

I
l'Ingegnere Italiano

380

Polis



L'Ingegnere Italiano è la rivista dedicata alla ricerca, alla tecnologia e ai progetti di ingegneria. Un magazine che si propone di raccontare l'eccellenza italiana nel contesto internazionale, coniugando il rigore scientifico con i nuovi linguaggi e l'innovazione.

Direttore responsabile

Armando Zambrano

Direttore editoriale

Gianni Massa

Curatore del numero

Paolo La Greca

Ideazione grafica

Stefano Asili

Coordinamento editoriale e giornalistico

Antonio Felici

Consulenza editoriale, testi e progetto grafico

PPAN | ppan.it

Stampa

Arti Grafiche Boccia | artigraficheboccia.it

Pubblicità

Agicom srl – Castelnuovo P. (Roma) | agicom.it

Editore

Consiglio Nazionale degli Ingegneri:

Stefano Calzolari, Giovanni Cardinale, Gaetano Fede,

Michele Lapenna, Ania Lopez, Massimo Mariani,

Gianni Massa, Antonio Felice Monaco, Roberto Orvieto,

Angelo Domenico Perrini, Luca Scappini, Raffaele Solustri,

Angelo Valsecchi, Remo Giulio Vaudano, Armando Zambrano

www.tuttoingegnere.it

Hanno collaborato a questo numero:

Carlo Alberto Barbieri, Gilda Berruti, Donatella Cialdea, Giancarlo Cotella,

Daniela De Leo, Filippo Delle Piane, Romano Fistola, Mauro Francini, Patrizia

Gabellini, Nicola Martinelli, Giovanna Mangialardi, Scira Menoni, Francesco Miceli,

Francesco Domenico Moccia, Giovanni Montresor, Raffaella Radoccia, Carolina

Salvo, Stefano Stanghellini, Michele Talia, Maurizio Tira, Dionisio Vianello,

redazione PPAN

L'Ingegnere Italiano

PAG 3 EDITORIALI

Serve una visione unitaria che coniughi
le esigenze di urbanisti, professionisti
e imprese

di Armando Zambrano

Hic sunt leones

di Gianni Massa

Riflessioni: tra memorie e prospettive

di Giovanni Cardinale

PAG 15 INTRODUZIONE

Verso una nuova legge di principi
per il Governo del Territorio in Italia

di Paolo La Greca

PAG 18 I sette tavoli

PAG 46 Approfondimenti

PAG 74 Convegno CENSU

PAG 88 Focusing

Approfondimenti

Definizione della strategia a due velocità

di Maurizio Tira

I

l dibattito italiano su una possibile riforma della normativa urbanistica nazionale, approvata nel 1942, in un contesto storico-politico-sociale completamente diverso e unico per la storia recente del nostro

paese, non affascina più nessuno. Fanno talvolta eccezione i professori delle discipline urbanistiche i quali, confrontandosi ogni giorno con i propri giovani studenti e studentesse, si rendono conto della frequente inadeguatezza, non tanto di quella norma ormai spesso modificata e superata dalla concorrenza legislativa delle regioni, ma dell'approccio normativo stesso al governo del territorio.

Si sorvolerà sul tentativo anche sommario di evidenziare le mutazioni epocali del contesto socio-economico-politico, cercando di delineare una possibile roadmap verso un adeguamento dell'apparato normativo esistente, posto più che mai sotto pressione di verifica dalle incombenti e ingenti risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr). Perché questa "ennesima" urgenza?

Le risorse del Next Generation EU in versione italiana, che possono determinare un'inedita svolta nelle linee di sviluppo di un Paese come l'Italia, poco avvezza alla programmazione di medio-lungo periodo e, ancor meno, alle pratiche di valutazione della efficacia della spesa pubblica, richiedono una "messa a terra" coordinata. Dunque la riflessione sfuma nei toni propri della discussione politica ed entra nel novero delle riforme necessarie, benché non esplicitamente prevista dal Pnrr stesso. L'articolazione e differenziazione delle norme urbanistiche regionali dovrà confrontarsi con importanti opere sovregionali. L'impostazione gerarchica top-down delle norme urbanistiche dovrà essere verificata alla luce dei tempi strettissimi a disposizione per la spesa pubblica, tempi che non consentiranno il classico percorso di

variante al piano generale-piano attuativo-permesso di costruire. La mancanza di meccanismi efficaci per la protezione del territorio (che non si limitano al dibattito stanco sul contenimento del consumo di suolo, che peraltro ha trovato – nell'inerzia nazionale – soluzioni diverse e a volte discutibili in molte regioni) non consentirà di utilizzare molte norme per la verifica del "do not significant harm principle (DNSH)", condizione necessaria per accedere ai fondi. L'indifferenza della applicazione normativa a realtà diversissime per importanza, dimensione demografica, appartenenza geografica, aggravata dalla meccanica individuazione delle città metropolitane, dovranno probabilmente essere superate con provvedimenti di emergenza, per i quali siamo poi sufficientemente adeguati.

L'elenco potrebbe continuare a lungo, ma l'intento di questo breve testo è: che fare?

Primo. Dare fiato e strumenti operativi al ricostituito Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), per **coordinare finalmente i ministeri le cui azioni hanno ricadute sul governo del territorio** (dalle infrastrutture, alle autonomie regionali, alle risorse, alla transizione ecologica). Sarà un lavoro non facile, ma necessario in un Paese dove tende a prevalere la leva della disponibilità di risorse, sulle grandi visioni di territorio. Questo lavoro non potrà che essere a medio termine (anche se la scala dei tempi ha subito una contrazione dell'unità base, per cui non più di un paio d'anni).

Secondo. Non si possono aspettare nemmeno due anni per **mettere mano ad alcune mirate riforme**. Dobbiamo ricordare che:

- la manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria è un'urgenza non procrastinabile, soprattutto di fronte ai cambiamenti climatici;
- stesso dicasi per il risanamento dei complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, ma anche nelle diffuse urbanizzazioni del boom edilizio della seconda metà del secolo scorso;
- gli interventi sull'ampissimo patrimonio di costruzioni abusive;

- l'acquisizione, ma soprattutto la realizzazione, delle aree verdi destinate a uso pubblico, così come gli interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico;
- gli interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura nell'ambito urbano;
- la dotazione di servizi per una società sempre più anziana;
- la fiscalità locale e il contributo delle trasformazioni alla costruzione della città pubblica.

Prendersi cura del patrimonio pubblico, così come del patrimonio naturale, è una scelta etica. I

meccanismi legislativi e le prassi consolidate da anni di utilizzo hanno spesso fatto perdere di vista lo scopo per il quale vengono eseguite. Cambiando gli obiettivi di riferimento (dalla crescita allo sviluppo, ad esempio) non possono che cambiare anche le azioni per perseguirli. Se la norma non viene aggiornata in tempo, sta alla prassi migliorarsi affinché in futuro si cambi la norma. Tuttavia, la maggior parte della popolazione è attualmente in grado di osservare e analizzare criticamente ed eticamente la realtà? Serve un'educazione permanente al fine di abituare le persone a pensare scientificamente, prendere decisioni ragionevoli di fronte a differenti alternative ed avere opinioni informate su questioni controverse e quindi partecipando alla vita sociale (e forse meno social) nel senso più civico del termine. La medesima critica potrebbe essere fatta anche alle amministrazioni pubbliche, che a loro volta dovrebbero essere credibili anche dal punto di vista etico.

Dunque da dove partire? Innanzitutto è **necessaria una capacità di vision, soprattutto da parte della classe politica**, unita alla capacità di discernimento dell'importanza dei progetti che richiedono una procedura autorizzativa, dando priorità a quelli che generano benessere diffuso. È poi necessario rafforzare gli staff tecnici degli Enti Locali, con persone motivate e competenti, ridando dignità al loro lavoro, anche con il riconoscimento economico adeguato alle responsabilità assunte. Le università

debbono riprendere la capacità e la tensione a formare tecnici con capacità progettuali e non solo consapevoli dell'indispensabile contenuto della norma. Norma che, in attesa di una revisione completa di quella nazionale, che forse non avverrà mai, deve occuparsi di alcuni urgenti contenuti. Si proverà ad elencarne cinque, senza pretesa di esaustività.

- 1. Una norma sulla fiscalità e sul land value capturing** che chiarisca una volta per tutte il carico fiscale rispetto alla capacità conformativa dei piani urbanistici. La concorrenza legislativa e la differenziazione delle leggi regionali, confrontate con la norma sulla fiscalità locale di esclusiva competenza statale hanno generato confusione e sperequazione.
- 2. Una norma sulla semplificazione dei quadri conoscitivi**, che consenta la "citazione" delle tante banche dati disponibili, evitando la duplicazione dei quadri conoscitivi, quando non necessari per approfondimenti a maggiori scale di dettaglio. La produzione (spesso ancora cartacea) di contenuti ampiamenti disponibili alle amministrazioni deputate al controllo è un insulto alla società della conoscenza.
- 3. Una norma sulla flessibilità**, che consenta e regoli:
 - gli usi temporanei
 - le procedure di bonifica
 - l'utilizzazione di una sorta di "programma di fabbricazione" per i comuni sotto i 2.000 abitanti
- 4. Una norma sulla interdipendenza dei piani generali e settoriali e sulla rispettiva coerenza**, anche con riferimento al regime dei suoli. In particolare i PUMS e i PGTU spesso prevedono soluzioni che a loro volta richiedono il passaggio nella variante urbanistica per poter essere realizzate.
- 5. Una norma di revisione degli standard**, verso maggiori contenuti prestazionali e superando la logica ragionieristica e l'uso strumentale della quantità spaziale per poi tradurla in monetizzazioni funzionali al reperimento di risorse per la parte corrente del bilancio.

Tutto ciò resta un programma ambizioso, ma non impossibile, per il quale – in maniera inedita – le società che a vario titolo rappresentano la ricerca, la pratica e anche l'amministrazione dell'urbanistica nel nostro paese, hanno dimostrato di voler contribuire ad affrontare.

2 2021 # 380

€ 10.00

Questo numero de "L'Ingegnere Italiano", a partire dalle risultanze del convegno del Centro Nazionale Studi Urbanistici, tenutosi a Catania lo scorso mese di ottobre, sollecita l'urgenza di promuovere una nuova legge urbanistica nazionale. Per citare il Presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, Michele Talia, è necessario "riaprire il cantiere della Legge di principi del Governo del Territorio". Scorrendo le pagine della rivista il lettore troverà le riflessioni di molti urbanisti italiani, che restituiscono i risultati del lavoro collettivo e partecipato, svolto dalla commissione speciale CeNSU, INU e SIU che si è articolato in sette tavoli paralleli.

ISSN 0020-0913



CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI



L'Ingegnere Italiano
2 2021

n. 380 dal 1966 - n. 7 della nuova versione quadrimestrale
a cura del Consiglio Nazionale degli Ingegneri
Registrazione del Tribunale di Roma
n. 46/2011 del 17 febbraio 2011

Editore
Consiglio Nazionale degli Ingegneri
via XX Settembre 5, 00187 Roma

Poste Italiane SpA
Spedizione in abbonamento postale - 70%
Aut. GIPA/C/RM/16/2013