

Rigenerazione urbana e prospettive di riforma

10 Giugno 2024

di **Carlo Cerami**

L'irrompere della rigenerazione urbana nel dibattito urbanistico è un fenomeno che risale alla seconda decade degli anni 2000.

La rigenerazione urbana, della quale continua a mancare una definizione legislativa univoca, è un concetto riferibile ad un insieme variegato di scopi e di azioni volte a riorganizzare le città con la finalità di superare le criticità (dismissioni, abbandoni, riconversioni) dovute al mutare dei bisogni e dei comportamenti. Rilevano alcuni temi quali: il ripensamento dell'attività di pianificazione ("macro-rigenerazione") e di quella prettamente edilizia ("micro-rigenerazione"), per renderle "sostenibili"; la tutela dell'ambiente e della salute, in una prospettiva di garanzia anche degli interessi delle generazioni future (art. 9 Cost. come modificato con L. Cost. 1/2022); il miglioramento della vivibilità dei centri abitati (le grandi aree metropolitane come anche le aree interne e i piccoli Comuni), con obiettivi di coesione sociale, di riduzione delle disuguaglianze e, in definitiva, di miglior soddisfacimento dei bisogni all'interno degli insediamenti dove si svolgono le attività umane (servizi, spazi pubblici, collegamenti).

L'esigenza di dare risposta rapida alla domanda di riuso della città costruita, in assenza di una disciplina legislativa statutale, ha portato nel tempo ad interventi normativi frammentari ed episodici ai vari livelli istituzionali.

Recentemente, l'esigenza di pervenire ad una disciplina unitaria del fenomeno è tornata al centro dell'agenda politica e sono oggi all'esame del Senato i disegni di legge proposti da gran parte delle forze politiche parlamentari [d.d.l. Senato XIX legislatura: n. 29/2022, Sen. Franco Mirabelli (PD); n. 42/2022, Sen. Anna Rossomando (PD-IDP) e altri; n. 51/2022 Sen. Franco Mirabelli (PD-IDP) e altri; n. 220/2022, Sen. Anna Bilotti (M5S); n. 761/2023, Sen. Maurizio Gasparri (FI-BP-PPE) e altri; n. 863/2023, Sen. Mario Occhiuto (FI-BP-PPE) e altri; n. 896/2023, Sen. Marco Dreosto (LSP-PSd'Az); n. 903/2023, Sen. Marco Dreosto (LSP-PSd'Az); n. 1028/2024, Sen. Elena Sironi (M5S) e altri; n. 1113/2024, Sen. De Priamo e altri (Fdi)].

Sono testi che, pur nelle diverse sensibilità e intendimenti dei proponenti, mostrano l'esigenza condivisa di consentire la rimozione degli ostacoli alla concreta attuabilità di piani e programmi di rigenerazione, che in ragione della loro complessità, faticano oggi, nel quadro normativo vigente, a trovare applicazione.

Il presente contributo si propone di dare sinteticamente conto del contenuto essenziale di tali disegni di legge sotto una duplice prospettiva, ossia quella relativa ai modelli di pianificazione che vengono declinati in materia di rigenerazione, da un lato, e quella del loro significato in ordine al tema della relazione tra soggetto pubblico e operatore privato, dall'altro. Si tratta, infatti, di uno snodo cruciale per poter valutare, nella presente fase, l'efficacia e la rispondenza delle ipotesi legislative rispetto alle esigenze effettive dei cittadini, degli organi di governo delle aree urbane e delle imprese.

La gran parte dei ddl disciplina la "governance" della rigenerazione urbana secondo un'impostazione analoga, che demanda anzitutto al livello dello Stato centrale la regia superiore della programmazione degli interventi di rigenerazione: vengono infatti diffusamente previsti un Piano ed un Fondo nazionale di rigenerazione (ddl n.29/2022 PD-MIRABELLI, n.761/2023 FI-GASPARRI, n. 903/2023 DREOSTO-LEGA, n. 863/2023 OCCHIUTO-FI, n. 1113/2024 DE PRIAMO-Fdi).

Il Piano Nazionale, da approvare con d.p.c.m., ed inserito nel DEF secondo un'impostazione simile in vari ddl, individua priorità di intervento e risorse, incentivi e semplificazioni (ddl n.761/2023 FI-GASPARRI) comprese le modifiche di sagoma e di assetto planivolumetrico con cambi d'uso in deroga e varianti urbanistiche con procedura di approvazione semplificata.

Il Fondo nazionale per la rigenerazione prevede stanziamenti variamente distribuiti negli anni (500 milioni annui dal 2024 al 2023 nel ddl 29/2022 PD-MIRABELLI; 300 milioni annui dal 2026 al 2036 nel ddl 761/2023 FI-GASPARRI;

25 milioni annui dal 2024 al 2043 ddl n. 1113/2024 DE PRIAMO-FdI), le cui risorse servono al co-finanziamento dei bandi regionali/provinciali/comunali di rigenerazione.

In alcuni testi è prevista l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio, di una Cabina di Regia o Dipartimento nazionale per la rigenerazione che favorisca l'attuazione del programma nazionale ed il coordinamento delle previsioni regionali in materia, nonché per il supporto tecnico ed il monitoraggio nell'uso delle risorse.

Al livello regionale, provinciale e comunale sono demandate le funzioni attuative.

In particolare, le Regioni sono chiamate ad adottare misure che favoriscano la rigenerazione, riconducibili a due macro-categorie: quelle incentivanti sotto il profilo economico (possibilità di riduzione del contributo di costruzione o di eventuali contributi straordinari per l'edificazione) o comunque di carattere premiale (volumetrie aggiuntive, possibilità di delocalizzare parte della capacità edificatoria) e quelle tese alla semplificazione degli interventi (ammissibilità di modifiche delle destinazioni d'uso in deroga agli strumenti urbanistici generali, varianti urbanistiche semplificate, assenso agli interventi mediante titoli edilizi diretti, snellimento delle procedure per i titoli edilizi indiretti e i convenzionamenti urbanistici). Le Regioni promuovono gli interventi di rigenerazione anche mediante stanziamento di risorse. Vengono talora previsti come meritevoli di premialità gli interventi che siano caratterizzati da misure quali: edilizia sociale, riduzione del consumo di suolo, servizi pubblici, riqualificazione delle periferie (al riguardo, cfr ddl 42/2022 PD-ROSSOMANDO).

Ai Comuni è demandata la fase dell'adeguamento degli strumenti di pianificazione generale nonché l'approvazione degli strumenti di pianificazione attuativa degli interventi di rigenerazione, mediante l'individuazione, nei piani regolatori, degli ambiti urbani dove sono ammessi o incentivati. La gran parte dei ddl, prevede piani o programmi di rigenerazione di carattere generale, predisposti dai Comuni, previa attività ricognitiva dell'assetto dei suoli (e, in alcuni casi, anche degli edifici ed aree abbandonati e dismessi), al fine di attuare le previsioni normative e incentivanti regionali e nazionali. Per gli interventi caratterizzati da maggiore complessità, si rimanda agli strumenti della pianificazione attuativa previsti dall'ordinamento, da sottoporre a misure di semplificazione (ad esempio approvazioni in Giunta comunale, anche in presenza di varianti urbanistiche).

Vi è anche la disciplina degli interventi privati di rigenerazione da attuare in via diretta, auspicabilmente con scia. Al riguardo, il ddl 761/2023 (GASPARRI-FI) stabilisce ad esempio che: i PRG indichino gli interventi di rigenerazione che sono sempre consentiti, anche in deroga allo strumento generale (come ristrutturazioni con demo-ricostruzioni, cambi d'uso tra diverse categorie funzionali dei PRG, ricostruzione edifici crollati); gli interventi di rigenerazione di ambiti urbani a totale carico dei privati possono essere presentati da promotori privati anche in assenza della programmazione comunale generale sulla rigenerazione e sono realizzabili previo rilascio del permesso di costruire convenzionato.

I ddl 42/2022 (PD-ROSSOMANDO) e 1028/2024 (M5S SIRONI) dedicano ampio spazio a disposizioni tese a favorire la riduzione o azzeramento del consumo di suolo nonché al riuso di edifici abbandonati o distrutti, imprimendo alla normazione sulla rigenerazione un'impostazione che la connette alle tematiche rilevanti anche sotto il profilo ambientale e della preservazione del suolo non urbanizzato. Si prevede che i piani attuativi di rigenerazione urbana costituiscano vincoli preordinati all'esproprio.

Le richiamate linee di indirizzo dei disegni di legge in materia di rigenerazione urbana consentono alcune prime valutazioni nel merito.

Il quadro ordinamentale della materia urbanistica, rispetto al quale la rigenerazione urbana andrà conquistando un ruolo certamente prevalente (la rinnovazione del patrimonio edilizio costituisce capitolo fondamentale del "green new deal"), sembra recepire lo schema ormai consolidato dell'urbanistica negoziata, accompagnata da due coordinate che vanno a delimitare il campo d'azione dei modelli attuativi: il ritorno della pianificazione nazionale, utile anzitutto a consentire un'iniezione di risorse pubbliche nelle plausibili forme del partenariato pubblico-privato, ancor oggi tuttavia rallentato dalla mancanza di norme operative utili a definire il campo d'azione e i meccanismi di verifica e controllo della spesa pubblica (che i ddl non prevedono); una più o meno marcata legislazione di principi da osservare ed obbiettivi da conseguire, in buona misura costruiti attorno al primario scopo della

salvaguardia dell'ambiente ed al contenimento del consumo energetico.

A fare da sfondo all'elaborazione normativa pare esserci un comune obiettivo di stimolazione, agevolazione, semplificazione degli strumenti operativi, atteso che sino ad ora la gestazione amministrativa ed istruttoria dei procedimenti si è mostrata gravosa e ridondante, perché connotata da un'organizzazione parcellizzata e pletorica degli uffici amministrativi coinvolti.

Non è tuttavia tracciabile, nemmeno in modo implicito, quale possa rivelarsi il destino della pianificazione pubblica al di fuori di una generica invocazione di obiettivi anzitutto ambientali, che come noto costituiscono un capitolo - ma non l'intera rassegna- degli obiettivi della pianificazione delle città che si rigenerano.

Insomma, se il cammino dei disegni di legge si compirà e vedrà la luce una nuova stagione di piani e progetti incardinati su corsie preferenziali e meccanismi incentivanti, appare difficile immaginare qualche riflessione più approfondita e di sistema circa il destino dell'urbanistica per come l'abbiamo conosciuta sino ad oggi (e da taluno definita ormai morente: cfr "Il tracollo dell'urbanistica italiana", Leonardo Benevolo, Laterza).

Non pare evincersi -nemmeno come obiettivo generico- una adeguata previsione in ordine agli strumenti con cui appare oggi indispensabile far valere le ragioni dei diversi interessi coinvolti nella rigenerazione delle nostre città: una pianificazione strategica, alla scala intermedia tra la logica del piano generale e quella del piano operativo, che tenga conto dei diversi interessi anche economici privati coinvolti (gli uffici di piano strategico con il coinvolgimento di tutti gli attori), ma che resista alle tentazioni di anteporre le ragioni della fattibilità finanziaria a quelle degli interessi pubblici coinvolti; la presenza di soggetti pubblici capaci, esperti, professionalizzati, adeguatamente patrimonializzati, che sappiano agire, concertando con i privati gli interventi di natura complessa e di elevato valore economico, ma mai subordinando le proprie finalità alle sole logiche di profitto.

Resta insomma non affrontato e risolto il grande tema delle forme del necessario contemperamento degli interessi e dell'avverarsi dunque, al di fuori delle pressioni emergenziali o delle scorciatoie giudiziarie, di una stagione di "Urbanistica solidale" (Paolo Urbani, Bollati Boringhieri), "alla ricerca (cioè, ndr) della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici", troppo spesso piegata alle ragioni degli uni o alle resistenze degli altri, senza un luogo efficiente di trasparente compensazione.