



SENATO DELLA REPUBBLICA

**COMMISSIONE AMBIENTE, TRANSIZIONE ECOLOGICA, ENERGIA,
LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI, INNOVAZIONE TECNOLOGICA**

**Testo Unificato Ddl congiunti N. 29, 761, 863, 903, 1028, 42,
1122, 1131 “Disposizioni in materia di rigenerazione urbana”**

Roma, 1 ottobre 2024

1. Premessa

La rigenerazione urbana – intesa quale processo integrato di trasformazione urbanistica delle città, in cui elementi di riqualificazione fisica si intersecano con aspetti sociali, culturali, economici ed ambientali – è un tema centrale nello sviluppo delle politiche urbane.

Politiche che necessitano di regole semplici, risorse stabili e rimesse all'autonoma gestionale delle Città e dei Comuni, sulla base di un indirizzo di crescita e trasformazione urbana in chiave di sostenibilità.

Il Testo Unificato di ddl sulla rigenerazione urbana del 5 agosto 2024, proposto dalla Commissione Ambiente del Senato, deriva quindi dall'analisi e discussione di una serie di proposte di legge su cui, come Associazione, ci eravamo espressi nell'audizione dello scorso febbraio 2024 chiedendo che il testo base valorizzasse il ruolo centrale dei Comuni.

Purtroppo, come si dettaglierà di seguito nel merito, registriamo che le disposizioni contenute nel Testo Unificato sembrano ridurre gli spazi di autonomia dei Comuni con una governance complicata in cui gli investimenti di rigenerazione dei Comuni seguirebbero la programmazione regionale, con inevitabili inefficienze e ritardi.

Chiediamo pertanto correttivi utili all'individuazione di regole più semplici ed efficaci per la realizzazione di investimenti sui territori in grado di valorizzare il concetto vero di rigenerazione urbana, quello legato alla trasformazione di genere degli immobili per lo sviluppo sociale e sostenibile all'interno di aree già urbanizzate.

Di seguito un'analisi del contenuto e le Osservazioni più puntuali al Testo in oggetto.

2. Disposizioni del Testo Unificato del 5/8/2024

Nelle intenzioni del legislatore il provvedimento individua nella rigenerazione urbana lo strumento finalizzato al recupero del patrimonio costruito per migliorarne la qualità, l'efficienza energetica e idrica, la sicurezza sismica e la dotazione tecnologica nonché la promozione di politiche urbane integrate e sostenibili. La finalità dichiarata nell'articolo 1 del disegno di legge è, infatti, quella di perseguire la coesione sociale, la tutela dell'ambiente e del paesaggio e la salvaguardia delle funzioni ecosistemiche del suolo.

Su tale delicata e complessa tematica, per attuare quanto indicato il Testo Unificato, definisce, un **sistema di governance** che attribuisce la competenza primaria al Ministero delle Infrastrutture sia per gli indirizzi politici che per gli aspetti tecnici (art. 3), finalizzato

all'attuazione di un Programma nazionale per la rigenerazione urbana, inserito annualmente nel DEF (art. 4).

Inoltre, in sintesi, il ddl dispone:

- la regolazione del **rapporto con le normative regionali già esistenti sulla rigenerazione** prevedendo che le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio nel rispetto dei principi sulla rigenerazione urbana contenuti nel provvedimento nonché disciplinando gli specifici interventi che esse possono compiere (art. 1, comma 3 e art. 3, comma 3);
- **un percorso attuativo che prevede una pluralità di adempimenti “a cascata”**, in capo agli organi statali, regionali e comunali. Ne deriva una articolata procedura che prevede:
 - adozione con Dpcm del **Piano nazionale per la rigenerazione urbana** entro 4 mesi dalla data di entrata in vigore dalla legge, inserito annualmente nell'allegato Infrastrutture al DEF (art. 4);
 - attività di **programmazione dei Comuni**, mediante (art. 3 comma 4 e seg.):
 - a) **individuazione** - anche su proposta di soggetti privati - sulla cartografia del Geoportale cartografico catastale dell'Agenzia delle entrate, ovvero altra piattaforma con essa interoperante, del **perimetro dei centri storici, dei centri urbani e dei nuclei abitati e delle località produttive** ove si realizzano gli interventi di rigenerazione urbana, da effettuare entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore dalla nuova legge;
 - b) definizione della **riduzione dei tributi o canoni di qualsiasi tipo**, dovuti per l'occupazione del suolo pubblico connessa alla realizzazione degli interventi di rigenerazione urbana entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della nuova legge;
 - c) individuazione degli **ambiti urbani oggetto di interventi di rigenerazione** a valere esclusivamente sulle risorse statali, regionali o comunali che confluiscono nella Programmazione comunale.

Tali attività consentono, poi, la prevista adozione del **Programma comunale di rigenerazione urbana** che individua gli obiettivi generali che l'intervento intende perseguire in termini di messa in sicurezza, resilienza del territorio rispetto ai pericoli naturali, manutenzione e rigenerazione del patrimonio edilizio pubblico e privato esistente, di sviluppo sociale, ambientale ed economico, di bilancio energetico e idrico, di valorizzazione degli spazi pubblici, delle aree verdi e dei servizi di quartiere, di mobilità sostenibile, di accessibilità alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (art. 5);

- un **elenco di specifici interventi di rigenerazione urbana che i soggetti privati**, in deroga alle vigenti previsioni degli strumenti urbanistici e dei relativi documenti ed elaborati, possono realizzare su singoli edifici, complessi edilizi, e ambiti urbani, previa acquisizione di idoneo titolo abilitativo (art. 7);
- un **vincolo ai proventi e sanzioni del TUE**, destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione, adeguamento e razionalizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria che non comportano nuovo consumo di suolo, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici o comunque aventi valenza storico-testimoniale e a interventi di riuso (art. 9);
- l'istituzione di **Fondo nazionale annuale**, presso il MIT fino al 2036 (50 mln nel 2023; 100 mln 2024-2025; 300 mln 2026-2036) che finanzia gli interventi attuativi del Piano Nazionale ed i Piani comunali di rigenerazione urbana, assegnato mediante ripartizione - con un decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta del Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU), previa intesa in sede di Conferenza unificata - tra le **Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e tra i comuni capoluogo** (art. 10). E' però previsto che le Regioni e le Province autonome assegnano ai Comuni le risorse di propria competenza attraverso criteri parametrici ovvero con bandi (art. 3, c. 3 let a));
- le diverse tipologie di **agevolazioni fiscali** (esenzione IMU, TARI, ecc.) per gli immobili inclusi nei programmi comunali di rigenerazione urbana, gravanti sui Comuni (art. 11);
- la modifica di alcune disposizioni del TUE su demolizione e ricostruzione di edifici, disponendo che nelle zone A di cui al Dm 144 del 1968, siano consentiti esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero, di riqualificazione e di rigenerazione urbana particolareggiati nonché specificando che gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti non sono soggetti al permesso di costruire solo se sono mantenuti sagoma, prospetti, sedime dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria (art. 13).

3. Osservazioni

Il Testo Unificato della Commissione del 5 agosto 2024, presenta diverse criticità legate alla definizione di rigenerazione urbana, alla compatibilità con le normative vigenti, alla sostenibilità economica e ambientale degli interventi, al ruolo dei privati ed alla farraginosità di alcuni passaggi attuativi.

Gli aspetti maggiormente critici sono di seguito sintetizzati:

- Si introduce una massiccia **complessità procedurale** con la previsione di “piani di rigenerazione” a vari livelli di governo (nazionale/disposizioni regionali/comunali) con tempistiche ristrette. In particolare, numerosi oneri sono posti in capo ai **Comuni** che dovranno (art. 3, comma 4):
 - ✓ approvare la **Programmazione di rigenerazione urbana**, uno strumento che presenta una natura ibrida (pianificatoria/programmatoria/attuativa) e si rivolge sia agli interventi pubblici che a quelli privati;
 - ✓ **perimetrare i centri urbani**, i nuclei abitati, le località produttive, le aree agricole, la cintura verde;
 - ✓ **individuare gli ambiti urbani oggetto di interventi** a valere sulle risorse statali, definire la riduzione dei canoni di occupazione suolo pubblico, ecc.
 - ✓ attuare percorsi complessi rispetto ad **interventi nei Centri storici** da rivedere rispetto alla definizione indicata nel provvedimento.
- Solo una volta completata tutta la procedura sopra descritta sarà possibile avviare le procedure per la realizzazione degli interventi negli ambiti previsti nei Piani comunali di rigenerazione urbana. Ciò appare in contrasto con le **esigenze di semplificazione** che vanno attuate per realizzare gli investimenti di cui il Paese ha estremo bisogno. Su tale aspetto, come detto in premessa, l'ANCI si era espressa a favore di un testo che valorizzava il ruolo dei Comuni e delle Città Metropolitane che costituiscono l'unico livello di governo in grado di attuare sui territori quella trasformazione urbana necessaria ad un sviluppo equo e sostenibile del territorio amministrato.
- E' dunque necessario prevedere esclusivamente che:
 - a) i **Comuni approvino un Piano di rigenerazione urbana**, individuando, anche su proposta dei privati, i relativi ambiti urbani e gli interventi ammissibili; sono fatti salvi gli ambiti già individuati dai comuni nello strumento urbanistico comunale o in attuazione della normativa regionale;
 - b) nelle **more dell'approvazione di tale Piano**, è possibile operare con singoli progetti di rigenerazione;
- E' necessario chiarire se si intende **stabilizzare il Pinqua**, inserito nella disposizione di legge in questione, rendendolo un “Piano ordinario” e quindi se resta uno strumento utile anche successivamente alla scadenza del 2026 legata al Pnrr ovvero se è richiamato solo quale elemento straordinario a termine;
- Il Fondo nazionale istituito presso il MIT per il finanziamento degli interventi di rigenerazione urbana, appare esiguo rispetto agli obiettivi. Inoltre, tale Fondo è assegnato a Regioni, Province autonome e Comuni capoluogo, con una procedura alquanto articolata nonché anche **attraverso bandi regionali rivolti ai Comuni** (art.

3, c.3). **Tale aspetto non si può condividere**: Si ribadisce, come sempre sostenuto dall'ANCI, che **le risorse del Fondo devono finanziare direttamente progetti dei Comuni e delle Città Metropolitane** che hanno già adeguato i propri piani urbanistici a leggi regionali in materia di rigenerazione urbana. Il passaggio delle risorse a livello regionale produce solo un rallentamento nella realizzazione di tali investimenti e un irrigidimento della capacità di spesa (art. 10);

- La **disciplina sui centri storici** non pare favorire il recupero e la rigenerazione di quegli ambiti che invece più necessiterebbero di tali interventi edilizi, anche e soprattutto alla luce della sentenza n. 29/2021 della Corte Costituzionale, che ha chiarito come la normativa statale in tema di vincoli storico-artistici e paesaggistici (ossia il d.lgs. 42/21004) non prevede un divieto assoluto e a priori di intervento sugli immobili vincolati ma occorre verificarne, di volta in volta, la compatibilità con i valori tutelati nell'ambito del procedimento di autorizzazione (culturale o paesaggistica) (art. 7). Si dovrebbe utilizzare il termine "valorizzazione" dei centri storici anziché "tutela". Inoltre, il provvedimento reca una nuova definizione di "centri storici e agglomerati urbani di valore storico" (art. 2, c.1 let. g) e successivamente (art. 3, c. 4 let.a) prevede l'obbligo per i Comuni di individuarne il perimetro per gli interventi oggetto di rigenerazione nell'ambito della programmazione comunale con una tempistica incongrua (12 mesi) e legata anche alla disponibilità delle piattaforme tecnologiche.
- In relazione agli **incentivi fiscali**, questi sono posti essenzialmente carico dei Comuni e non vi sono elementi qualificanti per le parti in cui devono essere ristorati. Tali incentivi non possono essere imposti, ma vanno lasciati all'autonomia delle amministrazioni locali (art. 11, c. 3 e seg.);
- Il passaggio relativo alla riduzione della percentuale di **parcheggi delle abitazioni**, appare di difficile applicazione e si poggia sull'utilizzo degli snodi locali esistenti del trasporto rapido di massa con un possibile sovraccarico degli stessi (art. 12);
- Si riscontra l'assenza di un **periodo transitorio** finalizzato all'adeguamento alle disposizioni indicate nel testo del ddl, utile al fine di evitare problemi di attuazione e gestione delle disposizioni.