



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

*DISPOSIZIONI IN MATERIA
DI RIGENERAZIONE URBANA
(A.S. 29, 42, 761, 863, 903, 1028)*

*SENATO DELLA REPUBBLICA
8^a Commissione (Ambiente, transizione ecologica, energia,
lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica)*

Roma, 16 aprile 2024

1. Premessa e considerazioni generali

La rigenerazione urbana è una tematica di cruciale importanza che coinvolge trasversalmente le diverse categorie economiche rappresentate da Confcommercio-Imprese per l'Italia. Settori quali commercio, turismo, pubblici esercizi, servizi alle persone e alle imprese, trasporto e logistica, attività professionali e culturali, operano infatti principalmente all'interno delle città e contribuiscono in modo significativo alla vitalità, al benessere, all'attrattività, all'identità delle aree urbane e alla coesione sociale.

In tutto il mondo, le città sono epicentri di crescita demografica, sviluppo economico, attività imprenditoriali, ricerca, innovazione, cultura, logistica e finanza. Basti pensare che il PIL delle principali città dei Paesi OCSE supera mediamente del 37% il valore nazionale. Tuttavia, questo primato comporta costi significativi: le città sono spesso afflitte da disuguaglianze sociali più accentuate rispetto alle aree rurali, subiscono congestioni di servizi e traffico stradale che portano a incidenti e problemi ambientali, soffrono di degrado degli spazi pubblici, generano percezioni di insicurezza tra i cittadini e sono sempre più esposte a eventi atmosferici estremi.

Da tempo, Confcommercio sostiene attivamente i processi di rigenerazione urbana e promuove con un impegno diretto il dibattito su questo tema nel proprio Sistema associativo e nel Paese. Prova ne è, da ultimo, l'attivazione del progetto "CITIES – Città e Terziario: Innovazione Economia Socialità", che si propone come luogo di analisi, proposta e formazione sulle questioni della città e delle economie urbane, coinvolgendo tutto il Sistema Confederale e un gruppo di partner istituzionale, esperti e accademici di altro profilo. Ad esito del primo anno di attività di questo progetto, dove si sono affrontate svariate questioni, è emerso che per affrontare il problema della crescente desertificazione commerciale c'è bisogno di politiche integrate di rigenerazione urbana. Pertanto, così come già espresso durante la scorsa legislatura in occasione della discussione su un disegno di legge in materia, ribadiamo il nostro forte interesse a contribuire positivamente alla formulazione di questa proposta legislativa.

Riconosciuto il positivo intento del legislatore nazionale di armonizzare le varie esperienze regionali nel campo della rigenerazione urbana e della riqualificazione edilizia, crediamo sia essenziale garantire un insieme di norme chiare e semplici. Queste norme devono consentire ai diversi livelli istituzionali di intervenire efficacemente nei territori per avviare processi di trasformazione urbana che riducano il consumo di suolo, in linea con gli obiettivi europei, e favoriscano al contempo lo sviluppo di comunità solide e prospere. Si accoglie quindi con favore il ritorno all'attenzione del Parlamento su questa tematica cruciale, anche per armonizzare e fornire un indirizzo alle diverse esperienze regionali in corso.

Visti i disegni di legge, riteniamo innanzitutto necessario proporre una riflessione sul senso stesso della rigenerazione urbana come *policy* che, superando la semplice trasformazione "fisico-spaziale" dei luoghi, **agisce per migliorare il rapporto tra spazio e società a favore dei territori, delle persone e delle attività economiche** attraverso misure materiali e immateriali, seguendo un modello multidimensionale di sviluppo. Tale precisazione si rende necessaria in quanto, nei provvedimenti attualmente in esame, non sembra essere preso

adeguatamente in considerazione questo aspetto, in particolare per quanto concerne la valorizzazione delle attività economiche in ambito urbano.

Nel tessuto delle nostre città, le imprese di prossimità rappresentano ben più che semplici punti di scambio: essi sono fulcri vitali di socializzazione, inclusione e sicurezza. In un'epoca segnata dalla digitalizzazione e dall'incremento delle vendite online, il valore sociale e comunitario dei negozi fisici riveste un ruolo sempre più cruciale per lo sviluppo di comunità urbane coese e resilienti. I negozi di vicinato agiscono come punti di incontro fondamentali per le persone, offrendo un'occasione unica per interazioni sociali e supporto reciproco tra i membri della comunità e questi spazi contribuiscono a ridurre il senso di isolamento, soprattutto tra le fasce più vulnerabili della popolazione, come gli anziani e le persone fragili, per i quali il negozio sotto casa diventa un punto di riferimento quotidiano e una fonte di contatti umani indispensabile. Inoltre, molti negozianti instaurano un rapporto diretto con i loro clienti, arrivando a conoscere le loro necessità specifiche e adattando l'offerta di conseguenza, generando un legame comunitario che va oltre la semplice transazione commerciale e contribuendo significativamente al benessere individuale e alla coesione sociale. Sostenere e valorizzare questi spazi non significa solo preservare un modello di business e i posti di lavoro da essi generati, ma anche promuovere un tessuto sociale vivace, sicuro e solidale, dove ogni individuo può sentirsi parte di una comunità.

Uno degli obiettivi della rigenerazione urbana deve essere, quindi, la promozione dello sviluppo delle economie di prossimità e il contrasto alla desertificazione commerciale. È importante che i futuri Piani nazionali di rigenerazione urbana, previsti da alcuni DDL e che noi guardiamo con favore, includano una strategia per rafforzare le economie di prossimità e i servizi locali. Attraverso politiche attive, dotazioni finanziarie dedicate, normative urbanistiche innovative e regimi fiscali adeguati, è possibile sostenere l'economia locale e promuovere la rigenerazione urbana, ponendo al centro l'obiettivo di migliorare la qualità della vita dei cittadini attraverso una maggiore offerta di servizi e il sostegno alla socialità.

La pandemia ha evidenziato l'importanza della prossimità e ha accelerato un cambio culturale che vede le attività del terziario di mercato non solo come componente vitale dell'economia urbana, ma anche come elemento fondativo per animare le comunità e i luoghi. **La visione della "città della prossimità" offre un modello concreto per sviluppare una relazione più stretta tra le attività economiche e le azioni di rigenerazione,** introducendo innovazioni nei tessuti urbani e promuovendo una maggiore multifunzionalità degli spazi urbani. In coerenza con ciò, condividiamo l'approccio generalmente riconducibile a tutti i DDL oggetto dell'audizione, teso a superare il modello urbanistico espansivo della città sino ad oggi preponderante, in favore della riduzione del consumo di suolo e della ristrutturazione e recupero del patrimonio esistente.

2. Osservazioni sui principali contenuti dei disegni di legge

Sulla scorta di questa premessa di cui al punto precedente, si riportano di seguito alcune osservazioni sulle principali disposizioni di interesse contenute nei disegni di legge oggetto dell'audizione.

2.1 Definizione, obiettivi, ambito di intervento

La rigenerazione urbana, anche nella sua accezione consolidata a livello accademico, è quella strategia in grado di integrare la progettazione degli spazi con gli aspetti sociali, ambientali ed economici. Ed è questa interpretazione ampia che orienta le nostre riflessioni e proposte.

Come detto, la rigenerazione urbana non si limita alla mera trasformazione fisica degli spazi pubblici o alla ristrutturazione edilizia degli immobili, ma abbraccia un nuovo modello multidimensionale di sviluppo per le città in grado di perseguire obiettivi complessi di: integrazione funzionale, resilienza ambientale, accessibilità universale, mobilità efficiente, rivitalizzazione sociale ed economica, valorizzazione degli spazi pubblici, sostegno ai servizi di prossimità, sia attraverso politiche attive sia attraverso regole urbanistiche, per promuovere un migliore equilibrio tra forme distributive e una maggiore presenza di spazi commerciali diffusi. **Prestare particolare attenzione alle esigenze delle attività economiche urbane è una condizione essenziale per il successo degli interventi di rigenerazione.**

In tal senso, riteniamo che questa iniziativa normativa sia un'opportunità innanzitutto per condividere tra tutti gli attori una definizione unificante della rigenerazione urbana, che possa orientare uniformemente gli interventi sull'intero territorio nazionale, suggerendo un approccio integrato e una chiara declinazione della stessa in termini simultaneamente fisico-spaziali, sociali, ambientali ed economici.

Considerazioni sui disegni di legge

Rispetto a quanto sin qui rappresentato, l'analisi dei disegni di legge evidenzia una marcata e generalizzata propensione ad intendere e affrontare le questioni della rigenerazione urbana soprattutto in termini urbanistici ed edilizi (AS 29, AS 761, AS 863, AS 903), con alcuni testi maggiormente improntati a una certa sensibilità rispetto alle questioni ambientali, di contrasto al consumo di suolo e di valorizzazione dell'attività agricola (AS 42, AS 1028).

Tra le **finalità** di alcuni DDL, si riscontrano comunque anche indicazioni che richiamano aspetti sociali ed economici e che riteniamo debbano essere rafforzate. In particolare, sono condivisibili quei punti dell'AS 29 in cui si dichiara di voler perseguire il principio di multifunzionalità delle centralità urbane con la **compresenza di attività economiche e servizi privati**, la tutela dei centri storici dalla diminuzione dei residenti causate dalle distorsioni del fenomeno turistico e, soprattutto, la tutela dei centri urbani dagli effetti della desertificazione commerciale (art. 1, comma 2, lett. e, f, g). L'AS 761 (e similmente l'AS 903) individua nella rigenerazione urbana "lo strumento finalizzato al recupero del patrimonio costruito [...], alla **promozione di politiche urbane integrate e sostenibili**" e si pone, tra gli altri, l'obiettivo condivisibile di elevare la qualità di vita nell'interesse delle aree urbane attraverso l'integrazione funzionale, che comprende anche "attività economiche, servizi

pubblici e commerciali” (art. 1, comma 2, lett. f), secondo una visione che è in linea con lo sviluppo delle economie urbane di prossimità.

Meno aderenti a queste finalità sono, in linea generale, le **definizioni** di rigenerazione urbana, e i relativi ambiti di applicazione, contenute nei provvedimenti. Nell’AS 29 viene circoscritta a un complesso di “trasformazioni urbanistiche ed edilizie” su immobili o aree di degrado. Nell’AS 761 e nell’AS 903 viene definita come “azioni di trasformazione urbana ed edilizia in ambiti urbani su aree e complessi edilizi, prioritariamente su quelli caratterizzati da degrado” (art. 2, comma 1, lett. b). L’AS 863 presenta invece qualche elemento di maggiore apertura: la rigenerazione urbana è intesa come “**processo multidimensionale e integrato**” e, pur riferendosi in prima battuta a “trasformazioni urbanistiche, edilizie, energetiche e antisismiche del patrimonio immobiliare”, apre anche a trasformazioni “sociali, culturali e ambientali” per migliorare la vivibilità e la sostenibilità delle città; l’ambito di intervento può essere “**un’area, un manufatto o ambiente urbani**” (art. 1, comma 1). Nell’AS 1028, la rigenerazione, pur anche qui intesa come “azioni di trasformazione urbana ed edilizia”, trova una più ampio riferimento in “**un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi, socioeconomici, tecnologici, ambientali e culturali**” (art. 2, comma 1, lett. a).

*Si ravvisa quindi la necessità di **dare il giusto rilievo alle questioni socio-economiche all’interno delle finalità perseguite da una legge per la rigenerazione urbana, proponendone altresì una definizione coerente e incentrata sull’integrazione di misure diverse ed estendendo a tutte le aree urbanizzate la possibilità di essere migliorate sotto il profilo fisico, sociale, economico e ambientale.***

2.2 Attori e governance

Il fatto che la volontà di innovare la *governance* istituzionale della rigenerazione urbana sia condivisa da diversi disegni di legge è conferma della necessità di questo passaggio, che il nostro Paese aspetta ormai da troppi anni.

Elemento fondamentale di questo principio, dovrà essere la **previsione di un organismo nazionale permanente di riferimento** che abbia il compito di gestire e ripartire le risorse, ma anche di coordinare la normativa e gli strumenti di intervento nazionali e regionali, nonché di supportare le regioni e gli enti locali. Nel tempo si sono susseguite una moltitudine di misure che, pur indirizzate a favorire la rigenerazione urbana, sono state orfane di un disegno complessivo. La stessa molteplicità di Misure del PNRR a favore delle infrastrutture urbane e, di converso, l’assenza di una strategia unificante, è solo l’ultima evidenza di come, negli anni, si siano messi in atto notevoli sforzi organizzativi e finanziari nell’ambito delle politiche urbane innovative, che hanno certamente avuto impatti nella riqualificazione delle città, nello sviluppo economico, nell’inclusione sociale e nella sicurezza urbana, con visioni che però sono spesso risultate disorganiche, sovrapposte, poco integrate e variamente gestite.

Crediamo sia giunto il momento di **delineare un quadro stabile e ordinato di politiche ordinarie di medio-lungo periodo**, capaci di fornire flussi costanti di risorse in una logica coordinata di **programmazione pluriennale degli investimenti, attribuendo le**

competenze ai diversi livelli di governo, creando condizioni di efficacia ed efficienza per operare nelle aree urbane.

Questo sarebbe possibile istaurando un rapporto tra Stato e città che, oltre al trasferimento di risorse finanziarie, crei una cornice istituzionale entro la quale le progettualità che scaturiscono dai territori possano essere poste al centro di processi di sviluppo. Ciò potrebbe realizzarsi attraverso la nascita di una vera e propria **“Agenzia nazionale per la rigenerazione urbana”**, un punto di riferimento istituzionale per ricomporre un quadro normativo frammentato, riordinare ruoli e competenze e gestire continuativamente le iniziative in materia proposte dallo Stato, in linea con gli indirizzi europei e, come già accade in molti Paesi, creando il giusto coordinamento con le iniziative regionali e locali e supportando tecnicamente le operazioni di rinnovamento delle città.

Considerazioni sui disegni di legge

L'evidenziata necessità di una declinazione multidisciplinare e integrata di rigenerazione urbana – che deve dunque considerare e tenere insieme questioni diverse – suggerisce l'utilità di una gestione corale. Appare qualificante, in tal senso, la proposta di istituzione di una **Cabina di regia** presso la Presidenza del Consiglio dei ministri prevista dall'AS 29 (art. 3) e AS 863 (art. 3) a cui partecipano rappresentanti di Ministeri, Regioni e Comuni.

Oltre alla funzione di favorire la realizzazione degli obiettivi degli strumenti di programmazione previsti dai due DDL, il ruolo della Cabina di regia appare interessante anche per le funzioni assegnate di coordinamento normativo nazionale e regionale, di coordinamento sull'utilizzo dei fondi pubblici, di supporto tecnico a Regioni e Enti locali e di monitoraggio degli interventi.

*L'istituzione di una Cabina di regia, se dotata di un'adeguata struttura tecnica, oltre ad avere un ruolo di impulso agli interventi, potrebbe rappresentare una positiva occasione di sperimentazione per un **approccio di più ampio respiro in materia di politiche urbane**. Sottolineiamo tuttavia come la complessità della rigenerazione urbana necessiti di un approccio autenticamente olistico anche nella definizione dei soggetti che di essa si occupano, prevedendo **il coinvolgimento delle Amministrazioni incaricate per le materie dello sviluppo economico**.*

2.3 Strumenti

In linea con la necessità di una visione di insieme e un approccio unitario ai temi urbani, declinata nel punto precedente con riferimento agli organi che se ne occupano, appare evidente l'utilità di disporre di strumenti (piani o programmi) capaci di mettere a sistema interventi diversi e farli convergere per l'obiettivo unitario di innalzare la qualità delle aree urbane.

Un obiettivo che tuttavia difficilmente si riuscirà a raggiungere senza considerare al loro interno le necessità della società e dell'economia. Nella nostra visione, la strada da percorrere è quella di **integrare, all'interno degli strumenti di rigenerazione urbana, l'individuazione e delimitazione di specifici ambiti urbani nei quali realizzare la**

dimensione della prossimità e rispetto ai quali i diversi portatori di interessi, raccolti in un partenariato pubblico-privato, possano esprimere e concertare una visione comune e predisporre strategie generali di sviluppo e attività di progettazione ordinaria e non episodica. Si tratta di modelli operativi e organizzativi finalizzati a co-progettare la valorizzazione del territorio e a rafforzare la sua capacità di attrazione delle risorse, attraverso un partenariato di attività economiche, pubbliche amministrazioni e altri attori pubblici e privati al fine di fare dei sistemi economici locali i catalizzatori di processi di rigenerazione urbana.

In questo vi è una similitudine con le esperienze dei **modelli di valorizzazione e gestione distrettuale delle economie urbane** già in atto in diverse parti del Paese che, di fatto, rappresentano un'interessante modalità per dare attuazione a quell'approccio di *governance* integrato, multidimensionale e partecipato che è stato individuato in sede Europea quale chiave per uno sviluppo urbano sostenibile.

Considerazioni sui disegni di legge

Si condivide la previsione contenuta, con forme diverse, negli AS 29 (art. 10), 761 e 903 (art. 5), 863 (art. 1, comma 3) di dare attuazione agli interventi di rigenerazione urbana attraverso **Piani o Programmi di livello comunale, quali strumenti che possano garantire un quadro di coerenza agli interventi di rigenerazione urbana**. Negli AS 29, 761 e 903, i Piani comunali sono preceduti dall'approvazione anche di Piani o Programmi nazionali che definiscono obiettivi, priorità, oggetti di finanziamento e risorse a un livello istituzionale superiore.

Nella definizione degli **obiettivi degli strumenti** sopra menzionati, si riscontrano previsioni condivisibili. L'AS 29 stabilisce per il Piano nazionale obiettivi di **rivitalizzazione socio-economica** degli ambiti urbani oggetto di rigenerazione, di salvaguardia, rivitalizzazione dei centri storici e rivalutazione degli spazi pubblici (art. 4, comma 2, lett. *c, d, e*); per i Piani comunali, coerentemente, sono previsti obiettivi di **multifunzionalità** degli insediamenti, presenza di **servizi pubblici e privati** utili all'integrazione sociale e rivitalizzazione sociale ed economica (art. 10, comma 2). Gli AS 761 e 903 (in modo identico) fissano per il Programma comunale obiettivi di **sviluppo economico**, di attenzione ai servizi di quartiere e di **valorizzazione degli spazi pubblici** (art. 5, comma 1); inoltre prevedono che gli interventi attuativi beneficiari delle risorse del Fondo nazionale debbano assicurare, tra gli altri, l'uso sociale dei luoghi e il **recupero del tessuto commerciale** (art. 6, c.4, lett. *g, h*).

*Con riferimento alla definizione degli obiettivi dei Piani, si ritiene che questi debbano essere rafforzati con un chiaro **indirizzo verso iniziative di contrasto alla desertificazione commerciale** quale fenomeno che incide in modo rilevante sulla vivibilità degli spazi urbani, la perdita di posti di lavoro, la riduzione delle occasioni di socialità e l'aumento della percezione di degrado e insicurezza tra i cittadini.*

Per quanto riguarda gli **aspetti procedurali di detti strumenti** (AS 29, AS 761 e 903, AS 863), si evidenzia sinteticamente la necessità di una loro connotazione atta a **garantire un'attuazione semplice, certa e celere degli interventi di rigenerazione urbana**. Questo obiettivo sembra difficilmente raggiungibile secondo le procedure stabilite da alcuni dei provvedimenti in esame: nell'AS 29, lo sviluppo del Piano nazionale avviene attraverso la

definizione regionale dei contenuti minimi del Piano comunale e dei criteri per l'individuazione degli ambiti di rigenerazione (artt. 8 e 9) per giungere quindi alla successiva elaborazione e approvazione dei Piani comunali (art. 10); negli AS 761 e 903, il Piano nazionale per la rigenerazione urbana viene adottato con DPCM e le Regioni, tra i vari compiti, identificano le priorità di intervento nei propri strumenti di pianificazione del territorio ed emanano bandi rivolti ai Comuni, i quali – propedeuticamente alla redazione della Programmazione comunale di rigenerazione urbana – eseguono la perimetrazione delle diverse tipologie di aree urbane, degli ambiti in cui non si applicano le disposizioni della legge e degli ambiti oggetto di rigenerazione a valere esclusivamente su risorse statali. Sembra delinearsi, in questi casi, una certa complessità procedurale e tempi di attuazione difficilmente determinabili con possibili ripercussioni sull'avvio degli interventi.

*Appare quindi necessario uno snellimento della procedura, con un **passaggio più rapido dal livello statale a quello operativo**, cioè comunale, che rappresenta la strada proposta dall'AS 863. Adeguata attenzione deve essere comunque posta al **rapporto tra le nuove disposizioni statali e il quadro regolatorio dei livelli istituzionali inferiori**: in particolare, con il variegato panorama di normative regionali in questa materia, aspetto affrontato dall'AS 761 (art. 1, comma 3; art. 3, comma 3), e con gli strumenti urbanistici comunali vigenti, aspetto affrontato dall'AS 761 (art. 5, comma2).*

Resta qualche perplessità che gli **ambiti di rigenerazione** che i Comuni andranno a individuare possano essere limitati a singoli immobili, complessi edilizi o interi isolati, come previsto ad esempio dall'AS 29 (art. 10, comma 1): simili indicazioni inducono a ritenere che oggetto della rigenerazione siano unicamente (o prevalentemente) gli aspetti edilizi. Interessante, invece, è l'individuazione di “aree libere aperte o occupate da strade veicolari” contenuta nell'AS 863 (art. 1, comma 1, lett. a).

*Si auspica che gli **ambiti di rigenerazione debbano sempre comprendere gli spazi aperti dell'ambiente urbano**, in particolare quelli pubblici, che rappresentano invece una componente fondamentale nel progetto urbanistico contemporaneo per la costruzione di “centralità” e della relazione sociale ed economica, anche per evitare che emerga una declinazione del concetto di rigenerazione più affine a una negoziazione diretta pubblico-privato su aspetti prevalentemente edilizi, senza tenere nella giusta considerazione il contesto socio-economico in cui ricade l'intervento.*

2.4 Partecipazione e partenariati

Come accennato, Confcommercio sostiene convintamente la **centralità dei partenariati pubblico-privato**, coinvolgendo *in primis* i Comuni, quale livello istituzionale più vicino alle esigenze di cittadini, operatori economici e di tutti gli *stakeholder*. Proprio per sostenere le sinergie che possono scaturire dalle collaborazioni tra le nostre imprese e Associazioni territoriali e i Comuni, la Confederazione ha da tempo sottoscritto un Protocollo d'intesa per la rigenerazione urbana con ANCI, rinnovato da ultimo nel 2023.

Sottolineiamo altresì l'importanza di adottare un **approccio partecipativo dal basso per costruire una visione della città plurale e condivisa**, tale da attivare processi di sviluppo urbano ed economico che guardino al medio-lungo termine e che siano capaci di dare risposte

concrete all'economia reale e di migliorare la gestione e l'attrattività delle aree commerciali e qualificare le imprese di prossimità potenziando i livelli di servizio ai cittadini.

Questa visione è anche funzionale a rafforzare la partecipazione degli attori urbani, in un'ottica di "città come bene comune", dove la rigenerazione urbana diviene oggetto di **adeguato coinvolgimento di tutti i soggetti interessati dalle trasformazioni** urbanistiche e socio-economiche in collaborazione con le Amministrazioni locali: non solo gli investitori immobiliari quindi, ma anche cittadini e operatori di attività economiche diffuse attraverso le proprie associazioni di rappresentanza.

Considerazioni sui disegni di legge

A tale riguardo, l'AS 29 contempla in più punti spazi per la partecipazione dal basso – tra le finalità (art. 1), tra i compiti delle Regioni (art. 8) e dei Comuni (art. 10) – riferendosi di volta in volta a "abitanti", "cittadini residenti", "soggetti locali", "soggetti sociali". Gli AS 761, 903 e 1028, ai rispettivi articoli 8, prevedono che siano le Regioni e le Province autonome, le Città metropolitane e i comuni a disciplinare le forme e i modi per assicurare la partecipazione diretta a livello locale dei cittadini nella definizione degli obiettivi dei Piani di rigenerazione urbana.

*Risulta fondamentale che, nel processo di definizione degli interventi di rigenerazione urbana, sia garantita la più ampia partecipazione degli attori locali. Auspichiamo pertanto siano **previste adeguate forme di partecipazione, strutturata e non episodica, delle Associazioni di rappresentanza delle imprese** alla formazione dei Piani per un'efficace azione di rigenerazione economica e sociale. Sottolineiamo altresì l'utilità che siano **definiti criteri uniformi a livello nazionale** per lo svolgimento delle attività di partecipazione (come in parte sembra prefigurare il comma 3, dell'art. 8, dell'AS 761).*

2.5 Misure di semplificazione e incentivazione

Una legge sulla rigenerazione urbana è anche l'occasione per indicare i percorsi idonei a trovare il giusto equilibrio tra la necessità di ridurre costi, tempi e difficoltà di attuazione degli interventi e gli impatti delle misure di incentivazione, in un quadro di conciliazione dei diversi interessi.

Pur comprendendo la necessità di favorire l'equilibrio economico-finanziario degli interventi che agiscono sul costruito, più onerosi di quelli su suolo libero, se intendiamo la rigenerazione come un insieme di interventi integrati e coerenti, in generale parrebbe quanto meno opportuno **indirizzare l'applicazione di premialità, deroghe, delocalizzazioni volumetriche e incentivazioni finanziarie verso i soli ambiti individuati come prioritari per la rigenerazione urbana** e non agli immobili *tout court*.

Si ritiene che **il principio di deroga sia un detrattore rispetto alla pianificazione**, della quale invece sottolineiamo l'importanza nel definire una visione integrata e organica per uno sviluppo sostenibile delle città. Si auspica pertanto la possibilità di addivenire a una soluzione che possa favorire **l'attivazione dei processi di rigenerazione urbana evitando impatti negativi sugli equilibri urbanistici, socio-economici e ambientali** a cui, ad esempio, una possibile deregolamentazione del governo delle destinazioni d'uso potrebbe portare.

Considerazioni sui disegni di legge

Diversi disegni di legge propongono diffusamente **meccanismi incentivanti** della rigenerazione urbana di carattere squisitamente edilizio urbanistico, talvolta con riguardo agli ambiti di rigenerazione oggetto del provvedimento (es: AS 29, artt. 12, 17; AS 863, art. 1, comma 8); altre volte prevedendo misure di semplificazione urbanistica e amministrativa direttamente applicabili all'intero patrimonio immobiliare (es: AS 29, art 14; AS 761, artt. 7, 13) in altri casi ancora stabilendo che le Regioni debbano adeguare i propri ordinamenti alle specifiche indicazioni del disegno di legge (es: AS 29, art. 8; AS 761, art. 3, comma 3).

Al riguardo si richiama l'attenzione sul fatto che per Confcommercio "semplificazione non significa deregolamentazione" e pertanto si suggerisce che i processi di rigenerazione urbana includano misure incentivanti anche per aspetti ulteriori a quelli edilizi, poiché essa si realizza pienamente solo con una sinergia di interventi materiali e immateriali, come quelli finalizzati alla rivitalizzazione delle economie di prossimità.

Esaminando le proposte, si esprime qualche preoccupazione – con particolare riferimento agli edifici non residenziali – rispetto alla previsione di misure consistenti nella **deroga a norme vigenti**, nel riconoscimento di volumetrie e superfici aggiuntive (es: AS 29, art. 8, comma 1, lett. a e b; AS 761, art. 3, comma 3, lett. b, n. 1 e 2) e nell'**ammissibilità tout court di modifiche alle destinazioni d'uso** anche tra quelle non consentite dagli strumenti urbanistici comunali (es: AS 29, art. 8, comma 1, lett. d; AS 761, art. 3, comma 3, lett. b, n. 4; AS 761, art. 7, comma 2, lett. b); su quest'ultimo punto una formulazione più equilibrata appare essere quella dell'AS 863 laddove prevede che le deroghe allo strumento urbanistico possano trovare una limitazione nell'individuazione di funzioni incompatibili da parte del Comune (art. 1, comma 8, lett. c).

*Si invita a un supplemento di riflessione rispetto ai **possibili impatti che ampliamenti e cambi di destinazione d'uso potrebbero avere sul tessuto urbano e socio-economico dell'area di intervento, in particolare nel caso di insediamenti a destinazione commerciale. In tal caso, appare utile prevedere che i Piani comunali di rigenerazione urbana debbano tenere conto di quanto disposto dall'art. 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 che, nel ribadire la libertà di stabilimento delle imprese commerciali, impone anche di considerare la tutela "dell'ambiente e dei beni culturali, nonché alla salvaguardia della sicurezza, del decoro urbano o delle caratteristiche commerciali specifiche dei centri storici o di delimitate aree commerciali".***

2.6 Centri storici

La rigenerazione dei centri storici, che rappresentano l'elemento più riconoscibile e caratteristico dell'Italia e sono i principali attrattori del turismo internazionale nel nostro Paese, deve avere l'obiettivo di valorizzarli mantenendone il patrimonio e l'identità, favorendo la residenzialità e lo sviluppo armonico delle imprese, e correggendo eventuali distorsioni causate dalla pressione turistica. Pertanto riteniamo necessario garantire **un giusto equilibrio tra le necessità di tutela e quelle di rinnovamento**, poiché spesso in questi luoghi convivono situazioni di pregio e di degrado.

Il lavoro di analisi dei dati sulla demografia d'impresa svolto dall'Ufficio Studi di Confcommercio, evidenzia che oggi i luoghi urbani maggiormente esposti alla desertificazione commerciale sono i centri storici delle città. La futura legge sulla rigenerazione urbana dovrebbe pertanto prevedere **misure specifiche di tutela sia per gli aspetti storico-culturali e paesaggistici, sia per quelli che riguardano le attività economiche** anche in ragione dell'importante ruolo di quest'ultime nel favorire il ripopolamento e nel creare l'immagine e la vita di questi luoghi.

Questo significa rafforzare le previsioni – alcune peraltro già stabilite da alcune norme nazionali (da ultima, la Legge per la Concorrenza 2022) – in favore delle aree commerciali di maggior valore e da salvaguardare, che permettono di valorizzare l'identità culturale e di stimolare l'uso sociale degli spazi urbani, il recupero del tessuto economico e il riequilibrio insediativo.

Considerazioni sui disegni di legge

Rispetto a tale visione, si valuta innanzitutto positivamente l'obiettivo fissato dall'AS 29 in cui si pone esplicita attenzione al contrasto alla **desertificazione commerciale** (art. 11, comma 2, lett. c). Tuttavia, si ritiene che la misura sugli immobili commerciali inutilizzati da più di 12 mesi e localizzati nei centri urbani e storici (comma 6) – che consente ai comuni di aumentare l'aliquota di base dell'IMU, sino a tre volte – rischi di risultare penalizzante, più che incentivante, in ragione della rilevanza che assumono sul tema le condizioni oggettive del mercato immobiliare.

*Per offrire un sostegno reale sarebbe invece opportuno prevedere la possibilità di assoggettare al **regime della cedolare secca** i contratti di locazione di immobili commerciali, a condizione che tale misura agevolativa sia finalizzata non solo alla riduzione del prelievo fiscale a carico del locatore dell'immobile, ma anche ad una congrua riduzione dei canoni di locazione corrisposti dal conduttore.*

Positivo è l'obiettivo stabilito dall'AS 761 di tutelare i centri storici incentivando le **funzioni residenziali e i servizi connessi** attraverso la rigenerazione edilizia e la presenza equilibrata delle funzioni relative all'ospitalità (art. 1, comma 2, lett. g).

*A tale riguardo, evidenziamo la necessità di prestare massima attenzione affinché gli usi degli immobili a destinazione residenziale siano coerenti **con una politica di contrasto allo spopolamento dei centri storici.***

In tema di **turismo**, risulta condivisibile, inoltre, quanto proposto dall'AS 29 (art. 11, comma 3) per le cosiddette "**locazioni brevi**" laddove si prevede che esse vengano disciplinate, oltre che dalle vigenti norme del Codice civile, anche dalla legislazione regionale, riconducendo in tal modo la disciplina di questa fattispecie ad una sfera più in linea con il suo impatto concretamente riscontrabile nella formazione del complesso dell'offerta turistica ricettiva nelle diverse aree del Paese. Non va infatti dimenticato che la disciplina delle attività del turismo è di competenza esclusivamente delle Regioni e delle Province autonome, alle quali viene altresì richiesto (comma 5) di adeguare la propria legislazione in modo da prevedere che, nei centri storici delle Città metropolitane e dei Comuni capoluogo di provincia, venga resa obbligatoria "per l'insediamento di alcune categorie di ricettività turistica

complementare” la conformità allo strumento urbanistico, vale a dire la richiesta del cambio di destinazione d’uso dell’immobile.

*L’intervento è condivisibile, nonostante apra il fronte ad una regolamentazione delle locazioni brevi diversificata e non omogenea tra le Regioni. Si evidenzia, in ogni caso, che anche nel caso del turismo, il tema della **disciplina del cambio di destinazione d’uso necessita di attenzioni specifiche** in ragione delle peculiari esigenze del settore dell’ospitalità, così come già evidenziato precedentemente in termini generali.*

3. Conclusioni

Negli ultimi anni, anche a seguito dell’esperienza pandemica, si è rafforzata la percezione dell’importanza della vita di prossimità e del suo ruolo determinante nella costruzione di processi di rigenerazione urbana, come testimoniato dall’interesse che ha rapidamente suscitato il modello della “città dei 15 minuti”. È necessario ora accogliere questa mutata sensibilità anche negli interventi normativi, adottando **un approccio alle questioni urbane comprensivo degli aspetti di rivitalizzazione socio-economica**.

A supporto di questo punto di vista, si evidenzia come al desiderio di prossimità e di inclusione ben risponda un modo di fare impresa – quello del terziario di mercato urbano italiano – radicato nel contesto e che valorizza quelle attività economiche non solo come componenti vive dell’economia urbana, ma anche come fondamentali animatrici delle comunità e dei luoghi. Ed è per questo che va affrontata in modo strutturale la questione, non più rinviabile, del **contrasto alla desertificazione commerciale** in ambito urbano.

Andando oltre una certa dimensione retorica, la “città della prossimità” può, a ben vedere, essere concretamente declinata nel territorio italiano come **lo sviluppo di una relazione più matura tra le attività economiche urbane e le azioni di rigenerazione**. Quest’ultime, come insegnano molte esperienze internazionali, tendono a introdurre innovazioni di diversa natura nei tessuti urbani conferendogli una maggiore polifunzionalità per contrastare fenomeni diversi quali il degrado sociale, l’abbandono dello spazio pubblico, la scarsa accessibilità, carenze urbanistiche, la trascuratezza del patrimonio storico-culturale, l’indebolimento del tessuto commerciale e la diminuzione della sicurezza.

È imperativo dunque **intervenire in modo integrato** innalzando diffusamente la qualità urbana attraverso l’offerta di infrastrutture e un efficace mix di servizi pubblici e privati, la sostenibilità delle trasformazioni, il perseguimento dell’equità sociale, la valorizzazione del paesaggio e dell’identità locale, il contrasto al consumo di suolo, la tutela ambientale, la mitigazione dei rischi legati al cambiamento climatico. È questo il momento di mettere in campo una profonda revisione dell’approccio alla città, attraverso una prospettiva finalmente d’insieme, che contempi non solo le istanze del contenimento del consumo di suolo e del conseguente rinnovamento edilizio, ma anche quelle di un nuovo modello di sviluppo per le economie urbane.

Da questo punto di vista, **i servizi di prossimità si configurano come una vera infrastruttura di pubblica utilità per i cittadini**, con valenze non solo economiche, ma

anche sociali, culturali e ambientali; inoltre, non va dimenticato come il commercio urbano, in sinergia con il sistema culturale, sia fondamentale per il successo delle destinazioni turistiche.

Con riferimento agli aspetti sin qui illustrati, si ribadisce dunque l'apprezzamento per il loro richiamo in alcuni dei disegni di legge, tuttavia si evidenzia la necessità di **dare operatività a questioni che sono per lo più confinate nell'ambito di finalità e obiettivi**. Superando un approccio strettamente urbanistico-edilizio, gli strumenti previsti dai provvedimenti in esame dovrebbero essere ulteriormente affinati in direzione di un modello che integri la dimensione urbano-spaziale con lo sviluppo socio-economico avendo a riferimento tutto il territorio urbanizzato, dai centri storici ai quartieri periferici.

All'interno dei **Piani comunali di rigenerazione**, potrebbe essere inserito un "Programma di rafforzamento delle economie di prossimità" – già in fase di sperimentazione in alcune città – che permetta di mettere a sistema politiche attive dedicate, regole urbanistiche innovative e misure fiscali di vantaggio, prevedendo la concreta partecipazione degli operatori economici locali e delle loro Associazioni di rappresentanza nella definizione e attuazione delle strategie.

Regioni e Province autonome, che hanno competenze specifiche per il commercio, il governo del territorio e il turismo, dovrebbero essere investite della responsabilità di una ricerca dell'integrazione di queste materie nell'ambito dei processi di rigenerazione urbana e indirizzate, rispetto alle misure urbanistiche ed edilizie, verso soluzioni che tutelino l'ambiente urbano e valorizzino le sue attività economiche.

A **livello nazionale**, è necessario prevedere uno stanziamento di risorse – stabile, ordinato e pluriennale – a supporto delle progettualità locali nel medio-lungo periodo, anche con riguardo all'attivazione dei Programmi locali di sostegno alle economie urbane sopra richiamati. E, soprattutto, è auspicabile l'introduzione di una *governance* unitaria dei temi urbani, non solo in un'ottica di gestione dei finanziamenti, ma anche di coordinamento normativo, innovazione degli strumenti e supporto agli Enti locali. Confidiamo che la ripresa dei lavori in questo campo possa altresì fornire un impulso all'avvio del processo di riordino e aggiornamento dell'intricato *corpus* normativo in materia di governo del territorio, adeguandolo ai nuovi modelli di sviluppo.