



CONFINDUSTRIA
ASSOIMMOBILIARE

**Nuovo testo unificato per i disegni di legge n. 1131, 1302,
1943, 1981, 2292, 2297
“Misure per la rigenerazione urbana”**

Commissione Ambiente, Territorio, Beni Ambientali del Senato

17 novembre 2021

Memoria di Confindustria Assoimmobiliare su Ddl Rigenerazione urbana

NUOVO TESTO UNIFICATO PREDISPOSTO DAI RELATORI PER I DISEGNI DI LEGGE

N. 1131, 1302, 1943, 1981, 2292, 2297

PREMESSE

Il nuovo testo unificato predisposto dai Relatori per i disegni di legge in materia di rigenerazione urbana costituisce una apprezzabile evoluzione dei testi originari. Tale testo, infatti, disegna una chiara architettura istituzionale e, nell'introdurre una disciplina immediata correlata ad un programma nazionale con misure anche finanziarie e fiscali appropriate, prevede una delega per un riordino sistematico del quadro normativo cui si riferisce il tema specifico della rigenerazione urbana.

Tra i maggiori **punti di forza** del Disegno di legge in oggetto vi è sicuramente il riconoscimento, da un lato, che **la rigenerazione urbana è oggi al centro del buon governo del territorio** e in particolare della pianificazione urbanistica e, dall'altro, seppure non puntualmente o esplicitamente, che la rigenerazione urbana è da intendersi anche come rigenerazione sociale, culturale e ambientale di sottoinsiemi urbani prima e piuttosto che rigenerazione urbanistica ed edilizia in senso tradizionale.

Ancora, il Ddl si pone il **condivisibile obiettivo di coinvolgere e coordinare i diversi livelli di governo**, sia definendo una chiara architettura istituzionale statale, sia salvaguardando le iniziative legislative sperimentali di alcune Regioni, sia, da ultimo, incentivando nuove misure strutturali regionali e comunali.

In particolare, la proposta in esame riconosce al mercato - elemento a nostro avviso assai appropriato - un **ruolo di rilievo proprio nell'ambito della definizione delle politiche pubbliche**. Difatti, questa intende affiancare all'intervento statale diretto una delega al Governo per una revisione della normativa edilizia e degli standard, configurando anche un programma nazionale per la rigenerazione urbana e destina risorse e misure fiscali a medio termine per sostenere un programma organico di interventi.

Da notare, in particolare, che il provvedimento prevede che la programmazione comunale di rigenerazione urbana avvenga mediante i piani attuativi ordinari e non tramite strumenti pianificatori straordinari, costituendo un cambio di paradigma fondamentale.

Inoltre, dispone **interventi privati diretti di rigenerazione**, anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici, riconoscendo di fatto un ruolo specifico ai progetti che gli operatori stanno già mettendo in campo in alcuni territori e che hanno innumerevoli externalità positive. Non solo, il testo definisce anche dei requisiti per l'acquisizione della conformità urbanistica a fronte di interventi di rigenerazione che determinano, tra l'altro, efficientamento energetico.

Da ultimo, Assoimmobiliare apprezza molto che all'interno del testo siano state accolte per il momento richieste che da lungo tempo l'Associazione promuove nei confronti delle istituzioni: da un lato, la concessione di una **esenzione IMU e TARI per gli immobili oggetto di interventi di rigenerazione urbana** (art. 11, comma 3) e, dall'altro, **l'applicazione delle imposte d'atto di**

trasferimento in misura fissa per immobili oggetto di rigenerazione a prescindere dalla tipologia di “soggetto” che pone in essere l’intervento. Tale aspetto, in particolare, sembra un buon superamento di precedenti impostazioni e potrebbe essere davvero in grado di attrarre un maggior numero di investimenti sul territorio.

Tuttavia, in qualità di Associazione rappresentativa della filiera edilizia e immobiliare, ci teniamo a sottolineare che nonostante gli importanti passi in avanti fatti con la redazione del nuovo testo unificato, permangono **alcune criticità** che auspichiamo si possano risolvere positivamente con un lavoro di approfondimento tecnico delle questioni.

- Innanzitutto, il provvedimento configurerebbe una cascata di interventi a catena, nazionali, regionali e comunali, che comporterebbero verosimilmente anni di attività complessa prima di portare ad effetti concreti di rigenerazione sul territorio. Per questi motivi, attestata la competenza statale concorrente con quella regionale in materia di governo del territorio, sarebbe utile, oltre alla istituzione di un’architettura nazionale e di un programma nazionale, fissare per il resto principi e metodi con i quali armonizzare e orientare l’assetto normativo di dettaglio ormai strutturato in varie Regioni.
- Per quanto riguarda i **piani comunali di rigenerazione urbana**, non è chiaro poi chi li dovrebbe attuare dopo che il Comune li abbia definiti mediante concorsi di idee. Per esempio, potrebbe essere prevista una partnership pubblico privata come quelle già disciplinate dal codice dei contratti pubblici (project finance), ma oltre il caso normale del finanziamento di opere pubbliche.
- Passando poi al tema delle definizioni, che la proposta di testo unificato tratta correttamente nella sua prima parte, rileviamo tuttavia la necessità di intervenire approfondendo e rivedendo quelle relative a quella della **rigenerazione urbana** stessa e quella del **consumo di suolo**. Per quanto riguarda la prima, questa andrebbe chiarita nella sua valenza strategica, sottolineando le differenze dalla mera riqualificazione edilizia. La rigenerazione urbana è infatti un’operazione di rigenerazione sociale, culturale, ambientale, economica, prima ancora che urbanistica edilizia, cosicché si potrebbe caratterizzare questi interventi anche sulla base di una relazione di accompagnamento che ponga in luce gli impatti positivi relativamente a tutti questi profili di pubblico interesse. In merito alla definizione di consumo di suolo, riteniamo opportuno un’ulteriore analisi, poiché l’attuale induce a pensare che ogni trasformazione del territorio sia negativa e non invece che sia negativo lo spreco di suolo piuttosto che un suo uso funzionale. Importante è chiarire che si ha consumo di suolo solo in caso di trasformazione di un’area da non edificabile ad edificata.
- Il testo unificato presenta, inoltre, alcuni problemi di coordinamento. In primo luogo, questo **non si coordina appieno con la normativa vigente**, anche statale. Per esempio, si assume come limite inderogabile le distanze legittimamente preesistenti, che potrebbero anche essere superiori a quelle minime consentite, oppure potrebbero essere derogabile secondo il Decreto Ministeriale dei Lavori pubblici 1444/1968 e misure derogatorie regionali già consentite. Inoltre, non si coordina con l’impianto della normativa urbanistica vigente e oscilla tra i riferimenti ad un nuovo piano attuativo in variante di rigenerazione urbana e riferimenti ai tradizionali piani attuativi. Infine, occorrerebbe coordinare meglio gli strumenti utilizzabile per conseguire gli obiettivi, ossia valorizzare quelli già esistenti e noti ai Comuni e al mercato, come i **piani di recupero**, ai quali potrebbe essere **riconosciuto un pubblico**

interesse, atto a giustificare anche una loro approvazione in variante al piano regolatore. Altro strumento utilizzabile è quello del **permesso di costruire in deroga al piano regolatore per interventi di interesse pubblico**, su parere favorevole del consiglio comunale, ove si connotino gli interventi di rigenerazione urbana come rispondenti al pubblico interesse ex lege.

- Non vengono affrontati alcune problematiche - che definiremmo strutturali - dei processi di rigenerazione urbana:
 - Il tema degli ostacoli rappresentati dalle pur **lievi irregolarità presenti negli edifici esistenti specialmente se di origine risalente nel tempo**, che invece potrebbero essere eliminate proprio nel contesto dell'intervento di rigenerazione urbana;
 - Il tema degli ostacoli opposti agli **interventi di rigenerazione urbana di iniziativa privata** da parte di proprietari di porzioni di immobili dissenzienti o irreperibili.
 - Il tema degli edifici nuovi ma costruiti parzialmente e non ultimati, che finiscono per devastare il paesaggio urbano per anni.
 - Il tema della mancanza di strumenti giuridici idonei a favorire la **redistribuzione della volumetria esistente**, per evitare la cristallizzazione in loco dell'edificato esistente di fatto senza creare nuovi "vuoti urbani" preziosi;
- Andrebbe inoltre rivisto l'articolo 7 del testo unificato, l'unico che si rivolge realmente agli operatori di mercato, in attesa che la lunga filiera del programma nazionale possa portare a risultati concreti ossia ai piani comunali di rigenerazione urbana.
 - In primo luogo, paralizza ogni intervento di **riqualificazione nei centri storici e aree urbane assimilate** fino a quando non sia stato attuato il programma nazionale fino ai nuovi piani comunali. Vengono fatti salvi solo i piani attuativi precedentemente approvati, mentre non sono ammessi nuovi piani attuativi. La disposizione non è indispensabile per tutelare alcun profilo di pubblico interesse nei centri storici e aree urbane assimilate, in quanto i presidi già esistenti e operanti sono ampiamente sufficienti allo scopo (autorizzazioni ex codice beni culturali; controllo comunale degli interventi non puntuali mediante subordinazione dei medesimi a piani di recupero soggetti a controllo comunale; ecc.).
 - Sarebbe inoltre inefficace ove non si introducesse la previsione che anche i piani attuativi entro i centri storici siano previamente sottoposti a nulla osta delle Soprintendenze BBCC, così da eliminare la necessità di una successiva autorizzazione paesaggistica.
- Per ultimo, si segnala come, a nostro avviso, la delega conferita al Governo all'articolo 13 per la redazione di un Testo Unico in materia di edilizia debba essere estesa anche alla riscrittura del Testo unico sull'urbanistica, non meno urgente, per colmare uno spazio coperto ormai da una legislazione regionale disomogenea, sulla base di un quadro normativo statale che risale al 1942 e successive modifiche nel 1967, 1977 e 1978.

Nel dettaglio, come Associazione abbiamo quindi identificato una serie di modifiche che apparirebbe utile apportare per migliorare l'impianto del testo, distinguibili in proposte inerenti le definizioni e la governance dei processi, la disciplina edilizia e urbanistica e da ultimo gli aspetti fiscali legati a tali processi di rigenerazione.

A. PROPOSTE IN MATERIA DI DEFINIZIONI E GOVERNANCE

1. All'articolo 2 del testo unificato, relativamente alle definizioni per l'attuazione della legge, appare necessario chiarire che si ha consumo di suolo solo in caso di trasformazione di un'area da non "edificabile" ad "edificata".
2. Appare inoltre necessario esplicitare che i piani di riqualificazione urbana sono piani di recupero con valenza di "rigenerazione urbana" nel significato del ddl, utilizzando così concetti e procedimenti noti da tempo, regolati dalla legge statale (già dalla l. 457/1978) e a seguire dalla legislazione regionale, ormai metabolizzati dalla prassi amministrativa, prevedendo che tale piano:
 - sia qualificato "di interesse pubblico", ove ne sussistano i presupposti;
 - possa essere proposto da un'ampia maggioranza delle proprietà coinvolte, eventualmente riunite in consorzio o società di trasformazione urbana;
 - possa prevedere riconoscimento di "crediti edilizi", a fronte della riduzione sensibile del volume esistente per la creazione di nuovi spazi urbani, da utilizzare in altre aree indicate dal Comune;
 - possa essere approvato in unica lettura dal consiglio comunale, anche in deroga ai piani regolatori vigenti, tenuto conto delle osservazioni dei cittadini sulla proposta condivisa dalla Giunta e pubblicata;
 - sia soggetto a nulla osta preventivo delle Soprintendenze BBCC se riguardi centri storici o includa beni monumentali;
 - consenta l'esproprio dei dissenzienti a cura e spese del privato proponente.
3. E' opportuno che i piani di rigenerazione urbana possano prevedere la creazione di nuovi "vuoti urbani", con un riconoscimento al promotore in termini di "credito edilizio" da utilizzare come incremento volumetrico in altre aree edificabili individuate dai Comuni.
4. Occorre attribuire ai Comuni il potere di prevedere la demolizione di manufatti in perdurante stato di abbandono e degradanti per il territorio circostante, dopo aver previsto una diffida a eliminare il degrado entro un congruo termine, con relativa introduzione della sanzione che l'inottemperanza alla diffida determinerà immediatamente l'impossibilità di eseguire su quel bene interventi di recupero diversi dalla manutenzione straordinaria.

B. PROPOSTE IN MATERIA DI EDILIZIA E URBANISTICA

1. Ricondurre gli interventi privati su singoli edifici - ove rispondenti ad almeno alcuni dei caratteri indicati dal ddl perché si configuri rigenerazione urbana - fra gli interventi di interesse pubblico di cui all'art. 14 TUE, estendendo il comma 1-bis oltre agli interventi di

ristrutturazione edilizia anche agli interventi di ristrutturazione urbanistica nella definizione di cui all'art. 31 l. 457/1978, così da includere anche demolizioni e ricostruzioni con variazioni di sedime e sagoma.

2. Indicare il decorso del termine per l'impugnazione dei titoli edilizi dal momento dell'affissione del "cartello di Cantiere" e non gli ordinari termini (60 giorni tar, 120 per ricorso straordinario al Presidente della Repubblica) decorrenti dall'ultimazione dei lavori di rigenerazione.
3. Abrogare la disciplina sulle distanze di cui al D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, fatta salva la distanza di 10 m tra pareti finestrate. La disciplina delle distanze minime tra edifici risale al 1968 ed era stata concepita per la formazione dei piani di espansione urbana; riferita oggi alla rigenerazione urbana, determina condizionamenti impropri legati alla casualità delle situazioni e al potere interdittivo di altri privati, con una sorta di "privatizzazione" dell'urbanistica.
4. Dichiarare che il titolo edilizio legittima l'intero progetto approvato fino alla ultimazione dei lavori, salvo proroghe giustificate, e non invece parti non funzionali di quanto unitariamente previsto e autorizzato, che configurano invece difformità edilizia.
5. Prevedere espressamente che il contributo straordinario richiesto in linea generale dall'art. 15 TUE per gli interventi in variante o deroga non operi per gli interventi di rigenerazione urbana.
6. Prevedere che il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria per abusi edilizi comporti la regolarizzazione dell'immobile e la sua re-immissione nella circolazione giuridico-economica, senza nessun effetto su ogni eventuale responsabilità penale collaterale.
7. Prevedere che nel quadro degli interventi di rigenerazione urbana si intendono eliminate le eventuali irregolarità edilizie degli immobili sui quali si interviene, senza peraltro che l'eventuale volumetria irregolare possa essere considerata utile e valorizzata nel contesto degli interventi.

L'art. 2-bis TUE ha già riconosciuto il potere delle autonomie locali di derogare ai criteri fissati nel 1968 e lo stesso DM 1444/1968 all'art. 9 ultima parte ammette deroghe quando esse rispondano ad una valutazione di interesse generale espressa in un atto del pianificatore pubblico. Nel rigenerare la città, dunque, dovrebbe essere ribadito che altezze degli edifici e le distanze - fra loro e dagli edifici esterni all'ambito da rigenerare - saranno rimesse alla valutazione del Comune, salvo il minimo fissato dal codice civile, il quale terrà conto nelle sue valutazioni anche degli impatti sul contesto territoriale circostante all'ambito oggetto di intervento. Ciò consentirebbe in particolare di "verticalizzare" le città riducendo l'area coperta e recuperando spazi verdi, utilizzando ove possibile le infrastrutture pubbliche esistenti e ove necessario potenziate.

8. Modificare in alcune sue parti la proposta di articolo 7 inserita nel testo unificato per evitare che gli importanti processi di rigenerazione urbana che possono essere attuati da soggetti privati, possano essere rallentati dall'adozione dei piani comunali di rigenerazione urbana. In particolare, occorre eliminare la disposizione dell'articolo 7, che prevede che gli interventi nelle aree sensibili sono comunque subordinati al vaglio di interesse pubblico da parte dei comuni (se in deroga) e al parere della Soprintendenza.

C. PROPOSTE IN MATERIA DI MISURE FISCALI INCENTIVANTI

1. Modificare il corpus dell'art. 11 - dal momento che l'attuale previsione che a interventi di rigenerazione urbana siano applicabili l'Ecobonus, il Sismabonus e il Superbonus 110% espone al rischio che, ove tali incentivi non siano rinnovati, questi stessi benefici non sarebbero applicabili (diversamente rispetto le precedenti versioni del testo normativo);
2. La formulazione attuale dell'art. 11 tralascia completamente un segmento fondamentale di operatori istituzionali come quello degli investitori OICR, è necessario quindi modificare la disposizione per sanare una criticità di fatto, ossia che il rinvio *tout court* ai bonus fiscali esclude dagli stessi gli investitori professionali (OICR, SIIQ e simili);
3. Prevedere, nell'ambito dell'art. 11, che la detrazione del 50% dell'IVA corrisposta in acquisto (comma 7) sia ripartita su un periodo non superiore a 5 anni per essere efficace.

Nel ringraziare codesta Commissione per l'invito a presentare la presente Memoria e restando a disposizione per ogni utile approfondimento, si porgono distinti saluti.



Silvia Maria Rovere
Presidente

Confindustria Assoimmobiliare

Fin dalla sua fondazione nel 1997, Confindustria Assoimmobiliare rappresenta la filiera degli operatori professionali del real estate attivi in Italia. I suoi oltre 150 Soci includono investitori istituzionali (società di gestione del risparmio e fondi immobiliari, società immobiliari quotate e non quotate, istituti bancari, compagnie assicurative), primari developer italiani e internazionali, società pubbliche che gestiscono grandi patrimoni immobiliari, società dei servizi immobiliari, dei servizi legali e della consulenza al real estate. Aderiscono inoltre a Confindustria Assoimmobiliare anche associazioni tra imprese o tra professionisti, fondazioni, enti e istituzioni che abbiano interessi riconducibili al mercato immobiliare per affinità, complementarietà o raccordo economico.

Confindustria Assoimmobiliare ha come scopi principali il sostegno alla crescita del settore immobiliare, nella consapevolezza del ruolo rilevantissimo del settore nello sviluppo economico complessivo del Paese; la creazione di un contesto favorevole agli investimenti dei propri Associati e all'attrazione di capitali nazionali e internazionali per lo sviluppo del territorio e la rigenerazione urbana; la rappresentanza e la tutela degli interessi dell'industry presso gli stakeholder istituzionali; la promozione dei principi per l'investimento immobiliare sostenibile e responsabile (SRPI) e dei principi Environmental Social e Governance (ESG); il supporto alla transizione green e digital del patrimonio immobiliare pubblico e privato; la promozione della trasparenza del mercato e della reputazione degli operatori immobiliari; la formazione di risorse professionali qualificate.

Sito web: www.assoimmobiliare.it.

phone: +39 06 3212271
email: assoimmobiliare@assoimmobiliare.it
address: Via IV Novembre 114 - Roma
Via San Maurizio 21 - Milano
site: www.assoimmobiliare.it
linkedin: [assoimmobiliare](https://www.linkedin.com/company/assoimmobiliare)



CONFINDUSTRIA
ASSOIMMOBILIARE