

XVIII LEGISLATURA



SERVIZIO STUDI

LE POLITICHE DI RIGENERAZIONE URBANA

PROSPETTIVE E POSSIBILI IMPATTI

In collaborazione con
l'istituto di ricerca CRESME





Servizio studi - Dipartimento Ambiente

LE POLITICHE DI RIGENERAZIONE URBANA

PROSPETTIVE E POSSIBILI IMPATTI

In collaborazione con
l'istituto di ricerca CRESME

N. 32/2 - Giugno 2022

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI - Dipartimento Ambiente

06 6760 9253



st_ambiente@camera.it



CD_ambiente

Il presente dossier è stato predisposto in collaborazione con l'istituto di ricerca CRESME.

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

Sintesi	7
PARTE PRIMA (a cura del Servizio Studi)	11
1. Il concetto di rigenerazione urbana	13
1.1 Un tema all'incrocio di una pluralità di politiche pubbliche	13
1.2. Il quadro internazionale ed europeo	15
1.3. Il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni	20
1.3.1. <i>Giurisprudenza costituzionale di rilievo sugli ambiti e i limiti della rigenerazione urbana</i>	20
1.3.2. <i>La rigenerazione urbana nella legislazione regionale</i>	23
1.4. La legislazione nazionale in materia di urbanistica	26
2. I principali interventi normativi	29
2.1. I programmi per la concessione di contributi agli enti territoriali	29
2.2. Le recenti modifiche al Testo unico dell'edilizia	34
2.3. La rigenerazione urbana nel PNRR	36
3. La riqualificazione e l'efficientamento energetico del patrimonio edilizio	41
3.1. Le detrazioni fiscali	41
3.1.1. <i>Il Superbonus 110%</i>	43
3.1.2. <i>Le proroghe delle detrazioni fiscali disposte dalla legge di bilancio 2022</i>	44
3.2. L'efficienza energetica del patrimonio edilizio	45
PARTE SECONDA (a cura del CRESME)	51
1. Crescita e rigenerazione urbana	53
1.1. La perdita di produttività delle città italiane	54
1.2. Le politiche europee	58
1.3. Le politiche e gli investimenti di rigenerazione	63
1.4. Gli effetti della pandemia nelle città	65

2. Risorse, incentivi e partnership pubblico-privato	71
2.1. Le risorse del PNRR	71
2.2. Rigenerazione urbana e fondi per la politica di coesione	80
2.3. Alcune esperienze europee di rigenerazione urbana	83
3. Una ipotesi integrata per il rilancio delle città italiane	89
3.1. La risorsa fiscale	90
4. Un possibile modello di intervento	95
5. Elementi per una valutazione ex-ante dell'impatto	99
5.1. La rigenerazione urbana come attivatore di altri investimenti pubblici e privati	99
5.2. L'analisi dell'impatto sui settori economici, sul valore aggiunto e sull'occupazione	102
ALLEGATI	109
A. Il PPP applicato alle strategie di rigenerazione urbana (a cura dell'IFEL) ..	111
B. Un Programma Integrato d'Area (a cura dell'INU)	121
C. Elementi di legislazione comparata (a cura del Servizio Biblioteca)	131

SINTESI

L'analisi oggetto del presente documento costituisce una estensione ai temi della rigenerazione urbana del campo di indagine già sviluppato con gli studi sull'impatto ex post degli incentivi fiscali in vigore in materia di recupero e riqualificazione energetica del patrimonio edilizio, la cui ultima edizione è stata pubblicata nel mese di dicembre 2021.

Il documento è stato predisposto dal Servizio studi della Camera dei deputati in collaborazione con il CRESME (Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio), su richiesta dell'VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici) formulata nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, del 4 febbraio 2021.

La **PRIMA PARTE** dello studio - a cura dal Servizio studi - si suddivide in 3 capitoli e reca una ricostruzione dei profili ordinamentali, normativi e giurisprudenziali in materia di rigenerazione urbana.

Il **capitolo 1** si apre con una introduzione sulla natura della rigenerazione urbana quale politica di carattere trasversale che si colloca all'incrocio di una pluralità di politiche pubbliche. In tale contesto lo studio mette anzitutto in risalto, sulla base delle evidenze normative, la tendenza progressivamente affermatasi nell'ordinamento italiano - più marcata nella legislazione regionale e finora solo tratteggiata in modo incompiuto nella legislazione statale - favorevole a considerare le pratiche della ristrutturazione e della sostituzione edilizia, secondo criteri di maggiore sostenibilità energetica, ambientale e urbanistica e di azzeramento del consumo di suolo, quale asse lungo cui innestare interventi di rigenerazione urbana di più vasta portata. Ciò anche nella prospettiva della creazione, nel contesto post-pandemico e della crisi energetica globale in atto, di poli multifunzionali provvisti di servizi di prossimità secondo il modello della "città dei 15 minuti".

Sempre nel capitolo 1 sono, inoltre, contenuti specifici approfondimenti:

- sul quadro internazionale ed europeo in cui si innestano le politiche di rigenerazione urbana;
- sui profili relativi al riparto delle competenze legislative in materia tra Stato e Regioni;
- sulla giurisprudenza costituzionale di rilievo in merito ai temi della rigenerazione urbana;
- e sulle principali direttrici di intervento cui si è finora ispirata la legislazione regionale in assenza di una organica legislazione statale di riferimento.

Il **capitolo 2** è dedicato alla illustrazione degli interventi normativi in materia di rigenerazione urbana fin qui adottati, suddivisibili in tre distinte tipologie di intervento:

- programmi di finanziamento di progetti di rigenerazione urbana degli enti territoriali;
- novelle puntuali alla legislazione in materia di urbanistica ed edilizia volte a favorire interventi di rigenerazione urbana (tra le quali particolare rilievo assumono le disposizioni introdotte nel Testo unico dell'edilizia dall'art. 10 del D.L. n. 76/2020);
- e, da ultimo, misure specifiche direttamente connesse all'avvio del processo di attuazione degli obiettivi di rigenerazione urbana previsti dal PNRR e dal PNC.

Sono poi riepilogate, nel **capitolo 3**, le vigenti agevolazioni fiscali volte al conseguimento di obiettivi di riqualificazione energetica e di recupero edilizio del patrimonio immobiliare – che il presente studio (nella seconda parte) ipotizza di assumere quali elementi potenzialmente utilizzabili anche nell'ambito di più estesi interventi di rigenerazione urbana – nonché il quadro di riferimento in materia di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio pubblico e di prestazione energetica nell'edilizia.

La **SECONDA PARTE** dello studio – a cura del CRESME – muove dalla constatazione del radicale cambio di paradigma della sfida urbana tra la fine del XX e l'inizio del XXI secolo: da un modello di crescita espansiva e di accumulazione, fondata sull'allargamento quantitativo del tessuto edilizio e dei perimetri urbani, si è passati, sotto la spinta delle sempre più avvertite esigenze di sostenibilità ambientale, sociale ed economica, ad un paradigma qualitativo incentrato sulla rigenerazione e trasformazione degli ambienti urbani esistenti quale preconditione per l'innalzamento della stessa qualità del vivere urbano.

Il **capitolo 1** è dedicato all'analisi del legame tra la sfida della crescita e la produttività urbana, con approfondimenti sulla perdita di produttività delle città italiane nel confronto con le altre realtà urbane europee, sulle politiche di rigenerazione urbana dell'Unione europea – con specifici richiami alle esperienze di progetti di trasformazione urbana sviluppati in alcune città europee – e sulle conseguenze della pandemia da Covid-19 sulle direttrici dei modelli di sviluppo urbano, anche con riferimento al modello della “città dei 15 minuti”.

Il **capitolo 2** approfondisce il tema della rigenerazione urbana quale obiettivo sistemico di una pluralità di politiche pubbliche e di interventi, suggerendo la necessità che per raggiungerne gli obiettivi occorra mobilitare le risorse già disponibili (a partire da quelle del PNRR e dei fondi europei per le politiche di coesione) che appaiono adesso orientate a finalità settoriali tra loro non comunicanti, e ciò anche

come preconditione per un pieno ed efficace dispiegamento delle partnership tra pubblico e privato in grado di massimizzare l'effetto leva degli investimenti in rigenerazione urbana.

Il **capitolo 3** pone l'attenzione sulla possibilità di considerare gli incentivi fiscali per il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio quali elementi di un più integrato sistema di interventi di trasformazione delle aree urbane. Viene, in particolare, ipotizzata una prospettiva di possibile allargamento degli ambiti di applicazione degli incentivi vigenti che ne preveda l'utilizzo anche nel contesto degli interventi di rigenerazione urbana, come forma di cofinanziamento statale per una parte delle risorse europee legate ai fondi di coesione. Un possibile modello di intervento, ritagliato sullo strumento dei Piani Urbani Integrati previsti dal PNRR, è descritto nel **capitolo 4**.

Infine, nel **capitolo 5**, sono illustrati alcuni elementi per una valutazione di impatto ex ante degli investimenti in rigenerazione urbana, con particolare riferimento all'analisi di impatto sui settori economici, sul valore aggiunto e sull'occupazione.

Nell'**appendice** del presente documento sono, infine, pubblicati i contributi dell'IFEL e dell'INU sui temi oggetto dello studio ed una ricostruzione, a cura del Servizio Biblioteca della Camera dei deputati, delle misure legislative e di altre iniziative in materia di rigenerazione urbana in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna.

PARTE PRIMA

A cura del Servizio Studi
della Camera dei deputati



1. Il concetto di rigenerazione urbana

1.1. Un tema all'incrocio di una pluralità di politiche pubbliche

Ad oggi, la rigenerazione urbana non trova una compiuta definizione nell'ordinamento nazionale¹, pur essendo presenti numerosi riferimenti ad essa nella legislazione statale e definizioni non sempre convergenti in numerose leggi regionali.

In termini generali, in letteratura e nel dibattito pubblico per rigenerazione urbana si fa riferimento ad un insieme di programmi di recupero e riqualificazione del patrimonio immobiliare e degli spazi su scala urbana volti a garantire, tra l'altro, la qualità dell'abitare sia dal punto di vista ambientale sia sociale, con particolare riferimento alle aree urbane e alle periferie più degradate. Si tratta di interventi che, rivolgendosi al patrimonio edilizio preesistente, limitano il consumo di territorio salvaguardando il paesaggio e l'ambiente.

Tuttavia, se il contesto in cui si inquadra l'ambito di intervento della rigenerazione urbana appare ben definito a livello concettuale, tale definizione non esaurisce i significati che vi si riconnettono nel quadro più ampio degli interventi di trasformazione antropica dell'ambiente urbano e naturale. È in tal modo che "la rigenerazione urbana ridisegna i suoi modelli di intervento: l'intervento edilizio non è il cuore del programma, ma uno degli ambiti (rilevanti) di intervento, funzionali al miglioramento delle condizioni di vita dei residenti nell'area interessata; gli interventi puntano a uno sviluppo sostenibile e hanno nella riduzione di CO₂ e nella transizione energetica uno degli obiettivi prioritari; sono inoltre integrati e presuppongono nuovi livelli di partecipazione da parte degli abitanti e forme innovative di partenariato pubblico e privato".²

La nozione di rigenerazione urbana diviene così un paradigma trasversale ad una pluralità di politiche pubbliche aventi ad oggetto la tutela dell'ambiente e del paesaggio - in particolare attraverso il contenimento del consumo di suolo, con cui la

¹ Un tentativo di definizione è da ultimo operato dall'art. 2 del nuovo testo unificato dei disegni di legge in materia di rigenerazione urbana, adottato come testo base dalla 13^a Commissione (Territorio, ambiente, beni ambientali) del Senato nella seduta del 9 novembre 2021, il quale definisce la rigenerazione urbana come un insieme di "azioni di trasformazione urbana ed edilizia in ambiti urbani su aree e complessi edilizi, prioritariamente su quelli caratterizzati da degrado urbanistico, edilizio, ambientale o socio-economico, che non determinino consumo di suolo o, comunque, secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla sostenibilità ambientale, determinino un «saldo zero» di consumo di suolo anche mediante azioni di rinaturalizzazione dei suoli consumati in modo reversibile, con il recupero dei servizi ecosistemici persi, tramite la de-impermeabilizzazione, la bonifica, nonché l'innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e della biodiversità urbana".

² Cfr. L. BELLICINI, *Rigenerazione urbana sostenibile*, in www.treccani.it, IX Appendice, 2015.

rigenerazione urbana compone un binomio inscindibile, e il recupero, riuso e rifunzionalizzazione dell'esistente in un'ottica di superamento dell'urbanistica di espansione e di promozione dell'economia circolare - e lo sviluppo di politiche sociali e culturali che hanno come oggetto di intervento non solo le aree periferiche o fisicamente degradate, ma anche quelle caratterizzate da servizi di bassa qualità, da degrado sociale, da disagio economico, deficit culturale, le aree incompiute, quelle in cui si concentra la parte più debole della popolazione".³

Dal complesso panorama normativo in materia sembra, come vedremo, emergere una tendenza - più marcata nella legislazione regionale e affermata solo in modo incidentale e incompiuto nella legislazione statale - favorevole a considerare le pratiche della ristrutturazione e della sostituzione edilizia, attraverso la demolizione e ricostruzione di edifici, secondo criteri di maggiore sostenibilità energetica, ambientale e urbanistica, quale asse a partire dal quale innestare più estesi interventi di rigenerazione urbana.

Tale propensione, ispirata dalla necessità di tenere fermo l'obiettivo primario di riduzione, fino all'azzeramento, del consumo di suolo inedito, prefigura l'inclinazione, ancora non supportata da un compiuto ed organico inquadramento normativo, verso operazioni di rigenerazione urbana, territoriale ed edilizia che non si limitino ad una attività di manutenzione del tessuto edificato e del territorio o di sola riqualificazione energetica e anti-sismica del patrimonio immobiliare ma si spingano più in profondità ad operare profonde trasformazioni del complessivo assetto urbano, dei servizi sociali ed ecosistemici che lo contraddistinguono e in definitiva dell'identità stessa di porzioni della città chiamate a ridefinire - anche attraverso sistemi di redistribuzione territoriale delle volumetrie mediante demolizione e ricostruzione, assistiti da un trattamento fiscale privilegiato⁴ - la propria fisionomia e il proprio modello di sviluppo che appare oggi messo in discussione sotto la spinta di sfide epocali quali quelle poste dall'emergenza pandemica da Covid-19 e dalla crisi climatica ed energetica.

Di tale crescente consapevolezza una prima traccia sembra rinvenirsi già nella scelta compiuta dal legislatore statale in occasione delle modifiche introdotte, con l'art. 10 del D.L. n. 76/2020, all'art. 3, comma 1, lettera d), del D.P.R. n. 380/2001 (Testo unico dell'edilizia), là dove sono stati previsti, entro determinati limiti, un regime semplificato, incrementi volumetrici e deroghe ai limiti di altezza per gli inter-

³ Così G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in www.federalismi.it, 5 agosto 2020.

⁴ Si veda in tal senso G. VELTRI - S. GATTO COSTANTINO, *Studio per una proposta di intervento normativo sulla rigenerazione urbana nazionale*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 6/2021, 782.

venti di demolizione e ricostruzione che conducano ad edifici con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, posto che gli stessi, anche qualora finalizzati a promuovere interventi di rigenerazione urbana, sono ora qualificati come interventi di ristrutturazione edilizia e non come nuove costruzioni. Si tratta di un enunciato normativo che, pur nella sua incompiutezza, sembra infatti rivolto a garantire un percorso privilegiato agli interventi di trasformazione edilizia che coniughino al tempo stesso le già collaudate esigenze di riqualificazione strutturale ed energetica dei singoli edifici – cui rispondono gli incentivi fiscali da tempo vigenti nell’ordinamento italiano – con le più ampie finalità di trasformazione territoriale proprie della rigenerazione urbana.

La domanda da porsi – cui si cercherà di fornire qualche elemento di risposta nella seconda parte del presente studio – è pertanto se e in che misura, qualora la menzionata tendenza dovesse trovare conferma, gli strumenti di incentivazione (fiscale ma anche di altro tipo) già contemplati per gli interventi di recupero e ristrutturazione edilizia di natura puntuale possano in ipotesi costituire un modello applicabile anche ad operazioni di rigenerazione urbana di più vasta portata.

In tale direzione sembra muoversi, ad esempio, l’art. 11, commi 5 e 6, del [nuovo testo unificato all’esame del Senato](#), a norma del quale agli interventi di rigenerazione urbana si applicano le detrazioni di cui agli articoli 14 e 16 del D.L. n. 63/2013 (eco-bonus) nonché, laddove applicabili, le disposizioni di cui all’articolo 119 del D.L. n. 34/2020 (Superbonus 110%).

In proposito, si evidenzia anche che con la [mozione 1-00569](#), approvata dalla Camera dei deputati nella seduta del 9 febbraio 2022, si è impegnato il Governo (punto 4 del dispositivo) “ad individuare procedimenti idonei, considerata l’importanza che in tema di interventi di rigenerazione urbana rivestono gli incentivi fiscali edilizi, affinché le giuste esigenze di efficace contrasto alle frodi non mettano a rischio gli interventi in corso o già programmati e la continuità degli investimenti nel settore”.

1.2. Il quadro internazionale ed europeo

A **livello internazionale**, il tema della rigenerazione urbana trova un suo riferimento fondamentale nell’**Obiettivo 11** dell’**Agenda 2030**⁵ dell’ONU concernente il traguardo di **città e comunità urbane sostenibili, più durature, ed efficienti**.

⁵ L’*Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile* è un programma d’azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell’ONU. Essa ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (Sustainable Development Goals, SDGs) in un grande programma d’azione per un totale di 169 ‘target’ o traguardi. Per approfondimenti si rinvia al [tema web Agenda 2030](#) predisposto dal Servizio studi della Camera dei Deputati.

Come si legge nel citato Obiettivo 11 dell'Agenda 2030, "Le città sono centri per nuove idee, per il commercio, la cultura, la scienza, la produttività, lo sviluppo sociale e molto altro. Nel migliore dei casi le città hanno permesso alle persone di migliorare la loro condizione sociale ed economica. Tuttavia, persistono molte sfide per mantenere i centri urbani come luoghi di lavoro e prosperità, e che allo stesso tempo non danneggino il territorio e le risorse. Le sfide poste dall'ambiente urbano includono il traffico, la mancanza di fondi per fornire i servizi di base, la scarsità di alloggi adeguati, il degrado delle infrastrutture. Le sfide che le città affrontano possono essere vinte in modo da permettere loro di continuare a prosperare e crescere, migliorando l'utilizzo delle risorse e riducendo l'inquinamento e la povertà. Il futuro che vogliamo include città che offrano opportunità per tutti, con accesso ai servizi di base, all'energia, all'alloggio, ai trasporti e molto altro".

L'Agenda 2030 indica, inoltre, l'obiettivo di ancorare consumo di suolo a crescita demografica e definisce obiettivi per la conservazione del suolo, come l'accesso universale a spazi verdi e a spazi pubblici, individuando altresì l'obiettivo di un bilancio non negativo del degrado del territorio entro il 2030.

A **livello europeo**, la gestione sostenibile del suolo e la necessità di politiche che monitorino gli impatti derivanti dall'occupazione del suolo ha condotto alla definizione dell'obiettivo di raggiungere un **consumo netto di suolo pari a zero per il 2050** ([Environment Action Program EU, settimo programma quadro - Decisione 1386/2013](#)). La Commissione europea, inoltre, nel mese di febbraio 2021 ha lanciato una consultazione pubblica sullo sviluppo di una nuova Strategia dell'UE per il suolo. L'obiettivo della nuova strategia dell'UE per il suolo è quello di affrontare le questioni relative al suolo in maniera organica e contribuire così a raggiungere la neutralità del degrado del suolo e del territorio entro il 2030, uno degli obiettivi principali degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030.

Già la [Conferenza delle Nazioni Unite del 2012](#) «Il futuro che vogliamo» invitava i governi nazionali a contrastare il degrado del suolo. Va ricordato che il percorso a livello internazionale in materia ha visto anche l'istituzione di appositi organismi, quali la prima agenzia delle Nazioni Unite individuata nel Centro delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani [UN Habitat](#). Il processo Habitat è stato avviato dalle Nazioni Unite per affrontare i rischi connessi alla tendenza ad una urbanizzazione selvaggia ed intende migliorare lo sviluppo sostenibile delle città e la qualità della vita dei loro abitanti. Le principali tappe sono: la [prima conferenza Habitat](#), tenutasi a Vancouver nel 1976, che invitava i governi ad adottare un approccio territoriale per le strategie nazionali di sviluppo, coinvolgendo anche le organizzazioni della società civile sui temi urbani; la [seconda conferenza ad Istanbul](#) nel 1996, da cui è scaturita l'adozione della prima agenda urbana, che si concentra sul tema della necessità di frenare l'inurbamento; la terza conferenza delle Nazioni Unite sulle città sostenibili e gli insediamenti umani, c.d. "[Habitat III](#)", svoltasi a Quito in Ecuador nell'ottobre 2016, da cui è scaturita l'adozione della "[New Urban Agenda](#)", che si è concentrata sulla necessità di 'incanalare' i processi di inurbamento attraverso lo strumento di una migliore pianificazione. La New Urban Agenda intende in tal senso utilizzare il dinamismo urbano quale motore dello sviluppo sostenibile, delineando una visione di città compatte, sviluppate lungo assi di trasporto pubblico sostenibile, e preve-

dedo linee di sviluppo sostenibile con equilibrata distribuzione dei carichi antropici.

Anche l'attuazione del Green deal europeo investe il tema della rigenerazione urbana attraverso l'iniziativa, avviata nel 2020, del **Nuovo Bauhaus europeo**⁶.

L'iniziativa «Nuovo Bauhaus europeo» è volta a collegare il Green Deal europeo agli spazi di vita ed invita tutti gli europei a immaginare e costruire insieme un futuro sostenibile e inclusivo “piacevole per gli occhi, il cuore e la mente”. L'obiettivo indicato dalla Commissione europea è di avvicinare il Green Deal ai cittadini, promuovendo soluzioni innovative e accessibili, che migliorino la sostenibilità e la funzionalità degli spazi pubblici e privati. La Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha dichiarato al riguardo: «Voglio che NextGenerationEU faccia partire un'ondata di ristrutturazioni in tutta Europa e renda l'Unione capofila dell'economia circolare. Ma non è solo un progetto ambientale o economico: dev'essere un nuovo progetto culturale europeo».

Sui temi della rigenerazione urbana una iniziativa centrale a livello europeo è quella dell'**Agenda urbana per l'UE (Urban Agenda for the EU)**, stabilita con il Patto di Amsterdam dai ministri dell'UE responsabili delle questioni urbane il 30 maggio 2016 e che rappresenta un approccio integrato e coordinato per affrontare la dimensione urbana delle politiche e della legislazione europea e nazionali. Concentrandosi su temi prioritari concreti all'interno di partenariati dedicati, l'Agenda urbana ha come obiettivo il miglioramento della qualità della vita nelle aree urbane attraverso la realizzazione di partnership con città, Stati membri, la Commissione europea e *stakeholders* (organizzazioni non governative, imprese ecc.).

Una nuova fase attuativa dell'Agenda urbana per l'EU è stata inaugurata con la Nuova Carta di Lipsia (**New Leipzig Charter-The transformative power of cities for the common good**) adottata durante le riunioni ministeriali informali organizzate il 30 novembre 2020 sotto la presidenza tedesca del Consiglio. La Nuova Carta di Lipsia, fortemente allineata con la politica di coesione, fornisce un documento quadro politico chiave per lo sviluppo urbano sostenibile in Europa e sottolinea che le città devono stabilire strategie di sviluppo urbano integrato e sostenibile e garantire la loro attuazione per la città nel suo complesso, dalle sue aree funzionali ai suoi quartieri, secondo un triplice livello di azioni che sono aggregate sotto le seguenti voci/obiettivo: “giuste, verdi e produttive”.

⁶ *Bauhaus significa “casa del costruire” ed è un movimento fondato dall'architetto Walter Gropius nel 1919, a Weimar. Tale movimento fondeva insieme arte e artigianato, tenendo ben presente l'utilità dell'oggetto o dell'edificio che si andava a costruire. Infatti, l'opera d'arte poteva definirsi completa solo se funzionale ed efficace.*

LE VOCI OBIETTIVO DELLA NUOVA CARTA DI LIPSIA

“La città giusta. Il potere trasformativo delle città deve offrire pari opportunità e giustizia ambientale per tutti, indipendentemente dal sesso, dalla condizione socioeconomica, dall’età e dall’origine. Una città giusta offre a tutti opportunità di integrazione nella società. Tutti i gruppi sociali, compresi i più vulnerabili, dovrebbero avere uguale accesso ai servizi di interesse generale, compresi l’istruzione, i servizi sociali, l’assistenza sanitaria e la cultura. L’offerta di alloggi e di energia adeguati, accessibili, sicuri e abordabili dovrebbe soddisfare i bisogni dei diversi gruppi della società, compresa una popolazione che invecchia, le persone con disabilità, i giovani e le famiglie. L’obiettivo sono quartieri urbani sicuri, socialmente equilibrati, che consentono l’integrazione di tutte le componenti sociali e etniche. Tutti i cittadini dovrebbero avere il potere di acquisire nuove competenze e istruzione.

La città verde. Il potere di trasformazione delle città contribuisce a combattere il riscaldamento globale e consentire una elevata qualità ambientale attraverso l’uso sostenibile di aria, acqua, suolo. La qualità degli ambienti urbani pensati per tutti comprende un accesso adeguato al verde e a spazi per il tempo libero. La fornitura di energia climaticamente neutra, di risorse rinnovabili, l’implementazione di misure di efficienza energetica, nonché edifici resilienti al clima e a emissioni zero contribuiranno a ridurre significativamente le emissioni di gas serra e ad aiutare le città europee ad adattarsi agli impatti dei cambiamenti climatici. Alcune città europee all’avanguardia possono già fornire oggi un progetto per una città a zero emissioni di carbonio. La trasformazione richiede investimenti in tecnologie innovative ed efficienti oltre che fondamentali modifiche alla produzione e al consumo, consentendo l’istituzione di una economia circolare che ridefinisca e garantisca un uso sostenibile delle risorse, riducendo significativamente i rifiuti e le emissioni di carbonio. Le città sono chiamate a proteggere e rigenerare gli ecosistemi in via di estinzione e le loro specie e a utilizzare soluzioni basate sulla natura, mentre infrastrutture verdi e blu di alta qualità possono essere resilienti rispetto a condizioni meteorologiche estreme. Nelle città ben progettate e gestite le aree verdi e blu collegate sono una precondizione per ambienti di vita sani, l’adattamento ai cambiamenti climatici e la conservazione e lo sviluppo della biodiversità.

I sistemi di trasporto e mobilità urbani dovrebbero essere efficienti, a emissioni zero, sicuri e multimodali. Dovrebbero essere promosse forme di mobilità e logistica attive e a basse emissioni di carbonio compreso un trasferimento modale al trasporto pubblico, a piedi e in bicicletta. Il trasporto pubblico dovrebbe essere accessibile, conveniente, pulito, sicuro e attraente per tutti.

La città produttiva. Il potere di trasformazione delle città si basa su un'economia diversificata che fornisce posti di lavoro garantendo nel contempo una solida base finanziaria per lo sviluppo urbano sostenibile. Le città sedi commerciali attraenti, innovative e competitive necessitano di una forza lavoro qualificata, di infrastrutture sociali, tecniche e logistiche accessibili. Garantire queste precondizioni (...) dovrebbe essere parte integrante della pianificazione urbanistica. Oltre alle industrie tradizionali, molti altri settori economici si stanno spostando verso un'economia digitale, orientata ai servizi e a basse emissioni di carbonio, basata sulla società della conoscenza e sull'industria culturale. Le piccole imprese, la produzione a basse emissioni e l'agricoltura urbana possono essere stimolate a reintegrare la produzione nelle città e nelle aree urbane, consentendo e promuovendo loro nuove forme di uso misto nei quartieri. Il settore del commercio al dettaglio nelle città europee sta cambiando a causa della crescente digitalizzazione. I beni di prima necessità e soprattutto gli alimenti, tuttavia, dovrebbero essere accessibili localmente per offrire una buona qualità della vita e per controbilanciare gli effetti negativi del cambiamento demografico. La trasformazione delle aree urbane centrali in attraenti spazi multifunzionali offre nuove opportunità di sviluppo urbano attraverso un uso misto per la vita, il lavoro e il tempo libero, dove si trovano produzione, vendita al dettaglio e servizi accanto all'alloggio, all'ospitalità e al tempo libero. La digitalizzazione è un'importante tendenza trasformativa e intersettoriale che interessa tutte le dimensioni di sviluppo urbano sostenibile. In molti modi offre un'opportunità per la città in trasformazione. (...) Queste soluzioni interessano la mobilità urbana intelligente, l'efficienza energetica, gli alloggi sostenibili, i servizi pubblici, la vendita al dettaglio, la fornitura di beni quotidiani e la governance civica. Allo stesso tempo, la digitalizzazione può innescare un ulteriore divario spaziale e sociale con rischi per la tutela della privacy. La digitalizzazione deve essere modellata in modo ambientalmente sostenibile, inclusivo ed equo. In un quadro più ampio europeo la sovranità di-

digitale è fondamentale per la futura competitività dell'UE. Le città, con il loro potere di ampliare le soluzioni digitali e di adattarle alle condizioni locali, possono contribuire in modo significativo a questo obiettivo”.

Sulle azioni legate all'iniziativa Agenda Urbana per l'EU la Commissione europea pubblica specifici approfondimenti nei quali sono illustrate le *best practices* sviluppate dalle città europee per affrontare i temi oggetto dell'Agenda. Tra questi, si segnala da ultimo lo [studio in materia di spazi urbani e infrastrutture sottoutilizzati](#)⁷ in cui si evidenzia che “l'integrazione territoriale è anche cruciale nella rinnovata Carta di Lipsia al fine di influenzare le strategie di sviluppo territoriale e i sistemi di pianificazione spaziale per la formazione di città più compatte, con un'intensificazione dei servizi urbani per contenere lo *sprawl* urbano e la suburbanizzazione”.

1.3. Il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni

Il carattere trasversale della nozione di rigenerazione urbana si riflette nella pluralità dei titoli competenziali ad essa ricollegabili nel quadro del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni definito dall'articolo 117 della Costituzione. La nozione afferisce anzitutto alla materia **governo del territorio**, che l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla potestà legislativa concorrente di Stato e regioni, ma intercetta in modo rilevante la materia **tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali**, attribuita invece alla legislazione esclusiva dello Stato (articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione) nonché la materia di potestà legislativa concorrente **valorizzazione dei beni culturali e ambientali**.

1.3.1. Giurisprudenza costituzionale di rilievo sugli ambiti e i limiti della rigenerazione urbana

Tale intreccio di competenze riflette la multidimensionalità del concetto di rigenerazione urbana che si presta a declinazioni diverse, a condizione che siano tutte ricollegabili all'ambito materiale del “governo del territorio” nel quale – come fin da subito sottolineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303/2003 – le tradizionali materie dell'urbanistica e dell'edilizia devono senz'altro essere incluse pur non potendo la materia “governo del territorio” esaurirsi in esse.

La stessa giurisprudenza costituzionale sembra del resto fare implicito riferi-

⁷ M. BONNEAU, Directorate –General for Regional and Urban Policy– European Commission, *How under-used space and infrastructure can become testbeds for new cities*, 2021.

mento ad una **nozione larga di governo del territorio**, specie là dove, con la [sentenza 62/2005](#), ha avuto modo di precisare, a giustificazione della necessità di prevedere adeguate forme di coinvolgimento delle regioni, che negli interventi concernenti l'uso del territorio (e non dunque le sue sole trasformazioni fisiche) la materia statale “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” intercetta non solo la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio ma anche altre competenze regionali e gli “interessi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori”, con ciò mostrando di voler alludere ad una sfera di interessi diversificati tali da eccedere i confini della tutela ambientale e dello sviluppo edilizio ed urbanistico in senso stretto.

Sul tema della **perimetrazione della potestà legislativa in materia di recupero edilizio e rigenerazione urbana** di rilievo appare, poi, da ultimo, la [sentenza 119/2020](#) della Corte costituzionale. Con tale pronuncia il giudice delle leggi ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 64 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (norma di interpretazione autentica dell’art. 9, comma 8, della legge della regione Veneto n. 14 del 2009), che “mira a consentire gli interventi di rivitalizzazione del patrimonio edilizio esistente, e cioè a realizzare un obiettivo generale di interesse pubblico, perseguito con disposizioni incentivanti di carattere straordinario, limitate nel tempo e operanti per zone territoriali omogenee”.

In tale sentenza la Corte – alla luce della sopravvenuta novella al comma 1-ter dell’art. 2-bis del D.P.R. n. 380/2001 (Testo unico dell’edilizia) recata dall’art. 10, comma 1, lett. a), del D.L. n. 76/2020⁸ – mette in luce, al fine di determinare il punto di equilibrio tra la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile ex art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione e la potestà legislativa concorrente della regione in materia di governo del territorio ex art. 117, terzo comma, “come alle Regioni non sia precluso fissare distanze in deroga a quelle stabilite nelle normative statali, purché la deroga sia giustificata dal perseguimento di interessi pubblici ancorati all’esigenza di **omogenea conformazione dell’assetto urbanistico di una determinata zona, non potendo la deroga stessa riguardare singole costruzioni, individualmente ed isolatamente considerate** (ex plurimis, sentenze n. 13 del 2020, n. 50 e n. 41 del 2017, n. 134 del 2014 e n. 6 del 2013)”.

Da tale pronuncia sembra emergere, da un lato, una valorizzazione della potestà legislativa regionale in ambiti, quali quelli della demolizione e ricostruzione edilizia, direttamente funzionali agli interventi di rigenerazione urbana e, dall’altro, un orien-

⁸ L’art. 10, comma 1, lett. a), del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, ha consentito, tra l’altro, che gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l’intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell’altezza massima dell’edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti.

tamento favorevole nei confronti di interventi legislativi regionali che prevedano forme temporanee di incentivazione per operazioni di recupero e rigenerazione di ambiti territoriali omogenei anche in deroga al quadro normativo nazionale.

Nella citata sentenza 119/2020 la Corte costituzionale sottolinea, in particolare, che “la deroga alla disciplina delle distanze realizzata dagli strumenti urbanistici è stata (...) ritenuta legittima sempre che faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati (“gruppi di edifici”) e sia fondata su previsioni piano volumetriche, che evidenzino una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni considerate come fossero un edificio unitario, ai sensi dell’art. 9, ultimo comma, del D.M. n. 1444 del 1968, disposizione, quest’ultima, che rappresenta la sintesi normativa del punto di equilibrio tra la competenza statale in materia di ordinamento civile e quella regionale in materia di governo del territorio (sentenze n. 13 del 2020, n. 50 e n. 41 del 2017, n. 185 e n. 178 del 2016, n. 134 del 2014 e n. 6 del 2013)”.

Di rilievo appare anche quanto evidenziato dalla Corte costituzionale nella recente [sentenza 202/2021](#), a proposito della incomprimibilità ad opera del legislatore regionale dell’autonomia dei comuni nell’esercitare la funzione fondamentale loro assegnata in materia di pianificazione urbanistica ed edilizia in ambito comunale e di partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale e della contestuale possibilità che, a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali, la legge regionale, in quanto fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali, preveda tuttavia interventi in deroga a tali strumenti (sentenza n. 245 del 2018). Si tratta di una affermazione che – consolidando un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale a garanzia della funzione pianificatoria comunale quale funzione preordinata “anche alla realizzazione temperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti (Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 9 maggio 2018, n. 2780)” – mette in risalto la multidimensionalità degli interessi pubblici oggetto della funzione di pianificazione urbanistica del territorio entro cui si muovono gli interventi di rigenerazione urbana e riconosce la possibilità che tali interventi **siano incentivati ad opera del legislatore** senza però **mai arrivare ad una vanificazione a tempo indefinito del potere pianificatorio comunale**.

Da ultimo, la **portata unitaria e complessa della nozione di territorio**, su cui gravano più interessi pubblici (non solo di governo, ma anche di fruizione del territorio), è richiamata dalla Corte costituzionale nella [sentenza 219/2021](#). In tale pronuncia viene ricordato che, ai sensi dell’art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), le prescrizioni dei piani paesaggistici regionali sono cogenti e sovraordinate agli strumenti urbanistici, non solo ai fini della salva-

guardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell’ottica dello sviluppo sostenibile e dell’uso consapevole del suolo. In tal modo, la pianificazione paesaggistica assume, alla luce della vigente normativa, un valore di limite insuperabile da parte dello stesso legislatore regionale che volesse, in nome della rigenerazione urbana ed edilizia, disporre deroghe indefinite agli strumenti urbanistici comunali.

1.3.2. La rigenerazione urbana nella legislazione regionale

Nell’esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio numerose regioni hanno approvato leggi che a vario titolo – alcune nell’ambito di interventi più complessivi dedicati anche alla regolamentazione degli istituti urbanistici e degli strumenti di pianificazione del territorio, altre con normative di portata più circoscritta – introducono non solo discipline di dettaglio ma anche – in assenza di una specifica legislazione statale – principi in tema di contenimento del consumo di suolo e di rigenerazione urbana.

Gli interventi legislativi regionali appaiono sostanzialmente ispirati a due modelli generali che rispondono a logiche diverse, anche se talvolta compresenti all’interno dello stesso impianto legislativo:

- un modello di regolamentazione incentrato prevalentemente sul perseguimento delle finalità di rigenerazione urbana attraverso un **sistema di premialità urbanistiche ed edilizie e di incentivi**, in alcuni casi previa definizione in ambito regionale di **quantità massime di suolo consumabile** a fini edificatori;
- un modello di regolamentazione maggiormente incline a considerare **prioritari i processi di riuso e sostituzione edilizia** senza consumo di nuovo suolo e orientato a garantire una più netta perimetrazione dei margini di confine dei centri abitati, configurando l’espansione edilizia come eccezione.

FOCUS SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE

Da una analisi della legislazione regionale in materia è possibile ricavare alcuni filoni fondamentali di intervento che, in conformità alle logiche ispiratrici sottese ai due modelli sopra menzionati, ne connotano le principali tendenze normative.

Da tale analisi emergono talune modalità di approccio alla disciplina che si ripetono con frequenza nelle diverse leggi regionali e che possono essere così sintetizzate:

definizione di rigenerazione urbana: in assenza di una definizione da parte della legislazione statale, la nozione di rigenerazione urbana è fatta oggetto di definizioni volte a sottolinearne la natura di insieme coordinato di interventi non solo urbanistico-edilizi ma anche di iniziative di sviluppo e riqualificazione del tessuto sociale, produttivo e culturale dei territori urbani, in un'ottica di sostenibilità ambientale e di incremento della resilienza delle città (così, ad es., art. 1 della legge della regione Lombardia n. 31/2014), ovvero di complesso sistematico di trasformazioni urbanistiche ed edilizie concernenti aree e complessi edilizi caratterizzati da degrado urbanistico, edilizio, ambientale o socio-economico, che non determinino consumo di suolo, realizzate secondo tecniche e metodologie di rinaturalizzazione dei suoli consumati in modo reversibile, recupero dei servizi ecosistemici persi, deimpermeabilizzazione e finalizzate alla priorità del riuso (così l'art. 1, comma 2, lettera e), della legge della regione Marche n. 22/2011, come modificata dalla legge della regione Marche n. 14/2021);

affermazione del principio che il suolo è bene comune e risorsa non rinnovabile, presente nella maggioranza delle leggi regionali in materia;

attuazione demandata alle scelte di pianificazione urbanistica comunale, nel rispetto della tradizionale appartenenza all'autonomia dei comuni della funzione di pianificazione urbanistica (da ultimo riaffermata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 179/2019);

previsione di premialità volumetriche, anche con delocalizzazione dei diritti edificatori, mediante modelli perequativi e/o deroghe agli standard urbanistici, e in particolare ai limiti di densità, distanza e altezza (si veda, ad es., l'art. 9, comma 1, lettera c), della legge della regione Emilia-Romagna n. 24/2017), anche mediante la rimozione di volumetrie contrastanti con il contesto paesaggistico, urbanistico e architettonico circostante e la loro delocalizzazione attraverso meccanismi di perequazione urbanistica (in questo senso l'art. 7-bis della legge della regione Puglia n. 21/2008), ovvero con mutamenti di destinazione d'uso per gli interventi di rigenerazione urbana che prevedano un minore consumo di suolo o assicurino la deimpermeabilizzazione e rinaturalizzazione di suolo edificato (in tal senso, ad es., l'art. 40-bis, comma 6, della

legge della regione Lombardia n. 12/2005, introdotto dalla legge della regione Lombardia n. 18/2019) ovvero che prevedano il ricorso alla procedura del concorso di progettazione a garanzia della qualità urbanistica, edilizia ed architettonica (art. 2, comma 10, della legge della regione Lazio n. 7/2017; art. 17, comma 6, della legge della regione Emilia-Romagna n. 24/2017), nonché di incentivi di altra natura (ad es. riduzioni o esoneri dal contributo sul costo di costruzione, riduzioni delle imposte sugli immobili o di altre imposte comunali, ecc.);

definizione della quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale e sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei (così l'art. 4 della legge della regione Veneto n. 14/2017, che demanda alla Giunta regionale il compito di adottare una deliberazione concernente i relativi criteri di utilizzo della quantità di "riserva" del suolo regionale consumabile; si veda anche l'art. 6, comma 1, della legge della regione Emilia-Romagna n. 24/2017, che fissa il limite massimo del 3 per cento della superficie del territorio urbanizzato);

previsione dell'obbligo per i comuni di effettuare la ricognizione di immobili o aree degradati o dismessi e non utilizzati (art. 40-bis della legge della regione Lombardia n. 12/2005, introdotto dalla legge della regione Lombardia n. 18/2019; art. 11, comma 1, lettera b-bis) della legge della regione Marche n. 22/2011, introdotta dalla legge della regione Marche n. 14/2021);

semplificazioni procedurali per gli interventi di rigenerazione urbana, quali ad esempio iter semplificati per l'approvazione delle varianti agli strumenti urbanistici per interventi che prevedano l'ampliamento delle zone agricole e forestali o del verde pubblico e privato o che dispongano rettifiche di limitata entità del perimetro delle aree assoggettate a piani urbanistici esecutivi (art. 63-sexies della legge della regione Friuli-Venezia Giulia n. 5/2007; art. 7, commi 2 e 4, della legge della regione Puglia n. 21/2008);

assegnazione di contributi regionali ai comuni per la realizzazione di opere pubbliche funzionalmente connesse con gli interventi di rigenerazione urbana, talvolta con priorità per i comuni che operano una serie

di azioni volte alla rigenerazione urbana e al contenimento del consumo di suolo (così, ad es., art. 57 della legge della regione Toscana n. 65/2014; art. 7, comma 1, della legge della regione Puglia n. 21/2008; art. 9 della legge della regione Veneto n. 14/2017).

1.4. La legislazione nazionale in materia di urbanistica

La legge che ancora oggi reca la disciplina più organica della materia urbanistica a livello nazionale risale al 1942 (**legge 17 agosto 1942, n. 1150**) e, nonostante l'incompleta attuazione (a partire dal regolamento di esecuzione, mai emanato) e l'impianto centralizzatore, ha rappresentato la principale fonte di riferimento per l'individuazione dei principi fondamentali della materia, ai quali ha dovuto uniformarsi la legislazione regionale di dettaglio adottata a partire dal 1970, sulla base della competenza concorrente riconosciuta in materia urbanistica dall'articolo 117 della Costituzione nella sua versione antecedente alla riforma del Titolo V del 2001.

La vigente legislazione statale in materia affida alla competenza dei comuni la pianificazione urbanistica e la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale. In particolare, la legge n. 1150/1942 ha previsto, in estrema sintesi, l'istituzione di un piano regolatore generale (PRG) quale strumento principale, affidato alla responsabilità del comune, di pianificazione e controllo dello sviluppo urbano, da attuare attraverso piani particolareggiati esecutivi redatti dal comune medesimo. Sempre a livello di pianificazione comunale rilevano quali fonti del diritto urbanistico anche i regolamenti di attuazione della c.d. legge ponte (legge n. 765/1967) con cui sono stati introdotti i cosiddetti «**standard urbanistici**», cioè la quantità minima di spazio che ogni piano regolatore generale deve inderogabilmente riservare all'uso pubblico e le distanze minime e altezze massime da osservare nell'edificazione degli e tra gli edifici, nonché ai lati delle strade (D.M. 1444/1968; D.M. 1404/1968).

A livello territoriale più ampio, la legge n. 1150/1942 ha inoltre previsto i piani territoriali di coordinamento, finalizzati ad orientare e coordinare l'attività urbanistica di aree vaste e vincolanti per i piani subordinati, poi variamente ridenominati e rimodulati nella legislazione regionale, che costituiscono il primo livello di pianificazione urbanistica con efficacia di orientamento e indirizzo e ai quali è affidato il compito di garantire il coordinamento con gli atti di pianificazione settoriale (ad es. i piani paesaggistici).

Completano il quadro di riferimento della legislazione statale in materia di urbanistica e governo del territorio la disciplina dell'attività costruttiva edilizia contenuta nel Testo unico in materia edilizia, di cui al D.P.R. n. 380/2001, e la disciplina delle espropriazioni per pubblica utilità contenuta nel Testo unico di cui al D.P.R. n. 327/2001.

Ai fini del presente studio particolare rilievo assume la lettera *d-ter*) dell'art. 16, comma 4, del D.P.R. n. 380/2001 (aggiunta dall'[art. 17, comma 1, lett. g\), n. 3\), del D.L. n. 133/2014](#) e successivamente modificata dall'[art. 10, comma 1, lettera g\), del D.L. n. 76/2020](#)) in materia di riconoscimento del maggior valore generato dalle operazioni di ristrutturazione urbanistica.

La citata lettera *d-ter*), infatti, include tra i fattori cui è commisurata la determinazione dell'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria anche la valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica o in deroga. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche.



2. I principali interventi normativi

Nel corso degli ultimi anni, pur in assenza di un quadro legislativo organico di riferimento, diversi sono stati gli interventi legislativi statali in materia di rigenerazione urbana, che sono stati modellati secondo tre direttrici fondamentali:

- programmi di finanziamento di progetti degli enti territoriali;
- novelle alla legislazione in materia di urbanistica ed edilizia;
- e, da ultimo, misure specifiche connesse all'avvio del processo di attuazione degli obiettivi di rigenerazione urbana previsti dal PNRR.

2.1. I programmi per la concessione di contributi agli enti territoriali

Di seguito è riportata una sintetica descrizione, in ordine cronologico, dei principali programmi statali adottati o implementati con specifiche norme di legge aventi ad oggetto la concessione di **contributi agli enti territoriali per interventi di rigenerazione e riqualificazione urbana**:

- **Programmi di riqualificazione urbana:** sono stati tra i primi interventi a prevedere la partecipazione del privato in operazioni di riqualificazione di ambiti urbani, finalizzati alla riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale. In particolare, l'art. 2, comma 2, della L. n. 179/1992 (Norme per l'edilizia residenziale pubblica) aveva destinato la somma di Lire 288.000.000.000 per la realizzazione di programmi di riqualificazione urbana (P.Ri.U.) individuati, ai sensi dell'art. 16 della medesima legge, con accordi di programma finalizzati alla riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale.

Avviati inizialmente con le procedure previste dal D.M. 21 dicembre 1994 e finanziati ai sensi dell'art. 2, comma 2, della L. n. 179/1992, tali programmi sono stati rifinanziati in parte attraverso progetti pilota con la delibera CIPE 23 aprile 1997, a valere sulle risorse assegnate con il D.L. n. 244/1995. Nella corrente legislatura, al fine di favorire il completamento dei citati programmi è stato prorogato il termine di ultimazione delle opere pubbliche e private già avviate e per le quali vi sia stata una interruzione delle attività di cantiere determinata da eventi di forza maggiore, prevedendo una proroga di durata pari a quella del «fermo cantiere» (art. 1, comma 100, della L. n. 145/2018 - legge di bilancio 2019).

- **Piano nazionale per le città:** al fine di avviare interventi per la riqualificazione di aree urbane, con particolare riguardo a quelle degradate, è stato introdotto nel 2012 uno strumento operativo denominato «Piano nazionale per le città» (art. 12 del D.L. n. 83/2012), affidato alla gestione di una apposita cabina di regia (istituita con il D.M. 3 agosto 2012). Per il completamento degli interventi del Piano nazionale per le città, in caso di inerzia realizzativa, sentito il comune interessato, è stata prevista la nomina di commissari straordinari (art. 1, comma 951, della L. n. 145/2018 - legge di bilancio 2019).
- **Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia:** introdotto dalla legge di stabilità per il 2016 (art. 1, commi 974-978, della L. n. 208/2015), è stato indirizzato a favore di aree urbane caratterizzate da situazioni di marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza dei servizi, mediante la presentazione di progetti da parte degli enti locali.

A seguito dell'approvazione dei progetti presentati dagli enti locali, sono state stipulate apposite convenzioni (o accordi di programma) con la Presidenza del Consiglio dei ministri, per rendere efficaci gli impegni economici destinati ai progetti approvati. Tuttavia, dei 120 progetti individuati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ne sono stati effettivamente finanziati 24, per cui, nel corso del 2018, è stato disposto il differimento all'anno 2020 dell'efficacia delle convenzioni previste per i 96 progetti non finanziati (tali convenzioni erano state concluse nel 2018 sulla base di quanto disposto dal D.P.C.M. 29 maggio 2017, e dalle delibere del CIPE n. 2/ 2017 e n. 72/ 2017, adottate ai sensi dell'art. 1, comma 141, della legge di bilancio 2017). Conseguentemente, le amministrazioni competenti hanno provveduto, ferma rimanendo la dotazione complessiva assegnata, a rimodulare i relativi impegni di spesa e i connessi pagamenti (art. 13, commi 02 e 03, del D.L. n. 91/2018). Successivamente, è stato previsto che le convenzioni riguardanti i 96 progetti approvati producessero effetti finanziari a partire dal 2019, superando quanto stabilito dal D.L. n. 91/2018 (art. 1, comma 914, della L. n. 145/2018 - legge di bilancio 2019).

- La L. n. 158/2017 ha previsto misure per il **sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni**, nonché disposizioni per la **riqualificazione e il recupero dei centri storici** dei medesimi comuni; per l'utilizzo delle risorse, è prevista la predisposizione di un Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni e un elenco di interventi prioritari assicurati dal Piano nazionale.

A tal fine, sono stati emanati il decreto con i parametri per la determinazione delle tipologie dei piccoli comuni che possono beneficiare dei finanziamenti ([D.M. 10 agosto 2020](#)) e il decreto recante l'elenco dei 5.518 piccoli comuni finanziabili ([D.P.C.M. 23 luglio 2021](#)).

- L'art. 1, commi 134-148, della L. n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) ha disposto lo stanziamento di **risorse per la messa in sicurezza di edifici e del territorio**, per il periodo 2021-2033 (esteso successivamente anche all'anno 2034, vedi *infra*), pari a circa 8,1 miliardi di euro complessivi, **assegnati dalle singole Regioni e dal Ministero dell'interno ai comuni (a partire dai comuni con una popolazione inferiore o uguale a 5.000 abitanti)**. L'art. 49, comma 1, lettere a) e b), del D.L. n. 124/2019 ha successivamente esteso l'utilizzo delle risorse attribuite ai comuni dalle singole regioni (pari a 3,2 miliardi di euro) anche al settore dei trasporti e della viabilità, con la finalità di ridurre l'inquinamento ambientale e di favorire investimenti **finalizzati alla rigenerazione urbana**, alla riconversione energetica verso fonti rinnovabili, ad infrastrutture sociali e alle bonifiche ambientali. L'assegnazione delle suddette risorse è stata incrementata e rimodulata con successivi interventi legislativi, che hanno anche ampliato le finalità degli interventi ammissibili a finanziamento.

L'art. 1, comma 66, della L. n. 160/2019 (legge di bilancio 2020) ha provveduto ad incrementare le risorse assegnate dalle regioni ai comuni di 2,4 miliardi di euro e ad estenderle anche all'anno 2034. L'art. 39, comma 14-octies, del D.L. 162/2019 (c.d. proroga termini) ha poi ridotto da 5,6 miliardi a 3,3 miliardi di euro i contributi previsti.

L'art. 1, comma 809, della L. n. 178/2020 (legge di bilancio 2021) ha, poi, incrementato di 1 miliardo di euro le risorse stanziare per le Regioni e ampliato le finalità a cui sono destinate, per un totale complessivo, relativo al periodo 2021-2034, pari a 4,3 miliardi di euro. Con l'art. 1, comma 38, lettere a) e c), della L. n. 160/2019 (legge di bilancio 2020) anche le risorse assegnabili dal Ministero dell'interno ai comuni sono state incrementate da 4,9 miliardi a 8,8 miliardi di euro ed estese anche all'anno 2034, includendo tra le finalità degli interventi finanziabili anche l'efficientamento energetico degli edifici. Successivamente, l'art. 46 del D.L. n. 104/2020 ha rimodulato le risorse assegnabili dal Ministero dell'interno ai comuni, con un incremento di 2,65 miliardi di euro degli stanziamenti per gli anni 2021 e 2022, eliminando, parimenti, le risorse assegnate per gli anni 2031-2034. Per effetto di quanto disposto dall'art. 28, comma 4, del D.L. 17/2022 (vedi *infra*), le risorse previste sono state ridotte di 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023 e 2024.

In conseguenza delle diverse rimodulazioni intervenute, gli 8,5 miliardi di euro, previsti per il periodo 2021-2030, assegnabili ai comuni dal Ministero dell'interno, sono da ripartirsi secondo le seguenti modalità: 1.250 milioni di euro per l'anno 2021, 2.200 milioni di euro per l'anno 2022, 400 milioni per ciascuno degli anni 2023 e 2024, 550 milioni di euro per l'anno 2025, 700 milioni di euro per l'anno 2026 e 750 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2027 al 2030.

Il Ministero dell'interno ha provveduto, con il [decreto 5 agosto 2020](#), a definire le procedure di richiesta per l'assegnazione dei contributi per l'anno 2021 e, con il [decreto 8 gennaio 2022](#), quelle per l'assegnazione dei contributi per l'anno 2022.

Con il [decreto del 23 febbraio 2021](#) sono state ripartite le risorse previste per l'anno 2021.

L'art. 20, comma 2, lett. 0a), del D.L. 152/2021 (che ha modificato il citato comma 139 dell'art. 1

della legge di bilancio 2019) ha inoltre disposto che, a decorrere dall'anno 2022, in sede di definizione delle procedure di assegnazione dei contributi, almeno il 40 per cento delle risorse allocabili è destinato agli enti locali del Mezzogiorno.

L'art. 28, comma 5, del D.L. 17/2022 (vedi *infra*) ha abrogato la norma della legge di bilancio 2022 (art. 1, comma 458, L. n. 234/2021, che ha introdotto il comma 135.1 alla legge 145/2018) il quale prevedeva, dall'anno 2023, la possibilità per le regioni di finalizzare le risorse previste dal comma 134 dell'art. 1 della legge di bilancio 2019 al finanziamento delle opere, ricadenti nel proprio territorio, ammissibili e non finanziate, previste nella graduatoria del [D.M. del Ministero dell'interno del 30 dicembre 2021](#).

- L'art. 1, commi 42-43, della L. n. 160/2019 (legge di bilancio 2020) ha assegnato complessivi 8,5 miliardi di euro, per il periodo 2021-2034, ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, non capoluogo di provincia, ed ai comuni capoluogo di provincia o sede di città metropolitana, per **investimenti in progetti di rigenerazione urbana**, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale, nel limite complessivo di 150 milioni di euro per l'anno 2021, di 250 milioni di euro per l'anno 2022, di 550 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023 e 2024 e di 700 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2034. Tale intervento è stato poi **recepito tra le linee di investimento finanziate con il PNRR**.

In sede di prima applicazione, ed in via sperimentale, per il triennio 2021-2023, con il [D.P.C.M. 21 gennaio 2021](#) sono stati stabiliti i criteri e le modalità di ammissibilità delle istanze e di assegnazione dei contributi per investimenti in progetti di rigenerazione urbana. Con l'art. 20, comma 1, lett. e), del D.L. n. 152/2021 è stato introdotto nel citato art. 1 della legge di bilancio 2020 il comma 42-bis, il quale dispone che le somme relative al periodo 2021-2026, confluite nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) nella Missione M5C2-2.1, relativa ad investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale, sono integrate con 100 milioni per l'anno 2022 e con 200 milioni per ciascuno degli anni 2023 e 2024.

Con il [D.M. 2 aprile 2021](#) è stato approvato il modello di presentazione della domanda per il triennio 2021-2023 e con il [D.M. del Ministero dell'interno 30 dicembre 2021](#) è stato approvato l'elenco dei progetti beneficiari del finanziamento per il periodo 2021-2026, per un importo complessivo pari a 3,4 miliardi di euro.

L'art. 28 del D.L. n. 17/2022 prevede inoltre ulteriori risorse a favore dei comuni, pari a complessivi 905 milioni di euro per il periodo 2022-2026.

Il Ministero dell'Interno ha [comunicato](#) il 25 marzo 2022 l'autorizzazione allo scorrimento della graduatoria delle opere ammissibili e non finanziate del citato D.M. 30 dicembre 2021. A tale riguardo si specifica che risulta in fase di definitiva formalizzazione il D.M. che finanzia le opere considerate ammissibili e riportate nell'Allegato 2 al D.M. 30 dicembre 2021, nonché alcuni interventi le cui istanze, per un mero errore informatico, non erano state scaricate dal sistema Gestione Linee di finanziamento (GLF).

Conseguentemente, è stato adottato dal Ministero dell'Interno il decreto 4 aprile 2022, con il quale si è proceduto allo scorrimento della graduatoria e alla erogazione dei contributi pari a 901 milioni, finanziando tutte le ulteriori opere già ammesse nel precedente decreto del 30 dicembre 2021, ma che non si erano classificate in posizione utile a causa della mancanza di risorse.

Per gli ulteriori finanziamenti in tema di investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, si veda *infra* quanto disposto dall'art. 1, commi 534-542, della L. n. 234/2021 (legge di bilancio 2022).

- **Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (PINQuA):** istituito dall'art. 1, commi 437-444, della L. n. 160/2019 (legge di bilancio 2020) e poi **recepito tra le linee di investimento finanziate con il PNRR** (vedi *infra*), è finalizzato alla **riduzione del disagio abitativo**, con particolare riferimento alle periferie, in un'ottica di sostenibilità e densificazione, e senza consumo di nuovo suolo, con la previsione che i relativi interventi devono seguire il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (*smart city*).

A tali fini è stato istituito un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, con una dotazione complessiva in termini di competenza e cassa pari a 853,81 milioni euro per gli anni 2020-2033. Con il [decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 395 del 16 settembre 2020](#) sono state disciplinate le procedure per la presentazione delle proposte, i criteri per la valutazione e le modalità di erogazione dei finanziamenti per l'attuazione del programma, definendo le seguenti cinque linee principali di azione: 1) riqualificazione e riorganizzazione del patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale; 2) rifunzionalizzazione di aree, spazi e immobili pubblici e privati; 3) miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza dei luoghi urbani; 4) rigenerazione di aree e spazi già costruiti; 5) individuazione e utilizzo di modelli e strumenti innovativi di gestione, inclusione sociale e welfare urbano. Con il [decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 474 del 2020](#), è stata, poi, istituita presso il medesimo Ministero l'Alta Commissione di cui all'art. 1, comma 439, della legge n. 160/2019, alla quale è stato attribuito il compito di provvedere all'esame delle proposte presentate. In data 4 febbraio 2022 è stata presentata al Parlamento la [Relazione annuale](#) che descrive lo stato di avanzamento del Programma al 31 dicembre 2021. Come detto, il programma "PinQua" è stato inserito nel [PNRR](#) nella Missione 5, Componente 2 Investimento 2.3, per un importo complessivo di 2,8 miliardi di euro, assegnati al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili con il [D.M. 6 agosto 2021](#), di cui 477 milioni di euro di risorse nazionali, con un'attuazione prevista per il periodo 2021-2026.

- L'art. 1, commi 534-542, della L. n. 234/2021 (legge di bilancio 2022) assegna ai comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti che, in forma associata, presentano una popolazione superiore a 15.000 abitanti, contributi per investimenti nel limite complessivo di 300 milioni di euro per l'anno 2022, al fine di favorire gli **investimenti in progetti di rigenerazione urbana volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale** nonché al miglioramento

della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale.

Le risorse sono previste anche a favore dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, non capoluogo di provincia, e dei comuni capoluogo di provincia o sede di città metropolitana che non risultano beneficiari delle risorse previste dai commi 42-43 dell'art. 1 della L. 160/2019 (legge di bilancio 2020). L'elenco dei progetti beneficiari dei contributi e gli importi delle risorse assegnate a ciascun progetto sono stati approvati con il [D.M. del Ministero dell'interno del 30 dicembre 2021](#). Con il [D.M. 21 febbraio 2022](#) è stato approvato il modello per la richiesta dei contributi.

2.2. Le recenti modifiche al Testo unico dell'edilizia

Un particolare rilievo hanno assunto, negli ultimi anni, gli interventi legislativi, di seguito descritti, recanti **novelle al D.P.R. n. 380/2001 (Testo unico dell'edilizia)** e volti a favorire espressamente, in particolare attraverso modifiche al regime delle demolizioni e ricostruzioni, operazioni di rigenerazione urbana:

- **l'art. 5 del D.L. n. 32/2019** (cd. decreto "sblocca cantieri") ha apportato modifiche al D.P.R. n. 380/2001 (poi oggetto di successiva rivisitazione ad opera dell'art. 10 del D.L. n. 76/2020: v. *infra*) finalizzate a **favorire la rigenerazione urbana, la riqualificazione del patrimonio edilizio e delle aree urbane degradate, la riduzione del consumo di suolo**, lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili e il miglioramento e l'adeguamento sismico del patrimonio edilizio esistente, anche con interventi di demolizione e ricostruzione.

A tal fine, si prevede che le disposizioni del comma 1 dell'art. 2-bis del D.P.R. 380/2001 (che consentono a regioni e province autonome di prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al [D.M. 1444/1968](#) e dettare disposizioni sugli spazi da destinare a standard urbanistici) sono finalizzate a orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio. Il citato decreto-legge ha, inoltre, dettato norme in materia di interventi di demolizione e ricostruzione (poi modificate dal D.L. 76/2020: v. *infra*) nonché una norma di interpretazione autentica in base alla quale le disposizioni di cui all'art. 9, commi secondo e terzo, del D.M. 1444/1968 si interpretano nel senso che i limiti di distanza tra i fabbricati ivi previsti si considerano riferiti esclusivamente alla zona C) (ossia alle parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali l'edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità delle parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi).

- successivamente, **l'art. 10 del D.L. 76/2020** (cd. decreto semplificazioni 1) ha

apportato ulteriori modifiche al Testo unico dell'edilizia finalizzate a semplificare le procedure edilizie e assicurare il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo **sviluppo di processi di rigenerazione urbana**, decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo. Tra le novità introdotte si segnala quella volta ad **incentivare gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici**, nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti, rimuovendo per tali interventi il vincolo del medesimo sedime e della medesima sagoma (che erano stati in precedenza introdotti con l'art. 5 del D.L. n. 32/2019), e a stabilire che gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati **con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito**. Il citato art. 10 del D.L. 76/2020 ha, peraltro, previsto che nelle zone A e in quelle ad esse assimilabili, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti esclusivamente nell'ambito di piani urbanistici di recupero e di riqualificazione, fatte salve le previsioni dei vigenti strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica. Sono stati, inoltre, ridefiniti gli interventi di manutenzione straordinaria e di ristrutturazione edilizia, prevedendosi, tra l'altro (con novella all'art. 3, comma 1, lettera d), del TUE), che **nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi gli interventi di demolizione e ricostruzione** di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico e che l'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, **incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana**. Resta fermo, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al D.M. 1444/1968, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, che gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria.

Si segnala inoltre che il comma 5-bis dell'art. 28 del D.L. n. 17/2022 apporta una ulteriore novella agli articoli 3, comma 1, lettera d), e 10, comma 1, lettera c), del TUE volta a precisare che sono subordinati a permesso di costruire gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino la demolizione e ricostruzione di edifici ricadenti in aree tutelate ai sensi dell'art. 142 del D. Lgs. 142/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) o il ripristino di edifici, crollati o demoliti, ricadenti nelle medesime aree, in entrambi i casi ove siano previste modifiche della sagoma o dei prospetti o del sedime o delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente oppure siano previsti incrementi di volumetria.

L'art. 10 del D.L. n. 76/2020 ha infine apportato ulteriori modifiche al TUE concernenti, tra l'altro, il mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante e gli usi temporanei di aree ed immobili dismessi per finalità di rigenerazione urbana.

2.3. La rigenerazione urbana nel PNRR

La **rigenerazione urbana** rappresenta la finalità di alcuni interventi previsti nell'ambito dell'asse strategico della **Missione 5 (“Inclusione e coesione”)**, **Componente 2 (“Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore”)**, che – per gli interventi di rigenerazione urbana – mira a **ridurre i divari di cittadinanza e i divari generazionali**.

Gli interventi sono concepiti come strumento di supporto all'inclusione soprattutto giovanile, e al recupero del degrado sociale e ambientale, attraverso, in particolare, la realizzazione di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica, la rifunzionalizzazione di aree e strutture edilizie pubbliche esistenti e la rigenerazione e valorizzazione di aree urbane sottoutilizzate o inutilizzate. Nell'ambito di tali interventi, attenzione particolare è rivolta anche ad identificare soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo volte a superare il fenomeno degli insediamenti abusivi. Un ruolo strategico è inoltre riconosciuto alla riqualificazione delle strutture sportive, volta a favorire l'inclusione e l'integrazione sociale attraverso la diffusione della cultura dello sport, e alla progettazione urbana integrata.

Per una descrizione dettagliata delle risorse stanziata dal PNRR e dal Piano nazionale complementare (di cui agli artt. 1 e 2 del D.L. n. 59/2021) a favore di interventi di rigenerazione urbana si rinvia alla seconda parte del presente studio.

In sintesi, nell'ambito della Missione 5, Componente 2, del PNRR sono finanziate le seguenti linee di investimento:

1. progetti di rigenerazione urbana volti a **ridurre situazioni di emarginazione** e degrado sociale (M5C2-I. 2.1);

2. Piani Urbani Integrati (M5C2-I. 2.2).

In attuazione di tale linea progettuale, l'art. 21 del D.L. 152/2021 dispone che i progetti oggetto di finanziamento devono promuovere la rigenerazione urbana attraverso il recupero, la ristrutturazione e la rifunzionalizzazione ecosostenibile delle strutture edilizie e delle aree pubbliche, l'efficientamento energetico e idrico degli edifici e la riduzione del consumo di suolo anche attraverso operazioni di demolizione e ricostruzione finalizzate alla riduzione dell'impermeabilizzazione del suolo già consumato con modifica di sagome e impianti urbanistici, nonché interventi finalizzati a sostenere progetti legati alle *smart cities*, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico. La norma precisa inoltre che i progetti devono, a pena di inammissibilità:

- intervenire su aree urbane il cui indice di vulnerabilità sociale (IVSM) è superiore a 99 o superiore alla mediana dell'area territoriale;
- avere un livello progettuale che assicuri il rispetto dei termini di cui al comma 10 (assegnazione delle risorse entro 150 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge) e, in ogni caso, non inferiore al progetto di fattibilità;
- assicurare, nel caso di edifici oggetto di riuso, rifunzionalizzazione o ristrutturazione, l'incremento di almeno due classi energetiche;
- assicurare l'equilibrio tra zone edificate e zone verdi, limitando il consumo di suolo, nonché potenziare l'autonomia delle persone con disabilità e l'inclusione sociale attraverso la promozione di servizi sociali e sanitari di prossimità a livello locale eliminando, laddove possibile, gli ostacoli all'accesso agli alloggi e alle opportunità di lavoro, tenendo conto anche delle nuove possibilità offerte dalle tecnologie e dal lavoro da remoto ai fini della conciliazione tra esigenze di cura familiare ed esigenze lavorative, nel rispetto del principio di parità di genere e ai fini della riduzione dei flussi di traffico veicolare nelle aree metropolitane;
- assicurare ampi processi di partecipazione degli attori economici e della società civile in fase di definizione degli interventi oggetto dei Piani integrati;
- prevedere la valutazione di conformità alle condizioni collegate al principio del DNSH (*Do Not Significant Harm*), previsto dall'art. 17 del regolamento UE 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020.

Per approfondimenti si rinvia al commento all'art. 21 del D.L. n. 152/2021 del relativo [dossier](#) predisposto dai Servizi studi della Camera e del Senato.

Con [decreto interministeriale 22 aprile 2022](#) è stato approvato l'elenco definitivo dei piani urbani integrati finanziabili, selezionati e presentati dalle Città Metropolitane nelle modalità indicate

dall'art. 21, comma 9, del D.L. n. 152/2021. Il decreto prevede, tra l'altro, specifici termini e condizionalità per la realizzazione dei lavori (l'aggiudicazione dei lavori entro il 30 luglio 2023; la realizzazione di almeno una percentuale del 30 per cento delle opere entro il 30 settembre 2024, pena la revoca totale del contributo assegnato; e la conclusione delle opere con la trasmissione del certificato di regolare esecuzione o del certificato di collaudo entro il 30 giugno 2026).

3. Programma innovativo della qualità dell'abitare (PINQuA) (M5C2-I. 2.3), istituito dall'art. 1, commi 437-444, della L. n. 160/2019 (legge di bilancio 2020) e poi recepito tra le linee di investimento finanziate con il PNRR, che è finalizzato alla **riduzione del disagio abitativo**, con particolare riferimento alle periferie, in un'ottica di sostenibilità e densificazione, e senza consumo di nuovo suolo, con la previsione che i relativi interventi devono seguire il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (*smart city*).

Con il [D.M. 7 ottobre 2021 n. 383](#) sono stati approvati gli elenchi dei beneficiari e delle 159 proposte di rigenerazione urbana e di edilizia residenziale pubblica presentate da Regioni, Comuni e Città Metropolitane, per l'attuazione del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA). Ai sensi del comma 6-*bis* dell'art. 2 del D.L. 77/2021, alle regioni del Mezzogiorno deve essere riservata una quota pari al 40 per cento degli stanziamenti previsti. Per approfondimenti sui singoli progetti finanziati si rinvia alla [pagina del sito web del MIMS](#).

Come segnala l'Allegato al DEF 2022 "Dieci anni per trasformare l'Italia - Strategie per infrastrutture, mobilità e logistica sostenibili e resilienti" (cosiddetto Allegato infrastrutture) - trasmesso alle Camere con lettera del Ministro dell'economia e delle finanze del 20 maggio 2022 - i progetti finanziati con il PINQuA "hanno l'ambizione di essere intesi come emblematici di un cambio di paradigma sui temi dell'abitare e della rigenerazione. La progettazione intende andare oltre le categorie tradizionali del progetto, strutturando gli interventi intorno ad alcuni nuclei tematici: innovazione tecnologica; interazione sociale; centralità delle comunità e resilienza dei territori; sostenibilità economica, sociale e ambientale".

Per una descrizione delle risorse complessive assegnate con il PINQuA alle singole regioni da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili si rinvia al seguente link. Sui risultati al primo trimestre del 2022 del PINQuA, anche con riferimento ad alcuni progetti selezionati, si veda il [Rapporto "PINQuA - Progetti e prime evidenze"](#), pubblicato sul sito web del MIMS.

Assumono, inoltre, rilievo ai fini delle politiche di rigenerazione urbana le riforme previste dal PNRR relative alle **semplificazioni in materia di edilizia e urbanistica** e di interventi per la rigenerazione urbana e alla **revisione del quadro legislativo in materia di contratti pubblici**.

Per la riforma in materia di edilizia e urbanistica il PNRR prevedeva come target la presentazione entro il secondo trimestre del 2021 di un decreto-legge, che tuttavia non è stato adottato. Al riguardo, si segnala che con [D.M. 11 novembre 2021 n. 414](#), il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili ha istituito la Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e in materia edilizia, con il compito di pre-

sentare al Ministro, entro il termine di sei mesi dalla sua istituzione, una relazione sull'attività svolta nonché uno o più schemi di provvedimento recanti, in particolare, disposizioni di riforma della legge n. 1150 del 1942 e della normativa attuativa, nonché del D.P.R. n. 380 del 2001.



3. La riqualificazione e l'efficientamento energetico del patrimonio edilizio

Anche le misure relative al recupero e alla riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente sono fatte comunemente rientrare tra gli interventi di rigenerazione urbana.

Il legislatore ha previsto numerose agevolazioni fiscali volte a realizzare obiettivi di riqualificazione energetica e di recupero edilizio del patrimonio immobiliare nonché a favorire il settore dell'edilizia, che tradizionalmente rappresenta uno dei settori trainanti del sistema economico ed occupazionale italiano.

È quindi utile ricostruire sinteticamente il quadro normativo vigente e la sua evoluzione mettendo in evidenza la sua finalizzazione verso gli obiettivi di rigenerazione urbana.

3.1. Le detrazioni fiscali

Una prima detrazione fiscale per gli interventi di **recupero del patrimonio edilizio** è stata introdotta dall'art. 1, commi 5 e 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449. Successivamente, l'art. 16-*bis* del D.P.R. n. 917/1986 (Testo unico delle imposte sui redditi) – inserito dall'art. 4 del D.L. n. 201/2011 e più volte modificato nel corso degli anni – ha disciplinato l'ambito, soggettivo e oggettivo, di applicazione di ulteriori detrazioni (che variano dal 50 all'85 per cento delle spese sostenute in base a quanto previsto dall'art. 16 del D.L. n. 63/2013).

Si ricorda, a tale proposito, che nei lavori di recupero del patrimonio edilizio rientrano altresì le spese sostenute per realizzare interventi antisismici (c.d. **Sismabonus**), con particolare riguardo all'esecuzione delle opere per la messa in sicurezza statica degli edifici.

In sintesi, le vigenti detrazioni fiscali sono applicabili per interventi di:

- manutenzione ordinaria (solo sulle parti comuni di edifici residenziali), straordinaria, di restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia (sulle parti comuni di edificio residenziale e sulle singole unità immobiliari residenziali di qualsiasi categoria catastale);
- ricostruzione o ripristino dell'immobile danneggiato a seguito di eventi calamitosi;
- realizzazione di autorimesse o posti auto pertinenziali;
- eliminazione delle barriere architettoniche;
- prevenzione del compimento di atti illeciti da parte di terzi;

- cablatura degli edifici e contenimento dell'inquinamento acustico;
- risparmio energetico, con particolare riguardo all'installazione di impianti basati sull'impiego delle fonti rinnovabili di energia;
- adozione di misure antisismiche, con particolare riguardo all'esecuzione di opere per la messa in sicurezza statica;
- bonifica dall'amianto e opere volte ad evitare gli infortuni domestici.

Successivamente sono state introdotte anche agevolazioni mirate alla **riqualificazione energetica degli edifici**, consistenti nel riconoscimento di detrazioni d'imposta (che variano dal 50 per cento all'85 per cento delle spese sostenute) per le spese sostenute, da ripartire in rate annuali di pari importo, entro un limite massimo diverso in relazione a ciascuno degli interventi previsti. Si tratta di riduzioni dell'IRPEF (imposta sul reddito delle persone fisiche) e dell'IRES (imposta sul reddito delle società) concesse per interventi volti ad aumentare il livello di efficienza energetica degli edifici esistenti e che riguardano, in particolare, le spese sostenute per:

- la riduzione del fabbisogno energetico per il riscaldamento; la sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di caldaie a condensazione e contestuale messa a punto del sistema di distribuzione; la realizzazione di interventi su edifici esistenti, parti di edifici esistenti o unità immobiliari, riguardanti strutture opache verticali, strutture opache orizzontali (coperture e pavimenti), finestre comprensive di infissi; l'installazione di pannelli solari per la produzione di acqua calda per usi domestici o industriali e per la copertura del fabbisogno di acqua calda in piscine, strutture sportive, case di ricovero e cura, istituti scolastici e università (art. 1, commi 344-347, della L. n. 296/2006);
- la sostituzione di scaldacqua tradizionali con scaldacqua a pompa di calore dedicati alla produzione di acqua calda sanitaria (art. 1, comma 48, della L. n. 220/2010);
- l'acquisto e la posa in opera delle schermature solari indicate nell'allegato M del decreto legislativo n. 311/2006 (art. 14 del D.L. n. 63/2013);
- l'acquisto e la posa in opera di micro-cogeneratori in sostituzione di impianti esistenti (L. n. 145/2018);
- le spese sostenute per l'acquisto e la posa in opera di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di generatori di calore alimentati da biomasse combustibili fino a un valore massimo della detrazione di 30.000 euro (art. 14, comma 2-bis, del D.L. n. 63/2013).

Ulteriori detrazioni fiscali per attività non direttamente riconducibili al recupero e alla riqualificazione energetica degli edifici sono state poi introdotte da specifiche

disposizioni. In particolare:

- l'art. 1, commi 12-15, della L. n. 205/2017 (legge di bilancio per il 2018) ha previsto una detrazione per le spese sostenute per interventi effettuati sulle parti comuni esterne degli edifici condominiali, entro l'importo massimo complessivo di 5.000 euro per unità immobiliare ad uso abitativo, per la **sistemazione a verde di aree scoperte private di edifici esistenti**, unità immobiliari, pertinenze o recinzioni, impianti di irrigazione e realizzazione pozzi e per la realizzazione di coperture a verde e di giardini pensili;
- l'art. 1, comma 219, della L. n. 160/2019 (legge di bilancio 2020) ha disposto la detraibilità dall'imposta lorda del 90 per cento delle spese sostenute per interventi finalizzati al recupero o al restauro della facciata degli edifici ubicati in specifiche zone, ivi inclusi quelli di sola pulitura o tinteggiatura esterna (c.d. **bonus facciate**).

3.1.1. Il Superbonus 110%

L'art. 119 del D.L. n. 34/2020 (c.d. decreto Rilancio) ha introdotto un'ulteriore detrazione pari al 110 per cento delle spese relative a specifici interventi di efficienza energetica (anche attraverso interventi di demolizione e ricostruzione) e di misure antisismiche sugli edifici (c.d. **Superbonus 110%**).

Per l'aggiornamento della disciplina del Superbonus con le modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2022 con riferimento alle proroghe della misura con scadenze differenziate in base al soggetto beneficiario si rinvia al dossier "[Il superbonus edilizia al 110 per cento](#) - Aggiornamento alla legge di bilancio 2022" realizzato dal Servizio studi della Camera dei deputati.

A tale agevolazione - in particolare alla sua proroga e alla sua semplificazione procedurale - il PNRR (Missione 2, Componente 3, Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici) destina complessivamente **13,95 miliardi di euro**. Sempre in materia di efficienza energetica e riqualificazione degli edifici sono previste ulteriori risorse nazionali a carico del c.d. Fondo complementare per un ammontare complessivo di **6,56 miliardi di euro** (di cui 4,56 specificamente destinati al Superbonus), nonché **ulteriori 0,32 miliardi** dal programma REACT dell'UE. Gli interventi di questa Componente si prefiggono di incrementare il livello di efficienza energetica degli edifici, una delle leve più virtuose per la riduzione delle emissioni in un Paese come l'Italia che dispone di un **parco edifici con oltre il 60 per cento dello stock con un'età superiore a 45 anni**, sia negli edifici pubblici (es. scuole, cittadelle giudiziarie), sia negli edifici privati.

Il PNRR fissa i seguenti target:

- entro il II trimestre del 2023:
 - il completamento della ristrutturazione di edifici per almeno 12.000.000 mq che si traduce in risparmi di energia primaria di almeno il 40% e il miglioramento di almeno due classi energetiche nell'attestato di prestazione energetica;
 - la ristrutturazione di almeno 1.400.000 mq per scopi antisismici;
- entro il IV trimestre 2025:
 - il completamento della ristrutturazione di edifici per almeno 32.000.000 mq che si traduce in risparmi di energia primaria di almeno il 40% e nel miglioramento di almeno due classi energetiche nell'attestato di prestazione energetica;
 - la ristrutturazione di almeno 3.800.000 mq a fini antisismici.

3.1.2. Le proroghe delle detrazioni fiscali disposte dalla legge di bilancio 2022

La L. n. 234/2021 (legge di bilancio 2022) è intervenuta in materia di detrazioni fiscali per il recupero e l'efficientamento energetico del patrimonio edilizio privato, prorogando le richiamate misure fiscali.

In particolare:

- l'art. 1, comma 28, lettere a) - e), g) - l), **proroga fino all'anno 2025 la misura del Superbonus 110%**, con scadenze differenziate in base al soggetto beneficiario;

In sintesi, per i condomini e le persone fisiche (al di fuori dell'esercizio di attività di impresa, arte o professione) viene prevista una proroga al 2025 con una progressiva diminuzione della percentuale di detrazione (dal 110 per cento per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2023 fino al 65 per cento per quelle sostenute nell'anno 2025). La disposizione proroga la possibilità di avvalersi della misura per le cooperative di abitazione a proprietà indivisa (fino al 30 giugno 2023). Per gli stessi soggetti, qualora siano stati effettuati lavori (al 30 giugno 2023) per almeno il 60 per cento dell'intervento complessivo, la detrazione spetta anche per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2023 (analogamente a quanto già previsto per gli IACP). Nei casi di installazione di impianti solari fotovoltaici gli interventi agevolati sono previsti fino all'anno 2025.

- l'art. 1, comma 29, proroga, inoltre, agli anni 2022, 2023 e 2024 la facoltà dei contribuenti di usufruire delle detrazioni fiscali concesse per gli interventi in materia edilizia ed energetica, alternativamente, sotto forma di **sconto in fattura o credito d'imposta** cedibile anche a banche e intermediari finanziari e al 31 dicembre 2025 la facoltà di **optare per la cessione del credito o per lo sconto in fattura**, in luogo della detrazione fiscale, per le spese sostenute per gli interventi coperti dal Superbonus;
- l'art. 1, comma 37, lett. a), **proroga al 31 dicembre 2024** il termine previsto per avvalersi della detrazione fiscale (dall'IRPEF e dall'IRES) nella misura del 65 per cento per le spese documentate relative ad **interventi di riqualificazione ener-**

getica degli edifici (c.d. ecobonus) disposta dai commi 1 e 2 dell'art. 14 del D.L. n. 63/2013. La disposizione proroga altresì al 31 dicembre 2024 la richiamata detrazione per le spese sostenute per l'acquisto e la posa in opera di micro-cogeneratori in sostituzione di impianti esistenti (fino a un valore massimo della detrazione di 100.000 euro) nonché la detrazione nella misura del 50 per cento per le spese sostenute per l'acquisto e la posa in opera di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di generatori di calore alimentati da biomasse combustibili fino a un valore massimo della detrazione di 30.000 euro (art. 14, comma 2-*bis*, del D.L. n. 63/2013);

- l'art. 1, comma 37, lettera *b*), modificando l'art. 16, commi 1, 1-*bis* e 1-*ter*, del D.L. n. 63/2013, **proroga al 31 dicembre 2024** (rispetto al precedente termine del 31 dicembre 2021) **la misura della detrazione al 50 per cento**, fino ad una spesa massima di 96.000 euro, **per gli interventi di ristrutturazione edilizia** indicati dall'art. 16-*bis*, comma 1, del TUIR;
- l'art. 1, comma 38, **proroga fino al 2024** l'agevolazione fiscale inerente alla **sistemazione a verde di aree scoperte di immobili privati a uso abitativo**. L'agevolazione consiste nella detrazione dall'imposta lorda del 36 per cento della spesa sostenuta, nel limite di spesa di 5.000 euro annui e - pertanto - entro la somma massima detraibile di 1.800 euro;
- infine, l'art. 1, comma 39, **estende all'anno 2022 l'applicazione** del cosiddetto **bonus facciate** per le spese finalizzate al recupero o restauro della facciata esterna di specifiche categorie di edifici, riducendo dal 90 al 60 per cento la percentuale di detraibilità.

3.2. L'efficienza energetica del patrimonio edilizio

Il settore pubblico – secondo quanto evidenziato dalla Commissione europea⁹ - è responsabile di circa il 5-10% del consumo totale di energia finale dell'Unione e gli edifici pubblici utilizzano circa il 2% del consumo finale di energia dell'UE. L'efficienza energetica nella P.A. è dunque un fattore fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi climatici

⁹ Si rinvia alla Comunicazione della Commissione UE COM(2020) 662 final "Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa" del 14 ottobre 2020. L'iniziativa fa parte del Green Deal europeo, i cui obiettivi (neutralità climatica al 2050 e riduzione di emissioni al 2030 del 55% rispetto al 1990) costituiscono la base di riferimento nell'elaborazione degli investimenti e delle riforme in materia di transizione verde dei Piani nazionali di ripresa e resilienza.

europei previsti al 2030 e al 2050.

Il decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, in attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica (EED), aveva stabilito che, dall'anno 2014 e fino al 2020, si dovessero realizzare interventi di riqualificazione energetica sugli immobili occupati dalla P.A. centrale per almeno il 3% annuo della superficie coperta utile climatizzata ovvero comportare un risparmio energetico cumulato di almeno 0,04 Mtep. A tal fine, è stata prevista l'adozione, entro il 30 novembre di ogni anno, del **Programma di riqualificazione energetica degli edifici della Pubblica Amministrazione centrale (PREPAC)**.

Con [DM 16 settembre 2016 \(D.M. PREPAC\)](#) sono state approvate le modalità e i criteri di attuazione del programma. Le [Linee Guida redatte da ENEA e GSE](#) hanno dettato le indicazioni operative per la predisposizione e presentazione delle proposte progettuali delle amministrazioni.

Con il decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 73, di recepimento della direttiva 2018/2002/UE modificativa della direttiva 2012/27/UE, l'adozione annuale del PREPAC è stata estesa fino al 2030 ed è stato aumentato, da 30 a 50 milioni di euro l'anno, fino al 2030, lo stanziamento relativo (operato a valere sulle aste per la CO₂ nel settore ETS). La definizione di P.A. centrale è stata estesa, includendovi gli organi costituzionali, mentre la realizzazione degli interventi di efficientamento energetico sugli immobili della Difesa è stata attribuita alla competenza del genio del Ministero.

La Tabella riportata alla pagina seguente - tratta dal Rapporto annuale sull'efficienza energetica di [ENEA](#) (di ottobre 2020) - indica la superficie (m²) degli edifici della P.A. centrale riqualificata (ex art. 5 della Direttiva EED) negli anni 2014-2019.

Con la relazione del 12 luglio 2021, la [Corte dei Conti](#) ha effettuato un monitoraggio degli interventi di miglioramento della prestazione energetica degli immobili della P.A. centrale realizzati nel periodo 2015-2020. Le risorse complessivamente stanziare nel periodo sono state 355 milioni di euro (255 milioni a carico del MISE e 100 milioni a carico del MATTM, ora MITE), per 230 progetti ammessi a finanziamento con un importo di 315,8 milioni di euro.

Ai sensi del D.L. n. 63/2012, di recepimento della direttiva 2010/31/UE, devono essere **edifici a energia quasi zero (NZEB)**:

- dal 31 dicembre 2018, gli edifici di nuova costruzione occupati dalla P.A. e di proprietà di queste, compresi gli edifici scolastici;
- dal 1° gennaio 2021, tutti gli edifici di nuova costruzione.

Per «edificio a energia quasi zero-NZEB» si intende un edificio ad altissima prestazione energetica. Il fabbisogno energetico molto basso o quasi nullo è coperto in misura significativa da energia da fonti rinnovabili, prodotta *in situ*.

Superficie (m2) degli edifici della P.A. centrale riqualificata (ex art. 5 della Direttiva EED) negli anni 2014-2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Totale della superficie degli edifici con una metratura utile di oltre 250mq di proprietà e occupati dal governo centrale che non soddisfano i requisiti di rendimento energetico di cui all'articolo 5 (1) della EED	oltre 500 mq	16.121.449	15.576.014	15.043.312	14.484.275	14.025.873	13.443.678
	fino a 500 mq	Non monitorato perchè non soggetto a obbligo	364.401	364.084	363.384	362.741	362.741
Superficie totale degli edifici riscaldati e/o raffreddati di proprietà e occupati da pubbliche amministrazioni centrali, con una metratura utile totale di oltre 250 mq, che è stato riqualificato o la cui riqualificazione è stata programmata nel corso dell'anno	oltre 500 mq	545.435	532.702	559.037	458.402	582.195	339.001
	fino a 500 mq	0	317	700	643	0	0
Percentuale della superficie soggetta a riqualificazione	3,38%	3,34%	3,63%	3,09%	4,05%	2,46%	

Fonte: Elaborazione Ministero dello Sviluppo Economico su dati Agenzia del Demanio e MATTM

Per un quadro completo della disciplina occorre considerare altresì la [direttiva 2018/844](#)¹⁰ (detta EPBD III - *Energy Performance Of Buildings Directive*), che rappresenta la più recente revisione della [direttiva 2010/31](#) sulla prestazione energetica nell'edilizia e della richiamata direttiva 2012/27 sull'efficienza energetica, con la quale si è demandato agli Stati membri il compito di individuare ed elaborare strategie nazionali a lungo termine per favorire l'efficientamento di edifici residenziali e non, pubblici e privati, al fine di ridurre le emissioni dell'UE fino al 95 per cento, rispetto ai livelli del 1990.

A tale fine, l'Italia ha adottato la sua [Strategia di ristrutturazione a lungo termine](#) per sostenere la ristrutturazione del parco nazionale di edifici residenziali e non residenziali, sia pubblici che privati, al fine di ottenere un parco immobiliare decarbonizzato e ad alta efficienza energetica entro il 2050, facilitando la trasformazione efficace in termini di costi degli edifici esistenti in edifici a energia quasi zero.

¹⁰ Con il decreto legislativo n. 48/2020 è stata recepita la Direttiva 2018/844 ed è stato modificato il D. Lgs. 192/2005, al fine di definire e integrare, tra l'altro, criteri, condizioni e modalità per migliorare le prestazioni energetiche degli edifici e di inserire l'adozione della Strategia di ristrutturazione a lungo termine.

PARTE SECONDA

A cura del CRESME



1. Crescita e rigenerazione urbana

Sul finire del XX secolo e ancor più nei primi anni del XXI secolo è mutato radicalmente il paradigma della crescita urbana quale motore della produttività dei sistemi economici: da un modello di crescita espansiva e di accumulazione, fondato sulla espansione quantitativa del tessuto edilizio e sull'allargamento dei perimetri urbani, si è passati, sotto la spinta delle sempre più avvertite esigenze di sostenibilità ambientale, sociale ed economica, ad un paradigma qualitativo incentrato sulla rigenerazione e trasformazione degli ambienti urbani esistenti quale preconditione per l'innalzamento della stessa qualità del vivere urbano.

La sfida della crescita e della produttività urbana si è così progressivamente identificata con la sfida della rigenerazione delle città.

La produttività di un sistema economico è il risultato dell'efficienza delle determinanti settoriali di un'economia nazionale, ma è anche il risultato di quelle che potremmo definire determinanti territoriali, insediative, che lo caratterizzano. Secondo alcuni studi, ad esempio, le agglomerazioni, le città, con le loro esternalità rappresentano un elemento primario di cui tenere conto nel misurare le performance di produttività¹¹. Per l'OCSE *“la produttività di un paese è, in gran parte, determinata dalla produttività delle sue città. Le aree metropolitane - agglomerati urbani con più di mezzo milione di abitanti - ospitano oltre la metà della popolazione dei paesi membri dell'OCSE e rappresentano una quota ancora maggiore del PIL totale. Data la necessità di aumentare il potenziale di crescita a lungo termine, capire come aumentare la produttività di queste città è quindi una questione politica urgente”*¹².

La questione è stata affrontata recentemente per il nostro Paese anche da Banca d'Italia con un insieme coordinato di studi finalizzati a descrivere il legame tra crescita aggregata e città¹³; studi che se, da un lato, ne hanno messo in evidenza l'importanza, dall'altro hanno anche evidenziato le criticità delle città italiane. Lo studio conferma che *“in tutte le economie avanzate - da alcuni decenni - le aree urbane mostrano tassi di crescita della popolazione superiori a quelli delle aree non*

¹¹ Per un inquadramento dell'ampia letteratura che si è occupata dei vantaggi delle economie di agglomerazione si veda S.S. Rosenthal - W.C. Strange, *Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies*, Prepared for the Handbook of Urban And Regional Economics, Volume 4, August 24, 2003 <http://www.econ.brown.edu/Faculty/henderson/WillAndStuart.pdf>

¹² Ahrend, R. - E. Farhy - I. Kaplanis - A. Lembcke, *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*, OECD Regional Development, working paper, 2014, 5 (Traduzione nostra)

¹³ Si veda la sintesi dei diversi lavori svolti, e i relativi rimandi bibliografici alle versioni estese, in A. Accetturo - A. Lamorgese - S. Mocetti - P. Sestito, *Sviluppo locale, economie urbane e crescita aggregata*, in *“Questioni di Economia e Finanza”* (Occasional Papers), 419, Aprile 2019.

urbane. Una vasta letteratura teorica ed empirica enfatizza il ruolo delle città come motori della crescita economica; le economie di agglomerazione, infatti, aumentano la produttività, favoriscono l'innovazione con la nascita e lo sviluppo di nuovi prodotti; e migliorano l'allocazione delle risorse. La distribuzione della popolazione tra le città ha quindi effetti molto rilevanti sulla crescita economica aggregata di un paese, soprattutto nelle economie avanzate". Allo stesso tempo gli studi della Banca d'Italia dimostrano che "il mancato sfruttamento dei potenziali di sviluppo urbano" ha "contribuito al rallentamento della crescita economica che ha caratterizzato l'Italia negli ultimi decenni"¹⁴.

1.1. La perdita di produttività delle città italiane

Come accennato, gli studi disponibili confermano che le economie di agglomerazione garantiscono elevati livelli di accessibilità infrastrutturale, attraggono imprese più efficienti, capitale umano e investimenti, favoriscono l'innovazione (con la nascita e lo sviluppo di nuovi prodotti), concentrano la domanda di lavoro, migliorano l'allocazione delle risorse, presentano livelli di produttività maggiori di altre parti territoriali. Secondo i dati dell'OCSE, scrive Banca d'Italia, "la produttività del lavoro è del 10 per cento più elevata rispetto alla media nazionale e questo vantaggio è rimasto sostanzialmente invariato nell'ultimo quindicennio; tuttavia essa non è cresciuta come nei principali paesi europei: nel 2000 la produttività del lavoro delle aree metropolitane italiane era più elevata del venti per cento rispetto alla media di quella delle aree metropolitane di Germania, Francia, Regno Unito, Spagna, Austria, Belgio e Portogallo, mentre questo vantaggio si era ridotto al 10 per cento nel 2012"¹⁵.

I dati mostrano che le forti difficoltà dell'economia italiana a mantenere livelli di crescita della produttività e della ricchezza pro-capite sono da imputare, e non in piccola parte, proprio alla difficoltà del sistema urbano del nostro Paese ad adattarsi alle sfide del nuovo millennio. I risultati dell'analisi dei dati OCSE sulla variazione della produttività relativi alle unità territoriali statistiche definite come "regione metropolitana"¹⁶, forniscono delle conferme importanti: infatti, considerando l'ultimo

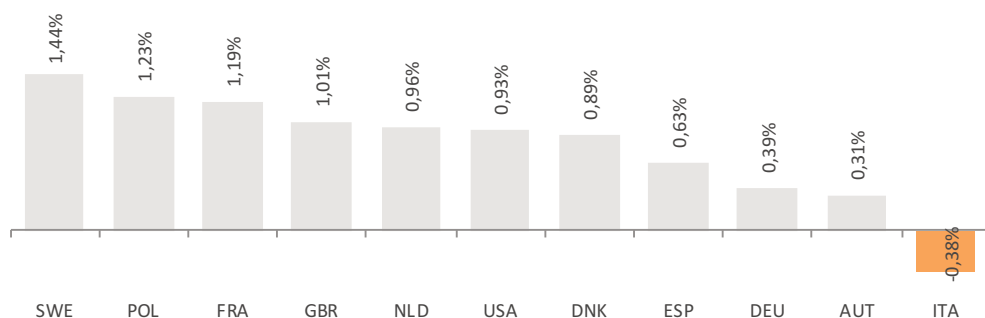
¹⁴ *Ib.*, 5

¹⁵ *Ib.*, 21

¹⁶ L'OCSE analizza aree urbane che approssimano le Zone Funzionali Urbane, il cui perimetro è disegnato analizzando gli spostamenti pendolari della popolazione. In pratica, ogni Zona Funzionale Urbana (ZFU) è costituita da una o più regioni NUTS-3 per usare la classificazione Eurostat. Più nello specifico, le regioni NUTS-3 (le province nel caso italiano) prese in esame sono quelle aree territoriali per le quali più del 50% della popolazione ricade entro i perimetri di una zona funzionale urbana. In molti casi il livello territoriale NUTS-3 è una buona approssimazione della ZFU (è il caso di Roma), in altri casi, la Regione Metropolitana più essere più ampia o più piccola (nel caso di Milano, ad esempio, si considerano per intero le province di Lodi, Milano e Monza). In base a questa definizione, le regioni metropolitane italiane incluse nel database dell'OECD sono diciannove.

ventennio (come mostrato nella figura 1), le aree metropolitane italiane hanno mostrato un preoccupante trend di riduzione della produttività del lavoro, in controtendenza rispetto a quanto registrato negli altri paesi occidentali presi in esame. Il calo medio annuo della produttività per addetto registrato nelle diciannove città italiane considerate nel data-base OCSE dal 2001 al 2018 è stato del -0,4%, da confrontare con una crescita media annua del +1,2% nelle principali città francesi, il +1,0% medio delle città britanniche, il +0,9% registrato negli USA, il +0,6% in Spagna e il +0,4% in Germania. Questo significa che negli anni in esame le città italiane hanno perso il 6,8% della produttività del 2001, mentre in Germania la produttività è cresciuta del 7%, in Spagna dell'11,3%, negli USA del 16,7%, del 18,2% nel Regno Unito e del 21,4% in Francia. Nessuno dei paesi esaminati dall'OCSE registra nel periodo in esame un valore negativo.

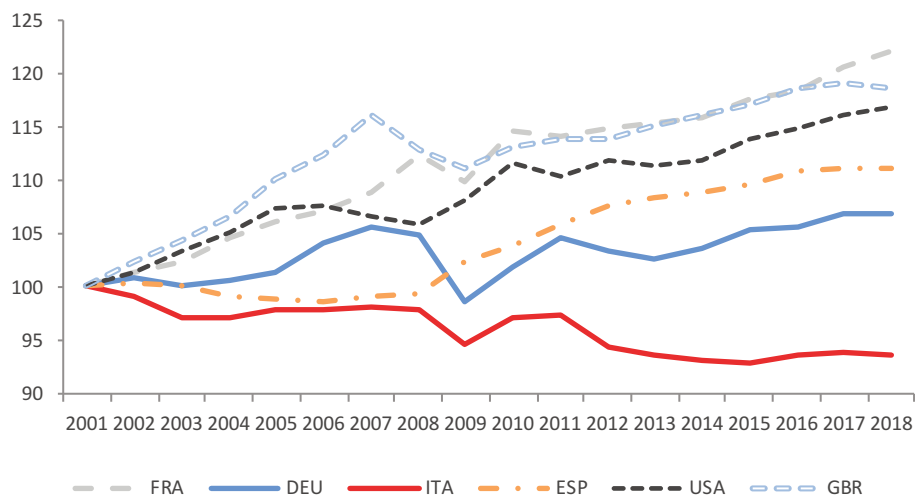
Figura 1 – Variazione media annua della produttività delle principali città nel periodo 2001-2018 (% media annua)



Fonte: elaborazione CRESME su dati OCSE

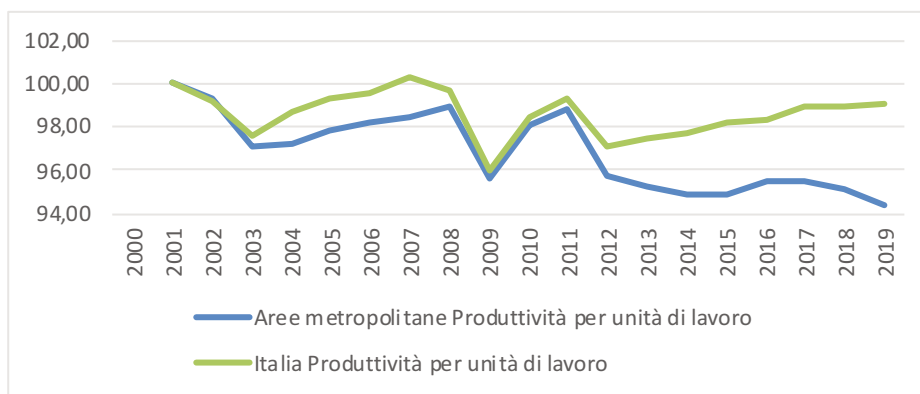
La differenza si mantiene se si esaminano i comportamenti delle prime cinque aree metropolitane per dimensione economica di Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Italia e Stati Uniti: la produttività delle metropoli italiane nel 2018 era inferiore del 6,3% rispetto al 2001, quella delle città tedesche era superiore del 6,9%, in Spagna dell'11,2%, negli Stati Uniti del 17%, nel Regno Unito del 18,6% e in Francia del 22,2%. Inoltre, se mettiamo a confronto l'andamento aggregato della produttività per addetto delle prime cinque aree metropolitane del Paese con il dato nazionale (Fig.3), notiamo come ci sia stata una chiara componente negativa sulla dinamica nazionale da parte delle aree metropolitane. Componente che interessa l'intero periodo in esame, ma che è andata aggravandosi nel periodo 2011-2019. E il fatto appare ancor più rilevante tenendo conto che il deflatore utilizzato è quello nazionale anche per le città metropolitane, ben sapendo che qui la variazione prezzi è più dinamica rispetto ad altri territori.

Figura 2. – Trend di crescita della produttività per addetto in 5 regioni metropolitane (2001=100, valori costanti a PPP)



Fonte: elaborazione CRESME su dati OCSE

Figura 3. – Trend di crescita della produttività per addetto in Italia: 5 regioni metropolitane e dato nazionale (2001=100, valori costanti a PPP)



Fonte: elaborazione CRESME su dati OCSE

Del resto, se confrontiamo il PIL per occupato facendo riferimento ai dati di fonte ISTAT (Fig. 4), si nota come dal 2000 al 2019 in Italia il PIL per addetto è sceso di 4,8 punti percentuali; mentre nell’insieme delle cinque aree metropolitane è sceso

di 7,3 punti.

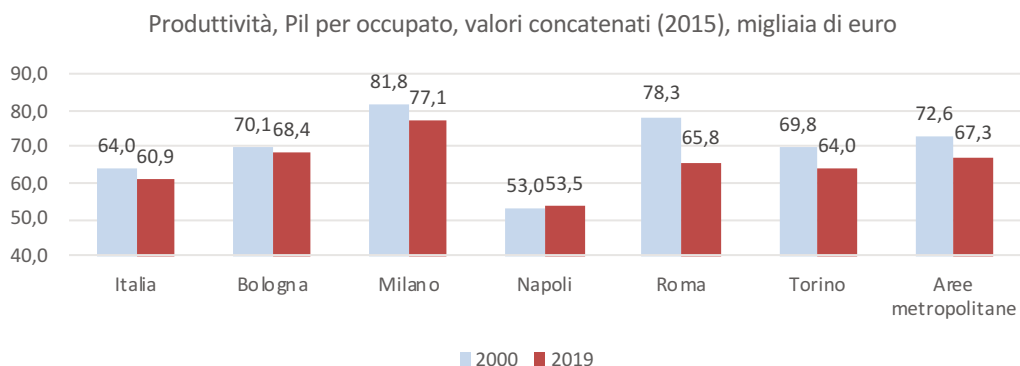


Figura 4. – Pil per occupato in 5 regioni metropolitane e dato nazionale (000 € 2015)

Fonte: elaborazione CRESME su dati ISTAT

Tra le aree in esame solo Bologna registra una flessione inferiore a quella media nazionale, a parte Napoli dove si registra una leggera crescita ma con livelli di produttività che si mantengono ben inferiori a quelli medi nazionali. In sintesi, nel 2000 la produttività delle aree metropolitane era del 13,4% superiore a quella nazionale; nel 2019 è scesa al 10,5%.

Possiamo così chiederci, alla luce di questi dati, se le città italiane, nel confronto internazionale, e nel confronto con la loro storia, hanno perso la competizione con quelli che sono stati i motori della crescita a partire dall'inizio degli anni 2000.

Inoltre le città sono sempre di più in competizione tra di loro e con i territori esterni alle città su piani diversi rispetto al passato: le città devono fare i conti con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile, puntano a crescere azzerando il consumo di suolo, riducendo la produzione di CO₂, sono chiamate a garantire nuovi standard di resilienza per affrontare i rischi della crisi ambientale e climatica, mentre da un lato sono pressate da una nuova domanda e da nuove tensioni sociali, e dall'altro sono il centro della riconfigurazione del modello economico. Il piano della competizione tra città si gioca oggi su contenuti diversi rispetto al passato: non sono le funzioni *basic*, standard a giocare la partita, ma lo è un insieme di sfide più complesse sulle quali ci si deve muovere.

La trama della competizione urbana diventa sempre più articolata, sistemica, comprende il sostegno all'educazione e alla ricerca con forme più spinte del passato; richiede una nuova fase per lo sviluppo della mobilità, disegna le reti tecnologiche della digitalizzazione, prevede lo sviluppo di un Real estate in forme sempre più complesse; introduce le infrastrutture per la resilienza, in grado di rispondere alle

catastrofi naturali. Questa fase richiede un'organizzazione altamente sviluppata e impegnata in un processo di pianificazione che garantisca la continuità dello sviluppo economico e della crescita sostenibile all'interno di visioni strategiche che indirizzano la formazione di un nuovo modello urbano.

Il problema non è più se le città crescono demograficamente, dato che le città vincenti crescono anche nella vecchia Europa; oggi tutte le città dinamiche vogliono crescere e competere, la vera questione è che devono farlo su un piano nuovo, diverso rispetto al passato: le città devono crescere ed essere sostenibili, innovative, solidali. E la crescita può avvenire, come vedremo più avanti, attraverso interventi di rigenerazione urbana.

“Una città sostenibile – si scrive in uno dei documenti che disegnano il futuro de “la Grand Paris” - consuma meno e meglio, è il luogo della sobrietà, della tutela delle aree naturali e del miglioramento dell’ambiente in cui vivere. Il futuro sostenibile è anche una città densa, che integra l’idea di prossimità e facilità di accesso ai servizi essenziali. In questo contesto, la connessione tra luoghi del lavoro e luoghi della residenza è prioritaria rispetto a una regione dove le persone trascorrono una parte importante del loro tempo nei mezzi di trasporto”¹⁷.

Nel XXI secolo, per le città europee, la reinvenzione urbana (preconizzata da Glaeser con riferimento alla crisi delle città industriali americane) avviene attraverso interventi di rigenerazione urbana.

1.2. Le politiche europee

“Le città sono considerate al contempo causa e soluzione delle difficoltà di natura economica, ambientale e sociale di oggi. Le aree urbane d’Europa ospitano oltre due terzi della popolazione dell’UE, utilizzano circa l’80% delle risorse energetiche e generano fino all’85% del PIL europeo. Veri e propri motori dell’economia europea, queste aree fungono da catalizzatori per la creatività e l’innovazione in tutta l’Unione, ma sono anche i luoghi in cui vari problemi persistenti, quali ad esempio disoccupazione, segregazione e povertà, raggiungono i livelli più allarmanti. Le politiche urbane assumono in quest’ottica un’importanza transfrontaliera, ragion per cui lo sviluppo urbano riveste un ruolo di primo piano nella politica regionale dell’UE.”¹⁸

¹⁷ Société du Grand Paris, *Une ville durable et inventive*, 9 avril 2014, in: <https://www.spfme.fr/societe-du-grand-paris/#-:text=une%20ville%20durable%20et%20inventive> (nostra traduzione)

¹⁸ https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/themes/urbandevelopment/#-:text=Le%20citt%C3%A0%20sono%20considerate%20al%2085%25%20del%20PIL%20europeo.

A partire dall'inizio del nuovo secolo in Europa, ma non solo nel contesto europeo, è emerso con chiarezza che le città devono essere viste per le potenzialità che hanno nell'affrontare i temi chiave del nuovo modello di sviluppo. Questo concetto è ribadito con forza in *"The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future"*, lo studio sistematico più recente della Commissione Europea sulle città dell'Unione. Siamo di fronte non solo ad un nuovo scenario che riguarda la politica economica e gli investimenti, siamo di fronte a un nuovo paradigma messo alla base della nuova politica europea per rispondere alla crisi generata non solo dalla pandemia ma dalla necessità di un nuovo modello di sviluppo. La consapevolezza che ci si trovi di fronte a un cambiamento di mentalità è forte. *"Voglio che Next Generation EU faccia partire un'ondata di ristrutturazioni in tutta Europa e renda l'Unione capofila dell'economia circolare. Ma non è solo un progetto ambientale o economico: dev'essere un nuovo progetto culturale europeo"*; con queste parole la presidente della Commissione Europea Von der Leyen ha lanciato nei primi mesi del 2021 il programma *New European Bauhaus*, un'iniziativa interdisciplinare che punta a raccogliere idee, competenze e a far convergere la creatività e il sapere scientifico per progettare un futuro diverso: *"Beautiful, sustainable, together"*.

Se come ci dice l'OCSE le città sono responsabili del 60% delle emissioni inquinanti e producono il 70% di rifiuti solidi, e se nelle città si concentra il nodo della produttività, allora è nelle città che è necessario individuare un nuovo modello di sviluppo urbano. E se le città sono la soluzione, nel contesto che prevede in Europa un consumo di suolo zero, l'unica strada a disposizione per cambiare è la trasformazione delle nostre città attraverso interventi di rigenerazione urbana: vale a dire intervenendo al proprio interno, riqualificando, ottimizzando, riorganizzando, valorizzando il capitale fisso che le costituisce; intervenendo nelle aree socialmente degradate per avviare interventi di carattere sociale, stimolando la coesione e la partecipazione; migliorando la rete delle tecnologie e delle connessioni; operando per migliorare la qualità dell'aria e dell'acqua, per ridurre la produzione dei rifiuti e di CO₂, avviando interventi di resilienza rispetto ai rischi del cambiamento climatico.

La definizione di rigenerazione urbana in Europa è frutto di una riflessione culturale in linea con il concetto di qualità urbana espresso dall'Unione Europea attraverso le Carte urbane europee, concetto strettamente connesso alla sostenibilità, nelle sue tre principali accezioni: ambientale, sociale ed economica.

LE CARTE URBANE EUROPEE

La “Prima Carta Urbana Europea” adottata dal Congresso delle Autorità Locali e Regionali del Consiglio d’Europa (CLRAE) il 18 marzo 1992 è la carta che inserisce il tema dello sviluppo urbano in un quadro di strategie coordinate europee. Si avvia così una lunga stagione che accompagna l’evoluzione del paradigma culturale che orienta le politiche urbane in Europa: dalla prima Carta di Aalborg sulle “città europee verso la sostenibilità” del 1994, all’Accordo di Bristol del 2005 sulle comunità sostenibili in Europa che fissava le otto caratteristiche che devono avere le comunità sostenibili (Attive, inclusive e sicure; Ben gestite; Ben connesse; Ben servite; Sensibili all’ambiente; Prospera; Giusta); alla Carta di Lipsia del 2007, che impegna all’implementazione di politiche per la sostenibilità dell’ambiente urbano, puntando su due aspetti: approcci integrati nelle politiche di sviluppo urbano e necessità di porre particolare attenzione alla riqualificazione delle aree urbane svantaggiate. Il percorso è proseguito con la Dichiarazione di Marsiglia del 2008 sulla “*citè durable*” e coesa, che riprende i concetti di sviluppo urbano integrato e sostenibile, riconoscendo, tra l’altro, il ruolo chiave dell’architettura e della qualità urbana nelle politiche integrate di sviluppo sostenibile; e la necessaria attenzione al cambiamento climatico nelle politiche urbane, anche perché, in quella carta, si riconosce che il 69% delle emissioni di gas serra proviene dalle città. La Dichiarazione di Toledo del 2010 esprime la necessità per le aree urbane europee di affrontare e approfondire la strategia “Europa 2020” per una crescita sostenibile, inclusiva e intelligente. La Dichiarazione di Toledo chiama le politiche urbane delle città e degli Stati Membri a supportare il processo di Marsiglia e a implementare i principi della Carta di Lipsia, e sottolinea il bisogno di consolidare un’agenda urbana europea che **rafforzi la dimensione della rigenerazione urbana nelle politiche di coesione, supporti una maggiore coerenza tra le agende territoriali e quelle urbane**, continui a promuovere la ricerca, gli studi comparativi e lo scambio di dati, la condivisione di *best practices* e la diffusione di conoscenze sui temi urbani, promuovendo lo sviluppo urbano sostenibile e gli approcci integrati; infine spinge a una maggiore attenzione a due sfide che le aree urbane dovranno affrontare nel futuro: il cambiamento climatico e l’impatto dei

cambiamenti demografici. Questi elementi alimentano le riflessioni che portano alla realizzazione dell'**Agenda Urbana Europea** e presuppongono anche nuovi contenuti derivanti dagli scenari che disegnano il futuro, che si concretizzeranno nel **Patto di Amsterdam del 2016**, il quale adotta, a livello europeo, i principi e gli impegni previsti dalla nuova Agenda urbana delle Nazioni Unite, adottata a Quito (Ecuador) nel corso della conferenza "Habitat III", svoltasi dal 17 al 20 ottobre 2016. Le due agende, quella dell'ONU e quella dell'UE, condividono, così, l'identica visione di uno sviluppo equilibrato, sostenibile e integrato delle città. Come si riconosce in alcuni recenti documenti *"In termini di obiettivi e di valori esiste un accordo esplicito a livello europeo sulle caratteristiche della città europea del futuro e sui principi sui quali dovrebbe basarsi una città europea ideale. Tali principi sono incardinati negli obiettivi del trattato, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nel modello sociale europeo"*¹⁹.

Gli ultimi due atti, recentissimi, che ridisegnano lo scenario della politica europea delle città sono la **Nuova Carta di Lipsia** e l'**Accordo di Lubiana** per la definizione della Nuova Agenda Urbana europea. La Nuova Carta di Lipsia, il cui motto è **"Il potere trasformativo delle città per il bene comune"**²⁰, è stata adottata il 30 novembre 2020 in occasione di una riunione informale dei ministri per lo sviluppo urbano e territoriale degli Stati membri dell'UE. La Nuova Carta di Lipsia delinea uno scenario politico chiave per lo sviluppo urbano sostenibile in Europa in linea con i principali strumenti di intervento previsti al livello internazionale²¹. La Carta sottolinea che le città devono stabilire strategie di sviluppo urbano integrate e sostenibili, garantendo lo sviluppo delle città nel suo insieme, nelle sue aree funzionali, nei suoi quartieri. Il documento è fortemente allineato con la politica di coesione e i temi dello sviluppo urbano sostenibile, prende in considerazione l'impatto delle pandemie sanitarie sulle città e sui piccoli comuni, con il conseguente potenziale

¹⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *La dimensione urbana delle politiche dell'Unione Europea - elementi fondanti di una agenda urbana UE*, Bruxelles 18/7/2014.

²⁰ New Leipzig Charter - *The transformative power of cities for the common good*, 12/12/2020 https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/12/12-08-2020-new-leipzig-charter-the-transformative-power-of-cities-for-the-common-good

²¹ La Carta di Lipsia si apre con l'affermazione che i suoi principi sono costruiti a partire da una lunga serie di documenti europei e internazionali, tra i quali: 17 Global Goals, Habitat III, European Green New Deal, European Digital Strategy, European Pillar of Social Rights, Renovation Wave, New European Bauhaus Initiative, Next Generation EU Cohesion Policy, Horizon Europe's Mission for 100 Climate-Neutral and Smart Cities by 2030.

aumento delle disparità territoriali e riafferma la necessità di un approccio di *governance* integrato, basato sul territorio multilivello. La nuova Carta di Lipsia, ad esempio, riconosce che le zone rurali attorno a quelle urbane offrono importanti benefici alle città; e, in modo esplicito, che è importante promuovere la «coesione digitale» in Europa, nell'interesse sia dei cittadini che dei territori.

La Nuova Carta di Lipsia sottolinea la necessità di garantire un equilibrio adeguato tra le tre dimensioni proposte relative alle città europee: incrementare la produttività, generare ricchezza e occupazione nelle città e nelle regioni; garantire una più equa distribuzione della ricchezza tra i cittadini, migliorando nel contempo la qualità dell'ambiente in cui viviamo e sfruttando le opportunità offerte dalla vita nelle città. **Crescita economica, produttività e nuovo modello di sviluppo guidato dalla questione ambientale e dalla questione della digitalizzazione**, trovano nella trasformazione urbana l'ambito primario, la chiave di una nuova fase storica, una nuova sfida secolare che chiama in causa una nuova stagione di pianificazione strategica: disegnare, rispetto alle dinamiche rivoluzionarie in atto, la nuova città, digitale, resiliente, circolare, inclusiva, sostenibile.

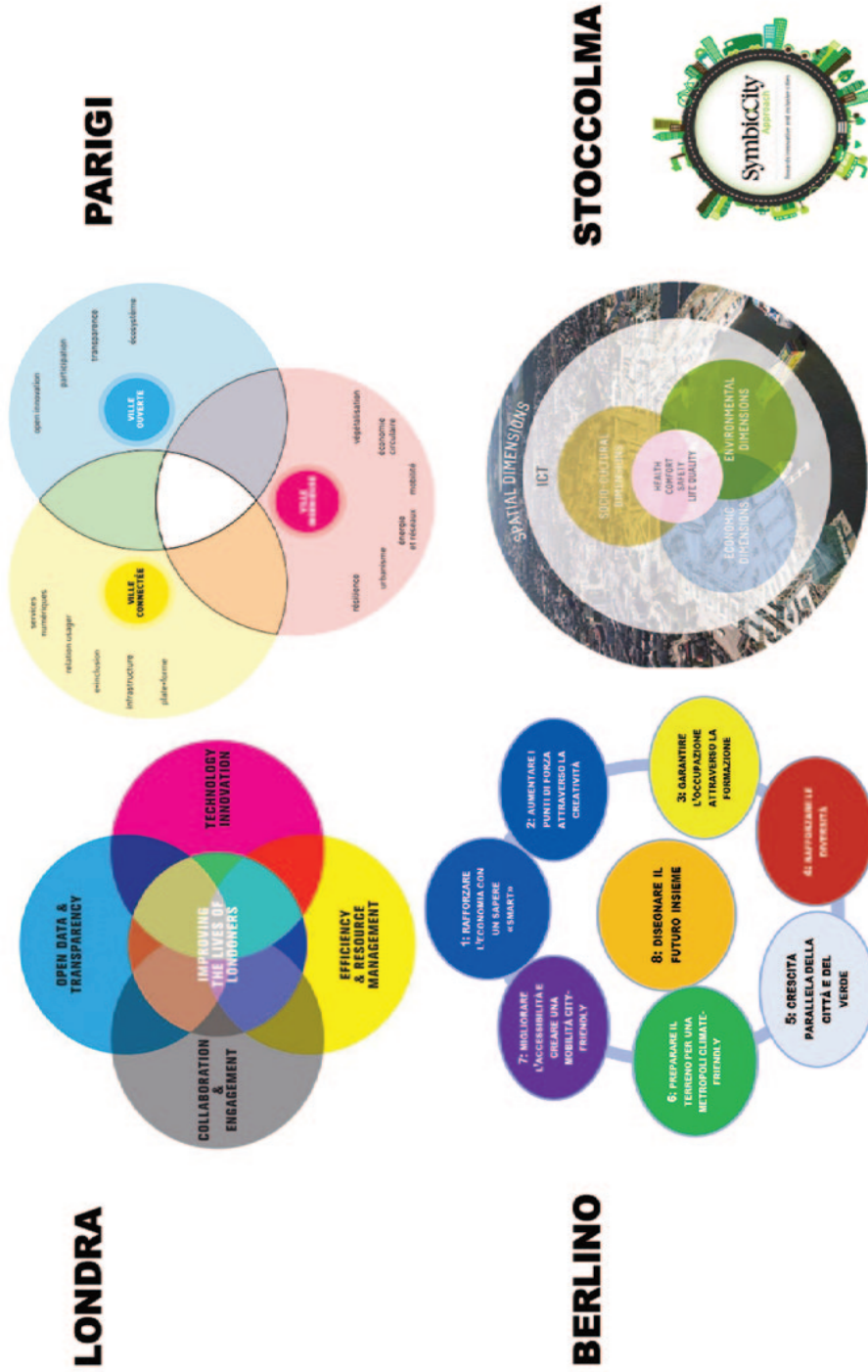
«**Migliore regolamentazione, migliori finanziamenti e migliore conoscenza**» sono infine i tre pilastri dell'Accordo di Lubiana, siglato il 26 novembre 2021 dai ministri dell'UE responsabili per le questioni urbane, che ha dato il via alla nuova fase di sviluppo dell'Agenda Urbana Europea in coordinamento con gli altri programmi europei ed internazionali di sviluppo urbano sostenibile. Il pilastro «migliore regolamentazione» si occupa di allineare le priorità dell'Agenda Urbana con il panorama normativo dell'UE, al fine di garantire azioni efficaci e tempestive a livello sia nazionale che sovranazionale; il pilastro «migliori finanziamenti» garantisce alle autorità urbane un più ampio accesso, una semplificazione, una gestione ed un corretto utilizzo dei diversi strumenti di finanziamento; il pilastro «migliore conoscenza», infine, facilita lo scambio di conoscenze ed esperienze tra i *partner* dei partenariati per realizzare politiche urbane efficaci, sensibilizzando i responsabili politici sulle sfide che le autorità cittadine devono affrontare, con una forte attenzione all'inclusione delle città di piccole e medie dimensioni per renderle partecipi delle nuove forme di cooperazione multilivello.

1.3. Le politiche e gli investimenti di rigenerazione

Le carte urbane sono sintesi e indirizzi che l'Unione Europea ha costruito nel tempo anche a partire dai processi di trasformazione messi in atto singolarmente nelle città europee a partire dai primi anni 2000: gli anni del ritorno delle città, di una nuova competizione tra le città, di una pianificazione strategica che si interroga sui grandi temi del futuro e all'interno delle visioni strategiche mette in atto importanti politiche di investimento. Se si guarda bene alle visioni delle città del futuro e soprattutto alle trasformazioni avviate per intere parti di città nell'Europa del nuovo secolo, si nota che queste sono guidate da cinque componenti fortemente integrate tra di loro: la prima è che sono tutti piani e interventi demograficamente espansivi (le città puntano a crescere demograficamente in una fase in cui la demografia del continente mostra segni di debolezza), ma la crescita è basata prevalentemente sulla trasformazione (quindi tendono ad aumentare la densità e riqualificare le aree dismesse e degradate); la seconda è che esiste un piano (o un insieme di piani) per affrontare la rivoluzione digitale che si concretizza nel disegno della "smart city" e del suo funzionamento; la terza è che esistono, affiancati ai piani strutturali e ai piani della "città intelligente", i piani relativi agli interventi in materia di qualità dell'aria, di resilienza al cambiamento climatico e ai rischi ambientali; la quarta è la definizione di piani della trasformazione edilizia e infrastrutturale, la parte *hard* dello sviluppo, che si basa sulla riprogettazione dell'up-grade di infrastrutture e edifici residenziali e non residenziali; la quinta, quella che alla fine dei risultati appare la più debole, riguarda il tema della coesione e della giustizia sociale. Visioni strategiche e azioni settoriali integrate delineano l'ondata che ha caratterizzato le città europee a partire dall'inizio degli anni 2000, come nell'800, come nel secondo dopoguerra, come negli anni '80 del XX secolo.

Negli ultimi anni l'elenco delle città europee che hanno disegnato, e disegnano, il loro futuro a 15, 20, 30 anni e che hanno avviato grandi progetti di trasformazione urbana per parti di città, si è enormemente allungato. Le "vision" sono il frutto della consapevolezza che è in atto una selezione tra città che sono in grado di offrire qualità della vita e lavoro e per questo attirano popolazione e giovani, e città e territori che perdono peso e ruolo. Ma opportunità economiche, qualità del funzionamento urbano, qualità della vita sono gli esiti di un processo di innovazione competitivo fatto di scelte, di nuove politiche, di nuovi modelli organizzativi, di nuovi investimenti che sono più importanti del passato proprio per il cambiamento strutturale che la nostra epoca sta vivendo. La parola chiave nel piano di Abu Dhabi è "Estidama" che vuol dire in arabo "sostenibilità", la stessa parola chiave del piano di Sidney "Sustainable 2030"; a Stoccolma si parla di "Simbiocity" e di "City for everyone", Parigi deve

Figura 5. Un nuovo modello olistico di pianificazione- Gli schemi delle visioni strategiche di Londra, Parigi, Berlino, Stoccolma



Fonte: Elaborazione e traduzioni Cresme su piani strategici delle città

essere *“intelligente e durable”*, Londra sarà *“Bigger and Better”*, Copenaghen sarà una *“coherent city”* in grado di far crescere la propria popolazione del 20% ed essere la città leader in Europa in termini di sostenibilità.

I piani delle diverse città elaborati in epoca pre-pandemica sono da un lato piani che si rifanno a una visione olistica del cambiamento e a un modello di sviluppo sostenibile, dall'altro piani fortemente espansivi in termini di crescita demografica e caratterizzati da importanti investimenti in trasformazione: una trasformazione che avviene sia in forma settoriale, sia per interventi di trasformazione che interessano ampie parti delle città.

Il Piano di Londra, risalente ad un'epoca anteriore alla Brexit e alla crisi pandemica, prevede un'espansione al 2050 del 30% della popolazione; la crescita di Parigi per lo stesso periodo è del 20%; ma forse più significative sono la crescita attesa da città come Stoccolma (+40% al 2040), oppure di Copenaghen (+27% al 2030).

Si potrebbe dire che le città stanno provando a “progettare la loro reinvenzione” sulla base di un nuovo paradigma. La nuova epoca di infrastrutturazione urbana integra obbligatoriamente sostenibilità–digitalizzazione–crescita. Inoltre, la produzione della visione del futuro, il lavoro necessario a produrla, serve non solo per conoscere e per decidere cosa fare, ma soprattutto per condividere le strategie tra i diversi portatori di interessi e comprendere che “bisogna giocare d'attacco” per non perdere la partita.

1.4. Gli effetti della pandemia nelle città

In questo quadro la pandemia da Covid-19 è intervenuta ridisegnando alcune dinamiche in atto e accelerandone altre. Il distanziamento sociale e l'affermazione di modelli di lavoro e di consumo da remoto – quasi sempre dall'interno della propria abitazione – hanno portato, da un lato, a un ripensamento di che cosa e come devono essere le abitazioni (più grandi, più aperte, più connesse, più tecnologiche, ecc.), dall'altro a ripensare alle modalità di fruizione della città e dei suoi servizi (l'impossibilità, o la limitazione dell'interazione sociale nelle sue varie forme ha depotenziato il senso della città e dei suoi centri); dall'altro ancora hanno contribuito ad accelerare, o meglio rafforzare, anche scenari profondamente innovativi che già esistevano prima della pandemia. L'idea della città sostenibile e il rapporto casa/lavoro modificato sulla base delle potenzialità della digitalizzazione erano già presenti prima della pandemia. Ma le condizioni dettate dalla pandemia, in particolare in ambito terziario, hanno accelerato l'affermarsi di nuovi modelli di organizzazione del lavoro e di utilizzo dello

spazio; grazie alla digitalizzazione accelerata dalle esigenze sanitarie di distanziamento sociale, ha preso piede un nuovo modello di città e una nuova competizione urbana. Casa, lavoro, tempo, distanza, dotazione tecnologica, mobilità dolce sembrano essere diventati ingredienti di una nuova riflessione. La pandemia ha rimodellato i comportamenti insediativi delle persone. Il confinamento e l'arresto delle attività e della mobilità delle popolazioni nelle fasi più critiche dell'emergenza epidemiologica ha comportato una riduzione della mobilità a un raggio di azione limitato alla prossimità dell'abitazione che ha riavvicinato la popolazione al proprio quartiere. Il prolungarsi della fase pandemica e delle misure di contenimento, pur ridotte rispetto alle fasi iniziali, hanno segnato comunque le attività di maggiore interazione. Non è certo un caso che le attività che più hanno pagato la pandemia sono state quelle delle aree centrali mentre si è determinato un nuovo modello di radicamento urbano che sembra poter caratterizzare anche la fase post-pandemica.

Alcuni ricercatori negli Stati Uniti, utilizzando i dati del servizio postale sui cambi di residenza, hanno quantificato l'effetto della pandemia da Covid-19 sui modelli insediativi delle diverse città degli Stati Uniti registrando nelle città maggiori uno spostamento delle famiglie, delle imprese e della domanda immobiliare dai densi distretti centrali degli affari (CBD) verso ambiti suburbani a densità inferiore. Questo movimento delle persone e delle attività dai centri agli anelli suburbani delle città maggiori è stato definito "*Donut effect*". Allo stesso tempo l'indagine non ha registrato una riallocazione della popolazione tra le città principali e i centri insediativi più piccoli. I ricercatori ipotizzano che il futuro sarà caratterizzato da scelte funzionali al modello lavorativo casa-lavoro, che grazie alla digitalizzazione, vedrà ridursi, non eliminarsi, le forme di pendolarismo rispetto a quelle pre-pandemia, "rendendo le periferie relativamente più popolari" nel mix distanza-convenienza-possibilità che sta alla base delle scelte localizzative. La necessità di presenza fisica sul luogo di lavoro, pur ridotta attraverso l'adozione di modelli di lavoro ibrido con un mix di attività in presenza e di attività da remoto, è ancora "troppo frequente - si scrive - per consentire ai dipendenti di lasciare le città in cui il lavoro risiede."²² La pandemia e la riduzione degli spostamenti per lavoro anche in Italia hanno ridisegnato gli spazi urbani avviando una fruizione dei quartieri non centrali più 'densa' rispetto a prima. La pandemia ha quindi favorito il tema della fruizione dello spazio urbano di prossimità, per quartieri, valorizzando riflessioni sul funzionamento della città già presenti prima della pandemia²³.

²² A. RAMANI - N. BLOOM, *The donut effect of covid-19 on cities*, Working Paper 28876, <http://www.nber.org/papers/w28876>, National Bureau Of Economic Research, May 2021 (nostra traduzione).

LA CITTÀ DEI QUINDICI MINUTI

La più nota delle riflessioni innovative sulla città che ha assunto nuova importanza dopo la pandemia, è certamente la riflessione urbanistica sulla “città dei 15 minuti”, riflessione avviata in Francia ben prima del 2020 ma che ha trovato nuova forza grazie alle criticità sanitarie emerse con la pandemia e alle decisioni prese dalla sindaco di Parigi.

La teoria, frutto degli studi di C. Moreno²⁴, è in corso di applicazione in forma sperimentale nella capitale francese e oggetto di attenzione in altre città del mondo (Ottawa, Melbourne, Portland, Nantes, Milano tra le altre)²⁵ e si basa su un ripensamento del funzionamento della città a partire da una nuova gerarchia dei principi organizzativi della vita sociale guidata dall'uso efficiente del tempo. Moreno parla, infatti, di “crono urbanistica”: nella valutazione dei tempi della città il tempo di spostamento a piedi entra come parametro fondamentale alla base della pianificazione urbana, con la necessità di sincronizzare le nozioni di luogo, movimento e tempo e di ripensare le funzioni dei luoghi. Infatti l'applicazione della teoria richiede una nuova riflessione sull'uso funzionale degli spazi della città e dei suoi edifici. La *Ville du quart d'heure* è un piano per la trasformazione ecologica della città che ha l'obiettivo di migliorare la vita quotidiana urbana a partire dall'uso razionale del tempo dei cittadini e della città. L'idea proposta è quella di una metropoli in cui in un quartiere, nel raggio di azione di 15 minuti a piedi, è possibile trovare tutto ciò di cui si ha bisogno, riducendo la pressione sui sistemi di trasporto pubblico, nodo particolarmente delicato in una fase epidemica ma critico anche in condizioni urbane “normali”, e ottimizzando la perdita di tempo dovuta agli spostamenti per lavoro e servizio. Il progetto, infatti, prevede interventi di rigenerazione urbana sui quar-

²³ Un esempio interessante è certo l'esperienza di Barcellona delle “superilles”, il cui motto attuale è “riempiamo le strade di vita”. Si tratta di interventi sperimentali di pedonalizzazione delle strade interne e di spostamento della mobilità automobilistica sui bordi stradali esterni del quartiere; le strade interne depotenziate dalle auto diventano spazio per le persone, per le aree verdi, per le attività comunitarie, per attività sportive e ludiche, spazi per la comunità. Gli interventi hanno rivitalizzato nel tempo l'offerta commerciale e artigianale. Così un intervento nato all'inizio nel 1993, con l'obiettivo di ridurre il rumore per parti di città, si è sviluppato a partire dal 2015 puntando a rafforzare lo spirito di comunità urbana e a migliorare la qualità dell'aria riducendo l'uso dell'automobile.

²⁴ Carlos Moreno è la figura urbanistica di riferimento nell'elaborazione del modello di città dei “15 minuti”. Vedi ora C. MORENO, *Vie urbaine et proximité à l'heure du Covid-19*, Paris 2020; <https://www.editions-observatoire.com>

²⁵ M. GARNIER, sous la direction de C. MORENO, *Livre Blanc 2°. La Ville du quart d'heure. Du concept à la mise en œuvre*, Chaire Entrepreneuriat Territoire Innovation-IAE Paris Sorbonne Business School. Université Paris 1 Panthéon Sorbo, Paris 2021.

tieri, la creazione di nuovi spazi comuni di qualità, la riqualificazione e la pedonalizzazione delle strade creando nuovi assi di comunicazione dedicati alla mobilità dolce; «richiede scuole di prossimità di livello, centri medici anche piccoli ma collegati in telemedicina con i grandi poli ospedalieri; richiede la possibilità di lavorare da casa con infrastrutture di connessione eccellenti, l'insediamento di nuovi servizi collettivi a beneficio degli abitanti».

La “città del quarto d’ora” richiede anche un adeguamento della struttura commerciale, il rafforzamento della rete di negozi e servizi locali, nonché la promozione della produzione locale inserita nel cortocircuito commerciale con l’etichetta «*Fabriquè à Paris*». La strategia presuppone un nuovo modello di partecipazione dei cittadini alla vita della città: “agire sul quartiere con il consenso dei cittadini”. Parigi ha avviato un percorso sperimentale in aree pilota: un percorso di identificazione con i municipi distrettuali dei quartieri che più richiedono un’azione rapida ed estesa. In questi quartieri viene condotta in collaborazione con i “Comuni distrettuali” un’analisi dei fabbisogni e delle strutture e dei servizi locali, pubblici, associativi o privati, da riqualificare o da realizzare ex novo. È prevista inoltre una consultazione degli abitanti e degli utenti del territorio sulle loro esigenze e idee con l’obiettivo di creare i servizi necessari. È in questo contesto che prende ancor più forza l’idea della città come “bene comune”: dove gli edifici e gli spazi, le strade e i servizi, devono avere al centro la qualità della vita del cittadino, non la funzionalità trasportistica, non l’automobile. Grazie alle nuove tecnologie del confronto, alla consapevolezza dei bisogni che deriva dalla conoscenza e dallo scambio l’amministrazione del territorio locale diventa protagonista di progetti di rigenerazione urbana partecipati che toccano non solo lo spazio pubblico, ma gli stessi servizi della città. In questo scenario da un lato emerge il tema dell’erogazione dei servizi urbani rispetto ai nodi delle privatizzazioni e dei contratti delle concessioni e dall’altro la possibilità di disegnare nuovi modelli di partenariato pubblico privato.

La politica degli *urban commons* è anche “un modo per reimmaginare il rapporto con il settore privato nelle sue molteplici espressioni, come leitmotiv, da sempre, della lotta alla mercificazione, della salvaguardia dell’interesse generale, della difesa della qualità dei servizi e dell’alta qualità della vita per i parigini”. E questo presuppone l’intensificazione degli “sforzi per

coinvolgere le aziende parigine in ambizioni ambientali e sociali”²⁶.
 Ci si trova così di fronte alla costruzione di un nuovo paradigma per lo sviluppo delle città, che è però strettamente connesso con l’evoluzione del pensiero sulla città pre-pandemico sviluppato nel contesto urbano europeo. Va peraltro segnalato che la complessità del disegno e l’impatto della pandemia hanno pesato sul bilancio della capitale francese.

Figura 6 - Il diagramma de «la Ville du quart d’heure»



²⁶ www.annehidalgo2020.com, Manifeste - Le Programme (nostra traduzione).



2. Risorse, incentivi e partnership pubblico-privato

La sfida della rigenerazione urbana si qualifica come obiettivo sistemico al cui raggiungimento sono chiamate a concorrere numerose politiche pubbliche settoriali da coordinare in un quadro coerente e strategico di interventi.

Di questo obiettivo sistemico rappresentano altrettante dimensioni la rivitalizzazione delle città come luoghi di elezione per una crescita sostenibile e rispettosa delle pari opportunità generazionali e di genere, la loro affermazione come centri attrattivi delle migliori energie sociali ed economiche e il loro riorientamento verso modelli di trasformazione non più espansivi ma fondati sulla rigenerazione dei tessuti urbani esistenti senza consumo di nuovo suolo, sulla resilienza climatica e sulla qualità del vivere urbano.

Per favorire il raggiungimento di tale obiettivo sistemico appare necessario immaginare nuove forme di pianificazione strategica in grado di inquadrare in un contesto coerente i singoli obiettivi delle politiche pubbliche di volta in volta messe in campo e di garantire la realizzazione dei progetti cui esse sono preordinate in un quadro temporale coordinato e prestabilito, mobilitando a tal fine la pluralità di risorse esistenti ora indirizzate ad obiettivi di natura settoriale. Soltanto in questo modo appare possibile integrare risorse pubbliche e risorse private, assicurando continuità dell'azione amministrativa e affidamento da parte degli operatori privati.

Programmi di rigenerazione urbana di tale portata possono costituire, per l'Italia, uno dei motori principali per una crescita economica sostenuta e durevole, che sappia andare oltre lo stesso orizzonte temporale del PNRR approfittando dello slancio offerto dalle risorse da esso messe a disposizione.

2.1. Le risorse del PNRR

La dimensione urbana ricopre una posizione cruciale per il successo delle azioni messe in campo dal PNRR e per il superamento degli stessi divari territoriali e di genere che il piano persegue. Che il PNRR guardi alla trasformazione fisica delle città e del territorio con ingenti risorse è del resto confermato dallo stesso documento, in cui si legge che *“La spesa per investimenti in costruzioni rappresenta il 32,6 per cento della spesa complessiva”*. Per gli investimenti in costruzioni, secondo la stessa stima del PNRR, si tratta di 70,7 miliardi di euro.

Con specifico riferimento agli interventi di rigenerazione urbana, **la Missione 5, Componente 2, del PNRR** stanziava un **complesso di risorse pari a 9,02 miliardi di euro** per investimenti:

- in progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale (M5C2-I. 2.1) per 3,3 miliardi di prestiti, assegnati ai comuni ammessi al finanziamento previsto per il periodo 2021-2026 dal [D.M. del 30 dicembre 2021](#);
- nei Piani Urbani Integrati (M5C2-I. 2.2), per 2,9 miliardi di euro di prestiti, che comprendono:
 - l'intervento per il superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura (M5-C2-2.2a) per 200 milioni di euro di prestiti;
 - il Fondo Tematico dedicato al settore della rigenerazione urbana, da costituire nell'ambito del Fondo di fondi gestito dalla BEI, per 270 milioni di euro di prestiti;

In attuazione di tale ultima linea progettuale, l'art. 21 del D.L. 152/2021 ha assegnato risorse alle Città metropolitane per un ammontare complessivo pari a 2.493,79 milioni di euro per il periodo 2022-2026.

Sempre per l'attuazione delle linee progettuali Piani urbani integrati, relativamente alla linea di intervento «Fondo di Fondi della BEI» (M5C2-2.2 b), nell'ambito del PNRR, è stata inoltre autorizzata la costituzione di un Fondo dei Fondi denominato «Fondo ripresa resilienza Italia», con una dotazione pari a 772 milioni di euro per l'anno 2021 (art. 8 del D.L. 152/2021).

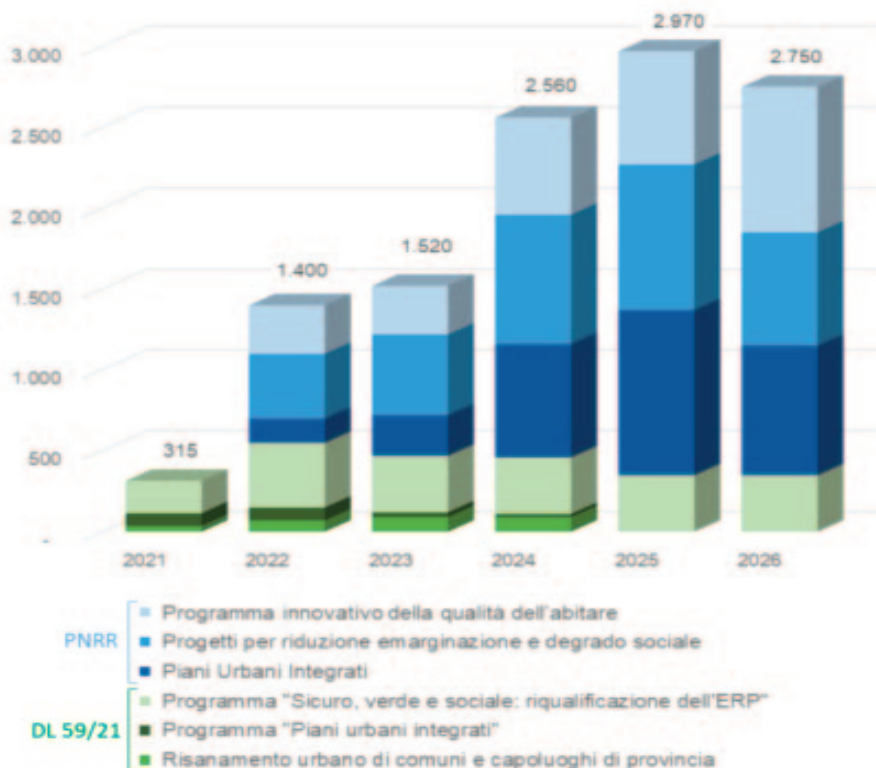
- nel Programma innovativo della qualità dell'abitare (PINQuA) (M5C2-I. 2.3), che prevede investimenti per 2,8 miliardi di euro di prestiti per il periodo 2021-2026.

Il **Piano nazionale complementare** prevede, infine, **ulteriori 2,5 miliardi di euro** di risorse, così suddivisi:

- 2 miliardi di euro per il periodo 2021-2026 per il programma “Sicuro, verde e sociale” per la riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica;
- ulteriori risorse a favore del richiamato programma Piani urbani integrati per complessivi 210 milioni di euro per gli anni dal 2021 al 2024;
- un investimento finalizzato al risanamento urbano per complessivi 285 milioni di euro per il periodo 2021-2024, in favore dei comuni con popolazione tra 50.000 e 250.000 abitanti e dei capoluoghi di provincia con meno di 50.000 abitanti.

Complessivamente, pertanto, le risorse stanziata dal PNRR e dal PNC per interventi di rigenerazione urbana ammontano a **circa 11,5 miliardi di euro**.

Le risorse per la rigenerazione urbana nel PNRR e nel PNC (milioni di euro)



Oltre agli investimenti in interventi direttamente rivolti ad azioni di rigenerazione urbana, le città sono destinatarie di ulteriori interventi del PNRR all'interno delle azioni settoriali che questo individua, le quali potrebbero avere maggiore impatto qualora definite e sviluppate in modo integrato tra loro. Tutte e sei le missioni del PNRR hanno a che fare in quota parte con le città. Non a caso il Presidente del Consiglio dei ministri nel suo intervento all'Assemblea dell'ANCI del novembre 2021 ha affermato che "Comuni e Città Metropolitane dovranno amministrare circa 50 miliardi di euro come soggetti attuatori del PNRR. Queste considerazioni sono confermate da diversi studi"²⁷.

²⁷ Intervento del Presidente del Consiglio dei ministri Mario Draghi all'Assemblea annuale dell'ANCI, 11 novembre 2021, cfr.: <https://www.governo.it/it/articolo/intervento-del-presidente-draghi-allassemblea-annuale-anci/18507>

Tabella 1 - PNRR: Investimenti che vedono Comuni e/o Città Metropolitane come attuatori (miliardi di €)

I N V E S T I M E N T I A T T I V A T I	M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA	
	Azioni di digitalizzazione della mobilità urbana (Investimento 1.4: Servizi digitali e cittadinanza digitale)	2,00
	M1C3: TURISMO E CULTURA 4.0	
	1.1: Strategia digitale e piattaforme per il patrimonio culturale. Digitalizzazioni patrimoni musei e biblioteche.	0,50
	1.2: Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi	0,30
	1.3: Migliorare l'efficienza energetica di cinema, teatri e musei	0,30
	2.1: Attrattività dei borghi	1,02
	2.3: Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici	0,30
	M2C1 - ECONOMIA CIRCOLARE E AGRICOLTURA SOSTENIBILE	
	1.1: Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti	1,50
	3.1: Isole verdi. Investimenti concentrati su 19 piccole isole "laboratorio" per lo sviluppo di modelli «100% green»	0,20
	M2C3: EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI	
	1.1: Scuole Innovative. Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica-195 edifici 410 000 mq	0,80
	M2C4: TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA	
	2.2: Piccole e medie opere nei Comuni. Interventi di resilienza, valorizzazione del territorio e efficienza energetica.	6,00
	M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE: DAGLI ASILI NIDO ALLE UNIVERSITÀ	
	1.1: Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia.	4,60
	1.2: Piano di estensione del tempo pieno e mense	0,40
	1.3: Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola	0,30
	3.3: Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	3,90
M5C2: INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE		
2.1: Progetti di rigenerazione urbana, riduzione dell'emarginazione e degrado sociale (Comuni con più 15.000 ab)	3,30	

	2.2: Piani Urbani Integrati nelle Città Metropolitane*	2,93
	2.2.a: Piani Urbani Integrati - Superamento insediamenti abusivi contro lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura	0,20
	2.3: Programma innovativo della qualità dell'abitare (PINQUA)	2,80
	M5C3: INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE	
	1.2: Valorizzazione beni confiscati alle mafie	0,30
	INTERVENTI A VALERE SUL FONDO COMPLEMENTARE	
	M2C3 Sicuro, Verde, Sociale (Riqualficazione Edilizia Residenziale Pubblica)	2,00
	M5C3 Strade delle Aree Interne. Strategia Nazionale Aree Interne - miglioramento accessibilità e sicurezza strade	0,30
	M5C3 interventi per le aree del terremoto del 2009 e 2016	1,78
I N C O R S O	M2C2: ENERGIA RINNOVABILE, IDROGENO, RETE E TRANSIZIONE ENERGETICA E MOBILITA' SOSTENIBILE	
	4.1: Rafforzamento mobilità ciclistica. (570 km di piste ciclabili urbane e 1.250 km di piste ciclabili turistiche).	0,60
	4.2: Sviluppo trasporto rapido di massa. (240 km: metro (11 km), tram (85 km), filovie (120 km), funivie (15 km)**.	3,60
	4.4: Rinnovo flotte bus, treni verdi. "Acquisto 3.360 bus a basse emissioni.	3,64
	M2C4: TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA	
	3.1: Forestazione Urbana. Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano (0,33 miliardi). "	0,33
	M5C2: INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	
	1.1: Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti	0,50
	1.2: Percorsi di autonomia per persone con disabilità.	0,50
	1.3: Housing temporaneo e stazioni di posta.	0,45
N O N A T T I V I	M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA	
	1.1: Infrastrutture digitali. Investimento finalizzato alla migrazione su cloud delle procedure amministrative	0,90
	1.2: Abilitazione e facilitazione migrazione al cloud.	1,00
	1.3: Dati e interoperabilità: cambiare l'architettura e le modalità di interconnessione tra le basi dati delle PA	0,65

NON ATTIVI	M1C3: TURISMO E CULTURA 4.0	
	2.2: Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale "Recupero del patrimonio edilizio rurale".	0,60
	M2C1 - ECONOMIA CIRCOLARE E AGRICOLTURA SOSTENIBILE	
	3.2: Green communities. "Piani di sviluppo sostenibili: energetico, ambientale, economico, sociale comunità locali".	0,14
	M2C2: ENERGIA RINNOVABILE, IDROGENO, RETE E TRANSIZIONE ENERGETICA E MOBILITA' SOSTENIBILE	
	1.2: Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'auto-consumo	2,20
	M5C2: INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	
	3.1 Impianti sportivi. Sport e inclusione sociale	0,70
	M5C3: INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE	
	1.1: Strategia nazionale per le aree interne	0,83
	INTERVENTI A VALERE SUL FONDO COMPLEMENTARE	
	M1C3 Investimenti strategici sul patrimonio culturale	1,45
TOTALE	53,82	

Fonte: Elaborazione CRESME su dati IFEL/ANCI

L'analisi svolta da IFEL/ANCI sui programmi di investimento del PNRR, aggiornata al 5 gennaio 2022, ha stimato²⁸ in 53,82 miliardi di euro l'ammontare degli investimenti che vedono gli enti locali come soggetti attuatori, 35,25 dei quali sono *investimenti attivi* (per cui è già stato pubblicato un decreto attuativo e/o bando); 9,62 sono *investimenti in corso di attivazione* (per cui è disponibile una bozza di decreto o è stato approvato un decreto in attesa di registrazione); e 8,47 sono *investimenti non attivi* (per cui non sono state attivate procedure attuative note) (vedi tabella 1).

Anche Cassa Depositi e Prestiti (vedi tabella 2) ha analizzato il PNRR e descritto il ruolo che possono avere i Comuni e le Città Metropolitane come soggetti attuatori delle risorse messe in gioco, stimando che il PNRR prevede il coinvolgimento diretto dei Comuni nella messa a terra di progetti per almeno 30 miliardi di euro entro il 2026, che potrebbero arrivare fino a 50 miliardi di euro circa a seconda del volume di progetti di titolarità delle Amministrazioni Centrali che coinvolgeranno gli enti

²⁸ ANCI, Aggiornamento PNRR sugli investimenti che vedono Comuni e/o Città Metropolitane come soggetti attuatori, 5 gennaio 2022, <https://www.anci.it/wp-content/uploads/Aggiornamento-ANCI-PNRR-5-gennaio-2022.pdf>. Il documento è curato dall'IFEL.

territoriali nella fase di attuazione.

Secondo lo studio di Cassa Depositi e Prestiti²⁹ “Questo flusso di risorse potrebbe colmare, almeno in parte, il fabbisogno di investimenti comunali rimasto in parte insoddisfatto negli ultimi anni, tenendo conto che la spesa in conto capitale dei Comuni si è ridotta in media del 3% all'anno negli ultimi 15 anni. Tuttavia, se il tema quantitativo è rilevante, lo è ancor di più quello qualitativo, ovvero “dove” e “come” verranno impiegati questi fondi. Da un lato, infatti, le analisi condotte in questo brief mostrano che il fabbisogno non soddisfatto di investimenti non è omogeneo su tutto il territorio nazionale e, in particolare, risulta maggiore nei Comuni caratterizzati da una popolazione più giovane; una maggiore distanza dalle principali arterie infrastrutturali; una recente contrazione dell'organico delle Amministrazioni; una bassa presenza di personale specializzato negli uffici comunali. Dall'altro, il volume di risorse in arrivo, particolarmente significativo se paragonato all'ammontare tradizionalmente gestito dai Comuni, richiede una modalità efficiente di utilizzo. Il pieno impiego infatti richiederebbe un aumento della capacità annua di investimento dei Comuni di almeno il 60%. Le Amministrazioni rischiano quindi di non essere preparate a questo evento, a causa di una carenza – sia quantitativa, sia qualitativa – di personale. Dunque, è necessario potenziare ed affiancare le strutture coinvolte nelle fasi di progettazione e affidamento dei lavori. Infatti, il completamento di tali fasi richiede in media ai Comuni tempi tre volte superiori rispetto a quelli di esecuzione dei lavori”.

Tabella 2 - Cassa Depositi e Prestiti: Aggiornamento PNRR sugli investimenti che vedono Comuni e/o Città Metropolitane come soggetti attuatori (Valori in miliardi di euro)

Progetti di titolarità del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali che riconosce, per decreto, come soggetti attuatori gli ambiti territoriali sociali (ATS) o i comuni (dove gli ATS non partecipano)		
M2C1 3.1	Isole verdi	0,2
M2C3 1.1	Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica	0,8
M2C4 2.2 I	Interventi per resilienza, valorizzazione territorio e efficienza energetica dei Comuni	6,0
M5C2 1.1	Sostegno persone vulnerabili e prevenzione anziani non autosufficienti	0,5
M5C2 1.2	Percorsi di autonomia per persone con disabilità	0,5
M5C2 1.3	Housing temporaneo e stazioni di posta	0,5

²⁹ CDP THINK TANK, Il PNRR e le sfide per i Comuni italiani, gennaio 2022
<https://www.cdp.it/resources/cms/documents/Il%20PNRR%20e%20le%20sfide%20per%20i%20comuni%20italiani.pdf>

Ulteriori progetti (a esclusione del Fondo Complementare) che potrebbero coinvolgere comuni e città metropolitane		
M2C4 3.1	Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	0,3
M4C1 1.1	Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione cura prima infanzia	4,6
M4C1 1.2	Piano di estensione del tempo pieno e mense	1,0
M4C1 1.3	Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola	0,3
M4C1 3.3	Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	3,9
M5C2 2.2	Piani Urbani integrati	2,5
M5C2 2.2a	Piani Urbani integrati - superamento insediamenti abusivi	0,2
M5C2 2.2b	Piani Urbani integrati - fondo di fondi BEI	0,3
M5C2 3.1	Sport e inclusione sociale	0,7
M5C3 1.1	Strategia nazionale per le aree interne	0,8
M5C3 1.2	Valorizzazione beni confiscati alle mafie	0,3
M1C3 2.1	Attrattività dei borghi	1,0
M1C1 1.1	Infrastrutture digitali	0,9
M1C1 1.2	Abilitazione e facilitazione migrazione al cloud	1,0
M1C1 1.3	Dati e interoperabilità	0,7
M1C1 1.4	Servizi digitali e cittadinanza digitale	2,0
M1C3 1.1	Strategia digitale e piattaforme per il patrimonio culturale	0,5
M1C3 1.2	Rimozione barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi	0,3
M1C3 1.3	Migliorare l'efficienza energetica di cinema, teatri e musei	0,3
M2C1 3.2	Green communities	0,1
M2C2 1.2	Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'auto-consumo	2,2
Progetti del Fondo Complementare che potrebbero coinvolgere comuni e città metropolitane		
FC 6	Investimenti strategici sul patrimonio culturale	1,5
FC 10	Sicuro, Verde, Sociale	2,0
FC 24	Interventi per le aree del terremoto del 2009 e 2016	1,8

Risorse attribuite a comuni e città metropolitane attuatori in concorrenza con le regioni		
M2C2 4.2	Sviluppo trasporto rapido di massa	3,6
M2C2 4.4	Rinnovo flotte bus, treni verdi	3,6
M5C2 2.3	Programma innovativo della qualità dell'abitare	2,8
M1C3 2.2	Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale	0,6
M1C3 2.3	Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici	0,3
M2C2 4.1	Rafforzamento mobilità ciclistica	0,6
TOTALE RISORSE POTENZIALMENTE DISPONIBILI		54,3

Fonte: CDP

Anche un operatore privato leader nel campo degli investimenti in riqualificazione e sviluppo urbano e nella gestione di patrimoni immobiliari come il gruppo COIMA ha analizzato l'impatto del PNRR sulla rigenerazione urbana, arrivando alla conclusione che gli interventi con impatto diretto si possono stimare in 54 miliardi di euro, mentre considerando anche gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto, il valore degli investimenti in grado di interessare le città italiane si può valutare in 85 miliardi di euro³⁰.

Nello studio di COIMA si scrive che: "identificando gli investimenti con un impatto diretto e indiretto sulla rigenerazione del territorio, si ottiene un quadro sensibilmente più rilevante, sia come risorse destinate, sia come impatto sociale e ambientale. Inoltre, la definizione dei progetti di rigenerazione urbana dovrebbe essere declinata unitamente a quelli infrastrutturali, amplificando e accelerando il raggiungimento degli obiettivi del piano coerentemente con Next Generation EU. Per questo motivo: i) una governance orizzontale tra missioni; ii) la definizione di obiettivi ESG (*Environmental, Social and Governance*) quantitativi; iii) modelli di partenariato pubblico privato; iv) la semplificazione dei processi e dell'iter di approvazione, sono i principali elementi per attivare operazioni di rigenerazione urbana virtuose. Gli oltre 85 miliardi di euro stimati da COIMA (...) potrebbero generare l'avvio di un importante processo di rigenerazione del territorio su base nazionale, che potrebbe coinvolgere una parte del patrimonio pubblico immobiliare, oggi di oltre 350 milioni di mq - controllato da pubbliche amministrazioni (circa 220 milioni di mq da Comuni, 42 milioni di mq da amministrazioni centrali, 78 milioni di mq da autorità locali, 8 milioni di mq dalle regioni e 5 milioni di mq da casse e istituti di previdenza pubblici) - che necessita di interventi di riqualificazione. In tale contesto, l'Italia può lavorare rapidamente per colmare un gap importante rispetto alla media europea: gli immobili con oltre 60 anni di vita sono in Italia il 40% contro una media UE del

³⁰ COIMA ESG City Impact Fund, Dal PNRR oltre 54 miliardi di euro con impatto diretto sulla rigenerazione urbana, studio presentato al Coima Real Estate Forum, Roma 26 ottobre 2021.

32%; gli asset a potenziale rischio sismico oltre il 70% nel nostro Paese rispetto al 30% dell'UE, con una importante carenza di aree verdi disponibili per ogni cittadino, che in Italia pesa per circa il 15% contro una media UE che si attesta tra il 20% e il 30%. Colmando questi gap – secondo ricerche elaborate da COIMA – si arriverebbe a rigenerare non meno di 100 milioni di metri quadrati, con investimenti per 200 miliardi di euro in 10 anni. Tali conseguenze sarebbero in grado di attivare benefici molteplici in molti e differenti ambiti: sull'ambiente, con la riduzione del 15% di emissioni di CO₂ in Italia, in termini di occupazione, con la creazione di posti di lavoro per 200-300 mila unità annue, e sull'economia, con la riduzione delle differenze territoriali, un incremento sui dati di turismo e di un importante indotto, trasversale a vari settori”.

L'ufficio studi dell'Associazione Nazionale Costruttori, entrando anche nelle attività che interessano la lunga filiera delle costruzioni costituita da industrie produttrici di materiali, sistemi e componenti, distributori, progettisti, imprese di costruzioni e imprese specializzate, stima infine che gli investimenti del PNRR destinati al settore delle costruzioni ammontino a 108 miliardi di euro³¹.

2.2. Rigenerazione urbana e fondi per la politica di coesione

Le risorse disponibili per gli investimenti nei processi di rigenerazione urbana e territoriale nel prossimo lustro non sono solo quelle del PNRR. Vi è da tenere in considerazione il complesso quadro degli investimenti in opere pubbliche avviati con la programmazione nazionale ordinaria e, per rimanere nel quadro europeo, i fondi strutturali e i fondi di coesione sociale europei, oltre agli incentivi fiscali per il recupero edilizio. Una recente analisi del CRESME porta a stimare in circa 310 miliardi di euro le risorse disponibili tra il 2021 e il 2027 considerando il PNRR, il Fondo complementare al PNRR, REACT-EU e i fondi FSRE e FSE. Come descritto più avanti, una parte molto importante di questi ultimi ha a che fare con interventi in ambito urbano.

Per quanto riguarda le opere pubbliche l'Osservatorio del CRESME ha evidenziato la forte crescita dei bandi di gara a partire dal 2017, crescita poi proseguita nel 2018, ma soprattutto nel 2019 - quando si sono toccati quasi 39 miliardi di euro -, nel 2020 - 43,5 miliardi-, e nel 2021 - 39,3 miliardi.

Il fatto che si sia entrati in una nuova fase esecutiva non è solo descritto dai bandi di gara, ma è dimostrato dalla fortissima accelerazione delle aggiudicazioni che nel 2021 toccano i 41,3 miliardi di euro. Nel 2020 le aggiudicazioni erano state pari a circa 20,5 miliardi di euro; nel 2005, anno di picco prima del 2021. le aggiudicazioni erano state di 24,5 miliardi di euro. I dati sulle aggiudicazioni

³¹ ANCE, *Recovery Plan e Territori - La ripartizione per regione delle risorse destinate al settore delle costruzioni*, 18 gennaio 2022.

descrivono con chiarezza l'eccezionale fase di investimento in atto, ma mettono anche in mostra la debolezza del ruolo delle città, soprattutto rispetto al passato. L'analisi per stazioni appaltanti di questi dati ci mostra infatti come le aggiudicazioni descrivano una crescita principalmente delle opere di trasporto con le Ferrovie, in particolare, e Anas e concessionarie come protagonisti.

Per quanto riguarda i Comuni la crescita delle aggiudicazioni nel 2021 è del 23,7% rispetto al 2020, ma rispetto al 2019 si registra addirittura una flessione dell'1,3%. La forte crescita delle aggiudicazioni nel 2021 non vede i comuni protagonisti. Di contro i comuni registrano una forte crescita degli importi dei bandi di gara nel 2021, che con 9 miliardi di euro di lavori, superano del 35,2% il livello del 2019 e del 44,3% quello del 2020, facendo prevedere una nuova fase per gli enti locali, in linea con le attese. Nel 2021 i comuni tornano ad essere, con il 23,7%, la principale stazione appaltante del Paese; questo dato fa prevedere una crescita delle aggiudicazioni nel 2022. In ogni caso la dinamica in atto delle opere pubbliche nel loro complesso costituisce un fattore importante per delineare lo scenario delle opportunità oggi presenti in Italia in termini di investimento.

La politica di coesione europea al fine di sostenere la creazione di posti di lavoro, la competitività delle imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e il miglioramento della qualità della vita dei cittadini, ha stanziato per il periodo 2021-2027 392 miliardi di euro³²; per l'Italia si stimano risorse per 43,5 miliardi di euro. A queste vanno aggiunte le risorse integrative previste dal Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) italiano. L'80% delle risorse è destinato al Mezzogiorno. Allo stato attuale della discussione, si può dire che con la nuova programmazione si è inteso rafforzare lo sviluppo territoriale integrato, anche nel quadro dello sviluppo urbano sostenibile, al fine di affrontare più efficacemente le sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali delle aree urbane, comprese le aree urbane funzionali. *“Per affrontare le sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali, il FESR – scrive l'IFEL – supporta Strategie di sviluppo territoriale integrato, anche attraverso il sostegno plurifondo FESR e FSE+”*.

Le risorse FESR³³ sono concentrate sui due Obiettivi Strategici 1 e 2: *«un'Europa più intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica intelligente e innovativa»; «un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi»*. In particolare, il FESR dovrà operare nell'ambito

³² Cfr. Commissione Europea, *La principale politica di investimento dell'UE*, sul sito web della Commissione all'indirizzo https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/, visibile seguendo il seguente percorso: Commissione europea - Sviluppo regionale e urbano dell'UE - Politica regionale - Politica - Cos'è la politica regionale.

³³ Regolamento (Ue) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, Art. 12. Si veda anche IFEL, *Sviluppo territoriale e urbano. Update negoziato ciclo di programmazione 2021-2027*, marzo 2019; e A. Pollio Salimbeni, *Fondi europei 2021-2027 Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio UE, 2019*, https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2019/01/Fondi_europei_2021-2027

di OS1 nei seguenti campi: «*sviluppare e rafforzare le capacità di ricerca e di innovazione e l'introduzione di tecnologie avanzate; permettere ai cittadini, alle imprese, alle organizzazioni di ricerca e alle autorità pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione; rafforzare la crescita sostenibile e la competitività delle PMI e la creazione di posti di lavoro nelle PMI, anche grazie agli investimenti produttivi; sviluppare le competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità; rafforzare la connettività digitale*». Mentre nell'ambito dell'azione O2, i campi sui quali intervenire sono: promuovere l'efficienza energetica e ridurre le emissioni di gas a effetto serra; promuovere le energie rinnovabili in conformità alla direttiva (UE) 2018/2001, compresi i criteri di sostenibilità ivi stabiliti; sviluppare sistemi, reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti al di fuori della rete trans-europea dell'energia (RTE-E); promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi di catastrofe e la resilienza, prendendo in considerazione approcci ecosistemici; promuovere l'accesso all'acqua e la sua gestione sostenibile; promuovere la transizione verso un'economia circolare ed efficiente sotto il profilo delle risorse; rafforzare la protezione e la preservazione della natura, la biodiversità e le infrastrutture verdi, anche nelle aree urbane, e ridurre tutte le forme di inquinamento; promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile quale parte della transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio.

Nonostante nel regolamento non si faccia riferimento esplicito al tema della "rigenerazione urbana" usando questi lemmi, gli ambiti di intervento finanziati come accennato guardano da vicino alle città.

Infatti l'articolo 12 del Regolamento recita:

"1. Il FESR sostiene anche l'Iniziativa urbana europea, realizzata dalla Commissione in regime di gestione diretta e indiretta. Tale iniziativa comprende tutte le aree urbane, comprese le aree urbane funzionali, e sostiene l'agenda urbana per l'UE, compreso il sostegno alla partecipazione delle autorità locali ai partenariati tematici sviluppati nel quadro dell'agenda urbana per l'UE.

2. L'Iniziativa urbana europea, con riguardo allo sviluppo urbano sostenibile, comprende i due elementi costitutivi seguenti:

a) il sostegno delle azioni innovative;

b) il sostegno dello sviluppo di capacità e di conoscenze, delle valutazioni d'impatto territoriale, dell'elaborazione di strategie e della comunicazione"³⁴.

Inoltre è importante sottolineare che nel nuovo quadro di sostegno europeo ven-

³⁴ *Ibidem*.

gono da vari punti di vista evidenziate le necessità di sviluppare progetti integrati plurifondo, da attivare *“mediante iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo”* al fine di poter garantire un maggior impatto delle azioni di investimento. Infatti, in ambito FESR, per massimizzare il contributo allo sviluppo territoriale, il sostegno alle azioni di sviluppo urbano deve avvenire attraverso tre forme di intervento: gli *Interventi Territoriali Integrati (ITI)*; i *Community Led Local Development (CLLD)*; oppure un altro strumento territoriale (fra quelli già sperimentati da ciascun Stato Membro) per sostenere l’Obiettivo Strategico orizzontale *“un’Europa più vicina ai cittadini”*. Questi strumenti sono utilizzabili nell’ambito di azioni riguardanti *“Quartieri urbani”, “Città grandi e medie, cinture urbane”, “Zone urbane funzionali”*.³⁵

Si può in sostanza sostenere che per l’UE e la nuova programmazione sia cresciuta l’attenzione per le zone urbane e per gli interventi integrati in grado di intervenire sul piano della riqualificazione territoriale.

“Nel quadro dello sviluppo urbano sostenibile - si legge nel Regolamento FESR e FSE - si considera necessario sostenere lo sviluppo territoriale integrato, al fine di affrontare più efficacemente le sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali delle aree urbane (...). Il sostegno alle aree urbane potrebbe assumere la forma di un programma distinto o di una priorità distinta e dovrebbe poter beneficiare di un approccio plurifondo. I principi per la selezione delle aree urbane in cui devono essere realizzate azioni integrate a favore dello sviluppo urbano sostenibile, e gli importi indicativi previsti per tali azioni, dovrebbero essere definiti nei programmi che rientrano nell’ambito dell’obiettivo «Investimenti a favore dell’occupazione e della crescita» e a tale scopo dovrebbe essere stanziato a livello nazionale almeno l’8 % delle risorse del FESR”³⁶.

2.3. La sinergia tra investimenti pubblici e privati in alcune esperienze europee di rigenerazione urbana

Nel PNRR si specifica che le valutazioni di impatto effettuate dal Governo sulle risorse che verranno utilizzate riguardano *“la valutazione degli effetti diretti del Piano”*. *“Di conseguenza, ed in via prudenziale, - si scrive - non si tiene conto esplicitamente della possibilità che i fondi del PNRR vengano utilizzati per sostenere oppure attrarre investimenti privati attraverso il mercato, ad esempio tramite forme di partenariato pubblico-privato, contributi a progetti di investimento, prestiti o garan-*

³⁵ Cfr. Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, in particolare Capo II, Artt. 28-29-20-31-32-33-34 e Tabella 3: Codici relativi alla dimensione «meccanismo di erogazione territoriale e approccio territoriale».

³⁶ *Ibidem*, punto (48) delle considerazioni iniziali.

zie. In tal caso l'impatto sarebbe stato ben maggiore per l'operare di un effetto leva". Una scelta prudente ma che evidenzia l'esigenza di riflettere su quali potrebbero essere le potenzialità di un moltiplicatore attivato da risorse integrative, un "effetto leva" sulla base del quale avviare ulteriori linee di intervento senza lasciarle semplicemente al mercato. I numeri di cui si parla sono molto grandi.

Se al di là dell'impatto diretto della spesa sull'economia e sull'occupazione, si lavorasse per innescare un virtuoso ciclo di investimenti privati, le potenzialità dell'impatto economico crescerebbero significativamente, così come la possibilità di far fare un salto competitivo al sistema economico del nostro Paese anche dopo che sarà superata l'attuale stagione della mobilitazione straordinaria con il PNRR di ingenti risorse pubbliche. E vale la pena di sottolineare che le esperienze europee di rigenerazione urbana insegnano che nelle città gli investimenti privati in partnership con quelli pubblici possono avere un effetto moltiplicativo di grande rilievo, e con molti meno rischi di quelli dimostrati nei progetti riguardanti le grandi infrastrutture a rete. Le città sono per loro natura un mix di beni pubblici e beni privati, di infrastrutture pubbliche e private, di investimenti pubblici e privati, di interessi pubblici e privati che possono essere portati a sistema e valorizzati all'interno di nuovi strumenti di intervento.

La descrizione di esperienze concrete maturate dimostra quale possa essere il reale impatto di questo "effetto leva" nelle politiche di rigenerazione urbana.

Ad esempio, nei 157 ettari di HafenCity - la nuova città che si sta realizzando ad Amburgo (la *vision* iniziale è del 1997, l'ultimazione dei lavori è attesa per il 2025) - è previsto un investimento pubblico di 2,4 miliardi di euro - di cui 1,5 miliardi sono rappresentati dal fondo speciale gestito dal HafenCity Hamburg GmbH (HCH), la società pubblica che gestisce la realizzazione dell'intervento -, che sono stati in grado di attivare 8 miliardi di euro di investimenti privati³⁷; il progetto ventennale della rigenerazione dei 350 ettari dell'Île de Nantes, iniziato nel 2003 e previsto in conclusione nel 2037, presenta un investimento di 1,1 miliardi di euro e investimenti privati tre volte superiori; il progetto 22@ a Barcellona ha previsto la trasformazione di 198 ettari dell'area industriale del Poblenou in un distretto dell'innovazione; il progetto avviato a Barcellona nel 2000 con 180 milioni di euro di investimenti per la realizzazione di una rete di servizi da smart city, è oggi ancora in corso, ma ha già generato un potenziale immobiliare valutato di 12 miliardi di euro, e creato solo dal 2000 al 2010, 56.000 posti di lavoro e l'insediamento di 4.500 nuove imprese. Sono

³⁷ Fonte: *HafenCity Hamburg, Essentials Quarters Projects*, 18 | October 2012 / English, p. 32.

solo tre esempi di un insieme sorprendente di investimenti e trasformazioni che hanno interessato e stanno interessando le città europee e che bene descrivono la potenzialità della rigenerazione urbana.

Ma forse l'esempio più chiaro rispetto al quale fare riferimento riguarda la politica nazionale francese, avviata nel 2003 con il *Programme National pour la Rénovation Urbaine* (PNRU) e diventato operativo dal 2004 con un arco temporale di azione previsto in 16 anni, avviando una azione senza precedenti per la storia francese nel campo della rigenerazione urbana e della trasformazione dei quartieri urbani più fragili del Paese (*ZUS-Zones Urbaines Sensibles*). È stata una politica ambiziosa e senza precedenti che si è data l'obiettivo di riabilitare centinaia di quartieri urbani nei quali si manifestavano pesanti criticità sociali, economiche, urbane, edilizie. Gli interventi previsti con il piano hanno riguardato l'edilizia abitativa, le strutture pubbliche e lo sviluppo socio-economico urbano. La realizzazione del programma è in capo all'*Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine* (ANRU), costituita appositamente nel 2004. L'Agenzia fornisce il sostegno finanziario ai comuni, agli enti pubblici ma anche a enti privati o pubblici che sviluppano e realizzano, nell'ambito di progetti globali, gli interventi di riqualificazione urbana nelle ZUS e nei quartieri che presentano difficoltà socio-economiche.

L'ANRU è in sostanza la responsabile della sperimentazione, del finanziamento e della gestione del PNRU, che viene dotato di oltre 12 miliardi di euro di risorse per interventi sovvenzionati. *“Molto rapidamente - si scrive nella descrizione delle attività dell'ANRU - centinaia di siti di demolizione e ricostruzione di alloggi sono stati avviati in tutta la Francia. I quartieri iniziano a cambiare”*. La sintesi dell'attività, durata dal 2014 al 2020, è descritta da alcuni numeri (Tabella 3): 600 interventi, che hanno interessato 4 milioni di persone, attivato 50 miliardi di euro di altre risorse, 540.000 posti di lavoro; sono stati demoliti 160.000 alloggi pubblici degradati e costruiti 180.000 nuovi alloggi sociali in affitto, sono stati riqualificati 340.000 alloggi, e 80.000 alloggi sono stati costruiti e messi in vendita; inoltre sono state costruite 520 nuove scuole. Ma soprattutto sono stati avviati interventi di sostegno alle famiglie e di riqualificazione degli spazi pubblici. La valutazione dell'effetto leva dell'investimento contenuta nei documenti dell'ANRU è importante, e conferma quanto è successo negli esempi dei piani di rigenerazione delle città alle quali abbiamo accennato più sopra. Il rapporto tra risorse investite e risorse attivate è di 1 a 4.

Tabella 3. - Sintesi dei principali numeri del Programme National pour la Rénovation Urbaine (PNRU) e del Nouveau Programme National pour la Rénovation Urbaine (NPRU)

	PNRU	NPNRU
Periodo di operatività	2004-2020	2014-2030
Stato di attuazione	Ultimato	In corso
Quartieri trasformati (PNRU) o in programma (NPRU) (numero)	600	450
Abitanti interessati (numero)	4.000.000	3.000.000
Abitanti interessati mediamente per intervento (numero)	6.670	6.670
Risorse investite (miliardi di €)	12	12
Risorse medie per intervento (milioni)	20	26,7
Risorse attivate (miliardi di €)	50	-
Rapporto risorse investite/risorse attivate	1 a 4,1	-
Posti di lavoro creati(numero)	540.000	-
Alloggi sociali demoliti	160.000	-
Nuovi alloggi sociali costruiti	180.000	-
Alloggi sociali riqualificati	340.000	-
Alloggi in vendita	80.000	-
Scuole costruite	520	-
Risorse per le città più piccole sul totale risorse (%)		50
Città che hanno già utilizzato il PNRU sui progetti presentati (%)		85

Fonte. Elaborazione CRESME su dati ANRU

Il PNRU, avviato nel 2004, è stato ultimato nel 2020, ma già nel 2014 il governo francese, nell'ambito della legge urbanistica per le città e la coesione urbana, visti i successi del primo piano, ha avviato la creazione del Nuovo Programma Nazionale per il rinnovamento urbano (NPNRU), sempre guidato dall'ANRU. Le risorse sono sempre 12 miliardi di euro da investire in 16 anni, 2014-2030, e hanno per obiettivo 450 quartieri da riqualificare. Rispetto al PNRU, il NPNRU è più attento ai temi della riqualificazione sociale dei quartieri, punta alla stimolazione di nuove attività economiche, alla riqualificazione degli spazi e delle attrezzature pubbliche, anche se l'intervento sugli alloggi e sugli edifici resta una delle azioni più rilevanti. Il successo del PNRU ha poi portato l'ANRU a sviluppare anche altre due tipologie di azioni riguardanti la rigenerazione urbana: la prima è costituita dal "*Programme national de requalification des quartiers anciens dégradé*", avviato nel 2009; il secondo, "*Les Programmes d'Investissement d'Avenir*" (PIA) è stato istituito nel 2010 per finanziare investimenti innovativi e promettenti nel territorio, al fine di consentire alla Francia di aumentare il proprio potenziale di crescita e occupazione nei nuovi lavori del futuro: tecnologie digitali, ricerca medica e industrie sanitarie, energie a basse emissioni di carbonio, agricoltura responsabile, mobilità sostenibile, *smart city*, educazione digitale, industrie culturali e creative, ecc. La PIA si basa su un duplice principio di leva finanziaria e condivisione del rischio: l'investimento statale in un progetto di innovazione è il più delle volte cofinanziato da partner privati o pubblici. Dall'avvio della PIA, lo Stato ha cofinanziato diverse migliaia di progetti innovativi. Nel 2020 il piano è stato rifinanziato con 20 miliardi di euro.



3. Una ipotesi integrata per il rilancio delle città italiane

In queste note si cerca di sviluppare una proposta riguardante i temi della rigenerazione urbana che tenga conto delle dinamiche in atto, delle risorse in gioco e degli obiettivi che l'Unione Europea e l'Italia si sono date in termini di sviluppo sostenibile.

Lo Stato italiano sostiene l'attività di recupero edilizio e riqualificazione energetica attraverso diverse tipologie di agevolazione fiscale (per una descrizione delle quali si rinvia alla prima parte del presente studio). Secondo le stime del CRESME dal 2013 al 2020, prima degli ultimi incentivi, ogni anno, con l'eccezione del 2015 e del 2020, sono stati investiti mediamente 28 miliardi di euro, 24 dei quali negli interventi di recupero edilizio e circa 4 miliardi negli interventi di riqualificazione energetica. Nel 2021 i lavori incentivati sono stati pari a 66 miliardi di euro.

Ci troviamo in una situazione in cui gli incentivi fiscali caratterizzeranno, con modalità diverse, i prossimi anni in uno scenario di lento adeguamento alla fase pre-2020. L'incremento degli incentivi fiscali avviato nel 2020 ha certamente comportato, oltre a un forte incremento della spesa, un ampliamento della dimensione degli interventi, dalle singole abitazioni agli edifici, ma non ha certo contribuito a rilanciare gli interventi di rigenerazione urbana di area, anche se ha contribuito ad avvicinare il Paese agli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO₂.

La riflessione che si vuole sviluppare in questa sede riguarda la possibilità, in una prospettiva di possibile revisione degli incentivi vigenti, di utilizzare la leva fiscale, ora adoperata in modo diffuso, mirandola agli interventi di rigenerazione urbana, tenendo conto anche delle indicazioni che vengono dall'UE e dei programmi avviati dal PNRR per le aree metropolitane, al fine di ricondurre queste risorse a sistema, insieme alle risorse del PNRR e degli altri fondi dell'Unione europea, e di integrarle con possibili investimenti privati, nel quadro di una strategia complessiva per la rigenerazione urbana.

Gli ingredienti della riflessione che qui si propone sono quindi i seguenti:

- incentivi fiscali;
- fondi strutturali e di coesione europei;
- risorse del PNRR;
- investimenti territoriali integrati;
- interventi di rigenerazione urbana su aree ampie urbane (interventi su parti ur-

bane superiori ai 10.000 abitanti);

- partenariato pubblico privato;
- città non metropolitane con oltre 60.000 abitanti. Sono le 100 città d'Italia.

In sostanza, l'obiettivo è quello di contribuire al rilancio delle città italiane, attraverso un programma straordinario teso a favorire interventi di rigenerazione urbana in linea con gli obiettivi strategici dell'Unione europea, su parti ampie di città delle cento città d'Italia. Ma allo stesso tempo di avviare un'azione che possa protrarsi negli anni successivi, finita la stagione del PNRR, utilizzando la leva degli incentivi fiscali come cofinanziamento per una parte delle risorse europee legate ai fondi di coesione.

3.1. La risorsa fiscale: portare a sistema gli interventi realizzati con i bonus edilizi

La prima considerazione che si vuole sottoporre all'attenzione riguarda le risorse in gioco attivate dagli incentivi fiscali. Se, prudenzialmente, nel periodo 2022-2027, continuassero gli incentivi con le modalità pre-2020 e i livelli rimanessero quelli sperimentati dal 2013 al 2019, sostenuti dagli incentivi del 50% e del 65%, verrebbero destinati al recupero edilizio e alla riqualificazione energetica mediamente 28 miliardi di euro all'anno. Con i nuovi incentivi, come abbiamo visto, i valori sono molto più alti, ma per ora è sufficiente seguire una ipotesi prudenziale considerando la stagione del Superbonus 110% come temporanea.

È ragionevole sostenere che una parte importante degli incentivi fiscali per recupero e riqualificazione energetica delle abitazioni e degli edifici venga utilizzata nelle città. Le città con più di 60.000 abitanti in Italia, comprese le città metropolitane, sono 100, e in queste città vivono, al 30 dicembre 2021, 18 milioni di abitanti, il 30,6% della popolazione nazionale. Non è al momento disponibile una rilevazione puntuale della localizzazione territoriale nei singoli comuni degli interventi incentivati, ma si può ipotizzare che questi abbiano percentuali di intervento sul totale nazionale significative; in ogni caso, se ipotizziamo che il dato della popolazione possa essere un indicatore di massima in grado di fornirci una prima, prudenziale, grandezza di riferimento, potremmo dire che ogni anno nelle 100 città italiane con oltre 60.000 abitanti vengono investiti, ipotizzando come base nazionale i 28 miliardi di euro della media 2013-2019, 8,6 miliardi di euro annui tra recupero edilizio e riqualificazione energetica. Proiettando per sei anni questa spesa annua, ci troveremmo di fronte a un investimento di 51,6 miliardi di euro, circa 516 milioni di euro a città in

sei anni (86 milioni di euro all'anno). Si tratta di risorse molto importanti.

IL PNRR mette a disposizione delle città metropolitane, per i Piani urbani integrati, 2,7 miliardi di euro per il periodo 2021-2026, circa 193 milioni di media per ognuna delle 14 aree metropolitane. L'area che ha maggiori risorse attribuite è Napoli con 350 milioni di euro (70 milioni all'anno tra 2022 e 2026), l'ultima è Cagliari con 101 milioni (20,2 milioni all'anno).

L'IFEL stima in 53 miliardi di euro gli investimenti che fanno capo ai comuni. Sempre considerando la popolazione come base per la nostra riflessione, 16,2 miliardi di euro di questi sarebbero, prudenzialmente, attribuibili alle città con più di 60.000 abitanti. Considerati nell'arco di tempo di 5 anni (2022-2026), sono poco meno di 3,2 miliardi di euro all'anno, da confrontare con gli 8,6 miliardi di euro di investimenti attivati con gli incentivi per il recupero edilizio e la riqualificazione energetica (nell'ipotesi incentivi pre-2020).

Gli incentivi sono una risorsa che potrebbe essere utilizzata con un obiettivo più performante rispetto a quello attuale. Intanto va premesso che la spesa per l'investimento attivata con gli incentivi è anticipata interamente dai singoli privati che realizzano gli interventi, o direttamente o, dal 2020, attraverso la cessione del credito; l'investimento potrà essere recuperato in una seconda fase grazie all'incentivo fiscale, detraendo quanto previsto con quote annuali e modalità definite per legge, dalle imposte che i privati devono pagare allo Stato. Ma l'investimento è anticipato. Possiamo ipotizzare in larga massima che, tornando alle misure di incentivo pre-110%, dei circa 50 miliardi di lavori teorici dei sei anni dal 2021 al 2026 30 miliardi siano a carico dello Stato e 20 a carico dei privati. La quota dell'investimento privato diviso per le 100 città è stimabile in 200 milioni di euro per città.

Ora, la domanda che ci si vuole porre è la seguente: possono queste risorse investite dallo Stato e dai privati per interventi di rigenerazione edilizia e energetica diventare parte di qualcosa di più complesso e strutturato che riguarda la riqualificazione urbana? E si può pensare che l'incentivo fiscale diventi un motore per la rigenerazione urbana all'interno di quelli che sono gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) plurifondo previsti dal regolamento dei Fondi dell'Unione europea destinati a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale? E soprattutto, è pensabile che queste risorse possano essere considerate parte della quota di cofinanziamento che l'Italia deve mettere in gioco per attivare i fondi strutturali e di coesione europei?

L'ipotesi che qui viene sviluppata è che non solo potrebbe essere possibile ma si dovrebbe sviluppare un nuovo modello di intervento in grado di mettere insieme risorse pubbliche, investimenti privati di dimensione significativa e investimenti privati diffusi che, mantenendo e anzi moltiplicando l'impatto degli interventi in termini

economici e occupazionali, perseguano finalità di rigenerazione di interi ambiti urbani nel solco dei principi dello sviluppo sostenibile, riduzione e resilienza all'impatto climatico, transizione digitale, territorializzazione dei servizi e qualità dell'abitare.



4. Un possibile modello di intervento

Abbiamo visto che il PNRR ha delineato per le città lo strumento dei Piani Urbani Integrati per le città metropolitane. La domanda da porsi è se questo strumento possa in prospettiva rappresentare un utile modello di pianificazione da estendere anche alle città con più di 60 mila abitanti. L'Istituto Nazionale di Urbanistica, in un documento approvato all'unanimità dal Consiglio Direttivo Nazionale nella seduta del 10 dicembre 2021, ha proposto lo strumento del "Programma Integrato d'Area per la territorializzazione e la valorizzazione urbanistica delle risorse del PNRR". Il modello è descritto brevemente nel contributo dell'INU pubblicato in appendice al presente rapporto. Si tratta di uno strumento di nuova concezione pensato "esclusivamente per massimizzare gli effetti urbanistici ed ambientali dell'impiego delle risorse del PNRR. Pertanto questo Programma definisce i propri contenuti in attuazione delle missioni del PNRR ed in coerenza agli obiettivi di sviluppo urbano sostenibile presenti nella programmazione comunitaria, nazionale e regionale".

Come si legge nel Regolamento dei Fondi europei³⁸: *"Per rafforzare l'approccio integrato allo sviluppo territoriale, gli investimenti sotto forma di strumenti territoriali, quali gli investimenti territoriali integrati (...) o altri strumenti territoriali a sostegno di iniziative elaborate dallo Stato membro, dovrebbero basarsi sulle strategie di sviluppo territoriale e locale. (...) Ai fini degli investimenti territoriali integrati e degli strumenti territoriali elaborati dagli Stati membri, dovrebbero essere stabilite prescrizioni minime sul contenuto delle strategie territoriali. Tali strategie territoriali dovrebbero essere sviluppate e approvate sotto la responsabilità delle pertinenti autorità o dei pertinenti organismi. Al fine di assicurare il coinvolgimento delle pertinenti autorità o dei pertinenti organismi nell'attuazione delle strategie territoriali, tali autorità o organismi dovrebbero essere responsabili della selezione delle operazioni da sostenere, o essere coinvolti in tale selezione"*.

Il tema su cui si propone qui di riflettere è quello della possibilità di pensare a un nuovo strumento che preveda interventi di riqualificazione integrata sociale-energetico-digitale-edilizia, costruito mediante una forma innovativa di partenariato pub-

³⁸ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (punto 30 dei "considerando").

blico privato e di partecipazione sociale e nel quale rientrerebbero gli interventi privati di micro-riqualificazione sui singoli edifici oggi assistiti dai vigenti incentivi edilizi.

L'INU – come illustrato nel contributo pubblicato in appendice al presente studio - ipotizza che nell'arco temporale di validità del Programma, gli immobili oggetto di un complessivo intervento di ristrutturazione o restauro fruirebbero “di benefici fiscali volti ad incentivare le proprietà ad effettuare i lavori, ad agevolare i trasferimenti di proprietà funzionali all'effettuazione degli interventi, a ridurre i costi di intervento, a favorire l'acquisto delle unità immobiliari realizzate quale 'prima abitazione', a sostenere l'insediamento di attività commerciali e di servizi utili per i residenti, a incrementare l'offerta di unità immobiliari per la locazione”. Si tratta di un insieme di incentivazioni fiscali in larga parte in linea con le misure contenute nel nuovo testo unificato dei disegni di legge sulla rigenerazione urbana attualmente all'esame del Senato³⁹.

Gli esempi di rigenerazione urbana delle città europee, alcuni dei quali citati in queste note, descrivono la sfida che è possibile cogliere integrando le risorse pubbliche disponibili tra di loro e le potenzialità di un nuovo partenariato pubblico privato. Del resto, è lo stesso PNRR che con la misura 2.2.b, componente 2, missione 5 (Piani Urbani Integrati - Fondo di fondi della BEI), fa riferimento al fondo di fondi gestito dalla BEI, che ha lo scopo di «supportare progetti di rigenerazione urbana come mezzo per promuovere l'inclusione sociale e combattere varie forme di vulnerabilità, aggravate dall'emergenza della pandemia di Covid-19», nonché di supportare «modelli innovativi per i progetti di risanamento urbano, combinando le risorse del PNRR con risorse private». Come scrive l'IFEL nel suo contributo pubblicato in appendice al presente studio, l'applicazione del PPP nell'ambito della rigenerazione urbana deve rispecchiare “il suo principio ispiratore, che non è quello di finanziare con soldi privati per compensare l'assenza di finanza pubblica, ma piuttosto quello di mettere assieme in modo sinergico prerogative, competenze e risorse. Sinergie da trovare non nella logica duale che vede la realizzazione degli interventi da parte di impresa e PA, ma in una logica allargata che comprenda imprese (plurale), cittadini singoli e organizzati e PA. Cioè un insieme di attori che

³⁹ Con riferimento alle vigenti imposizioni fiscali, le incentivazioni fiscali proposte sono costituite da: esenzione dall'IMU; applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale nella misura fissa di 200 euro ciascuna per i trasferimenti funzionali alla effettuazione degli interventi; proroga della applicazione dei benefici in materia di risparmio energetico e manutenzione straordinaria stabiliti dalle norme vigenti; esenzione dai tributi per l'occupazione di suolo pubblico e dalla tassa dei rifiuti nel periodo di esecuzione dei lavori; esenzione dalla corresponsione del contributo sul costo di costruzione; deduzione dal reddito delle persone fisiche di quota parte dell'IVA in relazione all'acquisto dalle imprese di unità residenziali costituenti “prima casa”; esenzione dai tributi per l'occupazione di suolo pubblico per gli immobili ad uso commerciale dopo l'esecuzione degli interventi fino alla scadenza del Programma; deduzione dal reddito del locatore delle spese ordinarie di gestione degli immobili dati in locazione; esenzione dall'imposta di registro annuale per gli immobili dati in locazione”.

esprimono una domanda e si strutturano collettivamente per avere una risposta al loro fabbisogno in una logica multilaterale entro una governance complessa”.

L'IFEL, nel suo contributo al presente studio, evidenzia il ruolo potenziale che possono avere gli Organismi di Investimento Collettivo del Risparmio (OICR). Un ruolo importante in questo quadro potrebbe avere anche il Sistema Integrato dei Fondi, che è già un articolato schema di partnership pubblico privato sia con riferimento alle risorse utilizzate, che alle modalità di concepimento e attuazione delle iniziative. Le modalità messe a punto dal Sistema Integrato dei Fondi potrebbero essere utilizzate per il concepimento e la strutturazione degli interventi di rigenerazione urbana, assicurando anche l'attuazione dei progetti laddove delle procedure a evidenza pubblica non si individuassero altri attuatori più convenienti per l'amministratore pubblico.

Ma, come sottolineato, nel modello non possono non essere prese in considerazione le importanti risorse messe in gioco dagli incentivi diffusi per il recupero edilizio e la riqualificazione energetica. Questi interventi, solo per fare un esempio, nel 2021, con i 51 miliardi di euro di lavori attivati, sarebbero in grado di coprire, da soli, le risorse del cofinanziamento degli interventi previsti dai fondi di coesione europei 2021-2027. Nel caso di incentivi tornati ai livelli pre-2020, si tratterebbe di 56 miliardi di euro in due anni.

In sostanza, il modello che si propone è un modello sistemico che porta a valore le risorse europee, gli incentivi fiscali, gli investimenti privati diffusi, gli investimenti pubblici già programmati che interessano le aree e interventi di partenariato pubblico privato di maggiore dimensione. Inoltre, le risorse per gli incentivi fiscali potrebbero essere classificate come quota nazionale di cofinanziamento per l'attivazione dei fondi di sostegno europei.



5. Elementi per una valutazione ex-ante dell'impatto

La valutazione dell'impatto che una politica di rigenerazione urbana può avere sul sistema economico presenta evidenti elementi di complessità che derivano dalle diverse caratteristiche che interessano gli interventi di rigenerazione urbana. Sono interventi difficili da standardizzare. Si pensi ad esempio a come un intervento di rigenerazione urbana sia in grado di avviare dinamiche molto diverse a seconda delle condizioni economiche di partenza dell'area di intervento o come ogni intervento di rigenerazione urbana sia un mix puntuale specifico di azioni mirate per quell'area, alimentato da range di obiettivi più o meno complessi⁴⁰. Inoltre, si tratta di interventi che hanno una durata realizzativa da misurare in tempi medi e lunghi. In sostanza ogni intervento di rigenerazione urbana è un mix di interventi particolare che necessita di una valutazione specifica. La valutazione ex-ante delle potenzialità di una politica che guarda a favorire la rigenerazione urbana è quindi possibile con un ampio grado di approssimazione, che necessita di non poche avvertenze, e porta a utilizzare diverse chiavi di lettura.

5.1. La rigenerazione urbana come attivatore di altri investimenti pubblici e privati

La prima di queste chiavi di lettura riguarda certo la capacità degli interventi di rigenerazione urbana di attivare risorse private. Su questo piano possiamo contare sull'analisi delle esperienze concrete. Per guardare all'Europa, a titolo esemplificativo, abbiamo visto che i casi di Amburgo, Nantes e Barcellona descrivono le attese di attivazione ex-ante di investimenti privati nell'ambito di interventi di rigenerazione urbana attivati con progetti e risorse pubbliche: ad Amburgo nel citato progetto di rigenerazione urbana di HafenCity la valutazione di impatto in termini di leva di in-

⁴⁰ Lo studio realizzato a ANCI e Urban@it, *Rigenerazione urbana: un progetto per l'Italia*, ANCI 2017, p. 9 - che ha analizzato i 120 progetti presentati dai Comuni italiani in risposta al "bando Periferie" di cui alla legge 28 dicembre 2015, n. 208 - evidenzia che "si tratta di ben 2177 interventi che in una logica integrata fanno ricorso a diverse leve per perseguire la rigenerazione dei quartieri individuati dai comuni. Mediamente, ciascun progetto prevede la realizzazione di 14 interventi, 51 nel caso dei progetti delle Città Metropolitane. Gli interventi sono reciprocamente integrati, spesso in virtù delle attività di pianificazione ordinarie e straordinarie portate avanti dai comuni prima dell'emanazione del Bando Periferie".

vestimento attivata è di 1 a 3,3 (2,4 miliardi di investimento pubblico attivano 8 miliardi di investimenti privati attesi)⁴¹; a Nantes l'impatto è di 1 a 3⁴²; mentre a Barcellona il progetto di rigenerazione dell'area industriale del Poblenou è stato originato con un investimento di 180 milioni di euro per le reti smart dei servizi⁴³ e con politiche di valorizzazione edificatoria delle aree offerte sul mercato internazionale; la stima ex-ante di impatto elaborata dal comune di Barcellona prevede l'attivazione di 12 miliardi di euro di investimenti⁴⁴ nell'arco di tempo di dieci anni. Si tratta di interventi complessi, di grandi dimensioni, diventati casi di studio a livello europeo.

Dal nostro punto di vista risulta certamente più significativo, come parametro di riferimento di una politica nazionale mirante a rilanciare interventi di rigenerazione urbana, la contabilità ex post che l'ANRU francese ha svolto sui 600 interventi di rigenerazione urbana attivati tra il 2004 e il 2020, analisi che dimostra come con 12 miliardi di euro di investimento pubblico siano stati attivati 50 miliardi di euro di investimenti complessivi, pari a un moltiplicatore di 1 a 4. In questo caso si tratta di interventi diffusi sul territorio, con varie caratteristiche e dimensioni e quindi per questo più utili alla nostra riflessione. Inoltre, sempre secondo l'agenzia francese, con i 50 miliardi di euro investiti sono stati attivati 540.000 posti di lavoro (92.600 euro per occupato).

Per quanto riguarda il nostro Paese l'elemento più concreto che può essere utilizzato per valutare la capacità di attivazione di investimenti aggiuntivi riguarda l'analisi dei progetti presentati dai Comuni italiani a seguito della pubblicazione nel 2016 del Bando per "la Riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle

⁴¹ HefenCity Hamburg, *Essentials Quarters Projects*, 18 | October 2012 / English, p. 32

⁴² P. Rimbart, *Nantes Capitale Verde d'Europa 2013*, in G. Cappochin - M. Botti - G. Furlan - S. Lironi, *European Green Capitals. Esperienze di rigenerazione urbana sostenibile*, Lettera 22, 2017; vedi anche per la descrizione del complesso progetto <https://www.iledenantes.com/>; <https://www.iledenantes.com/le-projet-de-lile/les-acteurs-du-projet-urbain/>

⁴³ Il progetto è stato avviato con la ri-urbanizzazione di 37km di strade nell'area, lungo le quali sono state stese le reti di fibra ottica, impiantati i sistemi di climatizzazione pubblica centralizzata, rinnovata la rete elettrica, creato un sistema di raccolta pneumatica selettiva di rifiuti, realizzate gallerie sotterranee per la manutenzione delle infrastrutture, e disegnato un nuovo piano della mobilità.

⁴⁴ Cfr. 22@Barcelona 2000-2015 *Innovations district*, p. 13. Il progetto avviato nel 2002 è stato sottoposto a revisione sulla base delle seguenti considerazioni: "Economía de la innovación y social y solidaria de proximidad El Poblenou y el área del 22@ han experimentado a lo largo de los últimos años, y en paralelo al proceso de desarrollo urbanístico, un importante aumento de la actividad económica, que se ha traducido tanto en un incremento del número de empresas como de trabajadores y trabajadoras, en ciertos casos, de gran valor añadido. No obstante, esta dinámica, junto con otras más generales a escala de ciudad, ha supuesto un debilitamiento y ciertas dificultades para las estructuras productivas y económicas más tradicionales del Poblenou. Algunas de las consecuencias han sido la pérdida de ciertas actividades y la marcha de empresas que no han podido competir con los precios de los locales de las nuevas actividades. Son actividades que no solo enriquecen el ecosistema productivo del territorio, sino que tienen un fuerte vínculo de arraigo y de refuerzo de las estructuras sociales" (p.41). Per queste ragioni: "Una de las reflexiones más reiteradas ha sido la necesidad de bajar la mirada a escala de barrio, del mismo modo que se ha reclamado subir la mirada a escala metropolitana. La transformación del 22@ debe ser capaz de articular y cohesionar los barrios del Poblenou y el Maresme. La visión de conjunto debe permitir identificar los elementos que estructuran tanto la zona 22@ como el Poblenou y también el resto de la ciudad" (p. 32). Cfr. Ajuntament de Barcelona, *Fundació Barcelona Institute of Technology for the Habitat (BIT Habitat), Pacte Cap a un Poblenou amb un 22@ més inclusiu i sostenible*, pp. 32 e 41.

città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia”⁴⁵. Come è noto il bando prevedeva l’allocazione iniziale di 500 milioni di euro da assegnare a cinque tipologie di interventi: progetti di miglioramento del decoro urbano, progetti di riuso e rifunzionalizzazione di strutture e aree esistenti, progetti per la sicurezza del territorio, progetti per il potenziamento dei servizi e del welfare, progetti per la mobilità sostenibile. Per rimanere alla valutazione ex-ante, Comuni e Città Metropolitane hanno presentato 120 progetti, per un ammontare complessivo di due miliardi e 61 milioni di euro, che il governo ha deciso di finanziare⁴⁶. Dei 120 progetti 107 sono stati presentati da Comuni e 13 dalle Città Metropolitane. Considerando i 348 Comuni interessati dai progetti delle Città Metropolitane, i comuni interessati nel complesso sono stati 445 per una popolazione interessata pari a 22.913.218 abitanti.

Pur considerando la sostanziale differenza data dal fatto che nel caso francese si tratta di una esperienza conclusa e misurata ex-post, mentre per la situazione italiana si tratta di una situazione che si può considerare in avvio, un confronto pur sintetico, come quello operato nella Tabella 4 delle due politiche, può essere utile. La dimensione media per progetto è stata di 20 milioni di euro in Francia e di 17 milioni di euro in Italia, ma se si prende in considerazione l’universo dei primi 24 progetti attivati in Italia, il valore medio dell’intervento sale a 48,3 milioni di euro. Una differenza ben più significativa emerge dalla capacità di attivazione di risorse aggiuntive da parte dell’investimento statale: in Francia il moltiplicatore è pari a 4, in Italia 1,9 nel caso dei 120 progetti, e di 2,3 nel caso dei primi 24 progetti.

Tabella 4. Comparazione interventi di rigenerazione urbana Francia e Italia

	Investimento (milioni di €)		Leva (b)/(a)	Progetti (numero)	Media intervento (milioni)
	Statale (a)	Totale (pubblico e privato) (b)			
Francia	12.000	50.000	1:4,0	600	20,0
Italia 120	2.061	3.881	1:1,9	120	17,1
Italia 24	502	1.158	1:2,3	24	48,3

Fonte: Elaborazione CRESME su dati ANRU per la Francia; su dati Corte dei Conti⁴⁷ per l’Italia

⁴⁵ Cfr. Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

⁴⁶ 500 milioni sono stati finanziati con la L.208/2015; le risorse utili al finanziamento degli altri progetti sono state individuate tramite due delibere CIPE del 3 marzo e del 7 agosto 2017.

⁴⁷ Cfr. Corte dei conti, Il programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia ed il piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, Deliberazione 23 luglio 2019, n. 13/2019/G.

5.2. L'analisi dell'impatto sui settori economici, sul valore aggiunto e sull'occupazione

La seconda chiave di lettura che possiamo utilizzare al fine di valutare gli impatti sul sistema economico dei lavori di rigenerazione urbana in Italia si basa sull'utilizzo delle tavole intersettoriali dell'economia. Le tavole input/output simmetriche branca per branca dell'economia, infatti, permettono di analizzare nel dettaglio la composizione delle produzioni attivate dai diversi settori economici.

Una recente analisi svolta dall'ENEA ha utilizzato le tavole input-output per la valutazione dell'impatto socio-economico e ambientale di politiche di decarbonizzazione⁴⁸ prendendo in considerazione investimenti in Trasporto Pubblico Locale, Auto elettriche, Sviluppo di fonti rinnovabili, Ristrutturazione di edifici e Economia circolare, arrivando alla seguente conclusione: *“329 miliardi di euro di investimenti negli interventi ipotizzati attivano un valore aggiunto pari a quasi 345 miliardi di euro (circa 210 diretti e indiretti e 134 da attività indotte). Il valore aggiunto incrementale è dovuto soprattutto agli interventi nel settore della ristrutturazione edilizia, che da soli attivano 274 miliardi di valore aggiunto (pari a circa l'80% del totale) includendo le attività indotte.”*⁴⁹ Per l'analisi di ENEA, 1 euro investito in ristrutturazione degli edifici genera un valore aggiunto di 1,05 euro.

Sono diversi i risultati di una ricerca condotta dalla Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile e dal CLES⁵⁰, finalizzata a valutare tra l'altro gli impatti economici e occupazionali per le misure di rigenerazione urbana. Lo studio arriva alle seguenti conclusioni: l'investimento di 1 euro in rigenerazione urbana attiva un impatto sulla produzione pari a 3,2 euro e un valore aggiunto pari a 1,2 euro. Un impatto ben più alto rispetto a quello stimato da ENEA. L'impatto dell'efficienza energetica ha gli stessi valori della rigenerazione delle aree dismesse. Anche per l'ENEA la rigenerazione urbana è prevalentemente un intervento edilizio (77,2% del valore aggiunto).

Considerando il peso delle costruzioni sulla rigenerazione urbana, al fine di valutare l'impatto di una politica di questo tipo sul sistema economico si è operata una analisi delle tavole input-output simmetriche branca per branca messe a disposizione dell'ISTAT per l'anno 2017 al fine di analizzare nel dettaglio la composizione

⁴⁸ Cfr. M. Velardi - S. Scaffoni - M. Stefanoni (ENEA), L. MOCCIA (ICAR-CNR), *Analisi e valutazione dell'Impatto socio-economico e ambientale di politiche di decarbonizzazione per un uso efficiente delle risorse*, in "Energia, Ambiente e innovazione", ENEA Magazine, n. 1/2018.

⁴⁹ *Ivi*, p. 41

⁵⁰ *Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile, Rilanciare l'economia e l'occupazione in Italia con politiche e misure al 2025 per 5 obiettivi strategici della green economy*, Roma 2019.

delle produzioni attivate dal settore delle costruzioni e il valore aggiunto e l'occupazione prodotti⁵¹.

Tabella 5. Stima della spesa e dell'impatto economico diretto, indiretto e indotto delle misure per la rigenerazione urbana nel periodo 2020-2025 (milioni di euro)

	Rigenerazione Aree dismesse	Efficienza energetica	Infrastrut- ture verdi	Governance*	Totale
Costi di investimento	22.476	3.958	1.766	100	28.200
Impatto economico					
Produzione	72.912	12.839	5.802	1.802	93.355
Valore aggiunto a prezzi base	27.177	4.786	2.414	835	35.212
Indici					
Investimento/produ- zione	3,2	3,2	3,3	18,0	3,3
Investimento/Valore aggiunto	1,2	1,2	1,4	8,4	1,2

Fonte: Elaborazione CRESME su dati CLES

(*) Costi di esercizio associati alle attività di governance, partecipazione e collaborazione, pianificazione strategica del territorio

Come noto da lavori precedenti⁵², le costruzioni sono il comparto in grado di attivare, in varia forma, l'86% di settori economici, circostanza che si riflette su un coefficiente di attivazione per il totale dell'economia che risulta il più elevato tra tutte le branche economiche. In altre parole, a parità di dimensione, gli investimenti in costruzioni sono quelli che secondo questa analisi mostrano le ricadute più ampie in termini di valore delle produzioni attivate direttamente e indirettamente.

In letteratura si è soliti distinguere tra tre canali di impatto, ognuno dei quali genera nuova ricchezza, in termini di valore aggiunto (remunerazione dei fattori produttivi, lavoro e capitale) e occupazione:

- *Canale diretto*: la spesa aggiuntiva in costruzioni genera una produzione nel

⁵¹ L'ISTAT ha reso disponibili le tavole delle risorse e degli impieghi (o tavole supply and use) ai prezzi correnti e ai prezzi dell'anno precedente per gli anni 2015-2017, coerenti con gli aggregati di Contabilità nazionale secondo il Sec 2010 diffusi il 22 settembre 2020. L'analisi è stata svolta sul livello di dettaglio a 63 branche di attività economica e a 63 raggruppamenti di prodotti.

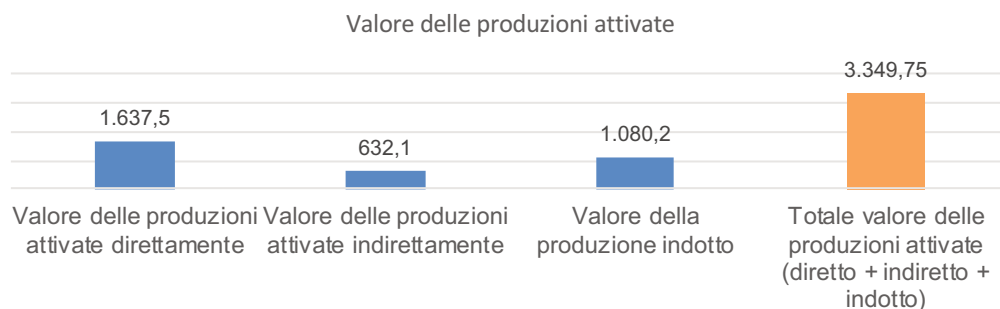
⁵² Cfr. ANCE-ISTAT, *L'industria delle costruzioni: struttura, interdipendenze settoriali e crescita economica*, a cura di F. Monosilio - A. Bimbo - G. Altieri - E. Riccardelli (del Centro Studi Ance) e C. Fimiani - M. Costanzo (della Direzione Centrale della Contabilità Nazionale dell'ISTAT), Roma 2015.

settore stesso ed in tutti i settori che devono attivarsi per produrre semilavorati, prodotti intermedi e servizi necessari al processo produttivo;

- *Canale indiretto*: ogni settore attivato direttamente ne attiva altri in modo indiretto, consentendo a questi di attivare l'acquisto di beni intermedi, semilavorati e servizi (si tratta di quello che viene definito moltiplicatore di Leontief);
- *Canale indotto*: le produzioni dirette ed indirette remunerano il fattore lavoro con redditi che alimentano una spesa in consumi finali che a sua volta richiede maggiori produzioni (si tratta del moltiplicatore keynesiano).

L'analisi svolta determina la seguente situazione (Figura 7): un euro investito nel settore delle costruzioni attiva 1,6 euro di valore della produzione diretto, 0,6 euro di valore delle produzioni indirette e 1,1 euro di valore della produzione dell'indotto. In sintesi 1 euro di investimenti nelle costruzioni attiva 3,35 euro di valore della produzione.

Figura 7. – Effetto globale (diretto, indiretto e indotto) sulla produzione di un miliardo di euro spesi nelle costruzioni (milioni di euro e unità di lavoro annue, stima Cresme su tavole I/O 2017)



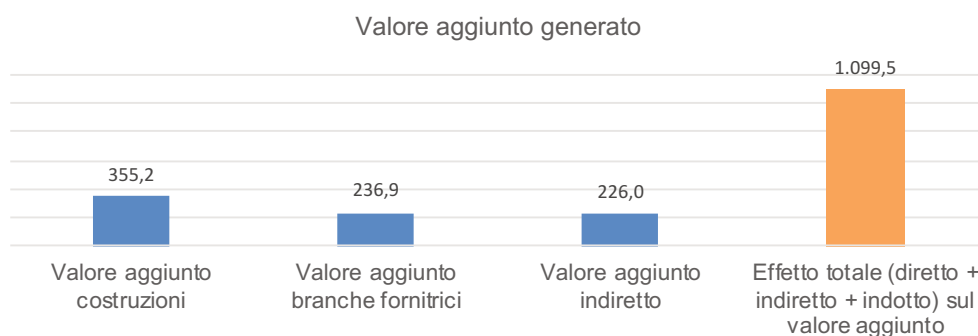
Fonte: Elaborazioni CRESME su dati ISTAT

In termini di valore aggiunto (Figura 8), 1 euro investito nelle costruzioni genera 0,355 euro di valore aggiunto diretto; 0,239 euro di valore aggiunto indiretto; 0,266 euro di valore aggiunto prodotto dall'indotto. Nel complesso un euro investito nelle costruzioni produce poco meno 1,1 euro di valore aggiunto, il 10% in più. Questo valore si colloca a metà tra il valore superiore di 1,2 stimato dal CLES e quello inferiore di 1,05 stimato da ENEA.

In termini di occupati, secondo l'analisi delle tavole input-output, 1 miliardo di euro investito nel settore delle costruzioni attiva 8.018 occupati diretti nell'attività

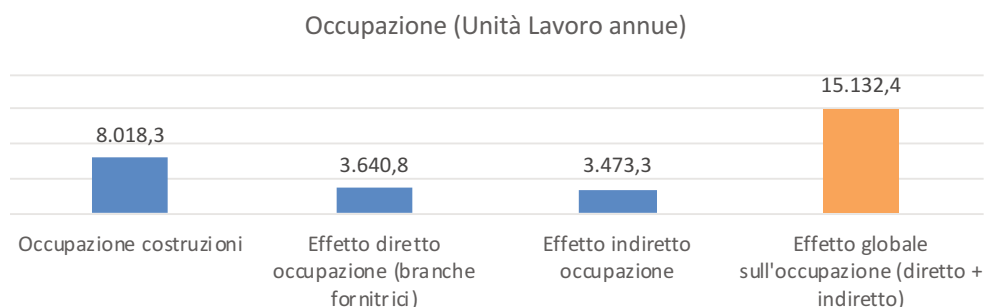
edilizia, 3.641 occupati diretti nelle branche fornitrici e 3.473 occupati nelle attività indirette. L'effetto occupazionale globale di un miliardo di euro investito nelle costruzioni è pari a 15.132 unità. Secondo lo studio di ENEA citato, l'impatto sull'occupazione di un investimento di 1 miliardo di euro in rigenerazione urbana è valutato in 16.770 occupati complessivi; secondo lo studio dell'ANCE sulle tavole intersectoriali 2010 l'impatto occupazionale è di 15.554 unità, divisi tra 16.166 occupati nell'attività edilizia e 14.124 nel comparto delle opere del genio civile.

Figura 8. – Effetto globale (diretto, indiretto e indotto) sul valore aggiunto di un miliardo di euro spesi nelle costruzioni (milioni di euro e unità di lavoro annue, stima Cresme su tavole I/O 2017)



Fonte: Elaborazioni CRESME su dati ISTAT

Figura 9. – Effetto globale (diretto e indiretto) sull'occupazione di un miliardo di euro spesi nelle costruzioni (milioni di euro e unità di lavoro annue, stima Cresme su tavole I/O 2017)



Fonte: Elaborazioni CRESME su dati ISTAT

Tabella 6 - Impatto diretto, indiretto e indotto su valore delle produzioni attivate e valore aggiunto

	Impatto sulla produzione (milioni di euro)	Impatto sul valore aggiunto (milioni di euro)
Impatto diretto	1.637,5	592,1
Indiretto	632,1	226,0
Indotto	1.080,2	281,4
Totale	3.349,8	1.099,5

Fonte: Elaborazioni CRESME su dati ISTAT

Tabella 7 - Impatto diretto e indiretto sull'occupazione

	Occupati (unità di lavoro annue)
Costruzioni	8.018
Branche fornitrici	3.641
Indiretto	3.473
Totale	15.132

Fonte: Elaborazioni CRESME su dati ISTAT

Se, da un lato, è importante calcolare l'impatto economico diretto, indiretto e indotto legato ai lavori di costruzione, al fine di comprendere appieno l'estensione delle ricadute socio-economiche di un progetto che incide direttamente sul funzionamento di un sistema territoriale sarebbe necessario tenere conto di una serie di effetti che si manifestano nel tempo a seguito di un miglioramento della competitività urbana e metropolitana, in termini di maggiore attrattività verso imprese e popolazione, miglioramento di accessibilità, produttività, qualità della vita, sostenibilità ambientale, etc. Sebbene sia molto difficile stimare gli effetti economici globali (cd. impatto catalitico) di un progetto di sviluppo territoriale, infrastrutturale o di rigenerazione urbana, è ben noto come tali effetti siano importanti e duraturi. Va tuttavia tenuto presente che esiste un rapporto molto stretto tra le caratteristiche del territorio, la città o il contesto metropolitano, e il risultato ottenuto in termini di ricadute socio-economiche nel medio-lungo termine. In altre parole, a parità di intervento, il risultato sarà diverso, sia come entità, sia come diffusione territoriale. Si tratta di un fenomeno ben noto ed è legato alle caratteristiche del territorio e agli effetti di sistema che si innescano in un contesto produttivo a seguito di molteplici fattori, tra

cui: le caratteristiche peculiari del modello economico esistente (più o meno orientato all'industria o al terziario avanzato) e le vocazioni del territorio (es. più o meno turistico con target internazionale); i caratteri della localizzazione insediativa rispetto agli snodi logistici; la capacità della rete di trasporto di connettere i territori riducendo le distanze geografiche (i.e. accessibilità e effetti di *spillover spaziale*⁵³); le caratteristiche del tessuto produttivo e le sue capacità di gestire investimenti, innovazione e competizione, e così via.

Nella valutazione dell'impatto di un intervento di rigenerazione urbana dovrebbero poi essere prese in considerazione altre tipologie di effetti, come:

- l'impatto dell'intervento sull'attrattività del territorio;
- l'impatto sulla fiscalità;
- l'impatto sulla qualità della vita;
- l'impatto che le attività previste dal progetto realizzato avranno nel tempo;
- l'impatto sociale.

In conclusione, le esperienze di successo insegnano che gli interventi di rigenerazione urbana sono tra gli investimenti che producono un maggiore impatto sociale, soprattutto quando sono accompagnati da iniziative di innovazione sociale quali lo sviluppo di servizi e modelli collaborativi che soddisfano i bisogni delle comunità creando relazioni. È altresì evidente che la collaborazione tra enti pubblici locali e/o regionali e settore privato, e dunque la configurazione di relazioni di partenariato pubblico privato con l'obiettivo di finanziare, costruire e gestire infrastrutture o fornire servizi di interesse collettivo da un lato, e un coinvolgimento attraverso la partecipazione delle comunità al percorso progettuale e realizzativo, dall'altro, sono componenti essenziali del successo della rigenerazione urbana.

⁵³ Fenomeno per cui un investimento volto a beneficiare una determinata area territoriale produce effetti positivi (o talvolta persino negativi) oltre tale ambito.

ALLEGATI



A. Il PPP applicato alle strategie di rigenerazione urbana

(a cura dell'IFEL)

A1. Le criticità del Partenariato Pubblico Privato

Nonostante il grande afflato che ha accompagnato alcune stagioni negli ultimi decenni, non è possibile sostenere che il Partenariato Pubblico Privato (PPP) abbia dato i risultati che ci si attendevano. Sono numerose, infatti, le critiche giunte all'istituto del PPP che sottolineano la necessità di un ulteriore approfondimento pratico oltre che teorico. La relazione speciale della Corte dei Conti (European Court of Auditors, 2018) non è che uno dei tanti esempi in cui, anche dal livello istituzionale, si sottolinea che l'applicazione del PPP è avvenuta in modo molto sbilanciato. Infatti, benché i PPP presentino un gran potenziale nel velocizzare l'attuazione delle politiche e dei progetti, sono numerosi gli esempi in cui:

- non hanno funzionato, ovvero non hanno garantito adeguati risparmi economici, accorciato i tempi o migliorato la qualità delle opere;
- hanno prodotto speculazioni a danno della Pubblica Amministrazione (PA) e, soprattutto, dei cittadini a fronte di un rapporto inadeguato tra rischi, benefici e costi.

A fronte della sottolineatura di questi limiti, tuttavia, sarebbe illogico ritenere il PPP un istituto superato o, peggio, non utile alla creazione di valore o a favorire gli investimenti pubblici e privati. Piuttosto, è necessario ricercare delle modalità attuative migliori e più confacenti alla natura stessa del PPP (Dal Bosco, Sartori, 2020). Tuttavia, va sottolineato come il mancato innesco di processi di trasformazione delle nostre città non sia direttamente riconducibile, o almeno non soltanto, al deficit di risorse economiche per investimenti. Chiave principale, quest'ultima, con cui si è interpretata l'applicazione di PPP in Italia.

Il PNRR metterà a disposizione un'ingente quantità di risorse rivolte agli investimenti pubblici, che tuttavia non saranno certo sufficienti per adeguare l'intero sistema dei servizi territoriali in tutto il contesto nazionale, eliminando le disuguaglianze sociali e territoriali. A tale scopo, sono necessari investimenti ben maggiori. In questo senso, è lecito chiedersi quindi come finanziare questi investimenti senza creare ulteriore debito pubblico. Il PPP, in questo quadro, sembra poter

offrire una risposta concreta.

Le nostre città hanno un assoluto bisogno di essere trasformate in chiave sostenibile, forse in misura ancora maggiore rispetto alle altre città occidentali in quanto ricche di un patrimonio storico importante che ne definisce e ne traccia le possibili traiettorie di sviluppo. Tuttavia, quello che sembra mancare sono delle strategie di sviluppo strategico con una forte componente attuativa, che mirino a riequilibrare servizi, costi sociali e ambientali che ad oggi sono molto elevati. Le città sono l'esito di azioni e politiche eterogenee e talvolta eterodirette, in quanto sembrano mancare nella definizione di strategie chiare e definite. Nondimeno, anche a livello nazionale è difficile intravedere una strategia nazionale per le città (Calafati, 2021). Perché possano diventare una locomotiva traino per la transizione energetica, climatica e digitale del paese servono tanto risorse economiche importanti quanto chiare strategie in grado di guidare e indirizzare queste transizioni verso orizzonti praticabili e preferibili.

È vero che esistono diversi strumenti utili a definire e attuare strategie al livello locale, sia volontarie come la pianificazione strategica o i contratti di fiume, sia obbligatorie come i Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (PUMS) o necessarie per accedere a fondi specifici come la Strategia Nazionale per le Aree Interne. Tuttavia, a parziale eccezione di queste ultime, sembra spesso mancare un'attenzione sistemica alle procedure attuative di tali strategie.

Chiaramente i Comuni o gli enti pubblici preposti definiscono le strategie attraverso le modalità e le forme previste dalle norme e dalle prassi consolidate (PUMS, Contratti di Fiume, SNAI, ITI, CLLD etc.), con il coinvolgimento degli operatori di mercato, del terzo settore e della società civile organizzata. Ma la redazione di documenti strategici solo in alcuni casi è seguita da conseguenti azioni concrete di investimento da parte degli attori territoriali che li siglano. Ciò è dovuto a molteplici ragioni, la più importante delle quali rimane il fatto della difficoltà nel finanziare strategie unitarie attraverso canali e linee di finanziamento da ricercare di volta in volta a seconda dei singoli interventi da realizzare ricompresi nella strategia stessa, portano ad un inevitabile allungamento dei tempi e ad una realizzazione quantomeno parziale della strategia nel suo insieme. La scarsa attenzione all'attuazione, alla verifica, sommate ad un approccio burocratico che tende alla separazione delle funzioni all'interno degli uffici pubblici non fa che ridurre le possibilità attuative, facendo sì che tali strategie rimangano poco più che un elenco di desiderata, ben articolato sul piano espositivo, ma privo di dimensione fattuale (il foglio del "come").

In questo quadro, il tema della rigenerazione urbana non sembra trovare dei naturali appoggi strumentali all'interno dell'ordinamento nazionale. Tanto più che non esiste ad oggi una definizione condivisa su cosa si debba intendere per rigenerazione urbana. Se da un lato gli ambienti accademici tendono a declinarla anche attraverso pratiche spontanee e bottom-up, fenomeni di auto-organizzazione e

auto-regolazione sociale ed economica, usi temporanei etc. dall'altro vi è una persistente considerazione della rigenerazione urbana concepita attraverso gli strumenti classici e tradizionali della pianificazione urbanistica (piani e progetti). Da quest'ultimo punto di vista, la rigenerazione urbana viene intesa normalmente come un complesso coordinato di interventi fisici volte alla realizzazione o alla riqualificazione di opere pubbliche. Ne sono esempio i bandi nazionali specificatamente rivolti alla promozione della rigenerazione urbana, molto spesso incentrati sui progetti fisici piuttosto che sui processi che da essi derivano. Progetti, cui spesso viene imposto il requisito della "cantierabilità", in modo da rispondere alla comprensibile esigenza di rendicontazione e di certificazione della spesa.

La rigenerazione urbana, da questo punto di vista, è un oggetto inafferrabile. O meglio, non è un "oggetto". Non è un prodotto. È, piuttosto, una dichiarazione di principio, un approccio progettuale che nel tentativo di soddisfare nuovi bisogni, senza consumare nuovo suolo espandendo la città costruita, si pone il problema di riutilizzare e dare un nuovo senso a infrastrutture degradate o sottoutilizzate.

Adottare questo approccio significa riuscire a far convivere questa doppia identità, la duplice anima della rigenerazione, ponendo attenzione tanto ai progetti quanto ai processi. Da un lato i processi sono quelli che derivano dagli interventi, dall'altro sono quei processi in grado di generare gli interventi, che presuppongono approcci innovativi, una governance adeguata e una strategia finanziaria che non necessariamente debba essere ascritta a finanziamento pubblico.

In questo senso, l'applicazione innovativa del PPP sembra offrire un'opportunità unica per attuare interventi fisici all'interno di più ampie strategie di rigenerazione urbana. Partenariato pubblico privato qui inteso in una concezione più aperta e che rispecchia maggiormente il suo principio ispiratore, che non è quello di finanziare con soldi privati per compensare l'assenza di finanza pubblica, ma piuttosto quello di mettere assieme in modo sinergico prerogative, competenze e risorse. Sinergie da trovare non nella logica duale che vede la realizzazione degli interventi da parte di impresa e PA, ma in una logica allargata che comprenda imprese (plurale), cittadini singoli e organizzati e PA. Cioè un insieme di attori che esprimono una domanda e si strutturano collettivamente per avere una risposta al loro fabbisogno in una logica multilaterale entro una governance complessa.

Il tema è quindi quello di definire strategie in grado di essere finanziate attraverso questo complesso sistema di attori nel breve-medio periodo. Un ulteriore problema è infatti rappresentato dal meccanismo della spesa che sottende l'attuazione delle strategie, ovvero che finanzia gli interventi, in quanto l'attuazione degli interventi passa da un sistema farraginoso che non è in grado di rispondere in maniera tempestiva alle trasformazioni sociali e tecnologiche della società.

Ad oggi la raccolta di capitali di investimento viene fatta attraverso l'emissione

dei titoli del debito, dentro un processo programmatico complesso e stratificato su almeno 3 livelli (statale, regionale, locale) che prevede piani, progetti, appalti etc. ciascuno con propri iter autorizzativi e attuativi. Ne risulta un sistema endemicamente incapace di rispondere alle trasformazioni sociali ed economiche i cui passaggi richiedono tempi non compatibili alla soluzione dei problemi territoriali.

A2. Un nuovo modello di attuazione delle strategie territoriali

L'assenza di una strategia nazionale per le città rappresenta in questo senso un problema proprio perché, per poter attuare in modo innovativo strategie di rigenerazione urbana attraverso strumenti di PPP è necessario dotarsi di un piano nazionale capace di veicolare questo approccio su tutto il territorio. In sostanza, la definizione di una strategia "deliberata" a guisa di agenda urbana nazionale oppure, in sua assenza, di altre strategie che abbiano una struttura formale riconosciuta e che permettano di intervenire sulla città in maniera integrata su diversi settori, quali possono essere ad esempio i PUMS.

Strumenti capaci di integrare, per quanto possibile, diversi temi per cercare di governare i fenomeni alla loro scala e non riducendoli in modo indifferenziato alla scala delle amministrazioni locali, quasi fossero tante monadi destinate ad operare in logica solipsistica. Tanto più che i sistemi territoriali tendono naturalmente alla frammentazione, essendo spesso amministrati e governati da un insieme di amministrazioni che attuano e progettano autonomamente e spesso in competizione tra loro come fossero dei sistemi funzionali autonomi (Calafati, 2006). Questo avviene, peraltro, in un contesto amministrativo che tende a frammentare le competenze e le conoscenze, dove i piani ed i programmi sono attuati attraverso un approccio burocratico in quanto basato sulla divisione delle attività amministrative in centri di azione separati (dipartimenti/servizi/uffici) ciascuno responsabile di singoli settori di programmazione tra loro non coordinati (Dal Bosco, Sartori, 2020). L'attuazione sistemica della strategia risulta così un compito ancora più arduo di quanto non possa apparire, imponendo in questo senso un importante cambio di paradigma.

La generazione quindi di un nuovo paradigma in grado di rispondere adeguatamente alle grandi trasformazioni economiche e sociali in corso attingendo anche dalla grande disponibilità di risorse economiche nelle disponibilità di Organismi di Investimento Collettivo del Risparmio (OICR) attraverso interventi in PPP. Da questo punto di vista, aprire il campo della rigenerazione urbana agli OICR permetterebbe ai territori di finanziare attraverso strade alternative gli investimenti pubblici senza accumulare ulteriore indebitamento e snellendo in maniera importante le procedure. Si tenga presente, inoltre, che il tipo di progettualità utile ad attrarre e coinvolgere

gli OICR all'interno di processi di rigenerazione urbana non riguardano in modo così specifico la progettazione delle opere edilizie, quanto piuttosto la sostenibilità di insieme delle strategie stesse. Sostenibilità economiche per attrarre investimenti ma anche sociali, per ricondurre l'interesse di mercato entro una logica di interesse pubblico, non necessariamente convergenti.

Da questo punto di vista, la logica proposta riguarda quindi l'attuazione di strategie attraverso un modello che prevede la realizzazione delle opere da parte dell'investitore, che avrà quindi il compito di redigere gli appalti per la costruzione avendo l'unico interesse di mantenere un rapporto tra spesa e qualità dell'opera, oltre ad avere il compito di perseguire una gestione efficiente e orientate a mantenerne il valore nel tempo realizzando l'interesse pubblico. L'Organismo di Investimento Collettivo del Risparmio (OICR) sembra offrire una forma adatta a risolvere quindi diverse criticità in quanto:

- permette l'attuazione sistemica della strategia, non disperdendola nella gestione di una molteplicità di investimenti di piccola taglia che farebbe aumentare costi e rischi, abbattendo il margine operativo;
- sulla base di una data strategia, l'OICR permette di riunire tutti gli asset necessari alla sua attuazione. Inoltre, può essere costituito su proposta pubblica o di un SGR;
- è gestito da un organismo esterno e indipendente (SGR), individuato con procedura pubblica, che opera esclusivamente nell'interesse dei quotisti che attuano la strategia (pubblica) e non può avere interessi «industriali» o speculativi nell'operazione;
- attraverso l'SGR si riconduce ad un medesimo attore il complesso insieme dei procedimenti oggi in capo ad amministrazioni diverse, permettendo di deframmentare i processi di attuazione;
- opera attraverso procedure privatistiche, più snelle rispetto a quelle pubbliche una gestione indipendente dell'operazione per sterilizzare il rischio di conflitti di interesse (proprietà dell'area da valorizzare, interessi industriali nella costruzione o la gestione);
- la remunerazione del capitale viene assicurata dal pagamento dei canoni di disponibilità per l'utilizzo delle infrastrutture realizzate;
- attraverso la dinamica dei closing – i successivi richiami di capitale – questo modello rende il piano flessibile e più capace di adattarsi progressivamente alle necessità e alle opportunità emergenti rispetto al progetto realizzato prima di avere le risorse per la realizzazione.

Nel quadro rappresentato, l'OICR ESG è una forma di Partenariato Pubblico Privato che restituisce ai Comuni una capacità di proposta e di governo che è limitata oggi dalle dinamiche Stato-territorio in quanto gli OICR vengono ad essere espressione diretta di atti di pianificazione locale, permettendo anche ai singoli cittadini/in-

vestitori di investire i propri risparmi per il bene collettivo del proprio territorio. Inoltre, in un modello di questo tipo sono gli stessi Comuni ad apportare gli asset (es. immobiliari) e, in quanto quotisti, ad indicare le priorità di investimento nel rispetto dell'interesse pubblico che rappresentano oltre che, va da sé, nel rispetto delle norme afferenti al risparmio gestito.

In via potenziale, questo modello può dar vita ad aggregazioni spontanee capaci di sottrarre i territori alla competizione orizzontale volta all'aggiudicazione delle risorse, favorendo invece una razionale e più equa distribuzione degli investimenti e delle infrastrutture sul territorio di area vasta.

A3. La sperimentazione del modello: il PUMS della Città Metropolitana di Milano

L'approccio alla rigenerazione urbana attuato attraverso l'intervento di "OICR" elimina alla radice il problema dei conflitti di interesse nel PPP. Ne hanno colto le potenzialità le organizzazioni che fanno parte dell'Advisory Board che si è costituito a partire da un progetto al quale IFEL ha aderito insieme alle Ferrovie dello stato (altro attore "chiave" per una strategia pubblica).

I proponenti del progetto - l'Università degli Studi di Parma, la Città metropolitana di Milano e AUDIS - hanno affrontato il tema dell'attuazione del PUMS della Città metropolitana di Milano «a tutto tondo» con «mobility hub» e «contenitori» di vario tipo per la logistica dell'ultimo miglio, valorizzando la progettualità del PTR, del PTM e del PGT di Milano. Hanno ipotizzato un MaaS (mobility as a service) alla scala metropolitana ed affrontato temi d'avanguardia, come i droni per il trasporto persone.

Ma l'aspetto più importante è che, via via che gli attori s'interrogavano su come realizzare le infrastrutture - tutte le infrastrutture, nessuna esclusa - in tempi brevi, compatibili con il green deal europeo, il PUMS e l'OICR ESG sono diventati i paradigmi per una nuova politica del territorio: rapida, dinamica, sperimentale, adattabile ad un mondo che cambia con una velocità inusuale e che - la pandemia insegna - presenta sempre nuove incognite da affrontare.

È apparso innanzitutto evidente che il passo fondamentale per l'attuazione del PUMS della Città Metropolitana di Milano era quello di rendere attrattivi i 13 Luoghi Urbani della Mobilità (LUM) previsti per l'investimento attraverso OICR. La soluzione è stata quella di dislocare funzioni diversificate all'interno dei LUM, di tipo sociale ed economico, connotando l'intervento a tutti gli effetti come un intervento di rigenerazione urbana. In questo modo, veniva rispettato l'obiettivo di contenere la maggior parte della mobilità sistematica entro il breve raggio e trasferire quella restante su ferro, ossia traguardare l'esigenza di muoversi meno e meglio definita nel PUMS.

Si è creato attorno alle stazioni ferroviarie periferiche una nuova città pubblica equamente distribuita nel territorio metropolitano: nuovi luoghi per il lavoro «agile» e nuove infrastrutture sociali alle quali i cittadini possano accedere in 5 minuti, ovunque risiedano, evitando il pendolarismo ed il ricorso all'auto privata negli spostamenti a medio raggio.

L'intenzione era quella di riuscire a rompere alcune dinamiche molto marcate nelle nostre città, dove le periferie gravitano attorno ad un centro ricco di servizi. La città "verticale" e diseguale lascia così posto ad una città "orizzontale", diffusa e più equa, dove tutti, senza alcuna distinzione di residenza, di genere e di censo, abbiano le medesime opportunità di risposta ai propri bisogni.

Approfondimenti effettuati in due casi (Venezia e Roma) ed analisi sui nodi ferroviari e sulla concentrazione demografica dimostrano che il modello ipotizzato per la Città Metropolitana di Milano, fatti salvi ulteriori approfondimenti, è proponibile anche nelle altre 13 città metropolitane. Da una prima analisi ci si attende che, qualora applicato su larga scala, il "modello OICR" potrebbe aiutare il paese nella ripresa conseguendo i seguenti risultati complessivi:

- 350 nuove polarità urbane (i LUM di Milano) in 14 città metropolitane;
- 21 milioni di cittadini direttamente o indirettamente coinvolti, in 1268 comuni;
- riduzione dei costi sanitari, sociali e ambientali ogni anno;
- incidenza annuale dei canoni di disponibilità sul prelievo fiscale locale: dall'1 al 2%, secondo i casi;
- incidenza annuale dei canoni di disponibilità sui costi sanitari locali: intorno al 6%.

Per attuare l'intero programma si stima che siano necessari circa 13,36 miliardi di euro da raccogliere sul mercato (secondo le stime effettuate dal pool di progetto a partire dalla analisi dei PUMS Metropolitani). Un programma di tale portata può rappresentare un passo avanti fondamentale nella trasformazione delle attuali città monopolari, diseguali e dispendiose, in città multipolari, più eque e sostenibili. Ovviamente, non è pensabile che la sua attuazione esaurirà gli interventi necessari negli anni a venire, ma è abbastanza per cominciare ad immaginare le nostre città future.

Questa strategia, come ha colto anche il noto osservatore Ferruccio de Bortoli sull'inserito "L'economia" Corriere della Sera del 25 ottobre 2021 non risponde solo alla necessità di finanziare le città ma anche a creare opportunità di investimento per gli italiani. La maggior parte dei loro risparmi, infatti, rimane almeno per ora in depositi bancari sempre più a rischio inflazione. Invece, attraverso questo modello possono essere messi a valore per costruire un paese più giusto. Si badi al fatto che diversi interventi di sviluppo vengono ad oggi finanziati attraverso fondi esteri, come nel caso del progetto MIND nell'ex area EXPO di Milano finanziata da Landlease anche attra-

verso un accordo con il Canada Pension Plan Investment Board. Intervento peraltro tra i più rilevanti a livello globale per mole di risorse mobilitate (De Bortoli, 2021).

L'ABI, nel report Monthly Outlook di aprile 2020 (ABI, 2020), rende noto che alla fine di marzo 2020 i depositi bancari in Italia (in conto corrente, certificati di deposito, pronti contro termine) sono aumentati di oltre 146 miliardi di euro (oltre 10 volte il nostro fabbisogno) rispetto ad un anno prima, facendo registrare un incremento del 9,2%, portando l'ammontare dei depositi a 1.749 miliardi di euro.

IL PNRR non è programmaticamente pensato per fare leva sul risparmio privato o sulle risorse pubbliche per attivare quelle private. Sembra invece proprio lo specchio di un paradigma fatto di programmi e progetti a compartimenti stagni all'interno di un paradigma della spesa pubblica ancorata ad un approccio burocratico. Da questo punto di vista il PNRR, senza dubbio il più importante programma di investimento pubblico a livello sovranazionale della storia dell'Unione Europea, sembra sottovalutare l'effetto moltiplicatore che avrebbe la potenzialità di generare.

Tuttavia, è possibile individuare delle linee di azione che possono essere attuate proprio tramite il modello proposto.

Infatti, con la misura 2.2.b componente 2, missione 5 (Piani Urbani Integrati - Fondo di fondi della BEI) si prevede una specifica dotazione finanziaria in favore del fondo di fondi gestito dalla BEI, che ha lo scopo di «*supportare progetti di rigenerazione urbana come mezzo per promuovere l'inclusione sociale e combattere varie forme di vulnerabilità, aggravate dall'emergenza della pandemia di Covid-19*», nonché di supportare «*modelli innovativi per i progetti di risanamento urbano, combinando le risorse del PNRR con risorse private*».

Sembra in questo modo che il PNRR e il modello per la realizzazione d'infrastrutture con il concorso d'investimenti privati trovano un concreto punto d'incontro, che tuttavia necessita di un impegno reale perché si concretizzi.

I PUMS, non solo quelli metropolitani ma anche quelli dei 187 comuni che li hanno realizzati, in parte obbligati (quelli con una popolazione sopra i 100.000 abitanti), in parte volontari, costituiscono strategie sistemiche "deliberate" secondo il requisito dettato per un PPP equilibrato e per questa ragione risultano essere particolarmente importanti. Infatti, sono a tutti gli effetti strumenti urbanistici che, almeno teoricamente, dovrebbero essere coordinati con gli altri strumenti di governo del territorio. Inoltre, trattano un tema come la mobilità, che ha indubbiamente una valenza fondamentale per la trasformazione delle città in quanto costituisce il layout su cui si poggiano tutte le funzioni urbane. Se realizzati in tempi ragionevoli, i PUMS possono trasformare la città e aumentarne il grado di sostenibilità, diventando un elemento anche di perequazione equitativa nella redistribuzione dei valori immobiliari tra centro e periferia.

Non vanno quindi interpretati solo come una buona leva per fare investimenti (aspetto peraltro di notevole importanza) ma costituiscono di fatto delle strategie

per la rigenerazione urbana da realizzare in PPP, dove il PPP se attuato attraverso interventi con le caratteristiche che un OICR può garantire, diventa valore aggiunto per tempi, qualità e trasparenza. Inoltre, tale approccio risolverebbe problemi diretti permettendo la realizzazione delle intenzioni di investimento pubblico con maggiore rapidità, efficienza e trasparenza, profilando indirettamente un nuovo e diverso ruolo delle amministrazioni (meno gestione e più indirizzo e controllo), un nuovo «codice» per la pianificazione e un incentivo naturale alle aggregazioni territoriali spontanee.

In definitiva, questo modello può rappresentare una concreta trasformazione del paradigma classico della spesa pubblica per investimenti, guidata dalla allocazione dirigitica di risorse finanziarie pubbliche redistribuite su base statistica, trasformando così il processo da «burocratico» a «sistemico».

Bibliografia

Associazione Bancaria Italiana ABI (2020). Economia e Mercati Finanziari- Creditizi, Aprile 2020, Ufficio Studi ABI.

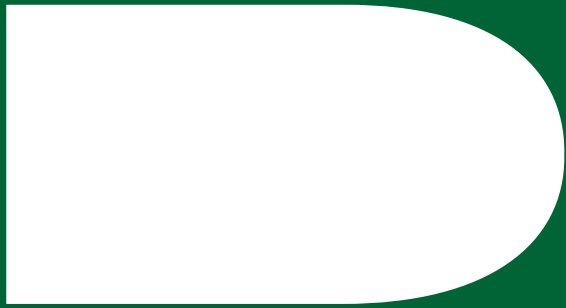
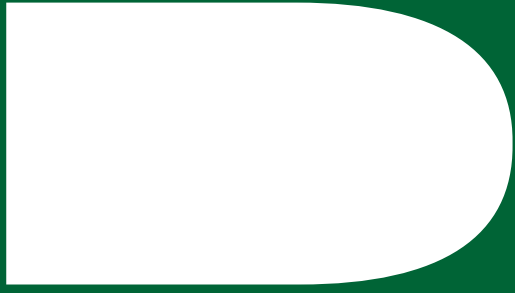
Calafati, Antonio (2009). Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia, Donzelli Editore.

Calafati, Antonio (2021). L'agenda urbana delle città italiane, Trascrizione intervista disponibile al link SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3865045>

Dal Bosco T., Sartori F. (2020). Il dispositivo per la ripresa e la resilienza, il rilancio degli investimenti e il PPP. In *I Comuni e il Partenariato Pubblico Privato*, Studi e Ricerche, Fondazione IFEL.

De Bortoli, F. (25 ottobre 2021). Dove va il risparmio privato? Fondi, questi sconosciuti e invece aiutano a investire su città e strade dell'Italia. *L'Economia* (n. 40).

European Court of Auditors (2018). Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits, Special Report.



B. Un Programma Integrato d'Area

(a cura dell'INU - ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA)

È oltremodo importante tenere sotto osservazione il modo in cui gli investimenti programmati con le risorse del PNRR si dispongono nello spazio urbano, verificare quali relazioni funzionali si stabiliscono fra loro, cogliere gli effetti che essi possono esercitare sulla riqualificazione degli insediamenti urbani degradati.

L'adozione di questo approccio, che potremmo chiamare "territorialista", è incoraggiata soprattutto dalle componenti in cui si articola la missione MSC2.2 "Rigenerazione urbana e housing sociale". I PINQUA (Programmi Innovativi per la Qualità Urbana) predisposti da Regioni, Città Metropolitane e Comuni, ed il canale di finanziamento dei "piani urbani integrati" per le Città Metropolitane, prefigurano infatti scenari progettuali che si possono caratterizzare fortemente in chiave di sostenibilità e resilienza. Ed all'interno di questi scenari possono essere collocati, finalizzati ed armonizzati, gli interventi che le risorse del PNRR finanziano per ammodernare i sistemi delle attrezzature e delle infrastrutture pubbliche ed il patrimonio edilizio pubblico degradato, oltre a quelli attivabili da altre importanti fonti di finanziamento pubblico quali i programmi comunitari, nazionali e regionali dei periodi 2014-2020 e 2021-2027.

Non deve infatti sfuggire che gli investimenti pubblici alimentati da varie componenti del PNRR (patrimonio culturale, rifiuti, energia, mobilità, scuole, verde urbano, strutture sanitarie, edilizia residenziale sociale, ecc.) non sono importanti solo in sé, ossia per i propri specifici campi di intervento, ma anche per le esternalità positive che possono generare nei tessuti urbani che li accoglieranno. E' evidente che le esternalità positive saranno di modesta entità, se la caduta degli investimenti pubblici nello spazio urbano sarà singola e settoriale, ma potranno essere rilevanti se le Amministrazioni riusciranno a localizzare gli investimenti del PNRR in modo da rimuovere le criticità esistenti nella struttura urbanistica delle città ed a creare fra loro effetti sinergici.

Merita aggiungere che il coordinamento territoriale degli investimenti pubblici del PNRR assume una particolare rilevanza nel caso delle Regioni e delle Città Metropolitane, poiché diventa funzionale all'integrazione di politiche e di risorse in una visione strategica più generale di sviluppo del territorio.

Attualmente in alcune regioni la territorializzazione degli interventi finanziati dal PNRR e dalle altre fonti di finanziamento pubblico è agevolata dalla presenza di

strumenti urbanistici di nuova concezione in grado di valorizzare la dimensione operativa del governo del territorio. Invece in quei numerosi comuni il cui piano urbanistico è “datato”, concepito cioè per organizzare l’espansione urbana, basato sullo zoning monofunzionale, privo di contenuti programmatici, il coordinamento territoriale degli investimenti pubblici del PNRR richiede all’Amministrazione un impegno politico e tecnico enorme e dall’esito qualitativo incerto.

In ogni caso, il coordinamento territoriale degli investimenti del PNRR e degli altri fondi comunitari, statali e regionali, è un compito che non dovrebbe essere lasciato esclusivamente allo spirito d’iniziativa delle singole Amministrazioni e la cui importanza merita di essere affermata per iniziativa dello Stato. Se ci immedesimiamo nel momento in cui il PNRR giungerà a conclusione, ci rendiamo subito conto che la valutazione del suo esito non potrà esaurirsi nei numeri scaturenti dagli indicatori che misurano la capacità di spesa delle Amministrazioni nei singoli settori di intervento, perché tutti valuteremo l’esito dell’impiego delle ingenti risorse del Piano soprattutto dal punto di vista della qualità delle città che ci ritroveremo.

L’importanza del coordinamento territoriale degli investimenti pubblici del PNRR risalta ancora di più qualora si consideri che le esternalità positive generate dalla loro disposizione nello spazio urbano possono essere attivatrici di iniziative private. E sarebbe davvero molto grave se il Paese non riuscisse a cogliere l’importanza di una opportunità del genere, certo unica ed irripetibile.

I nostri insediamenti urbani mischiano infrastrutture ed attrezzature pubbliche con beni immobili privati o comunque con beni il cui rinnovo è affidato al mercato, ossia al rapporto tra valori immobiliari creati e costi sostenuti.

Inglobano inoltre spazi pubblici (vie, piazze, giardini, monumenti, ecc.) e beni privati di fruizione pubblica o collettiva (portici, corti, attrezzature sociali, ecc.), la cui riqualificazione non è sostenuta dalle risorse finanziarie pubbliche disponibili ma che potrebbe avvalersi di risorse private.

Occorre quindi creare le condizioni urbanistiche e fiscali propizie perché le risorse pubbliche del PNRR siano messe in grado di attivare risorse private, ed insieme con esse - sotto la regia del Comune - provvedere a rinnovare intere parti di città oggi prive di qualità e di vitalità.

L’Istituto Nazionale di Urbanistica, con un documento che il suo Consiglio Direttivo Nazionale ha approvato il 10 dicembre 2021, ha voluto affermare la necessità che le misure del PNRR siano indirizzate a realizzare il potenziamento, la manutenzione e la transizione ecologica della città secondo un progetto strategico di rinnovamento delle reti di connessione verde e blu, di mobilità sostenibile e di produzione e trasmissione dell’energia da fonti rinnovabili, di riqualificazione degli spazi pubblici e di rafforzamento delle dotazioni urbanistiche, oltre al rinnovo del patrimonio edilizio.

Con questo intento l'INU ha offerto al Governo lo schema di una proposta legislativa pensata per agire in modo sinergico e con la rapidità imposta dal PNRR su due versanti: quello della pianificazione e programmazione urbanistica, e quello della fiscalità urbana. Ciò grazie ad uno strumento di nuova concezione che è stato denominato "programma integrato d'area".

Il Programma Integrato d'Area è pensato esclusivamente per massimizzare gli effetti urbanistici ed ambientali dell'impiego delle risorse del PNRR. Pertanto questo Programma definisce i propri contenuti in attuazione delle missioni del PNRR ed in coerenza agli obiettivi di sviluppo urbano sostenibile presenti nella programmazione comunitaria, nazionale e regionale.

La stretta funzionalità al miglior utilizzo delle risorse del PNRR ne giustifica la natura di strumento straordinario, compatibile con gli accordi istituzionali e con i differenziati strumenti di pianificazione vigenti nelle regioni. Per la sua straordinarietà, il Programma Integrato d'Area può essere derogatorio agli strumenti urbanistici vigenti ed assumere valore conformativo dell'uso del suolo.

Nel caso delle Città Metropolitane che dispongano dei piani integrati per l'attuazione del PNRR, questi possono assumere valore di Programma Integrato d'Area integrando politiche e risorse in una visione più generale di strategia di sviluppo del territorio che ne valorizzi le specifiche peculiarità tangibili ed intangibili.

Promotore del Programma Integrato d'Area proposto sarebbe il Comune, singolo o associato. Allorché l'impiego delle risorse del PNRR in determinate opere produce effetti che il Comune ritiene rilevanti per la qualità dell'ambiente urbano e capaci di creare sinergie con altri interventi che i soggetti del settore pubblico o di quello privato potrebbero promuovere, il Comune ne promuove la predisposizione per far sì che la territorializzazione delle risorse del PNRR agevoli la rigenerazione di intere parti di città degradate o comunque da valorizzare, nonché di reti, infrastrutture e dotazioni urbanistiche, in vista della transizione ecologica dell'ambiente urbano e del territorio.

A tal fine si propone una procedura in base alla quale la Giunta Comunale elabora un documento contenente la Strategia d'area e lo pubblica per acquisire contributi e proposte dai cittadini e dalle loro associazioni, ed anche manifestazioni di interesse da parte degli operatori economici pubblici e privati. Avvalendosi di questi molteplici apporti e di ulteriori occasioni di consultazione e di approfondimento, acquisiti anche gli impegni dei soggetti interessati a realizzare progetti di investimento in attuazione della Strategia comunale d'area, degli obiettivi del PNRR e dei documenti di programmazione regionale e locale, l'Amministrazione elabora, sottoponendolo a valutazione di ecosostenibilità semplificata, il Programma Integrato d'Area.

Il Programma individua gli interventi pubblici e privati e le aree, anche non con-

tigue, funzionali alla loro attuazione. Per la rigenerazione dell'ambito urbano individuato sarebbero impiegati, nella loro totalità, i contributi per il rilascio del permesso di costruire di cui all'art. 16 del Dpr 380/2001.

Il Programma sarebbe adottato dalla Giunta Comunale e, se comportante variante agli strumenti urbanistici vigenti, anche dal Consiglio Comunale. Verrebbe quindi pubblicato per le osservazioni, sottoposto a dibattito pubblico, controdedotto.

In sede di Conferenza dei Servizi il Programma acquisisce i pareri degli Enti pubblici territoriali, degli Enti dotati di competenze in specifiche materie, dei soggetti gestori di infrastrutture e servizi pubblici. Da ultimo il Programma è approvato dalla Giunta Comunale; se in variante agli strumenti urbanistici, è approvato dal Consiglio Comunale. Quando necessario, è approvato anche con Accordo di Programma.

La predisposizione dei Programmi Integrati d'Area da parte dei Comuni è indirizzata ed assistita dai nuclei di sostegno all'attuazione del PNRR ([DL 31 maggio 2021 n. 77](#), art. 9 c. 2) sotto il coordinamento della Cabina di regia insediata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. ([DL 31 maggio 2021 n. 77](#), art. 2). Si ritiene che la Cabina, in via preliminare, possa provvedere a dettare ai Comuni appropriate linee guida in merito ai vincoli che il Programma Integrato d'Area deve rispettare (es. rilevanza delle risorse PNRR presenti), ai requisiti che deve possedere (es. profili di sostenibilità e di resilienza), ai contenuti progettuali (es. mixité funzionale, dotazioni urbanistiche ed ecologiche), alle modalità di coinvolgimento dei cittadini (es. avvisi pubblici, dibattito pubblico), alla acquisizione, valutazione ed accettazione delle proposte di investimento private (es. criteri di valutazione del beneficio pubblico, garanzie da prestare), alla specificazione delle categorie di intervento cui saranno associati i benefici fiscali, e altro ancora.

Il Programma, caratterizzato dall'inscindibile legame con il PNRR, sarebbe innovativo sotto più profili, quali: l'incardinamento su un documento comunale di pianificazione strategica, la partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni alla sua progettazione, la sollecitazione di proposte di investimento private e la valutazione del connesso beneficio pubblico, la semplificazione delle procedure di formazione e di approvazione.

A quest'ultimo proposito si ritiene che, in linea con i ferrei vincoli temporali del PNRR, siano sufficienti 300 giorni (315 in caso di ricorso all'Accordo di programma) per formare ed approvare il Programma: 30 giorni per redigere e pubblicare il documento comunale contenente la Strategia d'area, 90 giorni per l'elaborazione del Programma e la sua adozione, 30 giorni per il deposito del Programma e il ricevimento delle osservazioni ed altrettanti per il dibattito pubblico, 75 giorni per la Conferenza di servizi, 15 giorni per l'approvazione da parte della Giunta Comunale ed

ulteriori 30 per l'approvazione, se in variante, da parte del Consiglio Comunale.

L'attivazione di investimenti privati, come si è visto, è incentivata dalla creazione di esternalità positive nel contesto urbano grazie agli investimenti pubblici realizzati e dalla semplificazione delle procedure urbanistiche. Ulteriori importanti incentivi attengono alla fiscalità urbana.

Nell'arco temporale di validità del Programma, gli immobili oggetto di un complessivo intervento di ristrutturazione o restauro fruiscono di benefici fiscali volti ad incentivare le proprietà ad effettuare i lavori, ad agevolare i trasferimenti di proprietà funzionali all'effettuazione degli interventi, a ridurre i costi di intervento, a favorire l'acquisto delle unità immobiliari realizzate quale "prima abitazione", a sostenere l'insediamento di attività commerciali e di servizi utili per i residenti, ad l'offerta di unità immobiliari per la locazione.

Questo pacchetto di incentivazioni fiscali attinge in larga parte alle misure contenute nel Disegno di Legge sulla rigenerazione urbana che il Parlamento sta definendo. Con riferimento alle vigenti imposizioni fiscali, le incentivazioni fiscali proposte sono costituite da: esenzione dall'IMU; applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale nella misura fissa di 200 euro ciascuna per i trasferimenti funzionali alla effettuazione degli interventi; proroga della applicazione dei benefici in materia di risparmio energetico e manutenzione straordinaria stabiliti dalle norme vigenti; esenzione dai tributi per l'occupazione di suolo pubblico e dalla tassa dei rifiuti nel periodo di esecuzione dei lavori; esenzione dalla corresponsione del contributo sul costo di costruzione; deduzione dal reddito delle persone fisiche di quota parte dell'IVA in relazione all'acquisto dalle imprese di unità residenziali costituenti "prima casa"; esenzione dai tributi per l'occupazione di suolo pubblico per gli immobili ad uso commerciale dopo l'esecuzione degli interventi fino alla scadenza del Programma; deduzione dal reddito del locatore delle spese ordinarie di gestione degli immobili dati in locazione; esenzione dall'imposta di registro annuale per gli immobili dati in locazione.

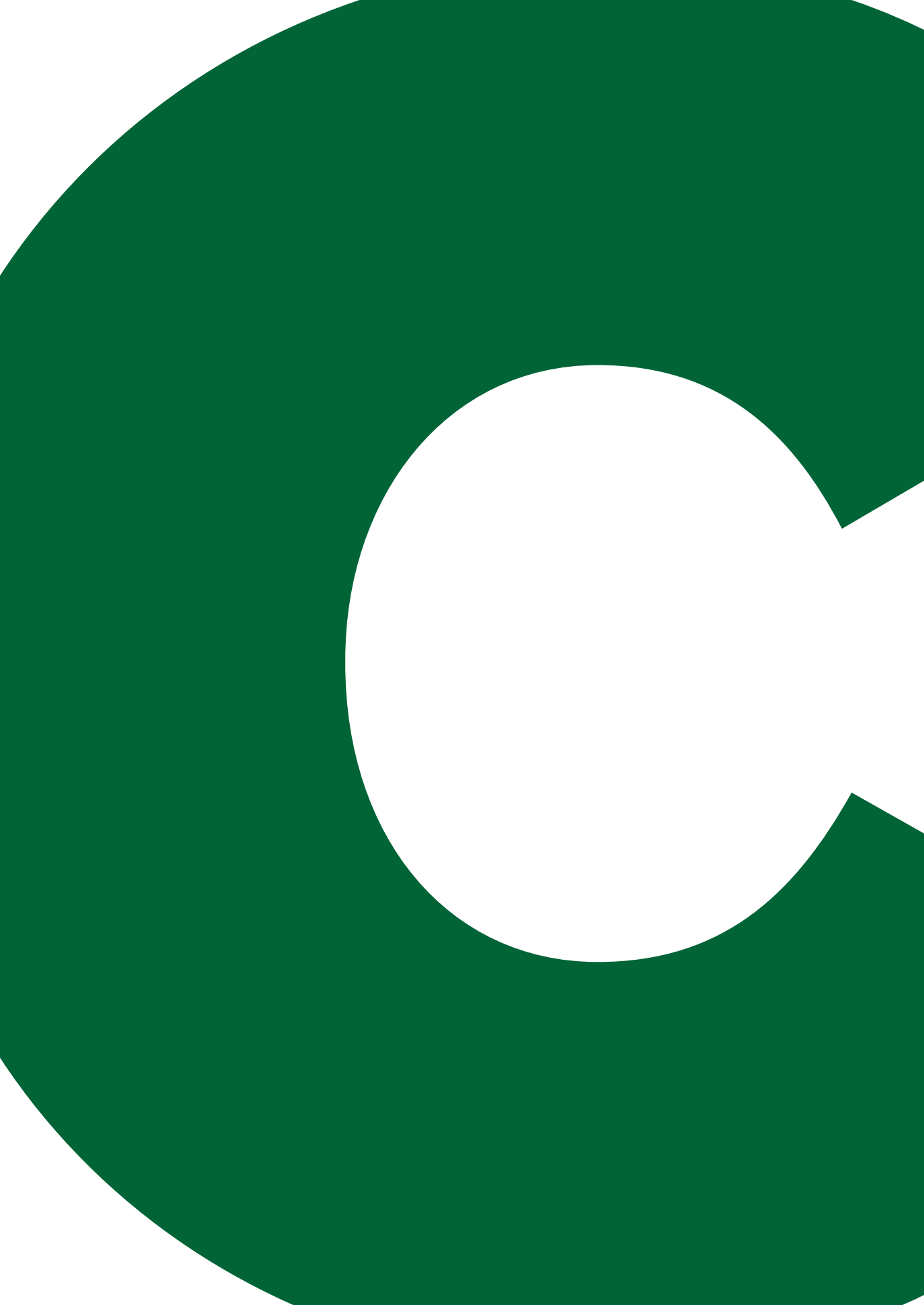
E' opportuno che i contenuti progettuali e le agevolazioni fiscali del Programma Integrato d'Area, ferme restando le scadenze per l'impiego dei fondi del PNRR, restino efficaci per un prolungato arco di tempo a decorrere dalla sua approvazione. In analogia con esperienze estere si propongono dieci anni.

Senza dubbio la leva fiscale è uno strumento potente per incentivare la rigenerazione urbana. E' ovvio come un suo largo impiego sia destinato a comprimere le entrate tributarie dello Stato e dei Comuni. Ma la perdita delle entrate tributarie è da ritenersi relativamente contenuta stante l'attuale scadente stato di conservazione degli immobili ed il loro sottoutilizzo, mentre la valorizzazione immobiliare poi realizzata garantirà entrate tributarie largamente superiori grazie all'incremento delle

basi imponibili e dei livelli di uso.

Preme infine segnalare che lo strumento proposto, pur essendo di carattere straordinario, anticipa la realizzazione di alcuni principi della “Legge di principi fondamentali per il Governo del territorio”, la quale resta l’obiettivo di fondo per l’impegno politico-culturale dell’Istituto Nazionale di Urbanistica.

Fra i principi della auspicabile legge di principi che la proposta realizza, figurano l’efficienza e l’efficacia dei processi di pianificazione rappresentata dalla ottimizzazione dei tempi delle decisionalità pubbliche, la partecipazione pubblica e la sussidiarietà orizzontale operate attraverso il coinvolgimento dei portatori di interesse, la rigenerazione dei tessuti urbani obsoleti quale strategia antagonista del consumo di territorio, una fiscalità immobiliare urbana che sposta il prelievo fiscale dai trasferimenti di proprietà degli immobili da riqualificare alla proprietà e all’uso degli immobili valorizzati.



C. Elementi di legislazione comparata

(a cura del Servizio Biblioteca – Ufficio Legislazione straniera)

Francia

Il **Programma Nazionale di Riqualificazione Urbana (PNRU)**, istituito dalla *Loi n. 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*, iniziato nel 2004 e terminato nel 2020, ha previsto una serie di misure per il rinnovamento urbano, al fine di trasformare i quartieri cittadini più fragili, classificati come Aree Urbane Sensibili (ZUS). La sua attuazione è stata affidata all'Agenzia nazionale per il rinnovamento urbano (ANRU), che fornisce sostegno finanziario alle comunità locali, alle istituzioni pubbliche e agli enti privati o pubblici che sviluppano e conducono, nell'ambito di progetti globali, operazioni di rinnovamento urbano nelle ZUS e nei quartieri con le stesse difficoltà socio-economiche. Nello specifico, il PNRU ha riguardato 600 quartieri delle ZUS, di cui 215 considerati prioritari che hanno beneficiato del 70% del budget. Le risorse finanziarie mobilitate sono state pari a 12 miliardi di euro, gestite dall'ANRU.

Successivamente, nel 2014, è stato avviato un **nuovo Programma Nazionale di Rinnovamento Urbano (NPNRU)**, destinato a durare fino al 2030, che ha previsto una profonda trasformazione di 450 quartieri prioritari, con risorse disponibili pari a 10 miliardi di euro, gestite da ANRU, al fine di: creare una nuova offerta abitativa di qualità e diversificata (edilizia sociale, edilizia privata, casa di proprietà, ecc.); promuovere la nascita di imprese e consolidare le potenzialità di sviluppo economico; installare attrezzature e servizi (scuole, asili nido, palestre, mediateche, ecc.); adattare la densità del quartiere al suo ambiente e alle funzioni urbane; creare sviluppi urbani di qualità, anticipando gli sviluppi futuri del quartiere; rafforzare l'apertura del quartiere e facilitare la mobilità degli abitanti, creando nuove infrastrutture di trasporto; contribuire alla transizione ecologica dei quartieri mirando all'efficienza energetica degli edifici. Il NPNRU incoraggia, in particolare, la partecipazione attiva dei residenti al progetto di trasformazione del proprio quartiere, al fine di valorizzare la loro esperienza e soddisfare al meglio le loro aspettative. Questa co-costruzione si basa sulla costituzione di consigli di cittadini che sono associati alle diverse fasi: definizione, attuazione, valutazione.

Un ulteriore programma di rigenerazione urbana, avviato nel 2009, è stato il **Programma nazionale per la riqualificazione dei vecchi quartieri degradati** (PNRQAD), volto alla riqualificazione di abitati degradati presenti nei centri storici cittadini. I 25 progetti avviati, con una disponibilità di risorse pari a 380 milioni di euro, sono intervenuti in 30 quartieri cittadini, prevedendone la riqualificazione completa al fine di promuovere l'integrazione sociale, la diversificazione degli alloggi, il miglioramento energetico degli edifici, preservando le qualità architettoniche e del patrimonio abitativo.

Germania

Sulla base di un apposito accordo amministrativo annuale (*Verwaltungsvereinbarung*), come stabilito anche dal §164 b del Codice edilizio tedesco (*Baugesetzbuch - BauGB*), tra Federazione tedesca e Länder, il Governo federale ha istituito **tre specifici programmi**, denominati: “**Centri vivaci**” (*Lebendige Zentren*), per la conservazione e lo sviluppo della città e dei nuclei urbani; “**Coesione sociale**” (*Sozialer Zusammenhalt*), per l'organizzazione della convivenza nei quartieri cittadini; e “**Crescita e rinnovamento sostenibile**” (*Wachstum und nachhaltige Erneuerung*), per la progettazione di quartieri vivibili.

L'Accordo amministrativo del 2021 (*VV Städtebauförderung 2021*) ha previsto uno stanziamento complessivo di 790 milioni di euro, per la realizzazione dei tre richiamati programmi, nell'ambito dei quali alcuni fondi sono da utilizzare per la rigenerazione di aree abbandonate. Nello specifico, al primo programma sono destinati 300 milioni di euro, mentre al secondo e al terzo programma spettano, rispettivamente, 200 e 290 milioni di euro. Ai fini della procedura per l'assegnazione dei fondi federali ciascun *Land* presenta un proprio programma annuale, recante le misure urbanistiche da adottare e finanziare. I programmi dei vari Länder vengono poi raggruppati in un unico programma federale che funge poi da parametro generale.

Nell'ambito delle disposizioni in materia urbanistica contenute invece nel *Baugesetzbuch* è previsto anche che i comuni possano concludere **contratti di sviluppo urbano** con investitori privati. Questo tipo di contratto (*Städtebaulicher Vertrag*), disciplinato dal § 11 *BauGB*, rappresenta un valido strumento di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato e viene solitamente concluso in concomitanza con la procedura di un piano di sviluppo urbanistico. Il Codice edilizio contiene inoltre una serie di disposizioni connesse allo sviluppo e al rinnovamento urbano. Si tratta, in particolare, delle sezioni relative alle misure di sviluppo urbano (§§ 165 ss.), alla

riqualificazione urbana (§§ 171a-171d)¹ e alla c.d. Città sociale (*Soziale Stadt*), di cui al § 171e BauGB.

Recentemente, nel 2021, con l'avvio del Programma federale sui centri e le città sostenibili (*Bundesprogramm "Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren"*), il Governo federale tedesco si è posto l'obiettivo di supportare le città e i comuni nell'affrontare i gravi problemi strutturali dei centri urbani, al fine di trasformarli in luoghi multifunzionali, resilienti e cooperativi, attraverso un finanziamento pari a 250 milioni di euro.

Regno Unito

Nel Regno Unito la rigenerazione urbana è stata perseguita attraverso iniziative dirette alla **riconversione di aree dismesse** e alla **riqualificazione energetica degli edifici** (*Housing and Regeneration Act 2008*), attribuendo particolari poteri a due agenzie, *Homes England* and *Regulator of Social Housing*.

In materia urbanistica, nel Regno Unito rilevano due principali indirizzi di sviluppo urbano, riguardanti: la definizione di **limiti per gli interventi di nuova costruzione nelle aree non urbanizzate**, e **l'utilizzo delle c.d. "cinture verdi"** (*green belts*), per arginare l'avanzamento dei centri urbani verso le zone verdi ed equilibrare in tal modo il rapporto tra i territori insediati e quelli non edificati. In primo luogo si adottano interventi di rigenerazione delle porzioni di territorio già edificato e non utilizzato, ossia rivolti al "*brownfield*" (l'insieme dei suoli già occupati), rispetto allo sfruttamento edilizio del "*greenfield*" (le aree verdi).

Ulteriori interventi fanno, inoltre, riferimento al sistema di tutela ecologica basato sulla costituzione di zone verdi non trasformabili, intorno alle aree urbane, per limitare l'espansione edilizia di queste ultime.

Nel corso del 2020, il Governo britannico ha annunciato una riforma della vigente disciplina della pianificazione urbanistica ed a tale scopo ha pubblicato un "**libro bianco**" ("*Planning for the Future*"), su cui è stata promossa una consultazione pubblica.

Le linee di riforma (tema di **dibattito** anche in sede politico-parlamentare) sono

¹ Il § 171a, comma 2, definisce misure di riqualificazione le misure mediante le quali vengono effettuati interventi di adattamento in aree interessate da perdite significative di funzionalità urbana, al fine di creare strutture urbane sostenibili. In particolare, si verificano perdite funzionali sostanziali nello sviluppo urbano se esiste o si prevede un eccesso di offerta di strutture per determinati usi, in particolare per scopi residenziali, o se non sono soddisfatti i requisiti generali per la protezione del clima e l'adattamento ai cambiamenti climatici.

state individuate, per un verso nella semplificazione dei procedimenti di pianificazione urbanistica e di rilascio delle autorizzazioni edilizie, per altro verso nella sostenibilità ambientale delle nuove costruzioni. A tali finalità sono preordinati i criteri generali indicati dal Governo, che in particolare riguardano: *a)* il rafforzamento del ruolo delle comunità locali, di cui è previsto il coinvolgimento sin dall'inizio del procedimento di redazione dei piani di sviluppo urbanistico; *b)* la valorizzazione delle aree verdi attraverso la maggiore edificazione nelle aree interessate da piani di recupero (*brownfield land*); *c)* l'abbreviazione a trenta mesi della durata dei procedimenti richiesti dai programmi di edilizia locale; *d)* l'obbligo per ogni area territoriale locale di dotarsi di un piano di sviluppo urbanistico; *e)* una revisione del suddetto procedimento che ne renda più chiare le regole al fine di limitare il contenzioso; *f)* l'introduzione di un sistema di oneri di urbanizzazione (*developer contributions*) uniforme a livello nazionale; *g)* la previsione di una procedura accelerata per gli edifici di pregio architettonico e la predisposizione in ambito locale di linee-guida per realizzarli; *h)* l'impatto ecologico neutro delle nuove costruzioni.

Secondo gli indirizzi di tale riforma, il sistema finora sperimentato dovrebbe evolvere verso una intensificazione dell'attività edilizia ed una conseguente crescita delle zone urbanizzate (ai fini della ripresa economica del Paese dopo la contrazione determinata dalla pandemia da Covid-19), in conformità a criteri diretti ad elevare i livelli qualitativi di prestazione energetica degli edifici e a mantenere i nuovi insediamenti in equilibrio con le aree verdi.

In tale ambito, nel 2021, il Governo è poi intervenuto in relazione a aspetti specifici della rigenerazione urbana, come la riqualificazione delle strade principali dei centri urbani (*high street regeneration*).

Spagna

In materia di rigenerazione urbana, la Spagna ha approvato la legge speciale 8/2013 (*Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*), volta a stimolare il settore immobiliare, attraverso la creazione di strumenti di promozione e di riqualificazione urbane, per incentivare l'attività economica, con l'obiettivo di migliorare la sostenibilità economica, sociale e ambientale, così come la coesione territoriale e l'efficienza energetica in materia urbanistica.

Nel 2019, con la presentazione dell'**Agenda urbana spagnola** (*Agenda Urbana Española*), che persegue il raggiungimento della sostenibilità nelle politiche di sviluppo urbano, si prevedono, in particolare, interventi nelle grandi aree metropolitane

e nelle aree rurali. In particolare, l'obiettivo principale dell'Agenda è la promozione dell'attività di riqualificazione e rigenerazione urbana, come elemento chiave nella ripresa del settore edilizio e immobiliare e nell'adempimento degli impegni europei e nazionali in materia di energia, clima e digitalizzazione, per un investimento stimato pari a 6,8 miliardi di euro.

Nel **Piano di ripresa, trasformazione e resilienza spagnolo** (*Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*), è previsto, tra l'altro, il **Piano di riqualificazione abitativa e di rigenerazione urbana** (*Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana*), volto alla promozione della riqualificazione del patrimonio edilizio, in linea con la *Renovation Wave* europea, nonché per l'aumento del parco alloggi in locazione sociale negli edifici ad alta efficienza energetica, contribuendo all'attivazione di questo settore e alla generazione di occupazione e di attività nel breve termine.

