

Oggetto: Convegno “RI generazione – strategie per uno sviluppo sostenibile”

CISL Lombardia: 4 giugno 2019

La rigenerazione urbana ha un’indubbia dimensione urbana e territoriale ma anche una strettamente sociale ed economica.

La rigenerazione urbana ha - per definizione - una **natura “multidimensionale”** ovvero, si configura come un progetto sociale ed economico, ancora prima che disciplinare, che deve tener assieme una pluralità di dimensioni: insediative (ristrutturazione urbana, infill, nuove funzioni, welfare materiale); energetiche (standard, materiali); ambientali (spazi aperti, connessione con reti e sistemi ecologici); economiche (nuove attività, imprenditorialità giovanile); sociali (coesione, integrazione multi-etnica); istituzionali (partecipazione, presidio, agenzie di sviluppo).

La rigenerazione urbana alla scala di governo del territorio ha per definizione una **natura “multiscalare”** agendo tra la dimensione territoriale e quella urbana. (riferimento al tema del consumo di suolo).

La trama della rigenerazione urbana deve intrecciarsi con quella più complessa e articolata delle “delle strategie dello sviluppo sostenibile” (titolo del convegno). Strategie sulle quali i Comuni da tempo sperimentano le proprie azioni per assicurare alle comunità locali risposte adeguate ai nuovi bisogni di qualità ambientale e urbana ma anche di sicurezza economica e di qualità del lavoro.

Costruire le condizioni affinché la rigenerazione urbana rientri nella più articolata prospettiva dello sviluppo sostenibile e socialmente condiviso e non si riduca ad isolati interventi edilizi, vuol dire agire intervenire sugli elementi strutturali delle nostre comunità, rispondendo così:

- ↳ ad interventi capaci di migliorare la qualità urbana delle nostre città (non solo delle periferie);
- ↳ ad interventi di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti;

- ↳ ad interventi per la sicurezza del territorio;
- ↳ ad interventi per la mobilità sostenibile e la promozione di attività culturali ed educative
- ↳ ma soprattutto ad interventi per il potenziamento di prestazioni e servizi e di realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano e urbano;

Ciò premesso, Ancì Lombardia ha però dedicato una particolare attenzione agli aspetti urbanistico normativi per rispondere, in termini di cooperazione istituzionale, ad una nuova stagione di riforme che investono non solo il livello nazionale, ma anche quello regionale.

Non più di quattro mesi fa (**Convegno** del 29 gennaio 2019) in un confronto pubblico organizzato da **Ancì Lombardia** (in coordinamento con la Regione), con il titolo **“Last call”**, richiamavamo l’attenzione delle associazioni di categoria, degli ordini professionali e degli amministratori pubblici, sull’urgenza di avviare un **“cambio di passo”** per indirizzare il dibattito sulla **“rigenerazione urbana”** verso un piano concreto ed operativo. In quella occasione mettevamo in luce 3 obiettivi:

1. **La rigenerazione non è solo** una questione di **Milano** e/o delle grandi città: i molti strumenti, normativi (proprio la DGR approvata nel giugno 2018, mette in luce le molte possibilità già presenti nel contesto lombardo) e i diversi finanziamenti già disponibili (mi riferisco agli ecoincentivi per il risparmio energetico, per la messa in sicurezza sismica, ...) se fossero messi a sistema, in una visione integrata e coordinata, potrebbero diventare un’utile **piattaforma economica** per sostenere la riqualificazione urbana e la rigenerazione sociale ed economica per tutti quei contesti urbani caratterizzati da degrado o da una sottoutilizzazione del patrimonio immobiliare, ma anche per processi, sicuramente più complessi, di **“rottamazione edilizia”** del patrimonio edilizio degli anni 60 e 70, caratterizzati per una bassa capacità energetica e non sempre adeguati sotto il profilo statico. E su questi temi, le grandi città, non hanno di sicuro l’esclusiva/Copyright perché sono caratteristiche proprie di un modello di sviluppo del passato/superato e sul quale tutti i Comuni lombardi sono impegnati ogni giorno a trovare soluzioni alternative e socialmente sostenibili.

2. **La rigenerazione è (anche) una questione di regole.** A nostro avviso (leggi Anci) è necessario “razionalizzare” i molti tavoli impegnati a riscrivere le regole del gioco. Partendo dal livello nazionale, e ne cito solo alcuni, richiamo il “Tavolo sulla revisione del Testo Unico sull’Edilizia. DPR 380/01”, ma anche a quello sulla nuova “legge urbanistica sugli standard. DM 1444/68”, senza dimenticare il “tavolo interrotto” sui decreti attuativi della “Madia”. A scala regionale, partecipiamo alla revisione della normativa sulla pianificazione urbanistica innescata dalla LR. 31/2014 (legge per la riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione del suolo degradato), ma anche all’importante legge regionale sull’Invarianza idraulica. Sull’edilizia cito solo i titoli che vanno dalla “modulistica edilizia” al “regolamento edilizio”, passando per il nuovo prezzario regionale per le opere edili.

INCISO. Sul tema della pianificazione ricordo, ricordo che Anci Lombardia insieme a UPL ha consegnato alla Regione Lombardia una scheda di lavoro costruita per avere indicazioni certe sulla fase transitoria che i Comuni dovranno attraversare nel periodo di approvazione dei PTCP stimato in circa due anni. Speriamo che questa proposta possa essere velocemente accolta per essere utile ai Comuni nelle attività di programmazione.

Tutto questo “dinamismo normativo” è indubbiamente importante e testimonia il momento di passaggio da un modello di sviluppo urbano orientato prevalentemente alla crescita delle quantità per passare uno concentrato sulla crescita delle qualità. Allo stesso tempo però una riorganizzazione così complessa del quadro normativo sulle materie dell’urbanistica e dell’edilizia, deve trovare nel **principio del coordinamento e di omogeneizzazione** delle leggi, un riferimento fondamentale per il lavoro di tutti questi tavoli.

Altri principi fondamentali, necessari e indispensabili, nella riscrittura delle nuove regole del gioco, sono:

- **stabilizzare le procedure** (i comuni non possono assistere ad un continuo cambio di regolamenti e norme),

- **riduzione della discrezionalità** (riscrivere le regole con principi e linguaggi chiari e non facilmente interpretabili),
 - **certezza dei tempi** (coordinamento tra strumenti e piani. La questione dei tempi non è riconducibile alla sola “conferenza dei servizi”).
3. **La rigenerazione ha bisogno di una nuova “cassetta degli attrezzi”**, per rispondere alla **nuova domanda di città** così come emerge ad esempio dai PGT di nuova generazione (in tal senso stiamo organizzando all’interno di Anci Lombardia un seminario di lavoro che mette a confronto le esperienze della pianificazione comunale più innovative) ma anche per “essere al passo” con le innovazioni introdotte dall’industria delle costruzioni sempre più indirizzata a ricercare aspetti prestazionali degli edifici sempre più evoluti sia sotto il profilo costruttivo che di quello legato al comfort dell’abitare.

Per tutti questi motivi condividiamo la necessità di lavorare su una riorganizzazione del quadro normativo regionale per assicurare una più efficace azione dei processi di rigenerazione urbana e territoriale, che fissa nell’attuale proposta di “indice” una tappa di partenza e non di arrivo per lo sviluppo di nuova stagione di rilancio delle città lombarde. La necessità di **fare un “gioco di squadra”**, così come proposto in questo convegno, oltre a rispondere a un principio di cooperazione istituzionale, offre infatti la libera circolazione di competenze, professionalità, idee e proposte sia degli attori pubblici che di quelli privati.

La proposta di indice della nuova legge, contiene molti **aspetti generali importanti**, sui quali abbiamo avuto modo, nei mesi scorsi, di confrontarci nelle diverse iniziative che condividiamo insieme alla Regione sulla rigenerazione urbana:

- Condividiamo della proposta, l’approccio selettivo al tema della rigenerazione capace di **distinguere la dimensione urbana, da quella più propriamente edilizia** (vedi titolo della legge). Individuare strumenti e norme specifiche per rispondere a questioni puntuali e programmaticamente orientate dei territori e delle città vs provvedimenti general generici,

risponde a quanto richiedono i Comuni. Così come il richiamo alla programmazione comunitaria e alle finanze regionali, e da noi interpretato, come la ricerca di un'azione economica dell'intervento pubblico che deve caratterizzarsi come dimensione ordinaria e non più straordinaria/una tantum. Molto importante il punto dedicato alle "Risorse Finanziarie", soprattutto nella parte in cui si richiama la premialità per i Comuni che agiscono in forma aggregata, ma anche nella parte in cui si parla della redazione di studi di fattibilità/strumenti e/o di specifici strumenti finanziari dedicati alla rigenerazione urbana.

- L'ipotesi di "revisione" dello **strumento dell'Accordi di Programma (ADP)**, soprattutto se nella nuova formulazione si è capaci di migliorare, così come indicato nel TUEL gli aspetti di coordinamento tra gli enti (vedi comma 1 dell'art. 34 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) più che le valenze urbanistico edilizie (vedi comma 5 dell'art. 34 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).
- Il riordino e il **"riallineamento" delle norme**, con una particolare attenzione a quelle di scala nazionale per non esporre i Comuni e con loro i privati ne

La proposta di indice della nuova legge sulla rigenerazione contiene inoltre diversi **aspetti innovativi** quali:

- **"indifferenza funzionale"**: azione necessaria per i piani urbanistici al fine di assicurare una risposta dinamica alla mutevolezza della domanda sociale ed economica che caratterizza i nostri comuni. Questa pratica dovrebbe facilitare i cambi di destinazione d'uso.
- **perequazione e commercializzazione dei diritti edificatori**: questa leva della tecnica urbanistica, facilita il governo del territorio, anche se è indubbia la sua complessità soprattutto nei Comuni medio/piccoli.
- nuove regole per gli **usi temporanei**: aspetto importante se supera l'attuale categorizzazione ai 90 giorni del DPR 380/01 e se non intralcia le scelte urbanistiche generali indirizzate ad assicurare il passaggio da un modello di sviluppo ad un modello di sviluppo sostenibile.

Questi aspetti innovativi che appartengono alle esperienze delle grandi città, devono però essere presentati/accompagnati e sostenuti soprattutto nei comuni piccoli dedicando una particolare attenzione alle strutture degli UT.

Infine ci sono diversi aspetti nella proposta di indice della nuova legge che meritano una più puntuale valutazione e sui quali sarà necessario assicurarsi un tempo giusto di riflessione nella fasi successive di elaborazione della proposta che porteranno all'approvazione della legge sulla rigenerazione urbana ...

Da una prima lettura, due sono i temi che richiamiamo alla vostra attenzione:

1. Il tema del riordino e potenziamento degli **incentivi**;
2. L'utilizzo dello strumento della **deroga alla pianificazione locale**.

Il tema degli incentivi, declinato nella proposta di indice della nuova legge per gli aspetti legati alla premialità volumetrica e alla riduzione degli oneri, svolge sicuramente un'azione di richiamo (in termini di marketing territoriale) per gli operatori immobiliari, soprattutto in questo periodo che vede solo Milano al centro della loro attenzione.

Precisando che la proposta si riferisce ai soli ambiti individuati dai Comuni per la rigenerazione urbana, la **leva degli incentivi** potrebbe però essere insufficiente se non viene simultaneamente accompagnata e sostenuta sotto il profilo economico e finanziario da tutti i livelli di governo del territorio. L'eventuale riduzione degli oneri, così come proposta, potrebbe svolgere una funzione di volano solo se la Regione dovesse assicurare, in questi specifici casi, un altrettanto impegno finanziario, mettendo mano al proprio bilancio (in termini economico e/o di sgravi fiscali). Una possibile ipotesi di lavoro potrebbe essere quella che rende obbligatoria la riduzione del 50% degli oneri e dei costi di costruzione nel momento in cui è assicurato (con lo strumento dell'ADP) un altrettanto impegno economico/finanziario (considerando le dovute proporzioni degli enti) da parte della Regione, rimane invece facoltativo se invece l'impegno economico grava solo sulle casse comunali

La **premialità volumetrica** deve essere invece concerta con l'ente locale e non imposta dall'alto, in modo da non mortificare le scelte operate dai Comuni nei propri PGT. La **necessità di un processo**

concertativo per la definizione di quantità, criteri e modalità applicative delle eventuali premialità volumetriche, trova ragione in questa nuova fase di pianificazione urbanistica, nella quale i Comuni saranno chiamati a definire insieme alle Province e alla Città Metropolitana le soglie e i limiti di consumo di suolo all'interno degli Ambiti Territoriali Omogenei dei rispettivi PTCP.

Infine l'utilizzo di strumenti derogatori potrebbe essere una modalità non così efficace per risolvere il problema, perché le norme speciali o derogatorie risultano difficili da coordinare con le norme di sistema e creano alla lunga una selva oscura dove i procedimenti si smarriscono, con innesto di conoscenze "differenziate" che sono contrarie alla semplicità e semplificazione che informa il nostro ordinamento. Come diceva il Consiglio di Stato commentando la riforma Madia non è la continua modifica delle norme sul procedimento che risolve i problemi decisionali del nostro paese, la riforma deve partire dagli uomini e quindi dalla confidenza tecnica delle amministrazioni negli strumenti a disposizione.

3 giugno 2019.