

REGIONE LOMBARDIA:
PROGETTO RIGENERAZIONE URBANA

Contributi Anci Lombardia ai documenti elaborati dal gruppo di lavoro
costituito con Decreto n. 11940 del 3 ottobre 2017.

1 dicembre 2017

Premesse.....	2
Le bonifiche	4
L'edilizia	6
Attivazione del Sistema rilevamento e monitoraggio delle 'aree della rigenerazione'. ..	9
Definizione di criteri di coordinamento interdirezionale regionale finalizzati ad orientare prioritariamente sulle 'aree della rigenerazione' i progetti, i bandi, le risorse dei diversi P/P (piani e programmi) regionali.....	11
Definizione d'indirizzi di orientamento per i Comuni rispetto all'introduzione nei PGT di misure di semplificazione/incentivazione della rigenerazione.....	12
Proposte di semplificazione e incentivazione	15
Proposta di articolato normativo.....	15

Premesse

Il documento è stato redatto quale primo contributo alla proposta elaborata dal tavolo di lavoro costituito dalla Regione Lombardia con Decreto n. 11940 del 3 ottobre 2017.

Anci Lombardia riconosce all'iniziativa proposta dalla Regione Lombardia sui temi della Rigenerazione urbana, seppur a fine mandato, un valore positivo sia rispetto ai contenuti trattati dalla stessa, sia rispetto al metodo utilizzato. La scelta di aver coinvolto sin dalle prime fasi di elaborazione della proposta in oggetto, soggetti esterni alla struttura regionale quali Anci e Ance, è positiva in quanto esprime la volontà della Regione di promuovere percorsi attivi di partecipazione degli attori istituzionali.

Anci Lombardia ha quindi promosso la formazione di un gruppo di lavoro interno, composto da Comuni rappresentativi della realtà lombarda, al quale ha sottoposto i primi risultati prodotti dalla Regione per raccogliere ulteriori valutazioni e commenti.

L'esito di tale lavoro è riassunto nel presente documento, che oltre a sintetizzare i contributi raccolti dai diversi Comuni, richiama alcune valutazioni e le proposte, precedente prodotte, sui temi della Rigenerazione urbana.

In conclusione, tale iniziativa, riscontra un grande interesse da parte di Anci Lombardia che individua nel tema della rigenerazione urbana, uno dei passaggi fondativi della prossima legislatura regionale.

bozza 1 dicembre 2017

LA CASA DEI COMUNI

Prima sezione: proposte di semplificazione della legge statale

La prima sessione si focalizza su due macro-temi per selezionare, all'interno di questi, gli elementi sui quali avviare un confronto diretto con il Governo centrale in merito alla revisione e semplificazione delle norme statali.

Le bonifiche

(Le valutazioni di seguito esposte fanno riferimento ai seguenti documenti: Direzione generale ambiente. Sottogruppo A – normativa regionale e statale; Parte A: Le bonifiche. Proposte di semplificazione della normativa statale).

I documenti prodotti dal gruppo di lavoro "Rigenerazione urbana" della Regione Lombardia, presentano elementi significativi rispetto alle possibili modifiche del D.Lgs. 152/2006, oltre a quelli richiamati sul DPR 380/2001. La complessità del tema e la valenza economica che le procedure/attività di bonifica hanno nei piani/progetti di rigenerazione urbana richiedono però una maggiore e più articolata sistematizzazione delle proposte regionali per facilitare il confronto attivo con i Comuni. In particolar modo sarà necessario approfondire in modo specifico le proposte che la Regione formulerà sia per gli aspetti rivolti alle procedure e alle sue possibili forme di semplificazione (leggi, a titolo di esempio, accreditamenti laboratori privati per indagini preliminari), sia a quelli che agiranno direttamente sulla normativa urbanistica regionale (LR 12/2005).

Il tema delle incentivazione per le attività di bonifica dei suoli contaminati assume un particolare significato, che insieme a quelli precedentemente evidenziati, dovrà essere attentamente sviluppato e analizzato. Il Comune di Lecco, in particolare, segnala che possono essere rilevate problematiche legate ai siti contaminati derivanti da attività industriali-produttive preesistenti in situazioni in cui l'industria era frammista alla residenza, anche nelle zone più centrali, e la tipologia costruttiva mista residenziale-industriale produttiva risultava diffusa a macchia di leopardo su tutto il territorio comunale. Queste considerazioni impongono una particolare attenzione nei confronti dell'*inquinamento diffuso* e delle *contaminazioni storiche*, come peraltro emerso in più occasioni nello svolgimento delle procedure previste dal D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 per la bonifica di siti contaminati.

Nel caso l'indagine ambientale rilevasse la necessità di effettuare interventi di bonifica, si ritiene opportuno il reperimento di forme di incentivazione economica direttamente rivolte al soggetto attuatore che non ricadano sul bilancio comunale.

L'incentivazione volumetrica proposta si ritiene che possa in alcuni casi essere non significativa in quanto nei territori già densamente urbanizzati, il mercato immobiliare raramente richiede l'aggiunta di ulteriori volumetrie.

Conclusioni. La rilevanza e allo stesso tempo la complessità del tema richiede che la proposta regionale sia supportata da una documentazione maggiormente articolata e dettagliata per facilitare ulteriormente il confronto con i Comuni. Allo stesso tempo si ritiene che i temi richiamati nei documenti del Tavolo di lavoro sulla Rigenerazione urbana siano quelli centrali, in particolare quelli che richiamano i seguenti argomenti:

- **Gli aspetti procedurali**, con una particolare attenzione alla dimensione legata alla certezza dei tempi e al ruolo dei diversi attori nell'iter di approvazione dei piani/progetti di rigenerazione;
- **Gli aspetti economici**, che non possono trovare nella dimensione locale il punto di forza degli incentivi necessari e indispensabili per assicurare una rimessa in campo delle aree urbane dismesse e/o sottoutilizzate;
- La relazione pubblico/privato sul tema del **"proprietario incolpevole"**. Richiamando la Direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (Chi inquina paga) è necessario riflettere ed approfondire le condizioni del "proprietario incolpevole" con una particolare attenzione agli aspetti del danno erariale.

L'edilizia

(Le valutazioni di seguito esposte fanno riferimento ai seguenti documenti: documento parte B – Edilizia; e il documento proposte sulle di semplificazione e incentivazione in materia di rigenerazione urbana - documento sottogruppo A – normativa regionale e statale)

Da una prima lettura di confronto delle leggi regionali vigenti sulla rigenerazione urbana, emergono alcuni temi comuni sui quali è necessario sviluppare una verifica con il Governo riguardo le "criticità di raccordo" tra le esigenze che emergono dai diversi contesti territoriali e l'"architettura" delle normative statali (o di loro parti significative: leggi a titolo di esempio l'art. 9 del DM 1444/86) spesso ancorate a principi che non trovano un riferimento diretto alle mutate esigenze delle città italiane.

Il complicato quadro della disciplina urbanistica-edilizia, attualmente composto da una pluralità di disposizioni legislative regionali, statali, di settore, che pur affrontando temi di spessore, non si basano su una revisione sistematica dell'impalcatura normativa generale in materia, (L. 1150/42, DPR 380/01, LR 12/05). L'esito è una mancanza di integrazione e di sinergia dell'intero corpo normativo multiscalare e multisettoriale, condizione che grava sulla fase attuativa sempre più faticosa, appesantita dalla quantità e varietà delle normative, dalle incertezze interpretative circa la legittimità degli interventi, dalle sovrapposizioni di articolati, da un intreccio di deroghe e di deregolamentazioni, ecc. Tale situazione comporta diverse conseguenze negative tra loro correlate, tra le più evidenti si citano:

- il rallentamento delle procedure;
- l'aumento dei contenziosi;
- un maggiore utilizzo di tempo e risorse pubbliche e private (qui in particolare si evidenziano le già esigue risorse degli Enti comunali quotidianamente impegnati nella gestione del territorio), in tal modo non si ritiene venga facilitato il raggiungimento degli auspicati obiettivi di sviluppo e di competitività dei territori.

Queste distonie di sistema potrebbero trovare, con grande gioia dei Comuni, nella revisione degli strumenti normativi "centrali" (revisione del DPR 380/2001 e della legge 1150/42) il punto focale di ri-armonizzazione dell'azione di governo del territorio. Per punti, le principali "criticità di raccordo" sono:

- **Rivisitazione degli standard di servizio, modalità di realizzazione, manutenzione e gestione della città.** Se da una parte, il DM 1444/68 ha costituito un grande passo in avanti nella cultura della pianificazione degli anni '60 e '70, è ancora attuale l'interrogativo su come realizzare un giusto equilibrio tra residenza – intesa, ovviamente, non solo in termini abitativi – e le funzioni indotte e i servizi necessari dovendo, inoltre, considerare la complessità del contesto socio-economico, rispetto a quella di più di quaranta anni fa. E' necessario verificare una soluzione omogenea, per condividere l'esigenza di **elaborare un Piano contestuale di governo della dotazione e di gestione dei servizi**, che esige: bilanci di settore e integrati, strutturalmente connessi con la programmazione economica locale; sistemi di regolazione, di monitoraggio, di vigilanza dei livelli di prestazione dei servizi resi dal pubblico e dal privato; indicatori di valutazione e di individuazione delle priorità sulle quali intervenire; metodi di implementazione delle politiche economiche, sociali e ambientali all'interno della programmazione economica e della pianificazione locale; strumenti di individuazione e condivisione, tra istituzioni e beneficiari finali, dei fabbisogni e dello stato di soddisfacimento dei medesimi, in particolare quelli che possono costituire elementi di coesione economico-sociale e quelli relativi alla tutela ambientale e delle risorse non rinnovabili.
- **I regolamenti d'igiene.** Questi regolamenti sono un altro aspetto rilevante nella costruzione di un nuovo quadro di riferimento organico per i processi/progetti di rigenerazione urbana. La criticità dello stato attuale dei regolamenti d'igiene, è dimostrata dalla volontà espressa dai ministeri competenti durante i lavori dell'Intesa 268/2016 sul Regolamento edilizio tipo, di attuare quanto prima una radicale rivisitazione degli stessi. Lo sviluppo delle più "recenti" tecniche di costruzione così come degli impianti tecnologici, richiede un quadro normativo adeguato e orientato ad incrementare l'apparato normativo e regolamentare con un approccio che miri a valorizzare i requisiti tecnici degli interventi alle diverse scale, espressi attraverso norme prestazionali.
- **Modifiche al testo unico dell'edilizia (DPR 380/2001).** Auspicando una revisione generale organica del testo unico, si mettono in evidenza alcune criticità "di sistema" quali il disallineamento con la Tabella A del D.Lgs 222/2016, oltre all'assenza dell'istituto della demolizione e sostituzione edilizia.

Deve essere chiarito il concetto di Volume Esistente e Superficie Esistente anche sulla base della prossima introduzione di nuovi paramenti edilizi/urbanistici che derivano dalle definizioni del RET.

bozza 1 dicembre 2017

LA CASA DEI COMUNI

Seconda sezione: DGR – art. 4, comma 2, LR 31/2014, “Misure di semplificazione, anche procedurale, e incentivazione, anche graduata, senza oneri a carico del bilancio regionale, per il recupero del patrimonio edilizio urbano e rurale esistente”

Attivazione del Sistema rilevamento e monitoraggio delle ‘aree della rigenerazione’.

*(Le valutazioni di seguito esposte fanno riferimento al seguente documento: **Lettura e commenti della proposta regionale - documento sottogruppo B: DGR attuativa LR 31/2014**)*

L'azione di monitoraggio delle aree della rigenerazione evidenzia una criticità di fondo in merito al tema delle definizioni, non essendo queste ultime sufficientemente descritte e/o dettagliate.

Sarebbe infatti opportuno definire i seguenti aspetti:

- I Comuni per effettuare un rilevamento di queste aree hanno bisogno innanzitutto di definire con chiarezza le caratteristiche che le identificano (si richiama l'attenzione all'art. 3 comma 1 della L.R. 31/14);
- Le aree della rigenerazione andrebbero classificate secondo il grado di dismissione e per l'estensione del fenomeno. La dismissione o l'abbandono di un'area può, infatti, essere singola (se si tratta ad esempio di un ex sito industriale) oppure avere carattere più esteso (quando ad esempio si considerano intere porzioni di città). Bisognerebbe quindi definire le caratteristiche del fenomeno della dismissione in maniera più specifica in modo che i Comuni possano identificare al meglio le diverse situazioni all'interno del proprio territorio, e cogliere così quelle più vocate alla rigenerazione.
- Per le aree della rigenerazione urbana più complesse (non solo i siti industriali dismessi) vanno quindi definiti criteri specifici per effettuare indagini sulla popolazione, sul contesto sociale, sui servizi offerti- mancanti, sulla criminalità, e il benessere generale dei residenti. I contesti urbani in cui questi aspetti risultano negativi sono (quasi) sempre inseriti in aree degradate. Le aree di potenziale rigenerazione sono quindi anche quei contesti in cui il degrado urbano e sociale convivono, ed è per tanto necessario avere strumenti per identificarle e classificarle.

Nella proposta regionale viene specificato che "la Regione e l'ARPA Lombardia produrranno delle elaborazioni sul contesto territoriale di tipo socio-economico". Queste indagini dovrebbero essere condotte con un coinvolgimento diretto dei Comuni, lasciando a questi ultimi il maggior grado di autonomia possibile nella definizione/raccolta dei dati. La richiesta di significativi margini di autonomia è dettata dall'oggettiva conoscenza diretta e dettagliata del territorio e solo i Comuni hanno del proprio territorio.

Tali attività risulteranno efficaci a condizione che la Regione predisponga specifiche risorse sia rispetto agli studi e alle indagini che i Comuni potranno coordinare sull'individuazione delle aree di potenziale rigenerazione presenti sul territorio, sia rispetto alla formazione degli uffici tecnici comunali. Contrariamente apprendere in maniera passiva queste informazioni (direttamente fornite ed elaborate dalla Regione\ARPA) rallenterebbe il processo di apprendimento dei Comuni della gestione del fenomeno.

Più in generale in merito al sistema di rilevamento delle aree dismesse attivato da Regione Lombardia, si esprimono dubbi circa l'effettiva fattibilità, in quanto il medesimo non risulta aggiornato e presenta errori nell'individuazione delle aree.

Riguardo al **Progetto SUOLI** la possibile partecipazione al Sistema, presuppone una conoscenza più approfondita del funzionamento e delle informazioni in esso contenute, in linea generale comunque si ritiene (come meglio specificato nella parte inerente l'attività conoscitiva ai sensi della LR 12/2005 per il PGT) che sarà indispensabile una preventiva e importante indagine e analisi conoscitiva del proprio patrimonio comunale, rispetto a tali temi (in modo analogo al tema del consumo di suolo, quali contenuti necessari per elaborare la Carta del consumo di suolo del PGT e per poter poi monitorare i vari parametri e fenomeni a livello locale).

La consultazione e interoperabilità delle informazioni ed elaborazioni prodotte da una pluralità di Enti competenti potrà agevolare non solo l'affinamento del risultato finale e del suo monitoraggio costante, ma in primo luogo anche il processo decisionale e determinante per l'individuazione delle diverse fattispecie delle "aree della rigenerazione" da parte del Comune sul proprio territorio.

Definizione di criteri di coordinamento interdirezionale regionale finalizzati ad orientare prioritariamente sulle 'aree della rigenerazione' i progetti, i bandi, le risorse dei diversi P/P (piani e programmi) regionali.

*(Le valutazioni di seguito esposte fanno riferimento al seguente documento: **Lettura e commenti della proposta regionale - documento sottogruppo B: DGR attuativa LR 31/2014**)*

La declinazione della misura, finalizzata all'orientamento di progetti, bandi e risorse sulle aree della rigenerazione, appare non particolarmente forte in termini di efficacia e operatività, non operando in tal senso un significativo passo avanti, ma costituendo bensì un'elencazione di indirizzi e di "buoni propositi".

La complessità dei temi propri della rigenerazione urbana richiede che i soggetti pubblici giochino un ruolo forte nel governo di questi processi, in modo da rappresentare il necessario elemento di raccordo tra le politiche di livello nazionale e la loro attuazione alla scala degli enti locali (Protocollo Itaca .2016). Questo richiede un forte impegno rivolto da un lato alla costruzione di modelli e pratiche di governance, attraverso il coinvolgimento delle amministrazioni comunali, dei diversi settori, delle categorie interessate, dei cittadini nelle decisioni sullo sviluppo futuro in termini di spazio, tematiche e tempi, dall'altro alla definizione di regole e indirizzi che orientino gli interventi di rigenerazione alla massima qualità, soprattutto nella ricerca della bellezza urbana.

Una proposta concreta potrebbe essere costruita sull'idea di fissare una data, a partire dalla quale i finanziamenti regionali e quelli derivanti da programmi e progetti di livello statale ed europeo per i quali la Regione svolge il ruolo di centrale di smistamento verso i Comuni (con particolare riferimento ai programmi POR), siano concentrati sugli ambiti della rigenerazione, ferma restando l'autonomia dei Comuni medesimi nella ricerca degli strumenti più adeguati.

Costruire un modello qualitativo e allo stesso tempo selettivo che fissa dei criteri premiali per quei comuni che si siano dimostrati virtuosi avendo previsto "ambiti di rigenerazione" in misura prevalente rispetto agli "ambiti di trasformazione", dimostrando un'articolata e seria politica di rigenerazione.

Il tema dei bandi è particolarmente interessante, in particolare per i progetti orientati all'housing sociale, ai servizi di interesse pubblico, alla valorizzazione del paesaggio, incidendo direttamente sul benessere della collettività, questi potrebbero essere elaborati in forma partecipata dai cittadini, che come primi portatori di interesse, potrebbero fornire idee e soluzioni efficaci per la riuscita di questi progetti. La forma partecipata si può realizzare attraverso la proposta di bandi rivolti ai cittadini i quali vengono invitati a partecipare in maniera diretta e strutturando progetti di rigenerazione urbana. Questo processo agevolerebbe il lavoro dei Comuni (per la fase di progettazione e formulazione di idee) e renderebbe i cittadini più consapevoli e "affezionati" al proprio territorio. Per garantire stabilità al processo partecipato, l'emanazione dei bandi dovrebbe avere scadenza trimestrale (o semestrale) in modo da rendere la pratica della partecipazione una prassi nella gestione della pianificazione territoriale. Fondamentale in queste attività è l'informazione e la divulgazione ai cittadini. Sarebbe quindi anche utile pensare ad un canale di divulgazione diretto ed immediato di libero accesso alla comunità (esempio: piattaforma online).

Definizione d'indirizzi di orientamento per i Comuni rispetto all'introduzione nei PGT di misure di semplificazione/incentivazione della rigenerazione.

*(Le valutazioni di seguito esposte fanno riferimento al seguente documento: **Lettura e commenti della proposta regionale - documento sottogruppo B: DGR attuativa LR 31/2014**)*

In riferimento **all'incentivazione mediante attribuzione di incrementi volumetrici**, si evidenzia che, come emerso anche nell'ambito di tavoli di confronto tra l'amministrazione comunale di Milano e gli operatori del settore, nella fase storica attuale, in presenza di un mercato immobiliare ancora scarsamente dinamico, l'incentivo volumetrico non risulta essere la leva principale in termini di efficacia. Dovrebbe essere incentivato, piuttosto, il trasferimento volumetrico, volto a favorire l'attuazione di politiche di densificazione/diradamento secondo le strategie di sviluppo definite dai Comuni. Si tratterebbe di **favorire il trasferimento di volumetrie** in ambiti caratterizzati da fenomeni di degrado e dismissione, limitando i vincoli di tipo urbanistico, "svuotando", contestualmente, dalla capacità edificatoria altri ambiti, per i quali prevedere eventuali interventi di rinaturalizzazione.

Si valuta favorevolmente il tema dell'incentivazione e della semplificazione del **riuso temporaneo la cui applicazione a livello regionale**, pur dovendo scontare l'assenza di un'analogia previsione a livello statale, costituisce un significativo passo avanti nell'ottica della rigenerazione del patrimonio dismesso o inutilizzato pubblico e privato. Si ritiene che si debba evitare di inserire nella norma il concetto di deroga allo strumento urbanistico comunale. Per superare il problema della conformità edilizia, si propone l'introduzione di un meccanismo di semplificazione in base al quale possano risultare automaticamente conformi gli interventi fino al risanamento conservativo. Si dovrebbe, inoltre, incentivare la localizzazione di funzioni di interesse pubblico e generale realizzate direttamente da soggetti privati.

Sulla scorta di quanto definito **dall'Accordo di Programma Scali Ferroviari**, si individuano ulteriori spunti di riflessione sul **tema degli usi temporanei**.

- Dovrebbe essere specificato che gli usi temporanei dovranno limitarsi all'insediamento di funzioni non residenziali/ricettive, privilegiando utilizzi rivolti alle fasce di popolazione giovanile, nonché attività culturali, didattiche, ricreative.
- Per quanto riguarda gli edifici pubblici la selezione dei gestori dovrà avvenire tramite bando pubblico.
- E' necessario che l'attivazione di attività temporanee sia accompagnata da indagini dello stato dei suoli, introducendo forme temporanee di naturalizzazione, laddove necessarie.

Il punto di forza dei **progetti di riuso urbano** risiede nella loro **flessibilità**, infatti la temporaneità non è vincolante e, soprattutto è facilmente modificabile. Inoltre queste soluzioni potrebbero produrre importanti **benefici** a favore delle comunità locali supportando la domanda di città pubblica e creando luoghi che forniscono "servizi sociali spesso assenti, o scarsi, nei contesti urbani meno strutturati. In ultimo, ma non meno importante, è bene evidenziare che questi progetti hanno tendenzialmente costi di avviamento e gestione contenuti.

Nei "tempi di intermezzo" tra vecchia e nuova destinazione d'uso delle aree abbandonate si colloca il **riuso temporaneo che permette di sperimentare attività e progetti** capaci di offrire **scenari alternativi di rigenerazione urbana**.

Per sensibilizzare i proprietari privati a "cedere" a canoni agevolati e con una temporaneità limitata (pochi anni con possibilità di rinnovo) i proprio spazi, dovrebbero essere previsti **sgravi fiscali sugli immobili** in questione. In tal modo il proprietario risparmierebbe sui costi di gestione e mantenimento dell'immobile e allo stesso tempo le nuove attività inserite garantirebbero una "manutenzione gratuita" all'immobile.

In conclusione nell'ambito della normativa relativa agli usi temporanei deve essere approfondita la tematica di natura fiscale in quanto, soprattutto per gli immobili privati, questa modifica finalizzata al recupero di tali edifici potrebbe diventare anti/economica nel caso di un applicazione piena della tassazione che specificatamente per gli immobili di categoria D il Comune incassa in parte come IMU.

Terza sezione: Modifiche normative regionali (LR 12/2005 e LR 26/2003)

Proposte di semplificazione e incentivazione

(Lettura e commenti della proposta regionale - Documento del 5 ottobre: Proposte di semplificazione e incentivazione in materia di rigenerazione urbana)

In riferimento all'art. 21 bis della legge regionale 26/2003, individuato quale disposizione già vigente relativa all'incentivazione, si propone che la misura venga integrata con la scomputabilità dei costi di bonifica, da individuare tra le opere di urbanizzazione secondaria. Al comma 2 del medesimo articolo, laddove si fa riferimento alla "procedura di cui all'articolo 242 del d.lgs. 152/2006", si rischia di escludere le procedure semplificate e, più in generale, quelle attivate dal soggetto non responsabile (ex art. 245). E', quindi, meglio sostituire "procedura di cui all'articolo 242 del d.lgs. 152/2006" con "procedura di bonifica ex Titolo V parte IV".

Pur condividendo l'impianto normativo proposto, in riferimento agli incentivi per interventi di bonifica con riferimento alla LR 26/2003, non si condivide che l'ampliamento dello scomputo degli oneri di urbanizzazione secondaria sia relativa agli interventi di bonifica su tutti i siti inquinati ricompresi nell'anagrafe AGISCO, il cui funzionamento non è normato.

Proposta di articolato normativo

La definizione di "rigenerazione urbana" è contenuta nella LR 31/14. Si tratta di una definizione ampia, dalla quale si coglie la volontà di intraprendere processi di "rigenerazione" degli ambiti del costruito, peraltro strettamente legati agli obiettivi di riduzione (fino all'azzeramento previsto a livello europeo) del consumo di suolo. La condivisione di tali obiettivi generali è ormai sempre più diffusa, alimentata dalla maggiore consapevolezza delle fragilità dei territori, dei sistemi ambientali, dei rischi idrogeologici e sismici, delle forme di degrado urbano-edilizio legate a grandi patrimoni costruiti vetusti, inutilizzati, inadatti al rinnovo, dei fenomeni del disagio e della marginalità sociale, del nuovo bisogno abitativo.

La gestione di una nuova trasformazione dei territori così fortemente impegnativa, sia per l'esiguità di risorse (in una fase socio-economica quantomeno critica e in evoluzione), sia per la

contaminazione di intendimenti, logiche, saperi, in campo urbanistico-edilizio-sociale-ambientale, necessita di un apparato normativo in grado di supportare l'attivazione delle progettualità e l'attuazione concreta degli interventi. In altre parole, obiettivi riportati in apparati normativi, (seppure condivisi da movimenti scientifici-culturali, dagli attori coinvolti e sempre più anche dall'opinione pubblica), possono orientare le strategie alla scala locale, ma difficilmente potranno riuscire ad agevolarne l'attivazione, senza l'apporto di un idoneo quadro operativo in grado di supportarne l'attuazione e la gestione quotidiana sul territorio. A titolo esemplificativo, l'uso di normative puntuali, deroghe, incentivazioni su aspetti specifici e parziali (es. puntuali opere per il risparmio energetico, legittimazione di spazi esistenti ad usi diversi senza il vincolo della integrazione e qualificazione degli ambiti edilizi-urbani di riferimento, ecc.) producono esiti di tipo "rigenerativo", ma occasionali e a breve termine, contribuendo ad una qualificazione solo parziale, degli edifici o delle singole unità immobiliari, di fatto in molti casi "allontanando" la "rigenerazione", intesa come quell'"insieme coordinato di interventi e di iniziative sociali" in grado di riorganizzare gli assetti urbani, riqualificare e risanare gli ambienti del costruito in maniera complessiva e non solo puntuale. Il tema è analogo alla valenza delle norme transitorie in un comparto assoggettato a pianificazione attuativa. Occorrono quindi apparati conoscitivi, modalità di intervento e strumenti adeguati per poter individuare, pianificare e poi agire sui patrimoni esistenti, in modo puntuale o laddove necessiti per ambiti.

Gli obiettivi della "rigenerazione urbana" così come richiamati in più parti del presente documento, trovano nella proposta di modifica della LR 12/2005 un'importante opportunità per dare attuazione concreta alla domanda di riqualificazione dei tessuti urbani dismessi e/o sottoutilizzati espressa dai Comuni, così come dalle imprese.

La revisione della LR 12/2005, deve però mantenere saldo il principio del coordinamento tra i diversi livelli di pianificazione urbanistica per il governo del territorio, rifiutando eventuali soluzioni indirizzate a costruire una gerarchia verticale dei piani che ridimensioni i poteri dei Comuni nel governo del territorio, con chiare implicazioni di rilevanza costituzionale. È importante richiamare l'attenzione sul fatto che le proposte di modifica normativa sui contenuti e sulle procedure per attivare una nuova stagione della rigenerazione urbana, devono concorrere a definire un nuovo quadro che non ridimensioni l'autonomia locale del governo comunale del territorio, ma viceversa che implementi la relazione di coordinamento (non gerarchico) e co-

progettazione tra Enti territoriali, rafforzando i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, proclamati nell'art. 118 della Costituzione.

Il tema della rigenerazione urbana nel più ampio contesto di revisione piani regionali (PTR - ai sensi della LR. 31/2014 – ma anche PTR/PPR) deve trovare nei PGT il punto di riferimento nodale per un'azione concreta e condivisa.

A riguardo della proposta di articolato normativo si riportano le seguenti riflessioni:

- Le eventuali modifiche e integrazioni dovranno tenere in considerazione quanto già contenuto sul tema della rigenerazione nella LR 12/05 vigente, evitando sovrapposizioni e incongruenze di termini e/o contenuti, al fine di semplificare l'operatività degli enti locali e degli altri attori pubblici e privati. Si osserva in particolare che il tema, oltre ai vari richiami in diversi punti dell'articolato della l.r. 12/05 (qui non approfonditi), prevede specifiche disposizioni per la stesura del Documento di Piano e del Piano delle Regole.
- In primo luogo ai sensi della lett b bis) comma 2 art. 8 si prevede un'attività di tipo ricognitivo rispetto all'eventuale presenza di patrimonio edilizio dismesso o sottoutilizzato". A riguardo si nota che, soprattutto in assenza di criteri di riferimento riguardo la definizione di "dismesso" (ad eccezione del comma 3bis art. 89 l.r. 12/05 "Interventi su aree destinate all'agricoltura") e "sottoutilizzato", ogni Comune si dovrà regolare autonomamente in proposito. Si ritiene che l'Ente locale possa affrontare in maniera compiuta tali scelte in fase di redazione di una variante al PGT e comunque attraverso un lavoro ricognitivo e progettuale importante. Entro questi processi la possibilità di utilizzare definizioni omogenee e parametri precisi oltre alla possibilità di consultare banche dati facilmente accessibili estraendo informazioni consultabili sull'uso delle unità immobiliari sul proprio territorio (risparmio di tempo e risorse), supporterà l'operato dei Comuni.
- Sempre nel Documento di Piano, all'art. 8 della LR 12/20015, si prevedono individuazioni "anche con rappresentazioni grafiche in scala adeguata" di "aree" e "ambiti" di diverse fattispecie. L'articolato che disciplina le individuazioni ai sensi della lett. e), e bis), e quinquies) è formulato in maniera piuttosto "narrativa" e prolissa, soggetta a interpretazioni. A titolo esemplificativo, non si ritiene sufficientemente chiaro oltre agli AT, se gli altri ambiti ed aree da individuare possano coincidere (anche in parte) con gli AT

o se li sostituiscano in caso di aree di cui all'art. 1 comma 3 bis). Anche le fattispecie (aree e ambiti) previste ai sensi della lett. e bis) ed e quinquies) non sono così facilmente distinguibili se non cercando di interpretare nella maniera più corretta le terminologie usate e i riferimenti sia per i contenuti, che per le modalità di intervento, per l'utilizzo delle misure di incentivazione. In particolare si evidenzia l'assenza della definizione di "rigenerazione territoriale" (presente alla lett. e) quinquies art. 8 LR 12/05), rispetto alla quale si auspica un chiarimento a livello normativo (oltre alle caratteristiche riportate nella generica definizione di "aree della rigenerazione" contenuta nel PTR adottato) e che sia eventualmente applicabile attraverso elementi certi (es. distinguere "territoriale" rispetto alla valenza del comparto o rispetto ai parametri quantitativi e qualitativi del suolo, uno strumento che quindi potrebbe esplicitare un legame anche di natura dispositiva tra i due obiettivi).

- La proposta di un nuovo articolo 8 bis, con i richiami ai commi 2 e 3, relativi, nell'ordine, alla rigenerazione urbana e alla rigenerazione territoriale lascia inalterate le criticità evidenziate in merito alla mancanza di una chiara definizione di aree degradate, sottoutilizzate e abbandonate.
- La definizione di rigenerazione urbana, così come proposta al comma 2 dell'art. 8-bis, richiama tra gli interventi quelli di natura urbanistica e edilizia, tali riferimenti vengono meno nel comma 3 dell'art. 8-bis, per quanto attiene alla rigenerazione territoriale, per la quale si fa riferimento ad un generico "insieme coordinato di azioni". Vista l'importanza dell'articolo in questione, si ritiene che le definizioni debbano essere maggiormente precisate sia rispetto alla dimensione della strumentazione urbanistica che a più propriamente edilizia.
- Il comma 4 dell'art. 8-bis richiama a due importanti strumenti di pianificazione regionale, il PTR e il PPR. Considerato che il Piano Territoriale Regionale e il Piano Paesaggistico Regionale sono ancora in fase di redazione (non risulta che siano stati ancora adottati) risulta molto difficile poter fornire un contributo specifico sulla relazione tra i temi della rigenerazione urbana e quelli dei piani più sopra richiamati. In modo particolare il richiamo alla Rete Verde Regionale del PPR, dovrà essere valutata con grande attenzione rispetto alle riflessioni e proposta maturate sui temi della rigenerazione urbana.
- Il comma 6 dell'art. 8-bis, dovrà essere meglio valutato sia rispetto ai contenuti che alle forme di attuazione proposte.

- Le modifiche proposte ai commi 4 e 9 della LR. 12/05, dovranno essere ulteriormente analizzati e valutati.
- Nell'art. 10 Piano delle Regole, tra i contenuti della Carta del consumo di suolo, risultano elencati una serie di aree da individuare ("dismesse, da bonificare, degradate, inutilizzate e sottoutilizzate", ...), elementi conoscitivi importanti per le scelte pianificatorie volte alla rigenerazione. Viene anche prevista, poi l'individuazione delle "superfici oggetto di progetti di recupero o di rigenerazione urbana" (si evidenzia qui il mancato richiamo alla "rigenerazione territoriale"), a riguardo si nota che nei Criteri (Integrazione al PTR adottato) è riportata la definizione delle "aree della rigenerazione" attraverso una elencazione di caratteristiche diversamente dettagliate. Si tratterà comunque di rapportare tali aree con le fattispecie individuate anche nel Documento di Piano.
- I diversi richiami rispetto al tema della rigenerazione, negli articolati della LR 12/05, riguardanti il DP e il PR, non sempre coincidenti o facilmente individuabili per le terminologie utilizzate, per i caratteri delle singole fattispecie da individuare e per le modalità di intervento. Da una prima analisi quindi lo spazio interpretativo dei vari richiami sulla rigenerazione, volti alla stesura e attuazione degli strumenti di pianificazione comunale pare ampio e non dettagliatamente chiaro.

Sul tema delle incentivazioni (da leggersi anche disincentivazioni) in linea generale si vuole evidenziare come, sulla base delle note esiguità delle risorse comunali, **le forme di incentivazione non si ritiene siano da centrare essenzialmente sulla riduzione dei contributi e oneri dovuti al Comune.** Si rileva pertanto che la proposta di modifica dell'art. 10, comma 1-bis della LR 12/2005, seppur riferito ai soli casi di ristrutturazione urbanistica, non assicuri gli obiettivi della rigenerazione per le motivazioni più sopra evidenziate.

Più in generale sul tema delle incentivazioni, oggi particolarmente significativo per agevolare l'attivazione di interventi volti alla rigenerazione, si riportano le seguenti sintetiche riflessioni:

- Le incentivazioni basate sulle logiche della deroga, deregolamentazione, prive di verifiche alla scala locale, rischiano di compromettere i già difficili equilibri (tra funzioni e servizi, tra sistemi insediativi e ambientali, ecc.) finalizzati alla "qualità di vita" che solo

uno sviluppo equilibrato dei territori può contribuire a raggiungere e che ogni strumento di pianificazione, con i suoi strumenti attuativi e regolativi, si pone come obiettivo.

- Lo snellimento, la semplificazione e l'integrazione del complicato e farraginoso apparato normativo vigente inerente le procedure attuative e gestionali si ritiene rappresentino obiettivi imprescindibili per favorire l'attivazione di interventi di rigenerazione su ambiti, capaci di riorganizzare e qualificare gli agglomerati insediativi e i territori. A titolo esemplificativo e ipotetico: fattispecie specifiche di varianti semplificate; possibilità previste dalle normative ai vari livelli di poter utilizzare più strumenti e modalità di intervento, per determinate condizioni; responsabilità e risorse tecnico-economiche adeguatamente distribuite nella filiera delle competenze, anche di Enti di settore e sovracomunali; aggiornamento secondo le logiche della rigenerazione dell'equo e adeguato contributo in opere, aree, azioni manutentorie, in rapporto ai contesti esistenti e alle modifiche apportate al carico insediativo e urbanistico dagli interventi rigenerativi, ecc.).