

## DOCUMENTO CGIL SUNIA

**in relazione al nuovo testo unificato predisposto dai relatori  
per i disegni di legge n. 1131, 985, 1302, 1943, 1981, 2292, 2297**



CGIL e SUNIA considerano il coinvolgimento sul nuovo testo unificato in materia di rigenerazione urbana un segnale importante di attenzione e interesse per i temi di cui si occupano, a partire dalla qualità del vivere in contesti urbani sempre più complessi e dell'abitare sociale nel più ampio ambito della rigenerazione urbana.

Le nostre Organizzazioni hanno espresso alcune considerazioni in materia, a novembre dello scorso anno, nell'audizione presso la 13a Commissione permanente del Senato nell'ambito dell'esame congiunto dei disegni di legge 1131, 970, 985, 1302, 1943, 1981. Già in quella occasione mostrammo il nostro apprezzamento per l'interesse del Parlamento nel voler dotare la legislazione nazionale di una norma quadro in materia di rigenerazione urbana, processo ormai ineludibile per perseguire un obiettivo di sviluppo sostenibile, rimarcando un vuoto legislativo che ha prodotto confusione e ambiguità, essendo spesso stata intesa, la rigenerazione, nonostante finalità dichiarate di ridurre il consumo di suolo, favorire la rigenerazione e razionalizzazione del patrimonio edilizio e delle aree urbane degradate, una mera modalità per derogare agli indici edilizi. Una priorità che tuttavia si accompagna alla necessità di invertire alcuni paradigmi ancora troppo legati a modelli espansivi, e quindi alla necessità di attivare reali e efficaci politiche del contenimento del consumo di suolo. E' inevitabile, quindi, rilevare la mancata approvazione di una legge nazionale sul tema, che dovrebbe accompagnare una efficiente politica di riqualificazione e rigenerazione della città costruita.

“Rigenerare” è un termine che rimanda ad un concetto di grande valenza simbolica e appare, quanto mai opportuno, pensare ad una norma quadro che affronti il tema in maniera organica, con un approccio multidimensionale e integrato alla gestione del territorio, con la finalità di migliorare la qualità degli insediamenti e contestualmente il benessere sociale delle comunità, in una fase in cui la pandemia ha evidenziato ancora di più le tante vulnerabilità dei contesti urbani, e impoverito le comunità. La necessità che si pone è quella di un ripensamento attento ai nuovi bisogni e alla stretta connessione tra la dimensione ambientale urbanistica economica e sociale. Le continue trasformazioni in atto che assecondano, anche in maniera non strutturata e informale, i cambiamenti demografici, i mutamenti di natura economica e le modificazioni sociali, richiedono una regia pubblica che sistematizzi le complessità e concorra a ridurre le distanze e le difficoltà nella possibilità di accesso ai servizi e ai vari tipi di risorse, non solo economiche.

Per le nostre organizzazioni la città va ripensata attorno ad alcuni principi fondanti e non derogabili che le rendano più resilienti, inclusive e sostenibili e che, basando le trasformazioni su processi di riqualificazione in senso rigenerativo, affrontino alcuni temi prioritari: lo stato del patrimonio edilizio, pubblico e privato, in chiave edilizia e funzionale, le aree degradate (periferiche, ma non solo), la riconnessione funzionale tra parti di città, l'emergenza abitativa di

fasce deboli di popolazione, il sovrasfruttamento delle risorse e la sostenibilità ambientale - uso del territorio, consumo del suolo, sprawl urbano, congestione, traffico, consumo di acqua e energia, qualità dell'aria, rifiuti, fattori inquinanti -, l'urgenza di riprogettazione in chiave di produzione intelligente; la necessità di rivitalizzazione dei tessuti di relazioni sociali ed economiche.

L'integrazione tra le varie componenti è quanto mai necessaria: l'orientamento prevalente verso la sola sostituzione edilizia, favorita anche dalle normative esistenti attraverso incentivazioni urbanistiche e bonus fiscali, non è in grado di concorrere a processi rigenerativi: più del 70% del patrimonio immobiliare non risponde ai requisiti oggi necessari dal punto di vista sia energetico che sismico, ma anche se le opere realizzate utilizzando i bonus per la riqualificazione edilizia, per l'efficientamento energetico e per la sicurezza sismica, stanno interessando una parte consistente degli immobili abitativi, si agisce in assenza di una programmazione, un'identificazione delle priorità e una cadenza a lungo termine che ne permetta una più ampia utilizzazione. E senza evidenziarne la valenza sociale, anche in termini di redistribuzione di valore, che potrebbe concorrere a vaste operazioni di rigenerazione degli ambiti degradati, soprattutto nella città pubblica.

Nel disegno di legge in esame all'art. 1, che elenca le finalità della norma, emerge una visione della rigenerazione urbana ampia e articolata che sembra voler cogliere la complessità degli interventi che in essa vanno compresi. Ma la portata di questa visione organica, del tutto condivisibile, sembra perdere efficacia sia nella definizione di rigenerazione urbana contenuta nell'art. 2 sia nell'articolato del disegno di legge dal cui esame, in più punti, sembra prevalere il tema della riqualificazione di edifici e/o di ambiti urbani. La rigenerazione urbana deve essere intesa come l'insieme organico di interventi volti non solo alla riqualificazione della parte edilizia, ma finalizzati a migliorare le condizioni sociali, abitative, economiche, culturali e ambientali in ambiti urbani definiti con il coinvolgimento e la partecipazione delle comunità. Senza queste caratteristiche c'è il rischio concreto che gli interventi non abbiano l'efficacia necessaria e si trasformino in mere operazioni immobiliari.

Consideriamo positivamente la previsione, nell'architettura istituzionale, di una regia nazionale con l'affidamento al Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU) della governance centrale con le funzioni di indirizzo e coordinamento delle politiche di rigenerazione urbana, anche nell'ottica di elaborare, da riattivare con urgenza con la finalità anche di coordinare tutti i programmi di Rigenerazione urbana già attivati o che derivano dal PNRR e di elaborare l'Agenda urbana nazionale. Così come è positiva l'elaborazione del Programma nazionale e il coordinamento dei fondi pubblici a qualsiasi titolo disponibili. Riteniamo positivo in tal senso quanto previsto dall'articolo 4 del testo in merito all'inserimento periodico annuale del programma nazionale nell'allegato infrastrutture del Mef. Al comma c) è poi prevista la promozione dell'armonizzazione dei programmi di rigenerazione urbana con le politiche ad esse correlate e a titolo esemplificativo si indicano quelle inerenti la mobilità sostenibile, le politiche scolastiche ecc.. La mancata previsione dell'obbligatorietà della correlazione tra gli interventi e le politiche in ambiti non edilizi, conferma le perplessità circa un'idea di rigenerazione urbana frammentata, mancando nella programmazione nazionale un'integrazione tra componenti

trasversali e riferimenti specifici ad alcuni temi essenziali che perseguono finalità sociali - come la realizzazione di attrezzature e spazi di interesse collettivo (welfare urbano) e un'eventuale quota da stabilire nel limite minimo, da destinare all'edilizia residenziale pubblica e sociale, sia per rispondere al fabbisogno abitativo che per contenere la rendita - e obiettivi di miglioramento ambientale, anche in risposta agli effetti del cambiamento climatico, legati al benessere e alla salute - come le infrastrutture verdi e blu, le rinaturalizzazioni, la qualificazione degli spazi aperti - da considerare componenti essenziali nelle operazioni di rigenerazione.

Nel Piano nazionale dovrebbero essere tracciate annualmente le finalità sociali e le linee guida delle azioni rivolte alla riattivazione del tessuto sociale e lavorativo, oltre che le azioni che interessano l'ambito urbanistico ed edilizio, così come è indicato nelle premesse del disegno di legge. Positiva è la gerarchia delle competenze distribuite tra le regioni e i comuni che dovranno pianificare gli interventi in ambiti ben definiti. Importante ma insufficiente la previsione nella programmazione regionale, opportunamente inserita nell'ambito degli strumenti regionali di pianificazione del territorio, della promozione di specifici programmi di rigenerazione urbana nelle aree di edilizia residenziale pubblica (ERP) con particolare riguardo alle periferie e alle aree di maggior disagio sociale. Ribadiamo che l'attuale crisi, che ha aggravato il disagio sociale e abitativo di milioni di famiglie, come confermano i dati sugli sfratti per morosità incolpevole e sul progressivo impoverimento, impone scelte più chiare e radicali. Proprio per questo l'edilizia pubblica deve fungere da volano nelle politiche di rigenerazione, obiettivo che si raggiungerebbe prevedendo una quota stabilita in una soglia minima in tutte le iniziative di rigenerazione. Alla norma quadro potrebbe essere collegato il piano pluriennale per l'edilizia pubblica, strumento indispensabile per un efficace welfare abitativo. Potrebbe essere l'occasione per assegnare al tema uno spazio ampio nel dibattito delle città resilienti e dell'accesso pieno a risorse e servizi da parte dei ceti sociali meno abbienti, che rischiano il peggioramento delle condizioni attuali di esclusione e di marginalità. Così come potrebbe essere lo spunto per il superamento di una concezione ormai superata dell'edilizia residenziale pubblica, per affermare nuove soluzioni tipologiche per abitazioni di qualità, efficienti, a basso costo e a basso consumo. Obiettivo solo parzialmente raggiunto con il Programma nazionale per la qualità dell'abitare a cui sono state destinate ingenti risorse del PNRR.

Importante è aver previsto che i programmi di rigenerazione urbana possano interessare le periferie urbane, che non sono solo quelle geografiche, anche se riteniamo che la norma debba impegnare gli attori pubblici a coordinare piani e progetti a partire da quelli previsti nel PNRR (piani urbani integrati, interventi di rigenerazione, etc.), e contemplare la possibilità di una pianificazione a livello di area metropolitana così come dispone il decreto n. 152/2021 attuativo del Pnrr. Anche il coordinamento con gli interventi consentiti per il patrimonio ERP, sia riferiti al Safe, Green e Social che utilizzando il bonus del 110% prorogato nella proposta di legge finanziaria, è indispensabile per non sprecare le ingenti risorse disponibili ed eliminare le condizioni di degrado edilizio urbanistico e sociale che investono le grandi periferie urbane. Riteniamo che questa debba essere l'occasione opportuna perché la rigenerazione urbana sia un processo socialmente equo e un'opportunità di miglioramento della qualità del vivere individuale e collettivo. Pensiamo ad una città pubblica in cui attorno ad un'edilizia abitativa riqualificata siano realizzati e ampliati i servizi primari e secondari (piazze, infrastrutture verdi, asili nido, presidi culturali e sociali, case della salute, luoghi di lavoro e di aggregazione), nei quali possano essere

contrastati la dispersione scolastica e le deprivazioni che interessano i più giovani e dove le tecnologie avanzate siano applicate negli interventi e in cui le tecnologie dell'informazione e della comunicazione siano accessibili per le attività quotidiane.

La nostra idea di rigenerazione contempla interventi organici ampi e articolati nelle periferie urbane e la realizzazione, nelle aree degradate della città e negli ambiti urbani inseriti nei piani comunali, interventi che prevedano, con una chiara regia pubblica, l'insediamento di edilizia pubblica e sociale anche nei programmi in cui siano attivate forme di partenariato pubblico e privato.

I piani comunali, nell'economia complessiva della norma, rappresentano uno snodo essenziale e il banco di prova per comprendere l'idea sottesa agli obiettivi dei progetti di rigenerazione e l'organicità degli interventi. All'art. 5 sono elencati gli aspetti che deve contenere la pianificazione comunale, che vanno dal miglioramento del bilancio dei servizi ecosistemici, energetico e idrico, alla valorizzazione degli spazi pubblici e dei servizi di quartiere.

Consideriamo per questo necessario che nella norma siano ben definite le forme di coinvolgimento delle parti sociali, delle organizzazioni sindacali e dei rappresentanti delle comunità.

Importante la previsione del censimento di competenza dei Comuni, delle aree urbanizzate, delle infrastrutture e degli edifici esistenti, sia pubblici che privati, non utilizzati, abbandonati, degradati per la creazione della banca dati del riuso, indispensabile per gli obiettivi della rigenerazione. Pensiamo infatti che limitare il consumo di suolo sia, in questa fase, indifferibile per contribuire a mitigare l'emergenza climatica e il saccheggio delle aree non ancora impermeabilizzate. Positiva è anche la promozione di una compartecipazione a titolo gratuito in favore dei Comuni per l'incremento di edilizia residenziale pubblica e sociale nei programmi di ristrutturazione urbanistica. La previsione per essere significativa e per produrre effetti deve essere più incisiva e prevedere una quota minima, non inferiore al 30% di edilizia pubblica e sociale. La lettura combinata di entrambe le previsioni, se opportunamente modificate tenendo conto delle nostre proposte, potrebbe consentire proprio il superamento dei limiti attuali del modello di edilizia abitativa pubblica e potrebbe far intravedere un futuro prossimo in cui si possa superare concretamente la marginalizzazione fisica. Creare nelle città quella mixité sociale ed urbanistica è importante per affermare il diritto alla città per le fasce sociali che non possono o non riescono ad esigerlo. Vorremmo comunque segnalare che l'edilizia sociale e/o il social housing necessita di essere rivisitata e inquadrata all'interno di un quadro normativo chiaro, per poter rispondere ad una parte del bisogno abitativo in locazione. È importante che, nel caso in cui l'intervento del privato abbia una compartecipazione pubblica in termini di finanziamento, di premialità o di agevolazioni, sia previsto dalla norma il ricorso obbligatorio alla contrattazione integrativa dei canoni con i sindacati degli inquilini e le associazioni dei proprietari, secondo quanto previsto negli accordi territoriali stipulati nei comuni ad alta tensione abitativa, ai sensi della 431/98 e del Decreto del Mit 16 gennaio 2017. Contrattazione integrativa che sino ad oggi nonostante il valore vincolante degli accordi è stata attuata solo raramente. Si crea così il paradosso che nonostante gli importanti incentivi pubblici e la definizione di edilizia sociale, il social housing mantenga canoni d'affitto superiori a quelli concordati vanificando l'intervento pubblico e rischiando di essere un ulteriore intervento speculativo.

Valutiamo poi necessario che nei processi di rigenerazione urbana, proprio per il perseguimento delle finalità dell'incremento dell'edilizia pubblica e sociale, le società pubbliche di gestione del patrimonio abitativo (Aler, Ater, ....) partecipino all'elaborazione dei piani comunali e siano soggetti attivi nella realizzazione degli interventi sia per il riuso di immobili degradati pubblici o privati per le finalità abitative sociali sia nei processi di rigenerazione delle periferie.

Contrasta con l'esigenza, già manifestata dalle nostre Organizzazioni, di mantenere la pianificazione saldamente in mano pubblica, che noi riteniamo essenziale per il forte impatto sociale e urbanistico che gli interventi di rigenerazione producono, l'ampio spazio lasciato all'azione dei privati che realizzeranno, attraverso il concorso di progettazione, i piani ricompresi nella pianificazione comunale finanziati con le risorse previste nel disegno di legge in esame, seppur nell'ambito di una cornice definita. Desta preoccupazione, così come previsto all'art.7, la previsione che i privati potranno proporre e realizzare interventi diretti di rigenerazione. Nonostante in alcune città italiane l'iniziativa dei privati propositiva e finanziaria abbia prodotto risultati sicuramente interessanti dal punto di vista urbanistico, l'attenzione per gli aspetti sociali è stata scarsa o inesistente e gli interventi realizzati hanno, nella maggior parte dei casi, prodotto l'innalzamento dei costi delle locazioni e l'espulsione dei vecchi abitanti. Temiamo processi di carattere speculativo, l'affievolirsi della credibilità delle Istituzioni e la trasmigrazione forzata degli abitanti dei quartieri oggetto dell'interesse dei privati o coinvolti nella rigenerazione promossa dall'Ente pubblico nel caso di interventi calati dall'alto. La previsione che, negli interventi proposti su iniziativa dei privati, i costi degli oneri per il trasferimento temporaneo delle unità abitative e dei nuclei familiari, coinvolti nell'intervento, sia a carico degli stessi proponenti, è importante ma insufficiente. E' indispensabile che la norma contenga la previsione che non avverrà alcuna sostituzione forzata degli abitanti residenti nelle zone oggetto di interventi di rigenerazione, neanche di quelli residenti in affitto, per i quali si deve prevedere il mantenimento dei canoni già applicati. Due terzi degli alloggi in affitto è in mano ai privati e coinvolgere questo patrimonio nella rigenerazione significa innescare processi di creazione di valore che provocheranno, se non governati, l'espulsione progressiva dei residenti più deboli economicamente, un'accentuazione del disagio abitativo e un aumento della pressione verso soluzioni ai margini della città. Occorre che sia con chiarezza previsto che il governo di questi processi sia assunto dell'Ente locale che dovrà analizzare e valutare dal punto di vista delle conseguenze sociali i progetti di rigenerazione. Riteniamo per questo che debba essere inserita tra le competenze comunali come analisi ex ante.

E' preoccupante che sia definita rigenerazione urbana l'intervento su singoli immobili e che sia prevista la loro attuazione anche in deroga agli strumenti urbanistici, che siano previste premialità urbanistiche anch'esse in deroga agli strumenti vigenti, che gli interventi privati fruiscono di un sistema generoso di detrazioni, agevolazioni e incentivi a prescindere dalla particolarità e dalla qualità elevata degli interventi. Si prevedono ampi incentivi, anche economici e fiscali, agevolazioni e semplificazioni: dalla modifica della sagoma e dalla premialità volumetrica alla semplificazione dei procedimenti amministrativi per l'attuazione delle varianti ai piani urbanistici vigenti.

Vogliamo esprimere perplessità sulla previsione che tutti gli interventi approvati di rigenerazione urbana siano considerati di pubblica utilità. Riteniamo che questa prerogativa possa essere ottenuta solo da quei piani che si propongono di raggiungere obiettivi di particolare rilevanza

pubblica e sociale: pensiamo alla realizzazione, oltre la percentuale prefissata, di edilizia residenziale pubblica e sociale; agli interventi per la realizzazione dei servizi primari e secondari in quartieri che ne erano privi; agli interventi di particolare qualità per la prevenzione del rischio sismico (creazione di spazi liberi che fungano come aree di attesa e prima raccolta) e per la mitigazione dei rischi dovuti ai violenti eventi metereologici.

Nel disegno di legge sempre all'art.7, che affronta il tema dell'iniziativa dei privati, si parla anche degli interventi di rigenerazione nei centri storici in cui si consentono "... interventi esclusivamente nell'ambito della programmazione comunale e, nelle more della sua adozione dei piani di recupero e di riqualificazione precedentemente approvati...". L'articolo recita inoltre che la rigenerazione inerente i centri storici è adottata previa intesa con la Sovrintendenza ai beni culturali e del paesaggio. Viene previsto che per gli interventi attuativi non venga richiesta l'autorizzazione paesaggistica. Bene l'intesa con le Sovrintendenze, ma riteniamo la mancata autorizzazione paesaggistica sugli interventi attuativi, non sempre allineati alla pianificazione, un allentamento dei controlli pubblici su interventi di particolare delicatezza. Siamo convinti che sia a rischio, se non verranno introdotti correttivi, la tutela dei centri storici considerati nel loro insieme come beni culturali e paesaggistici. L'esigenza è quella invece di preservarli da incuria e da interventi inappropriati come per esempio la presenza di volumetrie incongrue che li svalorizzano. Ma proprio perché siamo convinti della necessità della tutela dei centri storici e degli agglomerati urbani di valore storico, che connotano l'identità della comunità, ci sentiamo di affermare che occorra una normativa specifica, non solo fiscale o di esclusivo ambito turistico, che disincentivi gli affitti brevi, una delle cause dello svuotamento dei centri storici dai residenti stabili e a lungo termine e della chiusura dei servizi di prossimità, come peraltro già sottolineato da una importante sentenza della Corte di giustizia dell'unione europea del 22 settembre 2020.

Va apprezzato l'interesse per i processi di partecipazione per i quali è previsto, nel caso dell'iniziativa progettuale dei privati, che i relativi costi facciano parte del piano economico degli interventi. Pensiamo però che vadano bene indicati i diversi livelli della partecipazione così come gli ambiti e i soggetti che dovranno essere protagonisti. Per rendere i processi realmente partecipativi, la partecipazione deve essere codificata e regolamentata e non può costituire solo un momento occasionale di informazione. Nelle città sono già attivi, promossi anche dalle nostre organizzazioni, comitati di quartieri, di assegnatari e inquilini, reti di associazioni che, particolarmente nelle periferie e nei quartieri di edilizia pubblica, si interrogano sul futuro dei quartieri ed elaborano piattaforme in grado di cogliere bisogni e desideri delle comunità per rigenerare il territorio. Occorre partire da queste esperienze diffuse ma sottovalutate, e per questo il loro coinvolgimento deve essere definito per valorizzare la loro proposta. Oltre agli enti attuatori, i protagonisti della partecipazione dovranno essere le comunità, le organizzazioni dei lavoratori, degli assegnatari e degli inquilini, i condomini e le autogestioni, così come definito nell'art. 1135 ultimo comma del C.C. In questo senso valutiamo positivamente quanto previsto dal testo in merito alla promozione di consorzi unitari che in ambito di condomini, anche a proprietà mista e solo in parte frazionata, possano attivamente partecipare ai programmi.

Il disegno di legge in esame interviene positivamente sia sulla gerarchia degli strumenti urbanistici che sul rischio di sovrapposizione delle competenze dei diversi attori istituzionali così come prevede a livello nazionale e comunale il coordinamento dei fondi utilizzabili per l'attuazione dei

progetti di rigenerazione, resta il rischio della confusione tra le disposizioni contenute in alcune norme vigenti e quanto previsto nello stesso disegno di legge. Pensiamo a quanto previsto dall'art. 10 della l.n. 76/20 in cui è stato convertito il Decreto semplificazioni. Auspichiamo che quanto previsto dall'articolo 13 del testo riguardo alla delega al Governo per la redazione di un testo unico in materia edilizia possa costituire un asse portante per tutto l'assetto normativo del settore edilizio oggi condizionato da una proliferazione di provvedimenti che si sono susseguiti negli anni.

Per ultimo dobbiamo osservare che la sostanziale riduzione del fondo nazionale, pari a 3 miliardi e 800 milioni di euro, non risponde agli ambiziosi obiettivi che la norma si propone.

Avevamo in precedenza sostenuto come fosse importante l'approvazione di una norma organica sul tema della trasformazione e dell'innovazione delle città, per renderle meno vulnerabili e più sostenibili dal punto di vista ambientale, economico e sociale, più accoglienti, flessibili e solidali. Le città tuttavia non sono solo gli edifici e le strutture fisiche contenute nel loro perimetro ma anche le relazioni tra le persone che le abitano e che fruiscono dei rapporti, dei servizi e delle opportunità che le città offrono. Il compito alto della rigenerazione urbana è considerare le città un bene comune e mettere al centro le donne e gli uomini che nelle città vivono intervenendo per mitigarne i disagi e per aumentarne il benessere. In una fase in cui la disponibilità dei fondi del PNRR potrebbe sostenere molteplici interventi è auspicabile che sia licenziata una norma all'altezza delle aspettative della collettività.

Roma, 17 novembre 2021