

Senato della Repubblica
13° Commissione permanente "Territorio, Ambiente, Beni ambientali"

AUDIZIONE ANCE

Disegni di legge

n. 1131 "Misure per la rigenerazione urbana"

n. 1943 "Misure e strumenti per la rigenerazione urbana"

n. 1981 "Norme per la rigenerazione urbana"

n. 970 "Disposizioni in materia di tutela dei centri storici, dei nuclei e dei complessi edilizi storici"

n. 1302 "Modificazioni alla legge 6 ottobre 2017, n. 158, in materia di sostegno e valorizzazione dei piccoli comuni e di riqualificazione e recupero dei centri storici dei medesimi comuni"

n. 985 "Misure per la tutela e la valorizzazione delle mura di cinta storiche e relative fortificazioni e torri, dei borghi e dei centri storici"

17 novembre 2020

SOMMARIO

PREMESSA E CONSIDERAZIONI GENERALI.....	3
VALUTAZIONI SUI SINGOLI DISEGNI DI LEGGE.....	10
LE PROPOSTE DELL'ANCE PER LA NORMATIVA SULLA RIGENERAZIONE URBANA	23

PREMESSA E CONSIDERAZIONI GENERALI

Ri-generare, ri-qualificare recuperare

Ri-generare, ri-qualificare, recuperare sono termini che esprimono la necessità di **ridare vita ad un bene aggiornandone le caratteristiche, le prestazioni e gli usi alle nuove esigenze** e ciò non solo nell'ottica della sua valorizzazione ma anche del mantenimento del suo valore.

Rigenerare = Stare al passo con i tempi

Da qui l'esigenza della rigenerazione quale intervento finalizzato non solo a mantenere il bene nelle condizioni di origine, ma a consentire di farlo **stare "al passo con i tempi" o meglio ancora di "giocare di anticipo"**.

Rigenerare i centri abitati: singoli immobili, interi quartieri e "vuoti urbani"

Il termine **"rigenerazione" calato sui centri abitati**, indipendentemente dalla scala demografica, ha un significato ben più ampio.

Si tratta di intervenire, in prevalenza, sul patrimonio edilizio realizzato nel secolo scorso privo di valore architettonico come soprattutto quello realizzato **"velocemente" o "con spontaneità"** (abusivismo edilizio) dal primo dopoguerra agli anni '60 per risolvere, tra l'altro, situazioni di cronica emergenza abitativa e di immigrazione interna.

Si tratta di **intervenire non solo su singoli immobili, ma spesso su interi quartieri o addirittura su agglomerati urbani dove talvolta già la qualità complessiva iniziale non era delle migliori anche per scelte di natura urbanistica (vedi, ad esempio, gli interventi di edilizia residenziale pubblica degli anni '70 e '80). Dove l'attuale stato di conservazione degli immobili e la loro inadeguatezza o addirittura insicurezza rispetto ai consumi energetici e alla sicurezza statica, aggravate di frequente anche da scarsa manutenzione, evidenziano la necessità di interventi urgenti quali la sostituzione edilizia**. Quartieri che spesso continuano ancora a scontare, nonostante il tempo trascorso dalla loro ideazione e realizzazione, l'inidoneità di urbanizzazioni, servizi e infrastrutture che magari già si avevano in origine e che sono oggi ulteriormente accentuate: carenza di manutenzione, incapacità della P.A. a garantire l'efficienza delle stesse (es. abbandono ed incuria del verde pubblico realizzato a standard) e poi domanda aggiuntiva contemporanea di reti, servizi collettivi ecc.

Si tratta di interventi, come accennato, nei quali la sostituzione edilizia è spesso più conveniente, sia dal punto di vista tecnico che economico, del recupero edilizio e della ristrutturazione intesi come interventi parziali sugli immobili quasi sempre omettendo di intervenire sul tessuto urbano complessivo circostante.

Un ulteriore ambito di potenziale intervento è rappresentato dai **cd. "vuoti urbani"**, ossia le **aree ex industriali e gli altri "contenitori" dismessi di proprietà privata e pubblica come le caserme, gli ospedali**, prima esterni e poi spesso via via inglobati nel tessuto urbano. Si tratta di operare con urgenza una **"ricucitura" complessiva con il resto della città, tutelando allo stesso tempo la sicurezza e l'incolumità degli abitanti attraverso l'eliminazione di situazioni di degrado edilizio e sociale e in generale di quelle situazioni che rappresentano potenziali compromissioni alla salute dei cittadini attraverso la bonifica delle aree inquinate.**

Rigenerare non è più rinviabile!

Rigenerare è un'azione non più rinviabile della quale si riconosce universalmente la necessità, ma nello stesso tempo non si riesce a

trovare la necessaria consonanza di intenti.

Molte parole e pochi fatti, molti spettatori e pochi attori, molte contrapposizioni e poche azioni condivise.

Questa è la fotografia della rigenerazione al giorno d'oggi con il rischio di perdere non solo le potenzialità di intervento attivabili con le risorse private, ma anche le potenzialità rappresentate soprattutto dalle risorse di origine europea attraverso cui il rinnovamento sarebbe sostanziale.

Occorre superare le divisioni e raggiungere un accordo tra tutti i soggetti pubblici e privati e tra le rappresentanze politiche in grado di attivare, nel più breve tempo possibile, un'azione di rinnovamento dei centri urbani

Rigenerare è un intervento "a geometria variabile",

Rigenerare è quindi un intervento:

- # ***"a geometria variabile" a seconda delle necessità degli immobili o delle zone in cui essi sono ubicati, che ha più livelli operativi, ma che non può fare a meno di interventi anche "pesanti": sostituzione edilizia, rifunzionalizzazione, aggiornamento delle infrastrutture e delle reti in chiave innovativa, integrazione e insediamento di funzioni oggi assenti, ma anche delocalizzazione di quelle non idonee;***
- # ***integrato tra funzioni, utenti, tipologie edilizie, modalità di utilizzo, risorse finanziarie che ha il suo fulcro, in chiave di sostenibilità, in una zona già urbanizzata;***
- # ***fondamentale per attuare la riduzione del consumo del suolo chiesta dall'UE per arrivare nel 2050 ad un saldo netto pari a zero che, senza un contemporaneo intervento sulla rigenerazione, rischia di essere solo una manovra punitiva nei confronti della qualità e della vivibilità urbana!***

Ruolo essenziale degli operatori privati

In tutto ciò ha un ruolo essenziale la capacità di proporre progetti da parte di soggetti privati di varia natura, in particolare dove sia assente la capacità/volontà pubblica di fare una programmazione che definisca le linee quadro e soprattutto gli ambiti per il successivo intervento di rigenerazione.

Rigenerare è un tema complesso

Rigenerare è un tema complesso che abbraccia questioni urbanistiche e soprattutto aspetti di carattere strategico, economico, sociale e ambientale per la vivibilità e la competitività dei territori.

Rigenerare deve essere il filo conduttore delle politiche territoriali di questo millennio.

Eppure da troppo tempo si parla di rigenerazione urbana senza riuscire a mettere al centro della politica e della normativa nazionale e regionale questo nuovo modello di sviluppo che ha nella sostenibilità urbanistica, sociale e economica la chiave di volta.

Perché non si riesce concretamente a raggiungere questo obiettivo? Cosa non funziona? e soprattutto cosa è necessario fare?

Le ragioni sono diverse: prima tra tutte un quadro normativo vetusto (la legge urbanistica è del 1942, mentre il decreto sugli standard è del

Un quadro normativo vetusto e non compatibile con il nuovo modello di sviluppo

1968) e **strutturato per un'urbanistica quantitativa/di espansione anziché qualitativa/ sostenibile/ di "riciclo del suolo"**.

L'attuale sistema di gestione del territorio è immobilizzato su regole, parametri e limiti pensati per un'altra epoca non più compatibile con il nuovo modello di sviluppo basato sulla trasformazione e la rigenerazione degli ambienti, degli spazi e dei volumi urbani.

A ciò si aggiunge:

- **il rapporto con la legislazione regionale** che in questi anni è cresciuta di importanza da ultimo con la modifica al Titolo V della Costituzione, ma che nello stesso tempo ha registrato sempre più interventi della Corte Costituzionale con sentenze contrastanti e che quando hanno interessato la rigenerazione sono risultate tutt'altro che positive;

- **il rapporto tra Governo del territorio e tutela del paesaggio** e beni culturali, che ripropone il conflitto tra una materia in gran parte decentrata alle Regioni ed una materia che rimane saldamente in mano allo Stato attraverso le Sovrintendenze;

- **il coordinamento tra i piani di natura urbanistica e quelli – sempre più numerosi - di settore** (dei parchi, di bacino, di alluvione, ecc.);

- **il mancato raccordo, anche per l'assenza di una cabina di regia, tra le varie risorse finanziarie, soprattutto pubbliche, che sono essenziali per una politica di rigenerazione urbana;**

- **l'assenza di un finanziamento pubblico costante e pluriennale sul quale fare affidamento per attivare iniziative-pubblico private di rigenerazione.**

Programmi statali su scala urbana: scarsi risultati

Su questo specifico aspetto, appare opportuno evidenziare che negli ultimi anni si sono susseguiti diversi programmi di spesa finalizzati alla riqualificazione urbana e al recupero delle periferie.

Solo considerando i principali, dal 2012 ad oggi è possibile individuare **3 programmi distinti per 2,7 miliardi di euro** (Piano nazionale per le città 2012, Piano periferie 2014, Programma straordinario periferie 2015) più i **fondi per il riequilibrio territoriale destinati alle città pari a 2,5 miliardi di euro** (PON Metropolitane, con una dotazione di 874 milioni, il Programma Operativo Complementare, per 206 milioni di euro, e 17 Programmi operativi regionali destinati alla strategia Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS), per ulteriori 1,4 miliardi di euro).

A queste risorse, pari complessivamente a **5,2 miliardi di euro**, si aggiungono ulteriori 9,5 miliardi, relativi agli ultimi programmi previsti dalla Legge di Bilancio 2020 fino al 2034, per i quali sono in corso di definizione le modalità di attuazione.

Escludendo i programmi di prossimo avvio, **tutti gli altri canali di spesa hanno raggiunto risultati limitati, del tutto lontani alle aspettative.**

Piano città (2012)

Ad esempio, i ritardi e le difficoltà nella realizzazione del Piano città, da 318 milioni di euro previsto nel 2012, hanno spinto il decisore pubblico a prevedere nel 2019, quindi dopo ben 7 anni, la nomina di commissari straordinari proprio per favorire l'attuazione degli interventi in caso di "inerzia realizzativa".

Piano periferie

Anche il Piano periferie (2014) e il Programma straordinario periferie

**(2014) e
Programma
straordinario
periferie (2016)**

(2015), hanno riscontrato difficoltà nell'attuazione.

A luglio 2019, la Corte dei Conti ha condotto un'istruttoria sui due programmi con la quale ha evidenziato che entrambi si trovavano ancora nella fase iniziale e ha raccomandato al Governo di intervenire per recuperare e contenere i ritardi causati dalla complessità degli adempimenti richiesti agli enti e dalla moltiplicazione delle competenze. (Deliberazione 23 luglio 2019, n. 13/2019/G).

*In particolare, la Corte dei Conti ha evidenziato che, dei 120 Comuni finanziati nell'ambito del **Programma straordinario periferie 2015**, dopo quasi quattro anni, solo 24 potevano considerarsi avviati.*

In realtà, secondo il cronoprogramma lavori, il 33% di quegli interventi sarebbe dovuto essere completato entro il 2019, il 42% entro il 2020 e il 21% nel 2021. Solo per l'intervento di Ascoli Piceno (4%) il termine lavori da cronoprogramma è previsto per giugno 2023.

*Ritardi ancora maggiori riguardano il **Piano periferie 2014** per il quale, anche a seguito delle raccomandazioni della Corte dei Conti, la Presidenza del Consiglio ha posticipato al 31 dicembre 2022 (prima era al 31 luglio 2017) il termine per la stipula delle convenzioni relative ai 46 progetti selezionati, nonché di quelle relative ai progetti comunque in graduatoria in presenza di ulteriori finanziamenti.*

**Pon Metro e
POC Metro**

In merito ai fondi strutturali, relativi alla Programmazione 2014-2020, il PON metropolitane, al 30 giugno 2020, ha raggiunto un livello di spesa pari al 31%, inferiore alla media della spesa dei fondi europei in Italia (35%), in un contesto in cui l'Italia è 25° su 28 in Europa.

Il POC METRO 2014-2020, approvato ad agosto 2016, di fatto non è partito. Con un livello di avanzamento pari a zero, sia degli impegni sia dei pagamenti, è in ritardo rispetto alla media degli altri POC approvati, che registrano un avanzamento degli impegni del 15,3% e della spesa di oltre il 5%.

**La necessità di
un'Agenda
Urbana**

*In generale, per tutti i programmi sopra richiamati si riscontrano difficoltà in termini di **esiguità di risorse assegnate, di incapacità ad attivare risorse private, di procedure amministrative complesse e soprattutto temporalmente lunghe.***

*Peraltro, **il grado di utilizzo delle risorse statali risulta estremamente basso** e focalizzato quasi esclusivamente sulle spese per la progettazione, essendo pochi gli interventi arrivati all'apertura dei cantieri.*

*Questo comporta **l'immobilizzazione di ingenti risorse che dovrebbero essere riprogrammate e concentrate su un unico strumento con un canale stabile di finanziamento anno per anno** sulla base di una vera e propria **Agenda Urbana** che rappresenti una cornice unica a livello nazionale per gli interventi di rigenerazione che utilizzino fondi pubblici.*

Ciò consentirebbe di dare una visione strategica unitaria allo sviluppo delle città e di evitare inefficienze nella spesa attraverso una governance unitaria che trae forza dalla sinergia delle azioni sui territori.

**I programmi
più recenti**

Il Governo, al contrario, continua a moltiplicare i canali di spesa per la rigenerazione urbana, è il caso dei due programmi previsti nella Legge di bilancio per il 2020 che ha mobilitato ben 9,4 miliardi di euro fino 2034

per interventi sulle città, di cui 8,5 miliardi destinato al Piano per la rigenerazione e il decoro urbano e circa 900 milioni del programma “Qualità dell’abitare”.

Occorre vigilare attentamente sull’attuazione dei suddetti programmi affinché non si disperdano come accaduto per i programmi precedenti.

Al riguardo, appare opportuno evidenziare la necessità di prevedere un sistema di **monitoraggio degli interventi** che consenta di valutare costantemente l’evoluzione dei programmi e di intervenire tempestivamente in caso di criticità.

Nel frattempo la società sta attraversando una **evoluzione sociale, economica e tecnologica non paragonabile a quella avvenuta nel passato**. Il patrimonio costruito è diventato sempre più vetusto, ha consumi energetici elevati e scarso utilizzo di fonti rinnovabili, in molti casi è insicuro sotto il profilo sia statico che sismico. Nello stesso tempo si sta manifestando la **necessità di adeguare la qualità abitativa rispetto alla domanda emergente** e l’esperienza conseguente all’emergenza sanitaria lo testimonia di giorno in giorno sempre di più.

Emergenza covid e Recovery fund: l’urgenza del rinnovamento del patrimonio edilizio esistente

Mai come ora è necessaria una politica di rigenerazione urbana che permetta al Paese di programmare ed attuare un profondo rinnovamento del proprio patrimonio edilizio che vada nella direzione della crescita economica, della sostenibilità ambientale e della sicurezza.

Mai come ora è possibile l’accesso a strumenti finanziari straordinari: il Recovery fund è una occasione irripetibile che offre grandi opportunità e deve essere sfruttata al meglio.

Il Governo, nelle Linee guida per la definizione del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR), ha individuato le missioni attraverso le quali raggiungere le sfide per affrontare efficacemente la pandemia da Covid-19 e sostenere l’economia e la ripresa, contribuendo alla transizione verde e digitale e al rilancio degli investimenti.

Di fatto tutte riguardano la città. Si va dalla rivoluzione verde e transizione ecologica, con i progetti per la messa in sicurezza ed efficientamento sismico del patrimonio immobiliare pubblico e privato e quelli per la valorizzazione per patrimonio culturale, alle infrastrutture per la mobilità, che comprendono la mobilità verde e intelligente, fino all’equità sociale, con interventi di rigenerazione e riqualificazione di contesti urbani, solo per citare i principali.

Anche al fine di fruttare al meglio tale opportunità, occorre prevedere **regia unica tramite un’apposita Cabina, concertata di volta in volta con le amministrazioni centrali e locali interessate**. Si tratta di una soluzione quanto mai necessaria anche nell’ottica della formazione professionale del personale della P.A. che sarà chiamato a compiere uno sforzo importante per consentire il rispetto degli obiettivi intermedi previsti per l’ottenimento dei fondi europei del Recovery Fund.

Tutto ciò vale anche per **le risorse finanziarie già disponibili** il cui impiego va innanzitutto velocizzato, come accennato, nei vari passaggi: dalla assegnazione alle procedure di spesa, dalla localizzazione alla realizzazione degli interventi ecc. **Risorse che possono o debbono essere impiegate quale volano proprio per attivare processi,**

programmi e piani di rigenerazione nei quali **il coinvolgimento del soggetto privato risulta essere una componente essenziale**. Tra l'altro, va valutato con attenzione, rispetto alla concorrenza con gli operatori privati, il ruolo sempre più crescente di Cassa Depositi e Prestiti non solo nelle opere pubbliche, ma anche negli interventi di rigenerazione di immobili residenziali e civili in genere.

Urbanistica ed edilizia: il caos normativo

Occorre però **risolvere anche quelle questioni di tipo normativo** che sino ad ora hanno di fatto impedito la trasformazione dei centri urbani ad ogni scala demografica.

Non si possono governare le trasformazioni urbane con la legge 1150/42, con il DM 1444/68, con la progressiva deregulation a favore delle regioni attuata a partire dagli anni '70 sino alla riforma del Titolo V della Costituzione, con l'attività legislativa delle regioni e poi ancora con la tutela espressa dal D.lgs. 42/04 e dalle altre normative di tutela ambientale.

I tentativi di modificare la disciplina urbanistica e quella edilizia vanno avanti da anni, attraverso singole misure nell'ambito dei decreti legge di turno, ma senza un disegno organico. Anzi si sta assistendo da troppo tempo ad una sorta di gioco dell'oca. Con una legge si fanno delle aperture, ma con una legge successiva esse si ripensano. Le leggi regionali anche con i medesimi contenuti, talvolta vengono impugnate innanzi la Corte Costituzionale, altre volte no e lo stesso dicasi per le pronunce della medesima Corte che su problematiche analoghe arrivano a soluzioni diverse.

Il Decreto Legge 76/2020: l'irrigidimento di ampie parti delle città

A riprova di ciò non si può non ricordare, con preoccupazione soprattutto per ciò che determinerà in tema di rigenerazione, la vicenda del **recente Decreto Legge 76/2020 cd. "semplificazioni"** dove il testo iniziale proposto dal Governo è stato oggetto di una forte rivisitazione proprio da parte del Senato con il risultato che **l'obiettivo della rigenerazione è diventato un miraggio almeno per una buona parte del tessuto urbano consolidato!**

Infatti l'irrigidimento nei confronti della sostituzione edilizia è stato notevole, attraverso una modifica estemporanea al Testo Unico dell'Edilizia 380/01, non riguardando più solo le zone omogenee A del DM 1444/68 ma anche altre parti, spesso abbastanza estese, del territorio urbano. Tutto ciò indipendentemente dall'effettivo interesse storico, architettonico e paesaggistico degli immobili con il risultato di vedere crescere il degrado sociale e architettonico nonché l'abbandono di parti consistenti del tessuto urbano.

Probabilmente non era questa la volontà iniziale del legislatore, ma il risultato in prospettiva sarà proprio questo!

Con specifico riferimento alla ristrutturazione edilizia, dal 2013 ad oggi vi sono state tre modifiche normative al Testo Unico dell'edilizia, tutte attuate tramite decreto legge e in genere a seguito di sentenze della Corte Costituzionale: non è questo il modo di rigenerare i centri urbani!

Per gli operatori sono necessarie, come minimo certezza di norme, certezza di regole, certezza di tempi in modo da poter affrontare il mercato e i suoi cambiamenti in modo efficace e rapido.

I centri urbani

I centri urbani, in quanto costituiti da un insieme di persone e oggetti

**non sono
entità eterne e
immutabili!**

*mobili ed immobili soggetti all'uso e al consumo, **non possono essere considerati quali entità eterne e immutabili**, ma hanno necessità di manutenzione e trasformazione nell'ambito della crescita e dello sviluppo economico e sociale del Paese. La storia lo dimostra come lo dimostrano le trasformazioni dei nostri centri urbani nel corso dei secoli dall'epoca romana al medio evo, dal Rinascimento al barocco, all'800 e poi al '900 sino ai giorni nostri con interessanti ed importanti processi di trasformazione e adeguamento urbanistico.*

L'approccio giusto è affermare il principio che **la rigenerazione urbana, nella più ampia accezione dell'espressione, rappresenta un pubblico interesse** e in esso rientra tutto quanto è necessario per garantire la sicurezza e salute dei cittadini, lo sviluppo sostenibile, l'eliminazione e la prevenzione delle situazioni di degrado sociale e ambientale

**La leva fiscale
per la
rigenerazione
urbana**

Fondamentale per gli interventi di rigenerazione urbana è inoltre un **uso intelligente della leva fiscale, che non freni l'attuazione di interventi per lo sviluppo delle città.**

In particolare occorre neutralizzare i passaggi intermedi del processo di rigenerazione (acquisto del vecchio, demolizione e vendita), tenuto conto degli effetti positivi sulle entrate di tutte le operazioni immobiliari connesse, nonché del prelievo costante relativo agli immobili compravenduti in tema di imposte sul reddito e patrimoniali.

Infatti, la leva fiscale può essere volano per la rigenerazione urbana se viene utilizzata per favorire la sostituzione edilizia, agevolando gli interventi di demolizione e ricostruzione, e di riqualificazione delle aree più degradate.

**Un'occasione
straordinaria,
unica e
irripetibile**

L'occasione straordinaria che si è creata è **unica e irripetibile** e va sfruttata appieno per far finalmente svoltare il Paese nella direzione della modernità, della sostenibilità e della competitività.

Oggi il tema della rigenerazione, in alcune sue sfaccettature, è al centro della discussione parlamentare con l'esame al Senato di sei disegni di legge n. 1131, 1943, 1981, 1302, 970, 985.

*L'Ance auspica che il dibattito parlamentare possa intraprendere un percorso unico in grado di portare finalmente all'approvazione di un **provvedimento organico che consenta un reale ed efficace intervento sulle nostre città, superando steccati e divisioni ideologiche.***

Il Paese ha bisogno ora più che mai di una politica urbana stabile a livello nazionale come avviene nel resto dell'Europa e non di costituire una **Fondazione per il futuro delle città** per "promuovere il progresso della ricerca e dell'alta formazione basata su soluzioni prevalentemente vegetali, al fine di garantire lo sviluppo del sistema produttivo nazionale in relazione alla transizione verde dell'Italia".

Eppure è quanto previsto dall'art. 89 del disegno di legge di bilancio per il 2021 in circolazione in questi giorni che mette in campo **l'ennesima iniziativa parziale e inadeguata ai fabbisogni espressi dalla società.**

Le 7 azioni

In conclusione, sono 7 le azioni prioritarie dell'Ance per la

prioritarie

rigenerazione urbana:

1. Istituire una Cabina di regia a livello centrale che governi le politiche urbane e l'utilizzo delle risorse pubbliche che rappresentano, anche per le proposte private, il catalizzatore della rigenerazione urbana.

2. Dichiarare di interesse pubblico gli interventi di rigenerazione urbana.

3. Finanziare un Piano di rigenerazione urbana, utilizzando in particolare le risorse europee del Recovery Plan e dei fondi strutturali 2021-2027.

4. Prevedere che i comuni individuino ambiti di intervento sui quali gli operatori possano formulare proposte di rigenerazione anche attraverso singoli interventi in diretta attuazione del piano urbanistico comunale e non solo interventi inseriti nell'ambito di piani/programmi integrati comunque denominati.

5. Superare la rigidità delle previsioni del DM 1444/68 e di tutte le norme che condizionano la rigenerazione. Servono standard soggettivi e non più oggettivi che consentano di passare ad un sistema di servizi e infrastrutture qualitativo e prestazionale superando quello meramente quantitativo e numerico del DM 1444/68, pensato a suo tempo per l'espansione edilizia.

6. Introdurre un sistema di incentivi (urbanistici, economici) per rendere integralmente sostenibile la rigenerazione e consentirne un'attuazione veloce e diffusa. Oltre ad un'ulteriore semplificazione procedurale dell'iter autorizzativo edilizio, vanno previsti, tra l'altro, la flessibilità delle destinazioni d'uso, la riduzione/esenzione del contributo di costruzione, lo scomputo dei costi per gli interventi di bonifica e ulteriori incentivi per gli interventi che utilizzino le aree ex industriali o assimilate private e pubbliche.

7. Utilizzare la leva fiscale quale elemento premiale per attivare politiche di rigenerazione urbana.

VALUTAZIONI SUI SINGOLI DISEGNI DI LEGGE

Con riferimento ai disegni di legge in esame, l'Ance accoglie con favore **quelle misure che mettono al centro la rigenerazione urbana**, nelle sue molteplici forme, attraverso l'individuazione di una pluralità di incentivi, percorsi amministrativi e misure di carattere economico-fiscale.

Affinché la rigenerazione urbana possa concretizzarsi, è **necessaria prima di tutto l'elaborazione di un sistema normativo che possa renderla economicamente sostenibile.**

Sotto il profilo fiscale è essenziale, per garantire il processo di recupero del costruito, massimizzare l'efficacia dei bonus fiscali per la riqualificazione urbana, che si configurano come veri e propri strumenti per la realizzazione

dell'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente e alla salvaguardia della pubblica incolumità.

Si deve, invece, tendere alla stabilizzazione degli incentivi, superando la logica dei rinnovi periodici che creano incertezza e disincentivano gli investimenti nel comparto della rigenerazione urbana, che, invece, richiedono tempi certi ed una costanza d'applicazione per garantirne un'adeguata pianificazione.

Per altro è essenziale che in parallelo alle azioni messe in atto dai soggetti promotori siano essi privati o pubblici o misti sia possibile disporre di incentivi per i privati che andranno ad investire in immobili rientranti nei piani di rigenerazione. Potranno essere di natura direttamente economica-finanziaria (finanziamenti dedicati da parte degli istituti bancari, ovvero di mutui ed altre tipologie di finanziamento con garanzia dello Stato a favore appunto dei consumatori).

In quest'ottica pertanto si formulano alcune principali osservazioni sui singoli disegni di legge oggetto dell'odierna audizione.

I disegni di legge al Senato

Il Disegno di legge n. 1131

**Primo firmatario
Sen. Ferrazzi**

“Rigenerazione urbana”

Il provvedimento contiene una normativa organica ed ampia della rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, che assume espressamente rilevanza pubblica perché in grado di contribuire in modo sostanziale al raggiungimento di una pluralità di obiettivi sociali, ambientali ed economici fondamentali per il Paese.

La rigenerazione viene **inquadrate in modo stabile nella politica nazionale**, attraverso:

- **l'inserimento del Piano Nazionale per la rigenerazione urbana nell'ambito del Documento di economia e finanza;**
- **la creazione presso la Presidenza del Consiglio di una apposita Cabina di regia**, partecipata dai **Ministeri interessati** (infrastrutture, economia, ambiente, beni culturali) e dalle **Regioni** con compiti di supporto anche normativo agli enti locali, coordinamento nell'utilizzo dei fondi pubblici disponibili a vario titolo, coinvolgimento di investitori, monitoraggio, ricerca, ecc.;
- la previsione di un **canale di finanziamento permanente** attraverso la costituzione di un **apposito fondo presso il Ministero dell'economia, destinato alle Regioni**, con dotazione pari a 500 mil/€ per gli anni dal 2020 al 2039;
- il riconoscimento di una ampia serie di semplificazioni ed incentivi anche di natura fiscale (volumetria aggiuntiva in caso di demolizione e ricostruzione, riduzione del contributo di costruzione, flessibilità delle destinazioni d'uso, possibilità di delocalizzazione, ecc.).

La procedura attuativa delineata risulta piuttosto complessa, essendo articolata in una pluralità di adempimenti “a cascata”, quali:

- adozione con Dpcm del **Piano nazionale per la rigenerazione urbana** entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge (art. 4);
- adozione di **disposizioni regionali attuative della nuova legge**, anche mediante adeguamento di quelle già esistenti, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge (art. 8);

- definizione da parte delle Regioni, entro 3 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, dei **criteri per l'individuazione degli ambiti urbani assoggettabili ad interventi di rigenerazione** e delle risorse di propria competenza (art. 8);
- pubblicazione, entro 4 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, di **Bandi regionali** rivolti ai Comuni (art. 9);
- **individuazione da parte dei Comuni**, anche su proposta di soggetti privati, **degli ambiti urbani** e conseguente redazione e **approvazione dei Piani comunali di rigenerazione urbana da parte del Consiglio comunale** ovvero mediante **accordo di programma, che comportano dichiarazione di pubblica utilità a fini espropriativi** (artt. 10 e 12).

Solo una volta completata tutta la procedura sopra descritta sarà possibile avviare le procedure per la realizzazione degli interventi negli ambiti previsti nei Piani comunali di rigenerazione urbana (art. 12).

Misure fiscali

Sotto il profilo fiscale, il Disegno di Legge 1131/S prevede misure di favore con riferimento ai singoli momenti di acquisizione, possesso e trasferimento di immobili oggetto di riqualificazione urbana, da valutare favorevolmente.

In particolare, al momento di acquisizione degli immobili, viene prevista l'applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale nella misura fissa di euro 200, in favore dei soggetti che attuano, sugli stessi, interventi di rigenerazione urbana di iniziativa pubblica o privata (*art.17, comma 4*).

Inoltre, nella fase di possesso degli immobili vengono previste:

- **l'esclusione dall'IMU, dalla TASI, nonché dalla TARI per gli immobili oggetto di interventi** previsti nell'ambito del Piano comunale di rigenerazione urbana. L'esenzione opera, a regime, fino alla conclusione degli interventi (*art.17, comma 1, lett.a-b-c*);
- la possibilità per i comuni di deliberare la riduzione, in misura maggiore del 50%, dei tributi o canoni di qualsiasi tipo, dovuti per l'occupazione del suolo pubblico, per gli interventi di rigenerazione urbana (*art.17, comma 2*).

In tema di detrazioni per il recupero edilizio e riqualificazione energetica degli immobili, si prevede l'applicazione a regime:

- **della detrazione per gli interventi di ristrutturazione edilizia (cd. Bonus casa - art.16 del DL n.63/2013, convertito nella legge 90/2013), nella misura del 65%** delle spese sostenute per gli interventi realizzati sugli edifici nel Piano comunale di rigenerazione urbana (*art.17, comma 5*);
- **della detrazione per gli interventi di riqualificazione energetica (cd. Ecobonus - art.14 del DL 63/2013, convertito nella legge 90/2013), nella misura del 65%** delle spese sostenute per gli interventi realizzati sugli edifici ricompresi nel Piano comunale di rigenerazione urbana (*art.17, comma 6*).

Queste due agevolazioni si applicano anche in relazione agli interventi di demolizione di edifici e successiva ricostruzione dei medesimi (*art.17, comma 7*).

In entrambi i casi, viene ammessa la cessione del credito a banche o intermediari finanziari, ai fornitori che hanno effettuato gli interventi, ovvero

ad altri soggetti privati, con la facoltà di successiva cessione.

Le modalità attuative delle agevolazioni vengono demandate a specifici Provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle Entrate, da emanare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Sia il Bonus casa, che l'Ecobonus vengono riconosciuti, altresì, per ulteriori interventi effettuati, in deroga alle previsioni dei regolamenti comunali degli strumenti urbanistici, negli ambiti urbani oggetto di rigenerazione urbana, ed allo scopo di favorire gli interventi di retrofit energetico e di consolidamento antisismico degli edifici (art.17, comma 9).

In relazione, invece, alla fase di trasferimento degli immobili, viene riconosciuta la detrazione Irpef del 50% dell'importo corrisposto per il pagamento dell'IVA in relazione all'acquisto di unità immobiliari a destinazione residenziale, di classe energetica A o B ai sensi della normativa vigente, cedute dalle imprese a seguito degli interventi previsti nel Piano comunale di rigenerazione urbana. La detrazione è ripartita in dieci quote costanti nell'anno in cui sono state sostenute le spese e nei nove periodi d'imposta successivi.

Valutazione

Il disegno di legge n. 1131 affronta il tema della rigenerazione urbana in modo ampio ed organico, avviando correttamente una vera e propria politica urbana a livello nazionale.

Misure come la creazione di una apposita Cabina di Regia presso il Governo e la previsione di un canale di finanziamento pluriennale dal 2020 a 2039, garantiscono finalmente la necessaria rilevanza e stabilità al tema, andando nella direzione auspicata dall'Ance.

Con riferimento specifico all'istituzione della Cabina di regia, si propone di istituzionalizzare la partecipazione anche delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative quali ANCE, Alleanza delle Cooperative ecc.

Sul tema delle risorse, si evidenzia comunque che la dotazione finanziaria del provvedimento, vista la successiva ripartizione tra le Regioni e le Province autonome e dovrebbe essere oggetto di implementazione rispetto ai 500 milioni/anno attuali;

In ogni caso per la sua copertura finanziaria (art. 20) non si dovrà fare riferimento anche ad una quota indeterminata derivante da interventi di spending review, nonché da un contributo straordinario sulle operazioni che comportano il consumo del suolo.

Sotto il profilo procedurale, il provvedimento dovrebbe orientarsi in misura decisa verso la semplificazione. Premesso che il riconoscimento dell'interesse pubblico risulta legato alle aree individuate dai Comuni e non agli interventi che sono in grado di realizzare gli obiettivi dichiarati all'art. 1, l'Ance, in considerazione dell'urgenza di procedere alla rigenerazione, ritiene necessario prevedere prima di tutto:

- **un iter più snello** sia in termini di tempi, che di adempimenti, soprattutto nella fase della pianificazione;
- **una normativa a carattere straordinario e sperimentale** a livello nazionale che, nelle more dell'entrata a regime delle disposizioni regionali e comunali, consenta, previa individuazione in tempi contenuti degli ambiti urbani da parte dei comuni, **l'effettivo avvio di interventi "puntuali" e cioè in diretta attuazione del piano urbanistico generale, che sono quelli potenzialmente più idonei**

ad innescare il processo rigenerativo.

Entrando nel merito delle singole misure previste dal ddl per incentivare gli interventi e premesso che alcune di esse devono essere aggiornate alle novità introdotte dall'art. 10 del Decreto Legge 76/2020, l'Ance evidenzia in particolare che:

- **le norme relative al DM 1444/1968 (art. 14) vanno implementate per supportare la realizzazione non solo di interventi complessi relativi a gruppi di edifici ma anche di interventi "puntuali"** (altezze, distanze, densità) e per orientare la dotazione dei servizi collettivi verso criteri di qualità;
- **gli incentivi volumetrici (art. 8) vanno previsti per tutti gli immobili** senza limiti dimensionali e devono riguardare anche gli interventi di ristrutturazione edilizia senza demolizione e ricostruzione;
- in relazione all'entità del **contributo di costruzione** (art. 8 e art. 17, comma 3), in aderenza alla giurisprudenza e alle più recenti leggi regionali, andrebbe **inserito il principio per cui gli oneri di urbanizzazione sono dovuti solo in presenza di aumenti di volume o di superficie e commisurati all'entità della maggiore volumetria o superficie da assentire**. Infatti per la parte del volume originario gli oneri sono stati già pagati al momento della realizzazione dell'immobile;
- **il contributo di costruzione andrebbe ridotto ulteriormente rispetto a quanto già fatto di recente dal Decreto legge 76/2020 in base al quale la riduzione non deve essere inferiore del 20 per cento con riferimento a quello previsto dalle tabelle parametriche regionali**. Va inoltre garantita la possibilità per i comuni di deliberare ulteriori riduzioni fino alla completa esenzione dallo stesso anche per interventi realizzati al di fuori del piano di rigenerazione comunali;
- **la monetizzazione** prevista per la mancata dotazione di parcheggi privati (art. 14) andrebbe estesa a tutti i casi di impossibilità di reperimento o non adeguatezza delle aree e degli spazi da destinare a servizi collettivi;
- **non si riscontra la presenza di procedure semplificate per l'approvazione degli interventi in quanto l'art. 12 rinvia alla Legge 1150/1942 (Legge urbanistica nazionale) e al Dpr 380/2001 (Testo Unico edilizia);**
- **non ci sono norme incentivanti per l'utilizzo di aree industriali dismesse e per i relativi procedimenti di bonifica del suolo inquinato.**

Valutazione dei contenuti fiscali

*Il DdL prevede l'applicazione delle **imposte di registro, ipotecaria e catastale nella misura fissa di euro 200, in favore dei soggetti che acquistano gli immobili ed attuano, sugli stessi, interventi di rigenerazione urbana** di iniziativa pubblica o privata.*

La misura risponde ad istanze da tempo sollevate dall'ANCE, volta a favorire interventi complessi di rigenerazione urbana, attraverso incentivi alla sostituzione edilizia, abbattendo al massimo l'incidenza della variabile fiscale sull'acquisto dei fabbricati da destinare ad interventi di riqualificazione urbana.

Tuttavia, la norma è già in vigore fino al 31 dicembre 2021, e ne è auspicabile la proroga (cfr. art.7 del D.L. 34/2019, convertito nella legge 58/2019).

Allo stesso modo, occorrerebbe estendere l'agevolazione anche alle aree, specie limitrofe al fabbricato oggetto di demolizione o ricostruzione.

Circa l'esonazione dalle imposte comunali sul possesso dell'immobile, si rileva che la legge di Bilancio 2020 ha riscritto la disciplina delle imposte municipali, unificando a decorrere dal 2020 le attuali IMU e TASI (quest'ultima oggetto di definitiva abolizione) nella cosiddetta "nuova IMU".

Nel DdL occorre, quindi, tener conto dell'intervenuta modifica normativa, che ha accorpato i due tributi.

In relazione all'applicabilità delle detrazioni per il recupero e la riqualificazione energetica (cd. Bonus casa ed Ecobonus), nella misura del 65%, si apprezza la volontà del Legislatore, come da tempo sostenuto dall'ANCE, di applicare tali benefici in forma strutturale, uscendo finalmente dalla logica dei rinnovi annuali o biennali.

Tuttavia, occorre tener conto che, ai fini dell'Ecobonus, la previsione normativa attualmente vigente prevede, per gli interventi incisivi sulle parti comuni condominiali, percentuali più alte di detrazione (70% e 75% - cfr. l'art.14, co.2-quater, del D.L. 63/2013, convertito con modifiche, nella legge 90/2013).

Tenuto conto che i Piani comunali di rigenerazione urbana presuppongono interventi su interi edifici, ivi compresi quelli a destinazione residenziale, con le relative parti comuni condominiali, sulle quali, già ad oggi ed ai fini dell'Ecobonus, sono previste aliquote maggiori del 65%, la disposizione del DdL finirebbe per essere peggiorativa rispetto alla disciplina vigente.

*Pertanto, è necessario compiere uno sforzo ulteriore **prevedendo**, quantomeno per gli edifici a destinazione residenziale, ricadenti nei suddetti Piani comunali di rigenerazione urbana, **l'innalzamento a regime delle percentuali di detrazione al 70% e 75% ai fini dell'Ecobonus.***

Inoltre, nel medesimo DdL vengono previste, tra le modalità di fruizione dei medesimi benefici fiscali, la detrazione in forma diretta e la cessione del credito.

***Manca, invece, la possibilità di optare per lo sconto in fattura*, peraltro attualmente prevista, fino al 31 dicembre 2021, per tutte le agevolazioni ordinarie collegate al recupero edilizio dei fabbricati (Bonus casa, Ecobonus, Sismabonus), nonché delle analoghe detrazioni potenziate al 110% (cfr. l'art.121 del D.L. 34/2020, convertito, con modificazioni, nella legge 77/2020 e secondo le modalità attualmente previste dal Provvedimento dell'Agenzia delle Entrate 12 ottobre 2020).**

Inoltre, viene stabilito che le medesime due agevolazioni si applicano anche in relazione agli interventi di demolizione e ricostruzione.

*Nell'attuale formulazione della disposizione, **non si tiene conto delle novità introdotte dall'art.10 del D.L. Semplificazioni** (D.L. 76/2020, convertito nella legge 77/2020) che, **modifica, ampliandola, la definizione di "ristrutturazione edilizia"** di cui al co.1, lett.d, dell'art.3 del DPR 380/2001, che incide necessariamente anche sul regime fiscale agevolativo connesso a tali interventi.*

Come noto, ora nella nozione di "ristrutturazione edilizia" rientrano anche gli

interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, aventi diverse caratteristiche (es. sagoma, prospetti, sedime, caratteristiche planivolumetriche e tipologiche) e che prevedono, anche nei soli casi espressamente previsti dalla normativa vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria al fine di promuovere interventi di rigenerazione urbana.

E', pertanto, necessario chiarire maggiormente tale aspetto, specificando espressamente nella disposizione che il Bonus casa e l'Ecobonus si applicano anche in presenza di "incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana" in conformità con il Piano comunale di rigenerazione urbana (in quanto "strumento urbanistico comunale"), con un esplicito richiamo all'art.3 co.1, lett.d, del DPR 380/2001.

Il DdL riconosce la detrazione Irpef del 50% dell'importo corrisposto per il pagamento dell'IVA in relazione all'acquisto di unità immobiliari a destinazione residenziale, di classe energetica A o B ai sensi della normativa vigente, cedute dalle imprese a seguito degli interventi previsti nel Piano comunale di rigenerazione urbana.

L'agevolazione ripropone quella introdotta dalla legge di Stabilità 2016, che si è resa applicabile limitatamente agli acquisti di abitazioni energetiche effettuati nel biennio 2016-2017.

Al riguardo, nel condividere il riconoscimento della detrazione in forma strutturale, si rileva che, per massimizzare gli effetti ed in termini di stimolo alla cessione delle unità riqualificate, il beneficio andrebbe potenziato aumentando la percentuale detraibile al 100% dell'IVA corrisposta per l'acquisto delle abitazioni, e riducendo, al contempo a 5 quote annuali il periodo di ripartizione del bonus.

Il Disegno di legge n. 1943

Iniziativa Sen. Nuges

"Rigenerazione urbana"

Nel ddl 1943 l'attuazione degli obiettivi di contenimento del consumo del suolo e della rigenerazione urbana, è rimessa ad una serie di obblighi (priorità del riuso, divieto di costruire nuovi insediamenti al di fuori del centro abitato) e di adempimenti "a cascata" di competenza delle Regioni e dei comuni quali:

- 1) approvazione, entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge, dei piani paesaggistici di cui al D.lgs. 42/2004 da parte delle Regioni;
- 2) adeguamento, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, degli strumenti urbanistici comunali ai piani paesaggistici regionali e all'obbligo della priorità del riuso sul consumo di nuovo suolo;
- 3) esecuzione, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, del censimento edilizio comunale degli immobili abbandonati, non utilizzati o sfitti e individuazione delle aree degradate da sottoporre prioritariamente a riuso;
- 4) individuazione, sulla base dei dati ISTAT, del perimetro dei centri e nuclei abitati, al cui esterno non potranno essere più realizzate nuove edificazioni e impermeabilizzazioni;
- 5) individuazione da parte dei comuni delle "cinture verdi";
- 6) approvazione da parte dei comuni del Programma di rigenerazione urbana e del Programma di rigenerazione del centro storico;
- 7) attuazione del Programma di rigenerazione attraverso l'approvazione da parte dei comuni di piani di recupero ex Legge 457/1978.

L'incentivazione degli interventi di rigenerazione è rimessa ad una serie di misure finanziarie (Fondo nazionale apposito presso il Ministero

dell'ambiente) e fiscali.

La presenza di norme finalizzate a contenere il consumo di suolo determina la previsione di un **regime transitorio** degli interventi edilizi in base al quale **a decorrere dall'entrata in vigore della legge:**

- **è vietato il consumo di nuovo suolo;**
- **è vietata la demolizione e ricostruzione nei centri storici e nelle altre aree equiparate;**
- **sono fatti salvi i soli titoli edilizi rilasciati o formati mediante silenzio assenso;**
- **gli interventi e i programmi di trasformazione approvati entro dodici mesi e le relative opere di urbanizzazione.**

Misure fiscali

Sotto il profilo fiscale, si evidenzia che alcune disposizioni del DdL, d'interesse per il settore, delegano il Governo ad adottare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi, finalizzati a **prevedere agevolazioni, anche di natura fiscale** (IMU e benefici fiscali per il recupero edilizio degli immobili), per le micro, piccole e medie imprese e **prorogare, fino al 2025, i benefici fiscali per l'efficientamento energetico degli edifici residenziali, commerciali e produttivi.**

A tal riguardo, pur apprezzando la finalità del provvedimento, **si sottolinea l'assoluta inadeguatezza dello strumento della legge delega per l'introduzione di misure che richiedono una rapida attuazione.**

Servono, invece, riforme puntuali ed efficaci che consentano, al più presto, di attuare gli interventi necessari.

Viene prevista l'applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa per i trasferimenti di immobili nei confronti dei soggetti che attuano interventi di rigenerazione urbana di iniziativa pubblica o di iniziativa privata (*art.15, comma 4*).

La delega punta ad introdurre diverse agevolazioni fiscali in favore delle imprese, consistenti nella **riduzione dell'imposta unica comunale (IUC)** per il triennio 2020-2023, **per i soli immobili ad uso commerciale o produttivo** siti nelle aree urbane degradate e periferiche e **bonus fiscali per interventi su edifici in aree urbane periferiche o degradate (abitazioni o edifici a destinazione commerciale o produttiva** (*art.13, co.1, lett.a, d ed e*).

Viene, altresì, prevista, senza legge delega, la facoltà, per le **unità immobiliari** o gli **edifici** che risultino **inutilizzati** o **incompiuti** da **oltre cinque anni** (*art.15, co.1*):

- per i **Comuni**, di **aumento**, in modo progressivo, delle **aliquote dell'imposta municipale propria (IMU)** e del tributo per i servizi indivisibili (TASI). L'aliquota può essere elevata fino ad un massimo dello 0,2%;
- per le Regioni, di **aumento** dell'**aliquota** relativa all'**addizionale IRPEF**.

Inoltre, il DdL introduce **incentivi fiscali per gli investimenti negli ambiti di rigenerazione urbana**, che non comportino nuovo consumo di suolo.

In particolare, i **Comuni possono prevedere, dal 1° gennaio 2021 e per un periodo massimo di quindici anni, l'esenzione dall'IMU e dalla TASI, anche per gli immobili preesistenti oggetto del Piano di rigenerazione urbana.**

Per gli interventi da realizzare i Comuni possono deliberare la riduzione di tributi o canoni di qualsiasi tipo, dovuti per l'occupazione di suolo pubblico (art.15, co.3).

Valutazione

*Nonostante emerga chiaramente l'obiettivo della riduzione del consumo del suolo attraverso la priorità del riuso del territorio e della rigenerazione urbana, **il provvedimento non coglie nel segno a causa dell'assenza sia di procedure snelle, sia di incentivi** in grado di rendere la trasformazione delle città agevole, diffusa ed economicamente sostenibile. In particolare, il ddl si caratterizza per:*

- *una **estrema complessità procedurale che molto difficilmente permetterà di arrivare alla cantierizzazione degli interventi, rendendo di fatto inattuabile la legge stessa.** Adempimenti quali l'obbligo delle Regioni di approvare entro sei mesi i piani paesaggistici quando in 16 anni (e cioè dall'entrata in vigore nel 2004 del Codice dei beni culturali che li ha previsti) solo poche Regioni vi sono riuscite, non tiene conto della realtà politico-istituzionale, né della complessità di questi piani. Per non parlare poi del fatto che i comuni di tutta Italia dovranno rivedere e adeguare la propria pianificazione in soli sei mesi;*
- ***concepire la rigenerazione urbana solo come interventi complessi in esecuzione di strumenti di pianificazione di livello attuativo**, peraltro di tipo risalente come i piani di recupero della Legge 457/1978. Non vi è alcuno spazio per gli interventi puntuali in diretta esecuzione del piano urbanistico generale, quelli più idonei ad avviare celermente la trasformazione degli ambiti urbani;*
- ***l'assenza di incentivi reali** quali premialità volumetriche, flessibilità nei cambi di destinazione d'uso, deroghe al DM 1444/1968, esenzione dal contributo straordinario, riduzione/esenzione dal contributo di costruzione. Anzi sotto quest'ultimo aspetto si registra **una norma, inserita fra le disposizioni finali dell'art. 18, che addirittura raddoppia per legge gli oneri di urbanizzazione come stabiliti dal comune sulla base delle tabelle regionali, senza distinguere fra interventi di nuova costruzione e di rigenerazione.** Peraltro la previsione di norme, quali quella dell'art. 6 – che consente gli interventi di nuova costruzione solo a condizione che venga garantito il consumo di suolo netto pari a zero, nonché il pareggio di bilancio non economico dei servizi eco-sistemici – in assenza di semplificazioni procedurali e incentivi per la rigenerazione avrà come unico effetto non solo il blocco totale dell'attività edilizia, ma di tutte le attività economiche e sociali che hanno negli immobili i loro contenitori obbligati;*
- *una serie di norme – che in alcuni casi intervengono a modificare normative già vigenti – **molto restrittive** (es. acquisizione al patrimonio pubblico degli immobili abbandonati da un certo periodo di tempo, non è chiaro se 7 o 10 anni) **e improntate ad una cultura del “vincolo ad ogni costo” simile a quella che ha caratterizzato la conversione del Decreto Legge 76/2020**, che vanno quindi nella direzione opposta alla trasformazione dei centri urbani. In questo senso si evidenzia che **i centri storici**, attraverso una norma sempre contenuta nelle disposizioni finali dell'art. 18, **vengono assoggettati a vincolo paesaggistico di legge (ex Galasso) e quindi saranno tutti sempre vincolati** e sotto il controllo della soprintendenza, **dando così il colpo di grazia a quelle parti di città** - talvolta molto estese e comunque*

comprendenti anche numerosi immobili privi di pregio - **che hanno più bisogno di essere rivitalizzate e di “stare al passo con i tempi”;**

- **una normativa transitoria punitiva e idonea a determinare fin da subito il blocco degli interventi edilizi e dunque di tutti gli investimenti nell’ambito del settore che si basano comunque sull’edificabilità delle aree che venendo meno determinerà problemi di tipo finanziario (le banche dovranno rivedere tutti i valori degli immobili sui quali grava ipoteca), fiscale (i comuni perderanno un ampio gettito con obbligo in alcuni anche di restituzione di quanto già riscosso) e giudiziario (per l’enorme contenzioso amministrativo, civile e fiscale che si aprirà fra privati e comuni).**
Peraltro la salvaguardia dei piani attuativi (se approvati entro dodici mesi dall’entrata in vigore) è rimessa di fatto ai singoli uffici comunali, se non ai singoli funzionari e considerato soprattutto il periodo di rallentamento dell’attività amministrativa della pubblica amministrazione dovuto allo smart working, è evidente che vi sarà una sostanziale decadenza di tutti i piani attuativi.

Valutazione dei contenuti fiscali

Il DdL prevede l’applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale nella misura fissa di euro 200, in favore dei soggetti che acquistano gli immobili ed attuano, sugli stessi, interventi di rigenerazione urbana di iniziativa pubblica o privata.

La misura risponde ad istanze da tempo sollevate dall’ANCE, volta a favorire interventi complessi di rigenerazione urbana, attraverso incentivi alla sostituzione edilizia, abbattendo al massimo l’incidenza della variabile fiscale sull’acquisto dei fabbricati da destinare ad interventi di riqualificazione urbana.

Tuttavia, come già evidenziato con riferimento al DdL 1131/S, la misura necessiterebbe di una proroga e dell’estensione dell’ambito applicativo.

Per quel che riguarda il diverso profilo relativo alla proroga, fino al 2025, delle agevolazioni fiscali vigenti (Bonus Casa ed Ecobonus), nell’ottica della rigenerazione urbana, pur apprezzando la finalità del provvedimento, si ribadisce l’assoluta inadeguatezza dello strumento della legge delega per l’introduzione di misure che richiedono, invece, una rapida attuazione.

Peraltro, dalla lettura dell’art.14 non si evince, stante il generico riferimento al D.L. 63/2013, l’esatta tipologia dei benefici fiscali a cui la proroga al 2025 si riferisce.

In particolare, la norma (dal titolo “Delega al Governo per la stabilizzazione del bonus ristrutturazioni, miglioramento antisismico ed efficientamento energetico degli edifici residenziali, commerciali e produttivi) nel testo fa riferimento al solo “efficientamento energetico”, e quindi all’Ecobonus, e non cita espressamente le ulteriori agevolazioni disciplinate al medesimo D.L. 63/2013 (Bonus casa e Sismabonus).

Il Disegno di legge n. 1981

Primo firmatario Sen. Briziarelli

“Rigenerazione

Il provvedimento contiene una disciplina organica della rigenerazione urbana, con un approccio alla soluzione degli aspetti problematici che impediscono l’avvio dei interventi e cioè:

- sotto il profilo normativo/urbanistico, le Regioni sono chiamate a dettare una disciplina specifica indirizzata ai comuni che deve tenere

urbana”

conto di una serie di principi e criteri quali: deroghe al DM 1444/1968, premialità volumetriche, flessibilità nelle destinazioni d’uso, monetizzazione degli standard e procedure snelle sia per gli interventi relativi a pluralità di immobili che per quelli “puntuali”;

- sotto il profilo economico, oltre alla previsione di due fondi – uno finalizzato alla riconversione agricola delle aree occupate da impianti industriali o strutture agricole dismesse e uno volto a finanziare gli interventi di rigenerazione in senso stretto – è prevista l’esenzione dal contributo straordinario, la riduzione del costo di costruzione e la commisurazione degli oneri di urbanizzazione alle sole volumetrie aggiuntive.

Misure fiscali

Sotto il profilo fiscale, il disegno di legge contiene due detrazioni d’imposta:

- ✓ una detrazione IRPEF/IRES del 50% per le spese sostenute dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2022, nel limite di 40.000 euro, relative a interventi di demolizione degli edifici industriali o strutture per attività produttive o attività agricole, site in terreni fuori dei centri abitati, non congruenti con la tipologia rurale non occupati da più di 10 anni.

L’agevolazione spetta ai soggetti aventi diritto sulla base delle richieste da essi presentate, ed entro i limiti di capienza dello specifico fondo costituito per tale finalità, con una dotazione pari a 10 milioni di euro per l’anno 2020 e di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2028.

Il beneficio è riconosciuto solo per la riconversione agricola del terreno, da attuare entro 18 mesi dal termine dei lavori di demolizione e da utilizzare per attività agricola per un periodo di almeno 15 anni, anche attraverso contratti di affitto (art. 5);

- ✓ **una detrazione pari al 75%, o all’85%** (nel limite di 96.000 euro) **sull’acquisto di immobili demoliti e ricostruiti, anche con variazione volumetrica, in chiave antisismica analoga al Sismabonus acquisti, ma “potenziato” dal punto di vista temporale**, nelle zone a rischio sismico 1, 2 o 3.

Il bonus viene, infatti, riconosciuto per 10 anni dalla data di entrate in vigore della legge.

Gli interventi devono essere eseguiti da imprese di costruzione o ristrutturazione immobiliare, che provvedano, entro **24 mesi dalla data di conclusione dei lavori, alla vendita** delle unità ristrutturate.

Questa detrazione non si applica agli edifici ricadenti nella disciplina e nel periodo di applicazione del cd. Superbonus di cui all’art. 119 del DL 34/2020 (D.L. Rilancio) convertito nella legge 77/2020 (art.8).

Valutazione

Fatta salva la necessità di prevedere in via espressa la dichiarazione del pubblico interesse degli interventi e un meccanismo in grado di avviare subito il percorso della rigenerazione in attesa dell’azione delle Regioni e dei Comuni, il testo va nella direzione auspicata dall’Ance e consente di operare sul patrimonio edilizio esistente in modo complessivamente sostenibile.

Deroghe al DM 1444/1968, premialità volumetriche, flessibilità nelle destinazioni d’uso, procedure snelle sia per gli interventi relativi a pluralità di immobili che per quelli “puntuali”, esenzione dal contributo straordinario, monetizzazione degli standard, commisurazione degli oneri di urbanizzazione alle sole volumetrie aggiuntive: sono tutti elementi presenti

nel ddl e imprescindibili per le trasformazioni urbane.

*Valutazione dei
contenuti fiscali*

In merito alla detrazione Irpef del 50% per la demolizione degli edifici al fine di riconvertire le aree agricole, si evidenzia come essa sia del tutto irrisoria come misura di rigenerazione urbana, riguardando nello specifico solo la demolizione di edifici siti in terreni collocati al di fuori dei centri abitati.

Inoltre, la fruizione della stessa in base all'ordine di presentazione delle richieste rischia di disincentivare, di fatto, accesso al beneficio. Occorre, invece, prevedere l'applicabilità dello stesso secondo le ordinarie modalità di fruizione delle analoghe detrazioni per il recupero edilizio degli immobili.

In merito alla disposizione relativa al Sismabonus acquisti si esprime parere positivo sia in merito alla proroga della misura, che attualmente ha vigenza sino al 31 dicembre 2021, sia per l'ampliamento del lasso temporale concesso all'impresa (24 mesi in luogo di 18 dalla fine lavori) di costruzione per poter procedere alla vendita dell'unità.

**Il Disegno di
legge n. 970**

**Primo firmatario
Sen.
Montevecchi**

**“Tutela dei
centri storici”**

Il provvedimento è finalizzato a **tutelare i centri storici ed altri nuclei e complessi edilizi in ambito urbano facenti parte dell'insediamento storico** attraverso una serie di misure orientate complessivamente a limitare l'intervento sul patrimonio immobiliare esistente. Il ddl in particolare:

- **assoggetta**, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, i **centri storici, i nuclei e i complessi edilizi**, come identificati al nuovo catasto edilizio urbano del 1939, ad una nuova tipologia di vincolo culturale il **vincolo culturale “d'insieme” ai sensi della Parte II del D.lgs. 42/2004 (cd. Codice dei beni culturali e del paesaggio)**;
- prevede in questi ambiti urbani un **generale divieto di demolizione e ricostruzione e di trasformazione dei caratteri tipologici** degli organismi edilizi e dei luoghi aperti, con **divieto altresì di nuova edificazione**, anche degli spazi rimasti liberi;
- demanda agli strumenti urbanistici comunali l'individuazione, oltre che dell'insediamento storico, anche degli **immobili**, posti in ogni altra parte del territorio comunale, **che presentano comunque interesse storico** e che per questo vengono assoggettati ai medesimi divieti di demolizione e ricostruzione, trasformazione, ecc. posti per quelli ubicati nei centri storici;
- promuove l'insediamento nei centri storici di residenze, esercizi commerciali di vicinato, strutture artigianali, prevedendo in particolare l'obbligo di mantenere la funzione residenziale con la sospensione dei cambi d'uso verso destinazioni diverse eventualmente previste dal piano.

Valutazione

*L'Ance ritiene che **le misure contenute nel ddl 970 siano eccessivamente restrittive** e, qualora approvate, **determinerebbero l'ingessamento dei centri storici**, che rappresentano invece ambiti nei quali, con le dovute tutele, siano indispensabili azioni di rivitalizzazione e valorizzazione nell'ottica dell'adeguamento alle mutevoli esigenze sociali, economiche ed ambientali.*

*Tali misure inoltre, sono **ancora più pesanti per i centri storici delle principali città italiane (ad esempio Roma, Napoli, Genova e Firenze)**, caratterizzati da notevole estensione e, pertanto, dalla presenza di*

numerosi immobili privi di pregio storico-artistico ovvero spesso abbandonati/degradati che necessitano di interventi talvolta anche radicali per essere riportati a nuova vita.

Nel dettaglio l'Ance evidenzia anche che:

- **il vincolo culturale** (storico, artistico, archeologico) come disciplinato dalla Parte II del D.lgs. 42/2004 e confermato dalla giurisprudenza, **può riguardare solo singoli immobili e non insiemi indifferenziati**. Pertanto, la creazione di una nuova tipologia di vincolo culturale - oltretutto a carattere "indifferenziato" su una pluralità di immobili e quindi in contrasto con quanto da sempre affermato dalla giurisprudenza - per esigenze di organicità e sistematicità della delicata disciplina dei beni culturali dovrebbe essere coordinata e auspicabilmente collocata all'interno della Parte II del D.lgs. 42/2004;
- **i centri storici sono già oggetto di svariate misure di tutela** poiché sono quasi sempre assoggettati a **vincolo paesaggistico** ovvero a **prescrizioni dei piani paesaggistici regionali**, nonché a **specifiche discipline di conservazione nell'ambito degli strumenti urbanistici comunali**. La soprintendenza, pertanto, già svolge un ruolo di controllo dei progetti edilizi all'interno dei procedimenti di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica ed interviene inoltre a rilasciare l'apposito nulla osta su tutti gli immobili comunque soggetti a vincolo culturale;
- **il recente decreto legge 76/2020 cd. "semplificazioni" all'art. 10 ha previsto due norme finalizzate a garantire una ulteriore tutela dei centri e nuclei storici**, le quali da un lato subordinano la demolizione e ricostruzione alla previa approvazione di un piano urbanistico attuativo e, dall'altro, prevedono per gli immobili soggetti a vincolo culturale o paesaggistico e per quelli ubicati in zona A che la demolizione e ricostruzione e il ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto se siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria.

In conclusione, le misure contenute nel ddl 970, anziché salvaguardare meglio i centri storici, rischiano di "immobilizzarli" con conseguente difficoltà se non impossibilità di realizzare i necessari obiettivi di rivitalizzazione e valorizzazione e soprattutto bloccando l'intervento anche sui numerosi immobili privi di pregio storico-artistico, spesso abbandonati/degradati.

Il Disegno di legge n. 1302

Primo firmatario Sen. Angrisani

"Misure di contrasto dell'abbandono degli immobili vincolati nei piccoli comuni"

Il provvedimento – modificando la Legge 158/2017 sulla valorizzazione e il sostegno dei cd. "piccoli comuni" – introduce una **procedura speciale finalizzata a contrastare il fenomeno, sempre più diffuso, dell'abbandono degli edifici con particolare riferimento a quelli soggetti a vincolo culturale** ai sensi del D.lgs. 42/2004.

Il ddl interviene prima di tutto sull'ambito di applicazione della Legge 158/2017, limitandolo ai comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti (anziché fino a 5.000 abitanti come attualmente previsto) e successivamente delinea una procedura di competenza comunale finalizzata a garantire il restauro, la manutenzione e l'efficientamento degli immobili vincolati, che presentano rischi sotto il profilo della sicurezza statica e della pubblica incolumità. Per questi edifici il comune sollecita i proprietari degli immobili ad intervenire e, in caso di inerzia, acquisisce gratuitamente i beni,

provvedendo a realizzare i necessari interventi di conservazione con conseguente destinazione a funzioni sociali/collettive.

Valutazione

Il tema degli immobili abbandonati/degradati, seppure più frequente nei piccoli comuni, **interessa in varia misura tutte le realtà urbane** e pertanto **dovrebbe essere oggetto di un intervento di portata più ampia ed organica**.

Peraltro, questo fenomeno è molto diffuso anche nei contesti agricoli, dove l'abbandono e il degrado delle edilizia rurale procedono di pari passo con lo spopolamento di queste realtà a favore dei grandi/medi centri urbani.

Diverse Regioni si sono già attivate per invertire questa tendenza e hanno previsto procedure e misure operative e incentivanti per favorire il recupero e il riutilizzo degli immobili abbandonati, sia in ambito agricolo, che nei centri urbani e in particolare in quelli storici (Toscana, Lombardia, Veneto, Piemonte, Liguria, Sardegna, ecc.).

L'Ance pertanto auspica un **intervento a livello statale che**, anche in collegamento con la normativa sulla rigenerazione urbana, **affronti il problema a 360°**, in una logica non tanto punitiva dell'inerzia dei proprietari, quanto piuttosto a carattere premiale, attraverso la previsione di incentivi e agevolazioni degli interventi di recupero, tenendo conto anche delle normative regionali già esistenti.

Il disegno di legge n. 985

Primo firmatario Sen. Ginetti

"Tutela delle mura di cinta storiche"

Il testo affronta il tema specifico della **conservazione e del restauro delle mura di cinta storiche** (con relative torri, porte e fortificazioni) dei **comuni con popolazione fino a 70.000** attraverso:

- la costituzione di un **fondo apposito nello stato di previsione del Ministero dell'interno**;
- l'emanazione di un **Piano nazionale attuato mediante uno o più bandi pubblici** per la presentazione dei progetti da parte dei Comuni e la selezione degli stessi ai fini dell'attribuzione delle risorse stanziare dalla legge.

Valutazione

*Premesso che tali misure andrebbero estese a tutti i comuni del territorio nazionale e non solo a quelli con popolazione inferiore a 70.000 abitanti, la **conservazione e la valorizzazione delle mura storiche è un aspetto di sicura valenza ai fini di una generale riqualificazione dei contesti urbani** e del loro rilancio in termini di attrattività soprattutto turistica, ma **appare tutto sommato marginale nell'ambito della questione della rigenerazione urbana.***

Questo tema, a giudizio dell'Ance, **dovrebbe trovare collocazione all'interno di un provvedimento autonomo e mirato in materia di tutela dei beni storico-artistici/archeologici, anche in attuazione e coordinamento con il D.lgs. 42/2004.**

LE PROPOSTE DELL'ANCE PER LA NORMATIVA SULLA RIGENERAZIONE URBANA

La nuova normativa statale in tema di rigenerazione urbana, secondo l'Ance, deve contenere **poche e semplici norme generali e imprescindibili, rinviandone l'attuazione alle**

Regioni e attribuendo, intanto, ai Comuni la possibilità di individuare gli ambiti dove avviare subito gli interventi, in una sorta di “periodo di rodaggio” per limitare il corto circuito delle competenze tra Stato e Regioni.

L'Ance ritiene in via pregiudiziale che il provvedimento debba:

- **ridurre progressivamente il consumo di suolo e favorire la rigenerazione del patrimonio edilizio**, non solo quello degradato o dismesso, per assicurare la compatibilità ambientale, l'efficientamento energetico, il miglioramento e l'adeguamento sismico e in generale la vivibilità in rapporto alle esigenze sociali;
- **dichiarare di interesse pubblico gli interventi sul patrimonio edilizio esistente**, al fine di consentire **procedure semplificate, deroghe agli standard e riduzione/esenzione dal contributo di costruzione** ulteriori rispetto a quanto già previsto dal Dpr 380/2001;
- prevedere **non solo interventi inseriti nell'ambito di piani/programmi integrati** comunque denominati, **ma anche e soprattutto singoli interventi in diretta attuazione del piano urbanistico comunale**.

Sotto il profilo più operativo, per intervenire in modo celere, diffuso ed economicamente sostenibile sugli immobili esistenti l'Ance ritiene necessario prevedere:

- # il recupero del volume esistente dell'immobile anche con riconoscimento di superfici e volumetrie aggiuntive rispetto a quelle preesistenti;
- # la diversa distribuzione volumetrica, della sagoma, dei prospetti, dei caratteri tipologici e planivolumetrici;
- # il diverso posizionamento sull'area di sedime, anche con eventuale delocalizzazione in aree diverse;
- # la flessibilità delle destinazioni d'uso, compresa l'ammissibilità di quelle non espressamente vietate dagli strumenti urbanistici;
- # incentivi e premialità ulteriori nel caso in cui gli interventi necessitino di previa bonifica dei siti inquinati o dall'amianto o da altri materiali pericolosi (es. scomputo dei costi di bonifica dagli oneri di urbanizzazione/ costo di costruzione, come previsto già dalla Regione Lombardia);
- # in attesa di una riforma organica della materia degli standard urbanistici, deroghe agli articoli 7, 8 e 9 (densità, altezze e distanze fra edifici) del DM 1444/1968, nonché alle disposizioni regionali e comunali attuative, fatte salve le norme del Codice civile;
- # la monetizzazione degli standard urbanistici di cui al DM 1444/1968, che deve essere commisurata esclusivamente all'entità della maggiore volumetria o superficie eccedente quella originaria;
- # l'esenzione o la considerevole riduzione del contributo straordinario di cui all'art. 16, comma 4, lett. d-ter) del Dpr 380/2001 per gli interventi di rigenerazione previsti dalla nuova legge;
- # la commisurazione degli oneri di urbanizzazione esclusivamente all'entità della maggiore volumetria o superficie eccedente quella originaria;

- # la riduzione del contributo di costruzione di cui all'articolo 16 del Dpr 380/2001 in misura complessiva non inferiore al 40% rispetto a quello previsto dalla tabelle parametriche regionali; i comuni hanno la facoltà di deliberare ulteriori riduzioni fino alla completa esenzione dallo stesso, ad esempio, in caso di interventi che richiedono la bonifica dei siti inquinati o dall'amianto o da altri materiali pericolosi;
- # gli interventi di rigenerazione che prevedono la demolizione dell'edificio originario sono subordinati alla verifica dello stato legittimo unicamente del volume totale o della superficie lorda dello stesso, ai fini del calcolo della nuova edificazione ammissibile;
- # è consentito l'uso temporaneo di edifici per usi anche diversi da quelli ammessi dal piano urbanistico, senza determinare il mutamento della destinazione;
- # semplificazioni procedurali sia per l'individuazione degli ambiti di rigenerazione da parte del comune, sia per l'approvazione dei programmi/piani di rigenerazione, sia per l'approvazione dei singoli interventi;
- # utilizzo del permesso di costruire convenzionato per interventi complessi negli ambiti urbani consolidati.

Sotto il profilo fiscale, in merito ai provvedimenti esaminati, si evidenziano le seguenti proposte:

- ✓ **prevedere sia la proroga dell'incentivo alla valorizzazione edilizia** di cui all'art.7 del D.L. 34/2019 (**imposte di registro ed ipo-catastali in misura fissa, pari a 200 euro**), **quantomeno sino al 31 dicembre 2023, sia un'applicazione più ampia del regime fiscale ridotto**, tale da **comprendere**, non solo l'**acquisto** di fabbricati da demolire e ricostruire, ma anche di **aree già urbanizzate**, sulle quali realizzare *ex novo* i fabbricati rispondenti ai più moderni standard energetici ed antisismici;
- ✓ **aumentare al 100%** la previsione del disegno di legge 1131 in merito alla **detrazione Irpef**, prevista a favore delle persone fisiche, dell'IVA pagata sugli acquisti di abitazioni in classe energetica A o B (siano esse prime o seconde case), **cedute dalle imprese a seguito degli interventi previsti nel Piano comunale di rigenerazione urbana**.

La **detrazione** deve essere **ripartita in 5 quote annuali, oppure ceduta**, sotto forma di **credito d'imposta**, a **soggetti terzi**, ivi compresi gli **istituti di credito** e gli **intermediari finanziari**, con possibilità di **successiva cessione** da parte di questi.

In aggiunta, con specifico riferimento al DdL 1131/S, occorre:

- ✓ **prevedere l'applicabilità a regime dell'Ecobonus nelle più alte percentuali di detrazione al 70% e 75%**, quantomeno per gli edifici a destinazione residenziale, ricadenti nei Piani comunali di rigenerazione urbana, con **opzione per lo sconto in fattura**;
- ✓ **ammettere lo sconto in fattura anche per il Bonus casa potenziato al 65%**, e **collegato ad interventi nell'ambito dei Piani comunali di rigenerazione urbana**;
- ✓ **specificare l'applicabilità del Bonus casa e dell'Ecobonus potenziati nell'ipotesi demolizione e ricostruzione con incrementi di volumetria**, al fine di promuovere interventi di rigenerazione urbana, in base alla **definizione di "ristrutturazione edilizia"** del nuovo art.3, co.1, lett.d, del D.P.R. 380/2001.

