



20/219/CR6a/C4

POSIZIONE IN MERITO AI DISEGNI DI LEGGE IN MATERIA DI RIGENERAZIONE URBANA (S 970 E ABBINATE)

➤ **Premessa**

E' stato ampiamente riconosciuto che il modello di sviluppo urbano dal secondo dopoguerra è caratterizzato dalla assoluta indifferenza nei confronti della sostenibilità. La rigenerazione urbana al contrario incarna, a tutti gli effetti, le strategie per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva.

Recuperare aree caratterizzate da fenomeni di dismissione o restituire nuova qualità ambientale, economica e sociale a quartieri degradati risponde pienamente all'idea di città sostenibile, limitando il consumo di nuovo suolo, riducendo gli impatti ambientali propri delle aree urbanizzate e incoraggiando processi di partecipazione civica nella definizione delle scelte progettuali e nelle fasi di verifica.

L'obiettivo principale è ridare efficienza, sicurezza e vivibilità alle nostre città che ospitano gran parte della popolazione, che sono il principale patrimonio non solo culturale ma anche economico e produttivo del nostro territorio.

In questo senso l'attuazione delle strategie per la rigenerazione urbana rappresenta un impegno di primaria importanza nell'agenda politica pubblica attuale e dei prossimi decenni.

➤ **Sintesi osservazioni principali**

Preliminarmente, si sottolinea che **si ritiene prioritario procedere ad un riassetto normativo complessivo in materia di governo del territorio**, a partire dall'aggiornamento di una legge nazionale che ne disciplini i principi, di cui la rigenerazione urbana dovrebbe costituire uno dei primari temi ed obiettivi.

L'introduzione di norme che si pongono un orizzonte parziale (sulla rigenerazione, sul consumo di suolo, sui centri storici ecc.) rischia di frammentare ancora di più una disciplina che, viceversa, avrebbe necessità di ritrovare un assetto organico, nonché coerenza e consequenzialità tra obiettivi, pratiche e strumenti.

Si ritiene che un qualunque DDL in materia dovrebbe porre particolare attenzione ai seguenti punti.

- **Considerare la rigenerazione come “LA” questione urbanistica**, di cui gli strumenti regionali e comunali esistenti debbano, con le necessarie riscritture, modifiche e integrazioni, occuparsi; **senza introdurre nuove ed ulteriori forme di pianificazione o di strumenti specifici**, che si sommano ad un quadro già farraginoso e complesso e assai diversificato su base regionale, comportando effetti del tutto opposti a quelli di una semplificazione desiderata. Analogamente

non si ritiene necessaria l'individuazione di specifici procedimenti urbanistici dedicati alla rigenerazione che andrebbero anche in questo caso, verosimilmente, a sovrapporsi con le procedure ordinarie e semplificate già contenute nelle varie legislazioni nazionali e regionali.

- **Considerare altresì la rigenerazione come un processo** complesso, inevitabilmente condiviso e partecipato, che tocca più dimensioni (urbanistico-edilizia o meglio urbanistico-architettonica, ambientale, sociale, culturale, economica) e che si sviluppa non solo attraverso “progetti”, ma anche attraverso pratiche e politiche più trasversali; riconoscendo un valore intrinseco anche a quei processi bottom-up in grado di attivare, anche con forme di riuso estemporaneo, luoghi e spazi delle città, nonché con forme partecipative previste dal Codice degli appalti agli articoli 189 e 190, quali il partenariato sociale e il baratto amministrativo in quanto applicazioni del **principio di sussidiarietà sociale orizzontale** che può essere esercitato con autonome iniziative dei cittadini finalizzate alla riqualificazione e alla tutela del territorio, e per i quali sono già previsti incentivi fiscali;
- **Considerare la compatibilità ambientale** come elemento **centrale** nella individuazione degli obiettivi delle politiche di sviluppo per la rigenerazione urbana e per la realizzazione di reti infrastrutturali, sia materiali che digitali, necessarie per le trasformazioni urbane che stanno avvenendo in questi anni (smart-city), anche attraverso la definizione di un sistema di criteri aperto, flessibile, oggettivo e condiviso che consenta di dare efficacia all'azione amministrativa nella programmazione delle misure attuative.
- La rigenerazione rappresenta, inoltre, l'occasione di implementare e sostenere percorsi di inclusione delle fasce di popolazione più fragile, laddove si sviluppano progetti di **housing sociale e di co-housing**, che pur contando ormai numerose esperienze a livello regionale **non ha una norma nazionale dedicata**. Declinare i programmi di rigenerazione urbana in progetti e azioni a medio e lungo termine è un'opportunità per generare quei cambiamenti che qualificano non solo l'abitare come spazio ma soprattutto come luogo dove creare e vivere qualitativamente le relazioni.
- **Definire un quadro di principi generali** in materia, a partire dal principio della **priorità del riuso** che possa costituire una cornice di riferimento chiara per le legislazioni regionali; definendo terminologie, obiettivi, risorse, modalità di lavoro, regole e norme, in ossequio alle ripartizioni delle competenze Stato-Regioni (art. 117 della Costituzione Italiana) che assegna allo Stato, nella materia governo del territorio, la definizione dei principi fondamentali. Risulta, inoltre, indispensabile un maggior raccordo con le esperienze (normative e non solo) già in atto nelle singole regioni, al fine di non vanificarne,

paradossalmente, gli effetti. A tal fine **si allega un elenco delle principali norme regionali in materia di rigenerazione urbana e/o di consumo di suolo.**

- **Individuare risorse strutturali**, congrue (500 mln/anno almeno) e per un periodo non inferiore ai 15 anni; da verificare con forme di collaborazione istituzionale Stato-Regioni (ipotesi di Cabine di Regie), e da assegnare attraverso riparti periodici programmati; evitando ove possibile il ricorso a bandi estemporanei, spesso con tempistiche troppo strette e rafforzando piuttosto, sia a livello statale che regionale, le fasi di monitoraggio e soprattutto di valutazione degli esiti delle politiche e dei programmi di intervento.
- **Concludere urgentemente il processo di aggiornamento delle normative statali** vigenti, quali il DPR 380/2001 e soprattutto il DM 1444/1968, avviato con i tavoli tecnici di confronto Stato-Regioni già da oltre due anni, non potendosi più continuamente proporre una perenne logica di deroga a norme ormai desuete, ma apparentemente immortali, che altro esito non ha se non di aumentare rischi di contenzioso.
- **Affrontare il tema degli incentivi**, non tanto in termini edilizio-urbanistici (di competenza generalmente regionale e comunale, e peraltro assai poco efficaci negli ultimi anni, come premialità volumetriche), quanto **economico-fiscali** (essendo questa materia di competenza statale), potendosi agire (come alcune PDL propongono) su molti fattori che potrebbero aiutare progetti e pratiche di rigenerazione, a partire da defiscalizzazioni mirate, incentivazioni (a imprese o attività, o conferma o rafforzamento dei bonus fiscali già vigenti ma potenzialmente incrementabili in ambiti o politiche di rigenerazione), o all'utilizzo di strumenti oggi residuali (social bond, crowdfunding, ecc.), fornendo quindi in tal senso un set di strumenti chiaro ed efficace. In merito alle proposte incentivanti che prevedono una riduzione di oneri e tributi a livello locale risulta indispensabile prevedere adeguate forme di sostegno per gli enti locali a ristoro dei mancati introiti.
- **Prevedere una specifica articolazione** che tenga conto di particolari contesti urbani di carattere storico e culturale.
- Con specifico riferimento, quindi, ai **centri storici minori** oggetto dei disegni di legge 970, 1302, 985 si ritiene che la loro riqualificazione e valorizzazione non possa prescindere da un'azione congiunta e integrata con **politiche per la casa**, finalizzate a incentivare il recupero a fini abitativi degli stessi centri e **politiche per il lavoro** finalizzate a promuovere forme di lavoro alternative, caratterizzate dall'**assenza di vincoli orari o spaziali (smart working)**, **previa infrastrutturazione digitale del territorio.**

➤ **Sintesi degli elementi principali delle Proposte di legge.**

Rigenerazione Urbana

PdL 1131 – “Misure per la Rigenerazione urbana”

- ✓ prevista una **Cabina di Regia Stato-Regioni** ed un **Fondo** dedicato agli interventi di rigenerazione pari a 500M€ annui ed oltre;
- ✓ previsto un **Piano nazionale della rigenerazione** a cui le regioni devono attenersi.
- ✓ *La Cabina di regia nazionale è una proposta interessante, viceversa il Piano nazionale pare complesso e rischia di rallentare i processi che vorrebbe governare, sembrerebbe più funzionale una Cabina di regia che definisca linee guida e indirizzi per la gestione del fondo e la ricognizione dello stato di attuazione della politica.*
- ✓ riconosciuta alle Regioni la gestione dei bandi per selezionare gli interventi di rigenerazione urbana da finanziare; *i tempi previsti non sempre appaiono congrui.*
- ✓ Si definiscono limiti dimensionali per l'applicazione delle premialità volumetriche (max 20%), *senza tuttavia tener conto di una possibile flessibilità riferita ai singoli contesti, alle diverse densità edilizie e caratteristiche tipologiche.*
- ✓ È previsto l'obbligo di ricorrere a Concorsi di progettazione e concorsi di idee per il conseguimento di una elevata qualità progettuale. *(Si ritiene molto interessante e condivisibile, anche se più gravoso sotto il profilo procedimentale)*

Ddl 1943- “Misure e strumenti per la rigenerazione urbana”

Come nel caso del Ddl 1131, la proposta risulta molto articolata e puntuale.

- ✓ Prevede un programma di rigenerazione urbana attuato tramite i piani di recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico (PdiR); *sovrapposizione a norme urbanistiche regionali nelle quali non è più previsto il PdR.*
- ✓ Il rimando ai Piani Paesaggistici è interessante, ma prevederne l'approvazione entro sei mesi *non è credibile ed inoltre vanno incentivate le regioni che li fanno*
- ✓ Il ricorso all'ISTAT nella mappatura del perimetro dei centri e dei nuclei abitati, *appare incomprensibile.*
- ✓ previsti obblighi troppo gravosi per i Comuni *forse improponibili in termini di onerosità e di fattiva applicazione nei tempi indicati.*
- ✓ Introduzione del concetto di “cintura verde”, *potrebbe essere interessante da sviluppare;*

- ✓ Prevista la delega al Governo per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di governo del territorio e di contrasto al consumo di suolo; *necessario tuttavia prevedere un confronto allargato (in primo luogo con le Regioni) e una più adeguata tempistica (3 mesi sembrano pochi...).*
- ✓ Art. 9-Funzione sociale della proprietà - E' previsto che i beni non utilizzati per più di dieci anni che hanno perso la loro costituzionale funzione sociale per colpa o dolo del proprietario sono definiti beni abbandonati, rientrano nel patrimonio pubblico dei comuni in cui si trovano e devono essere destinati a soddisfare l'interesse generale: *non sono previsti criteri oggettivi per l'individuazione dello stato di abbandono.*
- ✓ *Discutibile e difficilmente applicabile* la previsione che entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, le regioni provvedono a selezionare gli interventi di rigenerazione urbana sul proprio territorio e a darne comunicazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per il riparto delle risorse del fondo nazionale per la rigenerazione.
- ✓ *Critica* la disposizione che prevede lo scioglimento dei consigli comunali per violazione della legge.

Ddl 1981 – “Norme per la rigenerazione urbana”

- ✓ Appare migliorabile la parte delle definizioni (sarebbero auspicabili definizioni più elastiche al fine di un più agevole adattamento delle definizioni già in uso).
- ✓ Interessante la declinazione dei “criteri direttivi”, l'utilizzo della conferenza dei servizi a costituire titolo edilizio e variante allo strumento urbanistico (da approfondire), il riconoscimento e la diffusione delle buone prassi.
- ✓ Apprezzabile la declinazione degli incentivi per la rigenerazione, l'agevolazione all'accesso al credito con istituzione di un fondo presso la Cassa Depositi e Prestiti, gli incentivi fiscali e l'istituzione di un fondo nazionale per la rigenerazione urbana.

Tutela e valorizzazione dei Centri Storici

Pdl 970 “Disposizioni in materia di tutela dei centri storici, dei nuclei e dei complessi edilizi storici”

- ✓ La norma introduce un vincolo paesaggistico OPE LEGIS in tutto analogo alla Legge Galasso, laddove delega alla strumentazione urbanistica la disciplina del vincolo.
- ✓ La norma non riconosce alle Regioni la competenza propria in materia paesaggistica, e non tiene conto dei PPR in vigore, assegnando un forte ruolo operativo al Mibact che potrebbe costituire un aggravio del procedimento anche per il Ministero stesso.

- ✓ Buona parte delle LUR prevedono già specifiche norme per la tutela dei centri storici.
- ✓ Positiva l'attenzione verso misure di contenimento dello spopolamento dei centri storici e di aiuto al mantenimento di attività commerciali.
- ✓ Sarebbero da trattare come tema a parte invece i centri storici delle città turistiche d'arte, articolando diversamente la norma, rispetto ai centri storici minori.

Pdl 985 “Misure per la tutela e la valorizzazione delle mura di cinta storiche e relative fortificazioni e torri, dei borghi e dei centri storici”

I contenuti sono molto specifici e potrebbe avere senso integrarli in una disposizione più generale per la tutela dei centri storici.

Pdl 1302 “Modificazioni alla legge 6 ottobre 2017, n.158, in materia di sostegno e valorizzazione dei piccoli comuni e di riqualificazione e recupero dei centri storici dei medesimi comuni”

- ✓ Sono condivisibili le finalità del DDL in merito alla necessità di promuovere azioni di contrasto allo spopolamento e al sottoutilizzo dei centri storici dei piccoli comuni,
- ✓ Si ritiene che gli aspetti sanzionatori legati alle responsabilità degli uffici delle amministrazioni pubbliche siano eccessivamente penalizzanti e non risolutivi rispetto agli obiettivi che si vogliono perseguire.

➤ **Valutazioni finali**

Alla luce delle considerazioni evidenziate in premessa, sulle PdL presentate si osserva in sintesi che:

- si ritiene **utile l'individuazione di una cabina di regia nazionale** con funzioni di coordinamento e monitoraggio;
- si ritiene non utile e anzi assolutamente **problematica l'individuazione di ulteriori atti o strumenti di pianificazione urbanistica comunale** che andrebbero, inevitabilmente, a sovrapporsi a quelli previsti nelle varie legislazioni regionali;
- analogamente si ritiene **non utile l'individuazione di specifici procedimenti urbanistici dedicati alla rigenerazione** che andrebbero anche in questo caso, verosimilmente, a sovrapporsi con le procedure ordinarie e semplificate contenute nelle varie legislazione regionali;
- si ritiene **utile la definizione di una disciplina di incentivi economici** (riduzione contributo di costruzione e agevolazioni fiscali) che possa costituire il comune denominatore per le iniziative delle singole regioni, **ferma restando la necessità di adeguate forme di sostegno per gli enti locali** con riferimento ai mancati introiti.

➤ **Conclusioni**

Ciò detto, nel richiamato rispetto delle competenze costituzionali e nell'ottica della salvaguardia delle previgenti normative regionali, si ritiene metodologicamente più opportuno che su queste materie venga istituito **un tavolo di lavoro congiunto tra Stato e Regioni, sul modello di quelli già sperimentati per l'elaborazione del Regolamento Edilizio Tipo (RET), ovvero per l'aggiornamento del DM 1444/68 e del DPR 380/2001.**

In ogni caso, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome chiede che si **facciano sempre ed espressamente salve tutte le normative regionali previgenti già in linea con gli obiettivi nazionali**, al fine di tutelare i processi già avviati, garantendone la prosecuzione in un quadro normativo già assestato.

Roma, 3 dicembre 2020

Allegato - Norme Regionali in materia di Rigenerazione Urbana o al Consumo di suolo

Regione Veneto

-Legge n.14 del 06.06.2017 "Disposizioni per il contenimento del Consumo di suolo e modifiche della L.R.23.04.2004 n.11 "Norme per il governo del territorio.""

-Legge n.14 del 04.04.2019 "Veneto 2050: politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territoriale e modifiche della L.R. 23.04.2004 n.11 "Norme per il governo del territorio."

Regione Piemonte

Legge regionale n. 56 del 05 dicembre 1977 "Tutela ed uso del suolo."

Legge regionale n. 16 del 04 ottobre 2018 "Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana".

Piano paesaggistico regionale (Ppr), approvato con D.C.R. n. 233-35836 del 3 ottobre 2017

Regione Toscana normativa rigenerazione contenuta:

- L.R. n. 65 del 10 novembre 2014: Norme di governo del territorio

- Piano di Indirizzo territoriale con valenza di Piano Paesaggistico approvato con D.C.R.T. n. 37 del 27 marzo 2015.

Regione Emilia Romagna

LEGGE REGIONALE 21 dicembre 2017, n. 24

DISCIPLINA REGIONALE SULLA TUTELA E L'USO DEL TERRITORIO

Regione Marche

LEGGE REGIONALE 5 agosto 1992, n. 34 "Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio";

LEGGE REGIONALE 23 febbraio 2005, n. 16 "Disciplina degli interventi di riqualificazione urbana e indirizzi per le aree produttive ecologicamente attrezzate

LEGGE REGIONALE 23 novembre 2011, n. 22 "Norme in materia di riqualificazione urbana sostenibile e assetto idrogeologico e modifiche alle Leggi regionali 5 agosto 1992, n. 34 "Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio" e 8 ottobre 2009, n. 22 "Interventi della regione per il riavvio delle attività edilizie al fine di fronteggiare la crisi economica, difendere l'occupazione, migliorare la sicurezza degli edifici e promuovere tecniche di edilizia sostenibile".

Regione Liguria

Legge regionale 7 agosto 2018 n. 15 "Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997 n. 36 (Legge urbanistica regionale) e altre disposizioni di adeguamento in materia di governo del territorio"

Legge regionale 29 novembre 2018, n. 23 "Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero del territorio agricolo"

Legge regionale 24 dicembre 2019 n. 30 “Disciplina per il riutilizzo di locali accessori, di pertinenza di fabbricati e di immobili non utilizzati”

Regione Lombardia

-Legge Regionale 26 novembre 2019, n. 18 “Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali”;

-Legge Regionale 28 novembre 2014, n. 31 “Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo Degradato”

-D.g.r. 5 agosto 2020 - n. XI/3508 Approvazione dei criteri per l’accesso all’incremento dell’indice di edificabilità massimo del PGT (art. 11, comma 5 della l.r. 12/05) - Attuazione della legge di rigenerazione urbana e territoriale (l.r. 18/19)

-D.g.r. 5 agosto 2020 - n. XI/3509 Approvazione dei criteri per l’accesso alla riduzione del contributo di costruzione (art. 43 comma 2 quinquies della l.r. 12/05) - Attuazione della legge di rigenerazione urbana e territoriale (l.r. 18/19)

Regione Lazio

LR 18 luglio 2017, n. 7 “Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio”;

LR 27 febbraio 2020, n. 1 “Misure per lo sviluppo economico, l’attrattività degli investimenti e la semplificazione”;

LR 7 agosto 2020, n. 9 “Misure per lo sviluppo economico, l’attrattività degli investimenti e la semplificazione”.

Regione Puglia

- LEGGE REGIONALE 11 maggio 1990, n. 26 - "Programmi integrati di interventi per la riqualificazione urbana”;

- LEGGE REGIONALE 21 maggio 2008, n. 12 - "Norme urbanistiche finalizzate ad aumentare l'offerta di edilizia residenziale sociale”;

- LEGGE REGIONALE 10 giugno 2008, n. 13 - "Norme per l'abitare sostenibile”;

- LEGGE REGIONALE 10 giugno 2008, n. 14 - "Misure a sostegno della qualità delle opere di architettura e di trasformazione del territorio”;

- LEGGE REGIONALE 29 luglio 2008, n. 21 - “Norme per la rigenerazione urbana”

- LEGGE REGIONALE 30 aprile 2019, n. 18 - “Norme in materia di perequazione, compensazione urbanistica e contributo straordinario per la riduzione del consumo di suolo e disposizioni diverse”;