 Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (G.U. n. 245 del 20 ottobre 2001) Sul tema si veda anche: <http://www.urbanisti.it/rubriche/governo-del-territorio-a-cura-di-assurb/576-gdt11004dl702011> <http://www.urbanisti.it/64-homepage/homepage/notizie-urbexpo/574-gdt11005dl-702011-tra-urbanistica-creativa-e-necessita-economica>
2. Legge 11 novembre 2014, n. 164 Conversione, con modificazioni, del decreto-legge 11 settembre 2014, n. 133, Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive (G.U. n. 262 dell'11 novembre 2014) Estratto TUE: Art. 3-bis. Interventi di conservazione (articolo introdotto dall'art. 17, comma 1, lettera b), legge n. 164 del 2014) 1. Lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione. In tal caso l'amministrazione comunale può favorire, in alternativa all'espropriazione, la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area

interessata e senza aumento della superficie coperta, rispondenti al pubblico interesse e comunque rispettose dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa. Nelle more dell'attuazione del piano, resta salva la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario.

3. Decreto Berlusconi_ Legge 12 luglio 2011, n. 106 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia (G.U. n. 160 del 12 luglio 2011)_ Estratto: "9. Al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di 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 rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni approvano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano: 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."
4. Piano Casa Ter Veneto, LR 32/2013 art. 3, comma 1 "La Regione promuove la sostituzione e il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente al 31.10.2013 mediante la demolizione e ricostruzione ..." Gli interventi possono prevedere incrementi del volume o della superficie fino al 70%-80% se nella ricostruzione vengono utilizzate tecniche costruttive di efficientismo energetico.
5. Gli articoli 36 e 37 della Lr Veneto n. 11/2004 parlando di credito edilizio e compensazione urbanistica
6. L'articolo 6 del D.Lgs. n. 152/2006 precisa infatti che "La valutazione ambientale strategica riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale" e l'articolo 11 c. 5 del D.Lgs. 152/2006 ribadisce che "I provvedimenti amministrativi di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge".

PALAZZO BADOER
SCUOLA DI DOTTORATO IUAV
VENEZIA 21-22 SETTEMBRE 2017

GREEN

**SOCIAL
HOUSING**

TORINO 5-6 OTTOBRE 2017
OPEN INCET

LA TRIENNALE
MILANO 21-24 NOVEMBRE 2017

**PROGETTI
PER IL PAESE**

urbanpromo

INU
Istituto Nazionale
di Urbanistica

urbIT
urbanisticaitaliana srl

urbanistica

INFORMAZIONI



Gilda Berruti, *La passeggiata a mare del pontile di Bagnoli*