

Report incontro Federdistribuzione su "Rigenerazione urbana" **6 marzo 2025**

Partecipanti

Flavio Dequino, Nunzio Oliva, Marco Ruocco e Massimo Veronesi (Gruppo ADEO), Alessandro Urban (Despar), Chiara Marangio (IN'S), Alfredo Cecchi (Inditex), Simone Ministrini e Massimo Mezzasoma (Unicomm).

Partecipano alla riunione anche Giorgio Roderi e Massimiliano Miracola (Studio Roderi e Associati), Marco Pagani, Federico Chiesa e Francesco Cantù di Federdistribuzione.

Nota di sintesi

Pagani apre l'incontro illustrando, in sintesi, lo stato dell'arte dei provvedimenti in materia di rigenerazione urbana, sia a livello nazionale che locale, soprattutto al fine di condividere indirizzi e linee guida della Federazione in materia.

In particolare, si ricorda come sia pendente a livello nazionale, ormai da anni, un percorso normativo che sino ad oggi non ha prodotto alcuna disciplina in materia. La Federazione ha partecipato nel corso degli anni a questo dibattito, sia nelle aule parlamentari (attraverso le diverse audizioni presso Camera e Senato sui diversi progetti di legge), sia nell'interlocuzione con altre categorie interessate al provvedimento (es. ANCE, Legambiente ecc.).

Nel frattempo, a livello locale, quasi tutte le Regioni hanno legiferato in materia di consumo del suolo e rigenerazione urbana, in modo del tutto disomogeneo, stante la mancanza di un indirizzo univoco a livello nazionale.

Pertanto, si tratterà ora di comprendere quale possa essere il percorso normativo che si intenda portare avanti a livello nazionale (ossia tempi di approvazione della norma) e quali impatti possa avere l'eventuale disciplina generale sulle norme regionali già approvate.

Risulta quindi opportuno continuare a lavorare, come Federazione, sui due fronti (nazionale e regionale), cercando di promuovere una disciplina nazionale che possa quanto più uniformare le regole a livello locale.

A tal fine, si ritiene necessario un passaggio di verifica con le imprese sulle attuali posizioni della Federazione, per un eventuale aggiornamento o integrazione, in vista dei prossimi passaggi a livello istituzionale.

Si evidenzia inoltre come, in considerazione dei provvedimenti restrittivi che numerose amministrazioni locali stanno adottando a tutela dei propri centri storici, sia opportuno avviare un confronto sullo sviluppo futuro del settore in queste aree, che può passare certamente da progetti di rigenerazione urbana, ma che potrebbe anche essere correlato ad elementi qualitativi tipici della funzione commerciale che si intende svolgere nelle aree medesime (es. criteri "qualitativi" dei progetti, per andare in deroga a divieti di insediamento).

Partendo dal documento di osservazioni, allegato al presente report ed a cui si rimanda, l'Avv. Roderi effettua un'analisi dei contenuti dei progetti di legge in materia di rigenerazione urbana ancora all'esame del Senato, ora riuniti in un testo unico, evidenziando in particolare le principali osservazioni che la Federazione intende sottoporre all'attenzione del Governo e delle singole Amministrazioni locali che dovessero trattare la tematica.

Sul tema dei centri storici e delle relative limitazioni all'insediamento commerciale introdotte da diverse amministrazioni comunali (es. Roma, Firenze, Napoli, Venezia), viene proposto di lavorare nell'individuazione di specifiche caratteristiche "qualitative" progettuali, da proporre a livello locale per ottenere deroghe ai divieti previsti. Si ritiene peraltro necessario che le caratteristiche da prendere in esame siano oggettivamente valutabili e riferibili a tutte le tipologie di attività commerciali delle diverse dimensioni.

In conclusione, si comunica che a seguito della riunione verrà trasmesso alle imprese un documento con le proposte di intervento della Federazione sulla disciplina normativa in materia di rigenerazione urbana e consumo del suolo, per raccogliere eventuali osservazioni o suggerimenti nei prossimi giorni. Inoltre, verranno anche richiesti alle imprese valutazioni o proposte ai fini dell'individuazione di criteri di qualità dei progetti commerciali, da proporre per i centri storici. Infine, si ritiene opportuno l'intervento della Federazione sul tema della "ZES unica" per il Sud Italia, con l'obiettivo che anche il commercio possa rientrare tra le attività sottoposte ad autorizzazione unica, fermo restando la possibilità di scelta per l'impresa di attivare il percorso autorizzatorio a livello locale o a livello centrale.

La riunione si è svolta in conformità al Programma di Compliance antitrust di Federdistribuzione.

Documento Federdistribuzione su "Rigenerazione Urbana"

[Testo Unificato adottato per i DDL nn. 29, 42, 761, 863, 903, 1028, 1122, 1131]

L'iter di approvazione del Disegno di Legge nazionale in materia di "Rigenerazione urbana", ossia il Testo Unificato dei diversi DDL presentati negli ultimi anni sull'argomento, risulta ancora all'esame della VIII Commissione del Senato, che sta procedendo con l'analisi delle proposte di emendamento. In occasione dell'ultima seduta dell'11 febbraio 2025 sono state illustrate alla Commissione le proposte riferite all'articolo 2, mentre l'esame delle restanti disposizioni è stato rinviato. Sembra quindi che la strada per arrivare a un testo definitivo da sottoporre al voto delle Camere sia ancora piuttosto lunga.

In previsione di prossime audizioni o interlocuzioni con il Governo, in merito all'esame dei DDL n. 29 e ss., direttamente riferiti al tema della rigenerazione urbana, si propone di seguito l'elenco dei principali temi che Federdistribuzione potrà sottoporre alla competente Commissione.

1) Finalità di interesse pubblico

In ordine di rilevanza, la prima richiesta resta quella di chiarire meglio il valore e la natura dell'interesse perseguito dagli interventi di rigenerazione, riconoscendone in ogni caso la finalità di pubblico interesse. Poiché la rigenerazione urbana realizza interessi di livello sia di carattere europeo (obiettivo UE del consumo di suolo 'zero' entro il 2050) sia statale, non appare sufficiente riconoscere ai relativi piani e programmi pubblici la "pubblica utilità" (che certamente è uno strumento utile, ma di natura squisitamente operativa, atto a consentire l'avvio di procedimenti espropriativi) ma appare necessario, piuttosto, chiarire che ogni intervento di rigenerazione sia considerato di interesse pubblico, sia che vi provveda un operatore pubblico sia che vi provveda un operatore privato, e deve essere ammesso a tutti gli incentivi tecnici ed economici previsti dalla Legge, a prescindere dalla natura del soggetto promotore/attuatore.

2) Rapporto tra rigenerazione e pianificazione urbanistica

Un secondo punto da specificare riguarda il rapporto tra pianificazione della rigenerazione e altri strumenti attuativi previsti dalla normativa regionale e/o dalla

strumentazione urbanistica comunale vigente, al fine di evitare che le inevitabili difficoltà interpretative siano risolte a livello locale, con modalità necessariamente differenziate e difficilmente prevedibili da parte degli operatori interessati. In questo senso, la Legge-quadro dovrebbe individuare gli effetti e chiarire il rapporto tra la Programmazione comunale di rigenerazione urbana di cui all'art. 5 del Testo Unificato e gli altri strumenti attuativi esistenti, sia in termini di compatibilità che di (eventuale) prevalenza.

3) Semplificazioni procedurali

L'esperienza più recente degli ultimi decenni sulla capacità di realizzazione di interventi pubblici da parte delle sole Amministrazioni preposte e il sempre più frequente ricorso alle procedure di cd. *project financing* (ovvero forme di finanziamento privato per la realizzazione di un'opera pubblica) suggeriscono l'opportunità di considerare tali nuove forme di intervento anche ai fini della rigenerazione urbana. Si chiede, in particolare, di prevedere che la pianificazione e la realizzazione degli interventi di rigenerazione possano essere effettuate anche per mezzo di forme operative snelle che vedano la compartecipazione di soggetti privati e pubblici. In questo senso risulta certamente opportuno confermare che l'interesse pubblico è riferito tanto alle attività di pianificazione quanto ai titoli successivamente rilasciati. Si chiede, in ogni caso, di istituire procedure agevolate per tutti gli interventi di rigenerazione urbana non residenziale, indipendentemente dal fatto che l'immobile o l'area siano stati formalmente inseriti in un elenco di siti dismessi, così da valorizzare ogni intervento che eviti il consumo di nuovo suolo.

4) Varianti urbanistiche semplificate

L'art. 8 del DPR 7 settembre 2010 n. 160 prevede un procedimento semplificato in conferenza di servizi per l'autorizzazione di insediamenti produttivi nei casi in cui lo strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero queste siano insufficienti rispetto al progetto presentato. Il procedimento si conclude con una conferenza di servizi la cui determinazione costituisce proposta di variante urbanistica, sulla quale si pronuncia il Consiglio comunale. Sono però, allo stato attuale, escluse dall'applicazione della procedura le MSV e le GSV. Con la presente osservazione, si chiede di estendere l'applicazione dell'art. 8, DPR n. 160/2010 anche alle MSV e alle GSV, purché si tratti di interventi su immobili esistenti, senza alcun consumo di nuovo suolo. Al fine di favorire il riuso e la limitazione del consumo di nuovo suolo, sarebbe inoltre opportuno escludere, in caso di interventi su edifici esistenti senza incremento di volumetria o SLP, l'obbligo di

verifica dell'interesse pubblico (già compreso nella finalità rigenerativa) e della presenza di alternative sul territorio.

5) Individuazione di strutture amministrative dedicate

Alla luce degli obiettivi nazionali e sovranazionali di azzeramento del consumo di suolo e della necessità di recuperare la funzione sociale ed ambientale di edifici e interi ambiti urbani interessati da fenomeni di degrado urbanistico, ambientale e socio-economico, è prevedibile che la rigenerazione urbana diverrà in breve tempo il principale motore dei processi di sviluppo territoriale nel territorio nazionale. La complessità di un sistema caratterizzato dalla compresenza di una (nuova) normativa statale e di specifiche normative regionali intervenute nel tempo, suggerisce l'opportunità di istituire strutture amministrative *ad hoc* che siano dotate di specifiche competenze tecnico-giuridiche, in grado di supportare e favorire un efficace investimento da parte dei privati (che, specialmente nei casi di piani di rigenerazione più ampi, dipenderà inevitabilmente dalla prevedibilità dei tempi e dei costi). In questo senso, l'esperienza positiva maturata nell'ambito delle Zone ZES suggerisce di prevedere l'istituzione di uno o più commissari *ad hoc* -per le realtà territoriali di minori dimensioni, anche di livello sovracomunale- deputati all'esame e all'approvazione delle domande di interventi di rigenerazione presentate dai privati. Il procedimento amministrativo potrà seguire lo schema della conferenza di servizi disciplinata dall'art. 3, c. 5 del Testo Unificato, e la determinazione finale della conferenza costituirà titolo per l'avvio dei lavori.

6) Obiettivi di interesse pubblico connessi agli interventi

La realizzazione di interventi (specie se di grandi dimensioni) da parte di operatori privati richiede necessariamente che il costo complessivo dell'operazione sia -almeno entro certi limiti- prevedibile. Il principale ostacolo all'effettiva attuazione di tali interventi è determinato, nella maggioranza dei casi, da un imprevedibile incremento del costo finale dell'operazione a seguito del progressivo aumentare delle richieste avanzate dalle Amministrazioni coinvolte nel procedimento. Considerato il rilevante interesse collettivo alla realizzazione di progetti di larga scala che possano interessare anche interi ambiti del territorio urbano, appare opportuno che la Legge statale individui (o deleghi alle Regioni di individuare) in modo più specifico gli obiettivi di pubblico interesse che detti interventi dovranno realizzare. In particolare, è opportuno offrire una declinazione concreta degli obiettivi generali attualmente individuati dal Testo Unificato (riequilibrio ambientale e sostenibilità ecologica, presenza di aree verdi, rimboschimento, efficientamento energetico, integrazione di sistemi di mobilità

sostenibile, realizzazione di servizi sociali, ecc.), fissando dei limiti quantitativi alle richieste che le Amministrazioni coinvolte nel procedimento potranno avanzare nei confronti del soggetto attuatore; l'individuazione concreta da parte dello Stato (o delle Regioni) delle misure che potranno essere effettivamente richieste, permetterà anche di scongiurare il pericolo che la declinazione su scala locale dei principi contenuti nella Legge finisca per disincentivare o rendere di fatto irrealizzabili gli interventi di maggiori dimensioni.

7) Salvezza delle previsioni maggiormente favorevoli

L'Unione Europea ha da tempo indicato la necessità di rigenerare i tessuti edificati, introducendo rilevanti obiettivi di limitazione del consumo di suolo e demandando agli Stati membri l'adozione di discipline specifiche. Il Testo Unificato interviene a grande distanza di tempo, quando molte Regioni si sono già dotate di strumenti normativi propri nell'esercizio della potestà legislativa concorrente. Nel delicato rapporto che verrà a esistere tra i diversi livelli normativi, è importante rimarcare che il Testo Unico svolgerà una funzione di 'Legge quadro', individuando definizioni e strumenti base, ma avrà cura di prevedere la salvezza delle discipline già adottate, dei titoli già rilasciati e, comunque, delle discipline regionali che individuano più elevati livelli di semplificazione e maggiori incentivi. Sarebbe opportuno prevedere un termine per l'adeguamento degli ordinamenti regionali ai principi fondamentali della Legge che sia più ampio di quello semestrale attualmente individuato dall'art. 1, c. 3 del Testo Unificato. Ancora con l'obiettivo di ridurre al massimo i margini di potenziale incertezza applicativa, sarebbe inoltre opportuno che tali 'principi fondamentali' siano individuati in modo espresso e fatti oggetto di una elencazione puntuale.

8) Incremento del Fondo unico nazionale

Nell'impianto attuale del Testo Unificato gli interventi possono essere finanziati per mezzo di un Fondo unico nazionale; da più parti si è segnalato che il Fondo è assolutamente insufficiente, per cui è effettiva la necessità di un diverso (e maggiore) finanziamento. In secondo luogo, appare opportuno specificare in modo chiaro che le risorse del Fondo saranno utilizzabili anche per la realizzazione di progetti privati o pubblico/privati, trattandosi in ogni caso di interventi finalizzati al perseguimento del pubblico interesse.

9) Incentivi economici e fiscali

Dal punto di vista fiscale, sarebbe certamente apprezzabile una implementazione del numero e della consistenza dei benefici attualmente previsti, specie per gli interventi

di maggiore consistenza e secondo il principio per cui, in considerazione dell'unicità dell'interesse pubblico perseguito, i costi devono essere sostenuti in parte dai soggetti privati (che mettono a disposizione le risorse necessarie alla realizzazione delle opere) e in parte dai soggetti pubblici che riducono il prelievo fiscale connesso alla realizzazione delle stesse. In questo senso, si può pensare a esenzioni dall'IMU per periodi più ampi rispetto al tempo di realizzazione degli interventi edilizi, all'esclusione del contributo straordinario di cui all'art. 16, c. 4, lett. d-ter del DPR n. 380/2001 o, ancora, alla fissazione legislativa di una percentuale minima di riduzione degli oneri di urbanizzazione dovuti per gli interventi di rigenerazione urbana prevedendo un abbattimento pari a:

- * 20% degli oneri nel caso di riutilizzo senza modifiche volumetriche;
- * 40% degli oneri se il volume dell'edificio esistente viene ridotto del 20%.
- * ulteriore riduzione proporzionale per interventi con ulteriore abbattimento di volumetria.

Ulteriori forme di incentivi dovrebbero essere previste in favore della:

- sostenibilità ambientale, con una ulteriore riduzione degli oneri di urbanizzazione per interventi che includano riduzione delle immissioni in atmosfera, utilizzo di fonti energetiche rinnovabili (es. impianti fotovoltaici) o sistemi di recupero e riciclo dell'acqua;
- sostenibilità occupazionale, prevedendo una ulteriore riduzione degli oneri di urbanizzazione per le aziende che si impegnano a mantenere il personale attuale per almeno 5 anni.

10) Mutamenti di destinazione d'uso

Una ulteriore considerazione di particolare interesse per il Settore distributivo deve essere riferita alla disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso di cui all'art. 13, c. 1. Lett. e) del Testo Unificato che rimette ai Comuni, per le sole GSV, la facoltà di limitare i mutamenti d'uso all'interno della stessa categoria funzionale. Sul punto si osserva che, da un lato, la disciplina del governo del territorio va sempre più chiaramente nella direzione dell'indifferenza funzionale (si pensi alle modifiche all'art. 23-ter del DPR n. 380/2001 introdotte dal DL 29 maggio 2024, n. 69 e dalla Legge di conversione 24 luglio 2024, n. 105, cd. Decreto Salva-casa); d'altra parte, i processi di rigenerazione per risultare realizzabili devono prevedere il ri-uso di volumi e superfici esistenti. Pertanto, una disciplina normativa della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo deve necessariamente abbracciare logiche ampliative degli usi consentiti. Il favore per il riuso degli edifici e l'obiettivo di dare nuovo contenuto e nuovo valore a edifici già realizzati necessariamente richiedono un

incremento delle facoltà di utilizzo, e non la loro riduzione. Sarebbe contraddittorio negare alle sole GSV la facoltà di effettuare mutamenti di destinazione d'uso perché, esattamente come tutte le altre funzioni, anche per le Strutture di vendita di maggiori dimensioni la previsione di un mutamento d'uso più libero realizzerebbe meglio, nel tempo, i diversi valori e le diverse funzioni degli edifici interessati, consentendo un migliore adattamento al mutamento dei cicli economici, delle esigenze dei consumatori e, in ultima analisi, del territorio urbano. La logica della limitazione dei mutamenti d'uso è quindi contraria agli obiettivi di rigenerazione che, invece, sono tanto più attuabili in quanto vi siano norme che ne consentano una maggiore resilienza del tessuto urbanistico alle nuove esigenze sopravvenute.

11) Centri storici

Come è noto, negli anni più recenti diverse Amministrazioni comunali -si pensi a Roma, Firenze e Napoli- hanno introdotto diverse misure di salvaguardia dei centri storici, prevedendo limitazioni all'insediamento delle attività commerciali (specialmente nel settore del *food*) a tutela del decoro urbano, della vivibilità, dei valori storico-artistici e delle attività di vicinato che caratterizzano i nuclei di più antica formazione. La necessità di avviare un processo di rigenerazione e rivitalizzazione dei centri storici deve però tradursi anche nella restituzione della loro vocazione commerciale, che non può essere soggetta a eccessivi particolarismi (sul punto richiamo anche la recente sentenza del Consiglio di Stato 25 marzo 2024 n. 2815 secondo cui, una volta ammessa una particolare tipologia di uso commerciale, non è legittima l'introduzione di restrizioni quantitative al numero di esercizi, perché una simile previsione si tradurrebbe in una limitazione ingiustificata e discriminatoria della libertà di stabilimento e della libertà d'impresa e in una regolazione indebita dell'offerta sul mercato). Si rende necessaria, in altre parole, una rigenerazione che non sia soltanto edilizia ma, una 'rigenerazione delle funzioni' che consenta agli operatori commerciali di operare all'interno dei nuclei storici nel rispetto dei valori tutelati dalle discipline regolamentari maggiormente restrittive. Si propone quindi di istituire dei criteri semplici e chiari, a livello nazionale, che permettano di attribuire alle proposte commerciali la qualificazione di 'progetto di qualità'. Tale qualificazione dovrebbe consentire alle proposte caratterizzate da elevati standard qualitativi di derogare alle restrizioni insediative imposte dai regolamenti comunali emanati a tutela del centro storico e consentirne l'insediamento. In particolare, potrebbe essere opportuno valorizzare la comprovata esperienza e l'affidabilità di quegli operatori commerciali che, disponendo di una vasta rete di punti vendita nel territorio nazionale e godendo di una grandissima notorietà, maggiormente possono garantire il rispetto dei livelli di

ordine e decoro che tali discipline regolamentari mirano a salvaguardare.

12) Riduzione degli standard

L'art. 12, c. 3, lett. a) del Testo Unificato prevede un'ipotesi di riduzione degli *standard* minimi previsti dall'art. 3 del DM 1444/1968 per gli interventi ricadenti nelle zone omogenee A e B, con possibilità di monetizzazione integrale in caso di impossibilità di reperimento delle aree; la successiva lett. b) prevede, per le zone diverse da quelle a) e b), la soddisfazione integrale degli *standard* con possibilità di monetizzazione fino al 70%. La disposizione è coerente con le finalità della nuova Legge di favorire il riuso degli edifici esistenti e mira a superare uno degli ostacoli più rilevanti dato dalla obiettiva difficoltà di reperire aree da destinare a spazi pubblici; il riferimento all'art. 3 del DM 1444/1968 sembra però circoscriverne l'ambito di applicazione ai soli edifici residenziali. Per realizzare efficaci interventi di rigenerazione nel tessuto urbano è certamente necessario garantire la presenza di una pluralità di funzioni, tra le quali rientra senz'altro quella commerciale, che più di tutte risente delle difficoltà connesse al reperimento degli *standard* (soprattutto parcheggi, di cui le Leggi regionali spesso richiedono dotazioni assai elevate). Sarebbe quindi più coerente con le finalità della norma estendere l'applicazione della disposizione a tutte le funzioni ammesse, e in particolare a quella commerciale, ricomprendendo nella disciplina di favore sia gli *standard* 'pubblici' di cui al DM 1444/1968, sia i cd. *standard a parcheggio privato* di cui all'art. 41-sexies della L. 1150/1942, di altrettanto difficile reperimento e monetizzazione.

13) Disciplina transitoria

È infine opportuno stabilire una disciplina transitoria, anzitutto prevedendo in modo esplicito il divieto di introduzione di norme di salvaguardia da parte di Leggi Regionali e strumenti urbanistici comunali. In secondo luogo, potrebbe essere opportuno individuare percorsi accelerati per la conclusione dei procedimenti *in itinere* relativi ai progetti già avviati alla data di entrata in vigore della nuova Legge, che dovranno poter essere conclusi sulla base della normativa previgente. Le nuove norme si applicheranno invece ai procedimenti presentati dopo l'approvazione del Disegno di Legge.