

INU – ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA

Un Programma Integrato d'Area per la territorializzazione e la valorizzazione urbanistica delle risorse del PNRR

Documento approvato all'unanimità dal Consiglio Direttivo Nazionale nella seduta del 10.12.2021

La progettualità espressa da Regioni e Comuni nei PINQUA (Programmi Innovativi per la Qualità Urbana) ed il “parco progetti” che Regioni e Comuni stanno allestendo per utilizzare nei tempi prestabiliti le risorse finanziarie del PNRR sono destinati ad ammodernare i sistemi delle attrezzature e delle infrastrutture pubbliche in molte città, ed anche a rinnovare il patrimonio residenziale pubblico degradato.

Le Città Metropolitane sono, inoltre, chiamate ad elaborare specifici Piani integrati, ai sensi dell'art. 21 del decreto legislativo n. 152/2021, che impegnano tali Enti ad individuare i progetti finanziabili tenendo conto delle progettualità espresse anche dai comuni appartenenti alla propria area urbana, sulla base delle risorse assegnate.

Gli investimenti pubblici così attuati non sono importanti solo in sé, ossia per i propri specifici settori di intervento, ma anche per le esternalità positive che possono generare nei tessuti urbani che li accolgono. Queste esternalità positive saranno modeste, se la caduta degli investimenti pubblici nello spazio urbano sarà singola e settoriale, ma potranno essere rilevanti se le Amministrazioni riusciranno a coordinare l'impiego delle risorse del PNRR nello spazio urbano.

Il coordinamento territoriale degli investimenti pubblici del PNRR è quindi un compito che le Amministrazioni comunali devono perseguire e che, nel caso delle Città Metropolitane, che dispongano dei piani integrati per l'attuazione del PNRR, assume un valore sovraordinato di integratore di politiche e risorse in una visione più generale di strategia di sviluppo del territorio.

In alcune regioni questo sta già avvenendo in occasione della formazione dei nuovi strumenti urbanistici. Ma il coordinamento territoriale degli investimenti PNRR e degli altri fondi comunitari, statali e regionali, dovrebbe essere considerato un compito di importanza nazionale, non locale ed episodico.

Le esternalità positive generate dagli investimenti PNRR territorializzati, ossia reciprocamente relazionati nello spazio urbano, possono essere attivatrici di investimenti privati. È questa una opportunità che sarebbe davvero grave non riuscire a cogliere. I nostri insediamenti urbani mischiano infrastrutture ed attrezzature pubbliche con beni immobili privati o comunque con beni il cui recupero e rivitalizzazione è affidato al mercato, ossia ai costi da sostenere ed ai valori immobiliari poi conseguiti. Occorre quindi creare le condizioni urbanistiche e fiscali propizie perché le risorse pubbliche del PNRR siano messe in grado di attivare risorse private, ed insieme con esse - sotto la regia del Comune - provvedere a rigenerare intere parti di città.

L'INU – Istituto Nazionale di Urbanistica - intende sottolineare l'esigenza che le misure del PNRR siano indirizzate a realizzare il potenziamento, la manutenzione e la transizione ecologica della città pubblica secondo un progetto di rinnovamento delle reti di connessione verde e blu, di mobilità sostenibile e di produzione e trasmissione dell'energia da fonti rinnovabili integrato con gli spazi pubblici e le dotazioni urbanistiche, quale contenuto in grado di qualificare lo spazio urbano e territoriale.

Con questa visione, l'INU offre al Governo la seguente proposta legislativa, che potrebbe essere resa operativa attraverso un emendamento alla Legge di bilancio ed un decreto attuativo (DPCM o DM Infrastrutture e Trasporti Sostenibili) riferito alla normativa statale sovraordinata (legge n. 1150/1942). La proposta è pensata in modo da rendere il nuovo strumento compatibile con gli accordi istituzionali e con i differenziati strumenti di pianificazione vigenti nelle regioni. La stretta funzionalità al miglior utilizzo delle risorse del PNRR ne fa uno strumento straordinario, e quindi evita di caratterizzarlo quale strumento urbanistico invasivo della potestà legislativa regionale.

Nello stesso tempo la proposta realizza alcuni importanti principi della “Legge di principi per il Governo del territorio”, che resta il fondamentale obiettivo di medio periodo per l'impegno politico-culturale dell'Istituto, ed inoltre anticipa alcuni contenuti del Disegno di legge sulla Rigenerazione urbana all'esame del Senato.

Fra i principi della auspicabile legge di principi che la proposta realizza figurano l'efficienza e l'efficacia dei processi di pianificazione rappresentata dalla ottimizzazione dei tempi delle decisionalità pubbliche, la partecipazione pubblica e la sussidiarietà orizzontale operate attraverso il coinvolgimento dei portatori di interessi pubblici, diffusi ed individuali, la rigenerazione dei tessuti urbani obsoleti quale strategia antagonista del consumo di territorio. Dal Disegno di legge sulla Rigenerazione urbana la proposta mutua pressoché per intero il sistema di incentivi fiscali e tributari; ciò in ossequio al principio sostenuto da lungo tempo dell'Istituto consistente nell'agevolare nella misura massima i trasferimenti di proprietà e gli interventi funzionali alla rigenerazione urbana, e nello spostamento del prelievo fiscale sugli immobili valorizzati.

L'INU si rende disponibile a collaborare alla traduzione della proposta in atto legislativo, alla stesura di una eventuale Circolare esplicativa dei suoi contenuti applicativi ed alla attività della Cabina di regia.

Testo della proposta legislativa

Il Programma Integrato d'Area¹ è esclusivamente finalizzato alla massimizzazione degli effetti urbanistici ed ambientali dell'impiego delle risorse del PNRR, che in misura assai rilevante riguardano i contesti urbani, le reti delle infrastrutture e gli spazi pubblici secondo un disegno coerente di transizione ecologica.

Allorché l'impiego delle risorse finanziarie del PNRR in determinati interventi pubblici o privati produce effetti che il Comune ritiene rilevanti per la qualità dell'ambiente urbano e capaci di creare sinergie con altri eventuali interventi che i soggetti del settore pubblico o di quello privato

¹ Con riferimento anche ai Programmi Unitari d'Intervento di cui al DL 31 maggio 2021 n. 77, art. 14-bis.

potrebbero promuovere, il Comune può predisporre, anche in forma associata con altri Comuni, un Programma Integrato d'Area volto a far sì che la territorializzazione delle risorse del PNRR agevoli la rigenerazione di intere parti di città degradate, o da valorizzare, di reti, infrastrutture e dotazioni urbanistiche in vista della transizione ecologica dell'ambiente urbano e del territorio.

Il Comune, assunta la decisione di dotarsi di un Programma Integrato d'Area, definisce la propria Strategia in apposito elaborato, avvalendosi dei contributi di cittadini e associazioni, nonché delle manifestazioni di interesse di ogni altro soggetto pubblico o privato interessato a realizzare progetti di investimento in attuazione degli obiettivi del PNRR e dei documenti di programmazione regionale e locale attivi sul territorio.

Il Programma Integrato d'Area è elaborato dai Comuni, singoli o associati, utilizzando i contributi emersi dalla consultazione pubblica, ivi inclusi gli approfondimenti e gli impegni connessi alle manifestazioni di interesse dei soggetti interessati ad effettuare investimenti, nonché gli ulteriori elementi che il Comune dovesse ritenere utili. Il Programma individua gli interventi pubblici e privati e le aree, anche non contigue con essi funzionalmente connesse, per la cui realizzazione sono impiegati, nella loro totalità, i contributi per il rilascio del permesso di costruire di cui all'art. 16 del Dpr 380/2001.

Il Programma Integrato d'Area definisce i propri contenuti in attuazione delle missioni del PNRR in coerenza agli obiettivi di sviluppo urbano sostenibile presenti nella programmazione comunitaria, nazionale e regionale del periodo 2014-2020 e 2021-2027.

Il Programma Integrato d'Area può essere derogatorio agli strumenti urbanistici vigenti ed assume valore conformativo dell'uso del suolo.

La predisposizione dei Programmi Integrati d'Area da parte dei Comuni, singoli o associati, è indirizzata ed assistita dai nuclei di sostegno all'attuazione del PNRR (DL 31 maggio 2021 n. 77, art. 9 c. 2) sotto il coordinamento della Cabina di regia insediata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. (DL 31 maggio 2021 n. 77, art. 2).

Nel caso delle Città Metropolitane che dispongano dei piani integrati per l'attuazione del PNRR, gli stessi possono assumere valore di Programmi Integrati d'Area integrando politiche e risorse in una visione più generale di strategia di sviluppo del territorio che ne valorizzi le sue specifiche peculiarità tangibili ed intangibili.

Il Programma Integrato d'Area, sottoposto a valutazione di ecosostenibilità semplificata - VES² è adottato dalla Giunta Comunale ed assoggettato a dibattito pubblico. Qualora costituisca variante alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti è pubblicato per le osservazioni e controdedotto. Da questa ultima procedura sono esentate le varianti riguardanti le opere pubbliche e gli interventi nei tessuti urbani consolidati non assoggettati a piano attuativo.

In sede di Conferenza dei Servizi il Programma Integrato d'Area acquisisce i pareri degli Enti pubblici territoriali, degli Enti dotati di competenze in specifiche materie, dei soggetti gestori di infrastrutture e servizi pubblici. Il Programma Integrato d'Area è approvato dalla Giunta Comunale

² cfr. Comunicazione della Commissione Europea C (2021) 1054 final

ovvero, se in variante agli strumenti urbanistici, dal Consiglio Comunale. Quando necessario, è approvato anche con Accordo di Programma.

Le previsioni del Programma Integrato d'Area, ferme restando le scadenze per l'impiego dei fondi del PNRR, restano efficaci per dieci anni a decorrere dalla sua approvazione.

Durante tale arco temporale, gli immobili privati oggetto di un complessivo intervento di ristrutturazione o restauro inclusi nel Programma Integrato d'Area fruiscono dei seguenti benefici fiscali: esenzione dall'IMU; applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale nella misura fissa di 200 euro ciascuna per i trasferimenti funzionali alla effettuazione degli interventi; proroga della applicazione dei benefici in materia di risparmio energetico e manutenzione straordinaria stabiliti dalle norme vigenti; esenzione dai tributi per l'occupazione di suolo pubblico e dalla tassa dei rifiuti nel periodo di esecuzione dei lavori; esenzione dalla corresponsione del contributo sul costo di costruzione; deduzione dal reddito delle persone fisiche di quota parte dell'IVA in relazione all'acquisto dalle imprese di unità residenziali costituenti "prima casa"; esenzione dai tributi per l'occupazione di suolo pubblico per gli immobili ad uso commerciale dopo l'esecuzione degli interventi fino alla scadenza del Programma; deduzione dal reddito del locatore delle spese ordinarie di gestione degli immobili dati in locazione; esenzione dall'imposta di registro annuale per gli immobili dati in locazione.

Semplificazione delle procedure

- Pubblicazione del documento contenente la Strategia d'area con acquisizione di contributi: 30 giorni
- Redazione del Programma e della valutazione VES, adozione da parte della Giunta (se non in variante urbanistica) e successivamente del Consiglio (se in variante) : 90 giorni
- Deposito del Programma per le osservazioni: 30 giorni
- Dibattito pubblico: 30 giorni
- Controdeduzioni, Conferenza dei Servizi: 75 giorni
- Approvazione da parte della Giunta: 15 giorni
- Approvazione da parte del Consiglio Comunale (se in variante urbanistica): 30 giorni
- Approvazione dell'Accordo di Programma (se necessaria): 15 giorni
- Tempo totale massimo richiesto per l'approvazione del Programma: 300 giorni (315 giorni con AdP)

Circolare illustrativa

Il testo della proposta legislativa è volutamente stringato. Le caratteristiche progettuali del Programma Integrato d'Area (rilevanza delle risorse PNRR nel Programma, sostenibilità, mixité funzionale, infrastrutture sostenibili, requisiti di resilienza, dotazioni urbanistiche, contenuti delle manifestazioni di interesse, modalità e criteri di valutazione delle manifestazioni di interesse, impegni e garanzie dei presentatori di progetti di investimento, portata della rigenerazione urbana, categorie di intervento edilizio per cui maturano i benefici fiscali, ecc.), sono precisate in una Circolare illustrativa del provvedimento.