

Scelte politiche e governo sostenibile della città: il Ruec quale strumento operativo

Roberto Gerundo, Alessandro Siniscalco
Dipartimento di Ingegneria Civile, Università degli Studi di Salerno
r.gerundo@unisa.it, alsiniscalco@unisa.it

ABSTRACT

Il territorio è il luogo fisico in cui la politica materializza i suoi effetti, l'urbanistica è il complesso medium di cui la politica si serve per l'atterraggio. E quanti più parametri e indicatori, correttamente scelti e inseriti in opportuni algoritmi e processi operativi, tale *attività politica tecnicamente assistita* riesce a contemplare, tanto più tale atterraggio risulterà aderente alle reali esigenze antropiche e alle capacità dei luoghi di assecondarle.

Ormai da un ventennio, la sostenibilità, in particolare energetico-ambientale, è entrata ineludibilmente tra i criteri guida a supporto delle scelte politiche. Su vasta scala, tuttavia, economie forti *alimentate* quasi esclusivamente da combustibili fossili determinano scelte politiche ancora poco sostenibili e non rispettose degli accordi di Kyoto, anche se è nelle realtà urbane di livello locale che azioni politiche oculate cominciano a produrre i primi effetti concreti. Ciò non solo attraverso norme cogenti ma, soprattutto, con incentivi e premialità per piani, progetti e realizzazioni basate sulla bioedilizia. E l'interfaccia operativa tra politica e territorio ovvero tra decisori e realizzatori, adotta sempre più strumenti quali norme tecniche d'attuazione e regolamenti urbanistici ed edilizi comunali.

1. POLITICA, TERRITORIO E ATTORI

Il principio di sussidiarietà, definito all'articolo 5 del trattato istitutivo della Comunità europea, mira a garantire che le decisioni assunte siano il più vicino possibile al cittadino, verificando che l'azione da intraprendere a livello comunitario sia giustificata in relazione alle possibilità offerte dall'azione di livello nazionale, regionale o locale. In sostanza, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, l'Unione interviene soltanto quando la sua azione è considerata più efficace di quella intrapresa a livello nazionale, regionale o locale.

Nel dicembre 1992, il Consiglio europeo di Edimburgo ha approvato una dichiarazione che ne stabilisce le regole di applicazione e con il successivo trattato di Amsterdam tale impostazione è stata accolta in un protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, protocollo che introduce, tra l'altro, l'analisi sistematica dell'impatto delle proposte

legislative sul principio di sussidiarietà e il ricorso, ove possibile, alle misure comunitarie meno vincolanti.

Come visto, il principio di sussidiarietà è strettamente connesso ai principi di proporzionalità e di necessità, secondo cui l'azione dell'Unione non può andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del trattato, intendendo con esso il principio che regola l'esercizio delle competenze da parte dell'Unione europea. Esso mira a limitare e inquadrare l'azione delle istituzioni dell'Unione.

In virtù di tale regola l'azione delle istituzioni deve limitarsi a quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi fissati dai trattati. In altre parole, l'intensità dell'azione deve essere in rapporto con la finalità perseguita.

Ciò significa che laddove l'Unione dispone di diversi modi d'intervento essa deve selezionare, a parità di efficacia, quello che lascia la maggiore libertà agli Stati membri e ai loro abitanti.

Nel 2001, la Costituzione italiana è stata adeguata integrandola con il principio di sussidiarietà, e di adeguatezza e di differenziazione, all'articolo 118, nel quale si legge: "... I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze". Ed ancora: "... Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Sul piano amministrativo locale e restringendo il focus all'ambito del governo del territorio, l'applicazione del principio di sussidiarietà ha mostrato da subito aspetti positivi, forse neanche tutti preventivati o preventivabili e, in diverse realtà, ha cominciato a materializzare anche tangibili effetti sul territorio.

In primissima battuta, se ne individuano almeno tre. Il primo è senz'altro che, sugli indirizzi delle linee normative comunitarie e nazionali, l'amministrazione può effettuare una calibratura alla realtà locale, di cui ha un livello di conoscenza che l'ente sovraordinato non è in grado di raggiungere, armonizzandola al contesto socio-economico e ambientale. Il secondo è individuabile nel meccanismo virtuoso che s'innescia quando amministrazioni particolarmente solerti, partendo dai minimi normativi di riferimento, definiscono in maniera più oculata e approfondita l'applicazione locale del tematismo attraverso i propri strumenti, ricoprendo, in molti casi, il ruolo apripista e sperimentale di approfondimenti tematici che divengono, talvolta, il corpus su cui fondano proposte normative sovraordinate di successiva emanazione. Il terzo, forse politicamente più rilevante, è la rivisitazione dei rapporti tra enti, in cui il principio di sussidiarietà verticale impone l'obbligo, da parte del livello di governo superiore, di giustificare l'esercizio delle competenze attribuite per costituzione, sulla base di acclamate inadeguatezze del livello di governo inferiore, lasciando agli enti territoriali più prossimi al cittadino le competenze giuridiche, i diritti di iniziativa e i mezzi finanziari e amministrativi necessari all'organizzazione e all'esercizio concreto di tale facoltà.

2. SOSTENIBILITÀ: DALLE TEORIE ALLA PRASSI

Le direttive di Agenda 21 e le integrazioni successive, seguite a nuovi summit internazionali, di Aalborg del 1994 e Kyoto del 1997, hanno determinato il costituirsi, all'interno di ciascun paese sottoscrittore, di comitati di redazione di Agenda 21 Locali (A21L) e in seguito, in ossequio al principio di sussidiarietà, all'interno di ciascun paese, entità territoriali amministrativamente omogenee, identificabili in regioni, province e comuni, ma anche, talvolta, comunità montane ed enti parco, hanno provveduto, con una velocità proporzionale alla solerzia dei singoli, ad una *taratura* delle linee guida alle realtà locali, creando versioni di A21L puntuali.

Su scala europea, i principi dello sviluppo sostenibile hanno dato vita a diverse direttive comunitarie:

- Dir. 2002/91/CE "rendimento energetico nell'edilizia";
- Dir. 2006/32/CE "efficienza degli usi finali dell'energia servizi energetici";
- Dir. 1992/42/CE "requisiti di rendimento delle nuove caldaie ad acqua calda, alimentate con combustibili liquidi o gassosi";
- Regolamento CE n. 1980/2000 relativo al sistema comunitario, riesaminato, di assegnazione di un marchio di qualità ecologica;
- Dir. 1991/156/CE "rifiuti solidi",

per citare solo le principali riguardanti l'efficienza energetica, i materiali da costruzione e l'ambiente.

Fra le direttive recepite in Italia e che hanno adeguato e ampliato il nostro panorama legislativo, si annoverano le seguenti:

- Legge 9/1/1991 n. 10 "norme per l'attuazione del piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia";
- D.Lgs. 19/8/2005 n. 192 "attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia";
- D.Lgs. 29/12/2006 n. 311 "disposizioni correttive ed integrative al decreto n. 192 del 2005, relativo al rendimento energetico nell'edilizia";
- D.P.R. 26/8/1993 n. 412 "regolamento recante norme per la progettazione, l'installazione, l'esercizio e la manutenzione degli impianti termici degli edifici ai fini del contenimento dei consumi di energia";
- D.P.R. 21/12/1999 n. 551 "regolamento recante modifiche al D.P.R. 112/99";
- D.P.R. 21/4/1993 n. 246 "regolamento di attuazione della direttiva 89/106/CEE relativa ai prodotti da costruzione";
- D.Lgs. 3/4/2006 n. 152 "norme in materia ambientale",

e, approdando al livello regionale, in Campania abbiamo:

- Legge Regionale della Campania 22/12/2004 n. 16 "norme sul governo del territorio",

con i successivi "Indirizzi in materia energetico-ambientale per la formazione del Regolamento Urbanistico Edilizio Comunale (RUEC), ai sensi

del comma 3 dell'art. 28 della L.R. 16/04 – Delibera di G.R. n. 659 del 18/4/2007.

Tale ultima normativa è seguita alle deliberazioni di altre regioni italiane, a ripista in materia:

- Legge Regione Emilia Romagna 24/3/2000 n. 20 "disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio";
- Legge Regione Emilia Romagna 25/11/2002 n. 31 "disciplina generale dell'edilizia";
- Legge Regione Lombardia 12/12/2003 n.26 "disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche".

L'urbanistica, dunque, contemperando le esigenze dei cittadini, delle varie figure professionali, degli enti locali e, in generale, di tutti gli stakeholders coinvolti nel processo di utilizzo del territorio, deve garantire l'obiettivo primario del benessere sociale, disciplinando processi che siano:

- sostenibili per l'ambiente, ovvero, durante l'intero processo (dalla produzione alla dismissione con l'eventuale riciclo dei materiali), deve essere sempre garantito il prelievo oculato di materie prime non rinnovabili e l'utilizzo intenso di quelle rinnovabili e la produzione di rifiuti, quantitativamente e qualitativamente, non nocivi;
- energeticamente efficienti, nel senso che devono essere usate tecniche di risparmio passivo e ricorso intensivo a fonti energetiche rinnovabili.

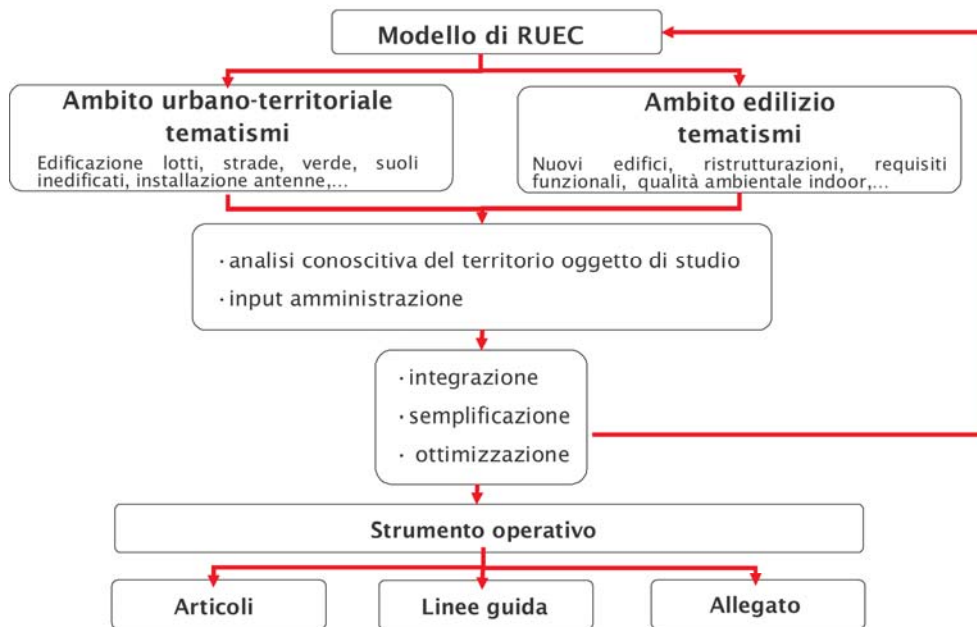
Tali processi devono essere attuati tramite norme chiare, oggettive, raggiunte attraverso procedure razionali e scientifiche, nonostante, al contempo, esse si fondino su discipline eterogenee, quali climatologia, geologia, biologia, fisica tecnica, ecc., e debbano rispettare regole contenute, come visto, in un ampio e altrettanto eterogeneo complesso legislativo.

3. LA SOSTENIBILITÀ NELLA REGOLAMENTAZIONE URBANISTICO-EDILIZIA COMUNALE. L'APPLICAZIONE ALL'INTERNO DEL PUC DI BAIANO (AV)

Nell'ambito della redazione del *piano urbano comunale* di Baiano (Av)¹ è stato messo a punto un modello di *regolamento urbanistico ed edilizio comunale* (Ruec) ampio e flessibile che, nella parte inerente alla sostenibilità energetico ambientale, risulta strutturato su 2 macroaree:

- territoriale, "regolamentazione degli interventi sugli spazi urbani aperti",
- edilizia, "regolamentazione degli interventi sugli edifici",

che al loro interno contengono le principali indicazioni in tema di bioedilizia e di efficienza energetica, elaborate nell'osservanza della normativa vigente ed in base ai migliori esempi applicativi riscontrati durante lo studio.



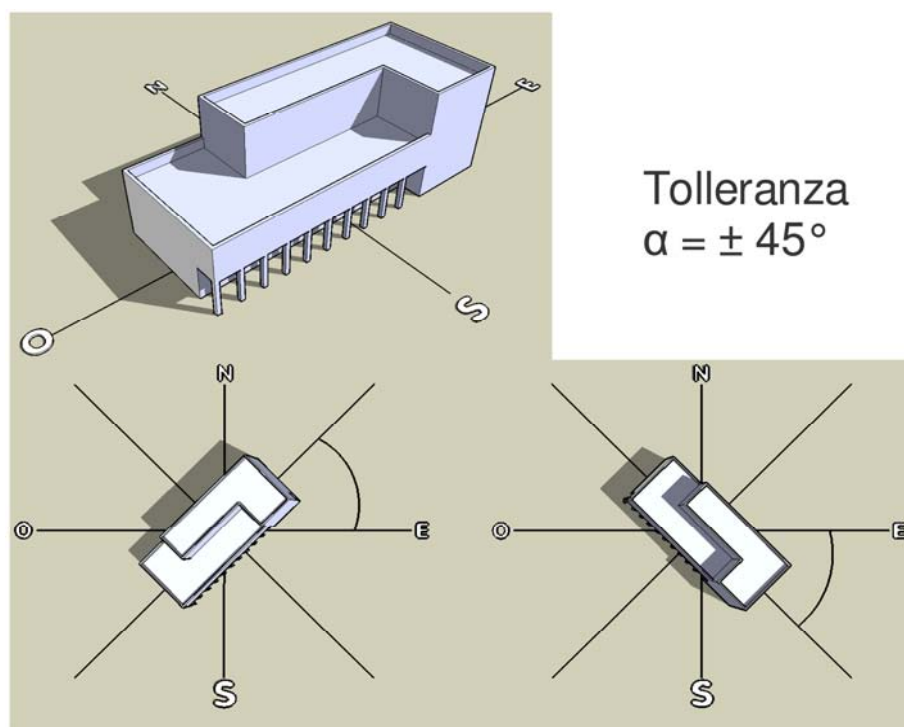
Alla prima macroarea appartengono i seguenti tematismi:

1. relazione sul sito dell'intervento;
2. riduzione dell'impatto edilizio²;
3. prevenzione del consumo di suolo;
4. permeabilità degli spazi urbani aperti;
5. compensazione ecologica³;
6. corridoi ecologici;
7. riduzione dell'effetto isola di calore.

La seconda è costituita da:

1. orientamento degli edifici;
2. geometria dell'edificio;
3. materiali da costruzione;
4. isolamento termico dell'involucro;
5. controllo della radiazione solare;
6. ventilazione naturale e ricambi d'aria nell'edificio;
7. efficienza dell'impianto termico;
8. efficienza dell'impianto elettrico;
9. efficienza dell'impianto idrico;
10. certificazione energetica dei fabbricati;
11. contenimento delle risorse idriche;
12. tetti verdi;
13. verde verticale;

14. protezione dagli effetti del gas Radon;
15. benessere acustico all'interno dell'edificio;
16. rifiuti solidi urbani;
17. serre bioclimatiche;
18. prescrizioni riguardanti l'installazione di impianti tecnologici sugli edifici;
19. prescrizioni per la redazione di progetti di opere edili pubbliche e private;
20. disciplina del verde su aree private;
21. abbattimento e potatura di alberature private.



Le indicazioni possono essere, in fase operativa, integrate o semplificate a seconda di quanto emerge dagli studi *in situ* e in base agli input che provengono dall'amministrazione comunale stessa. La suddivisione in macroaree e indicazioni ha consentito di avere uno strumento versatile che può essere utilizzato:

- come allegato energetico-ambientale al regolamento già in vigore presso l'ente;
- per integrare l'intero Ruec, sia in caso di nuova redazione, sia in caso di adeguamento, estrapolandone, di volta in volta, il preciso tematismo che può riguardare l'articolo che si sta redigendo.

Ogni indicazione o tematismo può essere interpretato e utilizzato anche come articolo. All'interno di ciascuna indicazione, per identificarne la

natura giuridica, cogente o suggerita, è riportata la dicitura è obbligatorio ... ovvero, nel secondo caso, è opportuno ... Il rispetto degli articoli obbligatori, consente trasformazioni edilizie improntate a criteri di ecosostenibilità, di rientrare nei parametri stabiliti dalle leggi, nazionali e regionali, e di raggiungere il *benchmark* di riferimento, essendo il Ruc strutturato sul modello indicato nel protocollo Itaca⁴. Vengono, quindi, incentivate pratiche costruttive d'eccellenza, soprattutto attraverso norme prestazionali, che non forniscono modelli rigidi, destinati a rapida obsolescenza, ma indicano un gamma di obiettivi, lasciando così spazio alla creatività nel proporre soluzioni e stimolando la consapevolezza e la partecipazione attiva degli operatori. Inoltre, contemplare, in fase di progettazione, gli obiettivi riportati nelle indicazioni incentivate del Ruc, comporta l'acquisizione di *steps* successivi al di sopra del *benchmark* che, in una scala opportunamente graduata, per esempio da 1 a 5, dà diritto all'intervento di beneficiare di bonus, di natura fiscale o volumetrica, da parte dell'ente comunale, innescando così un meccanismo virtuoso, grazie anche all'appetibilità e sostenibilità economica del ricorso alla bioarchitettura.



Le considerazioni operative che l'applicazione delle norme eco-energetiche comporta, riguardano essenzialmente:

- la necessità di un monitoraggio e uno studio, approfonditi e in continuo aggiornamento, del territorio che sviscerino anche quelle caratteristiche ambientali e di antropizzazione che raramente sono riportate nella

documentazione canonica allegata agli strumenti tecnico-urbanistici⁵, soprattutto nelle realtà minori; a tal fine, i risultati devono essere tradotti in dati e cartografie e resi disponibili a tecnici, pianificatori e progettisti, affinché il loro lavoro possa essere concretamente ambientato;

- gli aspetti propri dell'organizzazione interna degli enti amministrativi, che dovrebbero formare il personale in materia e creare nuovi sottosettori o adibire parte di quelli esistenti⁶ all'edilizia eco-sostenibile in vista di un valido supporto a professionisti e cittadini, della possibile creazione di un catasto energetico degli edifici e, soprattutto, della certificazione energetica degli immobili, introdotta dalla direttiva 2002/91/CE, recepita in Italia dalla legge 192/2005 e finalmente in vigore dall'1 luglio 2009, a seguito delle direttive contenute nel Dpr 59/2009, che pare essere il tema più ostico e, di certo, quello che determinerà il maggior carico di lavoro da svolgere.

NOTE

¹ Rif. Convenzione tra il Comune di Baiano (AV) ed il Dipartimento di Ingegneria Civile dell'Università degli Studi di Salerno, responsabile scientifico Prof. Roberto Gerundo, coordinatore tecnico Prof. Isidoro Fasolino, sottoscritta in data 21/12/2005.

² Indicazione redatta sulla scorta dell'indice Rie introdotto dal Comune di Bolzano nel proprio Ruec, art. 19/bis.

³ Indicazione basata sugli studi sulla compensazione ecologica preventiva, condotti al DIAP Milano e sulla "proposta di integrazione alla Lr Lombardia 12/2005 attraverso l'introduzione del dispositivo della compensazione ecologica preventiva", elaborata da Arturo Lanzani e Paolo Pileri, riformulata il 15/09/2009 da Damiano Di Simine, Presidente Legambiente Lombardia, e presentato come *progetto di legge n.409*.

⁴ È uno strumento di certificazione eco-energetica in edilizia, redatto nel 2003 dall'Istituto per l'Innovazione e Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale, un'associazione tra le Regioni italiane e le Province Autonome di Trento e Bolzano, creata nel 1996. È strutturato sul modello internazionale GBC (Green Building Challenge) e si basa sull'attribuzione di un punteggio proporzionale al numero dei parametri di sostenibilità, codificati a priori e rispettati in fase di progettazione e che danno corpo ad una classifica di qualità, grazie alla quale si beneficia di premi o incentivazioni di vario tipo.

⁵ Cfr. quanto riportato nella Del.G.R. 834/2007 Regione Campania e nel codice concordato ENEA riguardo al soleggiamento, ai venti principali, alla mappatura dell'elettrosmog, ecc.

⁶ Per la Provincia di Bolzano, ad esempio, l'ufficio adibito alle certificazioni è l'Ufficio aria e rumore.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Gli articoli della Costituzione sono sul web al sito del Governo italiano: http://www.governo.it/Governo/Costituzione/2_titolo5.html.

Sul principio di sussidiarietà cfr. anche la L. 439/89 e la L. 142/90.

G. dall'O', A. Galante, Efficienza energetica e rinnovabili nel Regolamento Edilizio Comunale, Edizioni Ambiente, Milano, 2009.

V. Zito, Recenti orientamenti delle Regioni in materia di Regolamenti edilizi, Seminario di studi "Per un Nuovo Regolamento Edilizio", Bari 2001.

V. Palazzo, Requisiti volontari per le opere edilizie ed incentivi per una progettazione ecosostenibile, Seminario di studi "Per un nuovo Regolamento Edilizio", Bari 2001.

ENEA, Codice concordato di raccomandazioni per la qualità energetico ambientale di edifici e spazi aperti, disponibile sul web al sito:

<http://www.casaqualita.it/casaeco/03/normnaz-df/documento%2021.pdf>.

Le notizie su Agenda 21 sono disponibili sul web al sito: <http://www.agenda21.it/>.

Il protocollo ITACA è disponibile sul web al sito:

<http://www.itaca.org/edilizia+sostenibile.asp>.

Rapporto ONRE (Osservatorio Nazionale sui Regolamenti Edilizi), disponibile sul web al sito:

<http://www.professionearchitetto.it/news/progEnergia/notizie/10320/Pubblicato-il-rapporto-ONRE-2009-L-innovazione-energetica-nei-regolamenti-edilizi-comunali>.