

Il Giornale dell'  
**Ingegnere**



**INGEGNERIA PER LA RIGENERAZIONE URBANA  
E IL GREEN BUILDING**

N.8/2022 ottobre



# Le sfide del PNRR: verso una nuova legge di principi per il governo del territorio

Intervista a Paolo La Greca, Presidente del CeNSU

**D**a anni si discute sulla necessità di riscrivere una nuova legge "urbanistica". Quella attualmente in vigore, la Legge Urbanistica 1150 del 1942, ha più di ottant'anni e mostra fatalmente i segni impietosi del tempo trascorso. Il suo impianto, nonostante i tanti rimaneggiamenti introdotti nel lungo periodo trascorso dalla sua approvazione, tradisce "una visione centralistica dello Stato e un'interpretazione dei problemi del territorio e della città, con cui dovrebbe misurarsi, non più condivisibile". Occorre prendere atto che essa non interpreta più le città e i territori dell'Italia contemporanea, per i quali dovrebbe indicare metodi e strumenti di governo, e che il quadro nazionale è rimasto fermo alla Legge 1150 e ai tentativi di riforma contenuti nella legge ponte 765 del 1967, sfociata nel decreto sugli standard (D.M. n. 1444 del 2 aprile 1968).

Nel grande cantiere delle riforme che l'attuazione del PNRR dovrebbe inaugurare, la messa a punto di una legge di principi sul governo del territorio dovrebbe costituire un passaggio obbligato anche per gli effetti positivi che tale provvedimento potrebbe comportare, soprattutto in vista della riorganizzazione della Pubblica Amministrazione. Sulla necessità di una rinnovata pianificazione urbanistica e territoriale che deve tornare al centro delle azioni di governo, soprattutto nella prospettiva del PNRR e delle ingenti risorse che esso mobilerà per il nostro Paese, abbiamo sentito **Paolo La Greca, Presidente del CeNSU - Centro Nazionale di Studi Urbanistici**.

"Il punto è che questo obsoleto quadro normativo è ovviamente

ancora in vigore - spiega La Greca - e in assenza dell'approvazione di una legge di principi esso continua a costituire la cornice all'interno della quale deve operare la legislazione regionale. L'avvio del decentramento regionale negli anni Settanta del secolo scorso e la riforma costituzionale del Titolo V hanno fatto venir meno, da tempo, l'interesse ad approvare una nuova legge nazionale. È accaduto così che nel corso degli ultimi trent'anni, le leggi regionali hanno subito un'evoluzione, secondo indirizzi e approcci diversi da regione a regione che non sono stati introdotti nella legislazione nazionale, ancora saldamente ancorata alla legge del 1942. Tuttavia, ogni volta che si verifica l'eventualità di un ricorso contro le leggi regionali le più alte magistrature, compresa la Corte costituzionale, richiamano il contrasto ai dati nazionali, spesso allineandosi alla Legge 1150 in spregio alle faticose innovazioni introdotte dalle leggi regionali. Una situazione certamente complessa che deve essere sanata".

Le normative del 1942 e del 1967 infatti, dice il Presidente del CeNSU, "sono costruite a partire di un modello di Stato e di società completamente diverso da quello odierno. La 765, ad esempio, era orientata, così come gli standard, a regolare una città che si espandeva. Intervenire oggi sulla città che esiste, per così dire "costruire sul costruito", che è l'esigenza principale, contenendo il consumo di suolo o migliorando l'efficienza energetica per la mitigazione dei cambiamenti climatici, necessita di strumenti basati su principi ai quali le Regioni hanno provato a uniformarsi, singolarmente, recependoli nonostante l'indifferenza dello Stato".

Diciannove leggi regionali e due

leggi provinciali costituiscono il mosaico complesso ed eterogeneo che regola in Italia il "governo del territorio", locuzione che ha sostituito quella di "urbanistica" nella nostra Costituzione, dopo la riforma introdotta con la Legge di riforma costituzionale 3/2001.

Il CeNSU, l'INU e la SIU hanno ritenuto di istituire una Commissione speciale per analizzare sincreticamente queste leggi e avviare una riflessione congiunta che ha portato all'individuazione di una prima selezione dei principi fondamentali cui ispirare una nuova legge sul governo del territorio. Gli esiti del lavoro della Commissione sono stati pubblicati da *Il Sole 24 Ore* in un **Dossier di "NT&Ediliza"** dell'aprile del 2021 e, a seguito della istituzione di sette tavoli, con competenze distinte, è stato prodotto un documento articolato - pubblicato da "L'Ingegnere Italiano" nel numero 380.

**Presidente, com'è strutturata la proposta emessa dal lavoro della Commissione?**

"Dal lavoro della Commissione, articolata in sette tavoli di lavoro, è emersa la proposta di una legge fatta di pochi articoli, in grado di rendere più fondate le leggi regionali di nuova generazione, caratterizzata da procedure più snelle e trasparenti per la formazione degli strumenti urbanistici che, al tempo stesso, si riveli cruciale per l'accelerazione della spesa e l'attuazione delle linee di intervento più complesse e ambiziose del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, tra cui soprattutto la transizione ecologica, il contenimento del consumo di suolo, la rigenerazione urbana".

**In vista dei tanti cantieri a cui dovrebbe dare il via l'attuazione**

**del PNRR, cosa comporterebbe la mancanza di una legge di principi sul governo del territorio?**

"Indubbiamente, dobbiamo considerare l'emergenza dettata dall'attuazione del PNRR. Tuttavia, in merito al PNRR, ritengo che vada richiamata una circostanza particolarmente significativa emersa proprio nella fase iniziale di redazione del piano, allorché da parte dell'Unione Europea vennero sollevati dubbi, anche rilevanti, sulla mancanza di capacità di organizzazione e pianificazione del nostro Paese. In effetti, queste perplessità furono espresse in ragione del fatto che lo scenario normativo italiano è del tutto estraneo a quegli avanzati modelli europei del governo del territorio, coerenti e meglio consolidati con i nuovi statuti disciplinari, promossi dai contesti normativi caratterizzati da un processo di convergenza sempre più conforme ai nuovi campi della pianificazione. Nella maggior parte dei Paesi Europei, infatti, si ragiona per programmazioni e pianificazioni sia economiche che territoriali regolarmente espresse. In sostanza, quello che ci veniva richiesto era di riprendere le buone pratiche di una programmazione e pianificazione rigorosa, in grado di prevedere gli esiti che le ingenti risorse del PNRR avrebbero avuto sul territorio. Questa circostanza è particolarmente significativa, soprattutto perché negli ultimi anni, assillati dall'urgenza dell'immediato e con la preoccupazione di dover fornire delle risposte a problemi contingenti, in Italia si è smarrita l'idea di una programmazione sistematica, elaborata, seria e rigorosa e continuativa a livello nazionale, regionale e locale. Quello che serve per il governo del territorio è uno strumento che - pur aggiornato, ove e quando necessario in funzione dei muta-

menti di città e territori - possa essere sempre considerato come guida per la pianificazione del territorio. Patrick Geddes, uno dei 'padri' dell'urbanistica moderna alla fine dell'800, diceva che è imperativo per ciascuno di noi provare a raggiungere una stella nel cielo; non la raggiungeremo mai ma ci permetterà di muoverci sicuri in una direzione indicandoci una strada che ci porterà ovunque ma mai verso il basso. La pianificazione del territorio deve individuare una linea di intervento precisa, condivisa a più livelli, da perseguire senza tornare indietro. Con il piano PNRR si è proceduto al contrario; sono arrivate delle risorse ineguali, alcuni sostengono paragonabili se non superiori a quelle del piano Marshall, ma sono state assegnate senza una preventiva e ragionevole valutazione dei bisogni. Certamente il piano ha individuato delle priorità, delle linee di intervento - tra cui, ad esempio, la transizione ecologica e digitale, la riforma del sistema giudiziario, etc. - ma se consideriamo che non c'è azione che non abbia ricadute territoriali, sono proprio quest'ultime che, a mio modo di vedere, vanno opportunamente poste al centro della questione. Siamo al paradosso; viviamo la transizione da una lunga fase nella quale il Piano urbanistico faticava per l'assenza di risorse a quella attuale con tante risorse ma senza un Piano. Ma vi è di più. Se l'urbanistica, nella nuova formulazione costituzionale, coincide con il governo del territorio, per proprietà transitiva siamo di fronte alla situazione perversa di disporre di risorse ingenti senza un Governo del Territorio efficace. È un'anomalia da superare. Ecco perché, oggi, la riforma di una "Legge di principi" per il governo del territorio in Italia che possa assimilare e fare tesoro delle numerose esperienze che ci sono state in questi anni nelle regioni e quindi trasferire dei principi condivisi sulle linee di intervento del PNRR è sicuramente un tema estremamente importante".

**Anche se la "Legge di principi" cui si sta pensando dovrebbe privilegiare un impianto normativo sobrio ed essenziale, è molto probabile che si determini un significativo disallineamento tra le scadenze tassative imposte dall'implementazione del PNRR e i tempi, inevitabilmente più lunghi, della riforma del governo del territorio. Come si può ovviare a questo?**

"Credo che questo possa essere superato attraverso un metodo di lavoro che, auspicabilmente, potrebbe darsi il nuovo Governo, con il quale, da una parte, semplificare la materia e dall'altra evitare percorsi accidentati per conseguire risultati in tempi brevi. Un'ipotesi - e credo che i temi affrontati dal Congresso CNI vadano proprio in questa direzione - potrebbe essere quella di creare e costruire un rapporto preciso tra il piano del PNRR e le questioni della rigene-



razione urbana. È necessario che il Governo dia in forma sintetica un'indicazione sulle politiche da perseguire in materia di città, territorio e ambiente, individuando strategie, azioni e priorità. Questo è fondamentale perché tutte le azioni del PNRR - dalla questione legata alle energie rinnovabili alla sicurezza degli edifici, dalla transizione ecologica a quella digitale e così via - fatalmente poggiano sulla struttura fisica delle città, sugli edifici, sulle scuole e le infrastrutture urbane. In tal senso, diventa rilevante fornire degli indirizzi precisi in modo che un intervento di rigenerazione urbana incorpori al suo interno queste questioni. Il raggiungimento dello standard è demandato non solo a leggi di natura urbanistica, ma a quello che all'interno del CeNSU è stato definito un 'pacchetto differenziato di misure di rigenerazione', ovvero un complesso di provvedimenti che riguardi materie tra loro interconnesse, tra le quali figurano la riduzione del consumo di suolo, nell'ottica di non utilizzare nuovo suolo ma quello esistente, la riqualificazione della città pubblica e il quadro complessivo della rigenerazione urbana stessa. Queste tre grandi questioni, incluse in una prospettiva unitaria, consentiranno di potere fornire subito alcuni principi fondamentali attraverso i quali è possibile immaginare l'impostazione degli interventi conseguenti alla programmazione del PNRR e alle azioni finanziarie del piano. Non è una novità, basta guardare a quanto fatto in molti Paesi europei".

**Qual è il modello legislativo più idoneo a cui ispirarsi?**

"In altri paesi Europei sono stati fatti interventi connessi al recupero di grandi aree dismesse attraverso principi che contemplassero azioni integrate. Uno tra tutti lo schema delle *Internationale Bauausstellung* (IBA) - le mostre internazionali dell'edilizia - utilizzato dalla Germania, dagli anni '80 in poi, per riqualificare città in crisi come Berlino, territori industriali degradati come la Ruhr e il Brandeburgo e il grande esempio di Amburgo, con Hafen City e la rigenerazione di Elben Island. Questi interventi sono sempre avvenuti nella prospettiva di una rigenerazione vera di intere porzioni di città e non di una sommatoria di singoli interventi edilizi o sulle infrastrutture, con progetti unitari riguardanti interventi sul verde, sulle infrastrutture, sull'edilizia privata e sulla nuova edilizia pubblica, sui servizi. La Germania ha definito per legge solo i principi fondamentali e alcuni obiettivi prioritari da raggiungere, sostenendoli finanziariamente i progetti dei Länder e delle città che li mettevano in attuazione. Uno schema che ha dimostrato di funzionare più che egregiamente riducendo al minimo gli oneri burocratici e aprendo la strada alla progettualità pubblica e privata".

**Operativamente come si può procedere?**

"Sul tema della rigenerazione urbana ci sono delle proposte di



Paolo La Greca

legge al vaglio del Parlamento che con la fine delle varie legislature purtroppo non hanno ancora avuto esito positivo: il Disegno di Legge n. 1131 'Misure per la Rigenerazione urbana' e quello sul consumo di suolo, reiterato dal 2013 fino all'anno scorso. È bene riguardare questo insieme di norme, provvedendo a un loro snellimento. Molto spesso si tratta di dispositivi particolarmente complessi per la continua introduzione di nuovi strumenti, quasi che quelli esistenti non fossero sufficienti. L'obiettivo è quello di arrivare ad avere un documento programmabile con il quale compiere i primi passi per una riforma che possa muoversi sui grandi capitoli, ovvero consumo di suolo, riqualificazione della città pubblica, rigenerazione urbana e il recupero delle aree periferiche ed esterne alle città che, oggi, costituiscono il grande e drammatico tema delle città italiane e non solo, in termini di degrado fisico e sociale. Perché con le tempistiche imposte dal PNRR, non si arriverà a esitare una nuova legge urbanistica nazionale. Nuova legge urbanistica nazionale della quale, peraltro, c'è un bisogno limitato perché non si potrà più avere una legge che regoli tutto a livello nazionale esclusivo, dato che la modifica dell'art. 117 della Costituzione ha inserito l'urbanistica e il governo del territorio nella cosiddetta legislazione concorrente, per cui rientrano nei compiti dello Stato i principi generali, mentre spetta alle Regioni, nella loro autonomia, il dettaglio delle azioni. Questo per evitare il rischio che l'accelerazione dei processi decisionali metta a repentaglio alcuni fondamentali strumenti di tutela dell'ambiente e del territorio, puntando ad esempio su alcuni obiettivi di breve termine che, senza interferire con il 'cantierato' della legge del governo del territorio, possano mettere in sicurezza il governo del territorio e la stessa fattibilità delle linee di intervento del PNRR. Una sorta di strategia a 'due velocità'".

**Queste dichiarazioni sono in linea con quanto recentemente espresso dal presidente CNI, Armando Zambrano, che, a proposito della necessità di una legge sulla rigenerazione urbana, ha ribadito la necessità di "un provvedimento che abbia coraggio di dare premialità serie e corsie efficaci per intervenire sull'esistente, che sia collegato a una norma sulla riduzione del consumo di suolo", aggiungendo che in attesa di una norma "occorrerà valutare se non sia più utile pensare a interventi**

**più puntuali e circoscritti piuttosto che a una legge complessiva"...**

"Certamente e non potrebbe essere diversamente. Il Centro Nazionale di Studi Urbanistici è un organismo strettamente collegato al Consiglio Nazionale degli Ingegneri. Ci muoviamo in piena sintonia costituendo di fatto uno strumento operativo del CNI sulle questioni urbanistiche e di politica del territorio".

**Riguardando la strategia e la visione del territorio con le città metropolitane come protagoniste, i Piani Urbani Integrati (PUI) potrebbero rappresentare la parte più innovativa del PNRR?**

"Un punto di avvio importante per questo nuovo processo può essere ben rappresentato dai PUI: sono dei programmi che, in qualche modo, hanno chiamato in causa proprio i singoli territori, nel senso di borghi, periferie e servizi d'area. In particolare, i PUI hanno proposto, pur con la rapidità con cui ogni azione legata al PNRR deve essere condotta, una struttura di organizzazione - riservata alle 14 città metropolitane italiane, 11 nella penisola e 3 in Sicilia - che ha fatto emergere un diverso senso di ciascuna di queste aree nei diversi contesti territoriali. In funzione dei differenti livelli di maturità e di qualificazione delle esperienze di governo del territo-

rio delle Regioni, certamente non tutte uguali a livello prestazionale, hanno restituito forme diverse di ideazione. In ogni caso, credo che i PUI rispetto alle diverse città abbiano consentito agli Enti preposti - Enti nuovi che risentono dell'impovertimento amministrativo e funzionale che hanno avuto a seguito dell'abolizione delle Province - di ritrovare quel senso di completezza dell'azione che, come ho detto all'inizio della nostra conversazione, il PNRR non ha avuto. In quest'ottica, possiamo affermare che siano le esperienze più qualificate per dare ai differenti canali di finanziamento una unitarietà di progetto e di azione".

**All'interno del PNRR, qual è l'obiettivo del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'abitare (PINQuA)?**

"Il PINQuA è nato con una dotazione di finanziamento piuttosto rilevante che derivava dal Piano Periferie del 2017 per interventi un po' settoriali, in quanto legati alla riqualificazione del patrimonio dell'edilizia residenziale pubblica nella rigenerazione di quartieri degradati, che sono serviti da apripista per i PUI, che costituiscono, di fatto, un'estensione dei PINQuA. La finalità principale delle proposte ammesse al finanziamento del PINQuA è quella di una riqualificazione urbana nella

duplice dimensione di ridurre il disagio abitativo e favorire l'inclusione sociale. Il Piano, rivolto a Regioni, Comuni e Città metropolitane è finalizzato alla rigenerazione, in un'ottica di innovazione e sostenibilità, di tessuti e ambiti urbani particolarmente degradati e carenti di servizi e non dotati di adeguato equipaggiamento infrastrutturale. Questo modo di agire rappresenta un'azione corretta. Se queste operazioni anziché essere episodiche diventassero strutturali, cioè se il Governo nel decennio o nel ventennio a seguire proponesse un'azione ordinata e sistematica sulla riqualificazione delle periferie e del patrimonio pubblico, si potrebbe disporre di una programmazione ragionevole che consentirebbe di avere il tempo per valutare i bisogni, di ragionare sulle necessità, di ritornare a una programmazione e pianificazione ordinaria legata alle scelte urbanistiche che vengono compiute e, infine, di avere una visione complessiva del sistema urbano. Occorre scegliere dove intervenire e legare il programma delle opere pubbliche alle azioni di riqualificazione urbana. Se tutto questo potesse tornare a essere una programmazione ordinaria, assistita con regolarità anche da risorse finanziarie, potremmo

segue pag. 10



**INGEGNERIA PER LA RIGENERAZIONE URBANA E IL GREEN BUILDING**

continua da pag. 10

uscire dall'emergenza e, al contempo, assicurare la qualità del progetto complessivo".

**Quanto conta, quindi, l'ascolto del territorio?**

"Lo stile di governo del territorio, per promuovere politiche pubbliche volte al bene collettivo, deve essere sempre caratterizzato da due parole chiave: la partecipazione e l'ascolto. Non si può rispondere a veri bisogni sociali se non si è in grado di ascoltare, di capire e di consentire una partecipazione più aperta. Il Comitato europeo delle Regioni (CdR) ha posto questi due elementi - partecipazione e ascolto - come centrali e propedeutici alle scelte di governo".

**Un altro problema che affligge il nostro paese è la capacità di mes-**

**sa a terra delle riforme. Lei cosa ne pensa?**

"Il governo del territorio e le azioni sulle città devono avere la capacità di confrontarsi con la dimensione del reale, con lo spessore del reale. Spesso ci troviamo nella condizione di ritenere che le soluzioni abbiano una dimensione ancora utopistica, ma personalmente, credo che la realtà sia molto più importante di un'immagine utopistica per cambiare le cose. Le Corbusier diceva: 'Non si rivoluziona facendo le rivoluzioni, ma si rivoluziona portando le soluzioni'. In questo senso, quindi, potrebbe essere utile provare a definire un documento nazionale che contenga pochi principi, chiari da considerare basilari, ma che abbiano immediatamente un'operatività sui temi di cui abbiamo appena parlato. Se non riusciremo a formulare questo tipo di strumento, avremmo sprecato la grande opportunità che rappresenta il PNRR per il nostro

Paese. Un altro tema di estrema rilevanza, in questo momento, è la reale operatività della capacità di formulare la spesa. Tema che il Presidente Zambrano ha più volte sottolineato. I PUI ne sono un esempio. Si ritiene che, essendo già stati assegnati alcuni miliardi alle città metropolitane, questi soldi siano già spesi, invece non è così. Ci sono ancora dei progetti da fare. Inoltre, in merito alla redazione dei progetti, spesso si riscontrano delle carenze nelle Pubbliche Amministrazioni alle quali è difficile sopporre in quanto i progetti non possono essere affidati a liberi professionisti se non attraverso una lunga e complessa procedura di gare che in Italia è molto farraginoso. È quindi vero che le risorse sono state già destinate e assegnate alle città, ma queste dovrebbero rendere i progetti operativi entro il 2026, cioè cantierati e realizzati. Il tempo è molto poco... La messa a terra delle riforme e dei proget-

ti presuppone tre parole chiave: l'efficienza dell'Amministrazione, l'efficacia dell'operazione e la produttività, che deve essere sempre e comunque valutata. Perché un'Amministrazione Pubblica che abbia come fine ultimo il miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese - scopo fondamentale di un'azione di politica pubblica - senza efficienza, efficacia e produttività non va da nessuna parte. Tre temi che vanno posti come centrali".

**In questo contesto, qual è il ruolo del CNI?**

"Il ruolo del CNI è molto importante e non solo in termini di suggerimenti concreti, così come chiaramente evidenziato dal Presidente Zambrano anche nella sintesi finale presentata al convegno di Salerno 'PNRR, Codice dei contratti, sicurezza infrastrutture ed edifici, bonus edilizi, norme tecniche, rigenerazione urbana'

lo scorso settembre, in cui sono stati presentati gli esiti del lavoro che la Rete delle Professioni Tecniche ha svolto nella assistenza alle strutture centrali nella definizione di questioni epocali. Una fra tutte, la necessaria rivisitazione degli standard urbanistici ed edilizi, ancora legati alla legge del Decreto Ministeriale del 2 aprile 1968 n. 1444 costruito 50 anni fa per una città che cresceva e si sostituiva alla campagna circostante. Adesso che il tema fondamentale è quello di 'costruire sul costruito', rimanendo all'interno della città già costruita, è chiaro che quelle regole e quegli standard debbano essere rivisti. Più governi hanno provato ma ancora non sono arrivati a un esito nel ridefinire lo standard in funzione della città che esiste. Occorre fare in modo la città che esiste abbia le necessarie dotazioni pubbliche, non più realizzabili con le forme e i parametri".

**Le sfide del PNRR: verso una nuova legge di principi per il governo del territorio**

Di Francesco Pacifico, Presidente A. GIPD

**D**opo la pubblicazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e la sua attuazione, il governo del territorio si trova a dover affrontare una serie di sfide. In primo luogo, la necessità di definire una nuova legge di principi per il governo del territorio, che tenga conto delle esigenze del PNRR e delle sfide del futuro. In secondo luogo, la necessità di migliorare la collaborazione tra i diversi attori del territorio, in modo da garantire l'efficacia delle politiche di sviluppo. Infine, la necessità di promuovere l'innovazione e la ricerca, in modo da creare nuove opportunità di crescita e sviluppo.

**Sismicad**  
Le tue analisi sismiche in un unico software

Software per l'analisi sismica di edifici e strutture. Sismicad è un software innovativo che consente di eseguire analisi sismiche in modo semplice e veloce. È adatto per professionisti del settore e per studenti. Il software è in grado di simulare il comportamento di una struttura durante un terremoto, fornendo risultati precisi e dettagliati.

**Una procedura speciale per le grandi opere del PNRR: il ruolo centrale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici**

Il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (CSLP) ha un ruolo centrale nella gestione delle grandi opere del PNRR. Il CSLP è un organo di consulenza e di controllo che opera presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Il suo compito è quello di garantire la qualità e l'efficienza delle opere, nonché di promuovere l'innovazione e la ricerca nel settore delle infrastrutture.