

## PROPOSTA DI LEGGE SULLE CITTA' E PER L'INCENTIVAZIONE DEI PROCESSI DI RIGENERAZIONE URBANA E TERRITORIALE

### *Le ragioni dell'impegno del CNAPPC nella redazione della proposta*

Fin dal suo insediamento, il Consiglio **ha attribuito alla rigenerazione urbana e territoriale un ruolo** centrale e prioritario nel processo di rinnovo dei luoghi in cui si svolgono le nostre vite e con esso la possibilità di rinnovare e implementare il lavoro dell'architetto nonché di rendere sostenibile lo sviluppo del paese, riducendo o azzerando il consumo di suolo.

Questo impegno è stato riaffermato nel Documento Programmatico del **VIII Congresso degli Architetti Italiani** (Roma, luglio 2018) e condiviso da tutti gli Ordini

Il Congresso ha focalizzato che i grandi motori del nuovo sviluppo urbano (comune a tutte le città del mondo avanzato, oggi "vincenti") siano essenzialmente:

- **la capacità dei luoghi di produrre lavoro** (e quindi benessere), dunque di investire sull'efficienza del sistema Paese in termini di infrastrutture adeguate, innovazione e cultura senza i quali non c'è competitività del sistema produttivo;
- **la capacità dei luoghi di esprimere un'alta qualità alla vita delle persone**, in termini di qualità della residenza, dell'ambiente, dei sistemi di mobilità, dei servizi sociali e culturali offerti.

Da ciò nasce la convinzione che una nuova stagione che persegua una efficace e corretta evoluzione e gestione dei nostri territori debba avere l'obiettivo di strutturare iniziative che permettano di ricondurre alla persona le regole e le dinamiche legate alla città, ritenendo che la qualità dello spazio in cui si svolgono le nostre vite sia di primaria importanza e sia in grado di generare economia e cultura.

Siamo consapevoli che esiste la necessità di un radicale **rinnovo degli strumenti necessari** alla gestione della città nonché quella di riscrivere una legge quadro statale che possa aggiornare i principi, gli scopi, gli indirizzi della pianificazione degli ambienti costruiti e degli spazi aperti. Purtroppo, i termini dell'agenda politica nazionale non hanno consentito di intravedere possibilità di successo di una legge di tale respiro e il panorama legislativo in questi ultimi mesi è costellato di disegni di legge su consumo di suolo, su agevolazioni fiscali, su proposte di deroga a parametri, che, anche quando riescono a completare il lungo iter approvativo, approcciando la materia territoriale sempre in maniera parziale non riescono a incidere sullo stato attuale.

**Il comune sentire da parte di larga parte della classe politica** è che il perdurare della crisi economica, in generale e del comparto delle costruzioni in particolare, sia effetto della **normale ciclicità del mercato**, aggravata dall'**eccesso di burocrazia** e dall'**eccesso di tassazione**. Su questi temi si sono quindi ricercate le soluzioni alla incapacità delle nostre città e dei nostri territori di evolversi al passo con quelli dei Paesi più avanzati con i quali ci confrontiamo.

Dal VIII Congresso (suffragato dalle molteplici analisi del CRESME presentate nonché dalle riflessioni dei molti soggetti invitati e da quanto votato dai Delegati) è emersa invece **un'altra Tesi**: la crisi economica e **la dinamica del comparto delle costruzioni è strutturale**, e si potrebbero individuare schematicamente 3 concause:

- la grande produzione edilizia degli ultimi decenni che ha comunque prodotto un surplus di offerta;
- la società che ha cambiato e cambia nella sua struttura socio-economica (in termini demografici, di mobilità, di modello economico e ricchezza pro capite, di variazioni di classi d'età);
- una gestione degli organismi urbani che non risulta adeguata alla necessità di un approccio organico e multiplo alle problematiche, che non riesce a intercettare le energie delle comunità, che non riesce a impostare strategie né a intercettare investimenti internazionali.

## **PROPOSTA DI LEGGE SULLE CITTA' E PER L'INCENTIVAZIONE DEI PROCESSI DI RIGENERAZIONE URBANA E TERRITORIALE**

Preso atto che operazioni di rigenerazione urbana non sono approcciabili con i classici metodi dei costi/ricavi e con il bilanciamento (o contrapposizione) tra interessi privati e pubblici, usati per le operazioni immobiliari tradizionali, si ritiene necessario un approccio che traguardi:

- 1) la ricerca di nuove domande espresse dall'attuale società (nuovo ruolo e esigenze delle popolazioni anziane e di quelle giovani ad esempio);
- 2) la ricerca di risposte al cambiamento climatico, concrete ma strutturale sulla media distanza;
- 3) la ricerca di risposte a usi delle parti di città coerenti con innovazioni tecnologiche (e quindi anche produttive) velocissime, che non possono essere previste con troppo anticipo ma non possono attendere i tempi della pianificazione tradizionale;
- 4) Riaffermazione del valore della città nel suo insieme e di "Bene Comune" e quindi meritorio di "Valore di Interesse Pubblico" di quelle sue componenti che, indipendentemente dalla proprietà esercitano un ruolo determinante nella qualità della vita delle persone. Componenti che possono essere parti tangibili o intangibili della città;
- 5) la creazione di fiducia da parte degli abitanti delle città e delle parti da rigenerare, fiducia ottenibile se le trasformazioni saranno declinate non su singoli oggetti costituenti la città, ma sull'infrastruttura urbana ovvero diano importanza al sistema delle relazioni tra edifici, polarità, servizi ecosistemici, mobilità sostenibile;
- 6) definizione di modelli gestionali (dal progetto alla realizzazione) che inseriscano la qualità dell'intervento tra gli obiettivi principali;
- 7) definizione di meccanismi di gestione della città che assumano strategie a lungo termine e visioni e che permettano di guidare e mettere a sistema le singole azioni e le progettualità attraverso cui compiere i processi rigenerativi;
- 8) definizione di percorsi decisionali che da un lato siano veloci e dall'altro inclusivi delle varie rappresentanze della società (quali per esempio sistemi innovativi di accordo pubblico privato).

Adottando questi "ingredienti" si aumenterà la possibilità che operazioni complesse ed eccessivamente costose, se considerate con i metodi classici di valutazione, potranno assumere caratteri di fattibilità.

A poco servirà un approccio esclusivamente "tecnico" basato su misurazioni ragionieristiche di consumo di suolo o su deroghe ai parametri numerici edilizi, attualmente in uso

## PROPOSTA DI LEGGE SULLE CITTA' E PER L'INCENTIVAZIONE DEI PROCESSI DI RIGENERAZIONE URBANA E TERRITORIALE

### *L'articolazione del Disegno di Legge: i contenuti irrinunciabili*

#### TITOLO I – PRINCIPI GENERALI

*L'uguaglianza dei cittadini, il valore del paesaggio, della ricerca, della cultura rappresentano valori imprescindibili; le città costituiscono i luoghi dove questi diritti si esercitano come richiamato dalla stessa Costituzione Italiana (art.2,3,4, 9 e altri pertinenti):*

*“La Repubblica individua il sistema policentrico delle città e dei territori italiani come componente strutturante*

*La Repubblica promuove i processi di simbiosi tra città e territori di reciproco riferimento al fine di perseguire l'uguaglianza in termini di accesso ai servizi antropici e a quelli ecosistemici.”*

---

Pertanto, è necessario:

1. Fondare la Strategia Urbana Nazionale sui temi elencati dall'**Agenda Urbana Europea** (Patto di Amsterdam);
2. Recepire i principi espressi dalla **Dichiarazione di Davos (2018)** e alla **Carta Europea del Paesaggio (2000)**;
3. Sancire l'importanza delle **parti storiche delle città e dei territori** non solo per il valore testimoniale dei manufatti ma anche per il loro valore il profilo sociale, culturale ed economico, in coerenza con le relazioni che essi svolgono nei confronti delle altre parti di città.

La città e i territori storici vanno considerati come organismi complessi e stratificati, stabilizzatosi tra la fine del XIX secolo e la prima metà del XX secolo, che devono i loro caratteri di unitarietà, compattezza e durevolezza al rapporto creatosi tra permanenza e cambiamento, correlati all'arco delle esperienze umane e percepiti come lento adattamento delle storie e degli individui a un ambiente collettivo, comunque in evoluzione.

La città e i territori storici assumono importanza fondamentale nel loro duplice significato:

- configurazioni fisiche e relazionali da conoscere nel loro sistema di valori codificati e percepiti, nell'obiettivo di una loro sostanziale conservazione e valorizzazione.
- modelli di riferimento per un'urbanità a misura d'uomo, da riprendere per attivare processi di integrazione e rigenerazione urbana.

La Repubblica promuove studi e ricerche che supportino gli obiettivi di tutela e valorizzazione nel contesto di una articolata e integrata attività di gestione delle città e del territorio. La conoscenza è posta alla base dell'alta qualità che deve connotare il progetto, comprendendo in tale dizione l'attenzione per l'intero processo che dall'analisi conduce, attraverso un percorso consequenziale,



## **PROPOSTA DI LEGGE SULLE CITTA' E PER L'INCENTIVAZIONE DEI PROCESSI DI RIGENERAZIONE URBANA E TERRITORIALE**

alla conservazione degli elementi autentici del costruito ed alla consapevole integrazione contemporanea.

## PROPOSTA DI LEGGE SULLE CITTA' E PER L'INCENTIVAZIONE DEI PROCESSI DI RIGENERAZIONE URBANA E TERRITORIALE

### TITOLO II – SISTEMA DELLA CITTA' PUBBLICA

*L'organismo urbano è da intendersi come "Bene comune" in quanto contribuisce, a prescindere dalla proprietà o uso dei propri elementi costitutivi, alla qualità della vita dei cittadini (è bene comune la qualità dell'ambiente urbano intesa come prodotto degli spazi viari, degli spazi aperti, della qualità delle costruzioni, delle infrastrutture verdi e blu, ma anche la qualità di quegli elementi immateriali che definiscono l'uso e le consuetudini dei beni materiali)*

*La Rigenerazione Urbana perseguendo la riqualificazione di brani di tessuto edificato e delle comunità che quei brani usano, persegue il consolidamento del "Bene Comune" e assume quindi attività di Interesse Pubblico.*

*Occorre quindi:*

- *introdurre il concetto di Bene Comune applicato all'Organismo urbano (o alle parti utili alla vita della comunità);*
- *applicare lo status di "Interesse Pubblico" agli interventi di Rigenerazione Urbana.*
- *Ridefinire il concetto di "Città Pubblica" quale insieme di nuove tipologie di dotazioni territoriali cui assegnare criteri prestazionali oltre che quantitativi nella definizione del fabbisogno.*

---

A tal fine è utile una breve riflessione sui suddetti concetti:

#### **BENE COMUNE**

Il concetto sancisce che gli spazi, i luoghi, gli elementi costituenti l'organismo urbano o territoriale incidono sulla vita collettiva (indipendentemente dalla natura della loro proprietà, privata o pubblica). Rivestono stesso ruolo di bene comune anche elementi immateriali, quali la cultura o gli usi di una comunità, specie se questi coinvolgono l'ambiente in cui essa vive (paesaggi urbani, agricoli o naturali, aria, acqua, suolo....); riallacciandosi alla etimologia originaria del termine, è quanto contribuisce al ben-essere dei cittadini nel loro insieme intesi come comunità e del loro ambiente di vita.

La città contemporanea, figlia di una politica della acquisizione e accrescimento della proprietà privata registra una forte carenza di spazi di comunità ed è concentrata, nel migliore dei casi, a dare risposte di tipo funzionale ai bisogni sociali, non attribuendo interesse alla qualità della scena urbana né al suo reale uso o al rapporto organico tra spazi naturali e artificiali. In questo contesto il bene comune (a differenza degli ambiti rurali e dei piccoli centri, dove l'uso collettivo è tutt'oggi radicato, anche a seguito di origini storiche antichissime), è divenuto un'esigenza delle comunità cittadine; non solo spazi dove trovarsi ed esercitare le funzioni di comunità ma anche qualità del sistema di spazi pubblici e degli interventi privati che contribuiscono a determinare la qualità della città nel suo insieme.

Garantire la dotazione di natura (ecosistema urbano), che ha il compito di contribuire sostanzialmente alla riconversione delle disfunzionalità cittadine, la fruizione universale ed in sicurezza degli spazi pubblici, la qualità ambientale e architettonica della città, è oggi l'obiettivo primario da perseguire a cui le comunità locali sono chiamate a partecipare in prima persona, a fianco delle Amministrazioni locali, in azioni condivise.

Gli interventi di trasformazione di parti urbane, piccole o grandi che siano, non possono esimersi dal verificare il livello di accrescimento e funzionalità del bene comune che le opere da realizzare produrranno nella città

## PROPOSTA DI LEGGE SULLE CITTA' E PER L'INCENTIVAZIONE DEI PROCESSI DI RIGENERAZIONE URBANA E TERRITORIALE

stessa in termini di contrasto ai cambiamenti climatici, in termini di economia circolare, in termini di mobilità sostenibile.

### INTERESSE PUBBLICO

L'interesse pubblico, storicamente inteso come interesse dello Stato in primis e degli Enti subordinati poi, viene oggi identificato nell'interesse proprio della pluralità o collettività di individui che è la comunità, considerata come elemento unitario; i cittadini, nel loro insieme quindi, sono portatori di interesse pubblico tramite e con l'Ente locale coinvolto.

Nell'ambito della rigenerazione urbana, l'interesse pubblico può essere assunto come obiettivo primario dell'intervento stesso poiché la rigenerazione, per sua definizione, è un intervento di contrasto al degrado e, attraverso azioni condivise con le comunità locali e PA, deve integrare l'interesse privato con quello pubblico. Quindi condivisione e concertazione del processo di rigenerazione sono gli strumenti che permettono di superare gli eventuali contrasti tra interesse privato e pubblico.

E' comunque necessario introdurre anche agevolazioni per particolari complessità o criticità in termini proprietari o di rispetto di specifiche norme attraverso, ad esempio, l'attivazione di procedure di esproprio (attivate da soggetti pubblici o privati che detengano il 51% delle aree soggette al comparto di intervento) anche in caso di interventi autorizzati da Accordi Pubblico Privato

### CITTA' PUBBLICA

Nei processi di rigenerazione è insita la necessità di ridefinire la "**Città Pubblica**" ovvero cosa significhi oggi il concetto di **servizi di interesse pubblico e generale** e quali siano le tipologie di funzioni ascrivibili ad essi, tenendo conto dei mutamenti della città contemporanea, della progressiva digitalizzazione, ma soprattutto della attuale e futura domanda di cittadini con stili di vita inediti e della domanda crescente di qualità degli spazi dove si svolge la vita collettiva.

**A monte delle diverse legislazioni regionali** occorre porre a base comune i seguenti fattori:

- la **necessità di regole chiare**, in grado di assicurare un ordinato assetto urbanistico in termini di equilibrio tra la città pubblica - le aree da destinare a funzioni di servizio per la collettività, la corretta gestione di quelle già esistenti - e la città privata
- il forte **cambiamento sia nella domanda, sia nell'offerta di servizi**, della necessità di standard diversi rispetto a cinquant'anni fa, correlati agli interventi rigenerativi sia sotto il profilo quantitativo e dimensionale che prestazionale
- la **necessità di rivedere la stessa definizione di servizio**: cosa sono i servizi per la collettività; dove occorre prevederli, progettarli e realizzarli; come andrebbero regolati, al fine di assicurarne il pubblico interesse e utilizzo
- la risposta a bisogni e desideri di chi usa oggi la città nei più diversi modi fanno riferimento non soltanto a garanzie di natura quantitativa, ma anche a **richieste di maggiore diversificazione, qualità, fruibilità, accessibilità**

## PROPOSTA DI LEGGE SULLE CITTA' E PER L'INCENTIVAZIONE DEI PROCESSI DI RIGENERAZIONE URBANA E TERRITORIALE

- Nei processi di rigenerazione urbana, occorre garantire i principi di:
  - o resilienza al cambiamento climatico;
  - o il rispetto del principio dell'invarianza idraulica e idrologica;
  - o la gestione integrata delle acque;
  - o il riuso del patrimonio edilizio;
  - o la risposta al fabbisogno abitativo primario da soddisfare con "servizi abitativi";
  - o la valorizzazione dell'"agricoltura urbana" e periurbana;
  - o la creazione di infrastrutture verdi e di spazi funzionali alle connessioni ecologiche;
  - o la riduzione dei consumi e il risparmio energetico;
  - o il potenziamento delle reti di connessione e accessibilità;
  - o la previsione di aree e strutture per ospitare e accogliere popolazioni temporanee e le attrezzature afferenti al cosiddetto "metabolismo urbano";
  - o la creazione di ambienti urbani attrattivi e di qualità a cui rispondono i "servizi commerciali";
  - o funzioni, spazi e strutture ibride, temporanee, flessibili, aperte, assimilabili a "new urban bodies" che investono nuovi modi di fare, incontrarsi e partecipare la città .
- è necessario prevedere sistemi per cui gli **abitanti delle aree rurali** abbiano accessibilità a quanto ascritto sotto la dizione di Città Pubblica nella stessa misura di chi vive nelle aree urbane;
- è necessario prevedere per le **aree interne** tipologie di servizi che migliorino la vivibilità di quelle aree in termini di facilità di accesso a quei servizi quali esercizi commerciali primari, sanitari, postali bancari fisicamente lontani;
- reinventare gli standard significa **garantire e razionalizzare le politiche di offerta**, perseguire un maggiore equilibrio tra costi e risorse, rispondere a un progetto chiaro ed efficace della città della pubblica convivenza e del pubblico interesse. Significa inoltre riuscire a riservare il ruolo della pianificazione (pubblica) dei servizi rispetto alle forme miste che si stanno diffondendo (cooperative e comunità collaborative imprenditoriali no profit, ecc.) e che sono per natura in contraddizione con standard - di tipologie, di usi e di proprietà - predefiniti.
- che dal punto di vista più strettamente tecnico e professionale, la reinvenzione dei servizi consiste in **una sfida progettuale aperta**, sia dal punto di vista localizzativo e di disegno urbano (di frequente si trovano ancora servizi in aree fortemente inaccessibili o puramente residuali, anche nei più recenti interventi di trasformazione urbana), sia in grado di proporre efficaci soluzioni ibride, resilienti e multifunzionali. Si pensi, ad esempio, ai recenti progetti di piazze che svolgono anche la funzione di raccolta e deflusso delle acque piovane o di campi da calcio allagabili in caso di necessità. Inoltre, tanto ancora va fatto in tema di manutenzione e gestione delle attrezzature (progetti, tempi, procedure) e per migliorare e razionalizzare l'offerta già esistente

Già oggi, in attuazione della seconda parte dell'articolo 2-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, **le regioni possono stabilire disposizioni in merito al sistema delle dotazioni territoriali**, delle infrastrutture e dei servizi pubblici che concorrono a realizzare lo standard minimo di qualità urbana ed ecologico-ambientale da assicurare su tutto il territorio regionale.

**Stante tuttavia la profonda revisione in atto** in questi mesi del suddetto D.P.R. 380/2001 e la revisione del D.I. n. 1444/1968 è quanto mai necessario riformare l'organizzazione di quanto sta nel concetto di Città Pubblica secondo quanto sopra esposto e secondo i seguenti criteri:

## PROPOSTA DI LEGGE SULLE CITTA' E PER L'INCENTIVAZIONE DEI PROCESSI DI RIGENERAZIONE URBANA E TERRITORIALE

- poter **differenziare le dotazioni da realizzare** nel territorio già urbanizzato rispetto a quanto richiesto per nuovi insediamenti, allo scopo di promuovere gli interventi di rigenerazione urbana, confermando la quota complessiva di aree pubbliche destinate a servizi esistente nel territorio urbanizzato, dando priorità all'ammodernamento e qualificazione delle opere e infrastrutture pubbliche esistenti.
- promuovere la **realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale** con il concorso dei privati, potendo conferire agli stessi, in diritto di superficie e nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento, le aree pubbliche destinate a servizi non realizzate, qualora sia verificato che l'adeguamento delle dotazioni di attrezzature e spazi collettivi, pregressi e quelli generati dagli interventi, sia pienamente soddisfatto
- individuare aree all'interno del territorio urbanizzato da destinare prioritariamente alla **realizzazione di dotazioni ecologiche e ambientali** e al mantenimento dei cunei verdi tra territorio rurale e territorio urbanizzato
- individuare ambiti del territorio urbanizzato nei quali gli interventi di ristrutturazione urbanistica e di addensamento o sostituzione urbana possono comportare **la monetizzazione, in tutto o in parte, o la cessione di aree per dotazioni territoriali anche al di sotto della quantità minima prevista** dagli articoli 3, 4 e 5 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, qualora sia dimostrato che i fabbisogni di attrezzature e spazi collettivi, pregressi e quelli generati dall'intervento, siano pienamente soddisfatti.
- in parti del territorio urbanizzato caratterizzate da un'elevata accessibilità sostenibile, consentire la realizzazione di **interventi nei quali non trovano applicazione le disposizioni generali e settoriali che stabiliscono standard di parcheggi pubblici e pertinenziali**. La strategia per la rigenerazione urbana può altresì stabilire una significativa riduzione della dotazione di parcheggi pubblici in ambiti nei quali gli stessi siano compensati dalla corrispondente attuazione di quote aggiuntive di parcheggi pertinenziali o da forme di sostegno alla mobilità sostenibile.
- destinare i proventi dei titoli abilitativi edilizi, delle sanzioni previste dalla normativa statale e regionale (art. 32 D.L. 30 settembre 2003, n. 269, l. 2003, n. 326/2003) e delle monetizzazioni alla **realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria**, alla qualificazione di immobili comunali ad uso pubblico, al risanamento di complessi edilizi pubblici e privati compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, all'attività di autorizzazione, vigilanza e controllo dell'attività edilizia e agli interventi di demolizione di costruzioni abusive, al finanziamento dei concorsi di progettazione, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, ad investimenti per la gestione telematica delle funzioni di governo del territorio nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura in ambito urbano
- **conferma dell'attuale quota complessiva di aree pubbliche destinate a servizi** destinando tali aree prioritariamente a soddisfare il fabbisogno di nuove dotazioni territoriali;

## **PROPOSTA DI LEGGE SULLE CITTA' E PER L'INCENTIVAZIONE DEI PROCESSI DI RIGENERAZIONE URBANA E TERRITORIALE**

- **le aree permeabili** non dotate di infrastrutture, **sono destinate alla realizzazione di dotazioni ecologiche e ambientali e al mantenimento dei cunei verdi** tra territorio rurale e territorio urbanizzato, alla qualificazione delle opere e infrastrutture pubbliche esistenti.
- **i permessi di costruire convenzionati, gli accordi pubblico privato di progetto conformativo e i piani attuativi di iniziativa pubblica** che regolano interventi di addensamento o sostituzione urbana **non sono tenuti all'osservanza dei limiti di densità edilizia e di altezze degli edifici** di cui al DM 1444/68. Fermo restando il rispetto delle prescrizioni di tutela indiretta stabilite, ai sensi del Dgls 42/04;
- **riconoscimento delle parti del territorio** urbanizzato caratterizzate da un'elevata accessibilità sostenibile, **dove è possibile escludere o ridurre l'utilizzo delle autovetture private** con conseguente riduzione o annullamento delle quote di parcheggi pubblici e pertinenziali.
- **I proventi dei titoli abilitativi, delle sanzioni e delle monetizzazioni** sono destinati alle **opere di urbanizzazione**, alla qualificazione di **immobili ad uso pubblico**, al **risanamento dei centri storici** e delle **periferie**, all'attività di autorizzazione, vigilanza e controllo dell'attività edilizia e agli interventi di demolizione di costruzioni abusive, al finanziamento **dei concorsi di progettazione**, all'acquisizione e alla **realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico**, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, ad investimenti per la gestione telematica delle funzioni di governo del territorio nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura in ambito urbano.

## PROPOSTA DI LEGGE SULLE CITTA' E PER L'INCENTIVAZIONE DEI PROCESSI DI RIGENERAZIONE URBANA E TERRITORIALE

### TITOLO III – DEFINIZIONI

*Al fine di evitare il proliferare di denominazioni e definizioni relative al tema della rigenerazione urbana che sta già avvenendo nel confronto tra le diverse leggi regionali e perseguendo, invece, un criterio di uniformità, è importante che la legge contenga i principali termini e che questi siano acquisiti dai provvedimenti successivi e conseguenti.*

---

Si considerano indispensabili le seguenti definizioni, assunte a livello Statale, che potranno trovare il giusto significato in accordo con le Regioni stesse in modo da trovare la maggiore coerenza e applicabilità anche in relazione ai provvedimenti già vigenti:

- Centri urbani/sistemi urbani
- Rigenerazione urbana
- Ambiti di rigenerazione
- Consumo di suolo
- Resilienza ai cambiamenti climatici ed ambientali
- Resilienza ai cambiamenti sociali
- Strategia urbana
- Azioni strategiche
- Progetti strategici
- Coerenza tra Progetti Strategici, Azioni Strategiche, Strategia Urbana

## PROPOSTA DI LEGGE SULLE CITTA' E PER L'INCENTIVAZIONE DEI PROCESSI DI RIGENERAZIONE URBANA E TERRITORIALE

### TITOLO IV – SISTEMA DELLE STRATEGIE

*È fondamentale la previsione di una **Strategia Nazionale per la Rigenerazione Urbana**, basata sulla necessità di rispondere in maniera coordinata ai temi della resilienza urbana, dell'economia circolare, del ciclo dei rifiuti, del recupero delle aree periferiche, dell'implementazione della mobilità sostenibile e finalizzato ai seguenti obiettivi: rivitalizzazione socio-economica delle città e territori, messa in sicurezza rigenerazione del patrimonio edilizio, riduzione consumo di suolo, salvaguardia della città antica, razionalizzazione dei trasporti; gestione del ciclo dei rifiuti, digitalizzazione delle città.*

---

Le strategie da mettere in atto sono:

1. **Strategia Nazionale per la rigenerazione urbana** che rappresenta lo strumento principale per l'applicazione sistematica dei principi dell'Agenda Urbana Europea e che si articola in un quadro diagnostico di partenza, a partire da una esauriente fase conoscitiva e di sintesi che individui i problemi e le principali criticità, dimensionandone incidenza e rilevanza rispetto all'ambito di intervento ed al contesto limitrofo; la individuazione degli obiettivi strategici principali, e le relative soluzioni proposte per perseguirli, attraverso gli interventi e le azioni messe in atto o programmate, esplicitandone ove più possibile i risultati attesi, in termini temporali e di indicatori definiti e misurabili in fase di monitoraggio; le condizioni di fattibilità tecnica, amministrativa e finanziaria degli interventi e delle azioni proposte, nonché la capacità di coinvolgimento allargato del territorio nelle sue componenti sociali, economiche e culturali: sia nella fase di definizione degli obiettivi e di assunzione delle scelte, sia nella capacità di gestione dei processi nella loro fase attuativa e di successivo sviluppo e mantenimento da affiancare a proposte mirate al breve periodo;
2. Costituzione di una **Cabina di Regia in capo alla Presidenza del Consiglio** che coordini le necessarie risorse che dovranno essere programmate e inserite nelle Leggi di Bilancio annuali;
3. L'istituzione di un **Fondo Nazionale per le città** (fondo strutturale inserito direttamente in DEF) finalizzato a:
  - a. **finanziare progettazioni** (con uso preferenziale di **Concorsi di Progettazione**) da parte delle Amministrazioni Locali, necessarie per partecipare ai bandi derivanti dal Fondo Nazionale o da altre fonti con proposte strutturate e coordinate con gli obiettivi strategici;
  - b. **finanziare le opere pubbliche** previste dai progetti di rigenerazione urbana derivanti dalle progettazioni di cui sopra;
  - c. **cofinanziare gli interventi privati** più coerenti agli obiettivi pubblici e che meglio contribuiscono al successo delle strategie locali di rigenerazione;
  - d. **finanziare i programmi delle Amministrazioni locali** inerenti la formazione del personale
4. La necessità di un percorso di pianificazione/progettazione delle aree da rigenerare basato non su una zonizzazione che definisca funzioni e quantità ma derivante da un meccanismo di causa effetto basato su:
  - a. **Strategia generale della singola città** (o territorio, o area a vario titolo individuata)
  - b. **Strategia specifica** basata su obiettivi peculiari per specifici temi o aree
  - c. **Progettualità** atte al raggiungimento degli obiettivi sopra riportati

## **PROPOSTA DI LEGGE SULLE CITTA' E PER L'INCENTIVAZIONE DEI PROCESSI DI RIGENERAZIONE URBANA E TERRITORIALE**

### **TITOLO V – PERCORSI DECISIONALI**

*Gli interventi edilizi o Urbanistici negli ambiti di rigenerazione urbana devono obbligatoriamente comprendere percorsi partecipativi di coinvolgimento dei soggetti direttamente interessati al processo e i rappresentanti dei Portatori di Interesse a vario titolo coinvolti. La Rigenerazione deve portare a un ambiente urbano che garantisca una migliore qualità del vivere e dell'abitare per tutti i cittadini. E' dunque essenziale che alle trasformazioni fisiche si associno misure specifiche volte ad accompagnare gli individui nelle loro diverse modalità di rapportarsi con la città e la comunità, all'inclusione e coesione sociale, all'integrazione degli immigrati, all'istruzione, alla formazione professionale e alla creazione di nuovi posti di lavoro, alla lotta alla povertà, alla creazione di una fitta rete di relazioni comunitarie, alla valorizzazione della cultura e memoria dei luoghi, delle tradizioni locali e di quello che costituisce il "capitale sociale".*

---

Per ottenere questo è necessario:

1. Garantire la partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione e gestione dei programmi di intervento. I bisogni delle persone, individualmente e in gruppo, sono a volte al di fuori della loro stessa consapevolezza. Pertanto, è necessaria una attività di analisi dei bisogni, condotta con metodologie qualitative e quantitative e di coinvolgimento attivo della cittadinanza nelle scelte; I processi partecipativi devono prevedere attività di informazione, elaborazione, discussione, concertazione e si devono concludere con la redazione di un documento di indirizzi e direttive (documento di proposta partecipata) che previa pubblicazione e divulgazione, sarà posto a base della pianificazione dell'ambito di rigenerazione. Le Amministrazioni nelle procedure di approvazione degli strumenti di rigenerazione devono dare conto dell'accoglimento integrale, parziale o nullo della proposta partecipata. Nel caso in cui le deliberazioni finali si discostano dal documento di proposta partecipata, il provvedimento deve riportare la motivazione.
2. Che il coordinamento e la gestione dei processi partecipativi possano essere attivate anche con forme innovative di interazione (piattaforme informatiche). La rilevazione, la consultazione, la condivisione degli indirizzi sia affidata ad un'apposita unità organizzativa composta da esperti, facilitatori e tecnici, il cui funzionamento sia generalmente a cura e spese delle Amministrazioni, ma che può essere anche finanziato dai privati che propongono accordi pubblico/privato o pubblico/pubblico.
3. Svolgere un'azione coordinata nella progettazione dell'hardware urbano e del software urbano orientata a tale fine e in azioni di supporto al cambiamento e alla trasformazione degli individui e della società.
4. La dimensione sociale delle città è fortemente legata alla percezione che le persone hanno di esse: le azioni di rigenerazione devono essere supportate dalle adeguate iniziative di comunicazione, volte a informare la comunità delle finalità di quanto progettato e posto in essere e atte a creare un'adeguata costruzione sociale del vivere nella città rinnovata.
5. Prevedere percorsi formativi rivolti alle Amministrazioni competenti e ai professionisti perché possano essere in grado di gestire i processi;

## **PROPOSTA DI LEGGE SULLE CITTA' E PER L'INCENTIVAZIONE DEI PROCESSI DI RIGENERAZIONE URBANA E TERRITORIALE**

6. Promuovere la qualità edilizia e diffondere la conoscenza delle buone pratiche con iniziative specifiche, avvalendosi della collaborazione e del contributo attivo di università, enti di studio e ricerca, associazioni professionali, imprenditoriali e culturali;
7. Privilegiare procedure Concorsuali (Concorsi di idee, di progettazione, Concorsi in forme innovative coinvolgendo anche operatori o portatori d'interesse) e workshop di progettazione, per gli interventi che attengono alla Rigenerazione urbana o incidono sulla dimensione urbana.

## PROPOSTA DI LEGGE SULLE CITTA' E PER L'INCENTIVAZIONE DEI PROCESSI DI RIGENERAZIONE URBANA E TERRITORIALE

### TITOLO VI – STRUMENTI

*Il riconoscimento delle aree oggetto di interventi di rigenerazione non è una presa d'atto di caratteristiche predeterminate, ma costituisce una scelta progettuale e strategica da attuarsi nel contesto del Piano Urbanistico. L'individuazione delle aree di rigenerazione urbana è finalizzata alla loro assoggettività ai programmi di rigenerazione urbana sostenibile. Tali aree sono caratterizzate da dimensioni tali da incidere significativamente sull'assetto urbano, devono essere già oggetto di urbanizzazione totale o parziale, essere connotate da degrado e dalla necessità di processi di rigenerazione. In mancanza di tale definizione, potranno essere definiti direttamente con Delibera di Consiglio Comunale. Contestualmente saranno definite anche le Strategie di riferimento generali e particolari.*

---

Il provvedimento che individua le aree deve:

1. definire **specifiche tipologie di interventi** che classifichino i diversi interventi di rigenerazione:
  - interventi di "**trasformazione del patrimonio edilizio esistente**" (cfr. nuove tipologie inserite nel Codice delle Costruzioni, ex D.P.R. 380/2001);
  - interventi di "**ristrutturazione urbanistica**", comprensivi degli interventi di costruzione e successiva demolizione di edifici;
  - interventi di "**addensamento o sostituzione urbana**", comprensivi degli interventi di costruzione e successiva demolizione porzioni significative di tessuto urbano.
  - Possibilità di **Usi temporanei** nelle aree di rigenerazione anche se non previsti dagli Strumenti Urbanistici vigenti, se funzionali alla rivitalizzazione e riqualificazione delle aree e se inseribili nel quadro delle coerenze con le Strategie generali assunte dall'Amministrazione Locale.
2. Dimostrare la fattibilità economico finanziaria dell'intero processo edilizio e disporre dell'assenso scritto delle proprietà interessate, definire il cronoprogramma, contenere le garanzie fideiussorie necessarie ad assicurare la completa realizzazione, anche per stralci, del programma di interventi.
3. Definire lo strumento di **Accordo Pubblico-privato per la rigenerazione urbana** quale strumento concertativo di attuazione delle Strategie Urbane già definite; al fine di determinare uno strumento specifico per dare attuazione alle politiche di rigenerazione è necessario definire nell'Accordo, a partire dalle normative esistenti, tra i diversi soggetti interessati (sia pubblici, sia privati nelle loro diverse combinazioni aggregative) lo strumento maggiormente rispondente alle diverse aspettative (sociali, economiche, urbanistiche, paesaggistiche etc.) per affrontare le strategie urbane individuate dagli strumenti di governo del territorio.
4. Garantire la **Coerenza** con le Strategie Urbane assunte per l'accesso all'assegnazione di risorse derivanti dal Fondo Strutturale per le città, e utilizzo del suddetto principio di Coerenza (in affiancamento o superamento del principio di **Conformità con la Normativa urbanistica tradizionale**) per la valutazione dell'assettibilità degli interventi previsti dagli Accordi Pubblico-privato di cui al precedente capoverso.

## PROPOSTA DI LEGGE SULLE CITTA' E PER L'INCENTIVAZIONE DEI PROCESSI DI RIGENERAZIONE URBANA E TERRITORIALE

### TITOLO VII – LEGALITA' E EQUITA'

*È necessario definire regole per semplificare gli interventi su edifici non dotati di perfetta legittimità, senza aprire nessuna forma di condono o sanatoria ma definendo quelle difformità che risultino ininfluenti nei confronti degli interventi previsti.*

---

In particolare:

1. È necessaria l'introduzione nel nuovo Codice delle Costruzioni (ex DPR 380/01 -art.34) di **una nuova definizione delle tolleranze e della casistica di difformità** finalizzata a ridurre contenziosi e lunghe procedure in caso di intervento su immobili con stati di fatto difformi dai Titoli Autorizzativi.
2. Gli edifici oggetto di interventi di rigenerazione, come definiti dalla presente legge, inclusi negli ambiti di rigenerazione urbana, sono sottoposti alla verifica di legittimità relativamente ai **solì caratteri generali dell'immobile** – sagoma, sedime e, con riferimento alla volumetria autorizzata, alle destinazioni di uso e al rispetto delle speciali norme di codice civile e di distanza dai confini definite dallo strumento urbanistico vigente all'atto della realizzazione.
3. Per promuovere la realizzazione degli interventi di addensamento o sostituzione urbana, il Comune predispone e mantiene aggiornato un **albo degli immobili pubblici e privati resi disponibili per interventi di riuso e di rigenerazione urbana** e predispone appositi elaborati cartografici per renderne agevole l'individuazione.

## PROPOSTA DI LEGGE SULLE CITTA' E PER L'INCENTIVAZIONE DEI PROCESSI DI RIGENERAZIONE URBANA E TERRITORIALE

### TITOLO VIII ASPETTI FINANZIARI

*È necessario riorganizzare in forma sinergica gli incentivi fiscali (ecobonus, sismabonus etc) e i contributi economici e una diversa formulazione che promuova gli interventi di rilievo urbano.*

---

Dovranno pertanto essere rivisti:

1. Le modalità applicative del contributo straordinario (DPR 380/01 art. 16) escludendo gli interventi in aree già urbanizzate che prevedano la variazione dei parametri urbanistici stabiliti dagli strumenti di pianificazione previgenti o il mutamento delle destinazioni d'uso precedentemente ammesse
2. L'applicazione del contributo di costruzione prevedendo una differenziazione tra nuova costruzione e interventi sull'esistente
3. La gratuità dei cambi di destinazione d'uso senza opere qualora si vada verso un minore carico urbanistico.
4. L'applicazione di premialità legate a interventi di riqualificazione energetica
5. Il trasferimento dei diritti edificatori o il riconoscimento di crediti edilizi
6. Una profonda rivisitazione del sistema di incentivi fiscali oggi concentrati sugli interventi di manutenzione in modo da attivare anche interventi su scala urbana, di demolizione e ricostruzione, di sola demolizione.

*Alla proposta di Legge sulla Rigenerazione urbana stanno collaborando i membri dei Gruppi Operativi:*

- *Aree Urbane (D. Casagrande, M. Fantin, G. Furlan, M. Giudice, P. Marcelli, A. Vella)*
- *Aree Interne (M. Cama, A. Caucci, F. Garzarelli, A. Jaff, S. Ombuen F. Pomilio)*
- *Beni Culturali (A. Benedetti, A. Buzzacchi, M. Ciafaloni, P. Giuliani, M. Marinazzo, A. Rossi)*
- *Politiche territoriali regionali (C. Marrazzo, F. Miceli, L. Mura, L. Sibilla)*

*Ufficio di Presidenza: G. D'Angelo, A. Giusti, S. Togni*

*Si ringrazia per i contributi:*

- *I prof. Avv. Giovanni Maria Flick e prof. Avv. Giuseppe Colavitti per gli aspetti generali di conformità Costituzionale e Giuridica;*
- *Prof. Arch. Ezio Micelli (IUAV) per la sezione inerente gli aspetti finanziari,*
- *Dott. Tommaso Dal Bosco –responsabile urbanistica ANCI – per gli aspetti procedurali tra Istituzioni*