



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
Dipartimento della Funzione pubblica

PNR GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020

“Supporto all’operatività della riforma in materia di semplificazione”
CUP J59J16000760006

Seminario
Dalla semplificazione alla facilitazione
Valutazione Ambientale Strategica, valutazioni ambientali, rigenerazione

La rigenerazione urbana e territoriale: punti di forza, criticità e buone prassi di semplificazione amministrativa

a cura di Carmen Iuvone

Palermo, 13 dicembre 2019
Auditorium - Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, Regione Siciliana,
Via Ugo La Malfa n. 169

La rigenerazione territoriale e urbana

Il concetto di **rigenerazione urbana** ricomprende azioni ed interventi per il risanamento urbanistico, ambientale e sociale di aree urbane degradate.

Può essere definita *«come un complesso sistematico di trasformazioni urbanistiche ed edilizie in ambiti urbani su aree e complessi edilizi caratterizzati da degrado urbanistico edilizio, ambientale o socio-economico»*. (XVIII Legislatura, Senato della Repubblica n. 1131, marzo 2019, disegno di legge Misure per la rigenerazione urbana).

Il **territorio** non è più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria ma rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (culturali, ambientali, produttive, storiche).

Il **consumo di suolo** rappresenta una delle variabili più gravi del problema della pressione antropica sulle risorse naturali.

Le iniziative a livello europeo: Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile

Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, approvata dall'ONU il 25 settembre 2015, ha individuato **17 obiettivi di sviluppo sostenibile** (*Sustainable Development Goals*) da raggiungere entro il 2030. Essi sono interconnessi e bilanciano le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: la dimensione economica, sociale e ambientale.

Tra questi sono previsti anche specifici interventi di riqualificazione urbana, in particolare, si richiamano i seguenti obiettivi:

n.8) incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile;

n.9) costruire una infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile;

n.11) rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili;

n.15) proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre (...) arrestare e far retrocedere il degrado del terreno.

La nuova Agenda è fondata sulla Dichiarazione Universale dei diritti umani.

Le iniziative a livello europeo: l'agenda urbana per l'Unione europea

L'agenda urbana per l'Unione europea, adottata il 30 maggio 2016 e meglio conosciuta come “Patto di Amsterdam”, è diretta a promuovere ed attuare politiche comuni di rigenerazione delle città e dei territori degli Stati membri in quanto l'attuale ed eccessiva dispersione delle competenze operative e legislative nazionali sulla specifica materia del governo e delle trasformazioni territoriali costituisce uno dei principali punti di criticità.

Un processo di partecipazione delle città alla definizione delle politiche europee.

I tre pilastri della **nuova politica urbana europea**:

la legislazione dell'UE (*Better Regulation*):

i finanziamenti dell'UE (*Better Funding*);

le conoscenze e le esperienze (*Better Knowledge*): raccogliere informazioni sullo sviluppo delle città europee e creare gli strumenti necessari perché le città possano scambiarsi informazioni, conoscenze ed esperienze, è un aspetto importante della nuova agenda urbana europea.

Le iniziative a livello nazionale: la Carta di Bologna per l'ambiente

Carta di Bologna per l'ambiente. Le città metropolitane per lo sviluppo sostenibile, 8 giugno 2017 - i Sindaci delle Città metropolitane hanno fissato target di sostenibilità in diversi ambiti di azione in materia urbanistica ed ambientale.

La Carta prevede l'adozione per ogni città di una **Agenda metropolitana per lo sviluppo sostenibile**, nella quale gli obiettivi generali vengano declinati in base alle specificità del proprio territorio.

Obiettivi internazionali: l'obiettivo europeo è l'azzeramento del consumo netto di suolo al 2050 e l'Agenda Onu richiede lo sforzo di anticiparlo al 2030.

Obiettivi per le Città metropolitane e le aree urbane:

ridurre del 20% il proprio consumo netto di suolo al 2020 centrando le politiche urbanistiche sulla rigenerazione urbana ed interrompendo i processi di dispersione insediativa al fine di aumentare la qualità urbana e preservare quella ambientale;

promuovere una pianificazione del territorio ed una gestione ambientale integrate per aumentare la coerenza delle politiche incoraggiando la partecipazione dei cittadini.

La Carta di Bologna per l'ambiente

Prospettive nazionali

approvazione sollecita del disegno di legge sul consumo di suolo in discussione al Senato, con una modifica che differenzi gli oneri di edificazione tra suolo libero e suolo già compromesso.

creazione della banca dati degli edifici e delle aree dismesse disponibili per il recupero e il riuso prevista dal disegno di legge.

piano di azione nazionale concordato con Regioni ed enti locali per il conseguimento dell'obiettivo.

accelerazione dei processi di bonifica dei suoli nei Siti di importanza nazionale (Sin)

L'Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile

L'Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile -Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASVIS) e Centro nazionale di Studi per le politiche urbane, Urban@it , è stata pubblicata nel marzo 2018. **Report n.1- luglio 2019**
[https://asvis.it/public/asvis/files/Agenda Urbana 2019 1 .pdf](https://asvis.it/public/asvis/files/Agenda_Urbana_2019_1_.pdf)

Obiettivo 11. Città e comunità sostenibili:

Politiche abitative e rigenerazione urbana tra le azioni necessarie si prevede: » *un Piano strategico per le città italiane di carattere poliennale(6-10 anni), come evoluzione dell'esperienza dei bandi per le periferie(relazione conclusiva della Commissione d'inchiesta sulle periferie della Camera dei Deputati della XVII legislatura) con l'individuazione delle aree prioritarie dove si manifestano i maggiori disagi e un meccanismo di finanziamento continuativo»*

Consumo di suolo: » *L'obiettivo Ue del consumo di suolo pari a zero entro il 2050»*

Le iniziative a livello nazionale

A livello nazionale **non esiste ancora una normativa organica in materia** di consumo di suolo e di promozione della rigenerazione territoriale e urbana nonostante le numerose iniziative legislative in materia, alcune di seguito richiamate sinteticamente:

XVI Legislatura: disegno di legge “Norme per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana

XVII Legislatura: disegno di legge A.S. 2383, “*Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato*”, reca i principi fondamentali per la valorizzazione e la tutela del suolo prevedendo che il riuso e la rigenerazione urbana, oltre alla limitazione del consumo di suolo, costituiscono principi fondamentali della materia governo del territorio. Fatte salve le previsioni di maggior tutela delle aree inedificate introdotte dalla legislazione regionale, si prevede che il consumo di suolo sia consentito esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse.

Le iniziative a livello nazionale

XVIII Legislatura: disegno di legge n.1131 Misure per la rigenerazione urbana.

Nella relazione di accompagnamento (**Atti parlamentari, Senato della Repubblica n. 1131, marzo 2019**) si precisa che il disegno di legge vuole essere uno strumento organico per realizzare la rigenerazione urbana nel nostro Paese.

“La proposta è finalizzata a definire i principi fondamentali in materia di rigenerazione urbana e i correlati incentivi per gli interventi da realizzarsi prioritariamente nelle aree già urbanizzate degradate da riqualificare, nei limiti della competenza legislativa concorrente Stato-regioni in materia di governo del territorio.

Una definizione condivisa dell’espressione rigenerazione urbana ancora non esiste.

L’art. 2 (Definizioni) *“rigenerazione urbana: un complesso sistematico di trasformazioni urbanistiche ed edilizie in ambiti urbani su aree e complessi edilizi caratterizzati da degrado urbanistico edilizio, ambientale o socio-economico”.*

La posizione delle Regioni e delle Province Autonome

Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome del 17 aprile 2019 concernente Disegni di legge: «Consumo di suolo».

Le Regioni confermano pienamente l'urgenza e la necessità di una “norma quadro nazionale che identifichi lo Stato come soggetto competente all'individuazione di una strategia nazionale per contenere il consumo di suolo, statuendo principi relativi al riconoscimento del valore funzionale del suolo, nonché predisponendo un efficace strumentario di definizioni, di istituti giuridici e di incentivi per consentire alle regioni di dispiegare le proprie competenze in materia, attraverso la declinazione diversificata delle discipline regionale”.

Il documento concerne dieci disegni di legge sul consumo di suolo presentati tra marzo e dicembre 2018, che a vario titolo affrontano il tema del consumo di suolo e risultano oggi all'esame delle competenti Commissioni del Senato, in forma congiunta.

La Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie

La Commissione ha svolto l'attività nel periodo 25 novembre 2016 – 14 dicembre 2017 ed ha approvato la relazione conclusiva, nella seduta del **14 dicembre 2017**.

La Commissione ha rilevato come sia indispensabile rafforzare gli strumenti parlamentari e governativi per promuovere e gestire le politiche urbane nonché individuare una responsabilità unica a livello governativo rispetto ai diversi compiti e ruoli istituzionali che, pur avendo come unico campo di applicazione la città, sono oggi frammentati in molteplici competenze.

La proposta è quella di lavorare a un **“Piano strategico per le città italiane”** anche sulla **base di specifiche linee guida** *“rilevante non solo come impegno finanziario, ma soprattutto come significativa espressione di un impegno politici di Stato, regioni e autonomie locali per l'adeguamento delle nostre città a standard di vivibilità e sicurezza comparabili con quelli europei”* (relazione della Commissione sull'attività svolta p. 45)

Il decreto-legge cd. sblocca cantieri d.l.n.32 del 2019

Il decreto-legge cd. sblocca cantieri (d.l.n.32 del 2019) convertito con modificazioni nella legge n. 55 del 2019:

Art. 5 Norme in materia di rigenerazione urbana introduce una serie di prescrizioni al fine di «1. *concorrere a indurre una drastica riduzione del consumo di suolo e a favorire la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, a incentivare la razionalizzazione di detto patrimonio edilizio, nonché a promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili e di assicurare il miglioramento e l'adeguamento sismico del patrimonio edilizio esistente, anche con interventi di demolizione e ricostruzione.*»

L'art. 5 ha apportato, inoltre, alcune significative modifiche al testo unico dell'edilizia d.p.r. n. 380 del 2001 per le finalità del comma 1

Il quadro costituzionale di riferimento

Il “**governo del territorio**”, materia di legislazione concorrente, **117, terzo comma, Cost.** *«Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».*

L’edilizia e l’urbanistica sono ricomprese nella materia del governo del territorio

I Comuni sono titolari delle funzioni amministrative in materia che esercitano con i piani regolatori e gli altri strumenti di pianificazione territoriale.

La Governance della regolazione multilivello.

Il **principio di leale collaborazione** tra i diversi livelli territoriali di governo con riferimento alle materie: urbanistica, ambiente, tutela del paesaggio

La giurisprudenza costituzionale

Corte Costituzionale, sentenza n.179 del 16 luglio 2019

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, ultimo periodo e comma 9 della legge della Regione Lombardia n. 31 del 2014 «*Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato*»

«il territorio deve essere considerato «non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria ma rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche) e, dall'altro, è avvertita sul fatto che il consumo di suolo rappresenta una delle variabili più gravi del problema della pressione antropica sulle risorse naturali»

Nuova concezione del suolo e del territorio

Nuova concezione del suolo e del territorio in relazione ai rapporti con il paesaggio e l'ambiente

Si è evidenziato il cambio di prospettiva dalle politiche di espansione a quelle di riqualificazione del territorio, di rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo.

La mancanza di una disciplina statale di principio: « *Va lamentata la carenza, allo stato, di una disciplina statale di principio che sarebbe invece importante adottare in un settore di grande interesse per lo sviluppo economico e sociale del Paese e soprattutto per porre freno alla proliferazione dei modelli di urbanistica regionali differenziati. L'assenza, infatti, di chiari principi fondamentali autorizza l'adozione di leggi diverse da regione a regione. L'esigenza di uniformità, garantita dai principi fondamentali, non è assicurata*». (p.15)

Si rinvia sul punto alla relazione di Filippo Patroni Griffi, Relazione al 65° Convegno di studi amministrativi *Dall'urbanistica al governo del territorio. Valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del cittadino*. <https://www.giustizia-amministrativa.it>

Rigenerazione urbana e consumo di suolo: le prospettive

«L'idea di fondo, ampiamente condivisa, è che ormai è finita l'epoca dell'urbanistica e dell'edilizia di espansione ed è cominciata quella del riuso e del recupero dell'esistente.

Un'idea di fondo facile da declinare in poche, semplici azioni conseguenziali: limitazione del consumo di nuovo suolo «verde», priorità al recupero e alla riqualificazione delle vaste aree periferiche compromesse e degradate, bonifica dei suoli industriali dismessi, riconversione e recupero dei capannoni industriali abbandonati; consumo di nuovo suolo inedificato come extrema ratio (obbligo di verificare la disponibilità di patrimonio edilizio pubblico e privato esistente da recuperare e riqualificare, prima di localizzare una nuova infrastruttura o un nuovo quartiere di case popolari in mezzo al verde).» (p.5)

P. Carpentieri Il «consumo» del territorio e le sue limitazioni. La «rigenerazione urbana». Relazione al 65° Convegno di studi amministrativi Dall'urbanistica al governo del territorio. Valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del cittadino. <https://www.giustizia-amministrativa.it>

La legislazione regionale in materia

Dossier Ufficio studi del Senato *Consumo di suolo: elementi di legislazione regionale.*
marzo 2019

Misure di semplificazione normativa ed amministrativa per favorire la realizzazione di programmi e processi di rigenerazione territoriale ed urbana. Interventi complessi sul patrimonio edilizio esistente e sul contesto culturale, economico, sociale, urbanistico e territoriale volti a limitare il consumo di suolo, a recuperare e **riqualificare il patrimonio edilizio esistente**, a bonificare le aree degradate nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale e di partecipazione.

Si richiamano di seguito, **a titolo esemplificativo**, alcune leggi regionali in materia

La legislazione regionale in materia

Regione Emilia Romagna, legge regionale n. 24 del 2017 *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*.

Il consumo di suolo è definito “*quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici*”. La legge persegue l’obiettivo del consumo di suolo a saldo zero entro il 2050 (Capo I, art.5 ess.), a tal fine gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica perseguono la limitazione del consumo di suolo, attraverso il riuso e la rigenerazione del territorio urbanizzato.

La legislazione regionale in materia

Regione Piemonte, legge regionale n. 16 del 2018 *Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana*. Tra i principi e le finalità dell'intervento normativo si prevede, in particolare, che al fine di limitare il consumo di suolo, la Regione promuove interventi di riuso e di riqualificazione degli edifici esistenti, interventi di rigenerazione urbana. La priorità al riuso e la limitazione al consumo di suolo costituiscono criteri di premialità nei bandi di finanziamento di natura settoriale (art. 1, comma 2).

Il Titolo II disciplina le procedure per la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana (artt. 3-5). Si demanda alle amministrazioni comunali e alle loro forme associative il compito di individuare “singoli edifici o gruppi di edifici, di qualunque tipologia edilizia, sui quali promuovere interventi di riuso e di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente attraverso interventi di ristrutturazione con ampliamento, di demolizione e successiva ricostruzione con ampliamento e di sostituzione edilizia con ampliamento, finalizzati a migliorare la qualità architettonica, statica, energetica e igienico funzionale dei singoli manufatti, che non conducono ad interventi di ristrutturazione urbanistica”. La legge contempla anche misure di premialità ed incentivi finanziari.

La legislazione regionale in materia

Regione Puglia è da tempo impegnata su questi argomenti.

La legge regionale n. 21 del 2008 “*Norme per la rigenerazione urbana*” dispone la promozione della rigenerazione di parti di città e sistemi urbani in coerenza con strategie comunali e intercomunali finalizzate al miglioramento delle condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche, ambientali e culturali degli insediamenti umani e mediante strumenti di intervento elaborati con il coinvolgimento degli abitanti e di soggetti pubblici e privati interessati La Giunta regionale ha approvato un bando regionale sulla rigenerazione urbana (deliberazioni n.650 del 4 maggio 2017 e n. 1479 del 25 settembre 2017) finalizzato a selezionare aree urbane caratterizzate da particolari condizioni di marginalità sociale ed economica nelle quali creare e migliorare servizi, favorendo processi di inclusione sociale nelle fasce disagiate della popolazione residente e rivolte a realizzare obiettivi di tutela ambientale.

La legge regionale n. 26 del 2014 «Disposizioni per favorire l’accesso dei giovani all’agricoltura e contrastare l’abbandono e il consumo dei suoli agricoli. Istituzione della banca terra di Puglia

La legislazione regionale in materia

Regione Lombardia legge regionale n.31 del 2014“Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato”.

La legge ha introdotto nel governo del territorio nuove disposizioni mirate a limitare il consumo di suolo e a favorire la rigenerazione delle aree già urbanizzate. Sul presupposto che il suolo è una risorsa non rinnovabile si indirizzano le attività di trasformazione urbanistico-edilizie non più sulle aree libere ma sulle aree già urbanizzate, degradate e o dismesse, da riqualificare e rigenerare.

Regione Lazio legge regionale n.7 del 2017“*Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero edilizio*”. La legge è finalizzata ad incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, promuovere la riqualificazione di aree urbane degradate e riqualificare gli edifici a destinazione residenziale e non residenziale mediante interventi di demolizione e ricostruzione, adeguamento sismico e efficientamento energetico. I Comuni hanno un ruolo centrale nel governo e nella progettazione della rigenerazione urbana. Sono introdotte norme di semplificazione e di snellimento delle procedure al fine di garantire tempi certi nell’attuazione degli interventi