

**Documento di FAI, INU, Slow Food Italia, WWF Italia
per l’Audizione del 17/11/2020
dinanzi alla XIII Commissione Territorio, Ambiente e Beni ambientali
sui disegni di legge sulle rigenerazione urbana**

In questa audizione relativa ai disegni di legge nn. 1131-970-985-1302-1943-1981 sulla rigenerazione urbana, alla luce anche gli attuali limiti operativi, preferiamo concentrarci con schematiche riflessioni e commenti riguardanti in particolare i contenuti del disegno di legge n. 1131 e facendo, quando è il caso, i necessari raffronti con il disegno di legge n. 1943.

Prima di procedere alle sintetiche valutazioni di merito sugli aspetti salienti dei disegni di legge presi in esame, intendiamo premettere alcune considerazioni generali sulla rigenerazione urbana, coerenti con quanto sappiamo è stato sostenuto da altre associazioni nel corso della loro audizioni dinanzi a questa Commissione.

Considerazioni generali

Se si vuole affrontare *oggi* la questione della rigenerazione urbana questa non può prescindere dal contesto territoriale e da una revisione dei paradigmi consolidati dell’intervento urbanistico inteso come intervento focalizzato sul costruito, sul patrimonio edilizio esistente seppur degradato, abbandonato, dismesso, inutilizzato.

Bisogna, quindi, favorire una revisione dei modelli tradizionali dell’urbanistica moderna, prevalentemente ancora orientati a governare e a favorire i processi di crescita urbana e di infrastrutturazione del territorio o concentrati sul governo puntuale delle trasformazioni delle riconversioni e delle dismissioni urbane, senza riuscire a limitare l’intensità persistente di processi urbanizzativi diffusi o a realizzare interventi di rigenerazione urbana che non affrontino adeguatamente i problemi del degrado dei tessuti urbani del contesto territoriale nel suo insieme e nella sua complessità.

La rigenerazione urbana, strumento qualificante e indispensabile per intervenire nella riqualificazione delle nostre città, non può quindi prescindere dalle nuove questioni sociali, ambientali ed ecologiche che vengono poste alle nostre comunità urbane in relazione alla salute, al benessere, alla sicurezza collettivi, legati indissolubilmente ai fenomeni dell’inquinamento e alla qualità dell’aria, al rischio idrogeologico e all’adattamento ai cambiamenti climatici, alla gestione integrata del verde urbano, dei parchi cittadini e delle reti ecologiche.

A nostro avviso non si può prescindere dal degrado profondo in cui versano i contesti territoriali, dove si rilevano fenomeni di abbandono, degrado, dismissione senza porre l’accento e l’attenzione anche e soprattutto nelle loro componenti ambientali e paesaggistiche.

Dall’edificio al contesto

La rigenerazione urbana, quindi, è una grande opportunità per una “ricucitura” dei territori in un’ottica paesaggistica, laddove troppo spesso uno sviluppo distonico ha creato frange di degrado e con esse, spesso, la rottura di ogni equilibrio ecologico. Per questo motivo la rigenerazione urbana deve essere affrontata in un’ottica di contesto, di territorio e non immaginata solo alla scala del

singolo edificio o manufatto da rigenerare. Sarebbe un'occasione persa, ma soprattutto non ci permetterebbe quel salto di qualità ci porta – oggi – a collegare i nostri spazi di vita, al lavoro e – quindi alle scelte di sviluppo economico – alla salute, alla sicurezza dei territori e alla loro qualità ecologica e ambientale in genere.

In questo senso potrebbe essere opportuno inserire tra le finalità la “cura” del paesaggio, cura che implica nella trasformazione l'occasione di un miglioramento dell'insieme, capace di mantenere i valori identitari dei luoghi.

Rigenerazione e territorio: una visione non “tarata” solo sulle grandi città

E' altresì opportuno richiamare la necessità di non affrontare il tema della rigenerazione urbana pensando unicamente alla realtà delle grandi città, delle città metropolitane in particolare. L'ottica dell'intervento di rigenerazione urbana *tarato* solo sulle grandi città rischia tuttavia di far sviluppare strategie che poi mal si adattano a realtà diverse, pensiamo in questo senso al tema delle aree interne e montane. Luoghi molto segnati dallo spopolamento e dall'abbandono e segnati da architetture in decadenza anche di grande scala, non solo interi borghi, ma anche fabbriche, sanatori, colonie ecc.. Sebbene negli ultimi anni si registri un ritorno verso un lento ripopolamento di diverse aree interne, seppure in numeri contenuti, questo comporta evidentemente una rigenerazione dei manufatti che però necessita di una guida e di principi diversi da quelli che guidano la realtà metropolitana.

Primo tra tutti, potremmo ricordare come la riqualificazione delle architetture delle aree interne comporti la necessità di pensare la loro trasformazione unitamente al destino di quelle che molte volte erano le aree agricole di pertinenza – oggi anch'esse abbandonate. Perché nelle aree interne la frattura tra città/borgo e campagna non c'era e necessita di essere governata e la capacità di rigenerare i borghi deve andare di pari passo con la capacità di recuperare i paesaggi rurali legati alle pratiche agricole tradizionali dei territori che generano quei prodotti agricoli di alta qualità che sono, poi, i nostri prodotti DOP e IGP di maggiore successo di mercato anche su scala internazionale.

Rigenerazione urbana ed economia dei territori/coinvolgimento dei cittadini

Con la rigenerazione urbana nelle aree interne, in montagna in particolare, si apre, dunque, un interessante legame con la possibilità di rinascita dell'economia locale che questa rappresenta. Pensiamo in questo senso, per esempio, alla filiera del legno, filiera che ha registrato negli ultimi decenni una forte contrazione di imprese in Italia sia nell'ambito della selvicoltura che nella lavorazione dei prodotti derivati dal legno. Recuperare le architetture di montagna significa tornare ad utilizzare oculatamente questa risorsa in edilizia, fatto questo che può rappresentare un'occasione unica anche per tornare a curare i boschi cedui, attraverso una selvicoltura moderna e sostenibile, e far ripartire le imprese che sui territori sono coinvolte nella lavorazione del legno: la rigenerazione urbana di qualità può diventare così un volano economico per i territori, creando una base fondamentale per il ripopolamento di centri abbandonati.

Se, poi, si passa a considerare la necessità di un coinvolgimento dei cittadini nella rigenerazione urbana, l'esperienza negli ultimi anni ha dimostrato non solo il valore della partecipazione delle comunità nelle operazioni di riqualificazione, ma anche la necessità di coinvolgere, fin dalla nascita dei progetti, il mondo delle imprese del territorio o, quanto meno, delle imprese che partecipano alla riqualificazione quali attori economici del territorio stesso. Le grandi operazioni immobiliari calate “dall'alto” fanno molta più fatica a ricreare luoghi e ad aggregare comunità, che sono di quei luoghi sono l'anima.

Rigenerazione urbana e centri storici

La questione dei centri storici ha una sua specifica peculiarità, tanto che vale la pena ricordare come la qualità e la conservazione dei centri storici sia uno degli indicatori del Benessere Equo e Sostenibile - BES di ISTAT, laddove il centro storico rappresenta un insieme composito e non una selezione di singoli edifici. Il valore identitario nasce non solo dalla testimonianza di valore artistico o storico delle architetture, ma vive anche nella composizione del tessuto urbano e nei valori patrimoniali immateriali degli artefatti, che sono frutto anche di tecniche e saperi storici e tradizionali, oltre che dal valore dei materiali e delle tecniche edilizie impiegate. E' necessaria, quindi, un'ottica di "tutela degli insiemi", unitamente alla tutela delle specificità dei luoghi (per fare un esempio: i tetti in pietra, tipologie di serramento, recinzioni ecc.).

Ma la questione dei centri storici è anch'essa complessa perché se, da un lato, è fondamentale richiamare alla necessità di garantire la tutela della loro qualità e della loro identità – in particolare dei centri storici minori magari di origine rurale facili prede di demolizioni improvvide –, dall'altro, è necessario poter intervenire sulle tante architetture "incongrue". Anche se c'è da precisare che la selezione di questi interventi non può essere arbitraria, né affidata solo alla "sensibilità" delle amministrazioni territoriali.

Anche su questo tema torna il valore della partecipazione dei cittadini, il cui ruolo diviene ancor più centrale alla luce della recente ratifica della *Convenzione di Faro*, che afferma oltre al diritto dei cittadini alla fruizione del patrimonio culturale ma anche il dovere di ciascuno di partecipare alla sua valorizzazione e – ovviamente – alla sua tutela.

Servizi ecosistemici, infrastrutture verdi e nature based solution

Il progetto spaziale del piano, alla luce di tutte le considerazioni appena fatte, va innovato e, integrato con riferimenti ad un chiaro e imprescindibile limite al consumo del suolo, permetterebbe di intervenire nel miglioramento della qualità del tessuto urbano, consentendo di introdurre nuovi parametri e indicatori qualitativi e prestazionali delle trasformazioni urbane che contemplino il mantenimento e la ricostituzione del capitale naturale e dei servizi ecosistemici garantiti dalle biodiversità e dalle reti ecologiche urbane e favoriscano l'adattamento e la resilienza delle strutture insediative esposte al *climate change*.

In questa prospettiva e contesto acquistano importanza strumenti di intervento quali le "infrastrutture verdi e blu" per avviare e consolidare progetti di disegno degli spazi aperti che tengano conto della connotazione dei territori e della vocazione dei suoli.

Le *green infrastructure*, utilizzando come strumento operativo e progettuale le *nature based solutions*, consentono di favorire la connessione tra ambiti territoriali con elevata naturalità, favorendo la riconoscibilità e la funzione sistemica delle reti ecologiche e creando sinergie tra le aree verdi, gli spazi aperti liberi e naturali con quelli antropici e con le reti della mobilità lenta e sostenibile e l'infrastrutturazione energetica e digitale.

Inoltre, assumono rilievo, anche le tecniche di de-impermeabilizzazione (o de-sealing o recupero de suolo) al fine di ripristinare le funzionalità ecosistemiche del suolo, trasformando il terreno impermeabilizzato, rimuovendo la copertura artificiale, dissodando il suolo sottostante, eliminando il materiale estraneo e, infine, ristrutturandone il profilo.

A conclusione di queste considerazioni generali, si ritiene che la sfida della rigenerazione urbana, pur affrontata nei disegni di legge in questione, dovrebbe avere al centro e rendere evidente un

percorso di modificazione graduale, a scala territoriale, della struttura urbana nelle sue parti costruite e negli spazi aperti e liberi, che consenta di introdurre indicatori, strumenti e obiettivi quantificabili per migliorare la qualità degli interventi e rispondere in maniera più adeguata alle nuove domande economiche, sociali e ambientali delle comunità urbane.

Considerazioni specifiche

Qui di seguito ci soffermiamo solo su alcuni degli aspetti salienti dei due disegni di legge nn. 1131 e 1943 presi in esame non entrando nel merito di una disamina di dettaglio delle norme proposte.

Andiamo qui di seguito a individuare gli strumenti che consideriamo di un certo interesse e con possibili ricadute positive e negative di quanto previsto nei disegni di legge evidenziando nel contempo, quando è il caso, i limiti dello strumenti proposti.

Finalità e contenuti dei ddl

Nelle finalità di cui all'art. 1 del ddl n. 1131 si dà correttamente rilevanza al carattere della rigenerazione come sistema di interventi volti a garantire un miglioramento dell'ambiente urbano dal punto di vista sociale, ambientale e culturale. Le strategie generali riguardano: il riuso edilizio delle aree dismesse e degli edifici degradati; favorire la sostenibilità ecologica e la presenza di aree verdi per incrementare la biodiversità; ridurre i consumi energetici; favorire l'integrazione sociale e multifunzionale, tutelare i centri storici; migliorare la mobilità sostenibile.

Ma nella articolazione degli interventi normativi e attuativi del ddl n. 1131 (in particolare agli artt. 8, 10 e 12) si dà molta evidenza agli aspetti edilizi o comunque si considerano in prevalenza come interventi di rigenerazione quelli sul costruito, in particolare finalizzati alla riqualificazione dei quartieri residenziali del dopo guerra per le parti degradate, mentre non si dà la necessaria rilevanza al ruolo e alla tutela degli spazi aperti oggi fondamentale nel realizzare un progetto di connessione multifunzionale nei tessuti densi della città, non ponendo un chiaro freno anche ad ulteriore consumo di suolo.

Più coerente appare nella definizione della finalità (di cui all'articolo 1) e poi nei contenuti delle disposizioni contenute nel resto dell'articolato il disegno di legge n. 1943 che coniuga la trasformazione e il governo del territorio, con la limitazione del consumo del suolo e al miglioramento della sua permeabilità oltre che alla sostenibilità ecologica e all'incremento della biodiversità.

Definizioni

Chiarite le Finalità di cui all'articolo 1 si ritiene che le Definizioni di cui all'art 2 in entrambi i disegni di legge in questione debbano e possano essere ridotte al minimo nella loro essenzialità.

Dal ddl n. 1131 potrebbe essere mutuata la definizione di "rigenerazione urbana" (di cui al comma 1, lettera b dell'art. 2), meglio declinata e descritta grazie anche all'accorpamento dei contenuti della definizione degli "ambiti urbani" (di cui al comma 1, lettera a).

Mentre dal ddl n. 1943 potrebbe essere interessante mutuare la definizione di "consumo del suolo" (di cui al comma 1, lettera d dell'articolo 2)

Piano e Programma/i e Fondo nazionale

Si può apprezzare l'idea di un Piano Nazionale di Rigenerazione Urbana, definito con DPCM, su proposta del Ministero dell'Ambiente e di concerto con gli altri Ministeri competenti, di cui all'art. 4 del ddl n. 1131, ma non è chiaro come motivare e giustificare uno strumento come un DPCM, che dovrebbe essere adottato dopo 2 mesi dall'entrata in vigore della legge, e come questo strumento possa conciliarsi, in primis nel rispetto de Titolo V della Costituzione, con la necessaria individuazione da parte dei Comuni degli ambiti urbani dove realizzare interventi di rigenerazione urbana (di cui all'art. 10) o con la tempistica di soli tre mesi indicata alle Regioni per adottare disposizioni, tra l'altro ampiamente derogatorie dalle normative vigenti (di cui all'art. 8). Anche l'introduzione del Piano comunale di rigenerazione urbana (di cui sempre all'art. 10) pare aggiungere un ulteriore strumento di pianificazione di cui non si comprende la necessità.

Appare più funzionale e più conseguente dal punto di vista logico la proposta del Programma di rigenerazione urbana su scala comunale, da attuare tramite i PdR di cui al Titolo IV della legge n. 457/1978, proposto all'articolo 3 del ddl n. 1943, anche se reso più snello e alleggerito nei pur necessari riferimenti ai compiti delle Regioni per quanto riguarda la pianificazione paesaggistica.

Si condivide la proposta della istituzione di un Fondo nazionale per la rigenerazione urbana di cui all'art 5 del ddl n. 1131 e dell'art. 11 del ddl n. 1943 costituito preferibilmente presso il Ministero dell'Ambiente (come da quest'ultimo ddl indicato).

Altri finanziamenti e linee di prestito nazionali

Si condivide la priorità data all'utilizzo dei Fondi strutturali europei per la realizzazione degli interventi di rigenerazione urbana di cui all'art. 13, comma 1 del ddl n. 1131 e dell'art. 13, comma 1 del ddl n. 1943.

Si condivide altresì lo spirito dell'art. 14 del ddl n. 1943 con riguardo alla delega per la rimodulazione e stabilizzazione del bonus per le ristrutturazioni edilizie, l'efficientamento energetico e il miglioramento antisismico degli edifici di cui al decreto legge n. 63/2013, convertito dalla legge n. 90/2013.

Interessante e condivisibile la proposta di cui all'art. 14, comma 2 del ddl n. 1131 del prestito garantito dalla CDP per i Comuni per l'attuazione degli interventi di rigenerazione urbana.

Incentivi e disincentivi condivisibili

Interessante l'esenzione per gli immobili oggetto di interventi di rigenerazione urbana dalle tasse comunali relative a: IMU, TASI e TARI di cui all'art. 17, c. 1 del ddl n. 1131, come anche la riduzione del 10 per cento del contributo di costruzione, di cui all'art. 16 del DPR n. 380/2001, previsto dal comma 3 dello stesso art.17.

Come anche si trova sia interessante il disincentivo attuato con l'aumento delle tasse comunali per le unità immobiliari e gli edifici che risultino inutilizzati per almeno 5 anni di cui all'art. 15 del ddl n. 1943, nonché il comma 6 dell'articolo 11 del ddl n. 1131 che addirittura prevede una tempistica più breve dalla quale scatta l'aumento delle aliquote (12 mesi) per gli immobili artigianali e commerciali inutilizzati situati nei centri storici.

Incentivi e disincentivi non condivisibili

Non si ritiene condivisibile il “pacchetto di incentivi” previsti dall’art. 8 del ddl n. 1131 che dovrebbero essere predisposto dalle Regioni con modifiche alle leggi regionali al fine di: consentire diffusamente incrementi volumetrici aggiuntivi rispetto all’esistente fino al 20% in deroga alla strumentazione urbanistica vigente per le aree di rigenerazione con la possibilità di recuperare i volumi (o la superficie lorda di pavimento) esistente degli immobili; l’ammissibilità delle modifiche di destinazione d’uso, anche in deroga allo strumento urbanistico; ma soprattutto la riduzione del contributo di costruzione (non si dice fino a che soglia) e l’esonero, in caso di variante, dal contributo straordinario di urbanizzazione misure che determinano, tra l’altro, una riduzione della capacità di investimento dei comuni e hanno effetti probabilmente irrilevanti nel sostenere la rigenerazione.

Né si condivide quanto stabilito ai punti da 1) a 3) della lettera b) del comma 3 dell’art. 12 del ddl n. 1131 relativamente agli interventi di demolizione e ricostruzione con riguardo in particolare agli incrementi del 20 per cento della volumetria o della superficie esistente e il, diverso posizionamento dell’area di sedime.

Semplificazioni

Non si ritiene, che si debba procedere ad ulteriori semplificazioni finalizzate a favorire la generazione urbana quali quelle previste dall’art. 14 del ddl n. 1131 che scardinano il decreto del Ministro dei LLPP 2 aprile 1968 n. 1444 e vanno oltre a quanto già recentemente stabilito dall’articolo 10 del decreto-legge n. 76/2020, convertito dalla legge n. 120/2020, peraltro già contestate dalle associazioni ambientaliste.

Bandi

All’art 16 del ddl n. 1131 si ritiene interessante l’introduzione di forme concorsuali (concorso di progettazione o del concorso di idee) per la progettazione degli interventi ricompresi nel Piano comunale di rigenerazione urbana, qualora il piano non possa essere redatto dall’amministrazione comunale interessata.

