



SAVETHEDATE

GIOVEDÌ **18 APRILE 2024**  
ore 10.30

TAVOLA ROTONDA  
**RIGENERAZIONE  
URBANA**

Una opportunità  
per la città sostenibile

Auditorium Donat Cattin,  
via Rieti 13  
Roma

#dallatuapartesempre



***Relazione***

***Segretario Generale Filca Cisl***

***Enzo Pelle***

Storicamente le città sono nate per proteggere le persone. Molte belle città italiane conservano le mura straordinarie molto visitate.

Oggi le città sono un sistema complesso, sociale ed economico. La loro potenzialità ed attrattività dipendono dalla qualità del loro sviluppo urbano. Quando parliamo di urbanistica parliamo di città con tanto di: tessuto urbano, agglomerato, centro, periferia, strade, trasporti, reti, nettezza e rifiuti, e tanti altri fattori/elementi che qualificano la città.

Con la nascita dell'Italia abbiamo le prime leggi in materia urbanistica che, per alcuni aspetti, ci trasciniamo fino ad oggi. Una breve sintesi storica ci può aiutare a comprendere il valore e la portata di questa materia.

Le prime leggi italiane in materie urbanistiche sono del 1865: la 2248 sulle opere pubbliche e la 2359 sull'esproprio. Nei fatti, queste leggi invitavano i Comuni - non li obbligavano - a redigere due tipi di piani: quello regolatore del nucleo urbano esistente e quello d'espansione per il quale era necessario l'esproprio.

L'esproprio - in diversi casi - fu usato per fare interventi che oggi chiameremmo di riqualificazione urbana e a quei tempi erano per ragioni igienico sanitari.

Ma la prima vera legge urbanistica, a quei tempi all'avanguardia, è del 1942: la 1150, la Legge Urbanistica Nazionale cosiddetta LUN. Tutt'ora in vigore, questa affida il governo del territorio ai Comuni, Comuni che devono redigere un Piano Regolatore Generale, e quindi, si "zonizza" il territorio e si dà una destinazione d'uso precisa ad ogni spazio/zona dello stesso. I Comuni, quindi, si trovano a dover predisporre il piano regolatore generale, e in più a fornire quelli che sono i piani attuativi e gli strumenti esecutivi come un piano particolareggiato e un piano di lottizzazione.

Bisogna ricordare, però, che la legge ancora non obbligava tutti i Comuni a redigere il Piano Regolatore Generale.

Finita la Seconda guerra mondiale - con un'Italia distrutta - si è pensato a dei piani di ricostruzione postbellica perché non c'erano case, non c'erano ponti, molte strutture non erano più agibili... Il più famoso dei Piani è stato il "*Piano Casa*" di Fanfani.

A fine anni '50 i perimetri delle città erano aumentati del 30% anche perché l'economia era in crescita e alimentava la domanda di case, ma anche perché, nel 1951, fu votata la Legge 1402 che prevedeva - per i Comuni compresi in appositi elenchi - l'obbligo di adottare entro tre mesi un "*Piano di ricostruzione*".

Attraverso successive proroghe, molti Comuni hanno potuto beneficiare di quel regime particolare fino agli inizi degli anni Ottanta.

Gli anni '60 vedono Torino, Milano e Genova triangolo industriale, polo d'immigrazione dal meridione e dalle campagne. La risposta del Legislatore alle nuove esigenze fu la Legge 167 del '62, che favorì l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare.

Nelle città in forte espansione, c'era una domanda abitativa spropositata, chi aveva terreno costruiva senza regole. Mancavano spesso i servizi, in altre parole si costruisce ma non ci sono strade, non ci sono fognature, non ci sono scuole e ospedali. I Comuni non avevano le risorse per rendere abitabili i nuovi lotti edificati.

Così nasce, nel 1967, la 765 la cosiddetta *Legge Ponte* che in buona sostanza impone - a chi costruisce - di pagare gli oneri di urbanizzazione. Questi oneri servono per integrare e fornire servizi e si dividono in due livelli: primario (strade, parcheggi, fognature, rete idrica, rete di energia) e secondario (asili, scuole, mercati, presidi per la sicurezza, chiese, ospedali, aree verdi).

Nel 1967 molti Comuni non avevano il Piano regolatore e la Legge Ponte a questi Comuni riduce gli indici di edificabilità rispetto a chi lo aveva redatto.

La Legge Ponte, infatti, aveva come scopo quello di costituire il passaggio tra la vecchia legge del 1942 e la nuova legge che non è mai stata fatta. In concreto successivamente si sono messe - sempre e solo - delle "toppe legislative".

Nel 1968 seguono i decreti ministeriali di "Standard e Zonizzazione" che regolamentano "standardizzando" la larghezza delle strade, l'altezza degli edifici, ecc.. Nel 1968 si fa un'altra legge (L. 1187/68) la cosiddetta *Tappo* perché una sentenza della Corte costituzionale aveva bocciato il doppio regime dei suoli. Il piano regolatore, infatti, dispone per il futuro e zonizza il territorio comunale e se su due lotti vicini, uno destinato a poter costruire e l'altro destinato a una tramvia e quindi a futuro esproprio per pubblica utilità, significa che uno può costruire e l'altro no e nemmeno ricevere indennizzi, ma rimane in attesa del futuro possibile esproprio. Secondo la Corte costituzionale questo caso creava cittadini di serie b. Nei fatti, dopo la legge, si prevede la decadenza del vincolo dopo 5 anni, su un terreno a futuro esproprio se non si costruisce o non si fa un piano particolareggiato.

Nel 1972 con il DPR n. 8 del 15 gennaio, le Regioni ereditano dallo Stato centrale quasi tutti i poteri urbanistici.

Si arriva alla scadenza dei 5 anni fissati dalla *Legge "Tappo"* per la validità dei vincoli; non c'è tempo per pensare ad un provvedimento di Legge con contenuti innovatori: così l'ultimo giorno utile (30 novembre 1973) si approva la Legge 756, che proroga di un biennio le scadenze della Legge Tappo. Entro questa scadenza sarebbero dovute entrare in vigore le leggi emanate dalle Regioni in applicazione alle norme che stabilivano i principi fondamentali del loro potere legislativo in materia urbanistica (Art. 1 della Legge 756). Nel frattempo, la questione del regime dei suoli viene rinviata con continue leggi proroga: scadono i due anni di proroga della 756 e si ricorre ad un Decreto Legge (n. 526 del 1975), convertito nella Legge 696, che proroga di un altro anno i termini della 756. Anche questo termine scade e con un altro Decreto Legge (n. 781 del 26 novembre 76) si prorogano i termini di altri due mesi.

Nel 1977, poi, abbiamo la legge n.10, cosiddetta Bucalossi (ex sindaco di Milano) che impone i costi di costruzione. Sono dei costi che vengono imposti dalla Giunta Regionale, da pagare quando si decide di costruire. Perché il diritto di costruire ed il diritto di proprietà, prima, erano un unicum; dopo la Bucalossi c'è il diritto di proprietà e il diritto di costruire.

Le città con il boom economico e la modernizzazione cambiano volto velocemente e per dare una risposta coerente si pensa ad un condono e all'aerofotogrammetria per colpire l'abusivismo e per avere una mappa aggiornata del patrimonio abitativo. Nei fatti, con un'oblazione il reato penale è convertito in sanzione amministrativa e non ti viene buttata giù la casa.

Allo stesso tempo c'è il grande aggiornamento catastale. La Nicolazzi 1 e la Nicolazzi 2 legge 47/1985 sono condoni. Nei fatti si riferiscono alle costruzioni dopo il 1967. Quindi dal 1 settembre 1967 vengono considerati gli abusi.

I Piani complessi, dagli anni '90, e la zonizzazione (regole PRG) avvicinano i bisogni del privato, danno la possibilità di accordi tra pubblico e privato, per recuperare e riqualificare le aree urbane abbandonate.

Nel 1995 l'Istituto Nazionale di Urbanistica propone l'abbandono della legge 1150/1942, per proporre una nuova tipologia di piano, non Piano Regolatore, ma un Piano Strutturale che dura 15 anni più uno e intende delineare l'asse insediativo, l'asse infrastrutturale e ambientale. In più propone piani esecutivi di cinque anni fatti al momento delle elezioni amministrative. Nei fatti un sindaco al momento dell'elezione può avvalersi di "dare un volto" alla città. Proposta mai approvata, ma molte Regioni hanno preso spunto da questa idea che forse in futuro avrebbe potuto essere il riferimento per sostituire la L.1150 del 1942.

Nel 2001 si lavora sul riordino della materia per comprendere quali sono le leggi abrogate; quindi, si pensa al Testo unico che diventa il nuovo riferimento normativo: *Testo unico dell'edilizia DPR 380/2001* *Testo unico dell'esproprio DPR 327/2001*.

Numerosi sono gli interventi sulla normativa anche negli anni recenti. Nel 2013 abbiamo la legge 98 (Decreto del "Fare") che interviene per cercare di semplificare e consente l'utilizzo della SCIA per le ristrutturazioni anche quando varia la sagoma dell'immobile.

La sostanziale novità, però, arriva con il D.L. 18 aprile 2019, n. 32, denominato decreto *Sblocca cantieri*, recante "**Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici**" che ha improntato un modello di azione rivolto ad una riduzione del consumo di suolo a favore della rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, riqualificandolo, con una particolare attenzione per le aree di degrado.

Ancora il D.L. n. 76/2020 "*Decreto Semplificazioni*" che ha l'obiettivo di semplificare e accelerare le procedure dell'edilizia ampliandone la definizione, ammettendo interventi di demolizione e ricostruzione con caratteristiche diverse, riducendo gli oneri a carico di cittadini e delle imprese. L'obiettivo è recuperare, rigenerare e qualificare il patrimonio edilizio esistente con le innovazioni necessarie per gli adeguamenti tecnologici e sismici.

Tutti questi continui interventi si riflettono sul "*Testo unico dell'edilizia il DPR 380/2001*" che però avrebbe bisogno come minimo di essere armonizzato.

La riforma del Testo unico dell'edilizia è un impegno preso da molti Governi ma ancora disatteso. A questa complessità vanno aggiunte le Norme regionali in materia urbanistica.

Tutto questo ha creato casi come quello recente di Milano, finito nella pagina della cronaca, perché la Procura ha messo in discussione la procedura normativa applicata dagli uffici tecnici del Comune stesso per gli interventi di edilizia. La vicenda ruota attorno alla diversa interpretazione delle norme che si sono susseguite, in particolare la necessità o meno dei Piani Attuativi nei casi di interventi di ristrutturazione. Questo caso rischia di mettere in discussione tantissimi interventi su tutto il territorio nazionale.

Ormai credo, e sottolineo nuovamente, che una riforma organica del Testo unico dell'edilizia che armonizzi la materia è sempre più necessaria.

Oggi, infatti, è sempre più sentita l'esigenza di norme che trattino in modo specifico la materia urbanistica come quella che sta prendendo forma al Senato.

Inoltre, è importante chiarire che la normativa in merito alla rigenerazione urbana e alla semplificazione edile è *anche* di competenza regionale. I legislatori regionali, infatti, nelle funzioni di governo del territorio, hanno da tempo incorporato - soprattutto nelle diverse leggi urbanistiche - disposizioni volte alla promozione di finalità sociali. Molte Regioni, quindi - nelle norme per l'urbanizzazione territoriale - hanno considerato l'inclusione e la promozione sociale, attraverso la lotta al degrado e l'incentivazione dell'edilizia residenziale pubblica.

Per quanto detto, il mondo politico fa bene a muoversi per dare una risposta univoca e strutturale alla fondamentale azione di rigenerazione urbana. A riguardo sono state, infatti, presentate diverse proposte di legge al Parlamento. Tutte le proposte confermano l'indirizzo del Decreto Sblocca Cantieri promuovendo l'efficientamento e la riqualificazione del patrimonio già costruito e riducendo l'utilizzo del suolo.

Inoltre, tutte le proposte hanno l'obiettivo evidente di fornire una governance ben chiara per la gestione dei piani, mentre al momento l'azione locale procede in modo autonomo e, spesso in difficoltà di relazione, con l'organo di governo centrale.

Altro punto in comune delle proposte è la nuova finalità della rigenerazione urbana che amplia quanto fino ad ora disposto in tema di piani di urbanizzazione, inserendo finalità sociali ed energetiche.

Da apprezzare lo schema di governance letta in alcune proposte che mira a coordinare l'azione del Ministero delle Infrastrutture con i piani stabiliti localmente. La promozione e l'accentramento delle risorse volte alla riqualificazione è fondamentale.

Una cosa, infatti, risulta chiara sia dalla normativa richiamata sopra sia dalle nuove proposte di legge: la rigenerazione urbana è un'azione che coinvolge in modo integrato moltissime aree di competenza. Non possono essere escluse, di conseguenza, voci di spesa che riguardano il patrimonio idrico, l'efficienza energetica, il degrado urbano, il verde etc.

Per questo, come Filca, avevamo già proposto una messa a fattor comune di tutti i finanziamenti disponibili, in modo da agire strutturalmente sulle criticità emergenziali che coinvolgono il patrimonio del costruito nazionale.

Le leggi pubbliche, i Bonus... devono aiutare a qualificare il sistema cominciando dalle stazioni appaltanti pubbliche a quelle private, dai professionisti alle imprese e alle maestranze che vi operano. Ciò deve contribuire a rilanciare un'edilizia di qualità amica dell'ambiente, sostenibilità sociale ed economica dei cittadini.

Gli interventi connessi alla rigenerazione urbana devono essere influenzati dallo stato del patrimonio e dalla condizione degli stessi: la priorità deve essere data obbligatoriamente agli interventi connessi alla messa in sicurezza, rispetto anche alle condizioni territoriali degli immobili, in particolar modo sulla prevenzione sismica e sul rischio idrogeologico.

Le diverse emergenze che ha l'Italia ci devono spronare per una nuova visione in funzione preventiva.

Per programmare la rigenerazione, la riqualificazione e la ristrutturazione è necessaria una maggior consapevolezza. Per avere dati oggettivi abbiamo la necessità di monitorare nel tempo il patrimonio edile. I nuovi dispositivi tecnologici ci permettono, infatti, di monitorare lo stato degli edifici. Attraverso la raccolta di preziose informazioni possiamo affinare i piani nazionali e locali, gli interventi e la loro eventuale rimodulazione.

La rigenerazione urbana è ormai un processo continuo volto al mantenimento costante degli standard di qualità e sostenibilità. La digitalizzazione delle informazioni può rendere possibile il continuo monitoraggio pubblico sullo stato del territorio.

È indispensabile, però, affiancare all'accentramento della Governance una struttura delle relazioni e delle responsabilità chiara. Occorre riconoscere al territorio la sua peculiare specificità e capacità nell'interfacciarsi anche con gli attori presenti localmente.

La struttura nazionale, quindi, potrà incentivare e garantire il rifinanziamento annuale per gli interventi di rigenerazione. Questi finanziamenti che siano pubblici o privati dovranno, però, seguire un iter comune, trasparente e razionalizzato.

Inoltre, la creazione di un Fondo unico per la rigenerazione urbana è una idea che la Filca auspica da tempo. In questo Fondo, oltre ai finanziamenti prescritti dalle Leggi di Bilancio, dovranno, però, confluire tutte le voci di spesa affini. Al momento ci sono fonti di finanziamento nazionale ed europeo, che mirano all'adeguamento degli edifici, alla prevenzione da dissesto idrogeologico, sisma e risparmio energetico.

A titolo di esempio possiamo menzionare il Piano Nazionale Complementare, i Finanziamenti Europei e Regionali diretti, il Fondo di coesione così come gli altri fondi strutturali, i possibili sviluppi PPP nei quali rientrano a pieno titolo i Bonus, eventuali agevolazioni creditizie mirate, etc.

In molte città e paesi ci sono da recuperare, nelle aree periferiche in genere, aree industriali dismesse che sono parte integrante del tessuto urbano e devono essere adattate ai nuovi bisogni delle persone e delle città.

In molte città bisogna rigenerare - senza snaturarli - i quartieri costruiti durante gli anni del boom economico del secolo scorso. Quartieri residenziali costruiti in passato che devono essere adattati alle nuove esigenze di qualità edilizia, urbanistica, mobilità e funzionali al nuovo modo di vivere e lavorare. A tutto questo oggi bisogna applicare il criterio della sostenibilità ecologica, energetica ed economico sociale.

La rigenerazione urbana oggi è intesa come un sistema partecipato che mira a curare gli aspetti sociali, economici, estetici, competitivi, ambientali, culturali che ne rilanciano l'immagine e l'attrattività.

È molto importante che gli interventi di rigenerazione urbana coinvolgano tutti gli attori sociali. Dobbiamo abituarci a cooperare di più soprattutto a livello territoriale per curare assieme le città, i cittadini, il territorio e i paesi.

È il territorio che deve produrre idee da trasformare in attività, partendo dalle risorse disponibili e dalle vocazioni territoriali, per trasformarle in progetti che valorizzino la qualità economico sociale e ambientale. In sostanza, il livello amministrativo di maggior prossimità con i cittadini con le forze sociali e la società civile devono dialogare produrre proposte e avviare il percorso della giusta transizione.

La rigenerazione è sempre più centrale per ripensare l'abitare e il vivere funzionale al modo sempre più diversificato e innovativo di abitare in una società che necessita sempre più di connessioni digitali e non coniugate con il territorio.

La domotica sarà sempre più presente e gestirà le abitazioni ed altri pezzi di spazio e tempo della nostra vita...penso alla banda larga ed alle sue implicazioni e questo comporterà un nuovo modo di pensare le città per i cittadini andano incontro alle cosiddette "smart city".

La coesione sociale riguarda anche le scelte urbanistiche e dell'inclusività dell'abitare della città, che dovrà essere sempre più policentrica in modo da ridurre le distanze e, in questo modo, anche le diseguaglianze.

Le smart city dovrebbero essere funzionali all'esigenze dei cittadini e non il contrario; per fare questo tutti devono avere un ruolo e contribuire alla nuova visione sostenibile del vivere e dell'abitare. Per questo, credo sia importante fare convegni come questo perché, assieme alle Istituzioni, c'è bisogno anche di un ruolo attivo e responsabile dei corpi intermedi.

L'edilizia sostenibile con una visione ambientale e quindi attenta alla rigenerazione del costruito, oggi cura i luoghi e non li danneggia, li rende attraenti e funzionali alle esigenze delle nuove generazioni.

Il settore delle costruzioni sta ripensando la propria natura e deve rimettere mano all'intera filiera sia dal lato progettuale che realizzativo, ma questo deve essere accompagnato da norme che valorizzino la qualità degli interventi. Non avremo opere e interventi di qualità se non ci sono imprese e lavoratori con elevata professionalità.

Tutti siamo chiamati a fare la nostra parte per investire nella rigenerazione urbana, anche in partenariato, con istituzioni e operatori privati.

La rigenerazione può rafforzare il partenariato pubblico-privato, che in Italia è poco considerato, e invece potrebbe ampliare gli effetti delle risorse messe in campo con i vari interventi strutturali. Ma può contribuire a migliorare le combinazioni progettuali e finanziarie, con proposte innovative su cui ancora siamo in grande ritardo. Questo può rafforzare la transizione della sostenibilità ambientale e degli investimenti immobiliari.

Dobbiamo recuperare il gap delle nostre città in materia di ammodernamento del vetusto patrimonio immobiliare, considerando che il cemento armato secondo gli esperti ha una durata sicura circa 70-80 anni.

Tornando al Partenariato Pubblico Privato in alcuni casi è una opportunità per lo sviluppo delle città. Lo afferma anche l'IFEL - Istituto per la Finanza e l'Economia Locale - Fondazione dell'ANCI, in un rapporto sul PPP come strumento di rigenerazione urbana. Questo rapporto evidenzia un raddoppio degli investimenti negli ultimi anni per il PPP per un importo che passa da 1,9 mld di € a 3,9 mld di € per complessivi 1.325 bandi.

In ogni caso, il dialogo ed il partenariato pubblico sono essenziali nella rigenerazione urbana, in particolare modo in quartieri complessi che devono recuperare un importante gap in ambito di valore del patrimonio immobiliare e di sostenibilità sociale.

Secondo le stime di Federcasa, il patrimonio pubblico immobiliare, gestito in maniera decentrata su base territoriale, conta 836mila alloggi e 2,2 milioni di abitanti. Degli alloggi destinati all'edilizia residenziale pubblica, 759mila alloggi sono in locazione come Edilizia Residenziale Pubblica, 25mila alloggi a canone calmierato, 52mila alloggi a riscatto.

È necessario, poi, implementare il ruolo della Sovrintendenza con figure tecniche con conoscenze specifiche sugli interventi di rigenerazione per quanto riguarda le azioni da intraprendere nei centri storici, ma anche per le aree sottoposte a vincolo.

Sappiamo che costruire “il nuovo” ha proporzionalmente costi inferiori rispetto a demolizione e bonifica, per questo la nuova norma deve imporre limiti e il limite principale verte sul perimetrare le aree urbane.

Occorre riflettere anche sul fatto che ormai molte città non si espandono, ma restringono gli ambiti urbani. Bisogna incentivare il riuso di edifici e materiali, avere il coraggio di demolire e ricostruire senza però consumare suolo o impermeabilizzarlo.

È necessario operare affinché le infrastrutture colleghino i vari luoghi delle città riducendo le distanze fisiche e culturali, soprattutto nei quartieri popolari e che siano di facile accesso per tutti i cittadini, anche per portatori di handicap e a mobilità ridotta.

Solo così si possono rivitalizzare le città, soprattutto i quartieri popolari, rigenerando il design innovativo ed estetico, contribuendo a creare il circuito virtuoso tra centro e periferia che è elemento di crescita e attrattività per le città sempre più in competizione a livello nazionale ed internazionale.

A tal proposito, in termini di inclusività, dobbiamo ribadire che la rigenerazione urbana non riguarda solo il costruito, ma rappresenta una vera e propria rivoluzione culturale necessaria; per questo proponiamo il rafforzamento delle pari opportunità di genere nel settore, in particolare nella fase progettuale. La norma deve vincolare la presenza di una quota femminile nei gruppi di lavoro in tutti i concorsi pubblici indetti da enti pubblici o soggetti privati per progetti di rigenerazione urbana. Quando parliamo di rigenerazione urbana, oramai, andiamo a definire la sostenibilità socio/economica e energetica. Sarebbe auspicabile parametrare gli standard di efficienza energetica, nell'accoglimento della tanto discussa direttiva green.

Caldegghiamo l'utilizzo dello strumento della Banca dati nazionale sull'abusivismo edilizio, istituita con Decreto del Ministero delle Infrastrutture nel 2022, incrociando il dato con le informazioni relative alle seconde case e le

abitazioni disabitate, quelle senza allacci per meglio comprenderci, creando così una banca dati pubblica, trasparente ed accessibile, sempre aggiornata che favorirà il monitoraggio e, di conseguenza, gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Come abbiamo a più riprese ribadito, l'edilizia gioca un ruolo fondamentale in questi processi, ed è un'edilizia pronta ad innovarsi nell'ottica della sostenibilità ambientale.

Il sindacato degli edili mette a disposizione il suo bagaglio di esperienza praticata sui luoghi di lavoro a vantaggio della rigenerazione urbana.

Riteniamo necessario che un'adeguata informazione e formazione possano favorire progetti di rigenerazione urbana equi che rispondano alle esigenze delle comunità locali.

Ma è opportuno elevare gli standard della *qualità* del lavoro e della *sicurezza* e degli operatori economici che renderebbe più attrattivo anche il settore che ha bisogno di ringiovanirsi.

Le città oggi, e concludo, si devono adattare al dinamismo moderno e hanno bisogno di una normativa di supporto adeguata ai tempi in cui viviamo: da questo dipende la qualità del vivere dell'abitare e le sue potenzialità di sviluppo. La legge sulla rigenerazione è un passo importante da portare a compimento nel più breve tempo possibile, ma è auspicabile anche una riforma complessiva del Testo unico dell'edilizia e, forse, è anche il tempo di pensare seriamente ad un Ministero specifico per l'Urbanistica.

Il Segretario Generale Filca Cisl

Enzo Pelle

