

MISURE PER LA RIGENERAZIONE URBANA
SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE 13a
(Territorio, ambiente, beni ambientali)

AUDIZIONE FEDERDISTRIBUZIONE

27 ottobre 2020

Premessa

Federdistribuzione rappresenta le principali imprese della distribuzione moderna organizzata alimentare e non alimentare. Si tratta di imprese che operano sul territorio nazionale con oltre **15.000** punti vendita e con le più diverse formule e canali distributivi (ipermercati, supermercati, esercizi di vicinato, grandi magazzini, superfici specializzate, cash & carry, franchising, e-commerce ecc.).

Il dibattito avviato negli anni scorsi sul consumo del suolo e sulla rigenerazione urbana ha portato sino ad oggi, in assenza di un quadro normativo nazionale, ad interventi legislativi e regolamentari da parte di alcune Regioni e Comuni, che hanno applicato in via diretta gli indirizzi europei ma che, con discipline non omogenee, non hanno contribuito a fare chiarezza sulla materia: **l'impostazione, le logiche e le soluzioni normative adottate risultano diverse da Regione a Regione**. Molti di questi approcci normativi regionali non considerano in modo del tutto adeguato i mutamenti di scenario e non tengono in debito conto la vera e propria necessità di un nuovo modello di crescita.

La Rigenerazione Urbana è ormai una strada obbligata, perché le aree dismesse rappresentano un problema per il territorio dal punto di vista sociale, economico e anche sotto il profilo della sicurezza. Inoltre, il recupero di aree dismesse permette di contenere il consumo di suolo, senza bloccare l'innovazione e l'evoluzione delle città e dei territori, garantendo le risposte alle richieste di nuovi modelli di sviluppo urbano, puntando sulla qualità di vita e sui mix funzionali di residenzialità, servizi e offerta economica.

Dimostrazione evidente dell'importanza di tale tema è che le aree dismesse che hanno avuto processi di rigenerazione di successo sono diventate **un volano per l'economia**, in quanto hanno generato sviluppo economico. L'ultimo decennio è stato caratterizzato da una profonda crisi socio-economica che ha comportato rilevanti effetti strutturali sulle dinamiche complessive che regolano l'insieme delle attività economiche e lo sviluppo del mercato. Si è arrivati a proporre interventi normativi di limitazione del consumo del suolo nel momento in cui il contesto è profondamente mutato: la flessione della crescita demografica lascia infatti spazi in cui si può agire con un diverso approccio, molto più in linea con un concetto di "economia circolare", finalizzato al **recupero di ciò che già c'è**. Anche i fenomeni di delocalizzazione industriale hanno accelerato questo processo. Diventa oggi di grande attualità **evitare che ampi spazi già urbanizzati rimangano abbandonati al degrado**.

In questi processi può assumere **un ruolo cruciale il commercio**. Le medie e grandi strutture possono svolgere, in particolare, un importante ruolo di attrazione: la creazione di polarità commerciali pianificate e di unità commerciali dedicate al servizio di prossimità dovrebbero essere gli elementi fondanti su cui ricostruire aree baricentriche nelle zone degradate, soprattutto nelle periferie, utilizzando le tante aree dismesse disponibili.

Si vedono pertanto con grande favore interventi normativi che, come quelli di cui oggi si tratta - e che si affiancano già ai disegni di legge riuniti in esame presso codesta commissione e la nona commissione - **introducono una più stretta connessione tra le azioni di tutela del suolo e quelle di recupero delle aree dismesse**.

Condividiamo quindi la scelta di disciplinare con appositi provvedimenti il tema della rigenerazione urbana e della tutela dei centri storici, definendone i principi fondamentali, i ruoli ed i possibili incentivi per gli interventi da realizzarsi.

Questo processo deve necessariamente avvenire **contemperando le esigenze di crescita economica, occupazionale e di valorizzazione dei territori, con la tutela dell'ambiente e del suolo**.

In questa direzione dovrebbero quindi andare gli interventi attuativi nonché gli strumenti urbanistici e regolamentari, per mettere in atto tutte le azioni necessarie per ottimizzare l'occupazione del territorio, privilegiando gli interventi a maggiore sostenibilità, **senza alcuna discriminazione tra soggetti privati, che possa basarsi su parametri o valutazioni relativamente alla natura dei richiedenti o alle tipologie di attività che si intendono sviluppare sul territorio.**

Risultano molto apprezzabili **le diverse misure di incentivazione fiscale previste nei disegni di legge n. 1131, n.1943, n. 1981, e che vanno a coordinarsi con le disposizioni contenute nel recente DL Semplificazioni**, che ha dato delle prime risposte concrete e più che opportune sul tema della rigenerazione urbana.

Nel complesso i provvedimenti in esame risultano essere un buon punto di partenza sul quale costruire un testo unificato: con alcune integrazioni potrebbero ancor meglio promuovere, in modo razionale sul territorio, le attività di recupero o riuso.

Il contesto normativo

- Art. 1 - Finalità (DDL 1131-1943-1981)

Come emerge dalle Relazioni dei DDL n. 1131, n.1943, n. 1981 il Legislatore persegue il fine di favorire la rigenerazione urbana, attraverso una normativa quadro in materia di uso responsabile del suolo, per fornire non solo opportunità occupazionali ma anche come contributo concreto al raggiungimento dell'obiettivo di azzeramento del consumo del suolo.

A tal fine, nei vari provvedimenti, viene previsto che in attuazione dell'art.117, terzo comma, della Costituzione, la rigenerazione urbana, quale alternativa strategica al consumo di suolo, rientra nella materia del governo del territorio. Si verte quindi in materia (Governo del Territorio) rimessa alla **competenza legislativa concorrente Stato-Regioni e la nuova disciplina è chiamata ad operare come legge quadro che definisce i principi fondamentali e i correlati incentivi** per gli interventi da realizzarsi prioritariamente nelle aree già urbanizzate degradate.

Peraltro, come noto, negli ultimi anni sono state approvate diverse iniziative regionali per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione dell'esistente:

Proprio per tali ragioni è necessario **che vi sia il più ampio coordinamento ed il rispetto delle prerogative legislative tra Stato e Regioni, per evitare "impasse procedurali"** che rischiano di impattare sullo sviluppo delle attività, **creando "confusione" anziché "semplificazione"**: se, come si legge nelle varie relazioni preliminari alle proposte oggi in esame, l'intento è quello di **uniformare attraverso delle leggi quadro** le iniziative territoriali di sviluppo sostenibile a livello nazionale, allora **è necessario che siano evitate duplicazioni o la previsione di adempimenti ulteriori per le imprese.**

E' quindi **più che opportuna la previsione del potere sostitutivo** in caso di inerzia da parte degli enti locali.

Bene anche l'intento di uniformare attraverso delle leggi quadro a livello nazionale, le iniziative territoriali di sviluppo sostenibile.

- Art. 2 Definizioni (DDL 1131-1943-1981)

I provvedimenti in esame introducono, come comune denominatore, **per la prima volta, una definizione di "rigenerazione urbana"** intesa quale complesso sistematico di trasformazioni

urbanistiche ed edilizie in ambiti urbani su aree e complessi edilizi caratterizzati da degrado urbanistico edilizio, ambientale o socio-economico.

Si propone, allo stesso tempo, di inserire una definizione di **«rigenerazione territoriale»**, intesa come insieme coordinato di iniziative preordinate alla risoluzione di situazioni di degrado urbanistico, ambientale, paesaggistico o sociale che interessano ampie porzioni di territorio, anche su scala sovra comunale e che sono preordinate alla salvaguardia, alla deimpermeabilizzazione e alla ricostituzione delle sue funzioni.

- **Art. 3 Programma di rigenerazione urbana comunale che viene attuato attraverso i piani di recupero del patrimonio edilizio e urbanistico (DDL 1943)**

Con riferimento al disegno di legge 1943 "Misure e strumenti per la rigenerazione urbana", l'articolo 3 introduce i piani di recupero del patrimonio edilizio e urbanistico (c.d. PdiR) che danno attuazione al programma di rigenerazione urbana comunale.

Tali piani rappresentano l'unico vero strumento urbanistico per gli interventi di rigenerazione urbana e risultano essere di fondamentale importanza perché danno modo a tutti gli operatori di programmare tempestivamente tutti gli interventi edilizi.

Risulta, altresì, opportuno aver previsto dei **termini stringenti, dall'approvazione della legge quadro, per le Regioni (6 mesi) per adottare i piani paesaggistici e per i Comuni (12 mesi) per adeguare** i piani comunali sulla base dei piani paesaggistici

Infine si guarda con molto favore la disposizione di cui al comma 2, secondo la quale in caso di inerzia delle Regioni il Ministero dei beni culturali dovrà esercitare i poteri sostitutivi secondo quanto previsto dal codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42

- **Art. 3 Cabina di regia nazionale per la rigenerazione urbana (DDL 1131)**

Riteniamo che l'istituzione di una cabina di regia nazionale per la rigenerazione urbana possa essere un utile strumento di confronto e di promozione per la realizzazione degli obiettivi del Piano nazionale per la rigenerazione urbana, e soprattutto per il coordinamento della normativa nazionale e regionale e degli strumenti di intervento in materia di rigenerazione urbana, costituendo altresì un valido supporto alle regioni e agli enti locali che intendono avviare rispettivamente progetti e piani di rigenerazione urbana in tutte le fasi.

In tale ottica appare necessario prevedere che la Cabina di Regia Nazionale abbia anche il compito di **vigilanza sulle iniziative delle Regioni e di intervento ove difformi o incompatibili o incoerenti nonché per il caso di inerzia, al fine di garantire l'attuazione dell'art. 117 comma 3 Cost.**

Sotto altro profilo si rileva l'opportunità, non solo di coinvolgere i rappresentanti del **Ministero dello Sviluppo Economico**, ma anche di aprire un tavolo parallelo di confronto con tutti gli operatori e stakeholder coinvolti sul tema della rigenerazione urbana.

- **Art. 5 Fondo nazionale per la rigenerazione urbana (DDL 1131)**
Art. 6 Fondo nazionale per la rigenerazione urbana (DDL 1981)
Art. 11 Fondo nazionale per la rigenerazione urbana (DDL 1943)

I vari disegni di legge istituiscono un Fondo nazionale per la rigenerazione urbana che andrà a contribuire all'attuazione dei programmi di rigenerazione urbana promossi dagli enti locali.

Riteniamo che la disposizione contenuta nell'art. 6 del DDL n. 1981, che prevede una dotazione di 200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 e fino all'anno 2035, sia un buon punto di partenza. Sarebbe altresì auspicabile promuovere forme di partenariato pubblico/privato per la realizzazione dei progetti strategici per il Paese, **anche utilizzando i finanziamenti europei del Recovery Fund, che rappresentano in ambito di rigenerazione urbana, un'occasione unica e irripetibile.**

- **Art. 8 Compiti delle regioni e delle province autonome (DDL 1131)**

All'art. 8 **sono elencati gli ambiti di intervento sui quali le Regioni e le Province autonome potranno intervenire in materia di rigenerazione urbana**, adottando disposizioni, anche attraverso l'adeguamento della propria legislazione.

In tal senso si accoglie con favore la previsione di benefici e delle forme di premialità quali la possibilità di delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse (lett.c); la riduzione del contributo di costruzione di cui all'articolo 16 del Testo Unico Edilizia (lett.e); l'esonero, in caso di variante urbanistica, dal contributo straordinario di urbanizzazione (lett.g).

Non si può, d'altro canto, non rilevare come la lettera d) limiti il riconoscimento di volumetria aggiuntiva e modifiche di destinazioni d'uso, anche in deroga allo strumento urbanistico, **ai soli immobili ed edifici non residenziali** con superficie lorda di pavimento **fino a 2.500 metri quadri.**

La norma introduce di fatto una discriminazione, in quanto prevede un indice di natura esclusivamente volumetrico, e quindi "quantitativo" anziché "qualitativo", per determinare l'attribuibilità delle misure premiali sopra indicate, basandosi sull'espansione superficiale dell'immobile. **Si dovrebbe, diversamente, fare riferimento, per la concessione delle previsioni di favore, ad un criterio di natura "qualitativo"**, che tenga conto dello sviluppo e della riqualificazione del tessuto urbano e sociale in termini occupazionali, all'interrelazione di residenze, attività economiche, servizi pubblici e commerciali, nonché spazi ed attrezzature per il tempo libero, per l'incontro e la socializzazione, con particolare considerazione delle esigenze dei soggetti con disabilità.

- **Art. 14 Semplificazioni in materia urbanistica e amministrativa (DDL 1131)**
Art. 12 Misure di incentivazione (DDL 1943)

La normativa nazionale dovrebbe sostenere gli interventi di recupero di aree dismesse anche attraverso misure di incentivazione di natura tecnica, le quali potrebbero essere applicate anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti. In tal senso **si potrebbe prevedere una strategia premiale per gli interventi di recupero di aree dismesse che apportino benefici al contesto urbano e socio-economico, caratterizzati da un mix funzionale complementare all'offerta locale e da elevate prestazioni energetiche, ambientali e tecnologiche** (es. riconoscimento di diritti edificatori nel caso di interventi qualitativi energetico-ambientali).

Le misure di incentivazione di tipo tecnico potrebbero comprendere: incrementi volumetrici e di superfici; riconoscimento di diritti edificatori, prevedendone anche il possibile trasferimento in altri ambiti idonei non in continuità spaziale; riduzione degli standard urbanistici; riduzione degli standard destinati a parcheggi; possibilità di stipulare convenzioni pubblico-private finalizzate al raggiungimento delle quantità minime di parcheggi previste; destinazioni d'uso flessibili perseguendo il concetto di "indifferenza funzionale" in relazione agli ambiti di rigenerazione urbana; mutamenti di destinazioni d'uso non onerosi.

Le misure di incentivazione economica per gli interventi di recupero delle aree dismesse sono previste nella quasi totalità delle attuali legislazioni regionali (es. fondi

regionali, contributi e premialità per recuperi con bonifica ambientale, incentivi per progetti ad elevata sostenibilità socio-economica e ambientale-edilizia, sgravi relativi a oneri e contributi, quali ad esempio abbattimento degli oneri di urbanizzazione, cambi di destinazione d'uso non onerosi, interventi di fiscalità locale/imposte comunali).

Possono essere annoverate tra le misure di incentivazione anche le semplificazioni procedurali e specifiche varianti nel caso di interventi di recupero di aree dismesse, promozione di concorsi di idee e di progettazione partecipata, incentivazione a vario titolo degli interventi di edilizia bioclimatica e di risparmio energetico (semplificazione delle procedure, riduzione delle tempistiche dei processi autorizzativi di strutture di vendita che prevedono un inserimento funzionale in aree dismesse ecc.).

Si guardano con molto favore tutte le disposizioni in materia di semplificazione urbanistica che vanno ad aggiungersi alle norme di recente introdotte con il decreto legge 16 luglio 2020, n. 76 convertito con legge 11 settembre 2020, n. 120 (cd Semplificazioni) ed in particolare in ambito di rigenerazione urbana: al fine di agevolare gli interventi di rigenerazione urbana, di decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo, di ristrutturazione, **nonché di recupero e riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, il contributo di costruzione è ridotto in misura non inferiore del 20 per cento rispetto a quello previsto dalle tabelle parametriche regionali.**

Conclusioni

Le dinamiche profondamente differenziate a livello territoriale, anche in termini di indirizzo normativo, al tema della rigenerazione urbana sembrano confermare la necessità che la legge quadro nazionale in materia fornisca un coordinamento generale ed un'omogeneizzazione dei diversi approcci.

In questo quadro, il principio di sussidiarietà sarà chiamato a regolare i rapporti tra Stato ed enti locali e tra i diversi enti locali coinvolti, a partire dalle Regioni per arrivare ai Comuni, titolari di importanti competenze e poteri decisionali circa l'uso del territorio. Occorre quindi un coordinamento tra competenze statali, competenze regionali e specificità territoriali, cercando di arrivare ad un contesto di intervento che tenga anche conto dell'integrazione con la realtà sovraregionale. Le Regioni stanno infatti emanando normative che tengono conto delle specificità locali, per fare fronte a situazioni e strategie di matrice prettamente territoriale.

Solo una normativa nazionale di riferimento può quindi definire alcuni limiti inderogabili, riducendo almeno in parte le differenze a livello locale, promuovendo anche in modo coordinato il recupero di ampi spazi di territorio o di immobili oggi in disuso o lasciati in abbandono. Attraverso l'incentivazione del recupero di aree dismesse e la rigenerazione urbana si potrebbe perseguire l'integrità e la tutela del patrimonio territoriale e immobiliare dell'intero Paese.

In tal senso, potrebbe assumere un interesse strategico fondamentale per il nostro Paese e per l'attrattività paesaggistica e turistica dello stesso, la realizzazione di progetti specifici in linea con le direttrici previste per **l'utilizzo dei fondi del Recovery Fund**. Si tratta forse di un'occasione storica ed irripetibile per dare vita ad interventi strutturali pubblici e privati di ammodernamento complessivo delle nostre città e dei nostri territori.