

PNRR e DDL Rigenerazione urbana 2

A CURA DI GIAMMARCO SIGISMONDI

In sintesi

- Un nuovo testo per il DDL sulla rigenerazione urbana
- Un nuovo sistema di *governance*
- Sistema degli incentivi volumetrici devoluto alla legislazione regionale e valorizzazione delle discipline regionali già in vigore
- Programmazione comunale di rigenerazione urbana e disciplina delle iniziative di rigenerazione promosse da soggetti privati
- Garanzie di partecipazione
- Sistema degli incentivi fiscali integrato dalla previsione di un aggiornamento delle tabelle relative agli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione
- Delega legislativa per la riforma del Testo unico dell'edilizia e per la revisione degli standard urbanistici di indirizzo e coordinamento.

1. Un nuovo testo per il DDL sulla rigenerazione urbana

Continuano i lavori parlamentari relativi al DDL all'esame del Senato A. S. n. 1131.

Rispetto al testo congiunto definito all'esito della riunione dei diversi DDL proposti in materia, lo scorso novembre la 13^a Commissione permanente del Senato – Territorio, Ambiente, Beni ambientali – ha approvato un nuovo testo base che conferma alcune scelte di fondo già definite, ma introduce al tempo stesso novità significative.

Sono confermati finalità e obiettivi di fondo della rigenerazione urbana e la definizione della nozione stessa, con alcune precisazioni. La prima prospettiva si arricchisce dei riferimenti all'efficienza energetica degli edifici, alla sicurezza sismica e alla mitigazione del rischio idrogeologico. Viene inoltre esplicitato il collegamento – già peraltro evidente nella disciplina complessiva – con gli obiettivi di azzeramento del consumo di suolo previsti per il 2050. È infine inserito un opportuno richiamo alle discipline regionali già in vigore e coerenti con i contenuti del DDL, delle quali è auspicata la valorizzazione.

La definizione della nozione di rigenerazione urbana è parzialmente rivista: da «complesso sistematico di trasformazioni urbanistiche ed edilizie in ambiti urbani e su aree e complessi edilizi caratterizzati da degrado urbanistico edilizio, ambientale o socio-economico» ad «azioni di trasformazione urbana ed edilizia in ambiti urbani su aree e complessi edilizi, prioritariamente su quelli caratterizzati da degrado urbanistico, edilizio, ambientale o socio-economico». L'ambito della nozione è quindi delineato in modo più ampio, e sembra poter comprendere senza incertezze interpretative anche interventi su singoli immobili o su aree circoscritte, secondo un indirizzo che trova conferma in altre disposizioni (in particolare per quanto riguarda gli interventi di rigenerazione a iniziativa privata).

2. Un nuovo sistema di *governance*

Le modifiche più rilevanti riguardano i soggetti istituzionali coinvolti nella programmazione ai diversi livelli e nella definizione delle scelte operative di rigenerazione urbana (definiti dal DDL *governance* e architettura istituzionale). Il quadro precedente, strutturato attorno a una cabina di regia nazionale e a un sistema di finanziamento organizzato su bandi regionali è cambiato in modo radicale.

Le competenze a livello ministeriale passano al Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU, istituito dall'art. 12-bis D.L. 83/2012 conv. in L. 134/2012), con funzioni di indirizzo e coordinamento.

Al CIPU spetta stabilire gli obiettivi del Programma nazionale per la rigenerazione urbana, i cui contenuti sono definiti dal Ministero per le infrastrutture e la mobilità sostenibili. Nel procedimento, che si conclude con il provvedimento di adozione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, è inoltre coinvolta la Conferenza Unificata prevista dall'art. 8 D.Lgs. 281/1997. Le competenze delle regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano sono complessivamente ampliate: riconosciuto l'ambito di disciplina definito dalla legislazione regionale già in vigore, il DDL riserva ora alle regioni l'individuazione delle risorse da destinare agli interventi di rigenerazione urbana promossi a livello locale e dei relativi criteri di assegnazione: il sistema dei bandi di finanziamento previsto inizialmente come modello di riferimento dovrà quindi eventualmente essere confermato dalle singole regioni, mentre accanto (o in alternativa) a questo modello potrà essere previsto un più tradizionale sistema di assegnazione basato su criteri parametrici.

Resta peraltro anche un ambito di interventi ammessi al finanziamento nazionale, la cui tipologia e i cui criteri di individuazione sono definiti dal Programma nazionale per la rigenerazione

urbana: anche per questi interventi, però, il DDL non fa riferimento a un sistema di finanziamento per bandi, ma a «criteri, basati su indicatori territoriali socio economici, per definire le priorità di intervento».

3. Sistema degli incentivi volumetrici devoluto alla legislazione regionale e valorizzazione delle discipline regionali già in vigore

Sempre alle regioni è riservata la definizione del sistema di incentivi e trasferimenti volumetrici, della disciplina delle modifiche alle destinazioni d'uso ammissibili e delle semplificazioni procedurali per l'approvazione degli interventi che comportino una variante agli strumenti urbanistici vigenti. Coerentemente con questa scelta, sono state eliminate dal DDL le disposizioni relative a tali contenuti. La definizione di tale sistema di incentivi, tuttavia, dovrà necessariamente rispettare la funzione fondamentale dei Comuni nelle scelte di pianificazione urbanistica, come recentemente ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza 202/2021: è quindi da escludere un sistema che venga imposto in modo rigido.

Sono infine sostanzialmente confermate le funzioni dei comuni, cui spetta l'attività di ricognizione e programmazione degli interventi sul territorio.

4. Programmazione comunale di rigenerazione urbana e disciplina delle iniziative di rigenerazione promosse da soggetti privati

Per quanto riguarda gli strumenti operativi, è confermato un doppio livello, nazionale e locale, cui però sono da aggiungere le eventuali indicazioni programmatiche definite a livello regionale, nell'ambito dei pertinenti strumenti di pianificazione [come confermato dall'art. 3, c. 3 lett. a) del DDL].

Il Programma nazionale per la rigenerazione urbana non cambia in modo significativo nelle funzioni e nei contenuti, salvo – come ricordato – il fatto che non trova espressa conferma il modello di assegnazione delle risorse fondato sul sistema dei bandi regionali.

Per lo strumento di livello locale sono invece previste alcune novità, delle quali è da definire la rilevanza effettiva. La differenza più evidente riguarda la denominazione dello strumento: al Piano comunale di rigenerazione urbana si sostituisce la Programmazione comunale di rigenerazione urbana. Questa prospettiva sembra delineare una distinzione tra scelte relative all'individuazione delle aree da destinare agli interventi di rigenerazione (riservate alla programmazione) e successiva attuazione degli interventi (da riservare ai tradizionali strumenti attuativi dello strumento urbanistico generale – con possibilità di prevedere varianti – o sulla base di accordi di programma).

Il DDL non individua espressamente a quale organo comunale spettino le competenze relative alla programmazione.

È inoltre confermato il ricorso al concorso di progettazione o al concorso di idee per la definizione progettuale degli interventi previsti nella programmazione comunale che non possa essere eseguita direttamente dall'ente locale. Il concorso è finalizzato all'acquisizione dell'idea progettuale e di un progetto di fattibilità tecnica ed economica predisposto secondo le linee guida stabilite per l'affidamento dei contratti pubblici finanziati dalle risorse del PNRR (art. 48 c. 7 D.L. 77/2021).

Il nuovo testo disciplina in modo più puntuale gli interventi di rigenerazione ad iniziativa privata, distinguendo tra iniziative che riguardano i singoli immobili e iniziative che comprendono ambiti urbani più estesi. Per il primo tipo di interventi non è richiesto un coordinamento con

la Programmazione comunale di rigenerazione urbana, salvo che si tratti di interventi su immobili del centro storico o inseriti in agglomerati urbani di valore storico. Gli interventi devono soddisfare determinate condizioni e possono essere autorizzati anche in deroga agli strumenti urbanistici: restano da valutare eventuali limiti alle possibilità di deroga e il coordinamento con la disciplina posta dall'art. 14 c. 1-bis D.P.R. 380/2001.

Gli interventi su ambiti urbani estesi sono autorizzati previa valutazione della loro coerenza con la Programmazione comunale di rigenerazione urbana: non si richiede quindi una compatibilità e le relative valutazioni sembrano lasciare uno spazio di discrezionalità all'amministrazione. La valutazione delle iniziative è invece senz'altro discrezionale nel caso che la Programmazione comunale non sia stata ancora definita. In entrambi i casi, inoltre, deve essere valutato l'equilibrio del piano economico finanziario dell'intervento.

Anche in questo caso il DDL non individua l'organo competente ad autorizzare gli interventi.

5. Le garanzie di partecipazione

Il DDL mantiene le garanzie di partecipazione dei cittadini nella definizione degli obiettivi della Programmazione comunale di rigenerazione urbana, ma anche in questo caso con alcuni adattamenti: passando dal livello programmatico a quello operativo la partecipazione è limitata alla «piena informazione sui contenuti dei progetti» in luogo di una più incisiva «piena condivisione dei progetti», prevista invece dal testo precedente. Le linee di indirizzo per l'attività di partecipazione sono definite con raccomandazioni dalla Commissione nazionale per il dibattito pubblico.

6. Sistema degli incentivi fiscali integrato dalla previsione di un aggiornamento delle tabelle relative agli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione

È confermato il sistema degli incentivi (e disincentivi) fiscali, con l'importante previsione di un intervento di aggiornamento delle tabelle relative agli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione, secondo criteri che dovranno favorire gli interventi che non prevedono nuovo consumo di suolo e si inseriscono nella Programmazione comunale di rigenerazione urbana.

È confermato anche il Fondo nazionale per la rigenerazione urbana, la cui consistenza è però ridotta sensibilmente (circa 3,85 miliardi fino al 2036 a fronte di 10 miliardi fino al 2040 previsti dal testo precedente).

7. Delega legislativa per la riforma del Testo unico dell'edilizia e per la revisione degli standard urbanistici di indirizzo e coordinamento.

Una nuova previsione rilevante riguarda la delega legislativa per la redazione di un nuovo Testo unico in materia edilizia, delega che comprende espressamente anche la definizione di nuovi standard urbanistici di indirizzo e coordinamento. Quasi contestualmente, peraltro, il Ministero per le infrastrutture e la mobilità sostenibili ha nominato una commissione con il compito di riformare la legislazione nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e edilizia. Gli obiettivi sono quindi ambiziosi (un attributo molto in uso, come attestato dalla trentina di ricorrenze nel PNRR e dalle altrettante nella Proposta di piano per la transizione ecologica).