

XXIII
congresso

INU

Istituto Nazionale
di Urbanistica

progetto ^{il} della città
contemporanea

Contributi preparatori al XXIII Congresso

a cura di Ornella Segnalini

*Questo volume è stato realizzato grazie al contributo di ANCE
Associazione nazionale costruttori edili*

XXIII Congresso INU
Napoli 30 novembre, 1 e 2 dicembre 2000

Comitato organizzatore del XXIII Congresso
Pietro Maria Alemagna (Presidente), Santina Improta (Segretario),
Fabrizio Mangoni (Vicepresidente), Pierluigi Properzi, Patrizia Ricci,
Ornella Segnalini, Michele Talia

Contributi preparatori al XXIII Congresso INU
a cura di Ornella Segnalini

Gruppo di redazione
Maria Letizia Pilloton, Silvia Cioli

Progetto grafico di copertina
Gigi Viglione

Produzione e distribuzione
INU Edizioni Srl, piazza Farnese 44, 00186 Roma
Tel. 0668195562, 0668134341
Fax 0668214773
P. Iva 04885411001
Iscrizione Ccia n. 814190
Iscrizione Tribunale di Roma n. 3563/1995

Stampa
Sallustiana Editrice, piazza Grazioli 6, 00186 Roma

1a sessione

**Il piano come strumento
conoscenze, valutazioni, regole**

Il regolamento edilizio: strumento di progettazione nel piano

Vincenzo Zito*

Il regolamento edilizio (RE), quale strumento per il governo urbano, deriva, com'è noto, dall'evoluzione degli antichi regolamenti di ornato preunitari. A questi ultimi era demandata ogni disciplina che avesse attinenza con lo sviluppo e la trasformazione edilizia ed urbana: dalle norme sulla solidità delle costruzioni agli aspetti igienici, dalle norme antincendio alle norme sull'ornato. Anche dopo l'Unità il regolamento edilizio rimase per molti decenni il principale riferimento dell'attività edilizia¹. Il suo attuale assetto è definito dall'art.33 della L.1150/1942.

Nel tempo il principio di demandare ai comuni la disciplina edilizia locale è stato progressivamente obliterato. Dallo Stato sono state via via emanate norme che si sono sovrapposte a quelle presenti nei diversi regolamenti. Basti pensare, ad esempio, alle norme sulla sicurezza delle costruzioni, sulle autorimesse, a quelle antincendio, ecc. Poco per volta, pertanto, il RE ha assunto un ruolo di normativa essenzialmente procedurale. Le norme di natura tecnica (estetica, sicurezza, antincendio, igiene, ecc.), che pure continuano a essere presenti, si sono connotate sempre più di un valore simbolico essendo, di fatto, esautorate dalla vincolante normativa statale. In tempi più recenti, la normativa statale ha invaso anche quegli spazi procedurali su cui ancora il RE aveva un margine d'autonomia. E' il caso di ricordare la vicenda delle procedure per il rilascio della concessione edilizia, introdotte dall'art.3 del DL 398/1993, sostituito dalla legge finanziaria 662/1996, e infine integrato dalla L.135/1997. E' anche il caso di segnalare che, con una discutibile applicazione dell'art. 41 della legge finanziaria 449/1997, in molti comuni è stata soppressa la commissione edilizia adottando la risibile motivazione di conseguire risparmi di spesa. Nel suo insieme, quindi, il regolamento edilizio è stato declassato, di fatto, al rango di strumento rituale. Ne è la prova il perdurare di regolamenti vecchi di decenni² nonché il diffondersi dell'uso di regolamenti-tipo.

Dalla breve carrellata che precede, viene da chiedersi se ormai il RE sia diventato uno strumento obsoleto destinato, a breve, a seguire la stessa sorte della commissione edilizia. Se si confronta, sia pure sommariamente, la produzione edilizia contemporanea corrente con l'esperienza quotidiana di ciascuno, si può rilevare la scarsa qualità,

soprattutto negli interventi di sostituzione e/o di integrazione realizzati all'interno dei tessuti urbani consolidati. Forse è il caso di prendere atto che il mero rispetto dei tradizionali parametri urbanistico-edilizi (rapporto di copertura, distacchi, indice di cubatura, ecc.) lungi dall'assicurare la qualità del prodotto edilizio, spesso sono la premessa di vere e proprie mostruosità. Si rende quindi necessario pensare a uno strumento di progettazione, ancorato alla realtà locale, idoneo a garantire il sufficiente livello di qualità dello sviluppo e della trasformazione urbana. Questa funzione può essere svolta dal RE se, ridotto il suo attuale contenuto procedurale, possa assumere quello di un vero e proprio codice di pratica locale. In questa rivalutazione le regioni possono svolgere un ruolo decisivo, in quanto costituzionalmente competenti.

In generale per quanto riguarda il RE la prima normativa urbanistica regionale ha operato un semplice rinvio alle norme statali³. Solo in un secondo momento l'attività legislativa delle regioni ha mostrato maggiore interesse per il regolamento, giungendo ad emanare provvedimenti più maturi anche se non sempre, decisamente, innovativi. Alcune regioni hanno previsto la redazione di un apposito regolamento tipo, al quale i comuni sono tenuti a fare riferimento. Nella maggior parte dei casi, però, la norma è rimasta inefficace in quanto il regolamento non risulta essere stato ancora emanato.

Tra le regioni più "attive", le Marche, in attuazione dell'art.10 della LR 14/1986, il Piemonte, in attuazione dell'art.3, LR 19/1999, e l'Emilia-Romagna in attuazione della LR 6/1995. La regione Friuli V.G. (LR 34/1997, art.17) ha in esame una bozza di regolamento⁴. Nel testo dell'Emilia-Romagna i requisiti delle opere edilizie sono distinti in cogenti e raccomandati. Quelli cogenti riguardano la sicurezza delle strutture, misure antincendio, igieniche, ecc. e rimandano ritualmente alle norme statali. Per i requisiti raccomandati, il testo si presenta come un manualetto di fisica tecnica, contenente un insieme di formule per la verifica prestazionale delle opere edilizie. Il testo della regione Piemonte ha una veste piuttosto "classica" ma con degli aspetti interessanti. Innanzi tutto si presta a essere flessibile in relazione alle esigenze locali, in ciò guidato da note chiarificatrici poste al piede di ciascun articolato.

Inoltre è aperto agli aspetti qualitativi. Ad esempio è prevista la facoltà, da parte della commissione edilizia, di enunciare, in un documento, i criteri per la valutazione dei progetti, nel loro contesto ambientale e per il controllo degli standard di qualità delle costruzioni (art. 3). E' anche prevista la possibilità di inserire nel RE criteri di progettazione (formale e tecnologica) validi per determinati ambiti in riferimento alle costruzioni (art. 32), all'arredo urbano (art. 42), alle piste ciclabili (art. 48) ed alle recinzioni (art. 48).

Di maggior interesse, sono le leggi regionali che prevedono la predisposizione di appositi criteri (o indirizzi o istruzioni) rivolti ai comuni. In questa direzione si è mossa, forse per prima, la Puglia con la LR 56/1980, il cui art. 51 prevede la redazione di "criteri" per la formazione dei RE, degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi e del calcolo dei fabbisogni. Purtroppo i criteri approvati, nel 1989, si possono considerare alquanto carenti costituendo piuttosto delle prescrizioni, mentre le norme sul RE sono a carattere esclusivamente procedurale. Inoltre, nonostante si riconosca che il RE costituisca "una peculiare manifestazione dell'autonomia normativa degli enti minori", lo stesso prevede che gli uffici tecnici della regione possano predisporre un "regolamento tipo", al momento non ancora emanato. Forse l'unico aspetto interessante dei criteri pugliesi è la scelta di rendere il RE contestuale al PRG, scelta che poi è stata ripresa da numerose regioni. In tal modo si sono poste le premesse per eliminare un fenomeno notoriamente diffuso, che vede una difficile coesistenza tra RE di antica origine e PRG di più recente formazione.

Successivamente, soprattutto in anni recenti, soltanto poche altre regioni hanno adottato un comportamento simile. Si segnalano, al riguardo il Veneto (LR 61/1985, art. 120), la Toscana (LR 5/1995, art. 13), la Lombardia (LR 23/1997, art. 11), l'Umbria (LR 31/1997, art. 14) e il Lazio (LR 38/1999, art. 70).

Al momento si ha conoscenza soltanto dei "criteri e indirizzi" della Lombardia, emanati nel 1998, che costituiscono una sorta di canovaccio su cui costruire il RE. In particolare, nelle disposizioni sull'attività edilizia sono indicati una serie di obiettivi qualitativi per l'ambiente urbano (spazi aperti pubblici e privati) nonché i requisiti delle costruzioni in rapporto sia al tessuto urbano che agli spazi fruibili. Ad esempio, considerato che "le nuove costruzioni costituiscono una parte impor-

tante nella definizione e nel rinnovo dei caratteri urbani" e che "a esse deve venire affidato il ruolo insostituibile di promuovere il miglioramento delle condizioni insediative nel rispetto degli elementi positivi sedimentati nella memoria urbana", i criteri stabiliscono di tenere conto delle condizioni climatologiche e degli aspetti storico-ambientali e culturali dei contesti di intervento. Per raggiungere questo obiettivo i comuni "promuovono studi rivolti a definire tutti gli strumenti conoscitivi indispensabili affinché le progettazioni delle nuove edificazioni siano indirizzate in tal senso pur nel rispetto della libertà propositiva e ideativa".

Analogamente è stabilito che "la posizione di insegne e mezzi pubblicitari sugli edifici deve essere effettuata nel rispetto delle caratteristiche morfologiche dei manufatti architettonici e assentita da specifici provvedimenti autorizzativi". Per quanto riguarda l'illuminazione degli edifici, le successive norme dovranno indicare le soluzioni ammissibili, anche in relazione alla profondità dei corpi di fabbrica, includendo tra queste "quelle che si avvalgono di sistemi di trasporto e diffusione della luce naturale attraverso specifici accorgimenti architettonici e tecnologici".

Anche da questi pochi esempi risulta evidente come tra le regioni si stia lentamente facendo strada una "idea" di RE molto diversa da quella tradizionale: uno strumento di guida alla progettazione, strettamente connesso al PRG e molto attento alla "sostenibilità" dei processi, intesa in senso ampio (dagli esiti architettonici e urbanistici a quelli relativi al contenimento delle risorse), raggiungibile soltanto con uno studio approfondito delle caratteristiche peculiari del contesto urbano. Su questa strada, il percorso è tutto in salita e potrà proseguire con il contributo culturale di quanti hanno a cuore le sorti del territorio urbanizzato.

* CNR - Istituto per la residenza e le infrastrutture sociali, Bari.

¹ S. Piardi, *Le norme tecniche in edilizia*, Milano, 1984. Sugli sviluppi storici della normativa edilizia in Italia si veda anche, tra gli altri, G. D'Angelo, "Cento anni di legislazione urbanistica moderna" in A.M. Sandulli, (a cura di), *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative unificate*, Vicenza 1967.

² Il regolamento edilizio del comune di Milano del 1921, ad esempio, è rimasto in vigore sino al 1975.

³ La documentazione, cui si farà riferimento nel seguito, è tratta prevalentemente dalla rete *web*, sito <http://camera.mac.ancitel.it>.

⁴ cfr. P. Giust, "Un regolamento edilizio tipo per il Friuli-Venezia Giulia", *Urbanistica Informazioni* n.146/1996, pag. 38.