

Atti del seminario organizzato il 17 gennaio 2012 dal Gruppo di lavoro INU "Vulnerabilità sismica urbana e pianificazione" a Bologna, presso la sede INU Emilia-Romagna, in videocollegamento con l'Università La Sapienza di Roma.

Il giorno 17 gennaio si è svolto a Bologna il primo di una piccola serie di seminari che il GdiL Vulnerabilità sismica urbana e pianificazione vuole organizzare per approfondire alcune tematiche specifiche coinvolte nella prevenzione sismica a scala urbana (vulnerabilità dei sistemi di reti infrastrutturali, uso urbanistico della microzonazione sismica, intervento negli aggregati edilizi, analisi multirischio, prevenzione nei beni culturali, piani di governo del territorio e protezione civile, incentivi) .

Il seminario del 17 ha trattato appunto il tema delle premialità di tipo urbanistico che possono essere utilizzate per favorire processi di adeguamento/miglioramento del patrimonio edilizio in zona sismica e per favorire processi di riqualificazione urbana che ottengano la riduzione del rischio , anche in termini funzionali.

1. Il primo intervento, da parte dell'ing. Luciano Tortoioli, responsabile della direzione Ambiente, territorio, infrastrutture della regione Umbria e responsabile del GdiL INU Cooperazione e coordinamento territoriale, ha sottolineato che le mutate condizioni della finanza statale e regionale impongono di puntare, sia per la prevenzione sismica sia per la ricostruzione post-sisma, alla collaborazione tra capitale pubblico e privato.

Anche il Dipartimento nazionale per la Protezione civile ha avviato, già con **l'ordinanza PCM n.3907 del 13.11.2010 per l'attuazione dell'art.11 del DL 39/09, convertito in legge77/2010** (ricostruzione dell'Aquila ed interventi di prevenzione sismica), programmi di prevenzione attiva che includono contributi per l'edilizia privata, sia pur ancora modesti ed ancora difficili da assegnare, per la necessità di individuare precisi criteri di selezione delle domande.

La regione Umbria ha cercato da tempo di incentivare interventi privati per il miglioramento e adeguamento sismico, in particolare degli edifici aggregati. **Già la legge reg.18/2002** ed il relativo regolamento attuativo concedevano contributi per interventi edilizi negli aggregati con levati livelli di vulnerabilità, ma ha avuto applicazione quantitativamente modesta e prevalentemente per interventi edilizi di modesta rilevanza. L'attuazione ha riguardato prevalentemente edifici monofamiliari e casi in cui già esisteva iniziativa del privato ad intervenire.

La citata Ordinanza della Protezione civile nazionale ed i connessi programmi regionali sembrano seguire l'impostazione della legge reg. umbra 18/2002 per cui è probabile che sortiscano un effetto paragonabile.

La regione Umbria, inoltre, con la legge reg. urbanistica n.11/2005, ha introdotto nei piani regolatori comunali l'analisi degli *"elementi insediativi, funzionali e infrastrutturali esistenti e di progetto che nel loro insieme costituiscono la struttura urbana minima SUM di cui è necessario garantire l'efficienza in caso di eventi sismici allo scopo di ridurre la vulnerabilità sismica urbana: a tal fine definisce gli obiettivi da perseguirsi mediante la qualificazione antisismica degli interventi dai quali tali elementi sono interessati ordinariamente"*. La SUM è collegata al programma delle opere pubbliche, che individua le priorità per gli interventi sugli elementi della SUM.

Il terremoto dell'Aquila ha confermato l'importanza di proteggere le strutture che assicurano il governo della città.

E' presto per poter valutare gli effetti dell'applicazione della metodologia della SUM all'interno della pianificazione, in quanto l'attuale crisi sta rallentando il processo di rinnovo della pianificazione in attuazione della LR 11/2005, ma si vorrebbe che questo tipo di analisi potesse decollare almeno per le città maggiori.

La recente legge reg. dell'Umbria n.12/2008 sui Centri storici è una legge abbastanza contestata, in quanto sviluppa soprattutto i concetti di rigenerazione e rivitalizzazione degli insediamenti storici mediante l'utilizzo residenziale e per attività economiche e consente i liberalizzazioni delle attività commerciali nei centri storici. Essa include la previsione di programmi urbani complessi attuati anche attraverso contributi pubblici, tra l'altro attingendo a risorse della Comunità europea.

La legge reg. 12/2008 prevede la definizione di un *quadro strategico di valorizzazione* per condividere e "contrattualizzare" alcune iniziative (un po' sul modello delle Agende 21), per le quali esiste una cabina di regia regionale con compiti di promozione degli interventi negli *Ambiti di rivitalizzazione prioritaria ARP*, cioè negli ambiti che hanno subito maggiori processi di abbandono o sono caratterizzati da maggiori problematiche socio-economiche. Per la delimitazione degli ARP occorre soddisfare almeno 3 di 8 criteri individuati dalla Regione per descrivere il livello di degrado/abbandono/decadenza funzionale. Tra gli 8 criteri compare anche la presenza di isolati particolarmente vulnerabili da punto di vista sismico (art.7). Su questi ultimi si attivano processi di premialità, perché chi investe risorse in interventi in questi ARP ottiene alcuni benefici in termini di diritti edificatori, da realizzare al di fuori dei CS (articoli 8,9,10).

La *premierità* è misurata in termini di Superficie utile, calcolata in base al costo di investimento dell'intervento di recupero effettuato nel CS (**vedi i criteri di calcolo nella legge reg. n.13 del 26.6.2009 e nella DGR 1374 del 5.10.2009 n.d.r**).

L'attuazione della legge 12/2008 è ancora modesta, sia perché siamo in un periodo di crisi economica sia perché il rapporto tra la misura degli investimenti e il premio non appare sufficientemente stimolante. Le regole per l'utilizzo delle premialità impongono poi fin dal programma attuativo di sapere dove "attrarrerà" la premialità, ma escludono la possibilità di varianti urbanistiche che riguardano le zone agricole e quindi richiedono di usare aree già edificabili secondo il piano vigente.

Occorre anche lavorare (come la Regione Umbria sta attualmente facendo) per una legge urbanistica che meglio definisca le procedure per la perequazione e occorre incentivare la formazione di strumenti urbanistici basati sulla perequazione, anche in via sperimentale.

Occorre inoltre una gestione mirata dell'IMU.

Sembrerebbe inoltre necessario sperimentare l'efficacia della certificazione in campo sismico, in analogia alla certificazione energetica. Forse basterebbe anche una sorta di qualificazione sismica, cioè un metodo speditivo per poter riconoscere all'UI un maggior valore rispetto alla sicurezza sismica.

La pubblica amministrazione ha poi un ruolo notevole, ad es. potendo svolgere studi a supporto di una qualificazione della progettazione sismica, come ad es. gli studi di Microzonazione negli ambiti consolidati (vedi ad es. il caso del CS di Perugia).

2. Il secondo intervento è stato svolto dall'arch. Guido Leoni, libero professionista in campo urbanistico e responsabile del GdiL INU sulla Città Contemporanea.

L'arch. Leoni ha sottolineato i rischi insiti nelle politiche di premialità urbanistica, in quanto esse possono invalidare le scelte di piano e determinare indici fondiari molto alti. Una delle componenti della pianificazione per governare le premialità e per scongiurare i rischi di eccessiva densificazione è il *Progetto urbano*, ma non tanto il Progetto urbano di singoli ambiti del territorio, quanto un progetto complessivo a scala di intero insediamento, che coinvolga sia le aree già insediate sia nuovi ambiti di trasformazione.

Presentando il caso del POC del Comune di Luzzara (con il sussidio di un PPT), l'arch. Leoni ha mostrato un Progetto urbano che fa parte del Piano Operativo comunale POC (vedi legge regionale Emilia-Romagna n.20/2000 e s.m., art.30), anche in conseguenza di una notevole "asciugatura" del PSC dagli elementi progettuali stabilita dalla medesima legge regionale 20/2000 e s.m.

Il progetto urbano di Luzzara, è previsto dal Documento programmatico per la qualità urbana (Lr Emilia-Romagna n.20/2000 e successive modificazioni fino alla LR 6/2009, art.30) e si realizza mediante cartografia dell'assetto morfologico e dell'uso del suolo di tutto il centro abitato e mediante le relative *Schede norma*, per ciascun ambito incluso nella cartografia (che rappresenta: stato di fatto, aree di perequazione, viabilità, aree pubbliche, ambiti di riqualificazione). La *scheda norma* individua la capacità insediativa e la verifica dell'edificabilità all'interno del dimensionamento complessivo del PSC (inclusa l'ERS), gli incentivi, le dotazioni territoriali (standard urbani e ecologici), gli indirizzi per la qualità insediativa ed ambientale (che possono includere ad es. prescrizioni circa i livelli di approfondimento, a carico degli attuatori, delle indagini di microzonazione sismica). La *scheda norma* prevede il contributo di sostenibilità e l'eventuale compensazione, che costituiscono meccanismi di finanziamento privato alla realizzazione di opere pubbliche. La compensazione è qui intesa come il meccanismo per il quale un intervento viene inserito nel Piano operativo comunale POC se prevede, a fronte della valorizzazione dell'edificabilità di una certa area, la realizzazione (o monetizzazione) di opere pubbliche. L'entità e tipologia di compensazione viene definita all'interno di un accordo di programma tra Comune e soggetti attuatori degli interventi (vedi art.18 della LR 20/2000 e s.m.). Con questo istituto si possono ottenere, ad es., restauri e consolidamenti di edifici pubblici.

Centrali sono gli elaborati che definiscono l'assetto tipologico e morfologico dell'ambito, per verificare in ciascun ambito l'effettiva fattibilità della SU assegnata dal POC e dei relativi incrementi legati all'applicazione di indici perequativi per aree esterne agli ambiti, agli incentivi assegnati per l'applicazione della perequazione di aree esterne agli ambiti, agli incentivi assegnati per la conformità alla "Progettazione urbana".

Il POC prevede tre fasi procedurali:

- una prima è l'approvazione del Progetto urbano in Giunta con carattere non vincolante
- la seconda vede l'uso del Progetto urbano per il confronto partecipativo-concertativo o per un eventuale bando pubblico per l'attuazione delle aree da inserire nel POC
- la terza vede la scelta degli ambiti da attuare nel quinquennio del POC, in questa fase Progetto urbano e Schede Norma divengono vincolanti e si concludono gli accordi con gli attuatori ai sensi dell'art.18 della LR 20/2000 e s.m.

3. Il terzo intervento è stato svolto dall'ing. Roberto Farina, che opera come libero professionista urbanista prevalentemente in Emilia-Romagna e che sta affrontando all'interno di alcuni piani il tema delle premialità urbanistiche per interventi di recupero.

Per l'ing. Farina, l'importante è innescare meccanismi virtuosi di riqualificazione del territorio e fare molta attenzione, con incentivi e premialità, a non produrre prevalentemente costi pubblici e benefici privati.

La perequazione urbanistica sembra essere uno strumento adatto ad introdurre possibilità di miglioramento sismico. Bisogna comunque ricordare che per l'attuazione di qualsiasi intervento occorrono minimi livelli di qualità e sicurezza, irrinunciabili, che sono requisiti da esigere e non da incentivare.

Va ricordato che, ad es., nel campo energetico, è il mercato che rifiuta un edificio inefficiente dal punto di vista energetico.

Nella pianificazione secondo la normativa dell'Emilia-Romagna, il Regolamento urbanistico edilizio RUE ed il Piano operativo comunale POC possono e devono imporre criteri e condizioni per ottenere diritti edificatori ed usi di pregio, che non sono infatti assegnati a priori. E' possibile accedere a determinate trasformazioni del territorio solo rispondendo a determinate condizioni di sostenibilità.

Gli obiettivi di sicurezza sismica sono ricompresi negli obiettivi di qualificazione, realizzati anche attraverso il *contributo di sostenibilità*, che deve essere finalizzato alle politiche di piano; occorre però che il mercato possa sostenere i costi aggiuntivi.

Attraverso il contributo di sostenibilità, mediante le cessioni di aree, occorre acquisire un demanio di aree pubbliche, oltre che realizzare interventi sulle infrastrutture e sugli spazi pubblici, ed avere la capacità di programmare questi interventi ed occorre di trasferire dei diritti edificatori. Allo scopo occorre assolutamente una regia pubblica, per superare le rigidità legate alla frammentazione delle proprietà: la Pubblica amministrazione, da ente che regola si deve trasformare in ente che governa.

La legge regionale dovrebbe precisare meglio i contenuti della *perequazione*, assoggettare a perequazione parti del tessuto consolidato e riuscire a prelevare la rendita solo immobiliare generata dalle scelte urbanistiche. Nella pianificazione vanno concepite in modo unitario perequazione, premialità e compensazione.

L'istituto della *compensazione* (secondo l'art. 30, comma 11, della LR 20/2000 e s.m.) ristora i vincoli urbanistici assegnati alla proprietà attraverso l'assegnazione di diritti edificatori, si applica nelle aree per servizi, infrastrutture o per le mitigazioni ambientali e potrebbe essere utilizzabile anche per la messa in sicurezza sismica.

La *premierità* deve comunque essere parte della politica di governo del territorio e con i sistemi incentivanti occorre premiare i comportamenti virtuosi. Non bisogna far passare l'idea che l'aumento della sicurezza equivalga solo ad un costo, perché questa idea innesca attese di massima premialità. La messa in sicurezza è innanzitutto un beneficio per chi la pratica.

4. L'ultimo intervento è stato svolto dall'arch. Sandra Vecchietti, libero professionista che opera in diverse realtà regionali, esperta anche di piani di recupero in prospettiva sismica (con rilievo critico e progetti guida di aggregati).

L'arch. Vecchietti, su sollecitazione del gruppo, ha innanzitutto precisato che i progetti guida di aggregato edilizio da lei sviluppati in passato, più che collegabili a individuazione di premialità, le sembrano utili affinché i progettisti degli interventi edilizi si pongano alcune domande sugli effetti dei loro interventi e soprattutto utili perché vengano evitati alcuni interventi particolarmente critici.

L'arch. Vecchietti ha poi presentato alcuni casi concreti di premialità urbanistiche previste in strumenti urbanistici che sta progettando in diverse realtà italiane e che potrebbero avere affinità con le problematiche connesse alla riduzione del rischio sismico.

Nel Veneto sta sperimentando l'uso di crediti edilizi finalizzati a favorire il recupero del degrado edilizio ed allo scopo ha definito una metodologia che, per determinare l'incentivo in termine di SUL attribuibile (nell'ambito dell'intervento di recupero o trasferibile altrove), fa riferimento alla superficie dell'intervento di recupero, allo stato di conservazione dell'edificio da recuperare ed al suo valore come bene culturale. Naturalmente, per definire un reale incentivo all'intervento, occorre partire da dimensioni dell'immobile da recuperare significative e occorre definire premialità che arrivino almeno al 30-40% della SUL recuperata (vedi PPT). I crediti edilizi che non possono essere utilizzati in loco sono trasferiti altrove utilizzando l'apposita tabella di conversione, costruita utilizzando i valori OMI delle abitazioni civili (vedi PPT) in vari contesti territoriali (centro storico, capoluogo, periferia e frazioni, zone agricole).

L'arch. Vecchietti ha poi presentato i **risultati di uno studio sul calcolo della compensazione integrale dei costi del recupero in tre diverse realtà**. Considerando l'incidenza dell'area (vedi PPT) sono state determinate le premialità derivanti appunto dalla compensazione integrale dei costi di recupero. I risultati non sono molto incoraggianti. Infatti nel caso tre risulta addirittura una premialità di 8 mq per ogni mq recuperato; nel caso 1 il valore di 3 mq ogni mq recuperato, pur inferiore al precedente è comunque elevato; solo nel caso due, con 1 mq ogni mq recuperato raggiungiamo livelli di premialità "sostenibili", ma si tratta di una realtà con un mercato immobiliare particolarmente vivace e valori immobiliari elevati, che non rappresenta assolutamente la maggior parte dei centri storici degradati del nostro paese.

Un terzo caso presentato, con maggior ampiezza, **riguarda uno studio di fattibilità, in corso di redazione, finalizzato alla costituzione di una STU per la rigenerazione di un ambito particolarmente degradato posto nel centro storico di Palermo**: è stato sottolineato il ruolo che le Società di trasformazione urbana possono avere nell'attuare interventi complessi nei Centri storici e l'importanza di analizzare gli incentivi (non necessariamente nei termini di crediti edilizi) che possono stimolare l'intervento dei privati.

L'ambito, dal punto di vista della morfologia urbana può essere suddiviso in tre parti alquanto diverse tra loro (vedi PPT). Quella settentrionale è caratterizzata da un tessuto edilizio costituito esclusivamente da edilizia di base particolarmente degradata (numerosi gli edifici allo stato di rudere) in aggregati posti tra stretti vicoli.

La parte centrale è quasi totalmente occupata da un ampio vuoto urbano di circa 2.600 mq derivato dalla demolizione di numerosi edifici e chiuso a nord da due immobili di un piano fuori terra degradati e di tipologia incongrua, mentre sul margine sud termina con un muro di contenimento che colma un dislivello di circa 6/7 metri. La parte meridionale è invece totalmente occupata da edifici incongrui di un piano fuori terra, esito di parziali demolizioni e precarie ricostruzioni, utilizzati quali magazzini, depositi o autorimesse.

Il degrado edilizio è accompagnato da una scarsa qualità degli spazi pubblici in tutto l'ambito e da un diffuso degrado sociale. Un'opportunità è costituita dalla recente realizzazione, immediatamente a nord dell'ambito, della nuova sede del Palazzo di Giustizia e della riqualificazione degli spazi pubblici limitrofi.

Lo SdF individua sue segnali forti del cambiamento: la riqualificazione del vuoto urbano attualmente utilizzato a parcheggio e la sostituzione dell'insediamento incongruo a sud con un nuovo progetto urbano che riscatta quest'area dal degrado ambientale.

L'attuale **vuoto urbano** (di circa 2.601 mq,) sfruttando la differenza di quota esistente tra piazza Sant'Anna al Capo e via dei Carrettieri, potrà accogliere un parcheggio sotterraneo multipiano. Lo spazio fuori terra potrà essere sistemato a giardino pubblico con l'inserimento di punti di ristoro, ristoranti ed altri luoghi di incontro (queste ultime funzioni non sono presenti nel Piano dei servizi). Completano l'intervento la demolizione degli incongrui a nord e la realizzazione, nella parte più ad ovest, di un nuovo edificio di servizio al mercato del Capo e al quartiere; il conseguente ampliamento di piazza S. Anna al Capo favorirà la permeabilità delle relazioni tra le tre parti dell'ambito e di questo con la Cittadella Giudiziaria. Gli interventi previsti nell'area costituiscono elemento di valorizzazione anche della parte più a sud dell'ambito, nella quale potranno essere trasferiti diritti edificatori derivanti dalle trasformazioni.

Il **tessuto incongruo** sarà demolito e saranno realizzati nuovi edifici di 3-4 piani, in analogia all'edilizia circostante e rispettando la trama viaria del tessuto esistente. Considerato che i sedimi originari risultano complessivamente di 2.225 mq nell'area potranno essere realizzati circa 8.000 mq di sul, comprensivi del trasferimento dei diritti edificatori derivanti dalle trasformazioni dell'area centrale dell'ambito. Le funzioni insediabili, oltre alla residenza, sono quelle terziarie, in particolare uffici, la cui domanda è probabilmente destinata ad aumentare per effetto della realizzazione della Cittadella Giudiziaria. Nell'area saranno realizzate anche quote di edilizia residenziale sociale, con l'obiettivo di creare una *mixité* finalizzata a contrastare la creazione di aree di disagio sociale. La realizzazione di nuovi edifici residenziali e uffici aumenta la fattibilità della complessiva trasformazione dell'ambito e contemporaneamente sostiene la residenzialità all'interno del Centro storico.

La riqualificazione di queste due aree dovrebbe favorire ulteriori interventi di recupero del **minuto tessuto edilizio soprastante**. La Stu si occuperà direttamente di due isolati particolarmente degradati, tagliati longitudinalmente dal cortile della Cassetta, caratterizzati dalla presenza di numerosi crolli e di edifici collabenti dove potranno essere realizzate residenze e uffici. L'accentuato frazionamento della

proprietà è stato individuato come l'ostacolo principale da rimuovere preliminarmente a qualsiasi intervento e, un intervento della Stu di acquisizione espropriativa degli immobili è stato valutato un incentivo sufficiente per consentirne il recupero da parte di soggetti privati.