



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RIGENERAZIONE URBANA

*(TESTO UNIFICATO ADOTTATO DALLA COMMISSIONE
PER I DISEGNI DI LEGGE A.S. 29, 42, 761, 863, 903, 1028)*

SENATO DELLA REPUBBLICA

*8^a Commissione (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici,
comunicazioni, innovazione tecnologica)*

Roma, 30 settembre 2024

1. Premessa

La rigenerazione urbana è una tematica decisiva per Confcommercio-Imprese per l'Italia e coinvolge trasversalmente molteplici categorie di attività economiche rappresentate. Si tratta di settori che operano principalmente all'interno delle città alle quali sono legate da un rapporto biunivoco: da una parte un contesto urbano vitale e accogliente è un fattore indispensabile per lo sviluppo delle imprese e, dall'altra, le imprese contribuiscono a qualificare quel contesto, agendo come punti di servizio, di identità, di sicurezza e di coesione sociale.

Per Confcommercio, le città sono ecosistemi complessi di cui le attività del terziario di mercato sono parte integrante. Tuttavia, tanto nei piccoli comuni quanto nelle grandi città, si registra una preoccupante avanzata dei **fenomeni di desertificazione commerciale**, che porta con sé ulteriori conseguenze sul degrado urbano. L'assottigliamento del tessuto economico di prossimità riduce la piacevolezza dell'esperienza quotidiana e l'attrattiva delle città italiane, con un danno sia per i cittadini – in particolare le fasce più deboli – che vedono abbassarsi giorno dopo giorno i servizi a loro disposizione, sia per i visitatori, sempre più alla ricerca di una esperienza autentica dello stile di vita italiano. A tal riguardo, il Rapporto 2024 sulla demografia di impresa nelle città, predisposto dall'Ufficio Studi Confcommercio, registra che il commercio in sede fissa nelle città italiane ha perso in 11 anni oltre 111 mila unità, facendo registrare un complessivo -20% rispetto ai dati del 2012. Il tessuto economico urbano è quindi seriamente minacciato e riteniamo necessario un intervento concreto da parte delle Istituzioni per la sua salvaguardia.

Alla luce di quanto sopra esposto risultano evidenti le ragioni per cui Confcommercio si occupa di città con particolare impegno, tanto da aver attivato il progetto nazionale denominato "CITIES – Città e Terziario: Innovazione Economia Socialità", che si propone come luogo di analisi, proposta e formazione sulle questioni della città e delle economie urbane, con il coinvolgimento di tutto il Sistema Confederale e di un gruppo di partner istituzionali, esperti e accademici di altro profilo.

Dal lavoro svolto, emerge con forza **l'utilità che le questioni sopra richiamate, solo apparentemente settoriali, siano affrontate in un provvedimento sulla rigenerazione urbana**. Contrastare la desertificazione commerciale, puntando sulle specificità del modello italiano di pluralismo distributivo, e governare in modo efficace i flussi turistici, garantendone uno sviluppo in equilibrio con le aree urbane, richiede infatti l'integrazione di misure diverse che possono trovare nelle politiche urbane la giusta cornice di riferimento; inoltre, non va dimenticato che i processi stessi di rigenerazione possono beneficiare di un approccio che promuova la ricchezza culturale, i legami comunitari e le tradizioni locali attraverso le imprese urbane.

Pertanto, esprimiamo vivo apprezzamento per l'attenzione posta dal Parlamento su una tematica che riteniamo cruciale e ribadiamo il nostro forte interesse a contribuire positivamente alla formulazione di questa proposta legislativa.

2. Considerazioni generali sul provvedimento

Il testo unificato adottato dalla Commissione fornisce un apprezzabile quadro di riferimento per proseguire il confronto avviato nei mesi scorsi sulle diverse proposte di disegni di legge sulla rigenerazione urbana.

Innanzitutto, riconosciamo il positivo intento del legislatore di esprimere a livello nazionale un insieme di definizioni, compiti e strumenti per **fornire un indirizzo comune alle varie esperienze in corso** a livello regionale nel campo della rigenerazione urbana. Condividiamo inoltre l'approccio teso a superare il modello urbanistico espansivo della città, sino ad oggi preponderante, in favore della ristrutturazione e del recupero del patrimonio esistente. In questo ambito, è importante che le norme consentano ai diversi livelli istituzionali di intervenire efficacemente nei territori per **avviare processi rigenerativi delle città tanto nella loro componente fisica**, contribuendo a ridurre il consumo di suolo e i consumi energetici, **quanto nella loro componente socio-economica** per lo sviluppo di comunità solide e prospere. La rigenerazione urbana dovrebbe essere una *policy* che, superando la semplice trasformazione "fisico-spaziale" dei luoghi, agisce per migliorare il rapporto tra spazio e società a favore delle persone, delle attività economiche e dell'ambiente attraverso misure materiali e immateriali, seguendo un modello multidimensionale di sviluppo.

A tale riguardo, riscontriamo che il testo unificato pone invece un maggiore accento sulla componente urbanistico-edilizia della rigenerazione, mentre **non sembra essere presa sufficientemente in considerazione la dimensione dell'economia urbana**, notoriamente composta in prevalenza dalle imprese del terziario di mercato. Se si vuole affrontare con incisività il tema della rigenerazione urbana occorrerebbe invece adottare una prospettiva ampia, in cui tutte le componenti sono adeguatamente considerate.

È dunque importante che il testo di legge che verrà approvato favorisca l'innovazione dei tessuti urbani, promuovendone una maggiore multifunzionalità, ma punti anche a una **relazione più stretta tra attività economiche e azioni di rigenerazione nell'ambito della visione della "città della prossimità"**.

3. Osservazioni sui principali contenuti

Sulla scorta di quanto in premessa e con riferimento alle considerazioni generali di cui al punto precedente, **auspichiamo che il provvedimento contempra tra i propri obiettivi il rafforzamento delle economie di prossimità**, in particolare:

1. includendo misure per contrastare la desertificazione commerciale nelle strategie di rigenerazione urbana;
2. assicurando la partecipazione delle rappresentanze economiche nei processi locali di rigenerazione;
3. prevedendo che le semplificazioni e premialità urbanistico-edilizie introdotte dal provvedimento non rischino di generare ricadute negative sulle attività economiche urbane.

Su tali punti, si riportano di seguito alcune osservazioni specifiche, facendo salvo quanto già espresso durante l'audizione davanti a questa Commissione del 16 aprile scorso, avente medesimo oggetto.

3.1 L'approccio alla rigenerazione urbana: obiettivi, definizioni, strumenti

Come detto, la rigenerazione urbana, anche nella sua accezione consolidata a livello accademico, è quella strategia in grado di **integrare la trasformazione degli spazi fisici con gli aspetti sociali, ambientali ed economici**.

Si tratta di **un modello che persegue obiettivi complessi, molti dei quali trovano già riscontro nel testo unificato adottato dalla Commissione** (articolo 1) e sono condivisibili, ad esempio laddove si intende favorire il riuso degli immobili e contrastare il consumo di suolo, mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici e mettere in sicurezza il territorio, integrare la mobilità sostenibile nel tessuto urbano, tutelare i centri storici e innalzare la qualità di vita attraverso l'integrazione funzionale. Su questi ultimi due punti, sono particolarmente apprezzabili i richiami all'equilibrio delle funzioni connesse all'ospitalità e alla presenza di attività economiche, servizi commerciali e spazi per la socializzazione.

Tuttavia, poiché prestare particolare attenzione alle esigenze delle attività economiche urbane è una condizione essenziale per il successo degli interventi di rigenerazione, a nostro avviso **la legge potrebbe darsi un obiettivo specifico riferito al contrasto della desertificazione commerciale e alla valorizzazione delle imprese di prossimità urbane**, quali forme di presidio socio-culturale, oltre che di scambio economico, fulcri vitali di socializzazione, inclusione e sicurezza. In un'epoca segnata dalla standardizzazione dell'offerta, sostenere e valorizzare queste attività significa preservare il modello tipicamente italiano di pluralismo distributivo e i posti di lavoro da esso generati, nonché riconoscere – nel tempo del confronto difficile con le grandi piattaforme digitali – il valore sociale dei negozi fisici per la coesione e la resilienza delle comunità urbane e il loro contributo decisivo nella creazione di città attrattive e accoglienti.

Il sostegno a tali attività passa anche per la capacità attrattiva delle aree urbane nei confronti dei *city-user*, capaci di generare flussi e scambi economici distinti da quelli turistici e che possono consentire il mantenimento di una diversità dell'offerta commerciale. Anche in ragione di ciò, appare improprio fissare in una legge di livello nazionale l'obiettivo generalizzato alla delocalizzazione delle sedi direzionali all'esterno dei centri storici (articolo 1, comma 2, lett. g) con il rischio di impoverirne ulteriormente la mixité funzionale; si ritiene invece più opportuno che eventuali scelte in questo senso siano prese a livello locale, valutando gli specifici casi.

Nella consapevolezza della portata della legge per l'intero territorio nazionale, riteniamo che questa iniziativa normativa costituisca l'occasione di **affermare una definizione unificante della rigenerazione urbana**. A tal riguardo, rileviamo che **attualmente essa è declinata secondo la sola dimensione urbanistico-edilizia** (articolo 2), mentre – anche alla luce di quanto sin qui argomentato – dovrebbe essere piuttosto intesa come **“processo**

multidimensionale e integrato” (riprendendo un’accezione già presente nell’AS 863) riferita non solo alle trasformazioni del patrimonio immobiliare, ma anche a quelle sociali, culturali ed economiche per migliorare la vivibilità e la sostenibilità delle città.

Alla luce di quanto sopra, riteniamo pertanto necessaria una **modifica della definizione di rigenerazione urbana**, di cui all’articolo 2, comma 1, lett. *b*), in un’ottica di riconoscimento del ruolo delle attività economiche di prossimità.

In coerenza con la definizione e gli obiettivi sopra enunciati, i soggetti istituzionali individuati all’articolo 3 del testo dovrebbero essere chiamati a considerare anche **le iniziative in campo socio-economico finalizzate alla rigenerazione urbana**.

In particolare, il **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**, secondo il proprio ruolo di indirizzo e coordinamento, potrebbe promuovere l’armonizzazione dei programmi di rigenerazione anche con le politiche di sviluppo economico urbano, in quanto a essi correlate (art. 3, comma 2, lettera *c*). Le **Regioni e delle Province autonome** potrebbero essere sollecitate a sostenere processi di rigenerazione, sostegno e sviluppo del tessuto economico urbano di prossimità, in considerazione non solo della loro competenza in materia di governo del territorio ma anche in quella delle attività economiche (art. 3, comma 3). I **Comuni** – passando agli strumenti di attuazione della rigenerazione urbana – potrebbero individuare nell’ambito della propria programmazione (articolo 5, comma 3) gli interventi finalizzati a tutelare la natura di presidio urbano e di servizio rappresentato dalle attività economiche di prossimità. Questa previsione sarebbe oltretutto coerente con quanto già stabilito dall’articolo 6 (*Qualità della progettazione e attuazione degli interventi*) laddove apprezzabilmente si prevede, per gli interventi attuativi della programmazione comunale destinati a beneficiare del contributo del Fondo nazionale per la rigenerazione urbana, che essi debbano assicurare il “recupero del tessuto commerciale compatibile con l’insediamento e il riequilibrio insediativo”.

Sul lato delle **risorse a sostegno delle economie urbane**, anche conseguentemente a quanto appena osservato, il citato Fondo nazionale (articolo 10) dovrebbe ricomprendere tra le spese ammissibili anche quelle relative alle iniziative in campo sociale, culturale ed economico, così come i proventi dei titoli abilitativi edilizi (articolo 9) dovrebbero poter essere utilizzati dai Comuni anche per mettere in campo politiche attive a sostegno delle attività di prossimità.

3.2 Il ruolo degli attori economici: partecipazione e partenariati

L’approccio alla rigenerazione sin qui delineato richiede, sul versante dei soggetti che se ne occupano, una ampia partecipazione della società. Confcommercio sostiene l’importanza di **adottare un approccio partecipativo per costruire una visione della città plurale e condivisa**: in tal modo i progetti di rigenerazione potranno radicarsi nelle comunità e avere maggiori probabilità di innescare processi di sviluppo urbano ed economico sul medio-lungo termine.

Partecipazione che potrebbe anche arrivare a strutturarsi come **partenariato pubblico-privato** che, trattandosi di trasformazioni urbane, è fondamentale sia sviluppato in ambito comunale, quale livello istituzionale più vicino alle esigenze di cittadini, operatori economici e di tutti gli *stakeholder*. Forti di questo convincimento, la Confederazione ha sottoscritto un Protocollo per la rigenerazione urbana con ANCI, rinnovato da ultimo nel 2023, proprio per sostenere le sinergie che possono scaturire tra le imprese del terziario di mercato, le rappresentanze territoriali di Confcommercio e i Comuni.

Secondo la prospettiva di una **“città come bene comune”**, riteniamo sia necessario **garantire un adeguato coinvolgimento di tutti i soggetti**, a vario titolo interessati dalle trasformazioni urbanistiche e socio-economiche, in una collaborazione costruttiva con le Amministrazioni locali.

Ciò premesso, **esprimiamo apprezzamento per la previsione**, nel testo unificato adottato dalla Commissione, **della partecipazione diretta delle comunità locali** alla formazione dei programmi di rigenerazione urbana, contenuta – con riferimento agli “abitanti” – nelle finalità della legge (articolo 1, comma 1, lettera l), e – con riferimento ai “cittadini” – nell’articolo che assegna a Regioni, Province autonome, Città metropolitane e Comuni il compito di disciplinare le forme e i modi della partecipazione (articolo 8). Tuttavia, **sarebbe auspicabile l’estensione del perimetro dei soggetti coinvolti alle imprese, attraverso le Associazioni di rappresentanza comparativamente più rappresentative**. Per la molteplicità di interessi coinvolti nei processi di rigenerazione, appare infatti utile – se non addirittura necessario – tenere in considerazione le specifiche istanze che emergono dagli operatori economici di prossimità e valorizzare i loro contributi di osservazione e di proposta.

A tal riguardo, inoltre, per garantire uno standard minimo di partecipazione, si invita altresì a considerare la definizione di **linee di indirizzo uniformi a livello nazionale** per lo svolgimento delle attività di partecipazione, destinate agli enti territoriali, che garantiscano un’adeguata partecipazione, strutturata e non episodica, della società civile alla formazione dei Piani finalizzata a un’efficace azione di rigenerazione economica e sociale (come in parte già sembrava prefigurare il comma 3, dell’art. 8, dell’AS 761).

3.3 Disciplina edilizia: l’impatto sul tessuto economico urbano

Una legge sulla rigenerazione urbana è anche l’occasione per indicare i percorsi idonei a trovare il giusto equilibrio tra la necessità di ridurre costi, tempi e difficoltà di attuazione degli interventi e gli impatti delle misure di incentivazione, in un quadro di conciliazione dei diversi interessi.

Pur comprendendo la necessità di favorire l’equilibrio economico-finanziario degli interventi che agiscono sul costruito, più onerosi di quelli su suolo libero, se intendiamo la rigenerazione come un insieme di interventi integrati e coerenti, si esprime qualche preoccupazione – con particolare riferimento agli edifici non residenziali – rispetto alla prevista individuazione, da parte delle Regioni e delle Province autonome nei propri quadri normativi, di ulteriori misure incentivanti e di semplificazione consistenti anche nell’**ammissibilità di modifiche alle**

destinazioni d'uso in deroga a quelle non consentite dagli strumenti urbanistici comunali (art. 3, comma 3, lett. *b*, n. 4).

Analogamente, anche per gli interventi privati diretti su singoli immobili o complessi edilizi, si introduce l'esplicita possibilità di **derogare alle previsioni degli strumenti urbanistici** in materia di **cambi di destinazione d'uso tra le diverse categorie funzionali** (art. 7, comma 2, lett. *b*).

Come abbiamo già avuto modo di evidenziare nella nostra precedente memoria di Audizione, si ritiene che, in linea generale, lo strumento della deroga sia un detrattore dell'ordinato sviluppo del territorio e sul punto ribadiamo la **centralità della pianificazione comunale e della regia pubblica nel definire una visione integrata e organica** per uno sviluppo sostenibile delle città, evitando impatti negativi sugli equilibri urbanistici, socio-economici e ambientali preesistenti a cui, ad esempio, una possibile deregolamentazione del governo delle destinazioni d'uso potrebbe portare.

È inevitabile constatare come le complessità degli ambienti urbani siano meglio conosciute a livello locale e più efficacemente governate attraverso gli strumenti comunali di piano, soprattutto quando si tratta di modifiche alla destinazione d'uso di immobili o aree non più rispondenti all'evoluzione della forma urbana e ai bisogni della società contemporanea. In questa circostanza, **il governo locale del territorio garantisce un adeguato bilanciamento degli interessi pubblici e privati, declinando gli interventi di rigenerazione urbana non solo in chiave edilizia ma tenendo conto di tutte le questioni ad essa correlata**, tra cui anche lo stretto legame esistente tra attività economiche di prossimità e qualità della vita urbana, il preoccupante avanzare del fenomeno della desertificazione commerciale e la necessità di favorire l'equilibrio e l'integrazione tra forme distributive.

Il riconoscimento del legame biunivoco tra attività economiche e ambiente urbano e la rilevanza del potere regolamentare locale in materia sono stati, peraltro, recentemente confermati, da parte del legislatore, con la modifica dell'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. Decreto Cresci Italia), operata dalla Legge 30 dicembre 2023, n. 214 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022). L'articolo, così come modificato, stabilisce ora che Regioni, Città metropolitane e Comuni – d'intesa con le associazioni degli operatori economici – possano prevedere "limitazioni all'insediamento di determinate attività commerciali in talune aree o l'adozione di misure di tutela e valorizzazione di talune tipologie di esercizi di vicinato" ai fini della tutela "dell'ambiente e dei beni culturali, nonché alla salvaguardia della sicurezza, del decoro urbano o delle caratteristiche commerciali specifiche dei centri storici o di delimitate aree commerciali".

Occorre altresì rilevare che la **centralità del potere decisionale locale è stata confermata anche in materia di mutamento d'uso** come da modifiche all'articolo 23-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico dell'edilizia), da ultimo intervenute con il decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (c.d. Decreto Salva Casa). In quell'occasione, il legislatore, pur introducendo diverse facilitazioni al cambio d'uso sia all'interno della stessa categoria funzionale che tra categorie funzionali diverse di unità immobiliari o di interi immobili, ha stabilito il **mantenimento del rispetto delle normative di settore e la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche**

condizioni, demandando inoltre a Regioni e Comuni l'individuazione di una disciplina *ad hoc* per le unità immobiliari ai piani terra.

Auspichiamo pertanto un ripensamento delle misure in materia di cambio di destinazione d'uso, anche in direzione della salvaguardia degli strumenti urbanistici comunali e del rispetto della normativa di settore, per scongiurare possibili impatti negativi sul tessuto urbano e socio-economico, in particolare nel caso di insediamenti a destinazione commerciale. In tal caso, anche per garantire una piena armonizzazione delle diverse norme in materia di mutamenti d'uso nell'ordinamento, appare utile richiamare quanto da ultimo disposto dal Testo unico dell'edilizia, con riferimento alla legislazione di settore e al potere decisionale locale, e dall'art. 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 che, nel ribadire la libertà di stabilimento delle imprese commerciali, impone anche di considerare la salvaguardia delle caratteristiche commerciali urbane specifiche.