

ABITARE IL PAESE

CITTÀ E TERRITORI DEL FUTURO PROSSIMO

UN NUOVO PARADIGMA URBANO

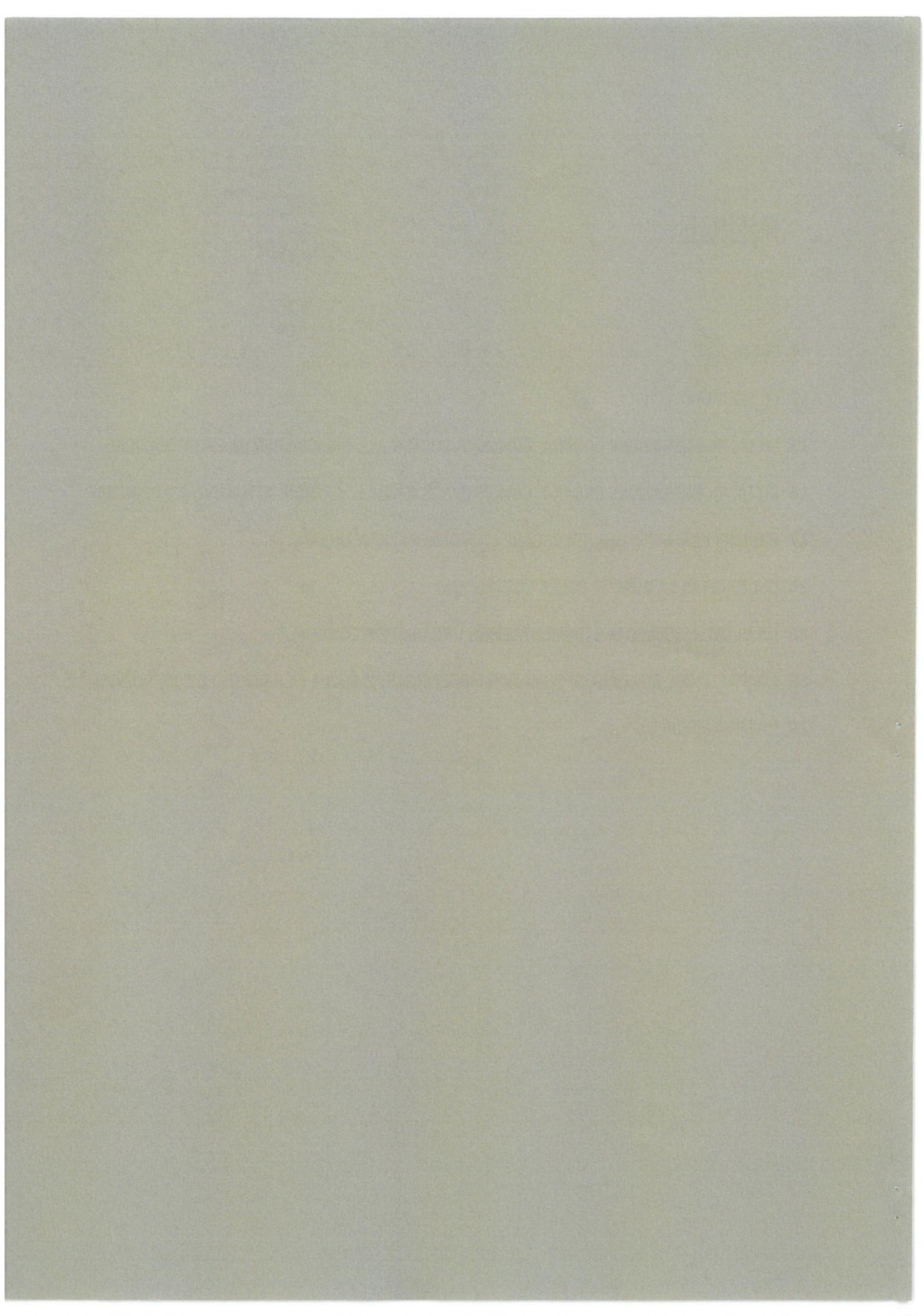


CNA
PPC

CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI ARCHITETTI
PIANIFICATORI
PAESAGGISTI
E CONSERVATORI

INDICE

- 7 PREMESSA
- 11 LO SCENARIO
- 13 CITTÀ, RIGENERAZIONE URBANA, COMUNITÀ SOSTENIBILI: PRINCIPI PER UN PIANO D'AZIONE
- 15 CITTÀ, RIGENERAZIONE URBANA, COMUNITÀ SOSTENIBILI: LE AZIONI ATTUATIVE DEI PRINCIPI
- 17 PRINCIPI NORMATIVI PER SBLOCCARE LA RIGENERAZIONE URBANA
- 24 CULTURA DELLA QUALITÀ DELLE COSTRUZIONI
- 26 UN NUOVO MODELLO DI STRUMENTAZIONE URBANISTICA COMUNALE
- 28 L'IMPATTO DEL BUILDING INFORMATION MODELING (BIM) SULLA FILIERA DELLE COSTRUZIONI
- 29 LA LEVA FISCALE



PREMESSA

In Europa le costruzioni stanno avviando un processo di trasformazione e upgrading delle città, frutto di politiche nazionali, di visioni del futuro e di investimenti. Le costruzioni sono tornate a trainare l'economia europea. Nel 2017 sono infatti cresciute del 3,5% mentre il PIL in Europa è cresciuto poco sopra del 2%. Anche in Italia le costruzioni sembrano uscire molto timidamente dalla fase recessiva, ma non trainano l'economia, anzi sono il settore più debole dell'economia italiana.

La fase economica che stiamo attraversando è caratterizzata in Italia da una profonda crisi degli investimenti degli Enti Locali, anche nella manutenzione del patrimonio infrastrutturale esistente. "Le buche" delle strade sono solo un sintomo di una situazione assai più complessa, che non si basa solo sulla grave mancanza di risorse, ma anche di attenzione agli elementi infrastrutturali. Il crollo del ponte di Genova è solo un esempio eclatante di una situazione diffusamente critica. Al solo titolo di esempio utile a descrivere questa diffusa criticità, basti ricordare che i viadotti in Italia sono 1,5 milioni, la rete autostradale ne conta meno di 2.000; forse è necessario ricordare che in Italia non esiste un catasto stradale, tanto è che i dati più aggiornati sulla rete stradale comunale italiana risalgono ancora agli anni '90. Del resto, se si stima che in Italia vengono realizzate analisi diagnostiche per 60.000 viadotti all'anno, un check-up dell'intero stock di viadotti esistente a questi ritmi richiederebbe 25 anni.

Bisogna quindi prendere consapevolezza che esiste un problema di gestione ed evoluzione dei singoli elementi che costituiscono il sistema delle nostre città e quello più complesso del nostro ecosistema umano.

Trattando nello specifico il sistema infrastrutturale esiste il problema della "qualità delle infrastrutture esistenti" e un problema della "innovazione delle infrastrutture esistenti": il tutto si traduce nella necessità di un piano infrastrutturale del Paese che tenga conto dei due diversi aspetti caratterizzanti il problema. Non si può comunque prescindere da una visione strategica globale del sistema che è costituito dalle singole componenti e che si chiama città, quelle città oggi dimenticate dal dibattito politico ed economico ma con cui invece il Sistema Paese deve confrontarsi. Economia e popolazione guardano alle città, le città sono in competizione tra loro e con i territori semiurbani, i processi di concentrazione in atto vanno coniugati con i modelli insediativi esistenti. Una sfida non facile.

Il "ritorno della città" è oggi uno dei nodi sul tappeto della competizione internazionale, su più scale.

I dati ci dicono che anche in Europa le città sono tornate a crescere economicamente e demograficamente e i dati ci dicono anche che le città del XXI° secolo sono il motore dell'economia, più di prima. La crescita economica del Paese non può quindi prescindere dalla crescita delle città.

Le città vincenti sono quelle che non soltanto crescono a livello demografico, ma assumono sempre maggior peso in campo politico, culturale ed economico: in Europa, secondo l'ultimo rapporto sulla situazione delle città della Commissione Europea, esse rappresentano poli di crescita economica e di attrattività per il mercato del lavoro: centrali di svago, dell'educazione e luoghi dell'innovazione e della produzione.

L'immagine statica di città mineralizzata, tramandata attraverso secoli di storia urbana occidentale, viene sovvertita nell'era digitale dai luoghi della condivisione dove lo spazio pubblico torna ad essere protagonista. Le maggiori città europee stanno creando nuovi quartieri in cui lo spazio pubblico ha un ruolo centrale e declinano in forma olistica i principi di modelli condivisi, con l'obiettivo comune di creare città resilienti, più efficienti, più sane, più sicure e conseguentemente più vivibili. La comunità internazionale, proprio in conseguenza del ruolo transnazionale delle città, del loro sviluppo e del fatto che da "problema" possano rappresentare "soluzione" dei molti squilibri che affliggono le comunità nazionali, ha definito indirizzi condivisi per lo sviluppo delle città. Prima l'ONU, poi la Comunità Europea hanno prodotto atti di indirizzo per un'Agenda Urbana del XXI° secolo, tutti incentrati sui principi di inclusione sociale e sostenibilità ambientale quali basi indispensabili per un progresso economico. Gli impegni per lo sviluppo sostenibile dell'Agenda Urbana 2030 dell'ONU e del Patto di Amsterdam ruotano attorno alle tre componenti dello sviluppo sostenibile: sociale, economico, ambientale.

Con il Patto di Amsterdam, firmato il 30 maggio 2016, sono state individuate 12 sfide urbane. L'obiettivo è di sviluppare soluzioni comuni per migliorare le aree urbane dell'U.E., rendendo più efficace e coerente l'attuazione delle sue politiche, l'accesso ai relativi finanziamenti e lo scambio delle migliori pratiche, perché la città è l'autentico ecosistema umano dove promuovere una migliore qualità della vita, dove generare opportunità di lavoro e cioè opportunità per il presente, per il futuro e per la dignità di tutti.

Nella generalità dei casi internazionali esaminati (Capitali Verdi Europee e Ecoquartieri) si riscontra una sostanziale coerenza tra gli strumenti di pianificazione territoriale e urbana e l'elaborazione ed esecuzione dei progetti, che non richiedono "deroghe" rispetto agli strumenti sovraordinati, ma piuttosto ne precisano e arricchiscono i contenuti, talvolta anche in forma sperimentale, al fine di definire regole e norme più aggiornate e innovative. Ciò trova spiegazione nella relativa snellezza delle procedure e flessibilità degli strumenti della pianificazione che determinano le finalità generali, le invarianti e le matrici di riferimento per i piani attuativi e per i progetti, lasciando ampi margini di libertà compositiva nella fase esecutiva.

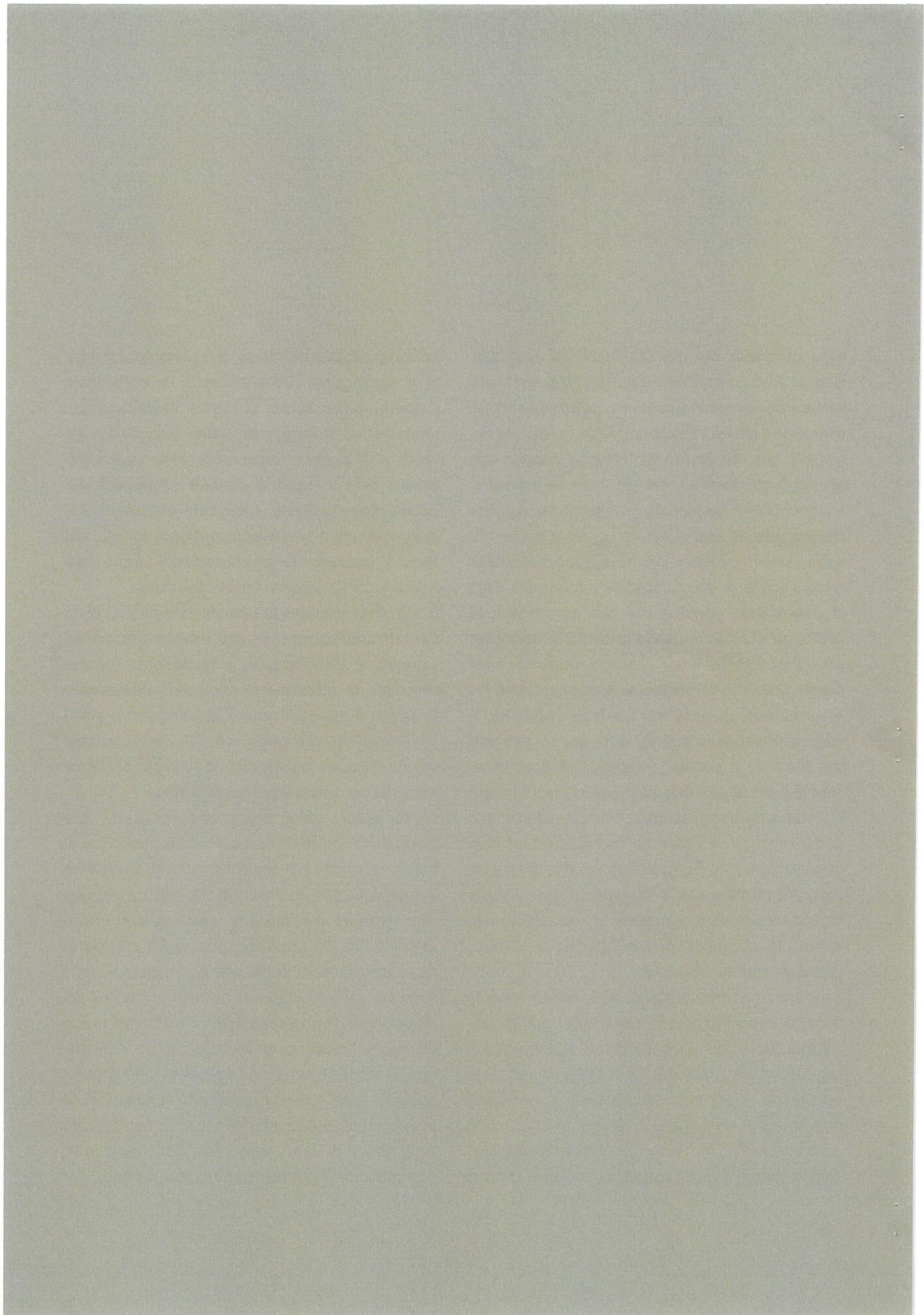
Fondamentale, in tutte le esperienze esaminate, il ruolo centrale della cultura nello spazio edificato che favorisce e stimola la sostenibilità economica, sociale e ambientale. Non possiamo non sottolineare che l'Italia, su questi obiettivi, è in forte ritardo, con poche eccezioni ed è grave per un Paese in condizioni economiche e demografiche come il nostro; allo stesso tempo la stagione che si apre per la rigenerazione urbana sostenibile è oggi quella di una eccezionale, stimolante occasione di rinnovamento e rilancio, assolutamente non rinviabile.

È quindi di tutta evidenza e improcrastinabile la necessità di mettere al centro delle politiche economiche il grande sistema dell'economia urbana, perché in una logica di competizione internazionale, le città avranno un ruolo sempre più importante. Ciò comporta la necessità di pianificare, progettare, realizzare, gestire in un contesto che non ha più la centralità nell'espansione, quanto piuttosto in una politica in gran parte fondata

sull'integrazione e all'interno di un tessuto urbano e sulla rigenerazione. Ciò presuppone un eccezionale progetto politico perché la politica senza progetto, senza visione strategica del futuro delle città e del Paese è la maggior responsabile della dispersione urbana, dello sviluppo di periferie spersonalizzate, isolate, mal pianificate, delle città dell'automobile, delle case senza personalità, dell'inquinamento, dei tempi di spostamento eccezionalmente lunghi, della relazione conflittuale con l'ambiente naturale.

Quella che stiamo vivendo è una stagione caratterizzata da trasformazioni epocali, che richiede una grande capacità di pianificazione, progettazione, risposte concrete, di investimenti strutturali strettamente finalizzati al perseguimento di obiettivi olistici e non straordinari riferiti a singoli assi. È una nuova fase urbana che richiede come priorità il disegno del futuro e una cultura della costruzione di qualità.

Quella cultura della costruzione di qualità che rappresenta l'obiettivo centrale della Dichiarazione di Davos, sottoscritta lo scorso 22 gennaio dai Ministri Europei della Cultura e dall'UNESCO che, consapevoli delle tendenze alla perdita di qualità sia dello spazio edificato che dei paesaggi aperti, della crescita di agglomerati urbani anonimi, dell'utilizzo irresponsabile del suolo, del deterioramento del tessuto storico e del declino delle identità e delle tradizioni regionali, hanno dichiarato il ruolo centrale dello spazio edificato, rimarcando che il valore e il carattere insostituibile dei paesaggi e del patrimonio culturale europei devono essere sottolineati, mettendo l'accento non soltanto sulle città e gli spazi urbani, ma anche sugli spazi periferici e rurali, nonché sulle loro connessioni.



LO SCENARIO

In Italia la crisi avviata nel 2008 ha impresso una nuova riduzione del PIL dell'8,5%, mentre in termini di PIL pro-capite la caduta è stata del 12,4%. Nel 2014 la ricchezza pro-capite degli italiani a valori deflazionati è tornata come quella del 1996 e cioè indietro di 18 anni.

I tassi di recupero del PIL registrati dal 2015 sono per il nostro Paese particolarmente bassi rispetto a quelli degli altri Paesi europei. Le dinamiche in atto, economiche, culturali, tecno-logiche, demografiche, vanno configurando nuove geografie territoriali e nuove geografie infrastrutturali e pongono l'esigenza di una nuova lettura del modello economico-insediativo italiano, in competizione esterna con i sistemi urbani europei e mondiali e in competizione interna tra le diverse anime territoriali del Paese.

Le criticità che emergono nel confronto tra l'Italia e le altre economie e tra le varie regioni, fissano una prima condizione di base con la quale dobbiamo confrontarci ed è quella delle diverse capacità di affrontare le sfide che lo scenario economico attuale pone.

Da questo punto di vista dobbiamo reinterrogarci su alcune grandi questioni che da sempre animano il dibattito territoriale nel nostro Paese: la perdurante distanza tra il nord, centro e sud; il nodo della dimensione delle città; la capacità del sistema insediativo diffuso di reggere la competizione sviluppando nuovi modelli di rete; la gerarchia infrastrutturale che disegna mappe di accessibilità troppo diverse, squilibrate (il crollo del ponte Morandi a Genova ne è un drammatico esempio); le dinamiche demografiche che fissano scenari di spopolamento, invecchiamento e flussi di immigrazione territorialmente molto diversi, sono tutti temi che devono essere oggetto di reinterpretazione e soprattutto di proiezione verso il futuro.

L'analisi della dinamica del PIL dal 2007 al 2016 sulla base dei dati ufficiali dell'ISTAT, mostra una eccezionale diversità di comportamento tra le varie regioni, segnale che non solo la ripresa non è per tutti, ma soprattutto che la ripresa esaspera le differenze quasi più della crisi.

Le differenze sono evidenti e interessano, in negativo, tutto il mezzogiorno, il nord-ovest composto da Liguria, Piemonte e Valle D'Aosta, zone del centro come l'Umbria e il Molise.

La "piramide d'età" della popolazione italiana si va rovesciando; i tassi di natalità si riducono e i flussi di immigrazione non compensano la loro caduta e questo determina per l'Italia una quota di popolazione in età lavorativa sempre più bassa.

Stiamo assistendo a trasformazioni epocali: la globalizzazione e le sue connessioni, la transizione energetica, le problematiche ecologiche ed ambientali, le dinamiche della popolazione.

Tutto ciò ci impone di assumere, tutti assieme, la responsabilità di essere protagonisti nel promuovere e rendere attive "politiche" sul futuro delle città e dei territori a partire dalla vita delle persone che vi abitano. La rigenerazione delle città, intesa solo come sostituzione di parte del parco degli edifici per questioni di sicurezza e di efficienza energetica, non sarà sufficiente a rispondere a quella domanda di cambiamenti che la società contemporanea richiede: la demolizione e ricostruzione in classe "A" di fabbricati è certamente operazione importante, la cui sommatoria, però, non produce città, non è politica urbana.

Nei prossimi anni la forbice tra bisogni sociali delle persone e copertura statale tenderà ad allargarsi sempre più.

In Italia non si è ancora riusciti a mettere in campo processi nuovi di trasformazione; le proposte normative e le politiche di sostegno ripercorrono vecchie ricette di stagioni ormai passate, non sintonizzate alla frequenza del "futuro".

È importante favorire la nascita di una nuova relazione tra pubblico e privato per la qualità delle costruzioni, per l'uso e la gestione della città in una logica di sistema, reti e nodi.

CITTÀ, RIGENERAZIONE URBANA, COMUNITÀ SOSTENIBILI: PRINCIPI PER UN PIANO D'AZIONE

L'Italia, in base a tutti gli indicatori disponibili, mostra una condizione abitativa peggiore della media dell'Unione Europea, soprattutto nelle aree più densamente popolate.

L'indicatore più significativo (Doc. ASVIS) è la quota di popolazione in situazione di grave disagio abitativo, che nel 2015 nelle aree più densamente popolate italiane era dell'11,3%, mentre in quelle della U.E. era del 5,2%.

I principi del "Piano d'azione" nazionale per le città sostenibili che proponiamo, in coerenza con i "Sustainable development goals (SDGS)" approvati nel settembre 2015 dall'ONU ed in particolare con l'obiettivo 11 "Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili", sono incentrati su:

- a. **l'equità territoriale**, promuovendo la pianificazione d'area vasta e la progettazione di interventi infrastrutturali a scala intercomunale o metropolitana, favorendo la "densificazione" dei servizi e delle residenze in corrispondenza dei principali nodi del trasporto collettivo;
- b. **l'inclusione sociale**, riqualificando le periferie e l'edilizia popolare, contrastando i fenomeni di gentrificazione e di emarginazione economica ed etnica;
- c. **la cultura della costruzione di qualità**, allo scopo di favorire e stimolare la sostenibilità economica, sociale e ambientale; la cultura plasma la nostra identità e definisce la nostra eredità, per questo deve essere messa al centro delle politiche di sviluppo e deve esserne sottolineato il contributo alla ricerca del bene comune. Nessuno sviluppo può essere democratico, pacifico e sostenibile se non è fondato sulla cultura (Dichiarazione di Davos);
- d. **la qualità dei paesaggi, degli ambienti urbani, dello sviluppo pubblico e delle costruzioni**, attraverso il prodotto di un dibattito interdisciplinare e di una cooperazione intersettoriale e a diversi livelli tra i responsabili politici, le autorità competenti e

gli operatori del ramo poiché comprende aspetti creativi, funzionali e sociali; tutte le discipline e gli attori competenti devono essere coinvolti su un piano di parità. Uno strumento chiave per la promozione della qualità sono i concorsi di progettazione, in due gradi, interdisciplinari, ampiamente discussi e condivisi. Per avere successo la cultura del costruire di qualità ha bisogno anche della partecipazione della società civile e di un pubblico pienamente informato e sensibilizzato (Dichiarazione di Davos);

- e. **la lotta ai cambiamenti climatici**, contribuendo ad eliminare le cause e prescrivendo le misure di adattamento necessarie per limitarne gli effetti (resilienza urbana);

- f. **la riduzione del consumo del suolo agricolo e urbano**, coerentemente con l'obiettivo europeo di azzerarne il consumo netto al 2050. Da tempo sosteniamo che il contenimento del consumo di suolo non si ottiene con norme ragionieristiche quali l'art. 3 del DDL approvato in prima lettura alla Camera, ma con una efficace Agenda Urbana Nazionale, partendo dal presupposto che rigenerare è molto più oneroso che costruire sul nuovo e che è quindi indispensabile ribaltare il sistema delle convenienze che tutt'ora privilegia l'edificazione su terreni vergini, piuttosto che la rigenerazione degli ambiti urbani degradati;

- g. **la valorizzazione del territorio rurale e dell'agricoltura**, anche in ambito urbano e periurbano, incentivandone la riconversione ai principi dell'agricoltura sostenibile e biologica e la produzione di beni e servizi diversificati (biodiversità, paesaggio, corridoi ecologici, ospitalità agrituristica, attrezzature per il tempo libero, animazione e assistenza sociale, vendita diretta dei prodotti...).

CITTÀ, RIGENERAZIONE URBANA, COMUNITÀ SOSTENIBILI: LE AZIONI ATTUATIVE DEI PRINCIPI

- a. **Programmi di finanziamento strutturali**, con cui alimentare una politica di rinnovo delle città e dei territori attraverso la progettazione ed attuazione di interventi che, in forma coerente ed integrata, siano finalizzati ad accrescere la resilienza urbana e territoriale, a tutelare l'ambiente ed il paesaggio, a favorire la coesione sociale ed a migliorare la qualità abitativa. Un programma che, anziché disperdere risorse a pioggia, in mille rivoli, le concentri in progetti urbani integrati, esemplari in termini di eccellenza ambientale e innovazione, quali modelli da riprodurre in diversi contesti, in grado di innescare processi virtuosi di coinvolgimento di energie finanziarie private e internazionali;
- b. **Programmi strategici a media e lunga durata**, per le trasformazioni rilevanti del territorio, da attuarsi mediante accordi operativi su iniziativa pubblica e privata, corredati da progetti coerenti con i programmi strategici;
- c. **Agenda urbana nazionale**, strumento indispensabile e motore di cambiamento per la progettazione di un Paese diverso, coerente con gli obiettivi del Patto di Amsterdam, incentrata su principi chiari, unitari, olistici in grado di promuovere modalità di intervento strutturali e non straordinarie;
- d. **Finanziamenti specifici**, (fondo di rotazione) per alimentare il "cassetto dei progetti" in modo che l'accesso ai finanziamenti sia finalizzato alla realizzazione di progettazioni complesse coerenti con gli obiettivi strategici anziché ricorrere a progettazioni casuali solo perché già disponibili (es. piano periferie);
- e. **Istituzione a livello governativo di una cabina di regia**, composta dai rappresentanti dei diversi Ministeri interessati, dalle Regioni e dai Comuni;
- f. **Istituzione di una apposita Agenzia Nazionale per le Città Sostenibili**, sul modello dell'ANRU

francese, articolata con sezioni operative a livello regionale per la predisposizione dei bandi concorsuali, la selezione dei progetti e la gestione delle risorse finanziarie messe a disposizione dallo Stato e dalle Regioni, la fornitura di assistenza finanziaria, giuridica e tecnica alle comunità locali che intendono predisporre specifici progetti nell'ambito dei diversi bandi di finanziamento;

- g. **Messa in sicurezza** ovvero riduzione del livello di rischio degli edifici e delle infrastrutture esistenti, nei confronti del rischio sismico, vulcanico ed idrogeologico, da attuarsi attraverso una puntuale filiera conoscitiva delle pericolosità geologiche e della vulnerabilità del patrimonio edilizio e infrastrutturale italiano, a partire dalla microzonazione sismica e dal "libretto del fabbricato", tasselli fondamentali della filiera della prevenzione, e conseguenti campagne mirate di intervento;
- h. **Potenziamento del trasporto pubblico, della rete di percorsi ciclabili e pedonali, di parcheggi di interscambio, dei sistemi formativi per l'utenza del carsharing e dell'utilizzo dei mezzi elettrici**, promuovendo l'estensione delle aree urbane pedonalizzate...;
- i. **Creazione di una trama continua di infrastrutture verdi e blu**, servizi ecosistemici e reti e corridoi ecologici estese a scala territoriale, per migliorare la qualità dell'aria, ridurre le emissioni climalteranti, evitare la formazione delle isole di calore in periodo estivo ed offrire spazi di ricreazione e socializzazione per gli abitanti,
- j. **Risparmio energetico e sviluppo delle energie rinnovabili**;
- k. **Gestione del ciclo dell'acqua**, con particolare attenzione per i sistemi di raccolta e riutilizzo delle acque piovane e per i sistemi di depurazione;
- l. **Potenziamento delle reti tecnologiche e telematiche**, promuovendo una generalizzata informatizzazione dei servizi urbani;
- m. **Potenziamento dell'economia circolare**, e cioè di un cambiamento che va a toccare alla radice mentalità e abitudini portando ad un nuovo approccio culturale, ad una riprogettazione del design industriale, di nuovi prodotti e servizi, di nuove aziende, assieme ad un ulteriore salto di qualità nel riciclo dei rifiuti;
- n. **Mantenere una stretta correlazione tra il livello di pianificazione e quello della progettualità degli effetti della pianificazione stessa**; a tal proposito sarà necessario incentivare procedure concorsuali e partecipative al fine di garantire condivisione, stabilità delle scelte, qualità;
- o. **Prevedere status giuridici specifici per gli ambiti di rigenerazione** che ne facilitino la trasformazione sia in relazione all'assetto proprietario che fiscale.

PRINCIPI NORMATIVI PER SBLOCCARE LA RIGENERAZIONE URBANA, LA RIQUALIFICAZIONE URBANA ED EDILIZIA

Le ragioni

È ampiamente condivisa l'idea che le città e i territori italiani possano diventare uno straordinario cantiere di innovazione, dove creare lavoro e restituire qualità e sicurezza a spazi pubblici e abitazioni private.

A tale scopo un intervento normativo risulta indispensabile e urgente per chiarire e semplificare le procedure di intervento e proporre una chiara visione della prospettiva che si vuole realizzare.

Non esistono infatti scorciatoie quando si interviene in situazioni complesse come quelle che riguardano i tessuti urbani, ma, al contrario, occorre aprire un confronto con regole che garantiscano certezze sui tempi delle procedure e sugli obiettivi che si vogliono raggiungere.

I principali ostacoli da rimuovere

Gli ostacoli da rimuovere sono numerosi, ma sostanzialmente si possono ricondurre a quattro questioni, ossia:

- la strumentazione urbanistica, caratterizzata da un'eccessiva articolazione e nello stesso tempo rigidità che non consente di stare al passo con l'evoluzione repentina delle dinamiche in atto, economiche, sociali, ambientali, culturali, tecnologiche e demografiche, nonché la difficoltà di rapporto con gli altri piani e normative del settore (es. quelle ambientali);
- il consistente frazionamento della proprietà immobiliare;
- la normativa fiscale che non agevola i trasferimenti di proprietà finalizzati alla rigenerazione e nello stesso tempo non contiene norme efficaci per contrastare la proprietà inattiva;
- gli elevati costi a carico degli operatori privati per la bonifica degli ambiti di rigenerazione che spesso non consentono di raggiungere un equilibrio economico-finanziario.

Gli obiettivi

1. Introdurre procedure di intervento che favoriscano la rigenerazione urbana, la riqualificazione urbana ed edilizia di ambiti e manufatti degradati da un punto di vista sociale, urbanistico, ambientale. Procedure che valgono a regime - che dunque prescindono da piani speciali e programmi - permettendo così ai Comuni di programmare interventi negli ambiti urbani;
2. Legare assieme vantaggi procedurali e fiscali per gli interventi nei suddetti ambiti, con chiari obiettivi prestazionali di tipo energetico, di sicurezza e ambientale, con procedure che promuovano la qualità dei progetti attraverso i concorsi, nonché l'informazione e la partecipazione dei cittadini;
3. Creare le condizioni per un rapporto di collaborazione virtuoso tra Governo, Regioni e Comuni, nella distinzione dei ruoli di coordinamento, pianificazione e intervento negli ambiti degradati.

In sostanza si deve ripensare all'approccio alle politiche di rigenerazione e riqualificazione con l'obiettivo di creare vantaggi per gli interventi da realizzare nelle città come alternativa al consumo di suolo.

Una prospettiva che, per essere competitiva, deve garantire tempi certi, una regia pubblica capace di coordinare gli interventi e che accompagni le trasformazioni private e pubbliche attraverso procedure di negoziazione dei vantaggi economici trasparenti e sulla base di obiettivi coerenti con la pianificazione strategica comunale.

In questa prospettiva anche le Amministrazioni Comunali devono organizzarsi in forma nuova per gestire questi processi, con una struttura ad hoc, in grado di programmare e gestire le strategie, i concorsi, i lavori, il rapporto con le imprese e con i cittadini coinvolti.

RIGENERAZIONE URBANA SOSTENIBILE

La città, dopo la crisi, dovrà evitare lo spreco del suolo, essere compatta, curare la mixité funzionale e sociale, essere energeticamente efficiente, sostenibile, intelligente, sicura e sana, armonizzando e semplificando gli apparati normativi in ambito urbanistico, ambientale ed edilizio.

Gli ambiti urbani di rigenerazione - definizione

"Le aree ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata, caratterizzati da attività di notevole consistenza, dismesse o da dismettere, incompatibili con il contesto paesaggistico, ambientale ed urbanistico, nonché le parti significative di quartieri urbani interessate dal sistema infrastrutturale della mobilità e dei servizi".

La definizione è disaggregabile in due distinte fattispecie:

- a. le aree ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata caratterizzati da attività di notevole consistenza, dismesse o da dismettere, incompatibili con il contesto paesaggistico, ambientale ed urbanistico (aree industriali, militari, ferroviarie ecc.);
- b. le parti significative di quartieri urbani interessate dal sistema infrastrutturale della mobilità e dei servizi.

La fattispecie a) è afferente a specifici ambiti di urbanizzazione consolidata incompatibili con il contesto. Il termine "attività" sta a indicare un insieme di opere-edifici, impianti, ecc. inutilizzati o in procinto di dismissione, la cui presenza in quel luogo sia ritenuta non più compatibile con il tessuto insediativo circostante dal punto di vista paesaggistico, ambientale o urbanistico.

L'incompatibilità potrà essere valutata in senso lato nell'ambito delle politiche di rigenerazione dell'ambiente urbano. Gli ambiti urbani di rigenerazione devono essere di notevole consistenza, inoltre deve sussistere una radicale "incompatibilità" dell'attuale assetto dei luoghi con primari valori collettivi di natura sia urbanistica che ambientale e paesaggistica, tanto da richiedere un riordino radicale, sia sotto il profilo qualificativo che quantitativo.

La fattispecie b) fa riferimento alle "parti significative di quartieri urbani interessate dal sistema infrastrutturale della mobilità e servizi.

Trattasi di parti "significative" dei quartieri urbani, interconnesse con il "sistema" infrastrutturale della mobilità e/o dei servizi, tanto da rendere indispensabili interventi di scala elevata atti a rigenerare una parte significativa della città e a ritenere invece inadeguati interventi a scala minori, gestibili con altri strumenti pianificatori e programmatori.

La individuazione separata della fattispecie b) è utile per focalizzare l'attenzione sulle due direttrici principali della rigenerazione urbana:

- la fattispecie a) pone l'accento su processi di metamorfosi del tessuto insediativo urbano, col superamento di vocazioni originarie in termini di destinazioni d'uso, mirando così essenzialmente alla rigenerazione di zone dismesse o in fase di dismissione e di quartieri residenziali degradati;
- la fattispecie b) dà risalto alle moderne esigenze di riordino e ammodernamento dei sistemi infrastrutturali della mobilità e dei servizi.

In tutti i casi la rigenerazione urbana deve essere parte sostanziale di un processo culturale che fa dell'approccio integrato e intersettoriale allo sviluppo urbano, del coordinamento orizzontale e verticale tra livelli amministrativi, della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, della necessità di una capacità previsionale nell'orientamento delle scelte di sviluppo nel medio periodo basate sulla sostenibilità sociale, economica, ambientale, i cardini di un nuovo modello di intervento.

Individuazione degli ambiti urbani di rigenerazione

L'individuazione degli ambiti urbani di rigenerazione è finalizzata alla loro assoggettabilità ai programmi di rigenerazione urbana sostenibile.

Consiste nell'accertamento che quelle parti di territorio già oggetto di una prima urbanizzazione e divenute obsolete meritino di essere oggetto di rigenerazione urbana. Compete al Piano Strategico Comunale individuare gli ambiti urbani di rigenerazione, trattandosi di scelta di rilevanza strategica, rispondente all'interesse pubblico.

I criteri di individuazione degli ambiti urbani di rigenerazione

L'obiettivo della rigenerazione non può prescindere dall'incremento dell'efficienza dei processi di investimento nelle città e quindi dalla certezza e riduzione dei tempi e dei risultati attesi, coniugando politiche tese a contrastare il consumo di suolo con quelle della rigenerazione della città, in quanto l'azione separata è perdente in entrambi i fronti.

Le aree di rigenerazione da realizzare attraverso un sistema integrato di interventi e azioni con tempi e risorse ben definiti, devono rivestire valore strategico e rispondere ad un chiaro e riconosciuto interesse pubblico:

- in termini ecologici, agricoli e ambientali, come strumento di messa in sicurezza, salvaguardia e valorizzazione del territorio e del paesaggio;
- come azione per una maggiore vivibilità degli spazi della collettività e della connettività e come fattore di incremento della qualità urbana e architettonica;
- come occasione di collaborazione attiva con gli abitanti, favorendo la nascita di una nuova relazione tra pubblico e privato per la qualità delle costruzioni, per l'uso e la gestione della città, in una logica di sistema, reti e nodi, verificando effetti e ricadute sul tessuto sociale, culturale ed economico dei contesti interessati.

Il processo di rigenerazione urbana necessita di una chiara e forte regia pubblica, con una programmazione di medio e lungo termine, da attuarsi comunque con puntuali cronoprogrammi in tempi definiti e con risorse certe, capace di mobilitare risorse pubbliche significative accanto a quelle provenienti dal mercato e attraverso processi innovativi di coinvolgimento dell'intelligenza collettiva, con obiettivi finali di ordine sociale, economico e culturale rispondenti all'interesse generale, rispetto ai quali l'azione sul piano strettamente urbanistico assume una funzione strumentale, seppur essenziale.

Le probabilità di successo del processo di rigenerazione urbana sono direttamente proporzionate alla chiarezza delle strategie e obiettivi fin dal momento dell'individuazione delle aree di rigenerazione.

Vanno conseguentemente definiti, sulla scorta di puntuali analisi e dati oggettivi, la sussistenza dei presupposti e criteri per l'individuazione degli ambiti di rigenerazione e le relative finalità prioritarie. L'analisi non deve essere solo urbanistica, ma anche economica, sociologica, ambientale e demografica e deve esplicitare la nuova funzione strategica urbana cui è destinata la rigenerazione.

Obiettivi di recupero

Gli obiettivi di recupero devono necessariamente prevedere la ri-attribuzione ai diversi ambiti di un ruolo catalizzatore, partendo dalla identità sociale e culturale del luogo e del contesto, adottando un nuovo approccio per plasmare lo spazio edificato; un approccio radicato nella cultura, che rafforzi attivamente la coesione sociale, garantisca la sostenibilità dell'ambiente e contribuisca alla salute e al benessere di tutta la popolazione in quanto una cultura della costruzione di qualità non risponde soltanto ad esigenze funzionali, tecniche ed economiche, ma anche a bisogni sociali e psicologici delle persone. La cronica assenza di un'Agenda Urbana e di una politica coordinata per la città ha reso meno efficaci e più dispersivi i vari programmi già attivati. L'Agenda Urbana per lo Sviluppo Sostenibile (Patto di Amsterdam) si propone di contribuire a superare questa frammentazione nelle politiche urbane.

L'obiettivo è quello di elaborare soluzioni comuni per migliorare le aree urbane, facilitando l'accesso ai finanziamenti dell'U.E. e scambiando migliori pratiche.

Obiettivi prioritari del "Patto":

1. inclusione sociale;
2. qualità dell'area;
3. povertà urbana;
4. politiche abitative;
5. economia circolare
6. occupazione e competenze per l'economia locale;
7. adattamento climatico (incluse le soluzioni basate sulle infrastrutture verdi);
8. transizione energetica;
9. uso sostenibile del suolo e soluzioni basate sui processi naturali;

10. mobilità urbana;
11. transizione digitale;
12. sistemi finanziari e gestionali innovativi in riferimento agli interventi progettati.

Il primo e fondamentale obiettivo è il miglioramento della qualità della vita mediante una integrazione sociale, culturale e funzionale che eviti ghetti sociali, zone non funzionali; una visione della città come ecosistema con spazi e servizi pubblici, con biodiversità e sostenibilità ecologica e un sistema efficiente di mobilità pubblica, dolce e sostenibile.

Trattasi di obiettivi ricompresi anche nella nozione di "sicurezza urbana" di cui all'art. 4 del D.L. n° 14/2017: "Il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro della città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione anche urbanistica, sociale e culturale e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione alla criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano e gli Enti Locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni."

Da ciò traspare che l'urbanistica classica è insufficiente a governare i suddetti processi di rigenerazione urbana; che è indispensabile assumere un'idea moderna di città e una visione olistica dei diversi interventi, tra loro interdipendenti; che il metodo indispensabile per operare in questa direzione è un coinvolgimento partecipativo costante della comunità locale; che l'obiettivo deve essere ambizioso e lungimirante, favorendo un policentrismo rigenerativo socio-culturale mediante un sistema diffuso di polarità in rete integrato con il contesto urbano, sociale e culturale, in quanto gli ambiti urbani di rigenerazione sono una risorsa unica per orientare i processi di cambiamento in atto e far evolvere le identità locali in forme competitive anche a livello internazionale.

Gli obiettivi di recupero non possono perciò essere desunti soltanto dalla visione localistica dei bisogni del passato ancora insoddisfatti, ma devono essere definiti in una più ampia prospettiva affinché l'attrattività delle città possa diventare fattore competitivo anche a livello internazionale e fattore strategico di sviluppo non solo a livello locale bensì per un più vasto territorio regionale e nazionale, che ha nelle città una rete strategica di identità e di sviluppo culturale ed economico.

A tale scopo necessita:

- che il pubblico riprenda il suo ruolo di promotore, la sua capacità progettuale di sollecitazione del capitale privato non limitandosi a recepire istanze rappresentative degli interessi dei soggetti economici privati, ma indirizzandone le energie, governando i processi e utilizzando gli investimenti privati come capitale di trasformazione, legittimandone anche l'attesa di profitto sul capitale investito;
- attrezzare, conseguentemente, un nuovo profilo tecnico della pubblica amministrazione che non si limiti più a controllare la conformità delle trasformazioni a valle del piano, ma che abbia la competenza, nella fase di redazione del piano, di gestire processi che danno conformazione giuridica alle trasformazioni possibili a esito di una negoziazione tra tutti gli interessi pubblici e privati che ne sono coinvolti;
- costituire un adeguato contrappeso ad una gestione operativa del territorio bilaterale tra pubblica amministrazione e promotori, imprenditori, prevedendo l'indispensabile coinvolgimento dei cittadini, i primi interessati alle ricadute del processo di rigenerazione.

In un mondo complesso, nessuno può avere risposte pronte su ogni argomento, occorre puntare sull'intelligenza collettiva. In questo modo i responsabili politici non possono più stravolgere con un solo gesto, ad ogni cambio di amministrazione, i progetti proposti e decisi in sinergia con i cittadini.

Il percorso amministrativo

La definizione di una procedura che consenta di avviare in modo efficace la rigenerazione urbana ha il suo presupposto nel fatto che si tratta sempre di una questione di pubblica utilità in quanto investe tra gli altri, anche temi quali la salute, la sicurezza, la pubblica incolumità, le eventuali carenze igienico-sanitarie, la qualità delle infrastrutture urbane.

La dichiarazione di pubblica utilità conferirà al Comune ed ai soggetti promotori del progetto gli indispensabili poteri d'azione consentendo, tra l'altro, di intervenire autonomamente, diffidare i privati ad adempiere, sostituirsi agli stessi in caso di loro inerzia, delegare gli interventi ai soggetti privati scelti in base a procedure di evidenza pubblica ecc.. Come già evidenziato in precedenza, compete al Piano Strategico Comunale individuare gli ambiti urbani di rigenerazione, nei quali la programmazione attuativa, di intervento relativa anche a sub-ambiti, una volta approvata, comporta la dichiarazione di pubblica utilità. La presentazione del Programma Attuativo di Intervento deve essere preceduto dalla partecipazione attiva degli abitanti al processo di rigenerazione I relativi titoli abilitativi sono rilasciati nella formula di titoli abilitativi convenzionati, non sono soggetti al versamento del contributo straordinario di cui al DPR 380/01, articolo 16, comma 4, lett. d-ter e l'attuazione dei relativi lavori può avvenire anche per parti funzionali. Il Programma Attuativo di Intervento è adottato e approvato dalla Giunta Comunale entro il termine di 90 giorni dal ricevimento della proposta corredata dagli elaborati previsti.

Incentivi

Partendo dal presupposto che rigenerare è molto più oneroso che costruire sul nuovo e che è quindi indispensabile ribaltare il sistema delle convenienze che tuttora privilegia l'edificazione su terreni vergini, piuttosto che la rigenerazione degli ambiti urbani degradati, per consentire l'avvio del processo di rigenerazione è necessario prevedere, accanto a un quadro di regole trasparenti, un sistema di convenienze che garantiscano la "sostenibilità economica" dell'intervento.

Senza quest'ultima non si potrà in alcun modo ipotizzare un intervento che sia totalmente / parzialmente a carico del promotore e per questo occorrerà poter disporre di una serie di elementi incentivanti che rientrano nella sfera pubblica (fiscalità nazionale/locale, riduzione oneri concessori, premialità urbanistiche, ecc) quali:

- oneri aggiuntivi sulle operazioni che prevedono consumo di suolo non urbanizzato, da destinare a un fondo regionale per la rigenerazione urbana. Questo strumento punta a rendere direttamente disponibili risorse economiche da parte dei Comuni, per coprire quegli investimenti di rigenerazione necessari ma non remunerativi;
- regimi fiscali agevolati decennali sugli ambiti di rigenerazione urbana (riduzione oneri e aliquote ridotte sulle tassazioni immobiliari); in particolare, gli oneri di urbanizzazione dovranno essere corrisposti solo qualora vi sia aumento del carico urbanistico e comunque solo per la quota relativa alla volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente.

I nodi da sciogliere: DM 1444/68

In tutti gli interventi illustrati nella pubblicazione "Ecoquartieri" si registra la tendenza al superamento dello zoning.

Vi è espressa la decisa volontà di evitare la formazione o la riproposizione di quartieri monofunzionali.

Tutte le soluzioni vedono l'integrazione della residenza con i servizi alla città, con la formazione di nuovi posti di lavoro, spesso con spazi dedicati all'agricoltura urbana.

Superamento dello zoning di cui al D.M. 1444/8 significa anche inclusione sociale, presenza di ceti sociali di diverse capacità economiche, mix di alloggi ceduti in proprietà e in locazione.

Per la città in espansione oggetto dei piani regolatori del novecento, il diritto a quote inderogabili di verde, parcheggi ed attrezzature pubbliche ha rappresentato una conquista della cultura urbanistica.

Quella conquista va resa funzionale alla città da rigenerare oggetto dei piani del XXI° secolo, con le persone al centro del progetto.

Si tratta di integrare la misura quantitativa con parametri qualitativi e prestazionali utili a generare valore pubblico, a garantire la funzionalità ecosistemica degli ambienti favorevoli allo svolgimento delle attività umane, a rispondere ai nuovi bisogni.

Le nuove dotazioni pubbliche (standard) sono le reti ecologiche che ospitano la mobilità lenta e permettono la riproduzione di biodiversità, le opere di bonifica e di difesa dei suoli, i servizi dell'abitare sociale, la produzione energetica rinnovabile, gli interventi che migliorano la resilienza urbana ai cambiamenti climatici, ecc.

RIQUALIFICAZIONE EDILIZIA E AMBIENTALE

Opere incongrue o elementi di degrado: definizione

Gli edifici o gli altri manufatti assoggettabili agli interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale che per le caratteristiche localizzative, strutturali, funzionali, volumetriche od estetiche costituiscono elementi non congruenti con il contesto paesaggistico, ambientale od urbanistico, o sotto il profilo igienico-sanitario, agricolo e della sicurezza.

Le azioni

- a. la demolizione integrale di opere incongrue o di elementi di degrado, nonché di manufatti ricadenti in aree a pericolosità idraulica o geologica o nelle fasce di rispetto stradale, con ripristino del suolo naturale o seminaturale, fatti salvi eventuali vincoli o autorizzazioni;
- b. il recupero, la riqualificazione dei suddetti immobili e/o del patrimonio edilizio esistente non soggetto a tutela, anche mediante sostituzione edilizia con diversa sagoma e posizionamento e modifica di destinazione ad ogni tipo di uso compatibile con le caratteristiche urbanistiche ed ambientali, mediante il miglioramento della qualità edilizia in relazione a tutti o a una parte rilevante dei parametri seguenti:
 - qualità architettonica e paesaggistica;
 - qualità delle caratteristiche costruttive dell'impiantistica e della tecnologia;
 - efficientamento energetico e riduzione dell'inquinamento atmosferico;

- eliminazione delle barriere architettoniche;
- incremento della sicurezza sotto il profilo statico e antisismico, idraulico e geologico garantendo nella trasformazione dell'area l'invarianza idraulica;

c. classificare "opere di urbanizzazione" gli interventi di bonifica, ammettendo lo scomputo dei relativi costi dagli oneri di urbanizzazione.

Gli incentivi

Vanno previste misure di agevolazioni che possono comprendere il riconoscimento di crediti edilizi per il recupero di potenzialità edificatoria negli ambiti di urbanizzazione consolidata, premialità in termini volumetrici o di superficie e la riduzione del contributo di costruzione direttamente proporzionale al miglioramento della qualità edilizia.

Va inoltre previsto:

- la corresponsione degli oneri di urbanizzazione esclusivamente per la volumetria aggiuntiva rispetto a quella di origine;
- l'esonero dei volumi interrati dal calcolo sia della volumetria originaria, sia da quella oggetto di incremento.

Nodi da sciogliere: il DM 1444/68

La revisione del D.M. 1444/68 è necessaria anche per gli interventi puntuali. In particolare, è fondamentale risolvere la questione delle distanze tra gli edifici, delle altezze, delle pareti finestrate e della densità edilizia (artt. 7-8-9- D.M. 1444/68), delle dotazioni di servizi, che in presenza di situazioni ostative particolari possono essere assolte posizionandoli in altre parti di città o possono essere assolte con specifiche convenzioni che garantiscano una migliore qualità di quelle esistenti.

La soluzione può essere quella di una integrazione al D.M. 1444/68 per queste tipologie di intervento che tenga conto della necessità di modificare i parametri in esso previsti.

CULTURA DELLA QUALITÀ DELLE COSTRUZIONI

I concorsi di progettazione: proposte di modifica artt. 23-152-154-156 al Codice Appalti

La città, macchina complessa, è il terminale di interessi conflittuali che incidono spesso in maniera devastante sulla qualità della città stessa.

Gli ultimi decenni sono stati caratterizzati dal degrado della qualità della vita nelle periferie dei centri urbani, cresciute secondo logiche di messa a reddito dei suoli, con compromissione del disegno urbano e deficit di servizi; suolo consumato in maniera incontrollata, centri urbani sfrangiati che hanno invaso la campagna, sottraendo terreno all'agricoltura, compromettendo irrimediabilmente il paesaggio, patrimonio culturale e segno identitario della Nazione.

A fronte della debolezza della pianificazione, incapace di ostacolare nei fatti la forza dei meccanismi speculativi, e a causa di un'incerta cultura del progetto, non sempre adeguata alla complessità identitaria, paesaggistica, tecnologica, funzionale, ambientale richiesta, avanza inesorabilmente una brutta, anonima edilizia.

Di deterioro qualità dell'ambiente costruito molto si è parlato negli ultimi anni facendo analisi, sostituendo o affiancando le vecchie Commissioni Edilizie con nuove Commissioni, proponendo correttivi, avanzando disegni di legge, fino ad oggi inascoltati.

Dieci anni di crisi profonda hanno avuto il pregio di generare nell'opinione pubblica una nuova sensibilità sotto il profilo della sostenibilità ambientale, sociale, economica e del valore sociale ed economico della costruzione di qualità.

Cultura, qualità, trasparenza e legalità sono le parole chiave, in nome delle quali chiediamo con forza che i progetti delle opere pubbliche vengano assegnati attraverso concorsi di progettazione in due gradi, aperti, in quanto unica modalità che risponde ai principi di trasparenza, libera concorrenza, pari opportunità, riconoscimento del merito e che permette di selezionare il progetto migliore.

Tra i progetti partecipanti al primo grado vengono selezionate, da una giuria che deve essere composta esclusivamente da esperti specialisti delle materie oggetto del concorso, imparziali ed indipendenti, le idee migliori da ammettere al secondo grado, da compensare tutte adeguatamente come in Francia e

in molti altri Paesi europei. Al vincitore del concorso dovrà essere affidato l'incarico degli altri livelli della progettazione, della direzione lavori o artistica.

In sostanza, per l'effettiva valorizzazione della fase progettuale, promossa dall'art. 1 lettera oo) della legge 11/2016 con la quale il Parlamento ha delegato il Governo a redigere il nuovo codice dei contratti, bisogna necessariamente rilanciare il concorso di progettazione, superando i limiti delle norme vigenti negli ultimi anni, le quali, rendendo facoltativo l'affidamento della progettazione esecutiva al vincitore della procedura concorsuale, hanno di fatto impedito che, nel Paese, i pochi concorsi banditi venissero concretizzati con la realizzazione delle opere in linea con il progetto vincitore del concorso, annullando, di fatto, gli effetti delle procedure concorsuali che puntano alla selezione del progetto migliore e non alla scelta del progettista, sulla base di parametri selettivi di tipo quantitativo quali fatturato e numero di dipendenti.

art. 23 comma 2:

per la progettazione di lavori di rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, paesaggistico, agronomico e forestale, storico-artistico, conservativo nonché tecnologico, le stazioni appaltanti utilizzano la procedura del concorso di progettazione o del concorso di idee di cui agli artt. 152, 153, 154, 155, 156.

art. 152 comma 4:

con il pagamento del premio le stazioni appaltanti acquistano la proprietà del progetto vincitore.

I successivi livelli di progettazione, previo reperimento delle risorse, sono affidati al vincitore o ai vincitori del concorso se in possesso dei requisiti previsti dal bando, a meno che non siano intervenute condizioni ostative a loro carico, in applicazione della normativa vigente. L'Amministrazione aggiudicatrice prevede nel bando stesso l'affidamento al vincitore dei successivi livelli di progettazione, con le condizioni di cui al periodo precedente.

Ai fini del computo della soglia di cui all'art. 35, è calcolato il valore complessivo dei premi e pagamenti, compreso il valore stimato al netto dell'IVA, dei servizi da affidare successivamente.

Al fine di dimostrare i requisiti previsti per l'affidamento dei successivi livelli di progettazione, il vincitore del concorso può costituire un raggruppamento temporaneo tra i soggetti di cui al comma 1 dell'art. 46, indicando le parti del servizio che saranno eseguite dai singoli soggetti riuniti.

art. 154 comma 4:

i concorsi di progettazione sono organizzati in due gradi: il primo finalizzato ad acquisire un'idea progettuale ed il secondo ad acquisire un progetto di fattibilità tecnica ed economica.

Il secondo grado si svolge tra i soggetti individuati attraverso la valutazione delle proposte di idee presentate nel primo grado e selezionate senza formazione di graduatoria di merito. Nel secondo grado i concorrenti sviluppano l'idea progettuale presentata nel primo grado, raggiungendo un livello di definizione inferiore al progetto di fattibilità tecnica ed economica. Ai concorrenti ammessi al secondo grado viene riconosciuto un congruo compenso commisurato alle prestazioni richieste dal bando.

Il vincitore del concorso, come prescritto dall'art. 152, entro i successivi sessanta giorni dalla data di approvazione della graduatoria, perfeziona gli elaborati presentati nel secondo grado, al fine di raggiungere il livello di progetto di fattibilità tecnica ed economica. I livelli successivi della progettazione vengono affidati al vincitore del concorso, con le condizioni e le modalità di cui al precedente art. 152, comma 5.

art. 154 comma 5: cassato.

UN NUOVO MODELLO DI STRUMENTAZIONE URBANISTICA COMUNALE

Urbanistica, architettura e politiche urbane hanno passato gli ultimi 80 anni a costruire norme, piani e progetti, ma hanno perso di vista il motivo per cui lo stavano facendo: le persone.

Le trasformazioni epocali in atto incentrate sull'obiettivo della rigenerazione in luogo dell'espansione necessitano di nuovi, innovativi processi di trasformazione, abbandonando definitivamente vecchie ricette di stagioni ormai passate, non sintonizzate alla frequenza del "futuro". La rigenerazione introduce una logica del progetto urbano incentrata sul disegno e la gestione dei processi, sulla qualità sociale e sull'innovazione funzionale, sulla costruzione di sinergie pubblico-privato e sull'integrazione delle politiche.

In Italia, l'urbanistica si è sempre affidata a pochissimi indicatori quantitativi e cioè ai parametri (indici di edificabilità, altezza, distanze...), mentre sotto il profilo prestazionale siamo sostanzialmente fermi agli standard urbanistici del 1968. La stessa valutazione ambientale strategica (VAS) limitata alle sole problematiche ambientali e caratterizzata da procedure farraginose, non rappresenta un valido strumento di valutazione dei piani. Una nuova pianificazione urbanistica incentrata su rigenerazione urbanistica e conseguente contenimento del consumo di suolo, non può prescindere da forme, contenuti, processi e procedimenti del tutto nuovi.

Si dovrà arrivare ad un'analisi diagnostica dei sistemi urbani innovativa e ad una prassi che dovrà valutare la conformità urbanistica a esito in un processo predeterminato dal piano e non più quella di una conformatività delle previsioni urbanistiche decise a priori. È quindi indispensabile operare un aggiornamento tecnico e culturale della valutazione dei piani che abbia come riferimento non più l'espansione urbana ma la sua rigenerazione.

L'intelligenza collettiva:

un processo di co-creazione della città

In un mondo complesso, nessuno può avere risposte pronte su ogni argomento. Occorre puntare sull'intelligenza collettiva, in questo modo i decisori politici non possono più stravolgere, con un solo gesto, i progetti proposti dai cittadini.

Se il principio della partecipazione degli abitanti è spesso acquisito in linea teorica, la sua realizzazione concreta è più complicata.

La partecipazione deve necessariamente estendersi all'intero processo, dall'elaborazione delle strategie del piano urbanistico comunale, alla sua attuazione nei programmi di rigenerazione urbana sostenibile.

I processi partecipativi introdotti e resi obbligatori dalle leggi regionali di ultima generazione, si sono spesso svuotati di senso e contenuti, perché più tesi all'acquisizione del consenso che a un reale ascolto: non c'è, allo stato, una reale disponibilità a mettere in discussione decisioni di fatto già prese.

Il processo partecipativo, al contrario, va strutturato partendo dal presupposto dell'intelligenza collettiva, a partire dalla definizione degli obiettivi strategici, nonché per generare ed esaminare possibili alternative lungo il percorso di elaborazione e attuazione.

È necessario quindi organizzare un sistema integrato di partecipazione, che raggiunga e coinvolga, lungo l'intero processo decisionale, sia pure con forme e momenti che possono essere diversi, tutti gli attori potenzialmente interessati o rappresentativi, affinché la messa in moto collettiva diventi parte integrante di ogni piano ed un elemento strutturale di costruzione e verifica dei suoi contenuti.

Per diventare sostenibile e centrato sulle persone, il modello per il futuro delle città deve essere analizzato da una prospettiva sistemica e non costruita da una somma di progettualità isolate.

Indirizzi per la pianificazione urbana del XXI° secolo: un unico piano urbanistico comunale

- Formulazione da parte dell'Amministrazione comunale delle "domande di futuro della città", da costruire nel corso di dibattiti pubblici, con una visione strategica almeno venticinquennale, con le persone al centro del progetto;
- Elaborazione, sulla scorta dei contributi, da raccogliere con piattaforma dedicata (Debat Public), delle "visioni per l'avvenire" e delle "strategie" per il piano urbanistico comunale, non solo sotto il profilo urbanistico, ma anche economico, sociologico, ambientale, demografico e culturale;

- Elaborazione di un unico piano urbanistico comunale generale, il cui primo fondamentale obiettivo sia il miglioramento della qualità della vita, prevedendo la riattribuzione ai diversi ambiti (città storica, ambiti di urbanizzazione consolidata, ambiti di riqualificazione edilizia ed ambientale, ambiti di riqualificazione urbana e ambiti urbani di rigenerazione urbana sostenibile), di un ruolo catalizzatore, partendo dalla identità sociale e culturale del luogo e del contesto, adottando un nuovo approccio per plasmare lo spazio edificato; un approccio radicato nella cultura, che rafforzi attivamente la coesione sociale, garantisca la sostenibilità dell'ambiente e contribuisca alla salute e al benessere delle persone.
- L'obiettivo deve essere ambizioso e lungimirante, favorendo un policentrismo rigenerativo socio-culturale, mediante un sistema diffuso di polarità in rete integrato con il contesto urbano, sociale e culturale, vincolante per i programmi di rigenerazione urbana sostenibile, da attuarsi con accordi operativi su iniziativa pubblica e privata, prevedendo, anche in questo caso, l'indispensabile coinvolgimento dei cittadini ed in particolare di quelli residenti nell'ambito da rigenerare, in quanto primi interessati alle ricadute del processo di rigenerazione.

L'IMPATTO DEL BUILDING INFORMATION MODELING (BIM) SULLA FILIERA DELLE COSTRUZIONI

Le trasformazioni epocali in atto, evidenziate nei paragrafi precedenti, investono anche i processi di progettazione, realizzazione, gestione, fruizione dell'edificio e della città. È pertanto indispensabile passare da una impostazione prevalentemente analogica ad un'altra in cui i processi decisionali, per l'intero ciclo di vita degli immobili e delle infrastrutture, saranno determinati e guidati da dati digitali, nell'ambito della quarta rivoluzione industriale, attualmente in corso, che ha avuto origine dall'integrazione totale delle tecnologie digitali nei processi di produzione.

Questo cambiamento di paradigma porterà ad una accelerazione e ad una interconnessione con altre tendenze innovative, sempre riconducibili alla rivoluzione digitale, che stanno già interessando il settore delle costruzioni, quali, ad esempio:

- la fabbricazione digitale, con l'evoluzione delle stampanti 3d, dei robots e dell'intelligenza artificiale;
- i big data, con l'analisi e la simulazione di scenari diversi, relativi alla costruzione e gestione dell'ambiente costruito, grazie alla disponibilità di grandi quantità di dati;
- le smart cities, con l'internet of things, il GIS e le tecnologie di connessione geospaziale.

Il settore delle costruzioni è in forte ritardo in questo processo di sviluppo, in particolare a causa della scarsa integrazione all'interno della filiera.

La rivoluzione digitale sta modificando l'interflusso di lavoro della filiera delle costruzioni e questo apre nuove prospettive alla possibilità di standardizzazione delle procedure.

Il grande sforzo che si sta facendo negli ultimi anni in Europa, intorno al BIM, è proprio quello di normare e codificare i processi.

ISO, CEN e UNI stanno lavorando su questi obiettivi. L'insieme di norme tecniche che questi Enti stanno producendo sul BIM e sulla digitalizzazione dell'ambiente costruito, avranno un notevole impatto sulla trasformazione del settore delle costruzioni.

LA LEVA FISCALE PER RIGENERARE

Il quadro di riferimento

La leva fiscale è uno strumento estremamente efficace per il sostegno e la promozione dei processi di riqualificazione e messa in sicurezza delle aree urbane, tema che più che mai è d'attualità alla luce degli eventi sismici che più che hanno interessato il nostro territorio. In tal senso, sono da valutare positivamente i recenti interventi del Governo contenuti nell'ultima Manovra di Bilancio 2017, relativi alla proroga ed alla rimodulazione dei "bonus fiscali" per il recupero, la riqualificazione energetica (ecobonus) ed antisismica (sismabonus) che, in linea con quanto da tempo proposto dall'NCE, premiano maggiormente gli interventi più incisivi riguardanti interi edifici e non solo singole unità immobiliari. In particolare, la legge di Bilancio 2017 ha prorogato per 5 anni (2017-2021) la detrazione IRPEF/IRES delle spese sostenute, sino ad un massimo di 96.000 euro, per interventi di messa in sicurezza statica delle abitazioni e degli immobili a destinazione produttiva, situati nelle zone ad alta pericolosità sismica.

Rispetto alla norma in vigore sino al 31 dicembre 2016, viene rimodulata la percentuale di detrazione; ampliato l'ambito oggettivo, includendo anche le abilitazioni diverse dalle "abitazioni principali"; esteso anche alla zona sismica 3 (oltre le zone 1 e 2) e ridotto, da 10 a 5 anni, il periodo di ripartizione della detrazione. In particolare, la detrazione va da una percentuale minima del 50% ad un massimo dell'80%. Se l'intervento riguarda interi condomini (cd. sismabonus condomini), la percentuale di detrazione può arrivare fino all'85%. In ogni caso, l'ammontare delle spese agevolate non può superare i 96.000 euro per unità immobiliare.

Per i lavori condominiali, viene prevista la possibilità di cedere la detrazione alle imprese esecutrici o a soggetti privati, ma con esclusione degli istituti di credito e degli intermediari finanziari, con facoltà per il cessionario che riceve il credito di successiva rivendita dello stesso beneficio.

Si tratta, quindi, di un'agevolazione importante, i cui effetti sul mercato, dovranno essere attentamente valutati per le straordinarie potenzialità che presenta, e per evitare che la normativa attuativa possa ridurne sensibilmente l'efficacia.

La proroga per 5 anni, sino al 31 dicembre 2021, riguarda anche gli interventi di risparmio energetico eseguiti sulle parti comuni condominiali ove è prevista una detrazione che arriva sino al 75% delle spese sostenute, nei limiti di euro 40.000 per ciascuna unità immobiliare facente parte del condominio.

Le azioni

Ma occorre più coraggio. Gli incentivi devono favorire i processi di permuta del vecchio con il nuovo e, in particolare la "sostituzione edilizia", che implica la demolizione e ricostruzione dell'esistente, ammessa oggi anche in presenza di variazione della sagoma e del prospetto, ma non in presenza di aumenti volumetrici. In questo ambito si ritiene, invece, indispensabile estendere gli incentivi anche agli interventi di demolizione e ricostruzione che comportino incrementi volumetrici, specie se connessi a premialità derivanti da leggi o regolamenti edilizi locali, e che comportino un miglioramento in termini di efficienza energetica e sismica. Il coinvolgimento dell'operatore immobiliare (impresa di costruzioni o società immobiliare) è essenziale per gli interventi più complessi che tale proposta intende favorire anche sotto il profilo fiscale. Nel dettaglio si intende favorire la permuta complessiva del condominio energivoro e non sicuro sotto il profilo della sicurezza strutturale (edificio a prevalente destinazione abitativa o non ma gestito come condominio) con nuove costruzioni in classe A e in linea con le regole di sicurezza che vigano per i nuovi edifici definite dal DM 14 gennaio 2008 (Norme Tecniche per le Costruzioni).

Solo per tali operazioni di acquisto da parte dell'operatore immobiliare di interi condomini viene prevista la detassazione ai fini delle imposte di registro, ipotecarie e catastali (misura fissa) e l'applicazione della detrazione dell'85% di un importo forfettario correlato al prezzo di acquisto che l'acquirente può optare di utilizzare in sede di dichiarazione dei redditi ovvero, in alternativa, cederlo a soggetti terzi (privati anche esercenti attività commerciale, diversi da banche o intermediari finanziari, così come attualmente previsto sia per l'ecobonus che per il sismabonus condomini).

Detassare l'acquisto del vecchio condominio

L'ANCE sostiene da tempo la necessità di incentivare la permuta tra vecchi edifici e immobili con caratteristiche energetiche completamente rinnovate, quale strumento indispensabile per avviare un reale processo di rigenerazione urbana.

Incentivare fiscalmente queste operazioni potrebbe, infatti, innescare un circolo virtuoso di scambi immobiliari diretti a prodotti sempre più innovativi e performanti.

Ciò anche tenuto conto che, per i piccoli proprietari, il miglioramento della qualità dell'abitare passa per uno scambio tra la vecchia abitazione ed una nuova, o riqualificata, più performante sotto il profilo energetico e strutturale.

Allo scopo di rendere economicamente sostenibile l'operazione, dovrebbe essere garantito un regime di tassazione agevolata all'impresa che si rendesse disponibile ad acquistare, in permuta, interi stabili condominiali, a condizione di demolirli e ricostruirli (anche variazione di sagoma e volumetria urbanisticamente consentite) e reimmetterli sul mercato con caratteristiche energetiche e strutturali decisamente migliorate rispetto alla situazione preesistente.

Si arriverebbe, in tal modo, ad incentivare la "rottamazione dei vecchi fabbricati" e la loro sostituzione con edifici di "nuova generazione", prevedendo, per le imprese acquirenti i fabbricati "usati", l'applicazione delle imposte di registro ipotecaria e catastale in misura fissa (pari a 200 euro ciascuna, per un totale di 600 euro, anziché la misura ordinaria del registro pari al 9% del valore dichiarato nel rogito più 100 euro di ipotecaria e catastale), a condizione che queste, entro 5 anni successivi, si impegnino alla ricostruzione in classe A sotto il profilo energetico (di cui al DM 26 giugno 2015, Linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici). Per la parte sicurezza strutturale, nei riguardi anche della sicurezza sismica, l'edificio ricostruito, per fruire della detassazione, deve rispettare le regole di sicurezza che vigano per i nuovi edifici definite dal DM 14 gennaio 2008 "Norme Tecniche per le Costruzioni". Come affermato dagli estensori del

decreto sulla Classificazione del rischio sismico dello scorso 28 febbraio, sarebbe improprio l'uso della classificazione approvata con il DM 28 febbraio 2017 (sulla classificazione sismica degli edifici) a nuovi edifici. Volendo trovare un legame, solo il parametro IS-V (quello che riguarda la salvaguardia della vita) per le nuove costruzioni corrisponderebbe alla Classe A+, ma il parametro PAM (quello sul costo di riparazione dei danni da terremoto) non è normato dal DM 14 gennaio 2008 (e neanche la legge che ne prevede l'emanazione parla di classificazione sismica).

Sempre per affermazioni degli estensori, per le nuove costruzioni il PAM dovrebbe attestarsi sulla classe B (questo risulta dalle loro prime simulazioni).

Ai fini della classificazione del rischio sismico per accedere agli incentivi fiscali, inoltre, si fa riferimento alla classe più bassa raggiunta dai due parametri. Pertanto, non è opportuno rinviare alla classificazione sismica dell'edificio ricostruito ma alle regole fissate nel DM 14 gennaio 2008.

Qualora tale condizione non fosse rispettata, viene espressamente previsto un regime sanzionatorio che obbligherebbe l'impresa a versare le maggiori imposte non applicate all'atto d'acquisto, maggiorate degli interessi moratori e di una sanzione amministrativa pari al 30% delle stesse.

In un'ottica anticongiunturale, si propone di limitare l'efficacia della disciplina fiscale di favore agli atti conclusi sino al 31 dicembre 2021 (la stessa di durata del sismabonus e dell'ecobonus condomini).

Agevolare l'acquirente le nuove abitazioni

La leva fiscale è essenziale anche in sede di trasferimento delle singole abitazioni facenti parte degli edifici ricostruiti previa demolizione (anche con aumenti volumetrici) e classificati in classe A sotto il profilo energetico (di cui al DM 26 giugno 2015, Linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici) e nel rispetto delle regole di sicurezza che vigono per i nuovi edifici definite dal DM 14 gennaio 2008 "Norme Tecniche per le Costruzioni".

In merito, anche per tali acquisti viene prevista l'applicazione della detrazione dell'85% in capo all'acquirente, introdotta dall'articolo 1 della legge

232/2016 (sisma bonus condomini da recuperare in 5 quote annuali in sede di dichiarazione dei redditi).

In tal caso essendo i costi di ricostruzione sostenuti direttamente dall'impresa, la detrazione è correlata a un importo forfettario correlato al prezzo di acquisto non superiore a 96.000 (detrazione massima pari a € 81.600, da recuperare in 5 anni per un importo annuale di € 16.320 l'anno). Si tratta di quanto già attualmente previsto dall'articolo 16 bis del TUIR 917/1986 per gli acquisti dei fabbricati ristrutturati ma in misura pari al 50% di € 96.000, sino al 31 dicembre 2017 (36% sino ad € 48.000, dal 1° gennaio 2018).

In alternativa alla detrazione di imposta in sede di dichiarazione dei redditi è prevista la facoltà dell'acquirente di optare per la cessione del credito di imposta, corrispondente all'importo detraibile secondo quanto previsto dal Decreto dell'Agenzia delle Entrate in corso di emanazione.

Il credito di imposta può essere ceduto a soggetti terzi (privati anche esercenti attività commerciale, diversi da banche o intermediari finanziari, così come attualmente previsto sia per l'ecobonus che per il sismabonus condomini). In caso di permuta (abitazione vecchia con quella nuova) il credito può anche essere ceduto all'impresa costruttrice come acconto per l'abitazione che sarà realizzata a seguito dell'intervento di demolizione e ricostruzione.

In tutti i casi il credito di imposta così acquisito può essere nuovamente ceduto a soggetti terzi (sempre diversi da banche e intermediari finanziari).



CNA
PPC

CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI ARCHITETTI
PIANIFICATORI
PAESAGGISTI
E CONSERVATORI

IL DOCUMENTO È STATO APPROVATO DALLA RPT - RETE DELLE PROFESSIONI TECNICHE
NELL'ASSEMBLEA DEL 27 SETTEMBRE 2018