



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
Dipartimento della funzione pubblica



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

Webinar

Le misure di semplificazione e gli interventi di rigenerazione urbana

La rigenerazione territoriale e urbana: il quadro normativo di riferimento.

a cura di Carmen Iuvone

23 novembre 2020

Dalle politiche di espansione a quelle di riqualificazione del territorio

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

Nel contesto europeo è divenuta sinonimo di «**sviluppo urbano sostenibile integrato**»

Finalità: bilanciamento tra diversi interessi pubblici per il miglioramento dei livelli di qualità della vita delle comunità territoriali.

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

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**.

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

La rigenerazione territoriale e urbana: quadro definitivo

Corte Costituzionale, sentenza n.179 del 16 luglio 2019 «*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). .. il consumo di suolo rappresenta una delle variabili più gravi del problema della pressione antropica sulle risorse naturali*»

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*»

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.

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.

Definizione: rigenerazione urbana intesa come complesso sistematico di trasformazioni urbanistiche ed edilizie in ambiti urbani su aree e complessi edilizi caratterizzati da degrado urbanistico, edilizio, ambientale o socio – economico»

Le iniziative a livello nazionale

XVIII Legislatura: disegno di legge n.1981, Misure per la rigenerazione urbana.

Nella relazione di accompagnamento (Atti parlamentari, Senato della Repubblica n. 1981, 15 ottobre 2020) si evidenzia che:

« è quanto mai necessario indirizzare la linea politica verso un nuovo modello di governo del territorio orientato alla riqualificazione dell'esistente, al riutilizzo dei siti dismessi e al recupero delle aree degradate piuttosto che allo sviluppo di nuovi siti edificati in aree verdi e suolo agricolo con conseguente perdita di suolo, in linea con quanto previsto dalle politiche dell'Unione europea di efficienza delle risorse e di incremento zero dell'occupazione netta di terreno entro il 2050.

L'esperienza drammatica dovuta alla pandemia da COVID-19 ha portato molti a riflettere sull'importanza di ripensare realtà urbane e periurbane in chiave smart e green, arricchite di spazi comuni e verdi fruibili in sicurezza dalla comunità».

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

La legislazione regionale in materia

Le **Regioni** hanno adottato **misure di semplificazione normativa ed amministrativa per favorire la realizzazione di programmi e processi di rigenerazione territoriale ed urbana.**

Interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente e delle aree già edificate da bonificare e riqualificare nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale e di partecipazione.

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 Veneto legge regionale n. 14 del 2017 *Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11*

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, 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.

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.

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).

Regione Toscana legge regionale n. 69 del 2019 *Disposizioni in materia di governo del territorio. Adeguamenti alla normativa statale in materia di edilizia e di sismica. Modifiche alle leggi regionali 65/2014, 64/2009, 5/2010 e 35/2015*.

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

Il decreto legge n. 76 del 2020, convertito in legge n. 120 del 2020

Decreto semplificazioni

Art. 10 Semplificazioni e altre misure in materia edilizia.

La disposizione persegue i seguenti obiettivi:

semplificare e accelerare le procedure edilizie;

ridurre gli oneri a carico di cittadini e imprese *;

assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente

introdurre una nuova disciplina del governo del territorio che orienti i piani urbanistici alla rigenerazione territoriale e urbana in luogo dell'espansione;

limitare il consumo di suolo;

favorire e promuovere la decarbonizzazione, l'efficientamento energetico, la messa in sicurezza sismica e il contenimento del consumo di suolo.

*D.L. n. 76 del 2020, art. 14 Disincentivi alla introduzione di nuovi oneri regolatori.

Il decreto legge n. 76 del 2020, convertito in legge n. 120 del 2020

A tal fine sono apportate modifiche al Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia **D.P.R. n. 380 del 2001**.

Dalla relazione illustrativa si evince che l'obiettivo perseguito con l'intervento riformatore è quello di:

« rilanciare un settore che ha registrato un trend negativo negli ultimi anni, apportando modifiche alla vigente disciplina dell'attività edilizia al fine di rispondere alle reali esigenze del territorio, mediante interventi volti a evitare ulteriore consumo di suolo, favorire il riuso e la rigenerazione dei suoli già urbanizzati, il risanamento del costruito, il recupero, la ristrutturazione e il restauro degli edifici a fini antisismici e di risparmio energetico».

+ spazio alla rigenerazione urbana : il decreto semplificazioni

Sostegno alla riqualificazione urbana per la difesa del paesaggio, alla valorizzazione del costruito e contro il consumo di suolo.

<http://www.italiasemplice.gov.it/>

http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/semplificazioni_minpa.pdf

L'art. 10 del decreto semplificazioni e le modifiche al D.P.R. n. 380 del 2001

Art. 23-quater ,DPR 380/2001 Usi temporanei degli immobili

Per attivare processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale, il comune può consentire l'utilizzazione temporanea di edifici ed aree per usi diversi da quelli previsti dal vigente strumento urbanistico.

L'uso temporaneo può riguardare immobili legittimamente esistenti ed aree sia di proprietà privata che di proprietà pubblica, purché si tratti di iniziative di rilevante interesse pubblico o generale correlate agli obiettivi urbanistici, socio-economici ed ambientali indicati.

Art. 23-quater D.P.R. n. 380 del 2001

Usi temporanei degli immobili

L'uso temporaneo deve essere disciplinato da una convenzione su vari aspetti (durata, modalità di utilizzo, ripristino, ecc), che costituisce anche il titolo per l'uso temporaneo e per l'esecuzione di eventuali interventi di adeguamento necessari per esigenze di accessibilità, di sicurezza negli ambienti di lavoro e di tutela della salute, da attuare comunque con modalità reversibili, secondo quanto stabilito dalla convenzione medesima.

L'uso temporaneo non comporta il mutamento della destinazione d'uso dei suoli e delle unità immobiliari interessate.

In caso di immobili o aree di proprietà pubblica il soggetto gestore è individuato mediante procedure di evidenza pubblica, in tali casi la convenzione specifica le cause di decadenza dall'assegnazione per gravi motivi.

Le leggi regionali possono dettare disposizioni di maggior dettaglio , anche in ragione di specificità territoriali o di esigenze contingenti a livello locale.

Silenzio assenso - art.20, comma 8 del DPR 380 del 2001;

Con riferimento al silenzio assenso formatosi sulla domanda di permesso di costruire ai sensi dell' **art. 20, comma 8 del DPR n. 380 del 2001**, l' art. 10, comma 1, lett. i, dispone che:

*«Fermi restando gli effetti comunque prodotti dal silenzio, lo sportello unico per l'edilizia rilascia anche in via telematica, entro quindici giorni dalla richiesta dell'interessato, **un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento**, in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di provvedimenti di diniego; altrimenti, nello stesso termine, comunica all'interessato che tali atti sono intervenuti».*

Relazione illustrativa: principio della certezza giuridica

Scia edilizia

art. 10, comma 1, lett. l, Decreto semplificazioni.

art. 22, comma 1, lettera a), DPR n. 380 del 2001

La disposizione viene modificata includendo:

interventi di manutenzione straordinaria relativi dei prospetti tra quelli realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività

Segnalazione certificata per l'agibilità
art.10, comma 1, lett. n) decreto semplificazioni

DPR n. 380 del 2001, art. 24 *Agibilità*

Il nuovo comma 7-bis dispone che:

*«La segnalazione certificata può essere presentata, in assenza di lavori, per gli immobili legittimamente realizzati privi di agibilità che presentano i requisiti definiti con **decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**, di concerto con il Ministero della salute, con il ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e con il ministro per la pubblica amministrazione, **da adottarsi previa intesa in Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione**».*