

Testo Unificato
Disegni di legge n. 29, 761, 863,
903, 1028, 42, 1122, 1131
“Disposizioni in materia di
rigenerazione urbana”

Audizione presso la
Commissione 8° del Senato

1° ottobre 2024

Sommario

SINTESI POSIZIONE ANCE	2
PREMESSA E VALUTAZIONI GENERALI	4
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE PREVISIONI DEL TU	10

SINTESI POSIZIONE ANCE

Il **Testo Unificato** va nella direzione di **inquadrare finalmente la rigenerazione urbana come un modello ordinario di sviluppo per le città**, superando l'approccio finora perseguito mediante interventi di natura straordinaria collegati a specifici programmi statali, regionali o europei. Si tratta di un provvedimento atteso da lungo tempo che interviene dopo numerosi tentativi di rivedere il governo del territorio (negli ultimi 26 anni ci sono stati 76 proposte tra riforma urbanistica, disegni di legge sul consumo di suolo, rigenerazione urbana), nel quale la disciplina nazionale risale al 1942 e al 1968.

L'impianto complessivo del testo è sicuramente apprezzabile con particolare riferimento alla previsione sia di una specifica **governance di supporto a un programma nazionale di rigenerazione urbana dotato di un canale di finanziamento unico e dedicato**, sia per la previsione di una **fiscalità immobiliare necessaria per incentivare anche gli interventi privati**.

L'Ance condivide quindi le linee di intervento sulle quali si intende costruire il nuovo impianto normativo, ponendo le basi necessarie affinché si arrivi a superare l'attuale assenza di una disciplina efficace e ancorata a principi e indicazioni attuali.

In considerazione dell'importanza che questa normativa riveste per il nostro Paese, occorre tuttavia **prestare molta attenzione a come essa sarà calata concretamente sui territori**, al fine di scongiurare che iter complessi o comunque non supportati da procedure chiare e snelle, possano diventare un ostacolo piuttosto che un'agevolazione per l'attuazione degli interventi di rigenerazione urbana.

Per questo motivo si ritiene **prioritario apportare dei miglioramenti a tutte le disposizioni che regolano il rapporto intercorrente tra Stato, Regioni e Enti locali con riferimento sia alla parte procedurale di rigenerazione degli immobili pubblici, sia agli interventi di natura privata**. Nello stesso tempo è necessario garantire un **sistema equilibrato e di sostenibilità economica per l'applicazione dei principi relativi al consumo del suolo e ai servizi ecosistemici**.

In particolare, è necessario:

- **Rapporto interventi pubblici e privati** – prevedere **percorsi chiari per gli interventi pubblici e privati**, definendo la **Programmazione comunale di rigenerazione urbana di cui all'art. 5** come un atto di **indirizzo strategico del comune che non vada a sovrapporsi agli attuali sistemi di pianificazione**. In particolare, occorre delineare con maggiore attenzione la possibilità che questo atto ricomprenda indirizzi per la rigenerazione anche degli immobili privati adiacenti alle operazioni pubbliche. A questi indirizzi dovrà necessariamente seguire l'individuazione, anche su proposta dei privati, con delibera del Comune degli ambiti urbani dove eseguire gli interventi di rigenerazione e applicare gli **incentivi urbanistici e fiscali**. Sarebbe **opportuno inoltre specificare**, come già oggi consentito da alcune realtà regionali, la possibilità per gli enti locali di **coinvolgere i privati nelle proposte di intervento da presentare nell'ambito dei bandi per la rigenerazione urbana**, incentivando le operazioni di **partenariato pubblico-privato** anche con strumenti di natura non prettamente pubblicistica (es. accordi operativi).

- **Rapporto Stato/Regioni/Enti locali** – costruire un percorso attuativo caratterizzato da una migliore definizione sia delle procedure (tempistiche certe), sia delle funzioni dei diversi livelli istituzionali (**Stato** – *definizione di obiettivi e finalità, nonché di incentivi e semplificazioni*; **Regioni** – *definizione della disciplina di dettaglio, ferma restando la salvaguardia delle normative regionali vigenti maggiormente semplificative e incentivanti*; **Comuni** - *definizione degli indirizzi per la rigenerazione del territorio comunale con individuazione, anche su proposta dei privati, degli ambiti urbani dove realizzare la rigenerazione urbana. Possibilità di eseguire interventi diretti anche in assenza della individuazione degli ambiti o comunque nelle parti non comprese in essi*).
- **Consumo di suolo/ servizi ecosistemici** – prestare **molta attenzione al pareggio di bilancio non economico dei servizi ecosistemici**, in quanto ancora in corso di dibattito a livello europeo e caratterizzato da una non compiuta definizione, soprattutto sotto il profilo tecnico e metodologico. Il tema dei servizi ecosistemici non dovrebbe essere affrontato in questo testo che è finalizzato a prevedere incentivi e semplificazioni per attuare celermente gli interventi di rigenerazione urbana, ma in un successivo atto normativo statale.
- **Interesse pubblico** – inserire una previsione specifica in base alla quale gli **interventi di rigenerazione urbana, anche privati, sono di interesse pubblico** e pertanto beneficiano delle incentivazioni urbanistiche, economiche e fiscali e delle semplificazioni procedurali. La previsione contenuta nell’articolo 12, comma 1 per cui l’approvazione dei piani e dei programmi di rigenerazione urbana comporta la dichiarazione di pubblica utilità degli interventi, specifica una regola già esistente per tutti i piani urbanistici di livello attuativo e comunque è finalizzata all’esecuzione delle procedure di esproprio dei relativi immobili.

Accanto a tali priorità si ritiene comunque opportuno che siano maggiormente chiariti alcuni ulteriori aspetti tra cui:

- la **salvaguardia delle normative regionali vigenti**, chiarendo allo stesso tempo che l’adeguamento sia coerente con gli obiettivi/finalità della nuova legge e confermando la possibilità di mantenere o prevedere livelli di semplificazione e incentivazione maggiori rispetto a quelli minimi previsti dalla presente legge;
- con riferimento alla **nuova definizione di centri storici**, la **salvaguardia delle normative regionali** che hanno già introdotto delle definizioni finalizzate ad individuare con maggiore puntualità il perimetro della cd. città storica;
- al fine di garantire la celere **distribuzione delle risorse** sul territorio, la previsione per cui i bandi che attribuiscono le risorse pubbliche siano rivolti alla presentazione da parte degli enti locali sia di progetti di intervento, sia di strumenti urbanistici di livello attuativo, anche in partenariato pubblico/privato.

In merito ai **profili finanziari**, l’Ance condivide la scelta di prevedere la costituzione di un **Fondo unico pluriennale** che possa supportare una progettualità di lungo periodo delle città ed evitare la frammentazione degli interventi e le inevitabili conseguenti inefficienze nella spesa.

Tuttavia, **la dotazione, pari a 3.350 milioni di euro per il periodo 2024-2037, appare insufficiente e inadeguata** rispetto alle destinazioni previste dalla stessa norma che comprendono, tra le altre, anche le spese per la ristrutturazione del patrimonio immobiliare pubblico e quelle per le misure di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici.

Sotto il **profilo fiscale**, il Testo Unificato prevede diversi incentivi. Si tratta di una **serie di misure di favore a regime, ed in linea con quanto richiesto dall'Ance**, applicabili agli immobili oggetto di interventi di rigenerazione urbana, che vanno dall'esclusione dall'imposizione patrimoniale comunale, alla riduzione delle imposte d'atto per i trasferimenti degli stessi immobili, dai bonus fiscali per l'efficientamento energetico e la sicurezza antisismica, fino alla possibilità, per gli acquirenti di abitazioni rigenerate, di poter recuperare il 50% dell'IVA pagata sulla compravendita.

Per quanto riguarda gli **aspetti ambientali**, è sicuramente **da apprezzare l'attenzione** che le proposte di legge in esame riserva sia alla tematica della **bonifica dei siti contaminati** sia a quella più generale della **gestione dei rifiuti**. Tuttavia, manca una visione più complessiva e quindi strategica, orientata da un lato a promuovere effettivamente le attività di recupero e rinaturalizzazione del suolo e dall'altro a favorire la transizione all'economia circolare.

PREMESSA E VALUTAZIONI GENERALI

L'adozione del **Testo Unificato** sulla rigenerazione urbana rappresenta un **passaggio fondamentale nella direzione di dotare finalmente il Paese di una normativa statale** su questo tema "guida" che racchiude in sé tutte le sfide del futuro delle città: qualità, connessione, green, efficientamento energetico, miglioramento sismico, sostenibilità, socialità.

Obiettivi internazionali (Agenda ONU 2030) e **obiettivi europei** (Green Deal, consumo del suolo netto entro 2050, direttiva EPBD sulla prestazione energetica, regolamento sul ripristino della natura cd. "*Nature Restoration Law*", ecc.) **stanno definendo un nuovo modello di sviluppo territoriale** incentrato prevalentemente sulla rigenerazione urbana, che sta inesorabilmente prendendo il posto di quello espansivo.

A fronte di ciò **la normativa urbanistica/edilizia attualmente vigente risulta totalmente inadeguata a supportare questi cambiamenti** perché pensata per far "sviluppare" ex novo un territorio ancora non urbanizzato, mentre oggi l'esigenza è quella di **trasformare la città "su sé stessa", attraverso il riuso, il rinnovo e la sostituzione di vecchi edifici con edifici nuovi** più performanti dal punto vista energetico ed ambientale, riducendo così l'uso di nuovo suolo.

Nel frattempo, **le Regioni**, soprattutto a partire dalla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, hanno messo mano ad una **copiosa produzione legislativa in questa materia, con norme più innovative e semplificate di quelle nazionali** e che, di recente, stanno effettivamente orientando le trasformazioni verso un contenimento del consumo di suolo e verso la rigenerazione urbana, come richiesto anche dall'UE. Conseguentemente **numerosi comuni sono oggi dotati di piani che privilegiano gli interventi sul patrimonio edilizio esistente e su aree già urbanizzate** per andare incontro a tali esigenze.

È quindi oramai urgente **l'approvazione di una disciplina a livello nazionale che operi quale cornice per le leggi regionali**, garantendo l'operatività delle norme già vigenti che prevedono maggiori livelli di semplificazione e incentivazione e **stimolando le Regioni ancora prive di una disciplina** su questo tema ad attivarsi.

Profili procedurali e urbanistico/edilizi

Come auspicato dall'Ance, **il Testo Unificato dà finalmente la giusta attenzione al tema**, affrontandolo in modo ampio: viene prevista una **governance organica nella gestione degli obiettivi e delle risorse pubbliche**, così come sono presenti delle **misure di semplificazione e incentivazione, anche di carattere fiscale** per gli interventi privati.

In particolare, l'istituzione di una regia nazionale per le politiche urbane in grado di dare unitarietà alle strategie di intervento, evitando una frammentazione delle risorse, è sicuramente un passo importante per dare alla rigenerazione urbana un ruolo ordinario e non più un carattere straordinario, come emerso negli ultimi anni dai molteplici canali di finanziamento posti in essere (Piano città 2012, Piano periferie 2014, Programma periferie 2015, PinQua 2019, ecc. e da ultimo il PNRR) e dai relativi organi eroganti (es. Ministero interno, Ministero infrastrutture, Presidenza del Consiglio, ecc.).

L'importanza di questo nuovo modello deve tuttavia trovare una **giusta configurazione procedurale** per garantire la concreta applicazione delle nuove norme. Per questo motivo è importante che sia posta **maggiore attenzione ai profili relativi ai rapporti intercorrenti fra Stato, Regioni e Comuni in un quadro coerente con il dettato costituzionale**.

Diversi aspetti del Testo Unificato non appaiono infatti in grado di restituire un efficace e celere processo rigenerativo delle città, sia in quanto sono previsti una **ampia serie di adempimenti a cascata** fra i vari livelli istituzionali spesso non coordinati fra loro, sia perché emergono talune incoerenze fra il percorso realizzativo degli interventi posti in essere dagli enti locali che beneficiano delle risorse pubbliche e quello degli interventi privati.

Per assicurare un sistema di regole certe e realmente operative, l'Ance ritiene necessario intervenire su alcuni aspetti prioritari da migliorare:

- **Rapporto interventi pubblici e privati** – occorre prevedere **percorsi chiari per gli interventi pubblici e privati**, definendo la **Programmazione comunale di rigenerazione urbana di cui all'art. 5** come un atto di **indirizzo strategico del comune che non vada a sovrapporsi agli attuali sistemi di pianificazione**. In particolare, occorre delineare con maggiore attenzione la possibilità che questo atto ricomprenda indirizzi per la rigenerazione anche degli immobili privati adiacenti alle operazioni pubbliche. A questi indirizzi dovrà necessariamente seguire l'individuazione, anche su proposta dei privati, con delibera del Comune degli ambiti urbani dove eseguire gli interventi di rigenerazione e applicare gli incentivi urbanistici e fiscali. L'obiettivo da perseguire dovrebbe essere quello di **massimizzare gli effetti delle risorse impiegate sulla parte pubblica anche sulla parte privata**. I nostri insediamenti urbani sono caratterizzati da una mixité di infrastrutture ed attrezzature pubbliche con beni immobili privati. Occorre creare le condizioni affinché le risorse pubbliche siano messe in grado di attivare risorse private e, insieme con esse, provvedere a rigenerare intere parti di città. Sarebbe opportuno, inoltre, specificare, come già oggi consentito da alcune realtà regionali, la **possibilità per gli enti locali di coinvolgere i privati nelle proposte di intervento da presentare nell'ambito dei bandi per rigenerazione urbana incentivando anche le operazioni di partenariato pubblico e privato con strumenti di natura non prettamente pubblicistica** (es. accordi operativi).

- **Rapporto Stato/Regioni/Enti locali** – è necessario costruire un **percorso attuativo** caratterizzato da una migliore definizione sia delle procedure (tempistiche certe), sia delle funzioni dei diversi livelli istituzionali: attribuendo allo **Stato** la **definizione di obiettivi e finalità**, nonché di **incentivi e semplificazioni**; lasciando alle **Regioni** il compito di intervenire a delineare la **disciplina di dettaglio**, ferma restando la **salvaguardia delle normative regionali vigenti** maggiormente semplificative e incentivanti; attribuendo ai **comuni** la **definizione degli indirizzi per la rigenerazione del territorio comunale con individuazione, anche su proposta dei privati, degli ambiti urbani** dove è possibile realizzare gli interventi di rigenerazione urbana usufruendo delle agevolazioni previste dalla legge; consentendo la possibilità di eseguire interventi diretti anche in assenza della individuazione degli ambiti o comunque nelle parti non comprese in esse;
- **Consumo di suolo/ servizi ecosistemici** – il criterio del saldo zero del consumo di suolo, come inserito fra le finalità del Testo Unificato, può essere realmente conseguito solo attraverso una politica di rigenerazione che non incontri poi ostacoli operativi nella propria attuazione, ferma restando la necessità di avere una definizione più ampia e legata agli obiettivi e alle finalità della legge senza incorrere in aspetti di natura dettagliata che possano andare a sovrapporsi alle normative regionali già presenti su questo tema. Occorre in particolare prestare **molta attenzione al tema del pareggio di bilancio non economico dei servizi ecosistemici**, in quanto ancora in corso di dibattito a livello europeo e caratterizzato da una non compiuta definizione, soprattutto sotto il profilo tecnico e metodologico. Il tema dei servizi ecosistemici non dovrebbe essere affrontato in questo testo che è finalizzato a prevedere incentivi e semplificazioni per attuare celermente gli interventi di rigenerazione urbana, ma in un successivo atto normativo statale.
- **Interesse pubblico** – è fondamentale inserire una previsione specifica in base alla quale **gli interventi di rigenerazione urbana, anche privati, sono di interesse pubblico** e pertanto beneficiano delle incentivazioni urbanistiche, economiche e fiscali e delle semplificazioni procedurali. La previsione contenuta nell'articolo 12, comma 1 per cui l'approvazione dei piani e dei programmi di rigenerazione urbana comporta la dichiarazione di pubblica utilità degli interventi, specifica una regola già esistente per tutti i piani urbanistici di livello attuativo e comunque è finalizzata all'esecuzione delle procedure di esproprio dei relativi immobili.

Accanto a tali priorità si ritiene comunque opportuno che siano maggiormente chiariti alcuni aspetti tra cui:

- **Salvaguardia delle normative regionali vigenti** - Chiarire meglio il rapporto fra la nuova legge e le normative regionali (art. 1, comma 3 – art. 3, comma 3), esplicitando la necessità di: salvaguardare tutte le normative regionali vigenti in tema di rigenerazione urbana fino a quando la Regione non approvi la nuova legge o non adegui quelle esistenti; prevedere che le leggi regionali come approvate o adeguate siano coerenti con gli obiettivi/finalità della nuova legge come elencati dall'art. 1; garantire comunque le disposizioni regionali che prevedono livelli di semplificazione e incentivazione maggiori rispetto a quelli minimi previsti dalla nuova legge.
- **Centri storici** – Ai fini della presente legge viene fornita una nuova definizione di centri storici, ricollegando la stessa ai nuclei e ai complessi edilizi identificati nell'insediamento storico quale risulta dal catasto urbano del 1939. L'obiettivo

sembrerebbe quello di delimitare con maggior attenzione il nucleo storico delle città, per superare le problematiche che oggi si incontrano in determinate realtà urbane nelle quali le cd. zone A hanno un'estensione ampia che va oltre gli ambiti di valore storico. Nello stesso tempo si ritiene importante che sia garantita una **salvaguardia per quelle normative regionali che hanno già introdotto delle definizioni finalizzate ad individuare con maggiore puntualità il perimetro della cd. città storica** o comunque degli agglomerati urbani costruiti in epoche risalenti. Inoltre, sarebbe opportuno specificare maggiormente che questa nuova definizione non incide sulla pianificazione urbanistica vigente nel senso di portare ad una revisione della stessa.

- **Governance** – occorre chiarire alcuni aspetti operativi al fine di garantire la celere distribuzione delle risorse sul territorio, assicurando che **i bandi che attribuiscono le risorse pubbliche possano essere rivolti alla presentazione da parte degli enti locali sia di progetti di intervento, sia di strumenti urbanistici di livello attuativo, anche in partenariato pubblico e privato e con strumenti di natura non prettamente pubblicistica (es. accordi operativi).**

Profili finanziari

In merito alle risorse destinate alla rigenerazione urbana, l'Ance condivide la scelta di prevedere la costituzione di un **Fondo unico**. Tale fondo dovrà essere **dotato di risorse adeguate e certe su un orizzonte pluriennale** al fine di garantire un finanziamento continuativo per supportare una progettualità di lungo periodo delle città ed evitare la frammentazione degli interventi e le inevitabili conseguenti inefficienze nella spesa.

La dotazione attualmente prevista, pari a 3.350 milioni di euro per il periodo 2024-2037, **appare insufficiente** a sostenere un processo stabile e sostenibile di riqualificazione degli spazi urbani. In particolare, la destinazione delle risorse per le spese per la ristrutturazione del patrimonio immobiliare pubblico e per le misure di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici (articolo 10, comma 2 lett. b e f) rende l'ammontare previsto inadeguato ai fabbisogni.

Con riferimento alle **modalità di ripartizione dei fondi**, pur condividendo le modalità individuate, si ritiene opportuno destinare una quota delle risorse sulla base dell'individuazione di "aree target" in modo da incentivare la competizione tra i territori e migliorare la qualità delle iniziative proposte, così da premiare le eccellenze e la diffusione di buone pratiche.

Le risorse del Fondo unico dovranno, inoltre, essere **impiegate in modo sinergico e in continuità con le ulteriori risorse destinate alla città, come i fondi strutturali europei e le risorse del PNRR**, in modo da innescare modelli di sviluppo della città basati sulla sostenibilità ambientale e sociale.

Profili fiscali

Il Testo Unificato prevede diversi incentivi fiscali. Si tratta di una serie di misure di favore a regime, ed **in linea con quanto richiesto dall'Ance**, applicabili agli immobili oggetto di interventi di rigenerazione urbana, che vanno dall'esclusione dall'imposizione patrimoniale comunale, alla riduzione delle imposte d'atto per i trasferimenti degli stessi immobili, dai bonus fiscali per l'efficientamento energetico e la sicurezza antisismica, fino alla possibilità, per gli acquirenti di abitazioni rigenerate, di poter recuperare il 50% dell'IVA pagata sulla compravendita.

In particolare, si apprezza la **messa a regime dei “bonus ordinari” collegati alla realizzazione dei processi di rigenerazione urbana**, che possono diventare veri e propri veicoli per la realizzazione dell’interesse pubblico alla qualità e sicurezza dell’abitare.

In ogni caso, occorre tener conto del necessario riordino della disciplina relativa alle agevolazioni fiscali, in attuazione degli obiettivi richiesti sia dalla cd. “*Direttiva Case Green*”, sia dalla legge 111/2023 di delega fiscale.

In questo senso, la delega fiscale ha riconosciuto espressamente l’importanza dei bonus fiscali in edilizia prevedendo, tra i principi guida di riforma degli incentivi, **la “tutela del bene casa” in funzione del miglioramento dell’efficienza energetica e della riduzione del rischio sismico, della rigenerazione urbana e della rifunzionalizzazione edilizia**.

Un ruolo chiave nei processi di recupero urbano hanno svolto, altresì, **gli incentivi alla valorizzazione edilizia**¹ consistenti nella detassazione (ai fini delle imposte di registro ed ipocatastali) dell’acquisto degli immobili da rigenerare in chiave energetica da parte degli operatori specializzati, introdotti nel 2019 ed in vigore sino a fine 2021. Gli stessi, infatti, hanno permesso sia di ridurre i costi fiscali sull’acquisto dei fabbricati da rinnovare e reimmettere sul mercato, sia di avviare interventi altrimenti bloccati dal prelievo eccessivo proprio sulla fase iniziale d’acquisto del fabbricato.

Per questo, **si apprezza in pieno l’intenzione di rendere strutturale la misura**, concretizzando così il principio di neutralità dell’imposta di registro nella fase di produzione dei processi di rigenerazione urbana.

Un’altra variabile fiscale di cui il disegno di legge tiene conto, e che ci trova concordi, è **l’incidenza del costo fiscale degli interventi di recupero incisivo sulla complessiva valutazione economico-finanziaria dei processi di rigenerazione urbana**.

Ne è un esempio la tassazione di tipo patrimoniale sulle aree edificabili, ovvero sui fabbricati oggetto di interventi di recupero (per i quali l’IMU è dovuta sull’area sottostante), che ad oggi non beneficiano di alcuna esenzione, come invece previsto per i cd. “beni merce” delle imprese edili (fabbricati costruiti o ristrutturati per successiva vendita e ancora invenduti purché non siano locati). Ciò determina una vera e propria “tassazione del cantiere”, aggiungendo un elemento di costo ulteriore proprio nella fase di trasformazione edilizia.

In questo senso, quindi, **si concorda con la previsione relativa all’esclusione dall’IMU per gli immobili (aree e fabbricati) oggetto degli interventi di rigenerazione urbana**.

Nello stesso ambito si condivide, poi, la facoltà, per i Comuni e le Regioni, di **umentare in modo progressivo, rispettivamente, le aliquote dell’imposta municipale propria (IMU) e dell’addizionale IRPEF, fino ad un massimo dello 0,2%, per le unità immobiliari o gli edifici che risultino inutilizzati o incompiuti da oltre cinque anni**, disposizione volta proprio a colpire l’inutilizzo prolungato nel tempo degli immobili, in contrasto con l’obiettivo della rigenerazione urbana che il DDL tende invece a promuovere.

Sul punto, si rileva tuttavia che **qualsiasi prelievo aggiuntivo IMU non deve riguardare gli immobili costruiti per la vendita dalle imprese edili, e rimasti inutilizzati a causa di condizioni di mercato sfavorevoli**.

¹ Cfr. l’art.7 DL 34/2019, convertito nella legge 58/2019.

Nell'ottica, poi, di **stimolare la domanda di abitazioni rigenerate**, si apprezza, altresì, la riproposizione nel DDL, in forma strutturale, **della detrazione IRPEF pari al 50% dell'IVA pagata sull'acquisto di abitazioni in classe A e B cedute dalle imprese costruttrici**, misura che è stata in vigore solo per il 2023 e che, se confermata, consentirebbe di superare il paradosso dell'attuale prelievo fiscale, che sembra penalizzare chi investe nel prodotto nuovo di qualità e premiare invece chi compra un immobile vetusto a livello strutturale ed energetico.

In senso più generale, si auspica che nell'ambito della discussione del DDL in tema di rigenerazione urbana vengano attuate **scelte adeguate e consapevoli, con l'obiettivo di creare un sistema di incentivi chiaro, di facile attuazione e, soprattutto, certo nel tempo.**

Occorre, poi, che le agevolazioni fiscali, essenziali per addivenire ad un reale e serio progetto di rigenerazione urbana dell'edificato, trovino adeguata copertura finanziaria nell'apposito Fondo previsto nello stesso DDL, per evitare che tali misure vengano espunte dal testo definitivo del Provvedimento. Non va, infatti, tralasciato l'effetto positivo indiretto sul gettito derivate dalle agevolazioni fiscali, tenuto conto che si tratta di misure necessarie per dare impulso ad operazioni che, altrimenti, non verrebbero realizzate.

Profili ambientali

Per quanto riguarda gli **aspetti ambientali**, è sicuramente **da apprezzare l'attenzione** che le proposte di legge in esame riserva sia alla tematica della **bonifica dei siti contaminati** sia a quella più generale della **gestione dei rifiuti**. Tuttavia, manca una visione più complessiva e quindi strategica, orientata da un lato a promuovere effettivamente le attività di recupero e rinaturalizzazione del suolo e dall'altro a favorire la transizione all'economia circolare.

Oltre a riconoscere le attività di bonifica dei suoli consumati e contaminati come uno degli obiettivi fondanti del presente disegno di legge, sarebbe opportuno, innanzitutto, riconoscere la pubblica utilità di questi interventi, oltre ad una revisione profonda del procedimento, ancora troppo lungo e complesso, e all'introduzione di misure volte ad incentivare e favorire la realizzazione degli interventi stessi. In questo senso, sarebbe importante accompagnare le disposizioni attuali con l'introduzione di disposizioni volte a introdurre una maggiore perentorietà dei termini nelle diverse fasi endo-procedimentali, nonché appositi meccanismi in grado di superare le tante inerzie della pubblica amministrazione ed evitare i continui "rimpalli" tra istituzioni.

Altro aspetto fondamentale è quello degli **incentivi alla realizzazione di queste operazioni, che rappresentano un costo immediato per gli operatori**, anche perché spesso si tende a scindere la fase di bonifica da quella dell'investimento e dello sviluppo futuro, cioè del 'riuso' dell'area bonificata. Per superare tali criticità si propone di introdurre alcuni incentivi economici relativi proprio alla fase della realizzazione dell'intervento edilizio, attraverso la riduzione del contributo di costruzione, piuttosto che lo scomputo dagli oneri di urbanizzazione delle spese sostenute per le opere di bonifica.

Infine, per quanto attiene alla gestione dei rifiuti si auspica che, con il disegno di legge in oggetto, si voglia cogliere l'occasione di introdurre misure specifiche volte a favorire il recupero dei rifiuti prodotti direttamente in cantiere, ad esempio, attraverso la previsione di semplificazioni nel caso di utilizzo dei c.d. "impianti mobili" che assicurano un reimpiego diretto dei rifiuti prodotti dall'attività edile. È inoltre auspicabile l'introduzione di misure volte a favorire l'impiego di sottoprodotti e dei materiali cd. "*end of waste*", che rappresentano i pilastri dell'economia circolare.

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE NORME

<p>Finalità e definizioni (artt. 1 e 2)</p>	<p>Il Testo Unificato individua prima di tutto la rigenerazione come lo strumento per il recupero del patrimonio costruito finalizzato a migliorarne la qualità, l'efficienza energetica e idrica, la sicurezza sismica e la dotazione tecnologica, nonché alla promozione di politiche integrate e sostenibili in modo da perseguire la coesione sociale, la tutela dell'ambiente e del paesaggio e la salvaguardia delle funzioni ecosistemiche del suolo (art. 1, comma 1).</p> <p>Fra le numerose finalità e definizioni fornite, rispettivamente, dagli articoli 1 e 2, viene in evidenza l'obiettivo, per realizzare anche il saldo netto pari a zero del consumo di suolo entro il 2050, di “favorire il riuso, il rinnovamento e la sostituzione in particolare dei complessi edilizi e di edifici pubblici e privati legittimamente realizzati da almeno 10 anni e, anche parzialmente o prevalentemente in stato di degrado e di abbandono o dismessi o inutilizzati o in uso ma in via di dismissione o da rilocalizzare” (art. 1, comma 1, lett. a).</p> <p>Successivamente la rigenerazione urbana viene definita come “le azioni di trasformazione urbana e 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...”. (art. 2, comma 1, lett. b).</p> <p>Ulteriori definizioni degne di nota sono quelle di:</p> <ul style="list-style-type: none"> - «ambiti urbani»: “le aree e gli isolati ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata, caratterizzati da attività di notevole consistenza, dismesse o da dismettere, incompatibili con il contesto paesaggistico, ambientale e urbanistico, nonché le parti significative di quartieri urbani interessate dal sistema infrastrutturale della mobilità e dei servizi”; - «degrado»: “le seguenti situazioni, a titolo esemplificativo, non esaustive e non cumulative; le aree, gli edifici e i complessi edilizi caratterizzati da scarsa qualità sotto il profilo architettonico ed edilizio, o da incongruenze con il contesto paesaggistico-ambientale e urbanistico, o inadeguati dal punto di vista della sicurezza statica e antisismica, dell'efficienza energetica e dell'impatto ambientale”; - «cintura verde»: “un'area, individuata dai comuni, con funzioni agricole, ecologico-ambientali e ricreative, coerenti con la conservazione degli ecosistemi, ai sensi dell'articolo 6 della legge 14 gennaio 2013, n. 10, finalizzata ad impedire il consumo di suolo...”; - «centri storici e agglomerati urbani di valore storico»: “i nuclei e i complessi edilizi identificati nell'insediamento storico quale risulta dal nuovo catasto edilizio urbano di cui al regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249...”. <p>L'art. 1 infine annovera tra gli strumenti per contrastare il consumo del suolo anche le attività di bonifica del suolo già consumato e contaminato.</p>
--	---

Valutazione: nell'ambito di quelle che sono le finalità e le definizioni si ritiene necessario prestare una maggiore attenzione ad alcune di esse per gli effetti pratici che possono implicare a livello regionale/locale. Tra queste:

Rigenerazione urbana – nell'ambito degli interventi da qualificare come rigenerazione urbana dovrebbero essere ricomprese le operazioni di riuso, rinnovamento o sostituzione di edifici pubblici o privati, **non legate a limiti temporali** come la previsione della realizzazione degli stessi da almeno 10 anni (art. 1. comma 1, lett. a) e **non riferite «esclusivamente» a situazioni di degrado, abbandono, dismissione** (art. 1. comma 1, lett. a), ma **facendo riferimento ad un criterio di sola «priorità»** come già previsto all'art. 2, comma 1, lett. b. La rigenerazione urbana deve interessare tutto il patrimonio edilizio esistente;

Ambiti urbani e degrado – tali definizioni dovrebbero essere modificate al fine di **eliminare gli aspetti di valutazione discrezionale** (es. attività di «notevole consistenza», parti «significative», «scarsa» qualità architettonica, ecc.). Con riferimento alla definizione di ambiti urbani, andrebbe specificato che in essi sono ricomprese anche piccole aree di completamento o lotti interclusi con capacità edificatoria.

Cintura verde – tale definizione dovrebbe essere soppressa in quanto non funzionale alla presente legge e idonea a portare alla revisione degli strumenti urbanistici comunali vigenti.

Centri storici – l'obiettivo sembrerebbe quello di delimitare con maggior attenzione il nucleo storico delle città, per superare le problematiche che oggi si incontrano in determinate realtà urbane le cui cd. zone A hanno un'estensione ampia che va oltre gli ambiti di valore storico. Nello stesso tempo si ritiene importante che siano **salvaguardate quelle normative regionali che hanno già introdotto delle definizioni finalizzate ad individuare con maggiore puntualità il perimetro della cd. città storica** o comunque degli agglomerati urbani costruiti in epoche risalenti. Inoltre, sarebbe opportuno specificare maggiormente che **questa nuova definizione non incide sulla pianificazione urbanistica vigente nel senso di portare ad una revisione della stessa.**

Con specifico riferimento alle **attività di bonifica**, è senza dubbio importante il richiamo ad esse, in quanto operazioni fondamentali ai fini della riqualificazione del territorio e quindi della rigenerazione urbana. Desta, però, perplessità il fatto che manca qualsiasi previsione volta ad incentivare e favorire queste opere. In proposito, come evidenziato in premessa è necessario: il riconoscimento della pubblica utilità delle operazioni di bonifica, l'introduzione di interventi di semplificazioni di tutte le fasi procedurali propedeutiche ed endo-procedimentali alla bonifica, con conseguente maggiore perentorietà dei termini; e la previsione di sistemi di incentivi mirati che stimolino le operazioni di bonifica.

<p>Consumo di suolo e servizi ecosistemici (art. 2, comma 1, lett. c)</p>	<p>Il consumo di suolo viene definito come <i>“variazione da una copertura non artificiale del suolo o «suolo non consumato» a una copertura artificiale del suolo o «suolo consumato», dovuta a: trasformazione mediante la realizzazione, dentro e fuori terra, di costruzioni, infrastrutture e servizi, o provocata da azioni quali l'escavazione, l'asportazione, il compattamento o l'impermeabilizzazione; modifica o perdita della superficie agricola, naturale, semi-naturale o libera, a seguito di contaminazione, inquinamento o depauperamento.”</i></p> <p>Il servizi ecosistemici sono i <i>“benefici forniti dal suolo al genere umano e a supporto della biodiversità, come definiti dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA)”</i>.</p> <p>In via ulteriore si definisce «pareggio di bilancio non economico dei servizi ecosistemici»: <i>nella prospettiva del «saldo zero» di consumo di suolo, recupero dei servizi ecosistemici persi a causa di opere che hanno determinato consumo di suolo, attraverso il ripristino delle funzioni ecologiche di un'altra porzione di suolo o della stessa, in maniera pari o superiore, con obbligo dell'invarianza idraulica e idrogeologica,</i></p>
--	--

	ovvero con la compensazione di funzioni ecologiche riferite alla riduzione di elementi inquinanti dell'aria e dell'acqua".
--	--

Valutazione: è necessario che questo testo affronti il tema del consumo di suolo in termini di obiettivi e finalità da garantire nelle future leggi regionali e relativi piani urbanistici, senza entrare in un eccessivo dettaglio della relativa definizione per le forti implicazioni che potrebbe avere su normative regionali e locali, che in alcune realtà già si stanno portando avanti in termini di revisione anche dei sistemi di pianificazione proprio nell'ottica della riduzione del consumo di suolo.

Un tema di particolare attenzione è poi il "**pareggio di bilancio non economico dei servizi ecosistemici**". Seppure le previsioni contenute nel testo sembrano rivestire un carattere prettamente definitorio e di principio, tale pareggio viene richiamato con riferimento sia alla possibilità di delocalizzare volumi e superfici quale incentivo previsto a livello nazionale da recepire dalle normative regionali (art. 3, comma 3, lettera b, punto 2), sia come condizione a cui sono subordinati gli interventi attuativi della programmazione comunale di rigenerazione urbana in presenza di interventi di nuova costruzione (art. 6, comma 4, lettera l), sia nell'ambito della programmazione comunale di rigenerazione che deve individuare gli interventi coerenti finalizzati a pareggiare o migliorare il bilancio non economico dei servizi ecosistemici (art. 5, comma 3, lett. d),

Si tratta di un tema rilevante di cui non sono ancora definite in maniera chiara le modalità operative e, pertanto, si ritiene che non debba trovare collocazione in questo provvedimento la cui finalità è quella di incentivare le operazioni sul costruito. Una eventuale applicazione concreta di queste previsioni potrebbe portare a situazioni di impasse nella realizzazione degli interventi di rigenerazione urbana in quanto non sono chiari i sistemi concreti di applicazione di tale pareggio con riferimento sia alla tipologia delle opere in grado di realizzare il recupero o il ripristino dei servizi ecosistemici, sia alle stesse modalità di calcolo di tale bilancio.

Rapporto con le normative regionali (art. 1, comma 3 e art. 3, comma 3)	L'articolo 1, comma 3, prevede che " <i>sono in ogni caso fatte salve le disposizioni regionali in materia di rigenerazione urbana e recupero edilizio in vigore alla data di entrata in vigore della presente legge</i> ". Al contempo la norma prosegue disponendo che " <i>le Regioni, ove necessario, procedono al loro adeguamento ai principi fondamentali contenuti nella presente legge entro sei mesi dalla data della sua entrata in vigore e con integrale salvezza degli effetti già prodotti</i> ". Il successivo articolo 3, comma 3, prevede che restano ferme le norme regionali in materia "coerenti" con i principi della presente legge.
--	--

Valutazione: il rapporto con le normative regionali in tema di rigenerazione urbana già vigenti non appare chiaro in quanto, da un lato, si prevede correttamente che sono "*fatte salve le disposizioni regionali in materia di rigenerazione urbana e recupero edilizio in vigore alla data di entrata in vigore della presente legge*", mentre dall'altro sembrerebbe che la salvaguardia operi solo per quelle norme regionali "coerenti" con i principi della presente legge" (art. 3, comma 3).

Sul punto sarebbe opportuno **chiarire meglio questo rapporto** esplicitando la necessità:

- di **salvaguardare tutte le normative regionali vigenti in tema di rigenerazione urbana** fino a quando la Regione non approvi la nuova legge o non adegui quelle esistenti;
- che **le leggi regionali come approvate o adeguate siano coerenti con gli obiettivi/finalità della nuova legge come elencati dall'art. 1;**
- di **garantire comunque le disposizioni regionali che prevedono livelli di semplificazione e incentivazione maggiori** rispetto a quelli minimi previsti dalla presente legge.

<p>Governance per la rigenerazione urbana e partecipazione (artt. 3, 4, 8, 10)</p>	<p>La rigenerazione viene inquadrata nell'ambito della politica nazionale con la definizione di un sistema di governance:</p> <ul style="list-style-type: none"> - attribuito alla competenza del Ministero delle Infrastrutture e in particolare alla Direzione generale per l'edilizia statale, le politiche abitative, la rigenerazione urbana e gli interventi speciali che esercita l'indirizzo e il coordinamento delle politiche di rigenerazione attraverso l'esercizio di varie funzioni, tra le quali, l'aggiornamento del PinQua, il coordinamento dei fondi pubblici a qualsiasi titolo disponibili, l'armonizzazione dei programmi di rigenerazione con le politiche correlate in tema di mobilità, istruzione, sicurezza urbana, l'individuazione dei progetti prioritari, ecc. (art. 3, comma 2); - attuato attraverso l'approvazione di un Programma nazionale per la rigenerazione urbana, inserito annualmente nel DEF e composto in via straordinaria dai progetti del PNRR e, a regime, da un Piano nazionale per la rigenerazione urbana (art. 4); - supportato dalla istituzione nello stato di previsione del MIT di un apposito fondo con risorse stanziato dal 2024 al 2037 (art. 10). <p>Viene poi declinato un principio di partecipazione delle comunità locali prevedendo che <i>"Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane e i comuni singoli o associati disciplinano le forme e i modi per assicurare la partecipazione diretta, a livello locale, dei cittadini nella definizione degli obiettivi dei programmi di rigenerazione urbana e la piena informazione sui contenuti dei progetti, anche attraverso la predisposizione di portali web informativi e forme di dibattito pubblico"</i>.</p>
<p>Valutazione: nel condividere e apprezzare la previsione di un sistema unico di governance con il superamento dell'approccio straordinario ed estemporaneo che ha caratterizzato la politica nazionale per la rigenerazione negli ultimi anni, è opportuno che siano maggiormente chiariti alcuni aspetti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gli obiettivi statali che le Regioni dovranno perseguire ai fini della distribuzione dei fondi sono quelli stabiliti dall'apposito Programma nazionale per la rigenerazione urbana di cui all'art. 4 e non quelli del PinQua, strumento collaterale e prettamente incentrato sulla qualità dell'abitare; - è necessario definire meglio il ruolo del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), organo politico creato nel 2012 e ripristinato nel 2021, che nel Testo risulta competente solo a formulare la proposta di adozione del Piano nazionale per la rigenerazione urbana (ossia la parte a regime del Programma nazionale), come redatto dal MIT (art. 4, comma 1, lett. b). In questo contesto, per garantire una più efficace azione amministrativa, sarebbe opportuno assicurare una separazione fra le funzioni politiche e quelle tecniche, attribuendole ad organi differenti. Attualmente entrambe sembrano essere poste in capo al MIT, relegando il CIPU alla sola funzione di proposta del Piano nazionale; - si ritiene non opportuna l'inclusione degli interventi finanziati dal PNRR nell'ambito del Programma nazionale per la rigenerazione urbana, in quanto si tratta di progetti dotati di procedure attuative del tutto speciali e oramai in corso di realizzazione o in alcuni casi in via di conclusione, comunque da chiudere entro il 2026 (art. 4, comma 1). Pertanto, il Programma nazionale dovrebbe avere una unica componente a carattere ordinario, sopprimendo la parte straordinaria dei progetti PNRR; - occorre prevedere espressamente che i bandi che attribuiscono le risorse pubbliche possano avere ad oggetto la presentazione da parte degli enti locali sia di progetti di intervento, sia di strumenti urbanistici di livello attuativo anche in partenariato pubblico-privato (artt. 3 e 5). 	

In tema di partecipazione delle comunità locali (art. 8), si ritiene che la previsione di assicurare la «piena informazione» sui contenuti dei progetti, peraltro poco chiara nella portata effettiva, vada espressamente limitata ai soli progetti pubblici.

<p>Percorso attuativo (art. 3, 5, 7)</p>	<p>Il Testo Unificato prevede diversi adempimenti in capo ai diversi livelli istituzionali.</p> <p>In particolare, le Regioni nell'ambito delle proprie competenze in materia di governo del territorio (art. 3, comma 3):</p> <p>a) sulla base degli obiettivi del PinQua, identificano le priorità di intervento nell'ambito degli strumenti regionali di pianificazione del territorio e, in ordine ad essi, individuano le risorse di propria competenza da destinare al finanziamento di interventi di rigenerazione secondo criteri parametrici ovvero con bandi di partecipazione rivolti ai comuni;</p> <p>b) in base alla specificità del territorio e della legislazione regionale in materia di urbanistica, individuano incentivi e semplificazioni ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla presente legge per favorire gli interventi di rigenerazione pubblica e privata;</p> <p>c) promuovono specifici programmi di rigenerazione urbana nelle aree di edilizia residenziale pubblica (ERP), di cui all'articolo 1, comma 2, lettera l), con particolare riguardo alle periferie e alle aree di maggiore disagio sociale;</p> <p>d) favoriscono l'aggregazione della piccola proprietà immobiliare in consorzi unitari al fine di agevolare gli interventi privati di ristrutturazione urbanistica e l'attuazione di una strategia di rigenerazione urbana.</p> <p>I comuni devono, tra l'altro (art. 3, comma 4 e art. 5):</p> <p>a) entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, individuare il perimetro dei centri storici come definiti dall'articolo 2, comma 1, lettera g), dei centri urbani e dei nuclei abitati e delle località produttive ove si realizzano gli interventi di rigenerazione urbana;</p> <p>b) entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, individuare altresì le restanti aree eleggibili solo a destinazioni legate alle attività agricole o alle funzioni previste all'interno della cintura verde, nelle quali sono esclusi gli interventi della presente legge; nonché i manufatti ricadenti all'interno di dette aree, con funzioni integrate, complementari e connesse ovvero compatibili con le predette attività e funzioni, ai quali sono invece applicabili gli interventi di cui alla presente legge;</p> <p>c) sulla base della perimetrazione di cui alla lettera a), individuare gli ambiti urbani oggetto di interventi di rigenerazione a valere esclusivamente sulle risorse statali, regionali o comunali che confluiscono nella programmazione comunale di cui all'articolo 5.</p> <p>I comuni inoltre adottano la programmazione comunale di rigenerazione urbana (art. 5) con piani urbanistici attuativi o accordi di programma che contiene l'elenco, tra l'altro, degli obiettivi di riqualificazione urbana, di sostenibilità ambientale, di miglioramento degli standard energetici del patrimonio edilizio pubblico e privato esistente che si intendono conseguire; gli interventi pubblici e i benefici connessi alla rigenerazione urbana del patrimonio edilizio esistente, con incrementi fino ad un massimo del 35 per cento della volumetria o della superficie lorda; gli interventi finalizzati alla realizzazione di servizi pubblici e privati, di valorizzazione degli spazi pubblici, delle aree verdi e dei servizi di quartiere; gli interventi di edilizia residenziale sociale, ecc.</p>
---	---

	<p>In materia ambientale, la norma stabilisce che la programmazione comunale debba individuare, tra le altre, gli interventi connessi al ciclo dei rifiuti e dei materiali derivanti da demolizione o da costruzione.</p> <p>L'art. 7 stabilisce poi norme di dettaglio che operano direttamente nei confronti delle regioni a statuto ordinario prive di legislazione in materia di rigenerazione urbana e concorrono con immediata efficacia con le vigenti disposizioni regionali, ai fini della realizzazione di interventi diretti privati di rigenerazione, anche in assenza di programmazione comunale in materia, in deroga alla strumentazione urbanistica vigente.</p>
--	---

Valutazione: occorre garantire un **percorso attuativo più snello, certo e funzionale** ad avviare celermente un processo ampio di rigenerazione urbana.

È necessario prevedere **percorsi chiari per gli interventi pubblici e privati**, definendo la Programmazione comunale di rigenerazione urbana di cui all'art. 5 come un atto di indirizzo strategico del comune che non vada a sovrapporsi agli attuali sistemi di pianificazione. Come attualmente inserita nel testo unificato, tale Programmazione comunale ingenera una forte incertezza applicativa a causa della sua natura non evidente, a metà fra un atto programmatico e un atto di pianificazione urbanistica di livello attuativo. In particolare, occorre delineare con maggiore attenzione la possibilità che questo atto ricomprenda indirizzi per la rigenerazione anche degli immobili privati adiacenti alle operazioni pubbliche. A questi indirizzi dovrà necessariamente seguire l'individuazione, anche su proposta dei privati, con delibera del Comune degli ambiti urbani dove eseguire gli interventi di rigenerazione e applicare gli incentivi urbanistici e fiscali. L'obiettivo da perseguire dovrebbe essere quello di massimizzare gli effetti delle risorse impiegate sulla parte pubblica anche sulla parte privata. I nostri insediamenti urbani sono caratterizzati da una mixité di infrastrutture ed attrezzature pubbliche con beni immobili privati. Occorre creare le condizioni affinché le risorse pubbliche siano messe in grado di attivare risorse private, ed insieme con esse provvedere a rigenerare intere parti di città. Sarebbe opportuno, inoltre, specificare, come già oggi consentito da alcune realtà regionali, la possibilità per gli enti locali di **coinvolgere i privati nelle proposte di intervento da presentare** nell'ambito dei bandi per la rigenerazione urbana **incentivando le operazioni di partenariato pubblico e privato** anche mediante ~~een~~ strumenti di natura non prettamente pubblicistica (es, accordi operativi).

Parzialmente positivo, comunque, il fatto che la Programmazione comunale di rigenerazione urbana prende in considerazione il tema della gestione dei rifiuti derivanti da attività di demolizione e costruzione, tuttavia, sarebbe opportuno prevedere un sistema speciale di gestione, più semplificato, al fine di favorirne il reimpiego e il riutilizzo come sottoprodotti nello svolgimento delle medesime attività di rigenerazione.

Con riferimento alla rigenerazione del patrimonio edilizio privato è necessario strutturare un percorso che dia ai comuni la possibilità di individuare **anche su proposta dei privati, gli ambiti urbani dove è possibile realizzare la rigenerazione urbana con incentivi e semplificazioni e indicazione degli interventi in essi ammissibili; nello stesso tempo come già previsto nell'art. 7, occorre prevedere una normativa di dettaglio e applicabile in via diretta anche in assenza della individuazione degli ambiti e comunque nelle parti non comprese in esse.**

<p>Qualità della progettazione e attuazione degli interventi (art. 6)</p>	<p>Al comma 4, viene stabilito che gli interventi attuativi della programmazione comunale di rigenerazione urbana destinati a beneficiare del contributo economico del Fondo nazionale per la rigenerazione urbana, oltre che delle altre agevolazioni stabilite dalla presente legge, assicurano, tra le altre, le seguenti condizioni:</p>
--	--

	<p>a) realizzazione di edifici della classe A di certificazione energetica, e in ogni caso miglioramento dello standard di efficienza energetica degli stessi in conformità alle direttive europee;</p> <p>b) adeguamento sismico per il raggiungimento dei livelli di sicurezza previsti dalle norme tecniche.</p>
--	---

Valutazione: Riguardo alla lettera a), appare certamente condivisibile il principio secondo cui il contributo economico del Fondo nazionale è subordinato alla *“realizzazione di edifici della classe A di certificazione energetica, e in ogni caso [a] miglioramento dello standard di efficienza energetica degli stessi in conformità alle direttive europee”*.

Si evidenzia, tuttavia, che la normativa energetica in edilizia (D.Lgs. n. 192/05 e i decreti del 26 giugno 2015, in particolare quello relativo ai requisiti minimi di prestazione energetica degli edifici), individua puntualmente le casistiche di miglioramento energetico sugli edifici esistenti per le diverse entità di intervento, differenziandole tra ristrutturazioni importanti (di primo e secondo livello) e riqualificazioni energetiche. Di conseguenza, per gli interventi sugli edifici esistenti il *“miglioramento dello standard di efficienza energetica”* (sarebbe più appropriato parlare di *“prestazione energetica”*) è già la norma, sia per gli effetti della legge che per pratica ormai consolidata nel mercato.

Peraltro, nel caso di demolizione e ricostruzione si applicano le norme relative agli edifici di nuova costruzione, che già oggi prevedono la realizzazione di edifici nZEB ovvero a energia quasi zero (di fatto in classe A).

Alla luce di quanto sopra, il requisito di cui alla lettera a) risulta sovrapponibile all'attuale impianto normativo, laddove richiede un generico *“miglioramento”* energetico. Positiva è la soglia fissata della classe A, che comunque rappresenta un plus rispetto ai requisiti obbligatori solo nel caso della ristrutturazione energetica e non anche in quello della demolizione e ricostruzione.

Riguardo alla lettera b), è necessario considerare che le Norme Tecniche per le Costruzioni (DM 17 gennaio 2018) individuano i livelli di sicurezza da raggiungere nei diversi casi di intervento sugli edifici esistenti, distinguendo tra *“riparazione”*, *“miglioramento”* e *“adeguamento”* delle parti strutturali. L'adeguamento, in particolare, è la tipologia di intervento più impegnativa dal punto di vista della realizzazione, ed è obbligatoria in caso di sopraelevazioni, determinati cambi di destinazione d'uso, etc. L'adeguamento richiede il raggiungimento di livelli di sicurezza prossimi o uguali a quelli delle nuove costruzioni, mentre il miglioramento è finalizzato ad aumentare la sicurezza, con soglie minime da rispettare ma senza necessariamente raggiungere i livelli di sicurezza prescritti per gli *“adeguamenti”* e per le nuove costruzioni.

Il requisito di cui alla lettera b), ovvero *“l'adeguamento sismico per il raggiungimento dei livelli di sicurezza previsti dalle norme tecniche”*, non in tutte le situazioni è raggiungibile, pertanto sarebbe più opportuno sostituire il termine *“adeguamento”* col termine *“miglioramento”* che amplia i casi di possibile realizzazione, senza precludere anche il raggiungimento dell'adeguamento sismico (che resta obbligatorio in determinate situazioni), così come definito dalle Norme Tecniche del decreto 17 gennaio 2018.

Disciplina degli interventi diretti privati (art. 7)	<p>È prevista all'art. 7 una disciplina che consente di realizzare “in via diretta” interventi di rigenerazione urbana (sia puntuali, sia complessi), in deroga agli strumenti urbanistici.</p> <p>Essa opera direttamente nei confronti delle regioni a statuto ordinario prive di legislazione in materia di rigenerazione urbana e concorre con immediata efficacia con le vigenti disposizioni regionali, ai fini della realizzazione, previa acquisizione di idoneo titolo abilitativo, di interventi diretti privati di rigenerazione anche in assenza di programmazione comunale in materia.</p>
---	--

	<p>Si tratta in particolare della possibilità di realizzare interventi di ristrutturazione edilizia anche con demolizione e ricostruzione, di ricostruzione di edifici crollati, nonché, cambi di destinazione d'uso (sia tra diverse categorie funzionali, sia all'interno della stessa categoria) con la previsione di diversi incentivi (incremento volumetrico fra il 10 % e il 30 % per demolizione e ricostruzione; rispetto distanze preesistenti; deroga ad altezze e densità edilizie, ecc.).</p> <p>Al comma 5, si richiede che tali interventi di rigenerazione urbana perseguano degli obiettivi, tra i quali, quelli di <i>“migliorare lo standard di efficienza energetica degli edifici in conformità alle direttive europee in materia”</i>, e di <i>“favorire gli interventi di consolidamento antisismico degli edifici”</i>.</p> <p>Sono consentiti altresì interventi di rigenerazione di ambiti urbani previo rilascio di permesso di costruire convenzionato.</p>
--	---

Valutazione: al fine di garantire la migliore operatività di questa importante disciplina è fondamentale chiarire il rapporto di «concorrenza con immediata efficacia» della nuova disciplina degli interventi privati diretti (art. 7, comma 1) rispetto alle leggi regionali già vigenti, garantendo il miglior coordinamento fra la prima e le seconde per evitare duplicazioni normative e conseguenti incertezze applicative.

Sempre nell'ottica di assicurare la più certa applicazione della stessa, si ritiene necessario altresì **individuare in modo specifico il titolo idoneo da acquisire per la realizzazione degli interventi diretti a carattere puntuale** (art. 7, comma 2), **dovendo fare riferimento ai titoli edilizi ordinari** (SCIA, SCIA in alternativa a PDC o PDC) connessi agli interventi da realizzare quali previsti dal Dpr 380/2001, al pari del richiamo al comma 9 del permesso di costruire convenzionato per gli interventi complessi su ambiti urbani.

Considerato poi che la ridefinizione del contributo di costruzione prevista dall'art.11, richiederà tempi medio lunghi (ossia 6 mesi a disposizioni delle Regioni e, in caso di loro inerzia, esercizio dei poteri sostitutivo da parte del MIT), si ritiene importante anche **l'inserimento di norme immediate in tema di riduzione dell'onerosità**.

Con riferimento agli obiettivi del comma 5 di *“migliorare lo standard di efficienza energetica degli edifici in conformità alle direttive europee in materia”* e di *“favorire gli interventi di consolidamento antisismico degli edifici”*, similmente all'articolo 6, comma 4, essi appaiono generici, seppur condivisibili. Infatti, l'efficienza energetica e il consolidamento antisismico sono ambiti di intervento disciplinati dalle pertinenti leggi in materia edilizia, per questo appare corretto ribadirli anche con riferimento alla rigenerazione urbana, sebbene non vi sia un contenuto innovativo nell'attuale formulazione.

Infine, si evidenzia che **i costi a totale carico dei privati** elencati al comma 8 e con particolare riferimento al punto d) relativo alle obbligatorie “procedure partecipative”, dovrebbero essere **eliminati o almeno riproporzionati con quota parte a carico dell'Amministrazione Comunale**, al fine di incentivare effettivamente l'attivazione degli interventi di rigenerazione degli ambiti urbani.

<p>Incentivi, semplificazioni e dichiarazione di interesse pubblico (Artt. 3, comma 3, lett. b, 7, 11 e 12)</p>	<p>Il Testo Unificato prevede diversi incentivi e semplificazioni sia all'art. 3 da recepirsi nelle leggi che dovranno essere approvate dalle Regioni (o nell'adeguamento di quelle già esistenti), sia all'art. 7 con riferimento agli interventi diretti di rigenerazione urbana dei privati.</p> <p>In particolare, sono previsti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - incrementi volumetrici o di superficie, con possibilità per le Regioni e le Province autonome di attribuire volumetrie e superfici aggiuntive nel caso di riqualificazione ambientale, rinaturalizzazione di aree non più utilizzate, conferimento di rifiuti derivanti da demolizione
--	--

	<p>selettiva a impianti di recupero e utilizzo di materiali, bonifica degli edifici e dei suoli contaminati;</p> <ul style="list-style-type: none"> - possibilità di delocalizzazione degli edifici; - deroghe alle distanze, alle densità e alle altezze del DM 1444/1968; - modifiche della destinazione d'uso in deroga allo strumento urbanistico; - semplificazioni procedurali (es. disciplina della conferenza di servizi più snella). <p>Il Testo contiene altresì incentivi economici (aggiornamento delle tabelle parametriche regionali favorendo gli interventi di rigenerazione) e fiscali all'art. 11 e talune ulteriori semplificazioni all'art. 12 in tema di procedure espropriative e di standard urbanistici nelle zone omogenee A e B, consentendo anche la monetizzazione degli stessi in caso di impossibilità di reperimento.</p>
<p>Valutazione: a fronte delle positive forme di incentivazione e semplificazione previste, è necessario inserire nel Testo Unificato una previsione specifica in base alla quale gli interventi di rigenerazione urbana, anche privati, sono dichiarati di interesse pubblico e pertanto beneficiano delle incentivazioni urbanistiche, economiche e fiscali e delle semplificazioni procedurali, in luogo delle procedure ordinarie.</p> <p>La previsione contenuta nell'articolo 12, comma 1 per cui l'approvazione dei piani e dei programmi di rigenerazione urbana comporta la dichiarazione di pubblica utilità degli interventi, specifica una regola già esistente per tutti i piani urbanistici di livello attuativo e comunque è finalizzata all'esecuzione delle procedure di esproprio dei relativi immobili.</p> <p>È senza dubbio positivo, comunque, il fatto che nel Testo Unificato si faccia riferimento alle attività di bonifica e alla gestione dei rifiuti, addirittura prevedendo degli incentivi volumetrici nel caso in cui si eseguano tali opere o si avviino a recupero i rifiuti stessi. Manca però una visione più complessiva e strategica della questione ambientale. Serve introdurre un sistema di reale semplificazione ed incentivazione delle norme attualmente vigenti per favorire sia le opere di bonifica sia il recupero dei rifiuti, nella logica dell'economia circolare.</p> <p>In questo senso, visto il richiamo contenuto in più parti del documento al tema della sostenibilità ambientale, la misura di premialità andrebbe estesa ad ulteriori attività e pratiche fondamentali per l'economia circolare quali, ad esempio, la gestione dei rifiuti come sottoprodotti ed End of Waste, oltretutto nel caso di impiego di materiali derivanti da recupero nelle attività di rigenerazione.</p>	

<p>Modifiche al Dpr 380/2001 (art. 13)</p>	<p>L'art. 13 opera alcune modifiche e integrazioni al Dpr 380/2001 fra cui quelle finalizzate a risolvere i problemi conseguenti alle limitazioni introdotte dal Decreto-legge 76/2020 in tema di interventi di demolizione e ricostruzione da eseguirsi nelle zone A.</p> <p>Tra le disposizioni oggetto di modifica al DPR 380/2001 vi sono le norme contenute negli articoli 2-bis, comma 1 ter (obbligo di piano attuativo in caso di demolizione e ricostruzione nelle zone A); 3, comma 1 lettera d) e articolo 10 (qualificazione come ristrutturazione edilizia per gli interventi di demolizione e ricostruzione nelle zone A).</p> <p>Nel primo caso (art. 2-bis, comma 1-ter) si elimina l'obbligo del piano di recupero per "le zone assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e in ulteriori ambiti di particolare pregio storico ed architettonico" e si specifica che sono salve anche le previsioni legislative e non solo, come previsto nella norma vigente, gli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti.</p>
---	--

	<p>Nel secondo caso (art. 3, comma 1, lettera d) e articolo 10) si prevede che tutti gli interventi di demolizione e ricostruzione con modifica di sagoma, prospetti, sedime ecc. sono da qualificare come ristrutturazione edilizia pesante soggetta a PDC.</p> <p>Viene, inoltre, introdotta una modifica all'articolo 23-ter del DPR 380/2001 in tema di cambi d'uso prevedendo che sono sempre consentiti i mutamenti all'interno della stessa categoria funzionale, limitando la possibilità per le regioni e degli enti locali di introdurre diverse previsioni limitatamente alle grandi strutture di vendita</p>
--	--

Valutazione: con riferimento agli interventi di demolizione e ricostruzione, l'obiettivo delle modifiche è quello di circoscrivere maggiormente le limitazioni che il DL 76/2020 ha introdotto con riferimento alle operazioni di demolizione e ricostruzione su immobili ricadenti in zona A ma privi di particolare pregio.

Per quanto riguarda le modifiche all'articolo 2-bis, comma 1-ter, si evidenzia che la proposta di modifica continua a richiedere la necessità di un piano di recupero in tutti i casi i cui si debbano eseguire interventi nelle zone A, continuando ad utilizzare la dizione del DM 1444/1968 che include immobili sia ricompresi in centri e nuclei storici, sia in ambiti ad essi adiacenti ma privi di valore o pregio storico. Sul punto è necessario che sia maggiormente circoscritto l'ambito di applicazione facendo riferimento alle sole zone individuate come insediamento storico e comunque occorre integrare la norma con la possibilità di prevedere, accanto al piano attuativo, anche il permesso di costruire convenzionato.

In merito alle modifiche apportate in tema di qualificazione degli interventi di demolizione e ricostruzione come ristrutturazione edilizia si opera positivamente una sua maggiore declinazione in rapporto al titolo edilizio (Scia se non ci sono modifiche dei parametri o PdC in caso di modifiche degli stessi) ma si evidenzia che si continua a fare riferimento alla zona A del DM 1444/1968 in generale, nonché ai centri e nuclei storici consolidati e agli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico (quest'ultima casistica eliminata nell'articolo 2-bis, comma 1 ter).

In merito alla norma di modifica sui cambi di destinazione d'uso è opportuno un coordinamento o comunque rivedere le modifiche in modo che si attengano alle nuove previsioni del DL 69/2024 (cd. Salva casa).

<p>Incentivi fiscali (art. 11)</p>	<p>Sotto il profilo fiscale, l'art.11 del Testo Unificato prevede una serie di misure di favore, a regime, applicabili agli immobili oggetto di interventi di rigenerazione urbana.</p> <p>In particolare, vengono previste:</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'esclusione da IMU e TARI per gli immobili oggetto di interventi di rigenerazione urbana; - la possibilità per i comuni di deliberare riduzioni in misura superiore al 50% per tributi/canoni di occupazione del suolo pubblico; - la riduzione delle imposte d'atto (registro, ipotecaria e catastale) per i trasferimenti degli immobili nell'ambito di interventi di rigenerazione urbana di iniziativa pubblica o privata; - la messa a regime dei bonus fiscali per l'efficientemente energetico e la messa in sicurezza antisismica; - la possibilità, per gli acquirenti di abitazioni rigenerate in classe energetica A e B, di poter recuperare, in 10 quote costanti, il 50% dell'IVA pagata sulla compravendita; - la facoltà, per i Comuni, di aumentare in modo progressivo le aliquote dell'imposta municipale propria (IMU), fino ad un massimo dello 0,2%, per le unità immobiliari o gli edifici che risultino inutilizzati o incompiuti da oltre cinque anni. Il medesimo aumento viene previsto per le Regioni, in relazione all'aliquota relativa all'addizionale IRPEF
---	--

Valutazione: molto positiva.

Le misure fiscali previste nel testo unificato in tema di rigenerazione urbana appaiono positive ed in linea con le proposte ANCE sul tema.

Al riguardo, è da apprezzare la riduzione delle imposte d'atto per i trasferimenti di immobili da rigenerare. La misura, infatti, risponde alle istanze da tempo sollevate dall'ANCE, di favorire interventi complessi di sostituzione edilizia, abbattendo al massimo l'incidenza della variabile fiscale sull'acquisto dei fabbricati da destinare ad interventi di riqualificazione urbana. La disposizione, peraltro, è stata in vigore fino al 31 dicembre 2021 (cfr. art.7 del D.L. 34/2019, convertito nella legge 58/2019), limitatamente agli acquisti di fabbricati da riqualificare per la successiva vendita. In tal senso, si condivide la messa a regime del beneficio fiscale e l'estensione, come previsto nel dettato normativo, non solo ai fabbricati ma anche alle aree.

Positivi sono anche la messa a regime dei benefici fiscali per il recupero in chiave energetica ed antisismica degli immobili oggetto di rigenerazione urbana, sotto forma di detrazione, nonché il riconoscimento in forma strutturale della detrazione IRPEF pari al 50% dell'IVA dovuta per l'acquisto di abitazioni rigenerate.

Si condivide, poi, la facoltà, per i Comuni e le Regioni, di aumentare in modo progressivo, rispettivamente, le aliquote dell'imposta municipale propria (IMU) e dell'addizionale IRPEF, fino ad un massimo dello 0,2%, per le unità immobiliari o gli edifici che risultino inutilizzati o incompiuti da oltre cinque anni, disposizione volta proprio a colpire l'inutilizzo prolungato nel tempo degli immobili, in contrasto con l'obiettivo della rigenerazione urbana che il DDL tende invece a promuovere. Sul punto, si rileva tuttavia che qualsiasi prelievo aggiuntivo IMU non deve riguardare gli immobili costruiti per la vendita dalle imprese edili, e rimasti inutilizzati a causa di condizioni di mercato sfavorevoli.