



**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA

***NUOVO TESTO UNIFICATO DEL 9 NOVEMBRE 2021  
IN MATERIA DI RIGENERAZIONE URBANA***

***SENATO DELLA REPUBBLICA***

***Commissione 13<sup>a</sup>  
(Territorio, ambiente, beni ambientali)***

***Roma, 17 novembre 2021***

## 1. Premessa

Come già avuto modo di rappresentare alla Commissione in sede di audizione sul disegno di legge in esame, la rigenerazione urbana è un tema su cui Confcommercio-Imprese per l'Italia è da tempo impegnata, nella convinzione che la "rigenerazione" sia necessaria proprio perché va ben oltre la "riqualificazione" del costruito, contemplando tutte le componenti – economica, ambientale, culturale e sociale – necessarie per il rilancio in chiave sostenibile di città e territori. Pertanto, oltre a promuovere, aderire e sostenere diverse iniziative in materia, Confcommercio auspica la definizione di un quadro legislativo nazionale che possa migliorare il contesto operativo delle imprese rappresentate: commercio, turismo e pubblici esercizi, servizi alle persone e alle imprese, trasporto e logistica, attività culturali e professionali.

E' evidente che lo sviluppo dei settori economici che rappresentiamo dipende dalla qualità dell'ambiente urbano. Allo stesso modo, è ineludibile che la presenza delle nostre imprese sia componente imprescindibile per il benessere di cittadini, turisti e *city user*, poiché tali attività offrono servizi, generano lavoro e contribuiscono a rafforzare vitalità e valori identitari, sostenendo la coesione sociale.

Confcommercio rileva come il nuovo testo unificato - adottato nella seduta del 9 novembre 2021- superi alcune criticità, già evidenziate, penalizzando talvolta aspetti apprezzati nel testo precedente.

## 2. Il senso della rigenerazione urbana e le questioni da affrontare

È noto e condiviso – a livello scientifico e nel più ampio dibattito – che la rigenerazione urbana è una strategia che si fonda sull'affrontare le problematiche delle città con un approccio integrato, che prende in considerazione simultaneamente i più vari profili sociali, culturali ed economici unitamente a quelli urbanistico-edilizi ed ambientali. La mera sostituzione edilizia non basta a rigenerare una città, e un disegno di legge che abbia l'ambizione di farlo deve quindi considerare tutti gli aspetti, prefigurando un nuovo modello multidimensionale di sviluppo.

Confcommercio ha già avuto modo di sottolineare l'importanza di contrastare l'allarmante fenomeno di indebolimento dei servizi di prossimità, la cosiddetta "desertificazione commerciale", evidenziando come la diffusa rete del terziario di mercato sia fondamentale nel sostenere le relazioni sociali, portare servizi alle fasce più deboli, presidiare luoghi in cui spesso negozi e pubblici esercizi sono gli unici punti di vita di comunità.

In ragione di ciò, è importante che la legge, contempli tra le proprie finalità (**art. 1**) e definizioni (**art. 2**) questi aspetti – quasi più sociali che economici – che in parte erano già presenti nell'A.S. 1131.

## 3. Governance istituzionale della rigenerazione urbana

Confcommercio ha segnalato come prioritaria la creazione di una chiara cornice istituzionale che, in linea con gli indirizzi europei, coordini le politiche nazionali e regionali e le iniziative locali in materia di rigenerazione urbana, ricomponga il quadro normativo, riordini ruoli e competenze e che, soprattutto, gestisca in modo continuativo e dedicato una moltitudine di misure e risorse che sino ad oggi sono spesso sembrate orfane di un disegno complessivo.

Un approccio strutturale alle questioni delle città richiede il superamento della frammentazione e, a tal riguardo, appare positiva l'assegnazione di tale compito al Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU) che dovrà definire obiettivi comuni, nonché coordinare e armonizzare fondi programmi, politiche e iniziative che, per loro natura, possono risultare in capo a diversi soggetti (**art. 3, co. 2**). Rimane l'auspicio che esso possa evolvere nel tempo in una vera e propria "Agenzia nazionale per la rigenerazione urbana",

quale organo istituzionale deputato a indirizzare le politiche urbane del Paese e a realizzare un'ordinarietà della rigenerazione urbana.

Per quanto attiene ai compiti delle regioni e delle province autonome (**art. 3, co. 3**), la proposta contenuta nel nuovo testo presenta un migliore coordinamento con le legislazioni regionali vigenti. Tuttavia, riteniamo che tra i compiti che tali istituzioni possono svolgere – anche per le competenze loro attribuite – debba essere richiamato il loro ruolo di promozione delle politiche a favore del commercio nell'ambito dei processi di rigenerazione urbana. Sempre per competenza, in questo caso in materia di governo del territorio, l'individuazione di incentivi e semplificazioni per la rigenerazione urbana a loro demandata può certamente essere utile, e talvolta economicamente necessaria, per favorire l'equilibrio economico-finanziario degli interventi che agiscono sul costruito, più onerosi di quelli su suolo libero. Tuttavia, si ritiene che le regioni dovranno tenere conto anche dei possibili effetti che deroghe agli strumenti urbanistici, riconoscimenti volumetrici e delocalizzazioni potrebbero avere sul tessuto urbano e socio-economico e, a tale riguardo, appare utile richiamare il rispetto dei motivi imperativi di interesse generale in materia di insediamenti commerciali, che impongono di tenere conto anche della tutela dell'ambiente urbano (D.L. 201/2011, art. 31). Per tale ragione, se intendiamo la rigenerazione come un insieme di interventi integrati che contemplano diversi aspetti, parrebbe quanto meno opportuno indirizzare chiaramente le regioni verso un'applicazione prioritaria degli incentivi verso gli ambiti di rigenerazione urbana individuati dai comuni ai sensi del successivo comma.

I comuni (**art. 3, co. 4**), che avranno, tra gli altri, il compito di individuare il perimetro delle aree interessate dai programmi di rigenerazione e di creare la "banca dati del riuso", potrebbero cogliere l'occasione di questo censimento delle aree urbanizzate per realizzare un database aggiornato, e da aggiornare almeno ogni 5 anni, per individuare situazioni critiche che, per il loro particolare stato di degrado, arrecano danno o pericolo alle persone, alle attività economiche urbane, all'ambiente o al paesaggio. A tal fine, potrebbe essere opportuno che le informazioni raccolte possano preludere ad una azione tempestiva dei comuni, eventualmente dotandoli di nuovi strumenti per giungere ad un effettivo recupero di tali beni. Infine, in una accezione ampia di rigenerazione urbana che contempli gli aspetti sociali, di vitalità e decoro urbano, tra le riduzioni dei canoni dovuti per l'occupazione di suolo pubblico stabilite dai comuni potrebbe essere previsto un richiamo ai canoni loro versati dalle attività commerciali e dai pubblici esercizi.

#### **4. Attuazione degli interventi di rigenerazione urbana**

Il processo di attuazione degli interventi di rigenerazione urbana di cui al **Capo III** appare, nel nuovo testo, notevolmente semplificato, più velocemente implementabile e maggiormente integrato con la pianificazione dei comuni rispetto al testo precedente, secondo quanto da noi auspicato. Ciò risulta evidente anche nella nuova terminologia, che sostituisce i "piani" con i "programmi".

L'introduzione di un Programma nazionale per la rigenerazione urbana (**art. 4**), di durata triennale e aggiornabile annualmente, che indica le tipologie di intervento ammissibili a finanziamento nazionale risulta una misura positiva. Sono altresì positive la scomparsa della non auspicabile sovrapposizione tra il Piano di rigenerazione urbana e il Piano urbanistico comunale attraverso la previsione del ricorso alle procedure di approvazione degli strumenti urbanistici ordinari attuativi della programmazione comunale (**art. 5**). Tuttavia, al fine di perseguire una visione olistica della rigenerazione, si segnala che la citata programmazione dovrebbe includere anche gli interventi a favore dell'economia di prossimità e di contrasto alla desertificazione commerciale.

Risulta apprezzabile l'individuazione del concorso di progettazione o di idee quale metodo per conferire maggiore qualità urbana, architettonica e tecnologica agli interventi di rigenerazione, una caratteristica

fondamentale anche per accrescere la competitività economica di una città (**art. 6, co. 1**). Analogamente, risulta interessante la previsione di una commissione multidisciplinare per la valutazione dell'idea progettuale (**art. 6, co. 2**), che dovrebbe includere nelle proprie analisi, oltre ai profili di tipo socio-economico, anche quelli specificatamente riferiti ai settori produttivi e commerciali per una completa analisi delle ricadute dell'intervento sul territorio e sulle comunità di riferimento. Per il medesimo fine, ancora più interessante è l'elenco delle condizioni che tali interventi devono assicurare per beneficiare del contributo economico del fondo per la rigenerazione urbana (**art. 6, co. 4**); particolarmente apprezzabili sono le previsioni di un uso sociale dei luoghi (**lett. g**) e del recupero del tessuto produttivo e commerciale compatibile con l'insediamento (**lett. h**), che potrebbe essere opportuno coordinare per mezzo di appositi piani di marketing urbano e/o territoriale. Tale elencazione, potrebbe essere integrata con ulteriori fattori importanti ai fini di una completa ed efficace rigenerazione, quali l'abbattimento delle barriere architettoniche negli spazi aperti, l'inserimento di opere d'arte, l'apporto alla socialità e alla convivenza civile dato dai pubblici esercizi e la varietà di soluzioni per l'incremento del verde urbano.

Per quanto attiene gli interventi privati diretti su singoli immobili (**art. 7, co. 2**), si esprimono perplessità circa l'esplicita possibilità di derogare alle previsioni degli strumenti urbanistici, anche se con la finalità di migliorare le condizioni di sicurezza, ambientali ed energetiche del costruito. Al riguardo, si ritiene che, in linea generale, lo strumento della deroga sia un detrattore rispetto alla pianificazione, il cui compito è quello di definire una visione integrata e organica per uno sviluppo sostenibile delle città a cui ogni piano urbanistico dovrebbe tendere. Si auspica pertanto la possibilità di addivenire a una soluzione che possa favorire l'attivazione dei processi di rigenerazione urbana – ad esempio, favorendo la mixité funzionale ai piani terra che vivifica le città – 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. In linea con quanto affermato, si valuta interessante la soluzione prevista per gli interventi privati nei centri storici (**art. 7, co. 3**) dove permane la necessità di un atto programmatico pubblico. Rispetto agli interventi su ambiti urbani/territoriali proposti da privati e soggetti ad autorizzazione, si sottolinea ancora la necessità di valutare adeguatamente – nell'ambito della verifica della coerenza dell'intervento con la programmazione comunale – gli impatti della trasformazione urbanistica sul tessuto socio-economico circostante.

Per tale ragione, si sottolinea la necessità di coinvolgere gli operatori delle attività economiche, che ben conoscono l'ambiente ove quotidianamente lavorano, nei processi di rigenerazione urbana (**art. 8**), affinché possano non solo rappresentare uno specifico punto di vista, ma anche apportare il loro contributo propositivo.

## **5. Le risorse e gli incentivi**

Rispetto a quanto sin qui osservato, risulta necessario che le risorse destinate alla rigenerazione urbana possano sostenere anche interventi riguardanti il tessuto economico urbano, quale componente fondamentale per quella qualità di vita in città. A tal fine sarebbe opportuno consentire di destinare i proventi dei titoli abilitativi edilizi anche ad interventi di rigenerazione del tessuto commerciale urbano (**art. 9**), auspicando altresì logiche perequative; per la medesima finalità, tra le spese eligibili del Fondo nazionale di cui all'**art. 10**, si potrebbero ricomprendere politiche attive per la vitalità del commercio urbano, tra cui anche piani di marketing urbano e/o territoriale. Sulla dotazione del Fondo, sarebbe opportuno uno sforzo economico maggiore per consentire ai Piani comunali di rigenerazione urbana di incidere maggiormente sulla qualità delle città.

Con riguardo alle disposizioni aventi un contenuto fiscale, si vuole porre l'attenzione sul **comma 5 dell'art. 11**, ai sensi del quale i comuni possono elevare, in modo progressivo, le aliquote dell'IMU sugli immobili o sugli edifici che risultino inutilizzati o incompiuti da oltre cinque anni. Viene anche previsto un aumento, da parte delle regioni, dell'aliquota addizionale dell'IRPEF. L'aliquota può essere elevata fino ad un massimo dello 0,2 per cento.

Si ritiene che tale misura 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 alla riqualificazione urbana, 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.

#### **6. La delega al Governo per la redazione di un Testo unico in materia edilizia**

Infine, si accoglie favorevolmente la previsione di uno o più decreti legislativi atti al riordino delle disposizioni in materia di edilizia (**art. 13**) in ragione di una necessaria razionalizzazione di un quadro normativo che negli ultimi anni ha subito molteplici e frammentarie modificazioni, anche con l'intento di conferire maggiore rapidità agli interventi edilizi inserendoli in una più aggiornata prospettiva prestazionale e di sostenibilità ambientale.