

URBANISTICA

Testo unificato rigenerazione urbana, il documento dell'Istituto Nazionale di Urbanistica

► a cura della Redazione



L'Istituto Nazionale di Urbanistica ha inviato alla Commissione ambiente del Senato un articolato documento di considerazioni e osservazioni sul testo unificato, in discussione, sulla rigenerazione urbana. L'INU in premessa esprime l'apprezzamento per l'iniziativa auspicando tuttavia che non venga relegata *"in secondo piano la necessità che il Parlamento, colmando un pluriennale ritardo, si affretti a dotare il Paese di legge di principi o legge quadro in materia di governo del territorio, riformando e adeguando alle odierne esigenze nazionali una gamma di materie molto vasta"*.

Tra le indicazioni fornite dall'INU nel documento c'è quella di prestare attenzione alla distinzione fra i contenuti del testo unificato di pertinenza dello Stato, delle regioni e quelli che è appropriato definire a livello di comuni; semplificare il sistema del finanziamento che comprende ben 13 passaggi procedurali; raccordare i contenuti del provvedimento con il Piano nazionale di ripresa e resilienza e con l'opportunità di assumere la prospettiva della città basata sul concetto di prossimità, la città dei 15 minuti.

L'INU chiede chiarimenti o ripensamenti su alcune disposizioni e passaggi specifici. Tra questi l'assegnazione alle regioni del compito di riconoscere un incremento volumetrico rispetto all'esistente non superiore al 20 per cento della volumetria originaria nei casi di demolizione e ricostruzione. Ciò a prescindere dal contesto degli edifici, dalla loro ubicazione, dalla loro densità urbanistica, dall'uso attuale e da altri aspetti urbanistici ed ambientali. L'INU auspica che il d.d.l. desista dall'assegnare alle regioni l'inopportuno compito ed affermi, semmai, la centralità del progetto urbano, lasciando ai Consigli comunali le decisioni in merito ai luoghi ed all'entità della eventuale incentivazione tramite l'aumento della capacità edificatoria. Insieme con la maggior capacità edificatoria, anche la riduzione della contribuzione privata alla costruzione della città pubblica fino addirittura al 70 per cento fa affidamento sulla forza attivatrice della rendita fondiaria urbana. Anche in questo caso ciò avviene in modo aprioristico, senza verificare se le riduzioni proposte siano davvero necessarie per rendere fattibile l'investimento privato oppure siano regalo superfluo a scapito della qualità degli spazi pubblici.

Desta inoltre la perplessità dell'INU l'insieme delle disposizioni di dettaglio contenute negli articoli 10 e 11. Va innanzitutto detto che tali disposizioni fanno riferimento ad obiettivi (la priorità della rigenerazione urbana, il contrasto del consumo di suolo) e propongono attività (conoscenza delle previsioni urbanistiche non attuate, immobili non utilizzati, aree degradate, ecc.) di cui i piani urbanistici che oggi vengono redatti già si fanno carico, anche in ossequio ad apposite disposizioni di legge regionali. Non si condivide pertanto la richiesta che i comuni si facciano carico di una lunga serie di adempimenti in via parallela o comunque scollegata dalla normale attività di pianificazione del territorio già disciplinata dalle leggi regionali. Si ritiene che sarebbe più utile indirizzare l'attività dei comuni verso l'aggiornamento dei loro piani generali, quando obsoleti, ed il loro più frequente aggiornamento.

Poi l'INU segnala che l'introduzione dei Piani comunali di rigenerazione urbana come strumento di generale applicazione richiede un coordinamento nel sistema degli strumenti di governo del territorio, che non pare adeguatamente risolto dalla mera sovrapposizione del nuovo Piano su quello comunale generale e dalla mera giustapposizione ad altri strumenti di pianificazione, come ad esempio il Piano di recupero del patrimonio edilizio esistente.

L'INU accanto ai rilievi e alle indicazioni sottolinea alcuni pregi del disegno di legge. Tra questi: la programmazione di risorse finanziarie statali per la rigenerazione urbana su un periodo lungo (500 milioni l'anno per 20 anni); il raccordo tra la pianificazione della città e la fiscalità immobiliare statale e locale; l'integrazione della strategia di rigenerazione urbana con la strategia del contrasto del consumo di suolo e la sua proiezione verso la transizione energetica.

Fra i punti del d.d.l. che l'INU ritiene rilevanti, figura l'imposizione, alle regioni inadempienti, di un termine per redigere i piani paesaggistici di concerto con il Ministero per i beni e le attività culturali e per approvarli, e la previsione dell'esercizio di poteri sostitutivi da parte del ministero (art. 11, comma 3). Il termine dei sei mesi appare troppo breve per potere essere rispettato, e quindi andrà ragionevolmente riconsiderato.

Proponiamo di seguito il testo integrale del documento elaborato dall'INU.

Considerazioni sul disegno di legge sulla rigenerazione urbana in discussione al Senato della Repubblica (INU – Istituto Nazionale di Urbanistica)

1. Considerazioni preliminari

La rigenerazione urbana è attività intersettoriale, che richiede di agire in più campi insieme: urbanistico, sociale ed economico innanzitutto, ma anche giuridico, ecologico, istituzionale, finanziario, fiscale e altro ancora. Alcuni di questi campi, per la loro intrinseca rilevanza, sono presidiati da ordinamenti giuridici specifici, le cui singole norme sono state fissate dal legislatore prescindendo dalle problematiche connesse alla realizzazione dell'attuale imperativo della rigenerazione urbana. Cosicché la rigenerazione urbana, quando si trova ad interagire con essi, s'imbatta in ostacoli che ne affievoliscono, e talvolta persino impediscono, il dispiegarsi.

La rigenerazione urbana, in primo luogo, richiede di integrarsi nel sistema di pianificazione concepito per essere funzionale al **governo del territorio**. Tuttavia nel Paese la compresenza di piani discendenti dalla legge fondamentale del 1942, da tempo obsoleti, e di piani di nuova concezione ispirati da leggi regionali riformatrici, nonché di norme nazionali che, definite un tempo per soddisfare esigenze diverse dalle attuali, persistono prevalendo su quelle regionali (è il caso del dm 1444/68 sulla zonizzazione del territorio e sugli standard urbanistici, della norma sulla formazione del comparto edificatorio, della legge 167/1962 sui piani di zona per l'edilizia economica e popolare e sull'espropriazione dei loro terreni, ecc.), rende disomogeneo e disordinato lo stato della pianificazione. Di conseguenza oggi è purtroppo impossibile definire a priori in ambito nazionale, in modo generalizzato, forme e modi di integrazione dei dispositivi di rigenerazione urbana con gli strumenti della pianificazione urbanistica.

In piena sintonia con il documento con cui la Conferenza delle regioni e delle province autonome – Coordinamento tecnico infrastrutture, mobilità e governo del territorio, si è espressa sui DdL in materia di rigenerazione urbana all'esame del Senato, si ritiene che il sistema di pianificazione debba essere riformato da una **legge nazionale di principi** in attuazione dell'art. 117 titolo V della Costituzione. Una legge che fissi, per l'intero territorio nazionale, i requisiti che i piani dei comuni, singoli o associati, devono possedere per assicurare un omogeneo **regime immobiliare** alle aree edificabili ed ai **complessi edilizi divenuti obsoleti**, una **dotazione di attrezzature e servizi adeguata** ed anche equilibrata nei territori, la tutela del **patrimonio storico-architettonico, paesaggistico ed ambientale**, una efficace e trasparente **partecipazione dei soggetti privati** alle iniziative pubbliche. Se il nuovo sistema di pianificazione generale dei comuni possedesse basi omogenee e fosse improntato alla rigenerazione urbana, sarebbe agevole raccordarvi le misure stabilite dal legislatore per sostenerla. Ma così non è.

Indipendentemente dall'ordinamento urbanistico, le iniziative di rigenerazione urbana trovano seri ostacoli negli ordinamenti che sono stati concepiti per finalità differenti e con i quali la rigenerazione urbana viene ad interagire. La necessità di stabilire rapide e solide **forme di collaborazione tra gli enti del settore pubblico**, e di coinvolgere le comunità e le loro organizzazioni rappresentative, ad esempio, è affidata ad istituti e procedure (accordo di programma, conferenze di servizi) che peccano di effettiva rappresentatività e di efficacia decisionale, e che quindi meriterebbero di essere riformati.

Dal riconoscimento e dalla tutela della **proprietà immobiliare** discendono altri ostacoli: li generano norme in materia contabile, fallimentare, condominiale, catastale, espropriativa, e via dicendo, che confliggono con la visione di una rigenerazione urbana portatrice di maggior benessere per la collettività nel suo insieme. E quando l'attuazione degli interventi di rigenerazione urbana richiede di affidare a soggetti privati **lavori e servizi di natura pubblica**, allora ci si imbatte nei vincoli imposti dal rispetto degli istituti e delle procedure stabiliti dalla specifica legislazione sui contratti pubblici, risultanti di per sé stessi eccessivi in normali circostanze. Gli **strumenti di carattere finanziario** sperimentati nella rigenerazione urbana sono poi spesso frutto di problematici adattamenti di strumenti concepiti per situazioni di investimento molto diverse (si pensi alla società di trasformazione urbana, ai fondi di investimento immobiliare e alle Sgr, alla finanza di progetto, ecc.). L'effettuazione degli interventi è poi subordinata al rispetto delle norme di legge in materia di bonifiche e di trattamento dei rifiuti, che spesso appesantiscono eccessivamente il bilancio economico e sociale dell'operazione in termini di tempi e di costi. Un dispiegarsi della rigenerazione urbana rispondente alle necessità delle nostre città, delle persone che le abitano e che ne fruiscono, delle attività economiche che ne alimentano la vita, richiede quindi la capacità di assumere la **rigenerazione urbana quale nuovo paradigma di una visione riformatrice molto ampia, multiattoriale e intersettoriale**.

Proprio perché il disegno di legge si fa portatore di questa fondamentale istanza, **l'Istituto Nazionale di Urbanistica** esprime il suo pieno apprezzamento per l'iniziativa, nella speranza che il percorso legislativo che la riguarda possa giungere a conclusione nella attuale Legislatura.

L'importanza dell'iniziativa non deve tuttavia relegare in secondo piano la necessità che il Parlamento, colmando un pluriennale ritardo, si affretti a dotare il Paese di legge di principi o legge quadro in materia di governo del territorio, riformando e adeguando alle odierne esigenze nazionali una gamma di materie molto vasta, che comprende i rapporti tra le pianificazioni separate e la pianificazione generale comunale, il regime urbanistico della proprietà immobiliare da trasformare, la forma del piano urbanistico comunale, gli standard urbanistici e territoriali, la fiscalità immobiliare. Al riguardo, i numerosi richiami del d.d.l. alla legge urbanistica fondamentale n. 1150 del 1942 ed al d.m.1444 del 1968 palesano un insistito sguardo al passato non più coerente non solo con l'indispensabile proiezione verso il futuro, ma persino con l'art. 117 titolo V della Costituzione e le leggi regionali vigenti.

Poiché la legge proposta si inserirà in tale contesto e non può supplire alla legge quadro e di principi sul governo del territorio, pare da riconsiderare l'opportunità di riportare in apertura del d.d.l. (art. 1) un così ampio elenco di principi o finalità, la cui aspirazione all'onnicomprendività espone al rischio di imprecisione ed anche di conflittualità istituzionale.

Ad esempio, l'art. 1 esordisce citando la Convenzione europea del paesaggio e il "*fine di garantire la tutela dell'ambiente e del paesaggio*". Tuttavia, a ben vedere, ambiente e paesaggio non sono nozioni analoghe.

Mentre l'ambiente – o, meglio, l'equilibrio ecologico – si tutela, il paesaggio – secondo la Convenzione – "*designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni*". Inoltre, i richiami agli articoli della Costituzione, posti in apertura per qualificare le successive disposizioni come norme di loro attuazione, accentuano il rischio che il disegno di legge possa entrare in conflitto con il sistema delle competenze legislative in materia di governo del territorio.

Nell'intento di contribuire in modo costruttivo al successo dell'iniziativa legislativa, all'Istituto Nazionale Parlamento di Urbanistica preme innanzitutto sottolineare gli elementi – di gran lunga prevalenti – che qualificano l'iniziativa parlamentare. Nel contempo l'INU, per le specifiche competenze tecniche possedute, ritiene doveroso segnalare alcune criticità del d.d.l., nella fiducia di poter stimolare al riguardo una ulteriore riflessione.

2. Alcune questioni di carattere generale

Nel testo si rivengono alcune criticità di carattere generale su cui si auspica un approfondimento di fondo a vantaggio del buon esito stesso dell'iniziativa legislativa.

Un primo profilo che si ritiene meritevole di particolare attenzione, per la sua connotazione istituzionale, riguarda la **necessità che la legge sia rispettosa del titolo V, art. 117, della Costituzione**, ossia del fatto che il governo del territorio è materia concorrente fra lo Stato e le regioni. In via di principio, si ritiene che l'impegno primario del Parlamento in materia di Governo del Territorio dovrebbe essere rappresentato dalla definizione della "Legge quadro" o "Legge di principi", alla quale dovrebbero ancorarsi gli ulteriori interventi legislativi statali su specifiche declinazioni del governo del territorio, quali appunto la rigenerazione urbana.

Nell'azione legislativa merita pertanto prestare estrema attenzione alla distinzione fra i contenuti di pertinenza dello Stato (finanziamento, diritto di proprietà e regime immobiliare, fiscalità, ecc.), quelli che competono alle regioni (strumentazione urbanistica generale e attuativa, criteri di determinazione del contributo di costruzione, ecc.), e quelli che è appropriato definire a livello di comuni (disciplina dei singoli, applicazioni dei parametri urbanistici, modulazione della fiscalità immobiliare locale, ecc.).

Nell'assenza di una riconoscibile cornice generale, i provvedimenti legislativi volti ad affrontare specifiche questioni – come il d.d.l. in esame – si trovano ad intervenire contemporaneamente su materie regolate da altre leggi statali (es. d.P.R. 380/2001 e d.m. 1444/1968) o regionali (es. leggi urbanistiche delle singole regioni). Alto è quindi il rischio che le sostituzioni o sovrapposizioni parziali siano generatrici di confusione interpretativa ed operativa, oltre che di conflitti istituzionali. La probabile conseguenza è l'innescio di un dispendioso e controproducente contenzioso, destinato ad allontanare nel tempo la realizzazione dei contenuti positivi del d.d.l.

Un secondo rilevante profilo concerne il sistema istituzionale e programmatico cui è affidato il successo del finanziamento, e quindi della attuazione dei "piani comunali di rigenerazione urbana". Di concezione "a cascata", il sistema procedurale appare eccessivamente pletorico e macchinoso, nella sua articolazione su 3 livelli (Stato, regioni, comuni), con 13 passaggi procedurali, con il ricorso a modalità operative già sperimentate con risultati spesso deludenti. L'auspicio è che il d.d.l. si ispiri all'imperativo della **semplificazione e della snellezza procedurale** che dovrebbe caratterizzare una delle principali riforme di sistema da realizzare nel nostro Paese, quella della pubblica amministrazione.

Si rileva infine che i contenuti del disegno di legge necessitano di **integrarsi con le straordinarie opportunità offerte dal Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**. La pandemia ha fatto aprire gli occhi di tutti gli italiani sulla necessità che le nostre abitazioni possano disporre di spazi ampi e polifunzionali, e che consentano l'accessibilità a tutti i servizi che sempre più si avvalgono della digitalizzazione, e che le città siano dotate di ampie zone verdi fruibili per attività all'aperto integrate con le abitazioni, di servizi pubblici e privati di prossimità, e che siano servite da mezzi di trasporto che coniughino sicurezza e sostenibilità. Si auspica quindi caldamente che il PNRR poggi su una visione della città e del territorio coerente con il quadro delle esigenze collettive e familiari portato alla luce dalla pandemia. Si ritiene che il proseguimento dell'esame in Parlamento del disegno di legge sulla **rigenerazione urbana** non possa sfuggire dalla necessità di un **racordo** dei suoi contenuti **con il PNRR** e dall'opportunità di assumere la prospettiva della città basata sul concetto di prossimità, la città dei 15 minuti.

3. I pregi del disegno di legge

Il d.d.l. in esame possiede alcuni grandi pregi.

Un suo pilastro salutato dall'INU con grande apprezzamento è la **programmazione di risorse finanziarie statali per la rigenerazione urbana su un periodo lungo** (500 milioni l'anno per 20 anni): grazie a questa prospettiva di lungo periodo – indubbiamente necessario stanti i tempi lunghi richiesti dai programmi di rigenerazione urbana – i comuni avranno la possibilità di programmare la loro partecipazione ai bandi che si succederanno regolarmente nel tempo massimizzando la qualità e l'utilità delle loro progettualità. Tanto più che queste risorse possono essere aumentate grazie all'intervento di fondi regionali anche di provenienza europea, ed il loro impiego può essere agevolato tramite prestiti di Cassa Depositi e Prestiti.

La programmazione di interventi compositi ed intersettoriali, quali debbono essere quelli che concorrono a realizzare le strategie di rigenerazione urbana, riferiti a parti di città complessivamente intese, è antitetica alla più recente prassi di parcellizzare l'attribuzione ai Comuni di risorse statali e regionali mediante **bandi emanati per specifiche occasionalità e con scadenze ravvicinate, ciascuno con modalità e procedure di partecipazione diverse** dagli altri. Si auspica che la nuova impostazione, di concezione olistica e unitaria, prevalga, fino a cancellarla, la dispendiosa e inefficiente prassi corrente dei bandi occasionali e settoriali e delle partecipazioni imparate e frettolose.

Un altro grande pregio del d.d.l. è costituito dal **racordo** che finalmente lo Stato intende instaurare tra la pianificazione della città e la fiscalità immobiliare statale e locale. **L'Istituto Nazionale di Urbanistica** da lungo tempo – già nel documento per una nuova legge urbanistica presentato nel Congresso nazionale del 1995 a Bologna e poi nella proposta di una legge statale di principi presentata al Parlamento nel 2008 – ha individuato nella fiscalità uno strumento fondamentale per il governo della riqualificazione e rigenerazione urbana, ed ha criticato la – purtroppo – strutturale separazione, in Italia, fra la definizione dei provvedimenti fiscali e la predisposizione e gestione dei piani urbanistici. Una separazione, questa, cui in passato si è ovviato solo occasionalmente ed in misura parziale.

Il disegno di legge comprova dunque l'avvento, nel Parlamento, di una consapevolezza che l'INU saluta con grande favore: dall'esonero di IMU e TARI durante la realizzazione del Piano di rigenerazione urbana alla detrazione fiscale dai redditi delle spese sostenute dai privati, fino alla minimizzazione delle imposte sugli atti di trasferimento di immobili oggetto degli interventi di rigenerazione urbana (art. 20). Condivisibile è anche l'impiego dell'IMU per disincentivare il prolungato mancato utilizzo del patrimonio immobiliare esistente (art. 20, comma 8), con norma che tuttavia richiede di essere coordinata con la classificazione catastale (disciplina unità immobiliari F/2). Risponde ad una appropriata visione multidimensionale della rigenerazione urbana la riduzione dell'IMU per gli immobili ad uso commerciale o produttivo situati nelle aree urbane degradate che vengono utilizzati per nuove attività economiche compatibili con il tessuto urbano di appartenenza (art. 22, comma 1 lett. a)).

In tale contesto, l'INU condivide in pieno l'**integrazione della strategia di rigenerazione urbana con la strategia del contrasto del consumo di suolo**, convinto che l'efficacia di entrambe richieda la predisposizione di misure coordinate non solo di carattere normativo ma anche di natura fiscale. Il consumo di suolo, quando indispensabile, richiede di essere compensato da interventi di rigenerazione urbana e di rinaturalizzazione del suolo. Di qui la necessità di lasciare spazio alla valenza progettuale della pianificazione e progettazione urbanistica. Più in generale, si condivide la **proiezione verso la transizione energetica impressa alla rigenerazione urbana**. Di conseguenza si concorda con la possibilità che una vasta gamma di opere (schermature solari, pannelli fotovoltaici, isolamento termico o acustico, strutture per captare l'energia solare, terrazzi, ecc.,

oltre a quelle per il consolidamento antisismico degli edifici) sia realizzabile in deroga ai regolamenti comunali allo scopo di favorire il retrofit energetico, con la fissazione di limiti e di obiettivi (fino al 10% della cubatura dell'edificio; purché gli edifici raggiungano la classe B o riducano del 50% i consumi energetici) (art. 20, comma 7).

Anche l'intenzione di incentivare la **demolizione dei manufatti situati al di fuori dei centri abitati** non occupati da lungo tempo è una iniziativa degna di nota (art. 24). Si auspica tuttavia che la portata dell'iniziativa possa essere ampliata, mediante la sua estensione dalla demolizione degli edifici abbandonati ed incongrui alla rimozione di qualsiasi manufatto costituente detrattore ambientale, eliminando anche il vincolo della riconversione agricola del terreno. L'iniziativa proposta, se relazionata all'art. 5 comma 2 lett. d) (finanziamento delle spese per la demolizione delle opere incongrue), fa infatti intravedere la prospettiva di un impegno finanziario e fiscale dello Stato nel recupero dei valori fruitivi dei paesaggi italiani, con la possibilità di stabile sinergie operative con alcune legislazioni regionali e iniziative sperimentali del terzo settore.

Fra i punti del d.d.I. che l'INU ritiene rilevante figura l'imposizione, alle regioni inadempienti, di un **termine per redigere i piani paesaggistici** di concerto con il Ministero per i beni e le attività culturali e per approvarli, e la previsione dell'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Ministero (art. 11, comma 3). Il termine dei sei mesi appare troppo breve per potere essere rispettato, e quindi andrà ragionevolmente riconsiderato. Tuttavia, la fissazione di un termine è decisione rilevante, al pari della raccomandazione di valorizzare i contenuti inerenti il riuso e la rigenerazione nella pianificazione paesaggistica. Nel Piano comunale di rigenerazione urbana, a sua volta, si dovranno cogliere e valorizzare gli elementi di paesaggio.

Poiché i piani di rigenerazione urbana sono traggurati su un orizzonte lontano nel tempo, la loro attuazione richiede continuità di azione. La cattiva abitudine politica di azzerare i processi di pianificazione e di attuazione in corso allorché una nuova amministrazione comunale si insedia, e di intraprendere nuovi percorsi decisionali che difficilmente riescono a completarsi nel mandato amministrativo, deve essere sradicata. L'intento di dare continuità ai programmi per l'attuazione di interventi di rigenerazione urbana già avviati da una precedente amministrazione (art. 26) è quindi condivisibile, anche se – come sarà successivamente argomentato – la formulazione adottata solleva perplessità.

4. Alcune norme di dettaglio meritevoli di un ripensamento

All'interno degli elementi caratterizzanti e qualificanti sopra richiamati, vi sono tuttavia alcune specifiche norme che sollevano dubbi o quantomeno necessitano di essere chiarite, ed altre che meritano poi di essere riconsiderate.

Fra i punti non condivisi figura l'assegnazione alle regioni del compito di riconoscere "un **incremento volumetrico rispetto all'esistente non superiore al 20 per cento**" della volumetria originaria. Ciò a prescindere dal contesto degli edifici, dalla loro ubicazione, dalla loro densità urbanistica, dall'uso attuale e da altri aspetti urbanistici ed ambientali.

Si rileva innanzitutto che la disposizione prospettata contrasta con gli orientamenti legislativi di numerose regioni e con le previsioni di gran parte dei più recenti strumenti urbanistici, che si prefiggono di disciplinare l'edificabilità con riferimento alle superfici esistenti e non ai volumi. Del resto, è diffusa la consapevolezza del forte impatto ambientale e urbanistico provocato dal recupero a fini residenziali dei voluminosi complessi produttivi dismessi. Si constata inoltre che l'incentivo a demolire e ricostruire edifici più voluminosi dell'esistente, ovvero a fare addizioni ad edifici morfologicamente compiuti, confligge con la volontà di indirizzare la rigenerazione urbana verso la transizione ecologica e la qualità urbana, che permea altre parti del d.d.I.

La dimensione delle superfici degli edifici da recuperare ovvero da costruire *ex novo* è tema progettuale, il cui sviluppo richiede che sia ricercato l'appropriato equilibrio fra più aspetti, dalla qualità architettonica alla sostenibilità ambientale fino alla fattibilità economica. L'INU auspica che il d.d.I. desista dall'assegnare alle regioni l'inopportuno compito ed affermi, semmai, la centralità del progetto urbano, lasciando ai consigli comunali le decisioni in merito ai luoghi ed all'entità della eventuale incentivazione tramite l'aumento della capacità edificatoria.

Insieme con la **maggiore capacità edificatoria**, anche la **riduzione della contribuzione privata** alla costruzione della città pubblica fino addirittura al 70% (art. 14, c. 9) fa affidamento alla forza attivatrice della rendita fondiaria urbana. Anche in questo caso ciò avviene in modo aprioristico, senza verificare se le riduzioni proposte siano davvero necessarie per rendere fattibile l'investimento privato oppure siano regalo tanto gradito quanto superfluo. Per contro, è trascurato il fatto che la riqualificazione degli spazi pubblici è un ingrediente essenziale della rigenerazione urbana e generatrice di esternalità positive di cui beneficiano gli stessi beni immobili privati. La prevalente tendenza delle esperienze regionali e comunali di rigenerazione urbana privilegia invece la **qualità del progetto** e la sua **capacità di creare valore**, e punta ad associare al progetto privato la dimostrazione dei benefici pubblici generati e l'accertamento di una appropriata e qualificata relazione tra beneficio privato e benefici pubblici.

Del resto, mentre il d.d.I. presta molta attenzione alla strategia della densificazione edilizia e della riduzione della contribuzione privata, le "azioni di **rinaturalizzazione dei suoli consumati in modo reversibile**", la cui presenza qualifica indubbiamente la definizione della "rigenerazione urbana" riportata all'art. 2, comma 1, lett. b), pare scivolare in secondo piano nello sviluppo dell'articolato, al pari della problematica delle bonifiche e della copertura dei loro costi.

Desti poi forti perplessità l'insieme delle disposizioni di dettaglio contenute negli artt. 10 (Banca dati del riuso) e 11 (Piano comunale

di rigenerazione urbana e priorità del riuso e della rigenerazione urbana). Va innanzitutto detto che tali disposizioni fanno riferimento ad obiettivi (la priorità della rigenerazione urbana, il contrasto del consumo di suolo) e propongono attività (conoscenza delle previsioni urbanistiche non attuate, immobili non utilizzati, aree degradate, ecc.) di cui i piani urbanistici che oggi vengono redatti già si fanno carico, anche in ossequio ad apposite disposizioni di legge regionali. Non si condivide pertanto la richiesta che i comuni si facciano carico di una lunga serie di adempimenti in via parallela o comunque scollegata dalla normale attività di pianificazione del territorio già disciplinata dalle leggi regionali. Si ritiene che sarebbe **più utile indirizzare l'attività dei comuni verso l'aggiornamento dei loro piani generali**, quando obsoleti, ed il loro più frequente aggiornamento.

Dal testo nei due articoli pare evincersi che l'unica pianificazione rilevante sia quella paesaggistica (art. 11, commi 3 e 4) e che quella urbanistica, generale e attuativa, sia sostituibile da una lunga serie di adempimenti amministrativi e dal "piano comunale di rigenerazione urbana". Il "censimento edilizio comunale", da redigere secondo le linee guida Istat "asseverato ai sensi di legge" e da aggiornare ogni due anni, la "banca dati del riuso", il "registro delle proprietà immobiliari in stato di abbandono", il "perimetro delle aree da assoggettare agli interventi di rigenerazione" da aggiornare ogni due anni e trasmettere all'Ispra e all'Istat, sono una soluzione – tanto burocratica quanto velleitaria per la gran parte dei comuni italiani – a problemi di competenza dei governi locali che vengono affrontati, in una visione organica dello sviluppo urbano sostenibile, dalla pianificazione territoriale e urbanistica.

Comunque, l'introduzione dei Piani comunali di rigenerazione urbana come strumento di generale applicazione richiede un coordinamento nel sistema degli strumenti di governo del territorio, che non pare adeguatamente risolto dalla mera sovrapposizione del nuovo Piano su quello comunale generale e dalla mera giustapposizione ad altri strumenti di pianificazione, come ad esempio il Piano di recupero del patrimonio edilizio esistente. Se si intendesse valorizzare, con apposito sviluppo normativo, la periodica individuazione degli ambiti urbani da rigenerare, si potrebbe dare ai Piani di rigenerazione un più deciso carattere di programma di politiche dirette al risultato, piuttosto che di mero disegno debolmente conformativo degli immobili.

Peraltro si osserva che i contenuti degli artt. 10 e 11 trattano implicitamente e parzialmente di questioni, il regime urbanistico della proprietà immobiliare e la forma del piano urbanistico comunale, sulle quali da anni si attende l'intervento del Parlamento mediante la tanto attesa e sempre più indispensabile "legge di principi in materia di governo del territorio". Auspicabile è poi la revisione della norma secondo cui in tutte le aree all'esterno del perimetro dei centri e dei nuclei abitati "sono ammesse solo destinazioni legate alle attività agricole o alle funzioni previste all'interno della cintura verde" (art. 10, comma 2). Si pensi, ad esempio, alle necessità di ampliamento degli stabilimenti produttivi o ai sistemi infrastrutturali con i relativi servizi. L'INU già nell'anno 2008 aveva redatto e trasmesso al Parlamento una proposta di legge sui "Principi fondamentali del Governo del Territorio" che assumeva come prioritaria politica pubblica "quella del contenimento del **consumo di suolo** extraurbano in quanto risorsa finita e non riproducibile". Secondo l'INU "i nuovi consumi di suolo saranno ammessi solo se sarà concretamente riscontrata l'insussistenza di alternative (riuso e recupero di suoli già edificati, degradati e abbandonati) e comunque dovranno essere accompagnati da misure di compensazione ambientale ed ecologica preventive, tali da minimizzare o annullare gli impatti negativi che il consumo di suolo comporta".

Pertanto, si ritiene che sia da adeguare anche la formulazione troppo assoluta dell'art. 27.2. lett. a), che presuppone un divieto assoluto di consumo di suolo. Fermi lo scopo dei piani di rigenerazione e l'eccezionalità di nuovi consumi di suolo, la fattibilità dei piani pare richiedere un margine seppur limitato di valutazione nell'esercizio delle funzioni di pianificazione, in combinazione con le compensazioni sopra ricordate.

Un contenuto che pare bisognoso di un chiarimento è la **dichiarazione dell'interesse pubblico** riconosciuto alle aree territoriali ricomprese nei Piani comunali di rigenerazione urbana (art. 7), seppur l'esplicito riferimento ai Piani selezionati con i bandi regionali e rispondenti alle finalità del Piano nazionale circoscrive la portata della misura.

Giova dunque chiarire in primo luogo se tale dichiarazione è il presupposto giuridico alle deroghe dal d.m. 1444/1968 in altezza e in distanza dei nuovi edifici previsti dai progetti o programmi di rigenerazione urbana, o se si prefigge altre finalità. È inoltre da chiarire il rapporto tra questa dichiarazione di interesse pubblico, solo per alcuni piani, e il generale effetto di dichiarazione di pubblica utilità che l'art. 14.2. del d.d.l. prevede per tutti i Piani di rigenerazione. Anche l'oggetto della dichiarazione di interesse pubblico, e distintamente di quella di pubblica utilità, sembrano meritevoli di precisazione, poiché altri principi dell'ordinamento richiedono che l'incidenza di queste dichiarazioni sulla proprietà e sull'azione amministrativa si abbia in concreto, riguardo all'oggetto degli atti e non genericamente formulata per l'intero strumento di piano.

In parte connessa ad essa è la dichiarazione di pubblica utilità ai sensi del d.P.R. 327/2001 per gli interventi inclusi nel Piano di rigenerazione urbana (art. 14, comma 2). La disposizione suscita perplessità in relazione alla circostanza che i Piani di rigenerazione urbana potrebbero essere l'esito di una pluralità di progetti proposti da soggetti privati e che tali progetti potrebbero intervenire su immobili di proprietà altrui (art. 12, comma 1).

Non soddisfacente è la trattazione del punto relativo alla **formazione dei piani comunali di rigenerazione urbana** (art. 12). Questa ignora del tutto il ruolo del comune, promotore del piano, e si occupa solo della presentazione delle proposte, come se la formazione del piano comunale non fosse altro che un selettivo assemblaggio di proposte evidentemente di prevalenza privata. Eppure, non c'è dubbio che il piano di rigenerazione abbia un intrinseco carattere progettuale e che i presupposti della sua progettualità si rinvergono nel piano urbanistico generale quando questo è di formazione relativamente recente. Si ritiene che uno dei principali elementi da cui partire nella formazione del Piano comunale di rigenerazione urbana sia rappresentato dalla ricognizione dello stato di conservazione e delle condizioni di uso del patrimonio immobiliare pubblico, con richiamo alle finalità dei **Programmi unitari di valorizzazione territoriale (PUVaT)** per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà di regioni, province e comuni e di ogni soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici.

Nel solco di tale orientamento, meriterebbe di essere sviluppata la connessione tra le esigenze di rigenerazione urbana e la gestione di

spesso rilevanti proprietà immobiliari, anche diffuse nel singolo comune, da parte di soggetti detentori di NPL-*Not Performing Loans* (in Italia ci sono 246 miliardi di euro di sofferenze bancarie a cui si sommano 79 miliardi di euro di *Unlikely to pay*. In dettaglio: 141 miliardi di euro lordi sono ancora oggi iscritti nei bilanci delle banche e 198 i miliardi di euro ceduti, dal 2015 a fine 2019, a fondi, veicoli Gacs banche specializzate e investitori; la gran parte di tali NPL sono garantiti da immobili che molto spesso restano inutilizzati sul mercato). Il riuso, anche a fini sociali, degli immobili costituenti garanzia di tali NPL andrebbe considerato ed agevolato.

Quanto alla indispensabile **cooperazione tra il settore pubblico e quello privato nella rigenerazione urbana**, si ritiene che il legislatore non possa limitarsi a rappresentarla come sola presentazione di singole proposte private. Le modalità prospettate dovrebbero discendere da una analisi critica dei risultati sin qui ottenuti dagli strumenti di partenariato pubblico privato previsti dall'ordinamento, nell'insieme non soddisfacenti, al fine di apportarvi gli opportuni correttivi e di renderli funzionali alla rigenerazione urbana.

Nello stesso tempo merita approfondire le ragioni del successo delle modalità, di recente sperimentazione, che affidano la riconversione dei beni pubblici alla qualificata competizione di raggruppamenti privati multi-attore.

In merito agli indirizzi qualificanti che lo Stato può fornire ai comuni in connessione con l'impiego delle risorse statali, dal punto di vista sociale meritano di essere valorizzate e maggiormente diffuse, anche mediante incentivazioni finanziarie, le forme di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 189 del Codice dei Contratti pubblici ed i contratti dei partenariati sociali di cui al successivo art. 190. L'inclusione di una quota di edilizia residenziale sociale negli interventi di rigenerazione urbana, in sintonia con l'obiettivo, ormai acquisito nella pianificazione locale, di voler dare vita ad insediamenti misti anche dal punto di vista sociale, è condivisibile. Si ritiene infatti che occorra fare della rigenerazione urbana la sede naturale e prioritaria di attuazione delle politiche abitative, sia per i progetti di social housing che per quelli di edilizia residenziale pubblica.

Tuttavia, la fissazione di una quota rigida (25%) con legge dello Stato, la sua limitazione ai centri storici, la sua generalizzazione a tutti i centri storici (art. 13, comma 5), contrastano con la varietà delle situazioni urbane, economiche e sociali presenti in Italia: da Milano e il suo hinterland ai centri storici dei comuni appenninici.

All'INU appare evidente che questa materia richiede di essere disciplinata dalle leggi regionali con riferimento ad un principio – la creazione di insediamenti socialmente composti – affermato dalla legge nazionale di principi.

Un altro contenuto dei piani di rigenerazione, non contemplato dal d.d.l., riguarda l'inserimento di opere d'arte nei contesti urbani da riqualificare. Numerose sono infatti le esperienze che documentano come le installazioni artistiche possano diventare dei veri e propri driver di rigenerazione. Si propone quindi di integrare il d.d.l., estendendo e rafforzando le raccomandazioni del decreto MIT 15 maggio 2017 relativo all'aggiornamento delle linee guida per l'applicazione della legge n. 717 del 1949 recante norme per l'arte negli edifici pubblici.

La necessità di elaborare e porre in atto strategie intersettoriali di rigenerazione urbana, come si evince dagli indirizzi sopra evidenziati, investe soprattutto **le responsabilità dell'amministrazione e quindi del sindaco**.

Il ruolo dei sindaci è da considerare innanzitutto riguardo alla disposizione proposta con l'art. 26 del d.d.l., che mirerebbe a rendere stabili i Piani di rigenerazione e detta l'obbligo per il Consiglio comunale subentrante di dare continuità ai programmi per l'attuazione degli interventi. La disposizione pare esposta a critiche di costituzionalità, ma anche attenendosi al solo sistema di governo del territorio pare da un lato in conflitto con la gestione nel tempo e dall'altro forse inutile, poiché un Piano di rigenerazione che abbia già raggiunto l'approvazione e la programmazione degli interventi troverà più specifica stabilità negli atti stessi.

Si ritiene comunque che il d.d.l. potrebbe contemplare il rafforzamento delle competenze dei comuni e dei sindaci nella definizione del coordinamento dei processi di rigenerazione urbana a attraverso una specifica integrazione dell'art. 50 del Testo Unico degli enti locali.

Al riguardo si propone di aggiungere un secondo comma nell'art. 26 del d.d.l. in cui si disponga la sostituzione delle prime due righe del comma 7 dell'art. 50 del Testo Unico degli enti locali in questi termini: *"Il sindaco, altresì, coordina ed integra, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, il Piano comunale di rigenerazione urbana ..."*.

Non convince l'identificazione della "qualità della progettazione" nei "concorsi di progettazione" (art. 19). Ad una indiscutibile esigenza (la qualità degli interventi di rigenerazione urbana) la soluzione proposta è la procedura (il concorso di progettazione e il concorso di idee). In verità negli ultimi anni sono state sperimentate varie forme di concorrenzialità nell'obiettivo di massimizzare la qualità degli interventi e contestualmente di assicurare la loro fattibilità. Si ritengono preferibili l'enunciazione dei requisiti che i progetti dovrebbero possedere ed il richiamo all'obbligo della trasparenza e della concorrenzialità nell'affidamento degli incarichi pubblici, rimettendo al comune, promotore del piano di rigenerazione, le decisioni in merito alla tipologia concorsuale.

Nel quadro degli incentivi di carattere fiscale proposti, sulla cui adozione l'INU esprime il già segnalato apprezzamento di fondo, alcune misure necessitano un ripensamento. Una particolare attenzione merita di essere rivolta alla tutela delle attività economiche che, con la loro presenza, contribuiscono in modo determinante alla **vitalità dei tessuti urbani**. La **riduzione dei tributi o dei canoni per l'occupazione di suolo pubblico** (art. 20, comma 2) è certo una misura utile per rivitalizzare i centri storici e le periferie come dimostrano i mesi di reazione alla pandemia, tuttavia la decisione circa l'entità della riduzione dovrebbe essere lasciata all'autonomia decisionale dei comuni. Inoltre occorrerebbe estendere la gamma delle situazioni in cui le attività economiche possono usufruire di benefici di carattere fiscale per l'utilizzazione di spazi pubblici e privati.

Per le ragioni già esposte, occorre evitare che i benefici fiscali a sostegno delle attività economiche incidano negativamente sulle fonti tributarie comunali e quindi sulla disponibilità di risorse per la manutenzione degli spazi pubblici. Pare quindi opportuna l'istituzione di un fondo compensativo per le minori entrate comunali in sostituzione della generica previsione riportata nell'art. 5, comma 2, lett. f) (assegnazione di contributi ai comuni a titolo di rimborso del minor gettito derivante dall'applicazione degli esoneri e/o riduzione degli oneri di urbanizzazione).