

## TES ASSOCIAZIONE TRANSIZIONE ECOLOGICA E SOLIDALE

### Audizione Senato VIII Commissione

### *Ddl 29 e congiunti in materia di Rigenerazione Urbana*

10 ottobre 2023

a cura di Silvia Viviani e Ludovica Marinaro

## 1. GLI ASSUNTI FONDAMENTALI

### *1.1. La rigenerazione come attività di ordinaria amministrazione, ossia azione prioritaria nel governo della cosa pubblica.*

**La rigenerazione urbana non è una nuova categoria di intervento edilizio.** È un orizzonte culturale a forte impatto sociale, ambientale ed economico.

Tutte le generazioni in questa epoca devono fronteggiare una sfida significativa nella storia dell'umanità: conquistare un benessere più inclusivo ed equamente esteso, affrontando la crisi climatica ed ecologica per trasformarla in forme di sviluppo con cui assicurare occupazione, tutelare i beni primari e di tutti, costruire una società più giusta e in armonia con gli ecosistemi e gli altri esseri viventi, cercando di preservare la biodiversità residua e di stimolarne la ripresa. Chiamiamo questo cambiamento "transizione ecologica solidale", sottolineandovi l'inscindibile connessione fra gli aspetti ecologici e quelli sociali.

L'organizzazione materiale e immateriale della convivenza urbana ne fa parte. Non v'è dubbio che occorrono interventi di risanamento delle città e dei territori per la messa in sicurezza dai rischi geologici, idraulici, sismici e la salubrità degli ambienti urbani; di ri-urbanizzazione per la sostenibilità e l'adattamento climatico, la flessibilità negli usi e la circolarità nei riusi delle risorse. È necessario l'investimento in una mobilità sostenibile (trasporto pubblico locale, ciclovie) e al contempo funzionale alla distribuzione e alle relazioni fra consumatori e produttori, fra grandi catene ed esercizi di vicinato, poiché queste esigenze non sono in contrasto a priori. Va dato sostegno all'impresa per la ripresa delle filiere produttive e degli investimenti nell'innovazione e va fornita alta capacità tecnologica ai soggetti privati e pubblici che operano nel campo della formazione e della ricerca, della cultura e del turismo per le esperienze e le pratiche che sempre più troveranno nella realtà aumentata della rete la soddisfazione alle proprie esigenze sia di crescita che di svago.

Governare, amministrare, progettare comunità urbane, quartieri cittadini o borghi e centri abitati minori ove si producono, si utilizzano, si metabolizzano e si riproducono le relazioni materiali e immateriali fra le persone e fra le persone e i luoghi è il complesso dell'azione pubblica più rilevante in capo alle amministrazioni locali.

La possibilità per l'Amministrazione di rispondere alla popolazione e all'impresa tramite la trasformazione degli spazi associata all'applicazione di misure pubbliche di sostegno dà peso specifico all'azione di governo locale e influenza i mandati degli enti locali mettendo a disposizione risorse spendibili per produrre parti di città riconoscibili, ove incidere su beni pubblici con numerosi beneficiari, promuovere efficaci forme di partenariato pubblico-privato, garantire buon utilizzo del suolo interno alle città.

Pertanto la rigenerazione urbana comprende interventi paesaggistici, urbanistici ed edilizi nelle aree urbanizzate, che con un consumo di suolo a saldo zero, concorrano a materializzare l'obiettivo enunciato da Diana Balmori "Put the city in Nature" che non consiste nel *green washing* dei centri urbani, ma al contrario mira a conferire ad essi quell'intelligenza di saper desumere ed imitare dalla natura meccanismi, dinamiche metabolismi innovativi per l'autosostenibilità. Ciò praticamente si traduce nelle seguenti azioni: un incremento e miglioramento della dotazione dei servizi primari e secondari, quali in primo luogo *l'abitare sociale* (edilizia residenziale pubblica, edilizia residenziale sociale, alloggi per l'emergenza abitativa), un innalzamento del potenziale ecologico e una migliore efficienza energetica, un miglioramento della gestione delle acque a fini di invarianza idraulica e della riduzione dei deflussi, la realizzazione di parchi urbani, infrastrutture verdi e blu, reti ecologiche, l'insediamento di attività di agricoltura urbana,

(orti urbani, orti didattici, orti sociali e orti condivisi), interventi di sostituzione e innovazione del patrimonio costruito anche con la demolizione e la ricostruzione di fabbricati esistenti, comunque nei limiti di quanto previsto dagli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica.

Il salto di qualità che si devono prefiggere le azioni legislative in materia di rigenerazione urbana è a nostro avviso riferibile ad alcuni aspetti fondamentali che riguardano questo primo assunto:

- la necessità di far collimare uno scenario politico-culturale solido e un quadro legislativo chiaro, semplice e perciò difficile da eludere, ove siano consolidati quale patrimonio comune i principi necessari per dare respiro all'azione locale rendendola meno ristretta e meno esposta alla forza di interessi organizzati, per dare coerenza alle politiche regionali nelle differenze di contesto, per dare forza ad azioni a regia pubblica nelle quali si legano i destini delle città, della popolazione, dell'impresa;
- la possibilità di sostenere il processo con il quale si genera e si redistribuisce valore pubblico attraverso le politiche urbane;
- l'opportunità di convenire intorno a obiettivi comuni, che possano anche far riavvicinare cittadinanza e istituzioni, superando una visione procedurale della partecipazione o la sua scarsa efficacia per la frammentazione della domanda e delle aspettative o per un maggior suo utilizzo da parte di gruppi organizzati solitamente poco inclini al dialogo. Uno strumento in tal senso lo offre la Convenzione Europea del Paesaggio con la definizione degli Obiettivi di qualità paesaggistica che, correttamente definiti, diventano uno strumento di grande innovazione offrendo la possibilità di far emergere il diritto di proposta, il più possibile collettivo e condiviso, delle forze sociali e la risposta programmatica e tecnico-amministrativa delle istituzioni, capaci queste ultime anche di attivare successive verifiche, monitoraggi, aggiornamenti e non solo semplici informazioni;
- la possibilità di superare una dimensione meramente azzonativa e quantitativa della pianificazione urbanistica, assegnando una maggior rilevanza alle componenti programmatiche, al progetto politico, all'integrazione delle politiche;
- la necessità di rendere più semplici e certe le procedure, soprattutto per rendere convergenti obiettivi, processi, compiti e competenze che afferiscono a urbanistica, ambiente, paesaggio;
- la possibilità di integrare riqualificazione degli edifici, incremento dello spazio pubblico, accessibilità ai servizi in azioni integrate di rigenerazione urbana ove far convergere tipi e forme di risorse finanziarie, di strumenti attuativi, di soggetti pubblici e privati;
- la necessità di far convergere azioni di rigenerazione urbana, obiettivi di sicurezza dei suoli e quindi delle persone, obiettivi di contenimento di consumo di suolo. Se è vero che rigenerazione urbana con la limitazione del consumo di suolo devono costituire il principio fondamentale della materia del governo del territorio e divenire strategie di trasformazione prioritarie, va dato ogni strumento a favore della rigenerazione urbana non fermandosi a mere affermazioni di principio che poi diventano meccanismi di legge o procedurali, passando dunque anche a stabilire la definizione del saldo di suolo zero;
- la possibilità che tramite la rigenerazione urbana si giunga anche alla creazione di ambienti risanati e salutari, alla creazione di nuovi paesaggi e alla trasformazione sostenibile dei paesaggi esistenti -siano essi eccezionali, degradati o della vita quotidiana- sulla base di obiettivi di qualità paesaggistica condivisi per incrementare le risorse a disposizione delle generazioni future.

### ***1.2. Gli ambiti di applicazione della rigenerazione urbana.***

Nell'era dell'Antropocene, l'urbano ha dilatato e dissolto i propri confini, determinando una condizione in cui la distinzione tra "naturale" e "artificiale" ha oggi perso senso e forza nel descrivere i paesaggi della contemporaneità. L'ambito di applicazione di questo approccio rigenerativo, dunque, deve valicare i confini della zonizzazione e guardare ad una urbanità estesa, con la capacità di non banalizzarne le molteplici declinazioni territoriali.

Le città continuano a essere luoghi favorevoli all'accessibilità ai servizi e alla garanzia di diritti universali, all'innovazione sociale e alla conversione economica in chiave di sostenibilità ma anche dispositivi per l'equilibrio ecosistemico se sapremo utilizzare gli investimenti pubblici per de-sigillare i suoli e portare in ambito urbano le

infrastrutture utili alla salute ambientale e all'armonia con le altre comunità di esseri viventi.

Le città vanno continuamente riurbanizzate in chiave di sostenibilità e di adeguatezza all'evoluzione sociale.

La riqualificazione fisica delle città e dei territori si accompagna alle azioni finalizzate a promuovere l'istruzione, la dignità dell'abitare, lo sviluppo economico, l'innovazione del mondo del lavoro, l'inclusione sociale e l'abbattimento delle barriere fisiche e culturali, la protezione ambientale e non ultima la salute umana e multispecie.

La rigenerazione urbana ha bisogno di quella che viene spesso definita "massa critica" sia materiale sia immateriale, cioè capitale locale fatto di competenze d'impresa e servizi all'impresa, efficienza delle istituzioni, cultura e sensibilità diffuse verso le principali questioni afferenti la convivenza urbana e la qualità dell'ambiente urbano, ma anche domande abitative, disagi, fragilità sociali, potenzialità o criticità economiche, nonché parametri di convenienza dell'intervento, presenza di aree e complessi riconvertibili, di rete infrastrutturale soprattutto per il trasporto pubblico, di servizi di prossimità, di spazi e attrezzature pubbliche, e via dicendo.

A fronte dell'evidente propensione delle città medie e delle città metropolitane a operare secondo obiettivi e azioni della rigenerazione urbana (perché lì si trovano se non tutti questi aspetti contestualmente almeno la maggior parte di loro), nonché considerati gli obiettivi di limitazione della mobilità ove essa aggravi gli inquinamenti atmosferici e induca al contempo spopolamento delle aree interne e pressione anche edificatoria sulle aree urbane, **occorre individuare meccanismi di rigenerazione urbana applicabili ai contesti delle aree interne e montane** ove i capitali locali, sociali culturali economici, e speso anche la qualità degli spazi pubblici costituiscono *urbanità* da sostenere e incrementare, grazie anche alle molteplici possibilità aperte dalla tecnologia avanzata, integrando mobilità lavorativa e mobilità abitativa, accessibilità ai servizi, qualità della vita sociale.

### 1.3. *Qualità urbana e qualità dello spazio pubblico*

La qualità della città si è espressa attraverso la qualità dello spazio pubblico che ha di conseguenza influenzato e diretto la costruzione dello spazio privato.

In epoca storica così come nella città contemporanea una parte della materialità dello spazio pubblico è andata a confondersi con ciò che è pubblico perché percepito come tale, anche in via provvisoria, in forma non stabile. Gli usi si sono dimostrati leve per determinare la consistenza degli spazi pubblici secondo pratiche di convivialità e di appropriazione. Il riassetto della città si organizza per parti riconoscibili sulla base dei servizi di prossimità -una misura del tempo e dello spazio riferita alla casa- ma **l'ordinamento dello spazio pubblico mantiene rilevanza nell'esprimere una visione della società e per questo appartiene alla sfera politica**. Oggi questo passa necessariamente attraverso la **reformulazione degli standard urbanistici**, con nuovi parametri per lo spazio pubblico. Spazi e attrezzature del *welfare*, compreso l'abitare, devono essere incrementati, estendendo l'alloggio nel tessuto urbano con ambienti aperti o coperti privati, privati ma di comunità, privati ma di interfaccia con il pubblico, privati ma condominiali (i giardini, le logge, le terrazze, i balconi, le corti e i cortili, i tetti praticabili).

Il patrimonio urbano fatto di scuole, piazze, alloggi popolari, giardini, strade, biblioteche, circoli, cimiteri, ma anche di rete per la trasmissione dei dati e l'accesso ai servizi è generato anche dall'evoluzione delle città legata al salto culturale e politico che negli anni Sessanta del secolo scorso produsse lo standard urbanistico, a oggi ineguagliato per rilevanza nell'esser la concreta messa a terra di diritti urbani garantiti a tutti.

Questo patrimonio è stato progressivamente banalizzato, abbandonato, scarsamente mantenuto, barattato, ridotto a numeri e colori su carta. Oggi è la leva principale dell'amministrazione pubblica per investimenti a favore della socialità diffusa, della ripresa economica in chiave di conversione ecologica, dell'abitabilità variabile degli spazi di cui farsi carico negli strumenti di programmazione.

Le questioni principali riguardano come finanziare, caratterizzare, valutare, realizzare e mantenere la città pubblica:

- gli standard si riferiscono a categorie generali dell'istruzione, della cultura, della salute, dei servizi di interesse collettivo, della mobilità di persone, merci e dati, dell'accessibilità, delle pratiche ricreative e dello sport, della sicurezza, dell'equipaggiamento vegetale strutturato (parchi, giardini, alberature, boschi urbani) e funzionale alla resilienza, dell'abitare, della rigenerazione delle risorse di cui si alimenta la città, in capo non solo a politiche urbanistiche. Ciò comporta che **gli strumenti utilizzabili e la programmazione delle risorse economiche, fra le quali anche i fondi comunitari, convogliabili nella rigenerazione urbana, a favore delle dotazioni pubbliche, possono attingere non più -e non solo- dai canali tradizionali** (attività edilizia, oneri di

urbanizzazione, convenzioni, perequazione, compensazione, espropri, disciplinati dalle leggi regionali), ma dalle politiche nazionali che riguardano tutti i settori dai quali promanano misure per le attività delle persone, come sanità, mobilità, casa; dalle Strategie nazionali per la programmazione e lo sviluppo; dai fondi per l'attuazione degli obiettivi europei per la crescita e l'occupazione, che riguardano cambiamenti climatici, istruzione, esclusione sociale; dai fondi per l'attuazione degli SDGs dell'Agenda 2030 (Goal 11, “Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili”); dagli oneri applicabili alle nuove economie (*green economy*);

- è possibile associare allo standard parametri quantitativi minimi e prestazioni qualitative, considerati tipi di utenti, caratteristiche localizzative, effetti delle scelte progettuali e di gestione in relazione agli obiettivi assegnati alla pianificazione prioritariamente verso la rigenerazione urbana in chiave paesaggistica e ambientale. Ciò può portare ad articolare le dotazioni in funzione della scala (territoriale, urbana, di luogo), dei livelli di piano (pianificazione paesaggistica regionale, pianificazione territoriale di area vasta -provinciale, metropolitana, unionale; pianificazione urbanistica comunale operativa ordinaria e programmazione complessa comunque denominata), del rango (essenziali e obbligatorie, aggiuntive, quantitative, prestazionali), degli usi (stabili, modificabili, temporanei).

#### **1.4. Rigenerazione urbana e politiche abitative**

La dimensione meramente economica non rappresenta più il solo elemento per definire la condizione di fragilità abitativa. Oggi l'analisi del disagio abitativo fa emergere una domanda debole più articolata, un quadro proveniente da segmenti della popolazione che ai fini della determinazione della condizione di fragilità abitativa versano in una condizione di criticità economica, sociale di salute. Spazi abitativi e stato di conservazione dell'edificio, cura di figli piccoli o familiari bisognosi di assistenza domiciliare; condizioni qualitative e sicurezza del contesto urbano; vicinanza al trasporto pubblico e ai servizi essenziali sono fra i principali fattori sui quali si configurano nuovi tipi di domanda. Il più tradizionale disagio abitativo, peraltro, si aggrava per situazioni di improvvisa povertà.

Le politiche abitative e la rigenerazione urbana sono strettamente interconnesse, perché attraverso gli interventi di rigenerazione urbana si tende sia a recuperare alloggi al patrimonio di edilizia residenziale pubblica sia a operare in favore di una complessiva qualità dell'abitare.

Se l'alloggio assume valenza di servizio abitativo occorre sostenere le nuove forme dell'abitare (*co-housing, senior housing, student housing, smart community, condomini solidali*) e prendersi cura del benessere abitativo e dell'integrazione sociale mediante la progettazione di spazi collettivi condivisi e aperti, di servizi e spazi intermedi – corti, cortili, giardini condominiali, terrazzi condivisi. Un insieme che mette in crisi i tradizionali parametri quantitativi della pianificazione e dell'edilizia ma può finalmente concorrere al rinnovamento dell'urbanistica italiana.

Ai comuni italiani è chiesto di organizzare al meglio una parte strutturalmente fragile del loro operato ossia quella della capacità di spesa che deve corrispondere alla capacità di integrare le richieste di accesso ai fondi utili per le politiche dell'abitare. Questa integrazione sarà efficace se i Comuni sapranno farlo in modalità intersettoriale al loro interno e collaborativa all'esterno; se sapranno promuovere la *creatività sociale*; se sapranno pianificare unendo programmazione di medio e lungo periodo con interventi subitanei. Su questo percorso si muovono i Comuni, a partire dall'idea che politiche urbane, politiche di sviluppo e tutela dell'occupazione, politiche e servizi sociali possono trovare una loro efficace integrazione nelle azioni di governo locale, ma occorrono strategie nazionali dotate di risorse certe anche nelle spese correnti oltre che negli investimenti.

#### **1.5. Stop ai trascinamenti o residui di piano**

A fronte di plurimi progetti di legge sul consumo di suolo e sulla rigenerazione urbana, purtroppo non si riesce ancora a convergere sulla necessità di un dispositivo di sicuro impatto come quello di eliminare i cosiddetti *trascinamenti di piano*. Questo aspetto è di fondamentale importanza per ridurre il carico inerziale dell'attuale modello pianificatorio e accedere ad una innovazione che sappia agilmente confrontarsi con le emergenze in corso, in primis quella climatica.

Ogni Regione ha interpretato il controllo del consumo di suolo applicandovi due concetti fondamentali tradotti in regole ambigue, che dovrebbero invece essere definiti univocamente su tutto il territorio nazionale:

- l'applicazione delle misure contro il consumo di suolo alle zone definite agricole dagli strumenti urbanistici vigenti;
- il mantenimento di previsioni contenute nei piani urbanistici vigenti (o con il meccanismo temporale del regime transitorio, o con l'equiparazione fra attribuzione di edificabilità e suolo già edificato). Il risultato è che si considerano già consumati suoli, che allo stato non lo sono, perché gravati da previsioni urbanistiche non realizzate.

Solo in Toscana già con la prima riforma urbanistica che risale al 1995 si è introdotta la decadenza delle previsioni non attuate alla scadenza del quinquennio successivo all'approvazione dello strumento urbanistico generale ove non siano stati approvati e convenzionati i piani attuativi (dispositivo che anche le due successive leggi regionali toscane in materia di governo del territorio hanno confermato).

La decadenza delle previsioni inattuate stimolerebbe una maggior imprenditorialità e innovazione sociale giovando all'effervescenza del tessuto economico e alla dinamicità dell'immagine dei nostri territori.

### ***1.6. Approccio integrato: dal progetto alla gestione***

Le strategie messe in pratica in altri Paesi europei evidenziano come un'azione efficace di contenimento dei processi di urbanizzazione richieda un approccio integrato, capace di combinare forme di regolazione degli usi del suolo (*green belts*, vincoli ambientali, corridoi ecologici, reti verdi), con interventi di integrazione paesaggistica, compensazione ecologica e monitoraggio degli impatti generati dalle trasformazioni; ma anche misure di tipo gestionale come agenzie locali per lo sviluppo e la rivitalizzazione delle aree già urbanizzate e centrali, misure fiscali come la tassazione che disincentiva l'utilizzo di suoli liberi e svincola la cronica dipendenza delle municipalità dalla necessità di introitare risorse dalle tasse locali legate alla trasformazione urbanistica, integrazione delle regole di contenimento del consumo di suolo nell'apparato normativo e progettuale dei piani, norme urbanistiche per la città esistente o da progettare il cui effetto sia un uso ridotto del suolo ed una gestione migliore dei suoli.

### ***1.7. Investire in formazione di competenze***

L'investimento più rilevante deve riguardare la formazione di competenze, tanto nell'ambito della formazione dei professionisti, degli esecutori, delle maestranze e degli amministratori anche per ritrovare un linguaggio universale nel progetto che la città elabora per il proprio futuro e nell'impegno di una moltitudine soggetti (economici, culturali, sociali, politici) per il suo successo garantendo sostenibilità e democrazia, tecnologia e ambiente, bellezza ed equità. È necessario promuovere uno scambio più proficuo e continuo con università, centri di ricerca e di alta formazione, con maggiori investimenti nella ricerca progettuale applicata.

## **2. Proposte**

Perché sia possibile raggiungere gli obiettivi fondamentali argomentati nella parte prima di questo documento si ritiene necessaria la creazione di meccanismi attuativi il più possibile semplici, chiari e comprensibili che consentano di applicare metodi e obiettivi della rigenerazione urbana anche nella pianificazione ordinaria oltre che in ambiti strategici dedicati specificatamente al complesso di azioni materiali e immateriali che connotano precipuamente la rigenerazione. A tal fine è strategicamente importante **non aggravare le procedure riferite al governo del territorio comunale che già risultano complesse e diversificate per le varie legislazioni regionali in materia.**

Interpretata correttamente la Rigenerazione urbana come un orientamento culturale alla sostenibilità, alla resilienza e all'innovazione ecologica e sociale, si può viceversa utilizzare al meglio da subito il sistema di strumenti, di risorse e di attori già a disposizione e piuttosto procedere alla loro integrazione ed innovazione grazie alla nuova legge sulla rigenerazione urbana. Questo obiettivo si può raggiungere attraverso azioni di cui di seguito si fornisce un elenco minimo ma non esaustivo:

- assegnando al complesso di azioni materiali e immateriali compreso nella rigenerazione urbana il rango di un programma urbano complesso e integrato multiscala e non di un ulteriore e diverso piano comunale.
- collegando programmazione delle risorse, politiche pubbliche comunali e pianificazione urbanistica;

- coordinando programmi dei lavori pubblici e interventi negli ambiti della rigenerazione urbana;
- facendo convergere macro e micro risorse finanziarie (coesione sociale, appositi fondi nazionale e regionali, bilanci comunali, risparmi privati, fondi destinati al Terzo Settore e alla cooperazione, fondi destinati alla salute umana, all'istruzione, alla sicurezza dei suoli, all'abitare sociale, all'efficientamento energetico degli edifici, alle dotazioni tecnologiche, ai dispositivi per la resilienza urbana, ossia a tutti quei *parametri di urbanità* necessari per raggiungere gli obiettivi della rigenerazione urbana);
- incrementando la qualità degli interventi anche dal punto di vista della creazione di nuovi paesaggi urbani (Art. 1 lett f della CEP) e dell'architettura, dotando i Comuni delle risorse necessarie per promuovere concorsi di progettazione in due fasi, partenariati, progetti di ricerca integrati con Univesità, attrazione di professionalità esperte al servizio dell'azione pubblica della rigenerazione. Si rileva al proposito che al comma 2 dell'art 10 del ddl 29 è utile eliminare la dizione relativa al fatto che il Comune procede "con i propri uffici" ritenendo invece opportuno ampliare le professionalità da coinvolgere nella predisposizione dei programmi di rigenerazione urbana.

Ci sembra utile sottolineare alcuni strumenti:

- un fondo statale ordinario dedicato alle aree che esprimono forme materiali e immateriali di disagio urbano. Superando i concetti di centro e periferia, possono essere individuate aree degradate tramite indicatori di disagio urbano, ove sono compresi stati di rischio (esposizione delle persone a pericolosità sismica, idraulica, idrogeologica, ambientale, etc...), domanda di casa che può essere soddisfatta prioritariamente solo tramite interventi di edilizia residenziale pubblica, condizioni reali o percepite di insicurezza sociale, scarsa aggregazione sociale, difficoltà ad accedere ai servizi urbani, ivi comprese la mobilità garantita dal trasporto pubblico e la disponibilità della rete digitale e di avanzate tecnologie a sostegno delle esperienze urbane, condizioni di scarsa urbanità nelle aree dedicate al lavoro delle persone (carenza di spazi verdi, di servizi primari, di qualità estetica);
- **l'integrazione delle risorse per bonus fiscali per il rinnovo urbano:** i bonus fiscali per la riqualificazione energetica devono essere potenziati (in misura differenziata maggiore rispetto all'applicazione ordinaria dei bonus) se ricadenti in aree urbane degradate (individuate come tali nei piani urbanistici, come si è detto e come meglio si dirà in seguito) all'interno della città esistente;
- interventi di demolizione e ricostruzione dei condomini urbani: nei programmi di rigenerazione urbana possono essere compresi interventi di demolizione e ricostruzione di complessi edilizi esistenti, che risultano energivori, privi di sicurezza sismica, inadeguati dal punto di vista della qualità abitativa, scarsamente dotati dal punto di vista dell'efficienza ambientale e della qualità estetica, caratterizzati dalla frammentazione proprietaria e da un contesto urbano prodotto dalla sommatoria di interventi edilizi puntuali poco provvisti di città pubblica (spazi e servizi);
- interventi di messa in sicurezza di strutture urbane primarie: negli ambiti della rigenerazione urbana potrebbe trovar posto anche un'azione dedicata alla sicurezza. Le Amministrazioni Comunali potrebbero individuare una «struttura urbana primaria» o «struttura profonda del paesaggio urbano» della città consolidata - piazze, corsi principali, corsi d'acqua o fronti mare, parchi, sistema collinare, etc – con funzione di garanzia della permanenza e della riconoscibilità identitaria collettiva. La «struttura urbana primaria» sarebbe opportunamente segnalata e costituirebbe un'infrastruttura essenziale per la sicurezza urbana: un «luogo sicuro»;
- integrare standard e contributi concessori: il pagamento degli oneri concessori deve permanere anche per interventi di rigenerazione urbana, ma deve comprendere nuovi standard, nuove urbanizzazioni capaci di meglio intercettare i bisogni contemporanei delle comunità quali: *smart grid*, gestione/manutenzione del patrimonio pubblico esistente (scuole, centri sociali), pagamento in titoli di efficienza energetica (certificati bianchi), opere necessarie di contrasto al dissesto idrogeologico e ai cambiamenti climatici;

- integrare le politiche abitative e le politiche urbane: L'abitare costituisce una opportunità per la riabilitazione fisica e sociale delle città ossia per la rigenerazione urbana;
- equiparazione della decadenza delle previsioni pubbliche e di quelle private: la progressiva e costante carenza di risorse pubbliche per realizzare e mantenere gli spazi pubblici e l'espansione urbana avvenuta per sommatoria di interventi edilizi puntuali anche consistenti (non accompagnata dalla parallela e progressiva realizzazione degli spazi e delle attrezzature pubbliche) hanno indotto una criticità rilevante nelle aree urbane più densamente abitate, prive di adeguati spazi e servizi necessari alla vita urbana, che è prima di tutto collettiva. Come noto, mentre le previsioni di iniziativa privata sono rimaste nei piani a tempo indeterminato, quelle pubbliche sono decadute alla scadenza del quinquennio dall'approvazione del piano regolatore, con ciò privando la crescita urbana della dell'equilibrio fra popolazione insediata e servizi. **S'impone la necessità di introdurre una norma che equipari la decadenza delle previsioni pubbliche e di quelle private, legata all'efficacia del piano urbanistico operativo, prospettabile su uno scenario quinquennale:** *le previsioni che si realizzano mediante piani attuativi, o progetti unitari convenzionati di iniziativa pubblica, comunque denominati, o mediante interventi di rigenerazione urbana, perdono efficacia nel caso in cui alla scadenza del quinquennio di efficacia del piano operativo o della modifica sostanziale che li contempla, i piani o i progetti non siano stati approvati; i vincoli preordinati all'esproprio perdono efficacia se entro il suddetto termine quinquennale non è stato approvato il progetto definitivo dell'opera pubblica. Qualora sia previsto che l'opera possa essere realizzata anche su iniziativa privata, alla decadenza del vincolo non consegue la perdita di efficacia della relativa previsione;*
- Stop al consumo di suolo, stop alle previsioni non attuate: fermare il consumo di suolo è un'azione che inizia dal blocco del mero trascinarsi delle previsioni di piano non attuate. È una condizione fragile e difficile da affrontare, ma rilevante, che attiene ai diritti, cosiddetti pregressi, che nessuna legge o procedura (urbanistica, di valutazione ambientale, di conformazione paesaggistica) ha fin qui aggredito, se non in alcuni casi sperimentali. Appare necessario istituire l'obbligo di non procedere con il mero trascinarsi delle previsioni non attuate nel momento in cui l'Amministrazione forma un nuovo piano incardinato sui nuovi principi della sostenibilità. Tali previsioni vanno assoggettate a specifica attività di valutazione, utilizzando quali indicatori di compatibilità i parametri e le condizioni provenienti dalla legislazione comunitaria, nazionale e regionale e dalla programmazione del territorio generale e di settore sovraordinata (pianificazione ambientale, paesaggistica, per la tutela idrogeologica e sismica). La valutazione esprime in modo palese e argomentato le ragioni della pianificazione, nella contemporanea tendenza – positivamente recepita anche dalla giurisprudenza – al governo del territorio in funzione di uno sviluppo complessivo ed armonico, che tenga conto anche dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e di quelle economico - sociali della comunità radicata sul territorio.

### **La rigenerazione integrata nella pianificazione ordinaria**

Per favorire l'integrazione della rigenerazione urbana nella pianificazione urbanistica ordinaria ai fini di una sua piena ricezione ed integrazione all'interno delle politiche di gestione e trasformazione del territorio e del paesaggio, diviene particolarmente utile la possibilità di rendere economicamente praticabili e sostenibili interventi di riqualificazione urbanistica e socio-economica non solo delle aree dismesse o sottoutilizzate ma di tutte le parti di città che richiedono una diffusa riorganizzazione, compresa quella della città storica e storicizzata. Ciò costituisce non solo la condizione necessaria per garantire la concreta limitazione al consumo dei suoli liberi, ma anche l'unico mezzo per ridare fiducia alla pratica irrinunciabile della progettazione urbanistica, avvicinando cittadini e istituzioni, ricerca, impresa, professioni. Rinsaldando ovvero quel patto sociale e i presupposti per creazione di quella massa critica menzionata in apertura del documento.

Si precisa perciò che si vuol rafforzare la portata strategica delle azioni di rigenerazione urbana che porta al centro dell'investimento tecnico e istituzionale lo studio di fattibilità o il programma complesso, che, come si voglia chiamarlo, è uno strumento ben riconoscibile come progetto politico ed è al contempo urbanistico, finanziario e amministrativo,

nel quale sono integrati i parametri della qualità sociale ed economica degli interventi. In sostanza uno strumento che permette di misurare la capacità di allocare risorse e praticare la cooperazione nella filiera pubblica, considerando le differenze del policentrismo italiano quale ossatura stabile per il progressivo consolidamento di strategie urbane diffuse, ordinarie, aderenti ai contesti, monitorabili.

Ai fini di una concreta traduzione dei principi, degli obiettivi, e delle proposte fin qui argomentate si fornisce di seguito una sintetica elaborazione utile a integrare il testo di legge oggetto di discussione.

*Nella pianificazione territoriale e urbanistica comunque denominata nelle leggi regionali vigenti in materia, la rigenerazione urbana deve essere considerata quale azione prioritaria ai sensi e per gli effetti della presente legge.*

*A tale scopo le regioni individuano ulteriori incentivi per promuoverne l'applicazione anche con semplificazioni procedurali.*

*Al medesimo scopo i Comuni nei loro strumenti urbanistici conformativi dell'uso dei suoli e degli edifici, comunque denominati in riferimento alle leggi regionali vigenti in materia, individuano ambiti prioritari ove intervenire con un complesso di azioni e di risorse integrate.*

*Ordinariamente ai sensi e per gli effetti della presente legge nei loro strumenti urbanistici conformativi dell'uso dei suoli e degli edifici i Comuni possono utilizzare:*

- *criteri di flessibilità funzionale nell'uso degli edifici esistenti indicando solo le destinazioni non ammissibili,*
- *L'applicazione degli usi transitori di cui all'art 23 quater del Testo Unico dell'edilizia,*
- *Incentivi e disincentivi di loro competenza di natura fiscale urbanistica edilizia per favorire gli effetti della rigenerazione urbana nell'integrare politiche pubbliche riferite all'abitare sociale, all'adattamento al cambiamento climatico, all'incremento della sicurezza dei suoli e degli edifici, all'incremento di spazi pubblici servizi pubblici attrezzature pubbliche e patrimonio pubblico, all'incremento di dispositivi per la salute umana quali le infrastrutture blu e verdi integrare negli ambienti urbani.*

*Gli ambiti prioritari sono individuati ordinariamente nella formazione degli strumenti urbanistici comunali già richiamati ma possono altresì essere individuati in qualunque momento tramite deliberazione del consiglio comunale ove siano indicati i tipi di degrado materiale e immateriale esistenti, le finalità generali e quelle specifiche riferite alla risposta ai diversi tipi di domanda abitativa e di disagi abitativi e sociali, alla mobilità lavorativa e/o studentesca, al contrasto allo spopolamento nel caso di aree interne o montane, al risanamento funzionale architettonico e sociale di parti di città carenti dei servizi e delle relazioni di prossimità, di spazi e attrezzature pubbliche, di servizi e infrastrutture per la mobilità sostenibile e il trasporto pubblico locale.*

*Negli ambiti prioritari gli interventi si attuano con modalità integrate riferite a un programma unitario che dal punto di vista urbanistico assume la valenza e gli effetti giuridici dei vari e diversi tipi di strumenti urbanistici attuativi già disciplinati da leggi vigenti considerati i diversi tipi di interventi che contiene. In tal modo possono confluire le risorse finanziarie afferenti i diversi tipi di strumento (edilizia popolare, recupero, insediamenti artigianali, etc).*

*Negli ambiti prioritari intervengono i comuni direttamente integrando la loro programmazione le loro politiche settoriali, a partire dal documento unico per la programmazione e coordinando l'attuazione degli interventi negli ambiti prioritari con i loro programmi dei lavori pubblici. Intervengono altresì i soggetti del Terzo Settore secondo criteri e modalità di co-progettazione a impatto sociale rispondente ai fini generali e alle finalità specifiche fissate dalla legislazione vigente. Intervengono altresì soggetti privati per quanto compresi negli ambiti direttamente come per interventi di efficientamento energetico degli edifici di loro proprietà*

*Intervengono altresì soggetti privati con modalità e strumenti di partenariato a valenza sociale ed ecologica come previsto nel raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Europea2030.*