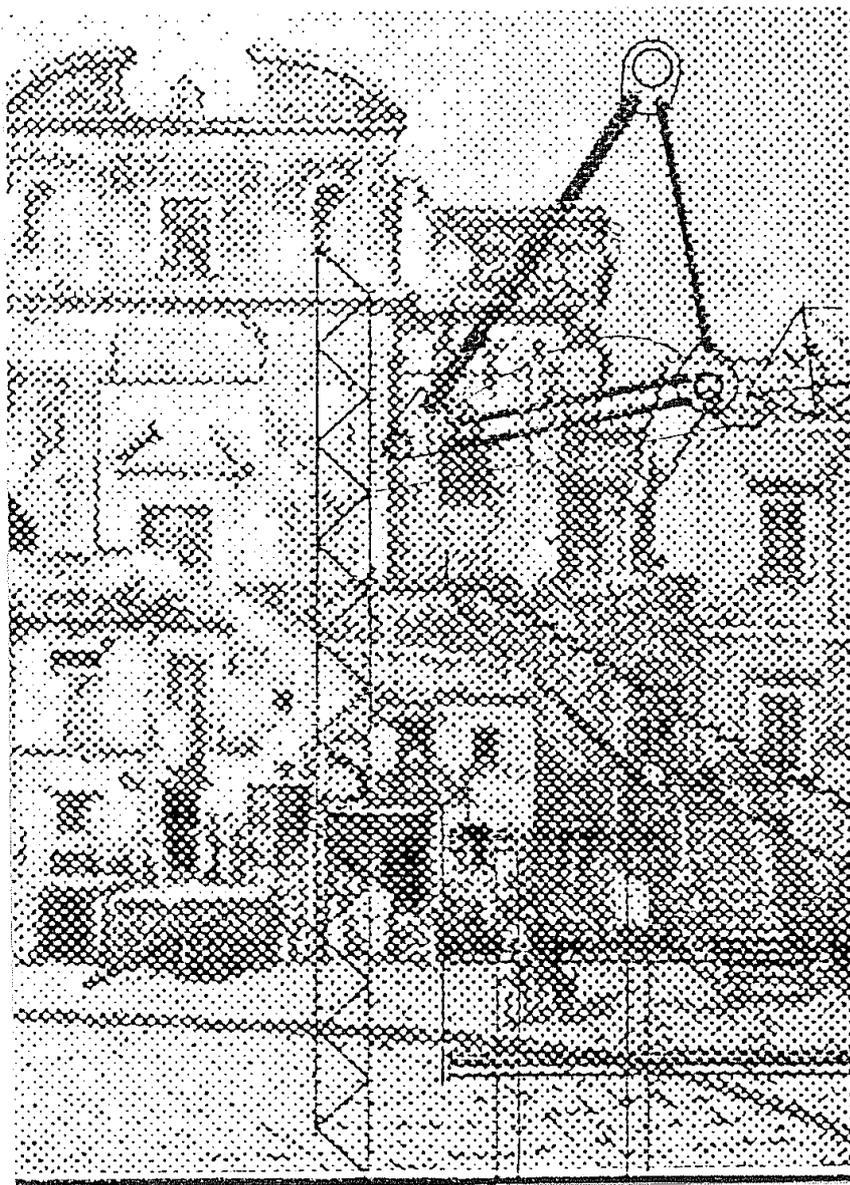


LINEE DI TENDENZA DELLE NORMATIVE E DELLE POLITICHE PER  
IL RECUPERO NELLE RECENTI PROPOSTE GOVERNATIVE

Vincenzo Zito

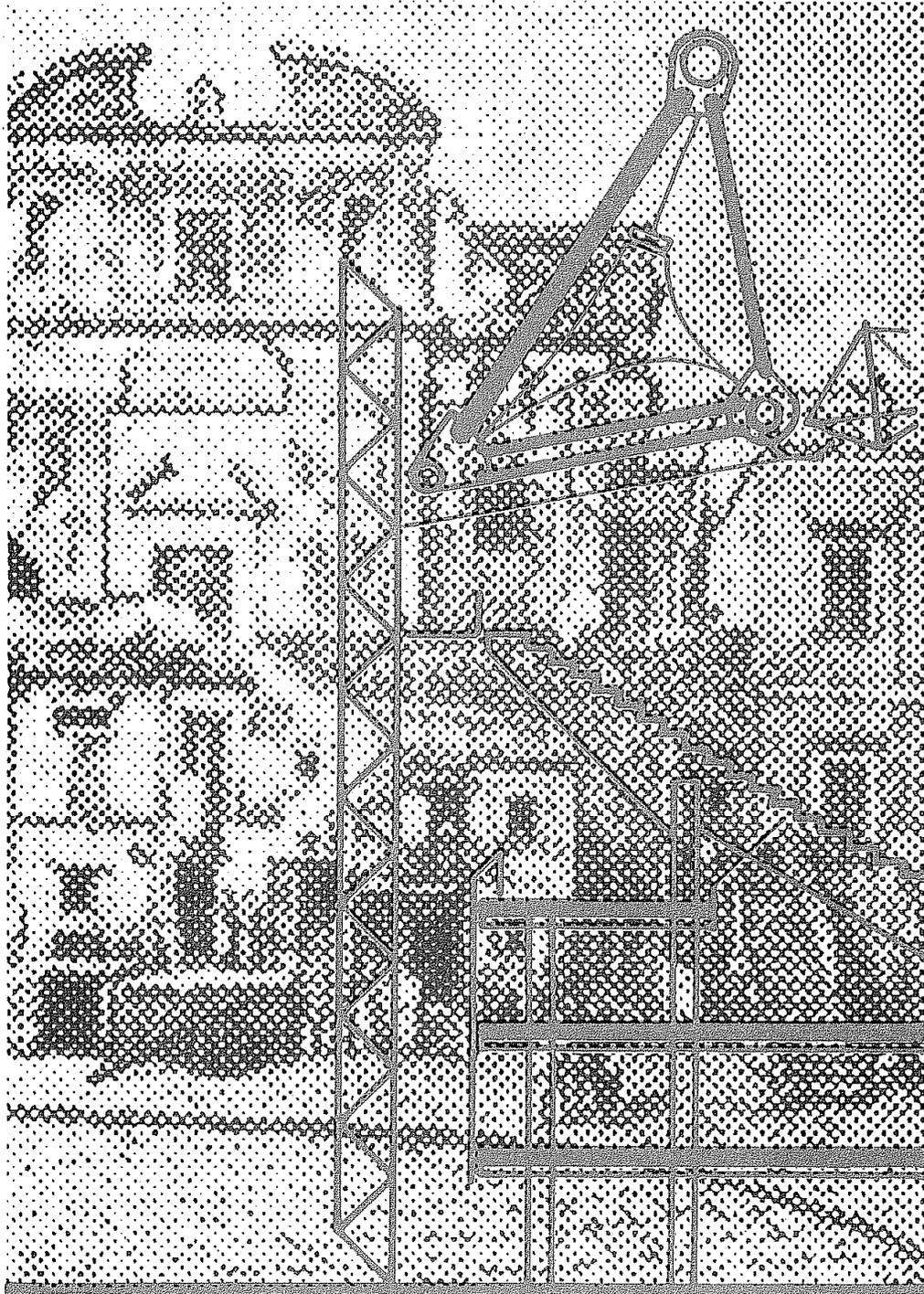


**LE MUTAZIONI DELL'HABITAT**  
UNA NUOVA CULTURA DEL RECUPERO

Napoli 4-5 ottobre 1991 Istituto di Architettura Tecnica

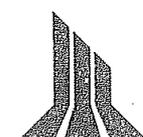
Facoltà di Ingegneria Università degli studi di Napoli "Federico II"

# LE MUTAZIONI DELL'HABITAT UNA NUOVA CULTURA DEL RECUPERO



Napoli 4 - 5 ottobre 1991 Istituto di Architettura Tecnica  
Facoltà di Ingegneria Università degli studi di Napoli "Federico II"

 **BANCO  
di NAPOLI** s.p.a.

  
**edilfornaciai** **TECNOSUD** srl

 **MAPEI**

**S.I.R.C.E.**

 **BANCO POPOLARE dell'IRPINIA**

CUEN 1991  
(Cooperativa Universitaria Editrice Napoletana) 80125 Napoli  
Piazzale V.Tecchio, 80 (Facoltà di Ingegneria)  
tel. 081\610426 - 7682337  
fax 081\5936667

# **LINEE DI TENDENZA DELLE NORMATIVE E DELLE POLITICHE PER IL RECUPERO NELLE RECENTI PROPOSTE GOVERNATIVE**

Vincenzo Zito  
CNR - Istituto per la residenza e le infrastrutture sociali (IRIS)  
Strada Crocifisso 2/b, 70126 Bari

## **1. Introduzione**

Il crescente interesse verso l'esistente degradato, che a partire dai centri storici si è man mano esteso sino a comprendere l'intero ambiente urbano, ha portato al fiorire di studi ed esperienze sulle metodologie operative del recupero le quali, sebbene non abbiano ancora portato a risolvere il problema in termini di adeguatezza e di metodologia, segnano tuttavia il raggiungimento di elevati livelli di progettualità e di analisi sul quale il dibattito è vivo ed in continua espansione.

Purtroppo analoghi risultati non si sono ottenuti sul piano degli strumenti normativi e delle politiche seguite dagli organi di governo. Sebbene il tema del recupero edilizio ed urbano ricorra frequentemente sia nella produzione legislativa nazionale che in quella regionale, essa vi compare sempre in ottiche settoriali che difficilmente riescono a definire una politica organica e coerente. Anzi, sotto certi aspetti, la produzione normativa emanata in quest'ultimo decennio individua un indirizzo contraddittorio se non addirittura diametralmente opposto rispetto a quello seguito dalla contemporanea elaborazione culturale.

Il ruolo che le normative, e le politiche cui sottendono, esercitano nei processi di mutazione dell'habitat è molto più incisivo di quanto non possa apparire e pertanto è possibile affermare che

... non sono gli ingegneri o gli architetti a dar vita ad un piano regolatore, più o meno bene disegnato; ma le provvidenze amministrative e le combinazioni finanziarie ne rappresentano il vero elemento dinamico che ne avvia l'attuazione non solo nello spazio ma anche nel tempo, tant'è vero che molto spesso i Piani regolatori si risolvono in una dannosa illusione e finiscono per essere attuati solo per varianti sporadiche o secondo opere isolate che nulla hanno a che vedere col programma edilizio. <sup>1</sup>

L'attuale assetto dei centri storici delle nostre città, infatti, è il frutto della sedimentazione sulle città di antico regime dei vari interventi di risanamento, sventramento, ricostruzione che le varie provvidenze normative nel tempo hanno promosso e guidato, dalla progettazione sino alla realizzazione.

Per questo si rende necessario esaminare, dal nostro specifico punto di vista, gli effetti e le conseguenze che l'attuale sistema normativo esplica negli interventi sull'esistente <sup>2</sup>. In questa sede quindi si cercherà di individuare, senza pretesa di

esaustività, le linee di tendenza della produzione normativa in tema di recupero prestando particolare attenzione alle più recenti proposte governative in tal senso.

## 2. Processi involutivi della recente normativa statale e regionale

Dopo i primi timidi passi in avanti della normativa sul recupero, da quella specie di imbalsamazione dei centri storici operata con l'art.17 della *legge ponte* 765/1967 al tentativo fallito di applicare le norme *progressiste* della legge 865/1971 ai centri storici, il primo passo del gambero effettuato dalla normativa statale penso sia stato fatto, paradossalmente, proprio da quella legge 457/1978 che può considerarsi uno spartiacque tra la fase pionieristica del recupero e la fase diffusiva. Difatti a fare da contrappunto ai progressi operativi connessi con l'introduzione del Piano di recupero (Pdr), con lo snellimento delle procedure e con l'imposizione di una quota minima da riservare al finanziamento degli interventi di recupero, esiste quell'art.31 che, nel definire in maniera univoca le note categorie di intervento sull'esistente, presenta non pochi aspetti problematici. Al riguardo non si può non convenire con Valerio di Battista quando afferma

... l'assenza dei riferimenti (sugli obiettivi che il recupero si propone, n.d.a.) e l'univocità degli interventi ammettono entrambi un unico presupposto: l'esistente non merita alcuna considerazione, le sue condizioni di degrado (patologie, obsolescenza, decadimenti fisici, natura dei disagi insediativi ecc.) non meritano di essere descritte, nè ovviamente indagate; l'esortazione implicita è: si riparino le bazzeccole ed il resto lo si butti via.<sup>3</sup>

Da questa data le successive leggi statali in materia sono state sempre più caratterizzate dal continuo ricorso allo scavalco dei processi decisionali ordinari, alla deroga automatizzata di normative e strumenti urbanistici: in una parola alla *deregulation*.

Una prima scossa al sistema normativo è stata offerta dalla cosiddetta *legge Nicolazzi* n.94/1982, tutt'oggi vigente, che ha ulteriormente liberalizzato gli interventi sull'edificato. Grazie alla miscela tra queste ultime norme e quelle contenute nell'art.31 della legge 457/78 è stato possibile avviare un vero e proprio assalto ai centri storici ed agli edifici ivi esistenti grazie al meccanismo del *silenzio-assenso* creato dalla legge.

Un altro duro colpo è stato inferto dalla legge n.47/1985 sul condono edilizio che con l'introduzione della «categoria» delle *opere interne*, ha ulteriormente ampliato la gamma degli interventi eseguibili in assenza di autorizzazione o concessione, purchè non venga modificata la sagoma, la cubatura e la superficie utile dell'immobile. Conseguentemente il già debole controllo sui processi di trasformazione edilizia dell'esistente si è ulteriormente affievolito e relegato ai soli aspetti estetici dell'involucro esterno.

La politica della *deregulation* è stata applicata anche, ed a volte con maggior

peso, ai provvedimenti riguardanti singole città. A questo filone appartengono la legge 99/1988 per Palermo e Catania e la legge 256/1989 per Reggio Calabria.

La legge 99/1988 di conversione del Ddl n.19/1988, nata dall'esigenza di mettere rimedio alle drammatiche condizioni di degrado, inteso nel senso più ampio, di alcuni quartieri di edilizia economica e popolare e di alcune estese porzioni dei tessuti urbani delle città di Palermo e di Catania, interviene in tre settori: snellimento delle procedure per la realizzazione delle opere pubbliche, potenziamento delle strutture tecniche delle amministrazioni locali, affidamento della realizzazione delle opere di risanamento alla Presidenza del Consiglio.

Lo snellimento delle procedure è stato attuato tramite il ricorso alle deroghe ed alle procedure eccezionali. Per la realizzazione delle iniziative dell'intervento straordinario è previsto il ricorso all'*accordo di programma* con procedure in deroga a quanto stabilito dall'art.7 della legge 64/1986 su iniziativa dei sindaci di Palermo e di Catania. L'approvazione dell'accordo, che avviene senza il parere del Consiglio dei ministri, vincola anche i soggetti che, sebbene invitati, non abbiano concorso alla sua formazione, e comporta la rituale variante agli strumenti urbanistici.

La terza parte, che poi è quella che ha trovato concreta attuazione, riguarda l'esecuzione di una serie di interventi ritenuti «di preminente interesse nazionale e di somma urgenza» diretti al risanamento ed allo sviluppo delle due città. Essi sinteticamente riguardano, tra l'altro, la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria nonché di risanamento sociale, ambientale e del patrimonio edilizio esistente nell'area nord-est di Palermo e nel quartiere Librano di Catania.

La realizzazione del programma di interventi è affidata al Presidente del Consiglio dei ministri, il quale vi provvede in deroga alle vigenti disposizioni in materia e nel solo rispetto dei principi generali dell'ordinamento e delle norme comunitarie. Il meccanismo delle deroghe è stato poi ulteriormente rafforzato con successivi provvedimenti, tra i quali l'introduzione del silenzio-assenso nell'acquisizione di autorizzazioni e nulla-osta previsti dalla legislazione statale e regionale.

Anche la legge 246/1989, di conversione del Ddl 166/1989, prevede che per il risanamento di Reggio Calabria e dell'area urbana circostante il fondo di 600 miliardi stanziato presso il Dipartimento delle aree urbane unificando stanziamenti già esistenti, o in corso di definizione, per la Calabria sia utilizzato per l'immediata realizzazione di interventi di risanamento del patrimonio edilizio comunale, di completamento e riqualificazione della rete idrica e fognante, di valorizzazione del patrimonio storico, archeologico e monumentale, di ammodernamento e nuova realizzazione di impianti sportivi e verde pubblico, secondo un elenco, con annessi progetti di massima, che il Consiglio comunale ha presentato entro gli otto mesi stabiliti dalla legge.

Al Ministro per le aree urbane è demandata, su delega del Presidente del Consiglio, la predisposizione di un «programma di risanamento e di sviluppo dell'area urbana di Reggio Calabria» contenente, oltre l'elenco degli interventi da realizzare, la ripartizione delle disponibilità finanziarie, le disponibilità accertate ed i tempi di

realizzazione degli interventi medesimi (art.3). L'approvazione dei progetti, e dei relativi stanziamenti, avviene tramite un Comitato ministeriale, appositamente costituito, mentre una speciale commissione collabora col Ministro per le aree urbane nelle funzioni di propria competenza.

Sulla strada della deregulation si sono avviate anche le regioni. A fare da battistrada ha iniziato la Lombardia con la legge 22/1986, meglio nota come *legge Verga*.

La legge, che introduce elementi innovativi nella promozione degli interventi di recupero edilizio ed urbano, ha l'intento di agevolare una trasformazione delle iniziative di recupero, sino a quel momento sostanzialmente di tipo edilizio, verso operazioni di riqualificazione urbana con il coinvolgimento dell'ambiente circostante nelle sue valenze storiche, di contesto urbano e di identità ambientale e sociale. In definitiva l'intento è quello di utilizzare i normali canali di finanziamento in un contesto intersettoriale teso alla riqualificazione di parti di città, superando in tal modo i limiti settoriali delle politiche pubbliche in materia abitativa.

Gli aspetti innovativi della legge possono così sintetizzarsi:

- a) introduzione del programma integrato di recupero (Pir) quale strumento attuativo per organizzare e coordinare iniziative diverse, assistite da diverse fonti di finanziamento, pubbliche e private, che hanno il fine comune di soddisfare i bisogni abitativi di un'area urbana degradata mediante il recupero del patrimonio edilizio esistente e la contestuale riqualificazione dell'area. Affinchè sia garantito un elevato livello di incisività l'approvazione dei «programmi» segue procedure semplificate (delibera comunale ed approvazione regionale a mezzo di una speciale commissione) mentre gli effetti sono quelli del Pdr con valenza di variante qualora siano previsti interventi non conformi allo strumento urbanistico comunale;
- b) concentrazione delle risorse pubbliche disponibili all'interno dei Pir proposti dai comuni, dove sono destinate al recupero edilizio, alle opere urbanizzative ed all'acquisto di immobili degradati;
- c) obbligo della verifica di fattibilità dei «programmi» per i quali deve essere garantita la piena disponibilità degli immobili, con la specificazione delle modalità di alloggio temporaneo della popolazione eventualmente insediata, l'adesione dei proprietari ai contenuti del programma e un piano finanziario contenente la ripartizione degli investimenti tra i singoli operatori.

La nuova legge dette origine a valutazioni e reazioni contrastanti: dal giudizio positivo espresso per il riconoscimento esplicito della centralità che la riqualificazione urbana assumeva negli anni futuri, per il coordinamento e la finalizzazione delle risorse pubbliche, per la necessità di un nuovo ruolo che avrebbe dovuto assumere l'operatore pubblico nell'ambito di complessi interventi sul tessuto edificato che avrebbero visto il coinvolgimento di numerosi operatori e, conseguentemente, per i nuovi strumenti operativi, finanziari, istituzionali e procedurali all'uopo necessari, faceva da contrappunto la sostanziale *deregulation* nei riguardi di norme e vincoli <sup>4</sup>.

Il punto cardine delle perplessità riguardava proprio il fatto che i Pir, se non sono conformi alla normativa urbanistico-edilizia, costituiscono automatica variante una volta che sono approvati dalla regione. Le stesse perplessità venivano manifestate per le procedure semplificate introdotte per l'approvazione dei Pir che interessano aree sottoposte a vincoli di tutela quali la legge n.1497/1939, la legge 431/1985, ecc.

Le riserve che venivano così avanzate nei confronti della legge Verga sono state puntualmente confermate dal consuntivo dei progetti presentati nei suoi primi due anni di applicazione <sup>5</sup>. Se da una parte la legge ha avuto grande successo con oltre 800 progetti presentati da oltre 600 comuni, con la previsione di realizzare circa 22.300 abitazioni (sulle 26.000 che sono state progettate nel 1986) con l'effettivo coinvolgimento nei programmi di fondi pubblici e privati per un ammontare complessivo di 2.530 miliardi, più problematici appaiono i risultati sugli obiettivi di fondo della legge.

Modesti risultati si sono conseguiti nell'obiettivo di coinvolgere più soggetti attivi intorno all'amministrazione comunale, quest'ultima in una posizione di rilievo in quanto a coordinamento e guida delle iniziative: circa un terzo dei programmi vede attiva la sola amministrazione comunale mentre circa un quinto vede attivi i soli operatori privati, prevalentemente in forma singola.

Anche l'obiettivo di convogliare la moltitudine dei piccoli interventi di recupero verso operazioni più complesse non è stato pienamente raggiunto in quanto la dimensione media dei programmi, fatta eccezione per l'area metropolitana di Milano, interessa circa trenta alloggi: anche se non si tratta più di interventi sui singoli alloggi pur tuttavia la dimensione degli interventi è molto modesta. A ciò aggiungasi che l'insieme delle procedure accelerate, della contrazione dei tempi di progettazione e di controllo hanno fatto sì che la qualità dei progetti approvati sia mediamente di basso profilo, fatto estremamente negativo dal momento che molti programmi interessano zone interne ai centri storici e che la riqualificazione urbana era proprio uno degli obiettivi di fondo della legge.

I progetti approvati hanno poi dato ragione a quanti temevano per le conseguenze della *deregulation* procedurale istituita dalla legge: se il numero dei Pir in variante agli strumenti urbanistici ha superato il 40%, quelli che interessano aree o edifici vincolati ha addirittura superato il 66% del totale. Inoltre quasi la metà degli operatori privati non beneficia delle agevolazioni finanziarie previste per l'edilizia agevolata mentre in alcuni programmi di iniziativa privata la quota non residenziale è di molto superiore al valore medio del 22% che si registra nell'intero blocco.

In definitiva sembra che nella scelta di realizzare interventi all'interno dei Pir, piuttosto che l'incentivazione economica sia stata determinante, per i privati, la possibilità di operare al di fuori di normative e vincoli, di incrementare notevolmente la volumetria e di destinare una parte consistente di essa a destinazioni più remunerative della residenza continuando in tal modo una tendenza già rilevata a proposito dei piani di recupero <sup>6</sup>.

Più recentemente la nuova legge lombarda n.23/90, chiamata anche *legge*

*Adamoli*, riprende i contenuti della precedente legge Verga con alcuni correttivi che sembrano scaturire proprio dall'analisi critica sull'esperienza passata.

In primo luogo la legge limita la percentuale delle funzioni non residenziali in una misura inferiore al 50% e stabilisce che «l'integrazione» dei programmi è costituita dalla compresenza di almeno due dei seguenti elementi:

- a) pluralità di funzioni e destinazioni d'uso;
- b) modalità diversificate d'intervento: recupero, nuove costruzioni attraverso ristrutturazione urbanistica ed edilizia, acquisizione del patrimonio edilizio connesso al programma, opere di urbanizzazione, interventi di miglioramento dell'ambiente;
- c) compresenza di operatori diversi, pubblici e privati;
- d) concorso di risorse pubbliche e private;
- e) interventi contestuali di edilizia libera ed edilizia sovvenzionata o agevolata o convenzionata.

Per l'approvazione dei Pir da parte della Giunta regionale viene richiesto l'esame da parte di un comitato tecnico interassessorile. L'approvazione del Pir, qualora non risultasse conforme alla normativa comunale, equivale a deroga ai regolamenti e variante agli strumenti urbanistici, con la limitazione che la deroga non si applica agli interventi di demolizione e ricostruzione nonché a quelli di ristrutturazione urbanistica. La Giunta regionale, inoltre, deve provvedere a determinare gli standard qualitativi da osservarsi quando il piano preveda incrementi volumetrici.

Sulla strada tracciata dalla Lombardia si è avviata anche la regione Puglia con la legge 26/1990 per la quale si nutrono le stesse perplessità manifestate per la legge lombarda in quanto a deroghe e mancanza di controlli, cui si aggiungono strani poteri sostitutivi della regione.

### **3. Recenti proposte legislative statali**

La tendenza ad una sempre maggiore deregulation negli interventi sull'edificato, ed in particolare dei centri storici, si è particolarmente accentuata nelle recenti proposte legislative, raggiungendo livelli mai toccati in precedenza.

Il problema del recupero e del riuso delle aree industriali dismesse è stato affrontato dal Disegno di legge «Interventi per la riutilizzazione delle aree industriali dismesse o in via di dismissione», presentato dal ministro per le aree urbane nel 1988. L'iniziativa si basa sulla constatazione della crescente rilevanza che il fenomeno della dismissione di impianti industriali e civili ha assunto in questi ultimi anni. Se da un lato questo fenomeno produce crisi occupazionale nei settori interessati ed il rapido degrado di estese aree urbane, per contro la disponibilità in zone non più periferiche di estese aree inutilizzate può costituire occasione per avviare complesse iniziative di recupero, in grado sia di richiamare ed incrementare attività nuove o emergenti, con

riflessi positivi sul versante occupazionale, sia di conseguire un miglioramento dell'habitat. E' evidente che operazioni di questo tipo comportano la messa a punto di forme di coordinamento delle iniziative pubbliche e private articolate ai diversi livelli, cui il Ddl tenta di fornire dei primi indirizzi.

Il Ddl, la cui portata è limitata ai diciotto comuni italiani maggiormente *popolati* da impianti industriali dismessi o prossimi ad esserlo, introduce lo strumento del *progetto di area* per lo studio della sistemazione organica ed unitaria di estese porzioni del territorio comunale attraverso la trasformazione o, se possibile, il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente per la localizzazione, in via privilegiata, di uffici e servizi, pubblici e privati, nonché attività produttive e servizi connessi (parcheggi, aree ricreative, parchi urbani, piste ciclabili, centri commerciali e/o espositivi). E' prevista anche la possibilità di insediamenti residenziali aventi bassa densità abitativa. Non manca ovviamente la possibilità che questi *progetti di area* possano contenere previsioni in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti.

Successivamente al deposito del *progetto di area* il comune provvede a definire il *piano degli interventi* con la localizzazione, descrizione e quantificazione delle opere da eseguire, il piano economico-finanziario-temporale per l'esecuzione dei lavori nonché le «misure organizzative ed i moduli di coordinamento tra i soggetti interessati». L'approvazione definitiva *dovrebbe* spettare alla regione (il Ddl parla di *eventuale* approvazione: probabilmente si riferisce ai piani conseguenti a progetti di area in variante alla strumentazione urbanistica) che entro trenta (sic) giorni deve adottare apposita delibera, in mancanza della quale il piano si intende approvato. E' previsto anche il procedimento sostitutivo del Ministro per le aree urbane in caso di inerzia del comune. Ovviamente l'approvazione dei piani costituisce la rituale dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità delle opere in esso previste.

Qualora all'attuazione provvedano direttamente i proprietari si ripropongono le procedure di silenzio-assenso introdotte dalla citata *legge Nicolazzi* n.94/1982 sia per il rilascio della concessione sia per tutte le altre autorizzazioni e/o nulla-osta.

Sempre in tema di dismissioni sono state avanzate recentemente alcune proposte finalizzate all'alienazione dei beni immobili in disuso di proprietà dello stato e degli altri enti pubblici <sup>7</sup>. Al fine di alleggerire (solo temporaneamente) il disastroso deficit pubblico si è pensato, in maniera alquanto rozza, di svendere per pochi spiccioli gli immobili demaniali in disuso i quali sono prevalentemente collocati nei centri storici. Per invogliare i potenziali acquirenti si è pensato, tra l'altro, di obbligare i comuni a redigere varianti alla strumentazione urbanistica per un miglior utilizzo volumetrico e speculativo dei suddetti immobili, premessa indispensabile per il loro abbattimento e sostituzione con nuove cattedrali che, possiamo giurarci, sicuramente saranno avulse dal contesto ambientale e causa di ulteriore congestione in un habitat che invece dovrebbe essere decongestionato. Il modo con cui è stata impostata l'intera questione esclude implicitamente l'uso pubblico di detto patrimonio a favore dei più potenti gruppi immobiliari.

Val la pena di rilevare che molto spesso questi edifici «dismessi» altro non sono

che antichi monasteri trasformati in caserme, uffici ed altro, verso i quali l'atteggiamento più corretto sarebbe quello di un adeguato restauro finalizzato, tra l'altro, ad una destinazione d'uso più compatibile con la natura stessa di quello che le forze di governo considerano dei semplici «contenitori».

Nonostante che le proposte governative vadano in direzione opposta, non mancano le dovute eccezioni. E' il caso del recentissimo Dl 134/1991, anch'esso decaduto, che prevede, tra l'altro, il trasferimento del patrimonio demaniale individuato dalla legge 1266/67 al comune di Venezia per il «miglioramento delle condizioni socio-economiche della città mediante la realizzazione di opere di infrastrutturazione generale e di opere edilizie per i settori della cultura, dello sport, ospedaliero e giudiziario».

Norme di interesse per il recupero edilizio ed urbano, anche se in negativo, sono contenute nel Disegno di legge in materia di edilizia residenziale presentato, dal Ministro per i lavori pubblici Pradini, agli inizi del 1990. Il Ddl è più articolato rispetto a precedenti proposte dello stesso ministro e reca al titolo III «disposizioni varie in materia urbanistica» mentre il titolo IV istituisce «programmi integrati di riassetto urbano». Il senso complessivo del provvedimento proposto, tuttavia, delinea una ulteriore *deregulation*, con particolare riferimento ai centri storici.

Il titolo III prevede, infatti, l'estensione della riduzione dei controlli per opere interne ex legge n.47/1985 anche agli edifici vincolati ai sensi della legge 1497/1939 per cui «per le opere interne, non incidenti sulla sagoma e sull'aspetto esteriore degli edifici, non occorre la preventiva autorizzazione». Anche l'istituto del *silenzio-assenso* è praticamente generalizzato mentre si consolida il potere sostitutivo dell'autorità centrale e si limitano le garanzie di controllo degli enti di tutela per i quali viene istituito il nuovo concetto di *assenza-consenso*.

Per quanto riguarda le modifiche agli strumenti urbanistici, infine, queste sono rese automaticamente possibili a mezzo degli strumenti attuativi sia pure per alcuni aspetti di importanza non del tutto marginale, quali le altezze, i distacchi e le distanze dai confini e dalle strade, gli allineamenti stradali, i rapporti di copertura, le destinazioni d'uso percentuale e l'indice volumetrico virtuale.

Il titolo IV invece, ricalcando le esperienze lombarde della Lr 22/1986, con particolare riferimento a quelle negative, introduce i «Programmi integrati di riassetto urbano» che possono essere redatti in variante al Prg ed al difuori del Ppa. In presenza di immobili gravati da vincoli particolari è prevista la trasmissione del Programma agli enti competenti ma sotto la spada di Damocle del *silenzio-assenso*. Qualora fosse emesso parere negativo è sempre possibile trasferire il caso a livello regionale in sede di *Conferenza dei servizi* dove, in caso di assenza dell'ente interessato, scatta il nuovo meccanismo dell'*assenza-consenso*.

Come si può osservare il Ddl nel recepire istanze riconosciute generalmente giuste, quali l'esigenza di attribuire recupero edilizio ed urbano un ruolo più attivo all'interno delle amministrazioni comunali, e legittime, quale quello di una maggior

efficienza dell'espletamento delle pratiche di controllo e gestione degli interventi sul territorio, propone soluzioni che banalmente ricalcano quanto nella realtà già avviene in termini di trasgressione della normativa <sup>8</sup>.

#### 4. Conclusioni

Come può rilevarsi da questa breve rassegna che, si è già detto, non ha pretesa di esaustività, il percorso seguito dalla produzione normativa che in varia forma interessa il recupero segue una direzione divaricante rispetto all'elaborazione culturale corrispondente, destinata ulteriormente ad ampliarsi nel perdurare dell'atteggiamento assunto dalle forze di governo in merito allo scavalco sistematico di regole e controlli.

In questa condizione è evidente che gli sforzi compiuti dalla comunità scientifica nell'elaborazione delle metodologie analitiche, progettuali ed operative del fare recupero, risulteranno sistematicamente vanificati in quanto la effettiva realizzazione delle opere risponderà ad altre logiche, contrapposte alle esigenze del recupero, ma che possono risultare vincenti grazie al supporto di normative compiacenti.

Si rende necessario pertanto prestare maggior attenzione ai problemi connessi con la normativa affinché i risultati della ricerca scientifica trovino adeguata corrispondenza nelle norme che poi dovranno guidare gli interventi sull'esistente in maniera da consentire anche un adeguato controllo, inteso quest'ultimo negli esiti che l'attività del recupero comporta.

#### Note bibliografiche

- 1 G.Giovanoni, «Questioni urbanistiche», *L'Ingegnere*, anno II, n.1, 1928, riportata da G.Zucconi, *La città contesa. Dagli ingegneri sanitari agli urbanisti (1885-1942)*, Milano, 1989.
- 2 Presso l'IRIS-CNR è attivato un *Repertorio* della normativa statale e regionale che concerne direttamente o indirettamente il recupero.
- 3 V.Di Battista, «Una rilettura delle categorie operative», *X Convegno Congresso Nazionale Ancsa*, Bergamo 13-14 giugno 1986
- 4 Tra gli altri cfr. L.Padovani, «Regione Lombardia: le politiche di recupero», *Recuperare*, n.24, luglio-agosto 1986 e V.Erba, «Lombardia: assalto ai centri storici», *Urbanistica Informazioni*, n.90/1986.
- 5 cfr. IReR, *Valutazione degli esiti dell'attuazione della legge regionale 22/86*, Prima fase-Rapporto finale. Ricerca affidata all'IReR dall'Assessorato ai Lavori Pubblici ed Edilizia Residenziale della Regione Lombardia, Milano, settembre 1988 commentato in L.Padovani, «L'esperienza pilota dei programmi integrati di recupero in Lombardia», *Recuperare*, n.49, sett.-ott. 1990.
- 6 Da un'analisi condotta sui 513 Pdr elaborati ed adottati in Lombardia nel triennio 1980-83, effettuata da Anna Canevari del Politecnico di Milano, risulterebbe che la tendenza è appunto quella di aggirare vincoli e normative che riflettono principalmente le densità edilizie. Cfr.

- P.L.Paolillo, «Cronaca di un miraggio», *Costruire*, n.42, luglio-agosto 1986.
- 7 Vedasi, tra gli altri, il DI 269/1990 riguardante i beni degli enti locali, fortunatamente decaduto, ed il Ddl «Disposizioni sulla gestione produttiva dei beni immobili dello Stato».
- 8 cfr. L.Padovani, «Orientamenti recenti in materia di provvedimenti legislativi e i disegni di legge del Ministro Pradini», *Recuperare*, n.47, maggio-giugno 1990.