



AUDIZIONE

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica

Ddl 29 e abb. “Misure per la rigenerazione urbana”

Roma, 27 febbraio 2024



Premessa

La rigenerazione urbana – intesa quale processo integrato di trasformazione urbanistica delle città, in cui elementi di riqualificazione fisica si intersecano con aspetti sociali, culturali, economici ed ambientali – è tema centrale nello sviluppo delle politiche urbane. Politiche che necessitano di regole semplici, risorse stabili e rimesse all'autonoma gestionale delle Città e dei Comuni, sulla base di un indirizzo di crescita e trasformazione urbana in chiave di sostenibilità, che è patrimonio comune di tutti i Comuni.

Valutata positivamente la volontà del legislatore nazionale di raccordare con una norma di principi generali le molteplici esperienze regionali che negli anni hanno consolidato quadri normativi diversificati per rispondere alla domanda di rigenerazione urbana e di riqualificazione del patrimonio edilizio vetusto, è però necessario assicurare un panorama di regole semplici, che assicurino agli Enti locali la possibilità concreta di intervenire sul proprio territorio per avviare processi di trasformazione urbanistica in grado di assicurare una riduzione di consumo di suolo in linea con gli obiettivi fissati in ambito europeo.

Nell'esprimere apprezzamento, dunque per la ripresa dei lavori del Parlamento su tale tematica complessa ma essenziale per Comuni e Città Metropolitane, si rappresenta la necessità che i diversi disegni di legge che la Commissione sta esaminando vengano riuniti in un Testo Unificato su cui si potranno poi esprimere le considerazioni di merito, avendo così una base comune su cui articolare le prossime osservazioni e proposte.

A tal proposito come Associazione si ritiene che il testo base debba essere l'AS 863 "Disposizioni in materia di rigenerazione urbana" (p.f. Occhiuto), per le motivazioni espresse in seguito.

Si riportano, a seguire, le principali osservazioni in merito ai disegni di legge oggetto dell'audizione.

Osservazioni ai Disegni di legge

a) DDL 29 – "Misure per la rigenerazione urbana" (p.f. Mirabelli)

Il DDL 29, presentato dal senatore Franco Mirabelli, primo firmatario, il 13 ottobre 2021 riprende larga parte dei contenuti del precedente AS 1131.

In sintesi il provvedimento prevede:

- 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, cultura), dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni con compiti di coordinamento nell'utilizzo

dei fondi pubblici disponibili a vario titolo, coinvolgimento di investitori, monitoraggio, ricerca, ecc.;

- la previsione di un canale di finanziamento di medio-lungo termine con la costituzione di un apposito **fondo presso il Ministero dell'economia**, con dotazione pari a 500 mil/€ per gli anni dal 2024 al 2043 da ripartirsi annualmente fra le Regioni e le Province autonome secondo criteri e le modalità contenute in un apposito decreto del MEF (entro due mesi dalla data di adozione del Piano nazionale);
- **l'assegnazione delle risorse agli enti locali, attraverso appositi bandi regionali** per la selezione di piani urbanistici comunali di rigenerazione urbana;
- **il riconoscimento di semplificazioni ed incentivi** anche di natura fiscale (volumetria aggiuntiva, riduzione del contributo di costruzione, mutamenti delle destinazioni d'uso in deroga, possibilità di delocalizzazione, casi di esenzione dal contributo straordinario, ecc.).

La **procedura attuativa** delineata risulta **estremamente complessa**, essendo articolata in una **pluralità di adempimenti "a cascata"**, quali:

- adozione con Dpcm del **Piano nazionale per la rigenerazione urbana** entro 2 mesi 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 3 mesi 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).
- **Sotto il profilo ambientale**, il ddl richiama in più punti il tema della gestione dei rifiuti derivanti da attività di demolizione e costruzione, prevedendo che nel Piano di rigenerazione urbana siano indicate le modalità di gestione dei rifiuti e rinviando la disciplina alla normativa di settore.
- **Rispetto al tema fiscale** sono previste una **serie di misure di favore**, a regime, applicabili agli immobili oggetto di interventi di rigenerazione urbana:
 - **esclusione da IMU e TARI** per gli immobili oggetto di interventi di rigenerazione urbana;
 - possibilità per i comuni di deliberare **riduzioni in misura superiore al 50% per tributi/canoni di occupazione del suolo pubblico**;

- **riduzione delle imposte d'atto** (registro, ipotecaria e catastale) per trasferimenti degli immobili nell'ambito di interventi di rigenerazione urbana di iniziativa pubblica o privata;
- **messa a regime dei bonus fiscali per l'efficientamento energetico e la messa in sicurezza antisismica**, in misura pari al 65% delle spese sostenute, per gli interventi compresi nel Piano comunale di rigenerazione urbana, anche nell'ipotesi di demolizione di edifici e successiva ricostruzione dei medesimi. I medesimi benefici fiscali si applicano anche alla realizzazione di schermature solari delle facciate e dei tetti, nonché di strutture di supporto per pannelli fotovoltaici sui tetti;
- **possibilità, per gli acquirenti di abitazioni rigenerate in classe energetica A e B, di poter recuperare, in 10 quote costanti, il 50% dell'IVA pagata sulla compravendita.**

Principali criticità

Nel merito, il provvedimento, presenta **diverse criticità** legate alla definizione di rigenerazione urbana, alla compatibilità con le normative vigenti, alla sostenibilità economica e ambientale degli interventi, al ruolo dei privati ed alla farraginosità di alcuni passaggi attuativi che qui si riassumono:

- Si considerano, quale **ambito oggetto di rigenerazione** solo le aree degradate e dismesse;
- Si introduce una insostenibile **complessità procedurale** con la previsione di “piani di rigenerazione” a vari livelli di governo (nazionale/disposizioni regionali) con tempistiche incongrue o indeterminate, in netta opposizione con le esigenze di semplificazione che vanno attuate per realizzare gli investimenti di cui il Paese ha estremo bisogno;
- Il sintetico passaggio sui **parcheggi di pertinenza delle abitazioni**, oltre ad essere **di difficile applicazione**, appare **in contrasto con le esigenze** delle amministrazioni di liberare lo spazio pubblico;
- **Si prevede un Fondo nazionale** per il finanziamento degli interventi di rigenerazione urbana, destinato alle Regioni che poi con “bandi regionali” provvedono ad assegnare tali risorse ai Comuni: è un punto qualificante del provvedimento che non si può condividere. Le risorse del Fondo devono finanziare progetti dei Comuni e delle Città Metropolitane che hanno già adeguato i propri piani urbanistici a leggi regionali in materia di rigenerazione urbana. Il passaggio regionale produce un inutile rallentamento nella realizzazione di tali investimenti e un irrigidimento della capacità di spesa;
- **La disciplina sui centri storici** non favorisce il recupero e la rigenerazione di quegli ambiti che invece più necessiterebbero di tali interventi edilizi, anche e soprattutto alla luce della sentenza n. 29/2021 della Corte Costituzionale che ha chiarito come la normativa statale in tema di vincoli storico-artistici e paesaggistici (ossia il d.lgs. 42/21004) non prevede un divieto assoluto e a priori di intervento sugli immobili vincolati ma occorre verificarne, di volta in volta, la compatibilità con i valori tutelati

nell'ambito del procedimento di autorizzazione (culturale o paesaggistica). Si continua utilizzare il termine "tutela" anziché "valorizzazione" dei centri storici;

- Interventi di **efficienza energetica e sostenibilità nei centri storici** e sul patrimonio storico sono possibili ma occorre individuare metodologie semplici e specifiche.
- **In relazione agli incentivi fiscali**, questi sono posti essenzialmente carico dei Comuni e non vi sono elementi qualificanti per le parti in cui devono essere ristorati. Non possono essere imposti, ma vanno lasciati all'autonomia delle amministrazioni locali;
- Assenza di un **periodo transitorio** di adeguamento alle disposizioni indicate nel testo del ddl, con problemi di praticabilità operativa oltre che di legittimità.

b) AS 863 "Disposizioni in materia di rigenerazione urbana" - (p.f. Occhiuto)

Il disegno di legge n. 863 è stato presentato al Senato il 7 settembre 2023 dal sen. Mario Occhiuto come primo firmatario.

Tale provvedimento appare in linea con le necessità e le esigenze di Comuni e Città Metropolitane nel valorizzare ruolo e compiti delle stesse nell'ambito delle iniziative di rigenerazione urbana.

Il DDL 863 si propone di favorire la riqualificazione delle aree urbane degradate, la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente, la riduzione del consumo di suolo e la mitigazione dei rischi ambientali, attraverso una serie di misure normative, fiscali e finanziarie tra cui oltre al piano nazionale per la rigenerazione urbana, **vi sono misure effettive di semplificazione delle procedure amministrative con un percorso snello e meno adempimenti per Comuni e Città metropolitane.** Inoltre, è espressamente prevista la possibilità di ricorrere al project financing e alla concessione in uso di beni pubblici, così da sfruttare le opportunità offerte dalla partnership pubblico-privata.

In sintesi il provvedimento prevede:

- La Cabina di regia nazionale per la rigenerazione urbana e attività di promozione dei Ministeri come strumento di governance;
- Una semplificazione procedurale con pochi adempimenti per gli enti territoriali che di seguito si sintetizzano:
 - ✓ le Regioni, entro 120 giorni dall'entrata in vigore della nuova legge, adeguano la propria normativa;
 - ✓ i **Comuni approvano un Piano di rigenerazione urbana**, individuando, anche su proposta dei privati, i relativi ambiti urbani e gli interventi ammissibili; sono fatti salvi gli ambiti già individuati dai comuni nello strumento urbanistico comunale o in attuazione della normativa regionale;
 - ✓ nelle **more dell'approvazione di tale Piano**, è possibile operare con singoli progetti di rigenerazione.
- Per la rigenerazione, dichiarata di pubblica utilità (art. 1, comma 12), è possibile compiere interventi di ristrutturazione edilizia, demolizione e ricostruzione, ristrutturazione urbanistica e, se funzionali al processo rigenerativo, anche mediante la nuova costruzione con l'applicazione di **una serie di incentivi e**

semplificazioni, fra cui:

- riconoscimento di superfici e volumetrie aggiuntive;
 - eventuale delocalizzazione;
 - modifiche delle destinazioni d'uso anche tra quelle non consentite dagli strumenti urbanistici;
 - possibilità di usi temporanei;
 - deroghe ai limiti di densità edilizia, altezza e distanza fra le costruzioni;
 - monetizzazione e altre modalità di adempimento degli standard urbanistici alternative alla cessione delle aree;
 - utilizzo del permesso di costruire convenzionale per le proposte di progetti che interessano gruppi di edifici o isolati e della Scia per i progetti di rigenerazione su singoli edifici;
 - disciplina semplificata della conferenza di servizi.
- Il **Fondo nazionale per la rigenerazione urbana per il cofinanziamento degli interventi di comuni e di città metropolitane, il provvedimento assegna priorità ai comuni che hanno adottato i Piani di rigenerazione urbana, ma non lo vincola in tal senso;**
- Riguardo gli **aspetti ambientali**, vengono attribuite volumetrie e superfici aggiuntive nel caso di riqualificazione ambientale, rinaturalizzazione di aree non più utilizzate, conferimento di rifiuti derivanti da demolizione selettiva a impianti di recupero, nonché laddove si realizzino opere di bonifica dei suoli contaminati (art. 1 comma 8, lett. a).

Il DDL 863 ha il grande merito di valorizzare la centralità di Comuni e Città Metropolitane nella definizione, sul territorio, di interventi di rigenerazione urbana, semplificandone la realizzazione. **Positiva, peraltro, la prevista costituzione di un Fondo nazionale per la rigenerazione urbana a beneficio diretto di Comuni e Città metropolitane, nel quale dovranno confluire tutte le risorse disponibili a ciò destinate. Tale essenziale elemento, è in linea con quanto sempre richiesto dall'ANCI rispetto all'attribuzione diretta di risorse a Comuni e Città Metropolitane.**

Ulteriore elemento positivo è la previsione per garantire la rapida esecuzione di interventi urgenti di rigenerazione urbana, anche relativi al PNRR che - fino al 31 dicembre 2029 - i sindaci e i presidenti delle città metropolitane possano operare, nel rispetto dei principi derivanti dall'ordinamento UE, con i poteri dei commissari di cui all'articolo 4, commi 2 e 3, del decreto-legge 18 aprile 2019, n.32. Ciò attua una richiesta sostenuta dall'Associazione che ha chiesto per tutti gli interventi Pnrr di poter utilizzare la norma ora prevista solo per gli interventi di edilizia scolastica che assegna appunto i poteri dei Commissari straordinari ai Sindaci di Comuni e Città Metropolitane.

Si ritiene che tale testo debba essere assunto quale testo base dalla Commissione.

c) AS 761 “Disposizioni in materia di rigenerazione urbana” (p.f. Gasparri)

Il ddl 761 definisce un sistema di governance che attribuisce la competenza primaria al

Ministero delle Infrastrutture sia per gli indirizzi politici che per gli aspetti tecnici (art. 3), finalizzato all'attuazione di un Programma nazionale per la rigenerazione urbana, inserito annualmente nel DEF (art. 4).

Inoltre, il ddl dispone:

- **interventi di rigenerazione** “prioritariamente” e non “esclusivamente” agli ambiti urbani degradati (art. 2).
- viene **regolato il rapporto con le normative regionali già esistenti sulla rigenerazione** (art. 1, comma 3 art. 3, comma 3);
- **il percorso attuativo** presenta **numerosi adempimenti a cascata** in capo agli organi statali, regionali e soprattutto comunali. In particolare, numerosi oneri sono posti in capo ai **comuni che** dovranno (art. 3, comma 4):
 - ✓ approvare la **Programmazione di rigenerazione urbana**, uno strumento che presenta una natura ibrida (pianificatoria/ programmatoria/ attuativa) e si rivolge sia agli interventi pubblici che a quelli privati;
 - ✓ **perimetrare i centri urbani**, i nuclei abitati, le località produttive, le aree agricole, la cintura verde;
 - ✓ **individuare gli ambiti urbani oggetto di interventi** a valere sulle risorse statali, definizione della riduzione dei canoni di occupazione suolo pubblico, ecc.
 - ✓ **attuare percorsi complessi rispetto ad interventi nei Centri storici.**

Rispetto alle diverse tipologie di **agevolazioni fiscali** per gli immobili inclusi nei programmi comunali di rigenerazione urbana, il DDL 761 ricalca il contenuto di quelle previste nel DDL 29.

Negativa la valutazione sui centri storici in quanto, l'articolo 2, comma 1 lettera g) del provvedimento reca una nuova definizione di “centri storici e agglomerati urbani di valore storico” e successivamente (art. 3, comma 4 lettera a)), prevede l'obbligo per i Comuni di individuare, entro 12 mesi, sulla cartografia del Geoportale cartografico catastale dell'Agenzia delle entrate ovvero su altra piattaforma con essa interoperante, il perimetro dei centri storici oggetto di rigenerazione nell'ambito della programmazione comunale e, nelle more della sua adozione, mediante piani di recupero.

Alla luce di tali criticità rispetto agli adempimenti comunali e delle Città Metropolitane il provvedimento presenta aspetti critici di farraginosità che non possono essere condivisi dall'Associazione.

d) AS 903 “Disposizioni in materia di rigenerazione urbana” (p.f. Dreosto)

Il DDL 903 individua i soggetti istituzionali della rigenerazione urbana, elencando le funzioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, delle regioni e delle province autonome e dei comuni.

Il provvedimento prevede l'adozione del Programma nazionale per la rigenerazione urbana, inserito annualmente nell'allegato infrastrutture al Documento di economia e finanza ed

un fondo istituisce, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Fondo nazionale per la rigenerazione urbana con relativa dotazione.

Anche in questo caso però sono previsti oneri eccessivi per i Comuni in quanto si dispone che questi ultimi, entro 12 mesi debbano individuare il perimetro dei centri storici oggetto di interventi di rigenerazione urbana, come nel ddl 761 nonché entro lo stesso termine individuare le restanti aree eleggibili solo a destinazioni legate alle attività agricole o alle funzioni previste all'interno della cintura verde e gli ambiti urbani oggetto di interventi di rigenerazione. Anche le tempistiche operative per la predisposizione dei diversi programmi appaiono incongrue.

**e) AS 911 “Disposizioni in materia di rigenerazione urbana, ambientale e sociale”
(p.f. Sironi)**

Anche il DDL 911 reca un quadro di complessa attuazione a vari livelli con incombenze eccessive e onerose per le amministrazioni comunali. Il provvedimento dispone che le regioni e le province autonome, tenuto conto del prevalente interesse pubblico alla tutela e alla salvaguardia del suolo e individuando il riuso e la rigenerazione urbana quali azioni prioritarie, orientano l'attività di pianificazione territoriale e paesaggistica nel rispetto delle finalità e delle disposizioni di cui al provvedimento in esame, adottando o adeguando proprie disposizioni legislative e regolamentari entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

Entro i successivi 180 giorni, i comuni devono adeguare la pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica alle disposizioni del decreto, nonché alle ulteriori disposizioni regionali, motivando la necessità di consumo di nuovo suolo a causa dell'insostenibilità tecnica ed economica di riqualificare e rigenerare aree già edificate o recuperare aree dismesse. E' inoltre previsto che i Comuni informino le regioni con l'invio, ogni sei mesi, dei dati circa il processo di adeguamento della propria pianificazione diretto a disciplinare e promuovere il riuso del patrimonio edilizio esistente e la rigenerazione urbana del territorio e ad azzerare il consumo di suolo netto. Vi sono poi ulteriori adempimenti ad esclusivo carico dei Comuni.

Anche in questo caso, come in altri DDL è previsto un Fondo nazionale da ripartire fra le Regioni che poi assegnano le risorse con bando ai Comuni.

Le eccessive onerosità in capo alle amministrazioni locali e la distribuzione del fondo non effettuata direttamente ai Comuni non possono assolutamente essere condivisi dall'ANCI.