



Associazione delle organizzazioni di ingegneria,
di architettura e di consulenza tecnico-economica



CONFINDUSTRIA

Esame congiunto dei disegni di legge nn. 1131-970-985- 1302-1943-1981 (rigenerazione urbana)

Audizione dell'OICE

*Commissione 13^a Territorio, ambiente, beni ambientali
del Senato della Repubblica*

3 novembre 2020



Representing
FIDIC in Europe



Partecipano all'audizione:

- *Presidente OICE, ing. Gabriele Scicolone*
- *Coord. Lazio OICE, arch. Valter Macchi*

1. Osservazioni di carattere generale

L'esigenza di un intervento organico che delinei un quadro generale all'interno del quale collocare le politiche di intervento nelle città è esigenza sentita da tempo e certamente non più procrastinabile.

L'OICE accoglie quindi con particolare interesse l'avvio dei lavori parlamentari relativi al DDL 1131 su un tema che a volte - come ad esempio è accaduto con il decreto semplificazioni - ha visto risposte del legislatore parziali e non organiche se non addirittura (il riferimento è all'art. 10 del richiamato decreto semplificazioni) non condivisibili, non tanto nel merito della necessità di tutelare il patrimonio storico del nostro paese, quanto per il concetto di Area territoriale, del quale si tratterà anche nel seguito del presente documento.

La rigenerazione urbana è diventata ormai una priorità non più rimandabile, complici anche gli obiettivi di neutralità climatica decisi da Bruxelles che passano, inevitabilmente, anche da un nuovo disegno delle città in chiave *green* e sostenibile.

OICE, dal canto proprio, già da qualche anno aveva individuato nella necessità di *ripensare la vocazione delle nostre città*, con le conseguenze di tipo urbanistico-regolatorio che ne scaturiscono, un asset portante della nostra politica associativa.

E' nato quindi, già un paio di anni fa, un gruppo di lavoro che si occupa nello specifico della rigenerazione urbana e che ha preso le mosse da quello, già attivo da vari anni sulle *Smart Cities*, tema che, insieme a quelli della "*green transition*" si integrano con quello di cui trattasi.

In effetti ci troviamo in un periodo storico che necessita del ripensamento del "funzionamento" delle nostre città la cui configurazione è determinata in maniera essenziale dalle tendenze storico-sociali che contraddistinguono le varie "epoche", laddove il concetto di epoca sociale, soprattutto a partire dalla seconda metà del secolo scorso è andata via via mutando, passando dall'orizzonte vocazionale del "secolo" a quello della "manciata di decenni".

In Italia abbiamo assistito al rapido mutare delle necessità delle città nel passaggio da società contadina, al dopoguerra del boom economico, alla crescita demografica, alla densificazione, all'epoca di trasformazione del Paese nella grande potenza industriale manifatturiera che ancora è oggi, all'epoca del terziario e chissà, forse ci troviamo già oggi di fronte ad un nuovo trend che muterà nuovamente le dinamiche di afflusso nelle grandi città a vantaggio della riscoperta della cosiddetta "provincia".

Non dimenticando come la grande industrializzazione che ha visto anche nelle città, alcune più di altre – pensiamo a Milano o a Torino – l’approdo dell’industria, sia un’epoca oggi remota. Le nostre grandi città che non più di qualche decennio addietro erano diventate delle vere e proprie città-industriali hanno mutato completamente la propria vocazione. Milano ne è uno dei simboli sia in un senso che nell’altro.

L’industria “dentro alla città”, nel tessuto organico della città contrapposta alle odierne esigenze, profondamente cambiate, del tessuto economico sociale.

Anche in merito al tema relativo agli aspetti della “città-commerciale”, richiamato nel testo del DDL, se è chiaro l’intento di favorire e/o recuperare gli aspetti della città come centro dei commerci al dettaglio fermando la desertificazione commerciale dei centri cittadini - tema molto complesso dopo decenni che hanno visto una pulsione totalmente centrifuga del commercio che si è concentrato nelle grandi strutture della GDO, spesso periferiche rispetto ai centri-cittadini e che oggi vede, nel boom del commercio digitale “alla Amazon” un altro nemico del piccolo/medio dettaglio del negozio cittadino - non ci appare adeguato lo strumento individuato per ottenere un tale scopo.

Di qui un messaggio di riflessione sulla penalizzazione di esercizi commerciali che potrebbero oggi “tenere le saracinesche abbassate” non già per volontà quanto per impossibilità di reggere la competizione e che si vedono, nel testo del DDL, penalizzati con la misura del raddoppio delle imposte nei periodi di inattività laddove andrebbero, piuttosto, agevolati quelli che tengono le saracinesche alzate.

OICE, tornando allo scopo del documento, esprime un parere ampiamente favorevole al testo nella sua organicità e struttura, pur rilevando alcuni elementi sui quali proporre, dal nostro canto, spunti di riflessione.

È particolarmente apprezzabile, ad esempio, che sia prevista l’istituzione presso la presidenza del Consiglio di una **cabina di regia nazionale per la rigenerazione urbana**, per favorire la realizzazione degli obiettivi del Piano nazionale per la rigenerazione urbana.

Altrettanto positiva è la scelta di istituire un **Fondo nazionale per la rigenerazione urbana**, le cui risorse sono destinate al cofinanziamento dei bandi regionali per la rigenerazione urbana: il tema delle risorse è uno dei punti sui quali puntare per attivare coerenti interventi sul territorio e nelle città.

In particolare Il disegno di legge istituisce un Fondo nazionale da 500 milioni l’anno, da qui al 2039, per il finanziamento dei bandi regionali per la rigenerazione urbana.

Le risorse - 10 miliardi in 20 anni - andrebbero a coprire spese come quelle per:

- la progettazione degli interventi previsti nei Piani comunali;
- la redazione di studi di fattibilità urbanistica ed economico-finanziaria degli interventi di rigenerazione urbana;

./.

- la realizzazione di opere e servizi pubblici o di interesse pubblico previsti dai progetti;
- la demolizione delle opere incongrue;
- la ristrutturazione del patrimonio immobiliare pubblico, da destinare alle finalità previste dai Piani comunali.

Anche dal punto di vista della pianificazione appare di un certo interesse la previsione della dichiarazione di aree di interesse pubblico delle aree ricomprese nei Piani comunali di rigenerazione urbana selezionati con i bandi regionali. Saranno poi i bandi a definire i criteri e le modalità di partecipazione da parte degli enti locali interessati, i contenuti minimi dei Piani comunali, nonché i criteri e le modalità per l'assegnazione dei punteggi a ciascun Piano comunale ai fini della formazione di una graduatoria di merito.

Nell'impostazione del ddl 1131 appare condivisibile che spetti ai Comuni individuare, nell'ambito degli strumenti urbanistici generali, gli ambiti urbani ove si rendono opportuni interventi di rigenerazione urbana, a seguito di una attività di ricognizione del territorio a cui possono partecipare anche i proprietari e i soggetti aventi titolo che ne facciano richiesta.

In questo ambito appare corretto che l'approvazione del Piano comunale costituisca presupposto per l'accesso al bando regionale e per l'assegnazione delle risorse del Fondo. Tali piani vanno approvati nel rispetto delle misure a tutela dei beni culturali e dei centri storici.

Degna di interesse è anche la previsione dell'obbligo di ricorso al concorso di progettazione o di idee, con procedura aperta, nei casi in cui l'amministrazione non riesca a occuparsi della progettazione degli interventi inseriti nel piano comunale; a questo obbligo è strettamente correlato quello di affidare ai vincitori il perfezionamento del progetto di fattibilità tecnica ed economica, previsione che riteniamo debba essere coniugata con la garanzia che il soggetto vincitore debba comunque sempre dimostrare di possedere i requisiti tecnico-professionali richiesti per la redazione del progetto definitivo ed esecutivo.

Importante è anche l'aspetto dell'acquisizione del consenso: per evitare di avere interventi calati dall'alto e contrari alle reali necessità degli abitanti, il ddl favorisce la partecipazione attiva dei cittadini sin dalle fasi di progettazione.

In questo contesto significativo è anche il fatto che la ricognizione del territorio per individuare gli ambiti del Piano, nonché gli interventi veri e propri di rigenerazione, infatti, possono essere presentati anche dai privati.

Merita anche di essere segnalato come il ddl 1131 consenta anche la possibilità di derogare i limiti di:

- altezza;

./.

- distanza fra i fabbricati;
- rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive;
- verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti.

Sarebbe opportuno anche prevedere modalità per deroghe relative alla cosiddetta densità edilizia.

Degno di nota è anche il fatto che i comuni censiscano annualmente gli immobili commerciali e artigianali, localizzati nei centri urbani e storici, al fine di prevedere un eventuale aumento dell'aliquota Imu per quegli immobili lasciati inutilizzati da più di un anno.

Da questo punto di vista è assolutamente decisivo avviare una profonda opera di conoscenza e di digitalizzazione delle informazioni anche per snellire tutte le procedure connesse agli interventi nelle città che spesso poggiano su una conoscenza dell'esistente del tutto insufficiente.

Un ottimo elemento che riteniamo possa essere effettivamente dirimente è stabilire che l'approvazione degli interventi di rigenerazione urbana comporti la dichiarazione di pubblica utilità agli effetti del testo unico delle espropriazioni per pubblica utilità e che, negli ambiti ricompresi nel Piano comunale di rigenerazione urbana, siano ammessi interventi diretti di ristrutturazione edilizia che comportino un miglioramento antisismico dell'edificio e interventi diretti di demolizione e ricostruzione dell'edificio nel rispetto di determinate condizioni.

Interessante è anche il tema della fiscalità con la scelta di introdurre comunque diverse forme di incentivazione fiscale, a partire dall'esenzione da Imu, Tasi e Tari per gli immobili oggetto di interventi di rigenerazione urbana fino alla conclusione degli interventi previsti nel Piano comunale di riferimento. Viene anche previsto che, per gli interventi di rigenerazione urbana, i comuni possano ridurre i tributi per l'occupazione del suolo pubblico e anche il contributo per il rilascio del permesso di costruire; si prevede l'applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale per i trasferimenti di immobili nella misura fissa di 200 euro nei confronti dei soggetti che attuano interventi di rigenerazione urbana. Altre norme di incentivazione fiscale sono poi introdotte in relazione agli interventi di ristrutturazione edilizia e di riqualificazione energetica degli edifici.

Siamo convinti che il tema della Rigenerazione Urbana costituisca il tema centrale del riordino legislativo dalla emanazione della legge urbanistica del 1942 ad oggi.

Dopo tanti dibattiti sul tema e disegni di legge avanzati da gruppi parlamentari nelle precedenti legislature, consapevoli dell'attenzione che la Pianificazione Urbana richiede, OICE lo scorso anno ha avviato il primo Forum sul tema della Rigenerazione

Urbana e sul Tema del Consumo del Territorio invitando al confronto Docenti universitari, Amministratori e Giuristi di Milano, Roma e Napoli, dai quali sono emersi numerosi spunti di indirizzo sull'argomento.

Siamo quindi convinti che l'importanza e la priorità del tema possa essere portato a termine, con l'approvazione del disegno di legge in esame presso le commissioni del Senato, da questo Governo.

2. Osservazioni puntuali

Nello spirito di collaborazione con gli estensori e firmatari del disegno di legge sulla Rigenerazione Urbana, OICE dopo una attenta lettura della proposta vuole contribuire con alcuni suggerimenti ritenuti migliorati su parte dei 20 articoli della proposta.

Capo 1 – Finalità e Definizioni

Si osserva che l'uso del termine "Centro Storico" spesso è riferito alla definizione urbanistica delle zone omogenee di tipo A. Riteniamo che la tutela dei Centri Storici debba riferirsi ad ambiti della città che non sempre sono assimilabili alle zone omogenee A del DM 1444/68 ma che la definizione debba essere riferita a perimetrazione di ambiti, dopo analisi del tessuto urbano storico, da definire come Nucleo Urbano Storico nel quale siano favoriti interventi di Rigenerazione Urbana attraverso "Linee guida sulla qualità degli interventi"

Capo 2 – Compiti dello Stato in materia di Rigenerazione Urbana

Si osserva che la Cabina di Regia Nazionale potrebbe essere affiancata da rappresentanti delle categorie quali OICE che potrebbero, senza diritto di voto, dare un contributo per un maggiore impulso al coordinamento della normativa nazionale in materia urbanistica.

All'art 4 comma 2 si propone di aggiungere dopo la lettera g) la lettera h) *semplificazione procedurale per l'approvazione dei Piani Comunali di R.U. e dei successivi Piani Attuativi*, al fine di evitare che si vanifichino gli obiettivi del disegno di legge laddove i Consigli Comunali non approvino in tempi certi i piani stessi.

All'art. 5 comma 2 lettera a) dopo *progettazione* aggiungere "*Urbanistica dei PCRU*" poichè i Comuni necessitano di risorse per le varianti ai piani regolatori.

Nell'art. 8 si propone si propone di sostituire il termine *volume* con *superficie utile lorda* o definire la conversione da volume a SUL (Superficie Utile Lorda). A titolo puramente indicativo si propone di utilizzare la seguente formula: $V/3,20 = SUL$; al comma 1, dove "V" definisce il volume esistente e legittimo dei fabbricati, mentre 3,20 è l'altezza media dell'interpiano dei fabbricati stessi.

/

lettera b) dopo la parola *originaria* aggiungere *da utilizzare anche come credito da riversare su aree o edifici anche ricadenti in altre zone omogenee simili*, poiché il riconoscimento della SUL aggiuntiva del 20% potrebbe non trovare agio di utilizzazione all'interno dello stesso lotto, superando altezze e distacchi, ancorché in deroga.

lettera d) aggiungere dopo la parola *urbanistica* “*monetizzando gli standard non reperiti*” e non limitare alla superficie il cambio di destinazione d'uso. Anche in questo caso come già visto per la lettera b) la motivazione risiede nella potenzialità di non poter reperire all'interno della stessa area spazi idonei per soddisfare la domanda.

Art. 10 comma 2) inserire “*anche*” tra le parole *procede, tramite*. Dopo il comma 8) aggiungere il comma 9) “*la delibera di approvazione del Piano Comunale di Rigenerazione Urbana deve essere approvata dal Consiglio Comunale entro 90 gg dalla Delibera di Giunta Comunale trascorsi i quali si approva dalla Giunta con i poteri del Consiglio*”.

Art. 12 comma 2) I piani attuativi se conformi al PCRU sono approvati dal RUP; se in variante si approvano tramite accordo di programma.

Al comma 3) lettera b) punto 3) aggiungere punto 4) *anche nelle aree definite zone omogenee A nei Piani Regolatori Generali vigenti salvo il nulla osta delle Soprintendenze su edifici di particolare tutela*.

Art. 14 dopo il comma 3) aggiungere “*nei casi PCRU si deroga ai limiti di densità edilizia di cui all'art 7 del DM 1444/68; ciò al fine di evitare che una maggiore densificazione per effetto della premialità del 20% della SUL possa far di per sé superare i limiti imposti di densità edilizia nell'area di intervento rendendo di fatto inapplicabile la premialità*”.

All'articolo 16 occorre meglio precisare le modalità di svolgimento del concorso in due gradi, chiarendo:

- al comma 2 lettera a che, a conclusione della prima fase, vengono sviluppate a livello di progettazione di fattibilità tecnico-economica le idee dichiarate vincitrici;
- al comma 2, lettera b che la seconda fase avviene mettendo a confronto i progetti sviluppati a seguito della prima fase per stabilire quale dei progetti sia meritevole di essere successivamente sviluppato a livello di definitivo ed esecutivo;
- al comma 3, in ossequio anche alla disciplina sui concorsi prevista dal codice appalti, occorre assicurare che il soggetto affidatario dei successivi livelli di progettazione sia in possesso dei requisiti tecnico-professionali ed economico-organizzativi previsti dalla normativa vigente.
