



**Audizione su**

**PROPOSTA DI LEGGE**

**“PRINCIPI GENERALI IN MATERIA DI RIGENERAZIONE URBANA, NONCHE’ DI  
PEREQUAZIONE, COMPENSAZIONE E INCENTIVAZIONI URBANISTICHE”**

***(AC 113 MORASSUT)***

**Commissione VIII Ambiente – Camera dei Deputati**

**Roma, 26 giugno 2019**

**RETE NAZIONALE DELLE PROFESSIONI DELL'AREA  
TECNICA E SCIENTIFICA**

**CONSIGLIO NAZIONALE ARCHITETTI, PIANIFICATORI,  
PAESAGGISTI E CONSERVATORI**

**FEDERAZIONE NAZIONALE CHIMICI E FISICI**

**CONSIGLIO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E  
DOTTORI FORESTALI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOMETRI E  
GEOMETRI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOLOGI**

**CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI**

**COLLEGIO NAZIONALE PERITI AGRARI E  
PERITI AGRARI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE PERITI INDUSTRIALI E  
PERITI INDUSTRIALI LAUREATI**

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE  
TECNOLOGI ALIMENTARI**

# 1. Osservazioni alla proposta di legge in materia di rigenerazione urbana

La proposta di legge in esame è finalizzata (art. 1) a promuovere la piena e completa applicazione degli istituti di perequazione, di compensazione e di incentivazioni urbanistiche, istituti già presenti in molte leggi regionali, anche se in forme tra loro assai diverse.

La proposta di legge prevede inoltre (art. 2) una nuova disciplina degli strumenti generali della pianificazione locale, anche questa già presente, seppur in forma diversificata, in molte leggi regionali, prevedendo:

- una componente strutturale relativa all'intero territorio comunale o intercomunale;
- una componente operativa relativa alle trasformazioni urbanistiche di rilievo;
- una componente regolamentare relativa ai sistemi insediativi esistenti, alle zone agricole e alle zone non soggette a trasformazione urbanistica.

La proposta di legge ha quindi lo scopo di assoggettare a principi generali unitari le rilevanti novità introdotte nella specifica materia da molte leggi regionali.

Pur ritenendo le suddette finalità condivisibili in linea di principio, le stesse, continuando ad incentivare gli "interventi di trasformazione del territorio", la "pianificazione operativa relativa alle aree di trasformazione, anche non contigue, per le quali è previsto il ricorso a piani o a programmi urbanistici esecutivi al fine di garantire un'equa ripartizione fra tutti i proprietari interessati all'edificabilità oggetto di conformazione ...", le "incentivazioni urbanistiche, volumetriche o di superficie ...", sembrano non tener conto che gli ultimi decenni sono stati caratterizzati dal progressivo abbassamento della qualità della vita nelle periferie dei centri urbani, cresciute secondo logiche di messa a reddito dei suoli, con compromissione del disegno urbano e deficit di servizi; suolo consumato in maniera incontrollata, centri urbani sfrangiati che hanno invaso la campagna, sottraendo terreno all'agricoltura, compromettendo irrimediabilmente il paesaggio, patrimonio culturale e segno identitario della nazione.

Dieci anni di crisi profonda hanno avuto il pregio di generare nell'opinione pubblica una nuova sensibilità sotto il profilo della sostenibilità ambientale, sociale, economica e del valore sociale ed economico della costruzione di qualità.

Una recentissima indagine condotta dal Consiglio Nazionale degli Architetti P.P.C. e dal CRESME evidenzia che "l'Italia è un Paese a tempo" in quanto, se non si interviene efficacemente e con urgenza, la situazione non potrà che peggiorare drammaticamente.

La ricerca evidenzia cinque cicli temporali che segnano il nostro Paese e lo pongono di fronte a una pesante sfida:

- l'Italia è segnata da un ciclo di investimenti in infrastrutture e edifici che è andato contraendosi pesantemente e oggi mostra, soprattutto in alcuni ambiti, drammatici segni di obsolescenza destinati ulteriormente a peggiorare nei prossimi anni;
- contestualmente il mondo vive un ciclo di innovazione tecnologica dirompente che produce salti di scala nella dotazione e nella qualità del capitale fisso edilizio e infrastrutturale che determina squilibri competitivi tra chi investe e chi non investe in innovazione tecnologica;
- l'intero pianeta è chiamato ad affrontare i rischi di un drammatico cambiamento climatico che esaspera lo stress a cui la natura è in grado di sottoporre i territori, le città, la popolazione ed il capitale fisso edilizio e infrastrutturale;
- in questo quadro, il ciclo economico del nostro Paese è caratterizzato da una enorme debolezza, misurabile con la perdita di valore del PIL, dalla riduzione degli investimenti, da una struttura amministrativa che non sembra essere in grado di reggere le sfide della competizione, da profondi squilibri sociali e territoriali;
- infine l'Italia ha avviato un ciclo demografico caratterizzato dalla perdita di popolazione, dall'invecchiamento, dalla riduzione della fascia di persone in età lavorativa, da un radicale modificarsi della struttura della famiglia e dei suoi componenti. Questa evoluzione demografica mette a rischio il tradizionale rapporto tra capitale fisso edilizio e famiglia, ridisegnanandone i flussi e i rapporti.

I numeri della ricerca sono allarmanti e chiamano ad un'azione forte di rilancio, perché investire nel territorio significa investire nella ripresa del Paese.

Come investire, dove investire, quali sono le priorità, è oggi il tema che trova sintesi nella necessità di una visione strategica e di un conseguente “PIANO D’AZIONE NAZIONALE PER LE CITTA’ E I TERRITORI SOSTENIBILI” e cioè di un progetto strategico di breve, medio e lungo periodo, di un nuovo modo di abitare il Paese, di progettare città e territori del futuro prossimo, con le persone al centro del progetto; città attrattive di attività innovative e di capitali che cercano luoghi competitivi dove andarsi ad allocare, palcoscenico del cambiamento e delle sfide della società contemporanea, territori connessi da infrastrutture fisiche e digitali e valorizzati per le loro peculiarità.

Da tempo è nota la necessità di un radicale rinnovo della “cassetta degli attrezzi” per la gestione della città e dei territori, nonché quella di riscrivere una legge quadro statale che possa aggiornare i principi, gli scopi, gli indirizzi della pianificazione della città esistente (con le sue parti, storiche e contemporanee, che non possono essere separate) e dei territori circostanti in senso lato, che ne costituiscono elemento simbiotico, con tutto quello che ne consegue in termini socioeconomici, culturali e ambientali.

Purtroppo i termini dell’agenda politica nazionale, recente e contemporanea, non consentono di intravedere possibilità di successo di una legge di tale respiro in quanto il panorama legislativo in questi ultimi anni è costellato di disegni di legge su consumo di suolo, su agevolazioni fiscali, su proposte di deroga a parametri, che, approcciando la materia territoriale sempre in maniera parziale, senza una visione strategica proiettata almeno al 2050 dello sviluppo delle città e dei territori, come in questo caso, ma anche come il provvedimento relativo al contenimento dell’uso del suolo non urbanizzato attualmente all’esame delle Commissioni riunite 9a Agricoltura e 13a Territorio, ambiente, beni ambientali del Senato, non riescono ad incentivare una vera azione di rilancio urbano.

Il comune sentire 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.

Dalle nostre ricerche, suffragate dalle analisi del CRESME, emerge invece un'altra tesi: la crisi economica e la dinamica del comparto delle costruzioni è strutturale, dovuta in parte alla grande produzione edilizia degli ultimi decenni (sono oltre 3 milioni le abitazioni inutilizzate), ma soprattutto ad una società che ha cambiato e cambia nella sua struttura socio-economica (in termini demografici, di mobilità, di ricchezza pro-capite, di variazioni di classi di età) e che, per permettere ai territori e alle città di esprimere le potenzialità che le mutate condizioni richiedono, è indispensabile adottare un diverso approccio rispetto al recente passato.

La città dopo la crisi dovrà evitare lo spreco di suolo, essere compatta, curare le mixité funzionale e sociale, essere energeticamente efficiente, sostenibile, intelligente, sicura e sana, armonizzando gli apparati normativi in ambito urbanistico, ambientale ed edilizio.

I territori extraurbani, caratteristica e peculiarità del Paese, dovranno essere valorizzati e connessi sia fisicamente che digitalmente per garantire un corretto rapporto tra le città e i territori. Un rapporto osmotico e permeabile che possa portare valore aggiunto e opportunità ad entrambi. L'obiettivo della rigenerazione non può prescindere dall'incremento dell'efficienza dei processi di investimento nelle città e quindi dalla certezza e riduzione dei tempi e dei risultati attesi, coniugando politiche tese a contrastare il consumo di suolo con quelle della rigenerazione urbana sostenibile, in quanto l'azione separate è perdente in entrambi i fronti.

Gli obiettivi di recupero devono necessariamente prevedere la riattribuzione ai diversi ambiti di rigenerazione di un ruolo catalizzatore, partendo dalla identità sociale e culturale dei luoghi e dei contesti, adottando un nuovo approccio per plasmare lo spazio edificato; un approccio radicato nella cultura, che rafforzi attivamente la coesione sociale, garantisca la sostenibilità dell'ambiente e contribuisca alla salute e al benessere di tutta la popolazione, in quanto una cultura della costruzione di qualità non risponde soltanto a esigenze funzionali, tecniche ed economiche, ma anche ai bisogni sociali (Davos Declaration, 2018).

Partendo dal presupposto che rigenerare è molto più oneroso che costruire sul nuovo e che è quindi indispensabile ribaltare il sistema delle

convenienze che tuttora privilegia l'edificazione su terreni liberi, piuttosto che la rigenerazione degli ambiti urbani degradati, per consentire l'avvio del processo di rigenerazione è necessario prevedere, accanto ad un quadro di regole trasparenti, un sistema di convenienze che garantiscano la "sostenibilità economica" dell'intervento.

Senza quest'ultima non si potranno in alcun modo ipotizzare interventi totalmente/parzialmente a carico del promotore e per questo è indispensabile predisporre una serie di elementi incentivanti rientranti nella sfera pubblica (fiscalità nazionale/locale, riduzione degli oneri concessori, finanziamenti strutturali e non straordinari).

Le molte esperienze internazionali analizzate relative alle Capitali Verdi Europee e agli Ecoquartieri più innovativi testimoniano che i grandi motori del nuovo sviluppo urbano sono essenzialmente 2:

- la capacità dei luoghi di produrre lavoro (e quindi benessere) attraverso l'efficienza del sistema Paese in termini di infrastrutture adeguate, innovazione e cultura;
- la capacità dei luoghi di esprimere un'alta qualità alla vita delle persone, in termini di qualità della residenza e dello spazio urbano che deve saper rispondere alla domanda di paesaggio di qualità, di sicurezza e resilienza.

La qualità dello spazio pubblico e privato non può prescindere da un uso consapevole del suolo, ispirato dalle nuove esigenze legate al cambiamento climatico, capace di soddisfare la domanda di attrezzature necessarie anche per creare condizioni ottimali di sviluppo economico e di vita per tutti.

Uno spazio urbano caratterizzato da un rapporto diretto con il verde e con la campagna (nuovi patti città-campagna e agricoltura urbana sociale) e caratterizzato da un sistema diffuso di infrastrutture verdi e blu, che innerva la città e che costituisce un sistema integrato di reticolarità ecologica, paesaggistica e tecnologia.

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 alle città e ai territori, ritenendo che la

qualità dello spazio in cui si svolgono le nostre vite sia di primaria importanza e in grado di generare economia e cultura.

## 2. Proposte in materia di governo del Territorio

Per tutto quanto detto, la Rete delle Professioni Tecniche (RPT) ritiene che una proposta di legge, pur senza l'ambizione di diventare una nuova legge quadro per il governo del Territorio, debba contenere i seguenti elementi:

### TITOLO I – PRINCIPI GENERALI

La consapevolezza dell'importanza che le città rivestono per l'intera comunità nazionale come già definito da vari articoli della nostra Costituzione in cui, temi quali l'uguaglianza dei cittadini, **la sostenibilità ambientale**, il valore del paesaggio, della ricerca, della cultura rappresentano valori imprescindibili;

L'utilizzo dei temi elencati dall'Agenda Urbana Europea (Patto di Amsterdam) all'interno della Strategia Urbana Nazionale;

Un chiaro recepimento dei principi espressi dalla Dichiarazione di Davos

La consapevolezza dell'importanza delle parti storiche delle città e dei territori e la necessità di una loro specifica valorizzazione sotto il profilo **ambientale**, sociale, culturale ed economico, in coerenza con le relazioni che essi svolgono nei confronti delle altre parti

### TITOLO II – SISTEMA DELLA CITTA' PUBBLICA

Formalizzazione del concetto di "Bene comune" applicato a quegli ingredienti dell'organismo urbano che, a prescindere dalla loro proprietà o uso, contribuiscono alla qualità della vita dei cittadini (è bene comune la qualità dell'ambiente urbano come prodotto degli spazi viari, degli spazi aperti, della qualità delle costruzioni, delle infrastrutture verdi e blu etc)

Formalizzazione del concetto di Interesse Pubblico per gli interventi di Rigenerazione Urbana. Ciò al fine di agevolare la realizzabilità di quegli interventi rigenerativi che presentino complessità o criticità in termini proprietari o di rispetto di specifiche norme.



Necessità di ridefinire il concetto di “Città Pubblica” in termini di definizione di cosa significhi oggi il concetto di servizi pubblici e quali siano le categorie ascrivibili ad essi in un’ottica di città contemporanea e come possano essere correlati agli interventi rigenerativi sia sotto il profilo quantitativo che prestazionale;

### TITOLO III – SISTEMA DELLE STRATEGIE

La necessità di un Piano Nazionale per la Rigenerazione Urbana, basato sulla necessità di rispondere in maniera coordinata ai temi della resilienza urbana e territoriale, dell’economia circolare, del ciclo dei rifiuti, del recupero delle aree periferiche, dell’implementazione della mobilità sostenibile etc;

La necessità di una Strategia Urbana di medio termine da affiancare a proposte mirate al breve periodo;

La necessità 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;

La necessità di un Fondo Nazionale per le città (fondo strutturale inserito direttamente in DEF) finalizzato a:

- finanziare progettazioni 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;
- finanziare le opere pubbliche previste dai progetti di rigenerazione urbana derivanti dalle progettazioni di cui sopra;
- finanziare i programmi delle Amministrazioni locali inerenti la formazione del personale.

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:

- Strategia generale della singola città (o territorio, o area a vario titolo individuata)

- Strategia specifica basata su obiettivi peculiari per specifici temi o aree
- Progettualità atte al raggiungimento degli obiettivi sopra riportati

## TITOLO IV – PERCORSI DECISIONALI

Introduzione nei processi di rigenerazione urbana processi partecipativi affiancati da percorsi formativi rivolti alle Amministrazioni competenti;

Maggiore efficacia del quadro gestionale di Materia concorrente Stato /Regioni per quanto riguarda il Governo del territorio.

## TITOLO V – STRUMENTI

Definizione delle aree di rigenerazione urbana, previste in sede di strumenti di Pianificazione o con Atti specifici delle Amministrazioni locali;

Necessità di definire specifiche tipologie di interventi che classifichino i diversi interventi di rigenerazione;

Necessità di definire lo strumento di Accordo Pubblico-privato per la rigenerazione urbana quale strumento concertativo di attuazione delle Strategie Urbane già definite;

Principio di 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'assentibilità degli interventi previsti dagli Accordi Pubblico-privato di cui al precedente capoverso.

## TITOLO VI – LEGALITA' E EQUITA'

Necessità di 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, **fermo restando la verifica della loro compatibilità con le norme costruttive e sismiche vigenti;**

## TITOLO VII ASPETTI FINANZIARI

Necessità di re-organizzare in forma sinergica incentivi fiscali (ecobonus, sismabonus, etc) e contributi economici e diversa formulazione per includere interventi di rilievo urbano (maggiori contributi per demolizione e costruzione o per interventi di rigenerazione maggiormente incisivi a livello urbano)

Necessità di coordinamento tra norme statali e norme Regionali.